

## ANNEXE 2 : REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Plan National de Développement, Bénin 2018-2025 ; Programme d'Actions du Gouvernement, PAG 2016-2021

Programme de Croissance et de Développement Durable, PC2D 2018-2021

Loi de Finances, gestion 2019, budget citoyen

Loi Organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relatives aux lois de finances

Décret N°2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en Républiques du Bénin

Inégalités entre sexe et nécessité de mise en place des politiques sensibles au genre : état des lieux des politiques nationales du genre au Bénin et perspectives, CAPOD 2011

Intégration transversale du genre dans les politiques publiques sectorielles nationales et allocation des ressources, CAPOD 2010

Problématique du genre dans les politiques et stratégies de développement au Bénin, CAPOD 2010



## SYNTHESE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ET ANALYSE GENRE DU BUDGET

Juillet 2019

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	5
1. PRESENTATION DE L'EVOLUTION GLOBALE DU CADRE HARMONISE DES FINANCES PUBLIQUES .....	7
1.1. L'évolution du cadre légal des lois de finances au Bénin .....	7
1.2. Les évolutions induites par l'UEMOA .....	7
1.2.1. Objectifs fondamentaux du Cadre harmonisé .....	7
1.2.2. Architecture du Cadre harmonisé .....	8
2. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES INNOVATIONS DE LA LOLF .....	10
2.1. Le passage d'une logique de moyen à une logique de résultats .....	11
2.2. L'introduction de la pluri annualité budgétaire .....	11
2.3. Les notions de programme et de dotation .....	13
2.4. La fongibilité des crédits budgétaires .....	14
2.5. La déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal .....	14
2.6. Le pouvoir de régulation budgétaire du MEF .....	15
2.7. L'émergence d'un nouvel acteur : le responsable de programme .....	15
2.8. Le renforcement de l'information du Parlement et de son contrôle de l'exécution des lois de finances .....	16
2.9. L'extension des missions de la juridiction financière (chambre/cour des comptes) dans le contrôle et le suivi de l'exécution du budget (contrôle de la performance...).....	17
3. UTILITE DES OSC DANS LE PROCESSUS BUDGETAIRE..	18
3.1. Le budget de l'Etat : définition et processus d'élaboration.....	18
3.2. La participation citoyenne et la transparence budgétaire.....	21
3.2.1. Les OSC dans le processus budgétaire .....	21
3.2.2. Le cas de l'action citoyenne pour une budgétisation sensible au genre .....	22
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....	25
ANNEXES .....	27
ANNEXE 1 : GLOSSAIRE .....	27
ANNEXE 2 : REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	30

**Les Lois de Finances Rectificatives** modifient, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année.

**La Loi de Règlement** arrête, pour chaque année civile, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, le montant définitif du résultat budgétaire et le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie.

**Budget national** : ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat voté par les

Députés pour une année.

**Budgétisation** : procédé consistant à intégrer ou réintégrer dans le budget des opérations qui n'y figuraient pas ou plus.

**Crédits** : autorisation de dépenses, accordée sur un montant déterminé, pour un objet également déterminé.

**Croissance économique** : augmentation de la création de la richesse nationale au cours d'une année.

**Contrôle** : action de vérifier ou de comparer le degré de conformité, sinon d'identité, entre un mode de référence et ce qui se fait ou est fait.

**Comptes d'affection spéciale** : ils retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont en relation directe avec les dépenses concernées.

**Dettes publiques** : ensemble des emprunts contractés par l'Etat et des organismes publics, dette résultant de ces emprunts émis par eux.

**Dépenses de personnel** : ces dépenses regroupent les charges correspondant aux traitements, salaires et charges des personnels civils et militaires actifs des pouvoirs publics (présidence de la République, Assemblée nationale, ministères et autres institutions...).

**Débat d'Orientation Budgétaire** : discussion qui a lieu au Parlement avant le vote du budget.

le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois (03) ans.

Tous les Ministères, budgets annexes et comptes spéciaux présentent chacun un Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses qui regroupe les programmes qui leur sont associés. Ces documents constituent les supports de présentation pour les crédits des programmes du secteur (année du projet de loi de finances et années suivantes), les résultats « Cibles » visés par les objectifs et les indicateurs. Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses est ainsi le

vecteur principal de la performance à travers le programme qui le compose, il précise les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. C'est sur la base de la présentation retenue pour le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses que sont élaborés les rapports annuels de performance (RAP).

**Loi de finances** ; Texte juridique voté par l'Assemblée Nationale et qui retrace et autorise chaque année le prélèvement des ressources d'un Etat et la réalisation des charges pour l'année suivante.

La version votée de l'année précédant l'exercice auquel elle se rapporte est appelée Loi de Finances de l'année. Elle peut être modifiée en cours d'exercice par les Lois de Finances Rectificatives (LFR) ou collectifs budgétaires. Elle donne lieu, postérieurement à la clôture de l'exercice auquel elle se rapporte, au dépôt et ou vote d'une loi de règlement par laquelle l'Assemblée Nationale constate et approuve l'exécution des recettes et des dépenses de l'exercice.

Ont le caractère de Lois de Finances :

- ☞ la loi de finances de l'année ;
- ☞ les lois de finances rectificatives ;
- ☞ la loi de règlement.

La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

## INTRODUCTION

Encore désignées par l'expression de « constitution financière », les lois organiques relatives aux lois de finances ont pour rôle de fixer les principales règles relatives à l'élaboration, au vote, à l'exécution et au contrôle des lois de finances.

Dans l'espace UEMOA, les pays ont adopté un nouveau cadre harmonisé des finances publiques consacré au sein de l'Union par des directives que notre pays le Bénin a transposé presque la totalité opérant ainsi un basculement du mode de gestion des politiques publiques. Cependant, ces nouveaux instruments ainsi que leurs outils d'opérationnalisation restent méconnus par les populations en général et les OSC en particulier à travers leurs caractères souvent trop techniques sans grands détails.

Ainsi, malgré les efforts déployés par le Gouvernement en matière d'ouverture aux OSC dans le processus budgétaire, la participation de ces dernières reste faible.

C'est pour y remédier que le présent document synthèse de la LOLF est initié par le Consortium Social Watch Bénin/RIFONGA-Bénin dans le cadre du « Projet d'appui à la participation de la société civile au processus budgétaire au niveau national et sectoriel » aux fins de rédiger un document dans un langage simple qui servira d'outil aux OSC pour une bonne connaissance du processus budgétaire afin qu'elles puissent porter dans le budget de l'Etat les aspirations des populations.

Le document synthèse est structuré en trois (03) points principaux à savoir : l'évolution du cadre harmonisé des finances publiques ; les principales innovations de la LOLF et l'utilité des OSC dans le processus budgétaire.

## 1. PRESENTATION DE L'EVOLUTION GLOBALE DU CADRE HARMONISE DES FINANCES PUBLIQUES

### 1.1. L'évolution du cadre légal des lois de finances au Bénin

L'article 109 de la constitution de 1990 de la République du Bénin dispose « L'Assemblée Nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi..... ». Puis elle renchérit en son article 112 pour spécifier la nature de la loi qui gouverne les lois de finances en disposant que « L'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique des finances. » Autrement dit, la constitution renvoie à une loi organique, l'organisation de la procédure budgétaire. Avant la constitution du 11 décembre 1990, c'est la loi organique 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances qui régentait les lois de finances jusqu'en 2013.

### 1.2. Les évolutions induites par l'UEMOA

Le 10 janvier 1994 à Dakar, le Conseil des Ministres de l'UEMOA, dans le but entre autres de renforcer la compétitivité, assurer la convergence des politiques macroéconomiques, a pris la décision d'harmoniser les domaines monétaires et Finances publiques de l'Union à travers des instruments. Ces instruments, consacrés par des directives de première génération ont été adoptés en 1997 et 1998.

Cependant, après les résultats d'une mission d'évaluation de la mise en œuvre des dites Directives effectuée par la Commission en 2004, il a été révélé des incohérences et insuffisances d'une part, et en tenant compte des nouvelles normes et techniques de gestion des finances publiques afin de s'aligner sur les meilleures pratiques internationales en matière financière d'autre part, de nouvelles directives sont alors adoptées donnant ainsi naissance aux directives de deuxième génération qui caractérisent le nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA.

#### 1.2.1. Objectifs fondamentaux du Cadre harmonisé

Les objectifs poursuivis par les pays de l'UEMOA à travers cette réforme sont :

## ANNEXES

### ANNEXE 1 : GLOSSAIRE

**Budget de l'Etat** : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ; ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat

**Budget général** : Document qui retrace toutes les recettes budgétaires et toutes les dépenses de l'état, à l'exception des recettes affectées par la loi aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

**Budget Programme (BP)** : Nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mis en œuvre. Les crédits sont regroupés et présentés au sein de programme.

Le Budget Programme intègre les notions d'efficience et d'efficacité à travers l'évaluation permanente des politiques publiques mises en œuvre ; les activités et les coûts du programme sont associés des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats.

**Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP)** : Instrument de programmation pluriannuelle glissant pour l'ensemble des recettes et des dépenses couvrant une période minimale de trois (03) ans, la première année correspondant à l'exercice visé par le projet de loi de finances que le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle accompagne.

Il se compose de deux parties : une partie décrivant les perspectives de recettes et composées par grandes catégories d'impôts et de taxes et l'autre partie consacrée aux dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses.

**Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD)** : Instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant établi en référence au Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle ;

de promouvoir la participation citoyenne au processus budgétaire, renforcer le contrôle citoyen, améliorer l'efficacité des politiques publiques, faire des plaidoyers fondés sur les preuves. À travers la capitalisation des expériences et succès du passé et en s'inspirant de ses avantages comparatifs dans la promotion de la participation citoyenne pour de meilleures prises de décisions, des pistes suivantes pourraient être explorées par le Consortium :

- ☞ La vulgarisation du document synthèse de la LOLF ainsi que le code de la transparence dans la gestion des finances publiques ;
- ☞ La Réalisation des documents synthèses des autres directives de l'UEMOA transposés par notre pays ainsi que leur vulgarisation ;
- ☞ La sensibilisation des différents acteurs publics dans la chaîne des dépenses, recettes, contrôles sur les nouveaux devoirs qui leur incombent ;
- ☞ Le plaidoyer pour l'opérationnalisation effective des nouvelles directives dans toutes les structures de l'Etat et notamment la mise en place de la Cour des Comptes.

- ☞ l'amélioration de l'efficacité de l'action publique, pour le bénéfice de tous (citoyens, usagers, contribuables et agents de l'état) ;
- ☞ l'instauration d'une véritable transparence dans la gestion publique, en rendant notamment plus lisibles les documents à destination notamment du Parlement et des citoyens ;
- ☞ l'amélioration et la modernisation des instruments de gestion des finances publiques au sein des huit pays membres de l'UEMOA.

### 1.2.2. Architecture du Cadre harmonisé

Le nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA est composé de six (06) Directives qui rénovent celles adoptées en 1997 et 1998 :

- ☞ Directive n° 01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques : située en amont du dispositif global ; elle inspire et guide la rédaction des autres directives (Art 2 Directive Code de transparence).
- ☞ Directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances : la *LOLF* est la «Constitution financière», avec des déclinaisons applicatives dans les autres Directives. La Directive portant Lois de finances (*LOLF*) fixe les règles relatives aux lois de finances, notamment : au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle. Les modalités d'application de ses dispositions sont développées dans les Directives RGCP, NBÉ, PCE et TOFE.
- ☞ Directive n° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général de comptabilité publique : elle complète le volet juridique et fixe les règles fondamentales régissant : l'exécution des budgets publics ; la comptabilité générale de l'Etat ; le contrôle des opérations financières ; la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'Etat et à ses démembrements. Le volet comptable comprend la Directive portant Nomenclature Budgétaire de l'Etat

(NBE) ainsi que la Directive portant Plan Comptable de l'Etat (PCE).

- ☞ Directive n° 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat : elle fixe les principes fondamentaux de présentation du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. Tandis que la Directive *LOLF*, en son article 16, introduit les classifications administratives, par programme, fonctionnelle et économique, la *NBE* explicite ces différents modes de classification des opérations budgétaires.
- ☞ Directive n° 09/2009/CM/UEMOA portant Plan Comptable de l'Etat (PCE) : elle détermine l'objet de la comptabilité générale de l'Etat ainsi que les normes, règles et procédures relatives à sa tenue et à la production des comptes et des états financiers.
- ☞ Directive n° 10/2009/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) : le volet statistique du cadre harmonisé est constitué de la Directive portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat (*TOFE*) qui fixe les principes généraux relatifs à l'élaboration et à la présentation des statistiques des opérations financières des Etats membres de l'UEMOA.

Deux (02) autres directives adoptées en 2011 et 2012 complètent ce nouveau cadre harmonisé. Il s'agit de :

- ☞ Directive n° 01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant Régime financier des Collectivités territoriales : elle fixe les règles et principes fondamentaux régissant le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales.
- ☞ Directive n° 03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant Comptabilité des matières : elle a pour objet de fixer les règles d'organisation, de gestion et de contrôle de la comptabilité des matières (biens meubles et immeubles).

Le Bénin a transposé sept (07) des huit (08) du nouveau cadre harmonisé des finances publiques comme suit :

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les pays de l'UEMOA, par l'expérience induite des succès et des insuffisances des directives de première génération et en s'inspirant des meilleures pratiques en matière de gestion des finances publiques ont adopté les directives de 2<sup>ème</sup> génération caractérisant le nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace communautaire. En transposant la totalité de ce nouveau dispositif, notre pays le Bénin ouvre ainsi la voie à une nouvelle gestion des politiques publiques : la budgétisation axée sur les performances, en vue d'offrir une meilleure prestation de services et améliorer l'optimisation des ressources dans le cadre des dépenses publiques. Cette nouvelle gestion rend plus que par le passé, le gouvernement responsable de la réalisation des objectifs du Plan National de Développement (PND) déclinés dans le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) et opérationnalisés à travers le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D) pour une meilleure réduction de la pauvreté, des inégalités de tout genre en vue de positionner le pays sur le cercle vertueux de la prospérité et sur la trajectoire des ODD. Ce nouveau cadre harmonisé des finances publiques, à travers le code de transparence dans la gestion des finances publiques, fait impliquer les organisations de la société civile (OSC) dans tout le processus budgétaire. Cela permettra également aux OSC entre autres de : (i) mieux faire prendre (dans la préparation budgétaire) les préoccupations de certaines couches sociales (les jeunes, les marginalisés, les inégalités de genre, etc.) ; (ii) s'approprier les outils d'opérationnalisation des politiques publiques et informer les populations sur les choix opérés par le Gouvernement ; (iii) renforcer le suivi et le contrôle citoyen pour l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre des politiques publiques.

Ainsi, le présent document synthèse de la *LOLF*, en ressortant les principales innovations de ladite loi dans un langage accessible aux populations à la base, constitue un excellent outil de travail pour le Consortium Social Watch Bénin/RIFONGA-Bénin à l'effet

Le budget étant la traduction des politiques et programmes publics en termes d'allocation des ressources, il offre, par conséquent, la possibilité d'agir sur les inégalités. Dans ce sens, plusieurs initiatives budgétaires pour l'équité entre les sexes ont été mises en place de par le monde. Bien qu'encore au stade d'analyse pour la plupart d'entre elles, leur objectif est d'intégrer la notion de Genre dans les critères de programmation budgétaire, et ce dans un souci d'équité, de pertinence et d'efficacité de l'allocation des ressources.

La problématique d'une initiative de Budget Sensible Genre peut être schématisée par la réponse à la question de savoir « dans quelle mesure les politiques et les ressources qui leurs sont allouées, sont susceptibles de réduire ou d'accroître les inégalités basées sur le Genre ? ».

La prise en compte de la dimension «Genre» dans le cadre du budget de l'Etat découle d'une double perspective, à savoir : assurer l'efficacité des politiques publiques et garantir l'équité entre les Genres. Ceci se concrétise par l'analyse Genre du budget qui privilégie en amont, le critère Genre pour la sélection des programmes/projets/activités. En aval, elle met l'accent sur l'impact des budgets sur les femmes, les hommes, les filles et les garçons selon l'optique Genre. Elle cible des groupes précis de femmes et d'hommes, de filles et de garçons afin de répondre à leurs besoins spécifiques.

- Décret N°2015-035 du 29 janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin ;
- Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;
- Décret N°2014571 du 07 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- Décret n°2014-794 du 31 décembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- Arrêté N°040/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 02/02/2015 portant Plan Comptable de l'Etat ;
- Décret n°2014-573 du 07 octobre 2014 portant élaboration du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) ;
- Décret N°2017-108 du 27 Février portant comptabilité des matières en République du Bénin.

**La Directive n° 01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant Régime financier des Collectivités territoriales : elle fixe les règles et principes fondamentaux régissant le cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales est la seule qui n'est pas encore transposée par le Bénin et le projet de décret est en cours de validation.**

## **2. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES INNOVATIONS DE LA LOLF**

Dans le cadre de la réforme des finances publiques apportée par les nouvelles directives de l'UEMOA sur le nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans les pays de l'UEMOA et de leur internalisation dans chaque pays, le Bénin a pris la nouvelle loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 qui a consacré le passage d'un budget de moyen à une gestion axée sur les résultats, instituant du coup la logique programme dans la gestion budgétaire. Les ambitions de cette réforme budgétaire sont :

- ☞ le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats ;
- ☞ la réforme des modes de gestion ;

- ☞ le renforcement de la transparence ;
- ☞ le développement de la pluri annualité

Composée de 108 articles, la loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances (LOLF) a porté de profondes mutations sur les finances publiques en faisant apparaître notamment : (i) le passage de la logique de moyens à la logique de résultats ; (ii) l'introduction de la pluri annualité budgétaire ; (iii) les notions de programme et de dotation ; (iv) la fongibilité des crédits budgétaires ; (v) la déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal ; (vi) le pouvoir de régulation budgétaire du MEF ; (vii) l'émergence d'un nouvel acteur: le Responsable de programme ; (viii) la rénovation du contrôle ; (ix) l'accroissement du rôle du parlement et de la Cour des Comptes.

### 2.1. Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats



L'un des enjeux majeurs de la réforme est de passer d'une culture de moyen à une culture de résultats afin que chaque franc CFA dépensé soit plus utile et plus efficace. La performance, c'est-à-dire la capacité à atteindre les résultats attendus, est ainsi au cœur de ce nouveau dispositif.

### 2.2. L'introduction de la pluri annualité budgétaire

La programmation budgétaire doit anticiper les exercices ultérieurs. La pluri annualité permet au budget d'être plus en phase avec les stratégies nationales de développement, améliorer leur prise en compte dans la loi de finances et leur mise en œuvre effective.

budgétaires, des actions/mesures éventuelles en faveur de certaines couches sociales.

Pendant l'examen du projet de budget par le parlement, les préoccupations des OSC pourraient également être prises en compte par la commission des finances selon les dispositions réglementaires prévues par la LOLF.

Dans le contrôle de l'exécution du budget, les OSC peuvent également vérifier la prise en compte de leurs doléances éventuelles relatives à des couches sociales et formuler des plaidoyers envers le Gouvernement, alerter sur les malversations éventuelles constatées.

Au total, pour la transparence dans la gestion des finances publiques, l'efficacité dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, la participation des OSC à tout le processus budgétaire s'avère indispensable.

### 3.2.2. Le cas de l'action citoyenne pour une budgétisation sensible au genre

#### 3.2.3.1 Généralité sur la budgétisation sensible genre

LA FABLE DU RENARD ET DE LA CIGOGNE : TRAITEMENT EGALITAIRE NE VEUT PAS DIRE TRAITEMENT IDENTIQUE	
<i>Le renard invita la cigogne à dîner. Il servit le repas dans une assiette large et plate. La cigogne, avec son long bec étroit, n'arriva point à en manger.</i>	<i>La cigogne invita le renard à dîner. Elle servit le repas dans un vase profond. Le renard, avec son museau court et large, n'arriva point à en manger.</i>
<i>Les amis firent tous les deux sur le même pied d'égalité de chances de se nourrir, sans pour autant pouvoir en profiter.</i>	
<b>LE DEFI EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT CONSISTE A IDENTIFIER, A CHAQUE FOIS LES OBSTACLES AUX OPPORTUNITES EXISTANTES, ET DE CONCEVOIR SUR MESURE LES INTERVENTIONS APPROPRIEES QUI MENERONT A L'EGALITE DU RESULTAT.</b>	



## 3.2. La participation citoyenne et la transparence budgétaire

### 3.2.1. Les OSC dans le processus budgétaire

#### 3.2.1.1 Généralité

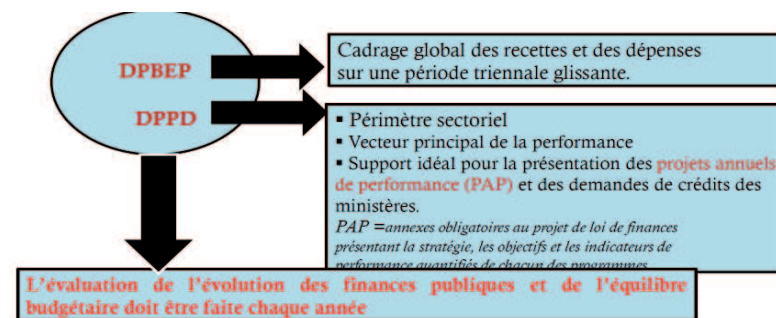
Au Bénin, depuis le renouveau démocratique, l'unanimité est faite sur la pertinence, l'efficacité des plaidoyers des OSC en matière de promotion de l'information, la transparence, de la bonne gestion des finances publiques, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption pour le mieux-être des populations. Le décret N°2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin stipule en son article 2 « Les contribuables et les usagers des services publics sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis dans les conditions d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes administrations publiques ».

Ainsi à travers la participation au processus budgétaire, les OSC pourraient mieux aider les citoyens à : accéder aux informations sur le budget, les analyser et les diffuser, effectuer des recherches pour évaluer les besoins et les préférences de la population, organiser les citoyens et les former aux questions liées aux enjeux budgétaires, faire intégrer certaines préoccupations (pauvreté, inégalité, chômage, discrimination, etc.) des couches sociales dans l'élaboration du budget et faciliter la communication et les relations entre elles et les autorités publiques

#### 3.2.1.2 Les différentes étapes de la participation des OSC au processus budgétaire

En tant que défenseur des intérêts de la population en général et des plus marginalisés et pauvres en particulier, les OSC, dans le cadre de la LOLF et du code de transparence dans la gestion des finances publiques, sont appelées à participer à tout le processus budgétaire.

En effet, au cours de la préparation du budget, la participation des OSC pourrait permettre d'intégrer, selon les disponibilités



Ainsi, les nouveaux outils de la LOLF sont :

- ☞ **Le Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle (DPBEP)** : instrument de programmation pluriannuelle glissant pour l'ensemble des recettes et des dépenses. Couvrant une période minimale de trois (03) ans, la première année correspondant à l'exercice visé par le projet de loi de finances que le Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle accompagne. Il se compose de deux parties : une partie décrivant les perspectives de recettes décomposées par grandes catégories d'impôts et de taxes et l'autre partie consacrée aux dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses.
- ☞ **Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD)** : instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant établi en référence au Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle, le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois (03) ans. Tous les ministères, budgets annexes et comptes spéciaux présentent chacun un Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses qui regroupe les programmes qui leur sont associés. Ces documents constituent les supports de présentation pour les crédits des programmes du secteur (année du projet de loi de finances et années suivantes), les résultats « cibles » visés par les objectifs et les indicateurs.

☞ **Le Projet Annuel de Performance (PAP)** : selon l'article 49 de la LOLF, le projet de loi de finances doit être accompagné entre autres, « des annexes explicatives qui : développent pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par nature de dépense. Ces annexes sont accompagnées du Projet Annuel de Performance qui précise : les actions / projets prévus par le programme ; les objectifs poursuivis ; les coûts associés ; les résultats obtenus ou attendus ; les indicateurs de mesure de la performance.

☞ **Le Rapport Annuel de Performance (RAP)** : le RAP est très dépendant du PAP.

Avec un contenu identique, il est une présentation de chacune des actions/ des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance.

### 2.3. Les notions de programme et de dotation

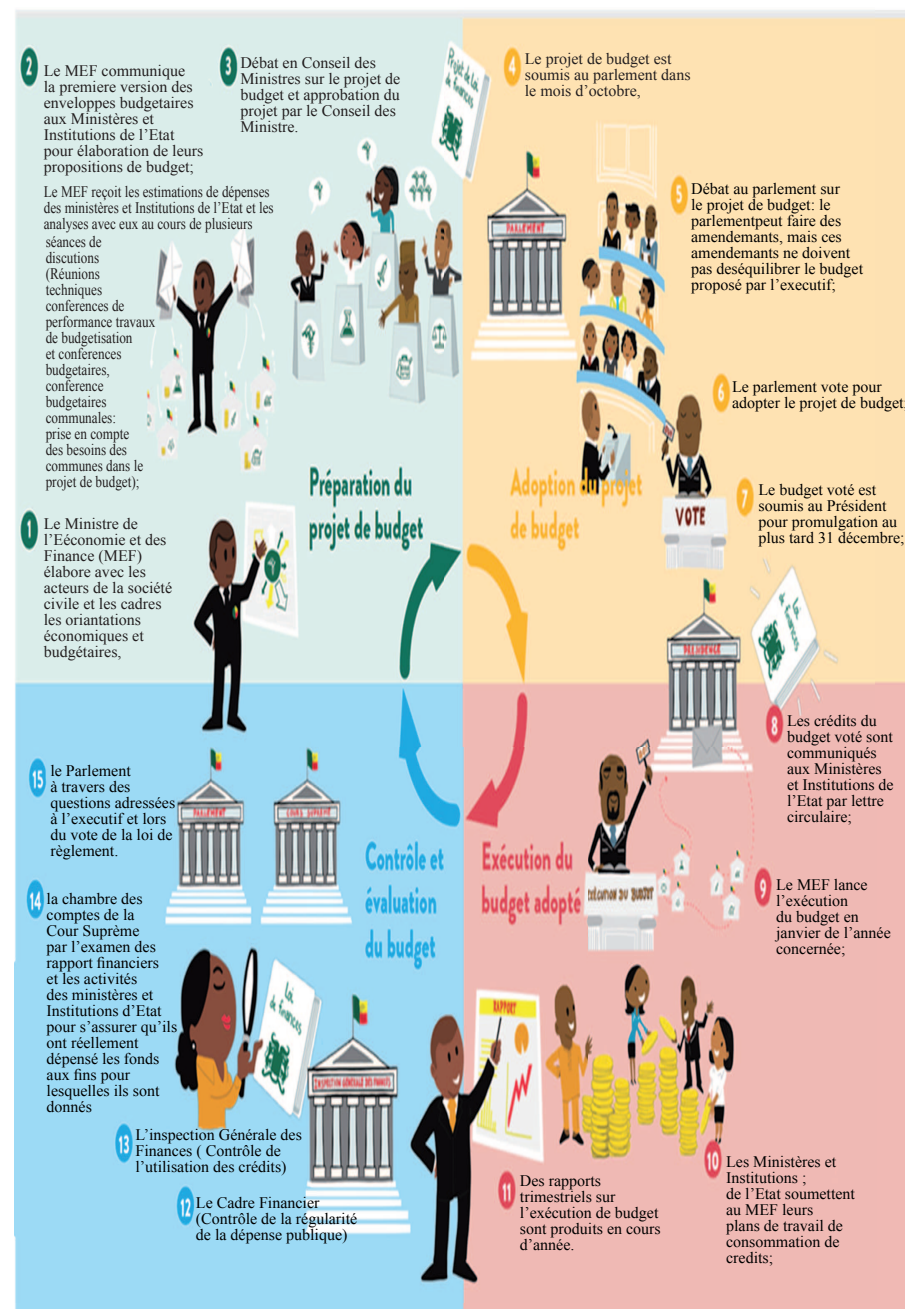
Avec l'introduction de la gestion axée sur les résultats (GAR), le budget n'est plus présenté par nature de dépenses (fonctionnement, investissement, etc.) mais par politiques publiques. Le programme devient l'élément fondamental du budget.

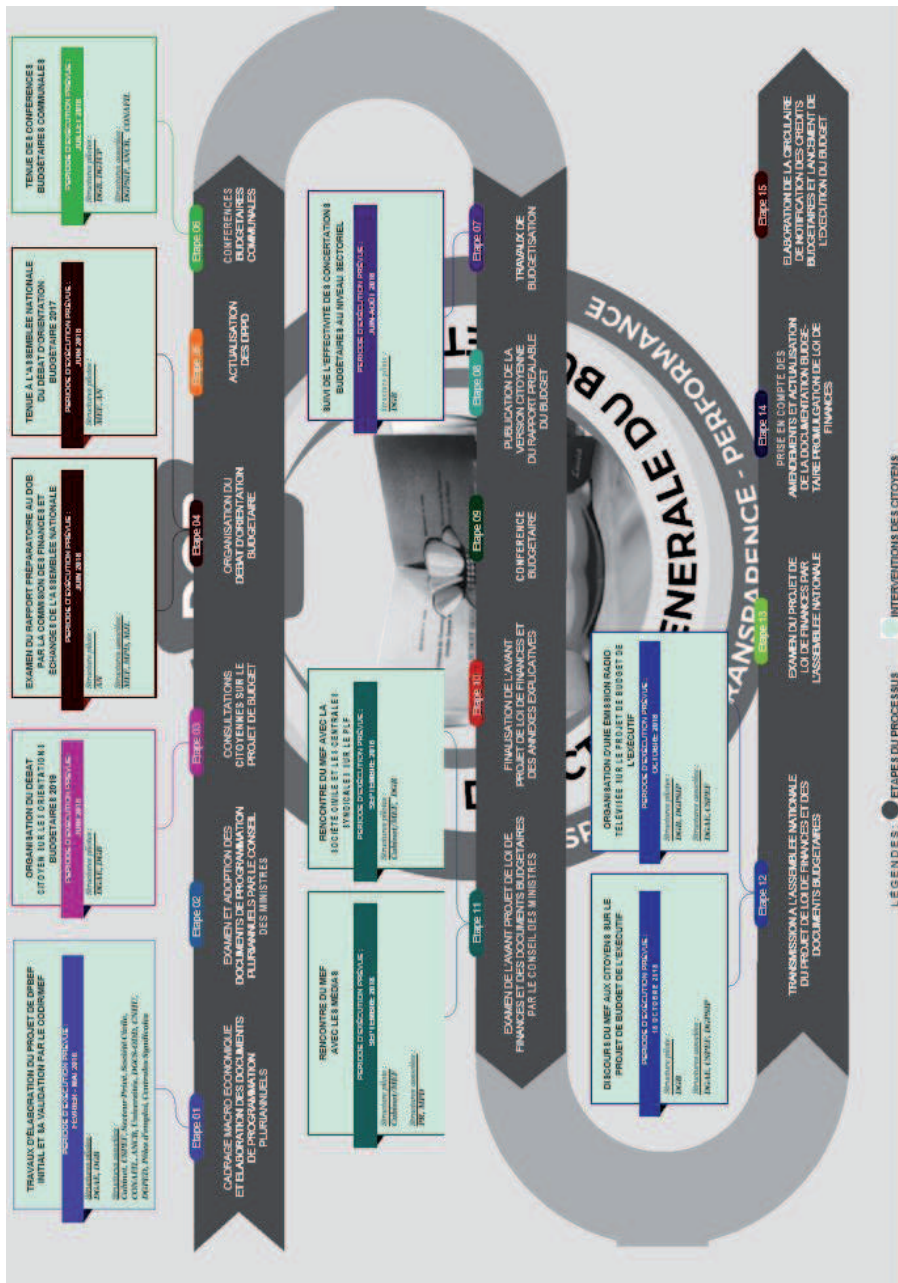
**Article 14 de la LOLF** : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. »

La dotation est instituée par l'article 17 de la LOLF : « Les crédits budgétaires non répartis en programmes sont répartis en dotations. Chaque dotation regroupe un ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir des dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance ».

Font ainsi l'objet de dotations :

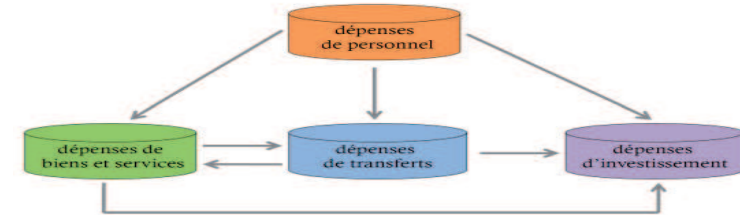
- les crédits destinés aux pouvoirs publics ;
- les crédits globaux pour dépenses accidentelles et imprévisibles ;





- les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie intervenus sur les comptes d'avances, de prêts, d'aval et de garanties
- les charges financières de la dette de l'Etat (dotées de crédits évaluatifs et non limitatifs)

## 2.4. La fongibilité des crédits budgétaires



Grâce à la LOLF, un gestionnaire dispose désormais d'une liberté quasi-totale pour redéployer les crédits entre les titres au sein d'un programme grâce à la fongibilité des crédits. Cette fongibilité permet un arbitrage au sein de chaque programme entre les différentes dépenses par nature telles que les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement, etc.

La responsabilisation des gestionnaires est la contrepartie des libertés nouvelles générées par la globalisation des crédits. Les gestionnaires doivent s'engager sur des objectifs et rendre des comptes annuellement des résultats obtenus.

## 2.5. La déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal



L'article 72 de la LOLF énonce :

« Les ministres et présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits, des programmes et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution ».

Il est ainsi mis fin au pouvoir d'ordonnateur principal unique du ministre chargé des finances sur l'intégralité des dépenses budgétaires.

Celui-ci reste cependant responsable de la centralisation des opérations budgétaires des ordonnateurs, en vue de la reddition des comptes relatifs à l'exécution des lois de finances.

Est ordonnateur toute personne ayant qualité, au nom de l'Etat, de prescrire l'exécution des recettes et/ou des dépenses inscrites au budget.

## 2.6. Le pouvoir de régulation budgétaire du MEF

La LOLF étend les compétences du ministre des finances dans le cadre de l'exécution du budget de l'Etat. Afin de préserver l'équilibre budgétaire et financier défini par la loi de finances de l'année, celui-ci dispose du pouvoir de **régulation budgétaire**. (Article 71)

Ainsi, l'article 71 de la LOLF dispose :

*« Le ministre chargé des finances est responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaire et financier définis par celle-ci. A ce titre, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet, au cours de l'exécution du budget :*

- *d'annuler un crédit devenu sans objet au cours de l'exercice ;*
- *d'annuler un crédit pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances.*

*En outre, le ministre chargé des finances peut subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat ».*

## 2.7. L'émergence d'un nouvel acteur : le responsable de programme

L'article 16 de la LOLF met en place un nouvel acteur dans le pilotage des crédits budgétaires et de l'action de l'Etat : le responsable de programme.

*« Les responsables de programme sont nommés par ou sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme ... »*

## ☞ L'exécution du budget

- Les crédits du budget voté sont communiqués aux Ministères et

Institutions de l'Etat par lettre circulaire ;

- Le MEF lance l'exécution du budget en janvier de l'année concernée ;
- Les Ministères et Institutions de l'Etat soumettent au MEF leurs plans de travail et de consommation des crédits ;
- Des rapports trimestriels sur l'exécution du budget sont produits en cours d'année.

## ☞ Le contrôle et la vérification du budget.

- Le Cadre Financier (Contrôle de la régularité de la dépense publique) ;
- L'Inspection Générale des Finances (Contrôle de l'utilisation des crédits) ;
- La Chambre des Comptes de la Cour Suprême par l'examen des rapports financiers et les activités des Ministères et Institutions d'Etat pour s'assurer qu'ils ont réellement dépensé les fonds aux fins pour lesquelles ils sont donnés ;
- Le Parlement à travers des questions adressées à l'exécutif et lors du vote de la Loi de Règlement.

son élaboration nécessite de disposer d'un calendrier rigoureux de pilotage du processus.

Le processus budgétaire, dans son opérationnalisation comprend essentiellement quatre grandes étapes : (i) la préparation du budget par l'Exécutif ; (ii) l'examen et le vote du budget par le Parlement ; (iii) l'exécution du budget et enfin ; (iv) le contrôle et la vérification du budget.

#### ☞ **La Préparation**

- Le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) élabore avec les acteurs de la société civile, les ministères sectoriels, le secteur privé et les cadres les orientations économiques et budgétaires ;
- Le MEF communique la première version des enveloppes budgétaires aux Ministères et Institutions de l'Etat pour élaboration de leurs propositions de budget ; Le MEF reçoit les estimations de dépenses des Ministères et Institutions de l'Etat et les analyse avec eux au cours de plusieurs séances de discussions (réunions techniques, conférences de performance, travaux de budgétisation et conférences budgétaires, conférences budgétaires communales: prise en compte des besoins des communes dans le projet de budget);
- Débat en Conseil des Ministres sur le projet de budget et approbation du projet par le Conseil des Ministres.

Il s'en sort un projet de loi de finances

#### ☞ **L'examen et le vote du budget par le Parlement**

- Le projet de budget est soumis au parlement courant le mois d'octobre
- Les débats au parlement sur le projet de budget : le parlement peut faire des amendements, mais ces amendements ne doivent pas déséquilibrer le budget proposé par l'exécutif ;
- Le parlement vote pour adopter le projet de budget ;
- Le budget voté est soumis au Président pour promulgation au plus tard 31 décembre

#### **Le statut du responsable de programmes**

Les programmes votés en loi de finances sont sous la responsabilité des ministres, à qui les crédits sont mis à disposition. Pour la mise en œuvre des programmes, les ministres désignent des responsables de programme qui sont sous leur autorité.

Tous les programmes ont ainsi à leur tête un responsable clairement identifié. Il s'agit de cadres supérieurs, le plus souvent directeurs d'administration générale ou centrale ou directeurs de cabinet. Il est important de préciser que la nomination d'un responsable de programme ne doit pas conduire à la création d'un échelon hiérarchique supplémentaire.

#### **Les missions du responsable de programmes**

- ❖ L'élaboration de la stratégie et du budget du programme (objectifs, résultats attendus, répartition des crédits et des emplois);
- ❖ Le pilotage du programme (déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels adaptés aux compétences de chacun des services : il assure ainsi une démarche de performance à tous les niveaux d'exécution du programme);
- ❖ La mise en œuvre du programme (gestion des crédits et des emplois, mise en place du contrôle interne et du contrôle de gestion, préparation du rapport annuel de performance).

#### **2.8. Le renforcement de l'information du Parlement et de son contrôle de l'exécution des lois de finances**

La LOLF procède à plusieurs aménagements afin d'améliorer l'information des parlementaires et de les associer plus étroitement à la formulation et à l'exécution de la loi de finances :

- Elle instaure, tout d'abord, en amont du dépôt du projet de loi de finances de l'année n+1 au Parlement, **un débat au cours duquel le DPBEP, qui peut être accompagné des projets de DPPD, est présenté aux parlementaires** (article 59).

Ce document offre des indications au Parlement sur les choix et les objectifs du Gouvernement. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, le parlement dispose ensuite d'une vision exhaustive des demandes de crédits.

- Ensuite, en cours d'exécution le Parlement est destinataire d'un **rapport trimestriel sur l'exécution budgétaire (cf. art. 93)**.
- Enfin, le projet de loi de règlement de l'année n-1, accompagné des rapports annuels de performance (RAP) (article 66), doit être présenté au Parlement « au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de éléments relatifs à la gestion de l'année n-1 avant de se prononcer sur les perspectives de dépenses de l'année n+1.

## 2.9. L'extension des missions de la juridiction financière (chambre/cour des comptes) dans le contrôle et le suivi de l'exécution du budget (contrôle de la performance...).

☞ **Contrôle interne** : le contrôle interne des opérations budgétaires de l'État sera réaménagé. En particulier, le Contrôle Financier participera à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à la maîtrise du coût des programmes d'intervention publique, en vue d'atteindre les objectifs fixés.

N.B : -Contrôle financier : Structure chargée d'exercer les contrôles à priori et à posteriori des opérations budgétaires de l'Etat.

Les agents du contrôle financier, appelés contrôleurs financiers, relèvent du Ministre en charge des finances et sont placés auprès des ordonnateurs.

☞ **Contrôle externe** : Il est prévu qu'une loi fixe le délai au bout duquel la Juridiction financière commencera à certifier les comptes de l'État. Pour permettre à l'Assemblée Nationale d'exercer efficacement le contrôle du budget programme, le projet de loi de règlement du budget sera accompagné de deux nouveaux documents :

- un rapport annuel de performance pour chaque programme, présentant les actions, les coûts associés dans le cadre de l'évaluation des dépenses budgétaires, les objectifs poursuivis, les résultats attendus, mesurés au moyen d'indicateurs précis ;
- la situation financière des opérations sur financement extérieur qui ne sont pas assignées sur la caisse du Trésor et ne sont pas reprises dans la balance générale des comptes de l'État.

Ainsi, la LOLF élargit les compétences de la juridiction financière (chambre/cour des comptes), notamment dans son rôle d'appui au Parlement. Elle est désormais habilitée à contrôler les résultats des programmes et en évaluer l'efficacité (évaluation des résultats obtenus par rapport aux buts fixés), l'économie (évaluation des moyens et des coûts) et l'efficience (évaluation de la quantité de services fournies/produits à niveau de ressources inchangées).

Elle contrôle également le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion mis en place par le responsable de programme.

Enfin, la juridiction financière (chambre/cour des comptes) transmet au Parlement des avis assortis de recommandation au moment du dépôt de la loi de règlement. Ces avis portent notamment, sur l'exécution des lois de finances et sur les rapports annuels de performance.

## 3. UTILITE DES OSC DANS LE PROCESSUS BUDGETAIRE

### 3.1. Le budget de l'Etat : définition et processus d'élaboration

Le budget est un plan qui décrit où et comment obtenir de l'argent et ce qu'il faut faire de cet argent. Le Budget de l'Etat est un important instrument de politique économique et sociale du Gouvernement. Il constitue ainsi l'expression chiffrée de la stratégie de développement socio-économique du pays et couvre la période d'un an allant du 1<sup>er</sup> Janvier au 31 décembre, appelée « année budgétaire ». Le budget de l'Etat comprend le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor et