



# REVUE ALTERNATIVE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

SUR

**LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES DE L'ESPACE  
COMMUNAUTAIRE EN 2020 ET DES ENGAGEMENTS  
PRIS PAR LES AUTORITES NATIONALES  
EN MATIERE DE GESTION DES  
FINANCES PUBLIQUES**

Décembre 2020



« Ce document a été produit avec le soutien financier de l'Union Européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de Social Watch Bénin et RIFONGA Bénin et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union Européenne »



# **REVUE ALTERNATIVE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE**

**SUR**

**LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES DE L'ESPACE  
COMMUNAUTAIRE EN 2020 ET DES ENGAGEMENTS  
PRIS PAR LES AUTORITES NATIONALES  
EN MATIÈRE DE GESTION DES  
FINANCES PUBLIQUES**



## **TABLE DES MATIERES**

<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	5
<b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b> .....	7
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	11
<b>RESUME EXECUTIF</b> .....	15
<b>I- INTRODUCTION</b> .....	19
<b>1.1-Contexte et justification de la mission</b> .....	19
<b>1.2- Objectifs de la mission</b> .....	21
<b>1.2.1 Objectif global</b> .....	21
<b>1.2.2 Objectifs spécifiques</b> .....	22
<b>1.3- Approche méthodologique</b> .....	22
<b>1.4- Difficultés rencontrées</b> .....	23
<b>II-BILAN DES PROCESSUS DE REFORMES DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU BENIN</b> .....	25
<b>2.1- Les réformes inspirées des directives communautaires     de l'UEMOA</b> .....	25
<b>2.1.1- Les réformes du CHFP de l'UEMOA de 2009</b> .....	25
2.1.1.1- La transparence dans la gestion des finances publiques .....	25
2.1.1.2- Les réformes budgétaires .....	30
2.1.1.3- Les réformes comptables .....	35
2.1.1.4- Les réformes statistiques .....	40
<b>2.1.2- Les réformes découlant des directives         complémentaires au CHFP de l'UEMOA</b> .....	43
2.1.2.1- Les marchés publics .....	43
2.1.2.2- La comptabilité des matières .....	60

2.1.2.3- Le régime financier des collectivités territoriales .....	64
<b>2.2- Les réformes initiées sur des engagements pris par les autorités nationales .....</b>	<b>67</b>
<b>2.2.1- Les réformes découlant des rapports et instruments internationaux de GFP .....</b>	<b>67</b>
2.2.1.1- Doing Business ou l'indice de facilité des affaires .....	67
2.2.1.2- CPIA ou l'indice de la qualité des institutions et politiques publiques .....	68
2.2.1.3- DeMPA ou l'indicateur de la performance dans la gestion de la dette publique .....	70
<b>2.2.2- Les réformes fondées sur le PAG .....</b>	<b>73</b>
<b>III. SUGGESTIONS POUR LA VEILLE CITOYENNE SUR LES REFORMES DU SYSTEME DE LA GFP AU BENIN .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1- Plaidoyer pour l'achèvement des réformes de la GFP.....</b>	<b>51</b>
<b>3.1.1-De la nécessité de poursuivre la transposition des directives en droit béninois .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1.2-Du suivi de la prise des textes d'application du nouveau cadre juridique issu de l'internalisation des directives communautaires .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2- Plaidoyer pour l'actualisation du PGRSGFP .....</b>	<b>56</b>
<b>3.3- De la nécessité de renforcer les ressources destinées à la mise en œuvre de certaines réformes .....</b>	<b>57</b>
<b>3.4- Du besoin d'une culture de la performance au niveau des SMO .....</b>	<b>58</b>
<b>IV- CONCLUSION .....</b>	<b>60</b>
<b>LISTE DE QUELQUES DOCUMNTS CONSULTES .....</b>	



## SIGLES ET ABBREVIATIONS

<b>ACCT</b>	: Agent Comptable Central du Trésor
<b>AID</b>	: Association Internationale pour le Développement
<b>ANDF</b>	: Agence Nationale du Domaine et du Foncier
<b>ANSSFD</b>	: Agence Nationale de Surveillance des Structures Financières Décentralisées
<b>ARMP</b>	: Autorité de Régulation des Marchés Publics
<b>AUDCIF</b>	: Acte Uniforme relatif au Droit Comptable et à l'Information Financière
<b>BCEAO</b>	: Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CAA</b>	: Caisse Autonome d'Amortissement
<b>CENAFOC</b>	: Centre National de Formation Comptable
<b>CF</b>	: Contrôle (Contrôleur) Financier
<b>CHFP</b>	: Cadre Harmonisé des Finances Publiques
<b>CM</b>	: Conseil des Ministres
<b>CMAI</b>	: Comité Ministériel d'Audit Interne
<b>CMMR</b>	: Comité Ministériel de Maîtrise des Risques
<b>CPIA</b>	: Country Policy and Institutional Assessment. <i>(Indicateur de la Banque Mondiale d'évaluation de la qualité des politiques et des institutions de ses pays membres)</i>
<b>CUT</b>	: Compte Unique du Trésor
<b>DeMPA</b>	: Debt Management Performance Assessment. <i>(Indicateur de la Banque Mondiale pour l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette publique dans ses États membres)</i>

<b>DGB</b>	: Direction (Directeur) Général(e) du Budget
<b>DGDDI</b>	: Direction (Directeur) Général(e) des Douanes et Droits Indirects
<b>DGI</b>	: Direction (Directeur) Général(e) des Impôts
<b>DGML</b>	: Direction (Directeur) Général(e) du Matériel et de la Logistique
<b>DGTCP</b>	: Direction (Directeur) Général(e) du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>DIP</b>	: Direction (Directeur) de l'Informatique et du Pré archivage
<b>DLF</b>	: Directive portant lois de finances au sein de l'UEMOA
<b>DNCMP</b>	: Direction (Directeur) National(e) du Contrôle des Marchés Publics
<b>DOB</b>	: Débat d'Orientation Budgétaire
<b>DPBEP</b>	: Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle
<b>DPPD</b>	: Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
<b>FMI</b>	: Fonds Monétaire International
<b>GFP</b>	: Gestion des Finances Publiques
<b>GUCE</b>	: Guichet Unique du Commerce Extérieur
<b>LOLF</b>	: Loi Organique relative aux Lois de Finances
<b>NBE</b>	: Nomenclature Budgétaire de l'État
<b>ODD</b>	: Objectifs de Développement Durable
<b>OHADA</b>	: Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

<b>OSC</b>	: Organisation de la Société Civile
<b>PAG</b>	: Programme d'Actions du Gouvernement
<b>PAGE</b>	: Programme d'Appui à la Gouvernance Économique
<b>PAGIPG</b>	: Projet d'Appui à la Gestion des Investissements Publics et à la Gouvernance
<b>PCE</b>	: Plan Comptable de l'État
<b>PEFA</b>	: Public Expenditure and Financial Accountability (programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière). <i>C'est un cadre de mesure de la performance des systèmes de gestion des finances publiques</i>
<b>PGRGFP</b>	: Plan Global de Réforme du Système de Gestion des Finances Publiques
<b>PGT</b>	: Paierie (Payeur) Général(e) du Trésor
<b>PIMA</b>	: Public Investment Management Assessment. <i>(Indicateur d'évaluation de la gestion des investissements publics)</i>
<b>PPP</b>	: Partenariat public privé
<b>PPTE</b>	: Pays Pauvres Très Endettés
<b>PVI</b>	: Programme de Vérification des Importations
<b>REPASOC</b>	: Renforcement et Participation de la Société Civile
<b>RGCP</b>	: Règlement Général sur la Comptabilité Publique
<b>RGT</b>	: Recette (Receveur) Général(e) du Trésor
<b>SEMO</b>	: Système d'encadrement des missions officielles
<b>SFD</b>	: Système Financier Décentralisé
<b>SIGCOMA</b>	: Système Intégré de Gestion de la Comptabilité des Matières

<b>SIGFIP</b>	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>SIGFP</b>	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>SMO</b>	: Structure de Mise en Œuvre
<b>SNI</b>	: Système National d'Intégrité
<b>SYDONIA</b>	: Système Douanier Automatisé
<b>TMIE</b>	: Trésorier Ministériel et des Institutions de l'État
<b>TOFE</b>	: Tableau des Opérations Financières de l'État
<b>UEMOA</b>	: Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
<b>UGR</b>	: Unité de Gestion de la Réforme du système de gestion des finances publiques

## LISTE DES TABLEAUX

- Tableau n°1 : Point du suivi de l'état de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- Tableau n°2 : Point du suivi de l'état de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois des finances au sein de l'UEMOA ;
- Tableau n°3 : Point du suivi de l'état de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°08/2009/CM/UEMOA DU 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA ;
- Tableau n°4 : Point du suivi de l'état de transposition et de l'application des dispositions de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;
- Tableau n°5 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'État au sein de l'UEMOA ;
- Tableau n°6 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant TOFE au sein de l'UEMOA ;
- Tableau n°7 : Situation de la transposition des textes communautaires relatifs à la commande publique ;

- Tableau n°8 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative aux procédures de passation, d'exécution et de règlement des Marchés Publics et des délégations de service public ;
- Tableau n°9 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative au contrôle et à la régulation des Marchés Publics et des délégations de service public ;
- Tableau n°10 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n n°04/2012/CM/UEMOA du 28 septembre 2012 relative à l'éthique et à la déontologie dans les Marchés Publics et les délégations de service public ;
- Tableau n°11 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Décision n°11/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 portant adoption du dossier standard régional d'acquisition (DSRA) de délégations de service public ;
- Tableau n°12 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Décision n°13/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 portant adoption des dossiers standards régionaux d'acquisition (DSRA) de travaux, de fournitures, de services courants et du modèle de rapport d'évaluation ;
- Tableau n°13 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Directive n°02/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 relative à la réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée ;

- Tableau n°14 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Décision n°03/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 portant adoption du Plan d'action des réformes des Marchés Publics et des délégations de service public ;
- Tableau n°15 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Directive n° 03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant comptabilité des matières au sein de l'UEMOA ;
- Tableau n°16 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.





## RESUME EXECUTIF

L'année 2020 a été marquée par la poursuite des réformes des finances publiques sur plusieurs points. D'importantes avancées ont été constatées aussi bien sur le plan de la prise des textes que de la mise en place des outils de gestion, malgré les incidences négatives de la survenue de la pandémie de la COVID-19.

Cependant, pour une année de fin de plan global de réformes qui coïncide avec la dernière échéance fixée pour les réformes les plus difficiles du cadre harmonisé des finances publiques, de nombreuses attentes sont demeurées insatisfaites pour la mise en oeuvre intégrale des réformes de finances publiques. C'est donc la preuve que la priorité accordée aux réformes du Plan Global de réforme des finances publiques n'est pas en conformité avec celle de l'instance communautaire.

En effet, à fin 2020 dernière échéance de la période transitoire du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, certaines réformes sont encore mises en oeuvre au Bénin à 60% (Comptabilité des matières), 70, 25% sans aucune progression depuis l'année dernière (pour les réformes relatives au plan comptable de l'Etat) ou 75% pour le Code de transparence dans la gestion des finances publiques. D'autres réformes liées à des directives complémentaires au CHFP 2009 affichent un taux d'exécution nul : c'est le cas des réformes relatives au régime financier des collectivités locales et celles relatives à la maîtrise d'ouvrage public déléguée.

Pourtant les critères d'évaluation de la Mission de l'UEMOA laissent une marge de manœuvre quant à l'application intégrale de l'exhaustivité des dispositions communautaires devant être internalisées.

La présente édition de la revue alternative de la Société Civile sur la mise en oeuvre des réformes des finances au Bénin constitue la deuxième expérience d'un exercice entamé l'an dernier suite à des constats qui ont amené la Société Civile à décider par elle-même de

vérifier par ses propres sources, la marche vers la modernisation du système de gestion des finances publiques au Bénin. Elle intervient en cette dernière année de mise en œuvre du Plan global de réforme du système de gestion des finances publiques. Ce document reste la preuve de l'engagement des autorités pour la modernisation de la gestion des finances publiques. Les résultats de sa mise en œuvre montrent que des efforts doivent être accentués pour l'atteinte des objectifs de perfectionnement de notre système de gestion des finances publiques au regard des cadres de références de ces réformes.

Certes, les acquis sont importants et inspirent de nouvelles perspectives de réformes. Il est vrai que les avancées ont nécessité un véritable accompagnement politique. Il en est de même pour les zones d'ombre qui cachent des déficits de portage des plus hautes autorités.

A fin 2020, date butoir des dernières échéances accordées par l'UEMOA pour la mise en œuvre des réformes les plus difficiles, le Bénin, n'est toujours pas prêt pour l'application intégrale des dispositions de la LOLF. De nombreuses dispositions d'application immédiate ou celles dont l'échéance est passée depuis 2017 sont encore en cours de mise en œuvre sans garantie d'une date certaine de leur achèvement. Cette situation concerne aussi des réformes contenues dans le PAG et celles dont la mise en œuvre constitue un engagement du gouvernement envers les partenaires techniques et financiers CPIA, DeMPA et Doing Business de la Banque Mondiale, PIMA du FMI sans oublier le PEFA.

L'actualisation en vue du PGRGFP offre une occasion de sceller une nouvelle alliance entre les diverses parties prenantes de sa mise en œuvre. En vue de la réussite de cette nouvelle phase, les suggestions de la Société Civile, dans le cadre de l'actualisation imminente du PGRSGFP ou de l'élaboration d'un nouveau plan de réforme de la gestion des finances publiques concernent :

- une implication plus forte de la Société Civile dans l'élaboration du plan global, le suivi-évaluation de sa mise en œuvre et dans les évaluations par les instances internationales de notre système

**de gestion des finances publiques ;**

- **une évaluation prévisionnelle du coût de toutes les actions de réformes avec une imputation réelle des crédits concernés aux différentes structures chargées de leur mise en œuvre ;**
- **la prise en compte et la budgétisation des actions découlant des recommandations contenues dans les rapports des évaluations d'instances internationales comme le rapport PIMA et le Rapport DeMPA, etc. ;**
- **la poursuite de la prise des textes d'application et de la mise en place des outils d'opérationnalisation et des acteurs pour les différentes réformes ;**
- **la généralisation des plans d'actions budgétisées de mise en œuvre des diverses catégories de réformes.**



## I- INTRODUCTION

### 1.1- Contexte et justification de la mission

La transparence dans les finances publiques oblige les pouvoirs publics à créer les conditions nécessaires pour permettre aux citoyens **d'exercer leur droit de regard sur la gestion publique et d'animer le débat public** sur la gestion des finances publiques par les différents acteurs qui en ont la charge. Elle engage les Organisations de la Société Civile (OSC) dans la responsabilité et le devoir de participer à l'élaboration et à la gestion des politiques publiques tout en veillant à la bonne exécution des budgets et à la promotion de la redevabilité au niveau des différents acteurs. Pour rendre effective et efficace cette participation des OSC, le programme « Renforcement et Participation de la Société Civile » (RePaSOC) a prévu entre autres activités le renforcement des OSC ou coalitions d'OSC actives dans le domaine du suivi budgétaire en leur accordant une subvention directe. Dans ce cadre, après une étude, le consortium SOCIAL WATCH BENIN/ RIFONGA-Bénin a été identifié comme Coalition d'OSC à forte valeur ajoutée dans le secteur et capable de porter un projet qui contribuera à l'amélioration de la prise en compte des aspirations de la Société Civile dans le processus budgétaire. Ainsi, suite à la notification de la sélection par la Régie du RePaSOC, les deux réseaux se sont retrouvés pour faire un état des lieux qui leur a permis d'identifier sur la base de leurs expériences antérieures les acquis et les points d'attention sur lesquels le projet portera en vue d'atteindre les résultats attendus.

Le domaine des réformes du système de la Gestion des Finances Publiques (GFP) apparaît comme un domaine important pour la Société Civile pour comprendre le sens des mesures prises dans le cadre de la gestion financière publique et le renforcement de la qualité de la veille citoyenne sur les finances publiques.

Depuis 2009, le système de GFP au Bénin est soumis à diverses initiatives de réformes : les unes sur la base du cadre harmonisé de la gestion des finances publiques de l'UEMOA, les autres par les

partenaires techniques et financiers et enfin, certaines découlent de la vision du Gouvernement traduite dans le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) et des mesures internes devenues nécessaires suite aux évaluations internes des structures de mise en œuvre.

Ces initiatives de réformes comportent de nombreuses innovations destinées à renforcer la qualité de la gestion des finances publiques, ce qui fait qu'elles reçoivent un écho favorable dans l'opinion. Mais de nombreuses contingences connues ou non ralentissent la mise en œuvre efficace des réformes de tous ordres sur les finances publiques. L'une des preuves est le retard dans la mise en œuvre intégrale des dispositions du CHFP de l'IUEMOA prévues pour le 31 décembre 2017 pour la budgétisation en mode programme.

Pour piloter la mise en œuvre de ces réformes d'origines diverses, le Ministère de l'Économie et des Finances s'est doté d'un Plan Global de Réforme du Système de Gestion des Finances Publiques (PGRSGFP). Ce plan est assorti chaque année d'un plan de travail annuel et des dispositifs de financements prenant en compte le budget de l'État et la contribution des partenaires techniques et financiers.

De son côté, la Société Civile organise depuis 2019, une revue annuelle de la mise en œuvre des engagements du gouvernement relatifs aux réformes des finances publiques. La présente constitue la deuxième édition.

Depuis la première édition de cette revue annuelle, la Société Civile salue son implication de plus en plus dans les activités de suivi des réformes comme :

- la revue annuelle des réformes, politiques, programmes et projets communautaires de l'UEMOA au Bénin ;
- la revue des finances publiques organisée chaque année par le Ministère de l'Économie et des Finances ;
- les divers rapports des instances internationales appréciant selon le cas un ou plusieurs aspects du système de GFP.

Comme son précédent, le présent rapport expose les principales réformes engagées sur les finances publiques en faisant une analyse des niveaux d'exécution ; analyse qui se démarque des outils officiels d'évaluation desdites réformes en particulier les évaluations internes et celles de l'UEMOA. Il débouche sur des recommandations pour une veille citoyenne plus efficace sur les réformes en étude en vue de garantir pour le Bénin un des meilleurs systèmes de GFP dans l'intérêt des citoyens, contribuables et usagers des services publics.

## **1.2- Objectifs de la mission**

### **1.2.1 Objectif global**

Il s'agit de rédiger le rapport alternatif de la Société Civile sur la mise en œuvre des réformes du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA et des autres engagements de réformes pris par les autorités nationales en matière de gestion des finances publiques au titre de l'année 2020.

### **1.2.2 Objectifs spécifiques**

De façon spécifique, la mission vise à :

- présenter les différentes réformes engagées sur le système de gestion des finances publiques au Bénin ;
- faire une analyse du niveau d'exécution de ces réformes en comparaison avec les évaluations précédentes desdites réformes ;
- formuler des recommandations pour un meilleur suivi citoyen de la mise en œuvre des réformes du système de GFP au Bénin.

## **1.3- Approche méthodologique**

La mission s'est appuyée sur des informations recueillies sur le terrain auprès des structures de mise en œuvre des réformes du système de gestion des finances publiques pour former une opinion indépendante de la communication officielle du Gouvernement sur lesdites réformes. Dans certains cas, l'analyse de certains documents s'est imposée.

Par ailleurs, pour la restitution des actions de réformes au regard des objectifs à mesurer par la mission de revue annuelle de l'UEMOA, la grille de l'édition 2020 de l'évaluation a été utilisée pour apprécier le niveau des réformes point par point selon les mêmes critères et pondérations.

Mieux, il faut saluer l'implication de la Société Civile dans cette évaluation depuis l'édition 2019 de présente expérience par les services du Ministère de l'Economie et des Finances qui ont coopéré à l'effectivité de cette revue alternative.

Pour 2020, toutes les étapes de cette évaluation ont connu la participation de la Société Civile à travers les représentants de Social Watch Bénin/RIFONGA Bénin.

#### **1.4- Difficultés rencontrées**

Dans la réalisation des travaux de collecte de données, la mission a été confrontée à plusieurs difficultés importantes au nombre desquelles :

- la non disponibilité des cadres techniques compétents pour fournir les informations sollicitées : plusieurs rendez-vous ont été reportés voire annulés au dernier moment ;
- l'absence d'informations et de statistiques précises et actuelles sur certains aspects de la réforme ;
- la réticence des cadres à communiquer les informations sur la mise en œuvre des réformes.



## II- BILAN DES PROCESSUS DE REFORMES DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU BENIN

### 2.1- Les réformes inspirées des directives communautaires de l'UEMOA

#### 2.1.1- Les réformes du CHFP de l'UEMOA de 2009

##### 2.1.1.1- La transparence dans la gestion des finances publiques

Le premier code de transparence dans la gestion des finances publiques au Bénin est le décret n°2015-035 du 29 janvier 2015. Produit de la transposition de la Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, il porte sur la philosophie selon laquelle « *L'argent public est au cœur de la démocratie et de l'État de droit* ». Il envisage donc de soumettre la gestion des fonds publics aux principes de l'État de droit que sont : l'égalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité.

Il instaure pour les acteurs de la gestion publique, des obligations en matière de transparence, d'information, d'intégrité et de rectitude.

En engageant les autorités publiques à créer les conditions pour que le **citoyen soit mis en capacité d'exercer son droit de regard sur la gestion publique et d'animer le débat public** sur les finances publiques, la transparence budgétaire octroie à la **Société Civile**, en lui diffusant une information régulière et transparente, de pouvoir apprécier la qualité de la gestion publique. Pour cela, ses besoins sont :

- une information exhaustive et fiable sur les activités passées, présentes et futures des administrations publiques pour contribuer à la prise de décisions efficaces de politiques économiques ;
- des informations utiles lui permettant de veiller à ce que les autorités publiques répondent de leurs choix de politiques publiques.

Pour que la transparence budgétaire soit réalité, diverses actions de réformes découlant des dispositions du Code de Transparence doivent être mises en œuvre par le Bénin, à l'instar des autres États de l'UEMOA. Pour 2020, celles qui font l'objet d'attention sont résumées dans le tableau ci-après :

**Tableau n°1 : Point du suivi de l'état de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.**

Objectif mesuré	Pon-dération	Éva-luation 2019	Éva-luation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>75</b>	<b>90</b>	Décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin	-
1. Transposition	3	3	3	Décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin	Conforme
2. Notification	2	2	2	Décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin	Conforme
3. Les règles relatives au taux de recouvrement des impositions de toute nature sont du seul domaine de la loi	10	10	10	- Constitution (Loi n°90-32 du 11 déc.1990), Art 98. ; - Loi de finances de chaque année.	Conforme
4. Publication des contrats entre l'administration publique et toutes catégories d'entreprises	15	4,5	15	Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics. À la date de la revue, le Bénin ne dispose pas de contrats miniers. Cependant un arrêté portant publication de titres miniers a été produit	Le plaidoyer de la Société Civile à cet effet ne donne pas encore de résultats tangibles

<p>5. Publication du niveau et de la composition de l'endettement public, des actifs financiers et autres obligations de l'État non liés à la dette ainsi que ses avoirs en ressources naturelles</p>	<p>15</p>	<p>10,5</p>	<p>15</p>	<p>Le niveau de la dette, sa composition et les obligations non liées à la dette sont publiés trimestriellement.</p>	<p>-</p>
<p>6. Publication annuelle du calendrier budgétaire</p>	<p>10</p>	<p>10</p>	<p>10</p>	<p>Arrêté n°0348/MEF/DC/SGM/DGB du 14 février 2020 portant fixation du planning des tâches relatives à l'élaboration de la loi de finances pour la gestion 2021 et du budget pluriannuel 2021-2023</p>	<p>Avec le nouveau, Décret n°2020-495 du 7 octobre 2020 portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires, la prise en compte du DOB et la participation de la Société Civile dans le processus ont été actés.</p>
<p>7. Déclaration du patrimoine des autorités publiques, élus et hauts fonctionnaires au début et en fin de mandat ou fonction</p>	<p>20</p>	<p>20</p>	<p>20</p>	<p>Loi n°2011-20 du 12 octobre 2012 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin</p>	<p>Cette loi est modifiée par la Loi n°2020-09 du 23 avril 2020 portant création, mission, organisation et fonctionnement du Haut-Commissariat à la prévention de la corruption en République du Bénin.</p> <p>Par ailleurs, les contrôles requis n'ont jamais démarré au Bénin du fait des difficultés de fonctionnement de la Chambre des comptes et malgré une décision de la Cour constitutionnelle enjoignant au Ministre des finances de lui mettre les ressources nécessaires à disposition.</p> <p>La nomination du Haut-Commissaire à la Prévention de la Corruption n'est pas encore effective alors que le mandat des membres de l'ex Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption est arrivé à terme depuis plusieurs mois.</p>

8. Création, installation et fonctionnement de la Cour des Comptes	25	15	15	Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin telle que modifiée par la loi 2019-40 (Article 134)	<p>PAS ASSEZ CONFORME</p> <p>Suite à la Révision constitutionnelle, la création de la Cour des Comptes est devenue effective.</p> <p>Le 30 décembre 2020, le parlement a voté la loi organique sur la Cour des comptes. Le processus de sa promulgation est en cours.</p> <p>En attendant, c'est la Chambre des Comptes de la Cour Suprême qui, en vertu des dispositions transitoires de la Constitution, continue d'assurer les fonctions dévolues à la Nouvelle Cour des Comptes.</p> <p>La Société Civile a été très active en matière de plaidoyer sur le sujet.</p>
--	----	----	----	--	---

**Source :** Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020 à partir des informations recueillies

En matière de transparence dans la gestion des finances publiques, le Bénin enregistre une hausse de 15 points dans la mise en œuvre des dispositions communautaires prescrites allant de 75 en 2019 à 9 en 2020.

L'écart entre cette note et la cible de 100 est due à la non fonctionnalité de la Cour des Comptes.

A cet effet, il faut saluer le vote de la loi organique sur la Cour des Comptes intervenu le 30 décembre 2020 à l'Assemblée Nationale.

L'achèvement du processus de promulgation de cette loi organique permettra de mettre en place quelques structures et de nommer des membres (le Président, le Procureur général, les chambres, les Présidents de chambres, le Conseil supérieur des comptes, le secrétariat général, choix du siège), puis d'accélérer le processus d'élaboration et de vote des autres lois d'opérationnalisation de la Cour des comptes comme :

- la loi sur les procédures ;
- le statut des magistrats de la Cour ;
- la loi sur les cours régionales des comptes.

En tout état de cause, le démarrage des activités de la Nouvelle Cour devra se faire sans délai.

### **2.1.1.2- Les réformes budgétaires**

Après le Code de transparence dans la gestion des finances publiques, la Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances (LOLF) constitue la pierre angulaire de la réforme budgétaire consacrant la gestion axée sur les résultats comme mode officiel de gestion des finances publiques au Bénin.

L'une des ambitions de cette réforme majeure est **le passage d'un budget de moyens à un budget de résultats.**

Pour sa concrétisation, le PGRGFP 2017-2020 comporte l'axe 1 : Renforcer les capacités de préparation du budget et organiser le passage à la budgétisation par programmes. Il vise donc la mise en place des dispositifs permettant de traduire dans les budgets des administrations publiques, de manière transparente, réaliste et sincère, les priorités nationales en matière de développement économique et social. Le développement d'un nouveau système d'exploitation, le Système d'Information sur la Gestion des Finances Publiques (SIGFP) en remplacement du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) est l'activité majeure pour officialiser la gestion budgétaire en mode programme. C'est l'objet du Programme d'Appui à la Gouvernance Économique (PAGE).

La présentation des crédits selon les politiques publiques poursuivies par l'État devrait permettre aux acteurs externes d'apprécier plus aisément les choix budgétaires et les priorités du Gouvernement. C'est ce que vise la Directive n°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 internalisée à travers le Décret n°2014-794 du 31 décembre 2014 portant

nomenclature budgétaire de l'État. Ainsi les opérations budgétaires de l'État sont classées comme suit :

- les recettes selon les classifications administrative et économique ;
- les dépenses selon les classifications programmatique, administrative, fonctionnelle et économique.

**Tableau n°2 : Point du suivi de l'état de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois des finances au sein de l'UEMOA.**

Objectif mesuré	Pon-dération	Éva-luation 2019	Éva-luation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances	<b>Pas conforme</b>
1. Transposition	3	3	3	Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois des finances	Conforme
2. Notification	2	2	2	Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois des finances	Conforme
3. Élaboration des documents de programmation budgétaire (DPPD, DPBEP, PAP) et production du RAP s règles relatives au taux et recouvrement des impositions de toute nature sont du seul domaine de la loi	20	20	10	- Le DPBEP 2021-2023 a été transmis au parlement pour et a été actualisé après le DOB ; -Tous les ministères ont leur DPPD 2021-2023.	PAS ASSEZ CONFORME Car la qualité des DPPD est encore amoindrie par la faible prise en compte de la pluri-annualité dans la gestion des investissements publics et des projets de PPP. Source : Rapport PIMA 2017 ; Le renforcement de capacité des acteurs envisagé n'a pu se tenir à cause du COVID-19. Par ailleurs de nombreuses difficultés caractérisent la production des RAP de la gestion n-1 par les ministères.

4. Tenue du DOB au plus tard le 30 juin de l'année	15	15	15	DOB tenu le 29 juin 2020 pour le compte du projet de loi de finances gestion 2021 à l'Assemblée Nationale du Bénin.	Le Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale a été modifié pour tenir compte de la tenue du DOB, intégrant officiellement cette nouvelle phase dans ce texte organique de l'institution parlementaire.
5. Règles de dépôt, de présentation et contenu des lois de finances	10	10	10	Délai de transmission du projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale : une semaine avant la session budgétaire d'octobre  Cf. Article 109 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 et Article 60 de la LOLF.	Tout ceci est intégré dans le nouveau décret n°2020-495 du 7 octobre 2020 portant calendrier des travaux budgétaires
6. Déconcentration de la fonction d'Ordonnateur principal des dépenses	25	25	25	Décret n°2000-601 sur la réforme des procédures d'exécution du budget de l'Etat	PAS ASSEZ CONFORME  Le décret n°2020-496 du 7 octobre 2020 portant procédures d'exécution budgétaire définit les conditions de cette déconcentration. Ce texte reste le premier après la LOLF à définir les modalités pratiques de cette réforme. C'est en 2021 que sa mise en œuvre devrait être effective.
7. Mise en œuvre des AE/CP	10	10	10	Les crédits d'investissements sont présentés en loi de finances sous forme d'AE et CP	PAS ASSEZ CONFORME  Une formation sur la mise en place d'un guide méthodologique de budgétisation des crédits en AE/CP a eu lieu en décembre 2020. La gestion 2020 ne peut donc être conforme audit guide.

8. Désignation des responsables de programmes	15	15	15	Les responsables des 84 programmes ont tous été désignés.	<p>PAS ASSEZ CONFORME</p> <p>Le décret n°2020-497 du 7 octobre 2020 est le premier texte qui définit les attributions et les modalités de nomination des responsables de programmes (RProg).</p> <p>Les précédentes nominations de RProg relèvent donc de la phase expérimentale.</p>
---	----	----	----	---	---

Source : Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020

**Tableau n°3 : Point du suivi de l'état de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n° 08/2009/CM/UEMOA DU 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA.**

Objectif mesuré	Pondération	Évaluation 2019	Évaluation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>Décret n°2014-794 du 31 décembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'État</b>	
1. Transposition	3	3	3	Décret n°2014-794 du 31 décembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'État	Conforme
2. Notification	2	2	2		Conforme
3. Présentation du budget dans son volet recettes conformément au tableau 1 annexé à la Directive (art. 3)	30	30	30	Confère documents budgétaires	
4. Présentation des dépenses selon les classifications économique, fonctionnelle et par programme (art. 4)	30	30	30	Confère documents budgétaires	
5. Présentation des tableaux matriciels croisés (art. 14)	35	35	35	Un logiciel de programmation est en cours	

Source : Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020



Sur les réformes budgétaires, la mission note des avancées faites par le Bénin notamment avec la généralisation de la gestion budgétaire en double commande à tous les ministères, la parution des décrets relatifs à la gestion budgétaire en mode programme et aux attributions des responsables de programme, l'élaboration de deux outils importants que sont le guide d'élaboration des politiques et stratégies et le manuel de procédures sur la budgétisation en mode programme auxquels s'ajoute le guide du dialogue de gestion. L'expérimentation en double commande se poursuivra en 2021 avec la prise en compte des structures déconcentrées de l'Etat.

Elle note par ailleurs des critères omis par la Mission d'Évaluation de l'UEMOA et qui concernent la DLF sur les points ci-après :

- en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes budgétaires, le dispositif garantissant la performance des programmes à travers la qualité des indicateurs de performance, la qualité des PAP (art 12) ;
- l'existence et la fonctionnalité d'un dispositif interne et de contrôle de gestion (art 13) ;
- le contrôle des rapports annuels de performance par la Cour des comptes devant déboucher sur les avis de la Cour des comptes (art 75).

### **2.1.1.3- Les réformes comptables**

La rénovation du cadre comptable de la gestion publique s'est traduite par l'internalisation de deux directives l'une portant sur le règlement général sur la comptabilité publique, l'autre sur le plan comptable de l'État.

Son opérationnalisation fait l'objet du programme 6 de l'axe 3 du PGRGFP. Ce programme est intitulé « Tenue et garantie de l'intégrité des comptes administratifs et des comptes de gestion, et mise en place de la comptabilité des matières en application de la Directive n°03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 ».

Le but de la réforme comptable prônée par l'UEMOA est d'amener les États membres dont le Bénin à faire preuve de sa capacité à faire face à ses engagements envers ses divers créanciers. Le passage à une comptabilité d'exercice intégrant tous les éléments du patrimoine des entités du secteur public en général et de l'État en particulier, est au cœur de la réforme.

**Tableau n° 4 : Point du suivi de l'état de transposition et de l'application des dispositions de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA**

Objectif mesuré	Pondération	Évaluation 2019	Évaluation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>Décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique</b>	
1. Transposition	3	3	3	Décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP)	Conforme
2. Notification	2	2	2		Conforme
3. Responsabilités des acteurs (Ordonnateurs, Comptables Publics, Contrôleurs financiers) et modalités de mise en œuvre définies	20	20	20	Art 9 à 15; 34; 117 et 118 du RGCP pour les contrôleurs financiers et les comptables publics	<p>PAS ASSEZ CONFORME</p> <p>-En ce qui concerne les ordonnateurs principaux, voir LOLF et Constitutions ;</p> <p>-Pour les responsables de programme, voir Décret n°2020-497 du 7 octobre 2020 ;</p> <p>-Mais les modalités de mise en jeu de cette responsabilité pour les comptables publics devraient faire l'objet d'un texte spécifique portant statut des comptables publics qui n'est pas encore pris quoiqu'un texte sur le statut des comptables des matières est pris (Décret n°2018-135) mais pas encore appliqué.</p>

4. Tenue de la comptabilité budgétaire par les Ordonnateurs principaux (art. 15, 75)	20	20	20	Le compte administratif est élaboré	
5. Tenue et élaboration des comptes annuels de l'Etat (art. 80)	20	20	20	CGAF disponible	NON CONFORME Comme le dénonce la Chambre des comptes dans les RELF, les comptes annuels ne sont pas élaborés en conformité avec les dispositions de l'article 107 du RGCP depuis 2016
6. Reddition des comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat, au 30 juin de l'année suivante (art. 97)	20	20	20	Lettre n°3473/MEF/DGTC/ACCT/SSAM/SP du 28 juin 2017.	Pour l'État, le délai commence à être respecté. Des efforts pour améliorer cet acquis sont souhaités dans un contexte où la fonction de comptable principal de l'État vient d'être déconcentrée au niveau des ministères et institutions de l'État.
7. Accessibilité des rapports de contrôle au public (art. 95.1)	15	15	15	Les rapports d'activités de l'IGF sont disponibles.	NON CONFORME Textes fixant les modalités de publication des rapports de contrôle non pris et non publication desdits rapports.

**Source :** Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020.

**Tableau n°5 : Point du suivi de la transposition et d'application des dispositions de la directive n°09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'État au sein de l'UEMOA**

Objectif mesuré	Pondération	Évaluation 2019	Évaluation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>70,25</b>	<b>70,25</b>	Arrêté n°0410-c/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 2 février 2015 portant plan comptable de l'État	Pas de progrès dans la mise en œuvre des réformes du PCE
1. Transposition	3	3	3	Arrêté n°0410-c/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 2 février 2015 portant plan comptable de l'État	Conforme
2. Notification	2	2	2		Conforme
3. Tenue de la comptabilité générale et élaboration des états financiers (art. 2, 5, 28, 15, 22, 23, 29)	70	20	40,25	Pas de bilan, pas de pratique d'amortissement et de provision	Pas d'avancées enregistrées
4. Production de la balance générale des comptes du Trésor	25		25	Effectif	PAS CONFORME Des irrégularités sur la balance sont relevées par la Chambre des comptes dans son RELF 2019. Leur correction reste un défi dans le cadre de la nouvelle déconcentration de la fonction de comptable principal de l'Etat en cours.

**Source :** Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020.

Au cours de la période sous-revue, les avancées ci-après ont été notées en application des dispositions de réforme du cadre comptable :

- la déconcentration de la fonction de comptable principal de l'État. Opérationnalisée par l'arrêté n°1551-c/MEF/DC/SGM/DGTCP/DCP/SP/240SGG20 du 22 juin 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, elle crée des comptables principaux de l'État dans les ministères et institutions de l'État ainsi que dans les départements. La nomination des trésoriers des ministères et des institutions a suivi ;
- l'opérationnalisation du Compte Unique du Trésor par l'arrêté n°2481-c/MEF/CAB/SGM/DGTCP/DRC/TGE/SP/412SGG20 du 15 octobre 2020 portant création et modalités de fonctionnement du Compte Unique du Trésor ;
- l'actualisation de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses publiques par l'arrêté n°2636-c/MEF/DC/SGM/DGB/DGTCP/CF/SP/434SGG20 du 4 novembre 2020.

Cependant les réformes comptables devant déboucher sur la tenue d'une réelle comptabilité générale, la pratique des amortissements et provisions, la production de la Balance Générale du Trésor ainsi que les états financiers de l'Etat méritent davantage d'efforts de la part des structures concernées.

#### **2.1.1.4- Les réformes statistiques**

Le Tableau des opérations financières de l'État (TOFE) est un document standardisé constitué d'agrégats des ressources et des charges de l'État. Sa projection, généralement à trois ans, donne un éclairage sur l'évolution de la structure du budget de l'État. Il sert de référence au plan macro-économique. Les critères de convergence budgétaire dans le cadre de la surveillance multilatérale des politiques de finances publiques nationales, sont maintenant calculés à partir du TOFE UEMOA établi sur la base du Décret portant Tableau des opérations

financières de l'État. Ce texte fixe donc les principes généraux relatifs à l'élaboration et à la présentation commune des statistiques sur les opérations financières des États membres de l'UEMOA, principes tirés des normes internationales en matière de finances publiques, notamment celles du *Manuel de statistiques de finances publiques 2001 (MSFP 2001)* du FMI.

C'est 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 qui est le fondement juridique des réformes liées au TOFE. Elle a été internalisée par le Décret n°2014-573 du 7 octobre 2014 portant Tableau des opérations financières de l'État. Elle précise les règles de comptabilisation des ressources et des charges, les unités d'administration publique couvertes (ex. unités budgétaires, unités de sécurité sociale) et les modes d'enregistrement des données basés sur les droits constatés.

En effet, les statistiques étant l'aboutissement de la chaîne du système d'information financière de l'État et des autres administrations publiques, l'élaboration du TOFE doit être participative de concert avec les autres textes sur la nomenclature budgétaire et sur le Plan Comptable de l'État, puisque les rapports d'exécution du budget de l'État et les états financiers constituent des sources statistiques essentielles. C'est tout l'objet du le Décret n°2014-573 du 7 octobre 2014 portant Tableau des opérations financières de l'État découlant de la transposition de 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.

Le point de la mise en œuvre des réformes liées au TOFE est résumé dans le tableau n°6 ci-après :

**Tableau n°6 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant TOFE au sein de l'UEMOA**

Objectif mesuré	Pondération	Évaluation 2019	Évaluation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	<b>Décret n°2014-573 du 7 octobre 2014 portant élaboration du Tableau des opérations financières de l'État (TOFE)</b>	
1. Transposition	3	3	3	Décret n°2014-573 du 7 octobre 2014 portant élaboration du Tableau des opérations financières de l'État (TOFE)	Conforme
2. Notification	2	2	2		Conforme
3. Élaboration du cadre d'analyse minimum (art. 26)	15	15	15		-
4. Élargissement du champ du TOFE aux autres unités de l'administration publique (art. 25)	25	25	25	Le Bénin a procédé à la codification des comptes des 77 collectivités locales et de la sécurité sociale et dispose d'un applicatif permettant de générer la balance	
5. Élargissement du champ du TOFE aux autres unités de l'administration centrale (EPA, ISBL (art. 25)	25	0	25	178 EPA ont été recensés avec codification	
6. Élaboration d'un TOFE sur la base des droits constatés (art. 25)	30	15	30	TOFE hybride	

**Source :** Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020

En somme, des progrès sensibles sont notés dans les travaux d'amélioration du TOFE béninois. Seulement les intrants sont produits par la DGTCP qui devra accélérer les réformes comptables en vue de rendre des statistiques conformes aux normes internationales requises dans le cadre de l'élaboration du TOFE.

## **2.1.2- Les réformes découlant des directives complémentaires au CHFP de l'UEMOA**

Les directives complémentaires au CHFP de l'UEMOA concernent les Marchés Publics, la comptabilité des matières et le régime financier des collectivités territoriales.

### **2.1.2.1- Les Marchés Publics**

Les instances communautaires de l'UEMOA ont eu une activité dynamique et florissante dans le domaine des Marchés Publics depuis les années 2000. L'objectif est de **protéger les deniers publics par la rationalisation des dépenses publiques par la mise en place d'un système de passation des marchés transparent et efficace pour la mise en œuvre des projets de développement.**

C'est dans cette logique que trois grands textes ont été pris comme des piliers des textes communautaires de la réforme des Marchés Publics que sont :

- la décision n° 01/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du document de conception du projet de réforme des Marchés Publics des États membres de l'UEMOA ;
- la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des Marchés Publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;
- la directive n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des Marchés Publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

A ces piliers se sont ajoutées d'autres textes comme le montre le tableau n°7 ci-après qui fait le point de leur transposition par le Bénin.



## **Tableau n°7: Situation de la transposition des textes communautaires relatifs à la commande publique**

<b>Texte communautaire</b>	<b>Texte national d'internalisation</b>
Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative aux procédures de passation, d'exécution et de règlement des Marchés Publics et des délégations de service public	<b>la Loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des Marchés Publics en République du Bénin</b>  REMPLAÇANT le précédent code qui était :
Directive n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative au contrôle et à la régulation des Marchés Publics et des délégations de service public	Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics en République du Bénin
Directive n°04/2012/CM/UEMOA du 28 septembre 2012 relative à l'éthique et à la déontologie dans les Marchés Publics et les délégations de service public	Décret n°2018-230 du 13 juin 2018 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique
Décision n°11/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 portant adoption du dossier standard régional d'acquisition (DSRA) de Marchés Publics et de délégations de service public	Décret n°2018-229 du 13 juin 2018 portant approbation des documents types de passation des Marchés Publics en République du Bénin
Décision n°12/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 portant adoption du dossier standard régional d'acquisition (DSRA) de prestations intellectuelles et du modèle de rapport d'évaluation	
Décision n°13/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 portant adoption des dossiers standards régionaux d'acquisition (DSRA) de travaux, de fournitures, de services courants et du modèle de rapport d'évaluation	
Directive n°02/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 relative à la réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée	Internalisation en cours : un projet de loi transmis à l'Assemblée Nationale.
Décision n°03/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 portant adoption du Plan d'action des réformes des Marchés Publics et des délégations de service public	Décret n°2018-232 du 13 juin 2018 fixant les seuls de passation, de sollicitation de prix ; de dispense, de contrôle et d'approbation des Marchés Publics en République du Bénin

**Source :** Extrait actualisé du Rapport de la Revue alternative de la Société Civile sur la mise en œuvre des réformes de l'espace communautaire en 2019 et des engagements pris par les autorités

nationales en matière de gestion des finances publiques, septembre 2019, page 45.

Les tableaux n°8 à 14 suivants récapitulent la situation de mise en œuvre des différentes directives communautaires relatives à la commande publique.

**Tableau n°8 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative aux procédures de passation, d'exécution et de règlement des Marchés Publics et des délégations de service public**

Objectif mesuré	Pon-déra-tion	Éva-luation 2019	Éva-luation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics en République du Bénin (code ayant servi à l'évaluation avec ses textes d'application)	La Loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des Marchés Publics en République du Bénin est adoptée en remplacement de la Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017. Ses textes d'application sont en cours de parution
1. Transposition	3	3	3		Conforme
2. Notification	2	2	2	Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics en République du Bénin	Conforme
3. Obligation de tenue d'un Plan de Passation des Marchés (PPM)	20	15	20	Art. 23 de la Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics	-

4. Consécration de l'Appel d'offres ouvert comme procédure de droit commun	20	20	20	Art. 31 de la Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics	
5. Encadrement des règles et délais de publicité des avis d'appel à la concurrence	20	20	20	Art. 63 et 64 de la Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics	
6. Encadrement du recours aux marchés de gré à gré	20	20	20	Art. 49, 50, 51, 52, 54 et 55 de la Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics	
7. Aménagement des règles de sollicitation de prix en dessous des seuils de l'Appel d'offres	15	15	15	Art. 33 de la Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics et Décret n° 2018-227 du 13 juin 2018, fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix	

**Source :** Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020

**Tableau n°9 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la directive n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative au contrôle et à la régulation des Marchés Publics et des délégations de service public**

Objectif mesuré	Pondération	Évaluation 2019	Évaluation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>85</b>	Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics en République du Bénin  (Code ayant servi à l'évaluation avec ses textes d'application)	<b>La Loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des Marchés Publics en République du Bénin</b> est adoptée en remplacement de la Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017.  Ses textes d'application sont en cours de parution
1. Transposition	3	3	3	Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics en République du Bénin	Conforme
2. Notification	2	2	2		Conforme
3. Création et fonctionnement d'un organe de contrôle à priori des Marchés Publics	20	20	20	- Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017, art. 14 ; - Décret n°2018-225 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de contrôle des Marchés Publics	-
4. Création et fonctionnement d'un organe de régulation des Marchés Publics	20	20	20	-Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017, art. 18 ; -Décret n°2018-223 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des Marchés Publics	

5. Création d'un dispositif anticorruption	20	20	20	Numéro vert : 81 01 01 01	
6. Mise en place d'un Comité de Règlement des Différends	20		20	-Article 19 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics ; -Articles 24, 25, 26 du décret n°2018-223 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics	
7. Réalisation des audits indépendants des Marchés Publics par les ARMP	15	15	0	Article 4, point 10 du décret n°2018-223 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics	Les derniers audits datent de 2019

**Source :** Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020

**Tableau n°10 : Point du suivi de la transposition et d'application des dispositions de la directive n°04/2012/CM/UEMOA du 28 septembre 2012 relative à l'éthique et à la déontologie dans les Marchés Publics et les délégations de service public**

Objectif mesuré	Pondération	Évaluation 2019	Évaluation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	Décret n°2018-230 du 13 juin 2018 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique	
1. Transposition	3	3	3	Décret n°2018-230 du 13 juin 2018 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique	Conforme
2. Notification	2	2	2		Conforme
3. Dispositions relatives aux valeurs et aux principes généraux inhérents à toute activité publique	25	25	25	Décret 2018-230 du 13 juin 2018, art. 4	-
4. Dispositions relatives aux règles spécifiques d'éthique et de déontologie applicables aux acteurs publics	25	25	25	Décret 2018-230 du 13 juin 2018, art. 8	
5. Dispositions relatives aux règles spécifiques d'éthique et de déontologie applicables aux candidats, soumissionnaires et titulaires	25	25	25	Décret 2018-230 du 13 juin 2018, art. 11	
6. Dispositions spécifiques aux conflits d'intérêts	20	20	20	Décret 2018-230 du 13 juin 2018, art. 13	

**Source : Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020**

**Tableau n°11 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Décision n°11/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 portant adoption du dossier standard régional d'acquisition (DSRA) de délégations de service public**

Objectif mesuré	Pondération	Évaluation 2019	Évaluation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	Décret n°2018-229 du 13 juin 2018 portant approbation des documents types de passation des Marchés Publics	
1. Incorporation dans les États membres	50	50	50	- Article 56 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics ;	Conforme
2. Application effective de la Décision	50	50	50	- Décret n°2018-229 du 13 juin 2018 portant approbation des documents types de passation des Marchés Publics	Conforme

Source : Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020

**Tableau n°12 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Décision n°13/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 portant adoption des dossiers standards régionaux d'acquisition (DSRA) de travaux, de fournitures, de services courants et du modèle de rapport d'évaluation**

Objectif mesuré	Pondération	Évaluation 2019	Évaluation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	Décret n°2018-229 du 13 juin 2018 portant approbation des documents types de passation des Marchés Publics	
1. Incorporation dans les États membres	50	50	50	- Article 56 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics ;	Conforme
2. Application effective de la Décision (une seule disposition)	50	50	50	- Décret n°2018-229 du 13 juin 2018 portant approbation des documents types de passation des Marchés Publics	Conforme

Source : Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020

**Tableau n°13 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Directive n°02/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 relative à la réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée**

Objectif mesuré	Pondération	Évaluation 2019	Évaluation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	-	<b>Un projet de loi d'internalisation de la directive serait déposé à l'Assemblée Nationale pour adoption</b>
1. Transposition	15	0	0	-	-
2. Notification	5	0	0	-	-
3. Collaboration entre maître d'ouvrage public, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre	40	0	0	-	-
4. Règles régissant la collaboration entre la maîtrise d'ouvrage public et la maîtrise d'ouvrage public déléguée	40	0	0	-	-

**Source :** Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020



**Tableau n°14 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Décision n°03/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 portant adoption du Plan d'action des réformes des Marchés Publics et des délégations de service public**

Objectif mesuré	Pondération	Évaluation 2019	Évaluation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>Décret n° 2018-232 du 13 juin 2018 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense, de contrôle et d'approbation des Marchés Publics en République du Bénin</b>	<b>Les réformes en cours sur la prise des textes d'application du nouveau code des Marchés Publics serviront de référence pour l'appréciation</b>
1. Incorporation dans les États membres	25	25	25	Décret n° 2018-232 du 13 juin 2018 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense, de contrôle et d'approbation des Marchés Publics en République du Bénin	-
2. Rehausser les seuils de passation de marchés requérant le recours à la méthode d'appel d'offres	25	25	25	Article 3 dudit Décret	-
3. Rehausser les seuils de revue préalable à partir desquels l'avis de l'organe de contrôle est requis	25	25	25	Articles 9, 10 et 11 dudit Décret	-
4. Relever les seuils de délégation d'approbation des marchés par le Ministre chargé des Finances	25	25	25	Articles 13 et 14 dudit Décret	-

Source : Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020

En dehors des textes nationaux ci-dessus cités, le cadre juridique des Marchés Publics au Bénin, est constitué des textes ci-après :

- **le tout nouveau code des Marchés Publics : la Loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des Marchés Publics en République du Bénin ;**
- le Décret n°2018-223 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ;
- le Décret n°2018-224 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics en République du Bénin ;
- le Décret n°2018-225 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Contrôle des Marchés Publics en République du Bénin ;
- le Décret n°2018-226 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics et de la Commission de Passation des Marchés Publics ;
- le Décret n°2018-227 du 13 juin 2018 fixant les règles et modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix ;
- le Décret n°2018-228 du 13 juin 2018 fixant les délais impartis aux organes de passation, de contrôle et d'approbation des Marchés Publics ;
- Décret n°2018-229 du 13 juin 2018 portant approbation des documents types de passation des Marchés Publics ;
- Décret n°2018-230 du 13 juin 2018 portant Code d'Ethique et de Déontologie dans les Marchés Publics ;
- le Décret n°2018-231 du 13 juin 2018 portant procédures d'élaboration des plans de passation des Marchés Publics ;

- le Décret n°2018-233 du 13 juin 2018 fixant les procédures et modalités de passation des Marchés Publics relatifs aux besoins de défense et de sécurité nationale exigeant le secret.

Entre 2019 et 2020, le système des Marchés Publics au Bénin a connu des réformes dont :

- la poursuite de la mise en place des structures déconcentrées de la DNCMP avec la nomination des Délégués du Contrôle des Marchés Publics dans les ministères et institutions de l'État qui dirigent les cellules de contrôle des Marchés Publics de ces structures ;
- la réforme du Code des Marchés Publics, la réforme des Personnes Responsables des Marchés Publics.

Ce nouveau Code des Marchés Publics **maintient les organes de passation des Marchés Publics prévus par les directives n°4 et 5 de l'UEMOA** à savoir :

- ✚ la **PERSONNE RESPONSABLE DES MARCHÉS PUBLICS** (Article 12 de la directive n° 04) : dont les conditions de nomination sont moins rigides désormais ;
- ✚ la **COMMISSION D'OUVERTURE ET D'ÉVALUATION DES OFFRES** (Article 13 de la directive n° 04) : la commission d'ouverture et d'évaluation devenue ad hoc ;
- ✚ **L'ENTITÉ ADMINISTRATIVE DE CONTRÔLE A PRIORI, L'ORGANE D'APPROBATION** (Article 16 de la directive n° 04) : les cellules de contrôle des Marchés Publics que vont diriger les délégués du contrôle des Marchés Publics (DCMP) et la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;
- ✚ **L'ORGANE DE RÉGULATION** (Article 5 de la directive n° 05), en charge aussi du contrôle a posteriori : l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

Il allège la **procédure d'approbation** en responsabilisant davantage les ordonnateurs des budgets ; le principe de la **séparation de l'autorité de signature de celle de l'autorité approbatrice étant maintenu**. Ainsi pour un ministère, la PRMP signe le marché et le ministre l'approuve. Dans un établissement public, la PRMP signe et le Directeur général approuve. De même le maire approuvera lui-même le marché passé et signé par sa PRMP désignée par lui ; il n'aura plus à requérir l'approbation de son préfet sur les Marchés Publics. Ce pouvoir d'approbation peut être délégué.

✚ La détermination des besoins et la planification des Marchés Publics : « la nature et l'étendue des besoins doivent être déterminées avec précision par l'autorité contractante avant tout appel à la concurrence ou toute procédure de négociation par entente directe ». Les Marchés Publics conclus par l'autorité contractante doivent avoir pour objet exclusif de répondre à ses besoins d'intérêt général en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale (Article 23) du nouveau code des Marchés Publics). Il s'agit là d'une adhésion à l'une des exigences des PTF.

✚ L'une des plus importantes innovations de ce nouveau code reste **l'accès des micros, petites et moyennes entreprises aux Marchés Publics**. En plus de la réduction du taux de la garantie de soumission qui passe à 1%, Il est fait obligation à **chaque autorité contractante de faire apparaître dans le plan de passation des marchés de chaque exercice budgétaire, une proportion en nombre des marchés à faire exécuter par les micros, petites et moyennes entreprises**. La proposition minimale à respecter sera fixée dans la loi des finances de l'année concernée (Article 24 alinéa 8 du nouveau code des Marchés Publics).

Cette dérogation aux principes de liberté d'accès et d'égalité de traitement avantage les MPME béninoises et améliore le climat des affaires.

Par contre, dans le cadre de la promotion de la redevabilité et de la lutte contre la corruption dans le domaine des Marchés Publics, les actions de réformes sont appelées à se concentrer davantage sur :

- **la systématisation de la réalisation chaque année** des audits indépendants des Marchés Publics par l'ARMP **ou tout autre organe supérieur de contrôle des finances publiques ;**
- **la consécration du statut des observateurs indépendants dans la procédure de passation des Marchés Publics.** En effet, aux alinéas 4 et 5 de l'article 12 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des Marchés Publics, il est indiqué que : « *des observateurs peuvent être désignés sur une liste d'aptitude établie par la direction nationale du contrôle des Marchés Publics pour assister sans voix délibérative ni consultative, aux opérations d'ouverture et d'évaluation des offres.*

*Le mode de désignation de ces observateurs est fixé par décret pris en Conseil des Ministres ».*

Le décret attendu sur le mode de désignation de ces observateurs n'a pas été pris. De même, le Décret n°2018-226 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de la personne responsable des Marchés Publics et de la commission de passation des Marchés Publics ne fait aucune mention de ces observateurs indépendants dont l'intervention n'a pour cadre que la commission de passation des Marchés Publics.

Cette disposition découle de l'article 14 de la Directive n° 04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 qui stipule : « La Commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres présente toutes les garanties de professionnalisme et d'indépendance. Elle peut avoir recours à toute expertise qu'elle jugera nécessaire. **Des personnes qualifiées peuvent être désignées par l'entité administrative chargée du contrôle des Marchés Publics en qualité d'observateurs pour contrôler les opérations d'ouverture et d'évaluation** ». Même si cette prescription n'est pas une obligation, il n'en demeure pas moins qu'elle renforce

la transparence et la crédibilité des procédures de passation des Marchés Publics dont les montants sont parfois très élevés. La prise de ce décret et son application ne fait pas l'objet d'évaluation par la revue de l'UEMOA qui devra trouver un moyen pour encourager les États à instaurer cette bonne pratique dans leurs procédures de passation des Marchés Publics.

### **2.1.2.2- La comptabilité des matières**

La comptabilité matières est définie comme un ensemble des règles et techniques établies selon lesquelles sont enregistrés, suivis et contrôlés les mouvements en quantité et en valeur des différentes matières appartenant à l'État ou un organisme public. Les matières sont considérées sous trois aspects : les matières et les matériels en approvisionnement, les matières et les matériels en service et les matières et les matériels en consommation. Elle comprend :

- la comptabilité en quantité de matière et du matériel se trouvant entreposés dans les magasins de la personne publique et constituant l'approvisionnement en magasin ;
- la comptabilité en quantité de matière et du matériel qui, en raison de leur affectation spéciale, sont confiés à des détenteurs pour les besoins du service ;
- la comptabilité en quantité de matière et du matériel dont l'emploi se traduit soit par une transformation ou un changement de nature, soit par une destruction totale de telle sorte que ces matières et matériels sont considérés comme consommés.

La comptabilité matières est donc une discipline de gestion des biens meubles et immeubles de l'État et des autres organismes publics.

La tenue d'une telle comptabilité a pour objectif d'assurer une gestion transparente, saine et régulière des biens acquis, afin de prévenir toute utilisation abusive et tout détournement.

Elle permet également de promouvoir une utilisation rationnelle des matières dans les administrations publiques.

La comptabilité des matières permet l'évaluation et le suivi des immobilisations et des stocks puis renseigne la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale de l'État.

Pour cela la réforme de la comptabilité des matières instaure de nouveaux acteurs en charge des opérations sur le patrimoine des organismes publics. Les acteurs relevant de l'ordonnateur s'occupent de la phase administrative, et les comptables des matières s'occupent de la phase comptable et de la reddition de compte.

Les autres principales actions de réformes liées à la comptabilité des matières sont :

- **la conception et le déploiement de l'application de gestion intégrée des matières relevant de l'État avec interface sur le SIGFP pour le renseignement des autres comptabilités ;**
- **la mise en place des acteurs de la gestion administrative des matières ;**
- **la mise en place des comptables des matières avec l'institution de leur réseau comptable assorti de la désignation des comptables principaux ;**
- **l'élaboration et la vulgarisation du manuel de procédures de gestion des matières et de reddition de compte de gestion des matières.**

La date limite d'application intégrale des dispositions de la Directive n°03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 est le 1<sup>er</sup> janvier 2017. À la fin de ce 3<sup>e</sup> trimestre de l'année 2019, la situation de mise en œuvre de la Directive sur la comptabilité des matières est résumée dans le tableau n°15\_ci-après :

**Tableau n°15 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Directive n° 03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant comptabilité des matières au sein de l'UEMOA**

Objectif mesuré	Pon-dération	Éva-luation 2019	Éva-luation 2020	Preuves	Commentaires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>51,43</b>	<b>60</b>	<b>Décret n°2017-108 du 27 février 2017 portant comptabilité des matières en République du Bénin</b>	
1. Transposition	15	15	15	Décret n°2017-108 du 27 février 2017	Conforme
2. Notification	5	5	5	portant comptabilité des matières en République du Bénin	Conforme
3. Mise en place des comptables/ gestionnaires des matières (art.26)	30	11,43	20	Décret n°2018-385 du 29 août 2018 portant modalités d'exercice des fonctions spécifiques des comptables des matières en République du Bénin	Arrêté n°3767-c/MEF/DC/SGM/CF/ DGML/DM/DGR/SP /469SGG18 du 23 novembre 2018 portant fixation des critères de nomination des comptables et autres acteurs de la gestion des matières de l'État et des autres organismes publics
4. Nomination d'un comptable/ gestionnaire centralisateur des matières (CCM) (art. 18 et 26)	20	20	20	Le comptable central des matières de l'État est nommé	Arrêté n°3899/MEF/DC/SGM/ DGML/SP/496SGG18 du 12 décembre 2018 portant nomination du comptable centralisateur des matières de l'État.  Dans une dizaine de ministères aussi, des comptables des matières ont été nommés au cours de l'année 2020



5. Reddition des comptes de gestion de matières au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice concerné (art.50)	30	0	0		Appui prévu à 5 comptables des matières de ministères pour l'élaboration de leur premier compte de gestion des matières n'a pu être réalisée faute de ressources. (Cf. TBSR au 3 <sup>e</sup> trimestre 2020 de l'UGR)
---	----	---	---	--	--

**Source :** Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020

C'est la directive portant comptabilité des matières qui enregistre la plus faible performance depuis 2018 dans la mise en œuvre des réformes inscrites au Plan Global. La note est passée de 51, 43 en 2019 à 60 sur 100 en 2020. Il importe d'inverser la tendance en s'attaquant aux mesures fortes qu'appellent ces réformes qui devront aboutir à une reddition de compte sur la gestion des matières dans les ministères et institutions de l'État et la valorisation du patrimoine de l'État. Les nombreux avantages de ces réformes dans l'assainissement des finances publiques à travers la rationalisation des dépenses d'acquisition de biens, équipements et fournitures par exemple justifie leur pertinence et la nécessité d'y aller sans tarder.

Malgré cette situation, certaines actions de réformes de la gestion des matières ont pu être menées malgré l'implication des cadres de la DGML dans les activités de riposte contre la pandémie de la COVID-19 au cours de l'exercice 2020.

En effet, la nomination des acteurs de la comptabilité des matières a commencé et s'est poursuivie dans certains ministères et organismes publics. Plus de 20 ministères<sup>1</sup> disposent de leurs comptables des matières. La fonction d'ordonnateur principal des matières revenant d'office aux ministres et présidents d'institutions de l'État, lesquelles les exercent par le biais des DAF qui sont leurs ordonnateurs délégués.

**La formation de ces acteurs est en cours et se poursuit. À l'issue desdites**

<sup>1</sup> On cite sans être exhaustif : le MASM, le MAEP, MPME, le MJL, le MDN, MDGLAAT, le MTFP, le MIT, le MEMP, le MESTFP, le MESRS, le MPD et Ministère de la Santé.

formations, les supports de la gestion et de la tenue de comptabilité des matières sont vulgarisés et mis à disposition des acteurs.

L'application Système Intégré de gestion de la comptabilité des matières (SIGCOMA) est disponible et son acquisition est proposée aux différents ministères et institutions de l'État.

Cependant les défis actuels concernent :

- le positionnement des services de comptables des matières dans l'organisation des ministères et des institutions de l'État ;
- les inventaires des patrimoines des ministères et institutions de l'État et la valorisation des éléments desdits patrimoines. Ceci reste un préalable pour asseoir une réelle comptabilité des matières et produire un compte de gestion.

Ces actions viennent compléter d'autres précédentes comme la prise de l'Arrêté n°4117-cMEF/DC/SGM/ DGML/DNCMP/DM/SP/521SGG18 du 31 décembre 2018 portant fixation des règles de réception des commandes, des dons et legs des matières de l'État.

### **2.1.2.3- Le régime financier des collectivités territoriales**

Le régime financier des collectivités territoriales se fonde sur les principes du droit budgétaire inscrits dans les piliers du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA. En son article 8, la Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA (DRFCT) transpose les dispositions essentielles des directives portant code de transparence, lois de finances et règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA dans le droit financier des collectivités territoriales. Transparence, performance, responsabilité et reddition de compte deviennent ainsi les maîtres mots de la gestion financière des collectivités territoriales.

Le processus d'internalisation de cette directive dans la législation béninoise n'a pas encore abouti.

Cependant, de nombreuses dispositions de la directive communautaire font déjà l'objet d'application. Le point de la mise en œuvre de la directive est fait dans le tableau n°16 ci-dessous.

**Tableau n°16 : Point du suivi de la transposition et de l'application des dispositions de la Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA**

Objectif mesuré	Pon-dération	Éva-luation 2019	Éva-luation 2020	Preuves	Commen-taires
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>Projet de loi portant régime financier des collectivités territoriales en République du Bénin transmis à l'Assemblée Nationale par Décret n°2020-097 du 26 février 2020.</b>	<b>Attente du vote de la loi par l'Assemblée Nationale</b>
1. Transposition	15	0	0	-	-
2. Notification	5	0	0	-	-
3. Le transfert de compétences aux CT s'accompagne du transfert des ressources (art. 4 et 5)	20	0	0	-	-
4. Définition des dépenses obligatoires (art.54)	25	0	0	-	-
5. La liste exhaustive des dépenses susceptibles d'être payées avant ordonnancement est fixée par les réglementations nationales (art. 99)	10	0	0	-	-
6. Les comptes de la collectivité territoriale sont rendus dans les délais (art.184)	25	0	0	-	-

Source : Mission de revue alternative de la Société Civile, octobre 2020.

Il y a lieu d'inscrire en priorité, le vote et la promulgation de la loi découlant de l'internalisation de cette directive au titre de l'année comme un des objectifs prioritaires de la réforme des finances publiques.

En plus des réformes du Cadre Harmonisé des Finances Publiques (CHFP) de l'UEMOA de 2009 et de ses directives complémentaires, le Gouvernement s'est engagé dans diverses actions de réformes visant globalement à inscrire le système de la GFP aux normes internationales pour promouvoir la croissance économique et le développement durable. Ceci passe par l'amélioration des scores du Bénin dans ces classements à connotation internationale.

## **2.2- Les réformes initiées sur des engagements pris par les autorités nationales**

Seront prises en compte dans cette partie, les réformes des finances publiques relatives aux grands groupes d'indicateurs liés à la GFP que sont : les réformes Doing Business, les réformes DeMPA et les réformes du PAG.

### **2.2.1- Les réformes découlant des rapports et instruments internationaux de GFP**

#### **2.2.1.1- Doing Business ou l'indice de facilité des affaires**

Doing Business est une initiative de la Banque Mondiale qui évalue le climat des affaires dans les États. Lancé en 2002, il mesure la réglementation des affaires et son application effective dans 190 économies et dans certaines villes au niveau infranational et régional en collectant et en analysant des données quantitatives détaillées pour comparer les cadres réglementaires applicables aux entreprises du monde entier.

## **La publication du Rapport Doing Business par la Banque Mondiale a été suspendue cette année.**

Mais puisque l'indicateur sera évalué l'année prochaine, un plan d'actions a été mis en place par le MEF en vue d'améliorer le score du Bénin dans le Doing Business.

Ce plan d'actions de réformes concerne :

- la création d'entreprises ;
- le permis de construire ;
- l'obtention de prêts ;
- l'obtention de crédits droits légaux ;
- le raccordement à l'électricité ;
- le transfert de propriété ;
- le paiement des impôts et taxes ;
- le commerce transfrontalier.

Ces réformes engagent diverses structures de l'administration qui devront dans une certaine synergie converger leurs efforts pour améliorer le climat des affaires sur ces différents aspects.

### **2.2.1.2- CPIA ou l'indice de la qualité des institutions et politiques publiques**

Le rapport CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) est publié chaque année par la Banque Mondiale pour évaluer le cadre politique et institutionnel de chaque pays qui sollicite son soutien à travers l'Association Internationale pour le Développement (IDA) qui finance les prêts destinés aux pays les plus pauvres, c'est-à-dire les PPTE.

Les rapports CPIA évaluent le lien entre le cadre politique et institutionnel d'un pays et la possibilité d'une croissance durable et

d'une réduction de la pauvreté, et l'utilisation efficace de l'aide au développement.

La note de l'indicateur CPIA influence fortement la quantité de prêts et de dons que reçoivent les pays évalués et permet aux acteurs locaux de suivre l'évolution des politiques économiques et des institutions dans leur pays, et se prononcer sur ces aspects de la gouvernance publique.

Les critères de notation du CPIA font l'objet d'un consensus parmi les économistes qui les considèrent comme fondamentaux pour le développement et forment donc le dessein du CPIA. Le niveau de chaque pays est apprécié à partir d'une échelle d'appréciation de 1 à 6 allant de 1 (faible) à 6 (fort). Les notes expriment le niveau de performance enregistré au cours d'une année par rapport aux critères et dépendent des politiques et des performances réelles, plutôt que des promesses ou des intentions. Les notes reflètent divers indicateurs, remarques et jugements formulés au sein de la Banque Mondiale ou ailleurs.

**Le score global du CPIA pour le Bénin est passé de 3.5 en 2019 à 3.6 en 2020.** C'est une première progression depuis dix ans de gestion économique.

Le renforcement de la qualité des politiques et des institutions pour favoriser une croissance durable et la réduction de la pauvreté.

Les recommandations de l'atelier organisé en novembre 2019 sur les réformes CPIA ont abouti à la mise en place d'une cellule de suivi des réformes CPIA au Ministère des Finances.

Ce score est important dans la répartition des prêts concessionnels de la Banque Mondiale et des IDA dont les enveloppes devraient être plus fournies que par le passé. Il permet de reconnaître les efforts entreprises par le Bénin pour la qualité des institutions et de ses politiques.

Les progrès ayant justifié cette performance concernant, outre l'introduction des budgets programmes :

- dans le domaine de la gestion de la dette : la publication régulière des statistiques complètes sur la gestion de la dette :
- en matière fiscale : les progrès soutenus en matière de consolidation fiscale ;
- dans le secteur financier : la résilience du secteur à travers la poursuite des réformes sur les exigences des normes internationales des accords de Bâle II et Bâle III ;
- dans le domaine de la santé : le meilleur processus de planification qui améliore la note du Bénin en matière de capital humain ;
- dans le domaine foncier : des progrès en matière de droit de propriété, la transparence du système d'administration foncière et la facilitation de la transformation des permis d'habiter en titres fonciers.

### **2.2.1-3- DeMPA ou l'indicateur de la performance dans la gestion de la dette publique**

La plupart des actions de réformes s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre du plan de réformes découlant de la dernière évaluation DeMPA. Elles visent essentiellement à :

- développer les capacités d'analyse de viabilité de la dette et de préparation de stratégies d'endettement ;
- élaborer un plan global de contrôle de risques et de gestion de la continuité en cas de sinistre ;
- renforcer les capacités d'analyse de viabilité de la dette et de préparation de stratégies d'endettement ;
- réviser le mode de calcul des provisions pour risque de change et imprévus lors de l'élaboration du service prévisionnel de la dette.

Pour améliorer la gestion de la dette suivant les critères et les recommandations des rapports DeMPA, le Bénin engage diverses actions de réformes dont le point est fait dans le tableau n°11 ci-après.

**Tableau n°11 : Situation de la mise en œuvre des réformes d'amélioration de la gestion de la dette publique suivant les exigences des évaluations DeMPA**

ACTION DE RE-FORME	STRUC-TURE DE MISE EN ŒUVRE	OBJECTIF	NIVEAU		OBSERVA-TION
			À fin 2019	à fin octobre 2020	
Développement des capacités d'analyse de viabilité de la dette et de préparation de stratégies d'endettement	CAA	Organiser des voyages d'étude et de séminaire de formation pour renforcer les capacités des agents de la Direction de la Stratégie de la CAA pour leur professionnalisation.	60%  TDR élaborés  Consultant retenu.	20%	TDR élaborés et validés
Mise en œuvre du schéma directeur informatique	CAA	Appliquer les normes IT aux services de la CAA	20%  TDR disponibles	10% Élaboration des TDR	Des difficultés de mobilisation de ressources en 2019
Actualisation du manuel de procédures de gestion de la dette	CAA	Actualiser le manuel de procédures de gestion de la dette	-	0%	Non démarrée
Poursuivre le renforcement de la gestion de la dette suivant les standards internationaux	CAA	Améliorer les capacités Opérationnelles de la CAA (Migration vers la norme ISO 2015)	20%  TDR disponibles	Information non disponible	En 2019, non disponibilité des ressources.
Organisation des voyages en administration comparée auprès des CNDP du Burkina Faso et du Sénégal	CAA	Approprier l'expérience des structures homologues	-	0%	Non démarrée.

**Sources** : Extrait de la Note Analytique sur les Réformes des Finances Publiques (au 31 décembre 2019) et du Tableau de bord de suivi des réformes (TBSR) au 3<sup>e</sup> trimestre 2020 de l'UGR.



## 2.2.2- Les réformes fondées sur le PAG

Le renforcement du système de gestion des finances publiques est l'objet de l'axe 3 du pilier 2 intitulé « engager la transformation structurelle de l'économie » du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) en son axe stratégique 5 « renforcer le système de gestion des finances publiques » est le fondement des réformes du PAG sur la GFP. Au titre de ces changements, l'alignement du Bénin au rang des nations appliquant les normes comptables internationales constitue pour les partenaires et investisseurs un atout puisqu'ils pourront y retrouver les mêmes pratiques admises dans le système.

Le tableau n°12 ci-après présente la situation de la mise en œuvre des réformes relevant du PAG.

**Tableau n°12 : Situation de la mise en œuvre des réformes relevant du PAG**

Réforme	SMO	Objectif	Niveau à fin octobre 2020	Observation
Définir les règles de détermination des indicateurs de performance qui sont associés aux programmes	DGB	Doter la chaîne des dépenses publiques des outils pour le suivi de l'exécution avec la logique de performance	56%	La validation n'a pas eu lieu pour cause de COVID
Élaboration de la nomenclature des comptes des matières	DGML	Rendre effective et normative la tenue de la comptabilité des matières en vue de se conformer aux exigences communautaires	20%	À fin octobre 2020, les TDR sont actualisés
Numérisation des archives foncières	ANDF	Assurer la qualité du cadastre	85%	Cette action est en deux volets : -la numérisation des titres foncières est complètement achevée ; - la numérisation des registres foncières est à 90%.

<b>Recensement du patrimoine immobilier de l'État</b>	<b>ANDF</b>	Connaître tout le patrimoine immobilier de l'État sur le territoire.	<b>50%</b>	La sélection du consultant est faite et le contrat signé. L'activité est en cours.
<b>Publication périodique sur le site internet de l'ANDF des statistiques sur le transfert de propriété</b>	<b>ANDF</b>	Rendre les documents relatifs au transfert de propriété accessible aux publics	<b>100%</b>	L'activité est Permanente et la publication mensuelle et vérifiable sur le site internet de l'Agence.
<b>Mise en place du système d'information de gestion des finances publiques (SIGFP) conforme aux directives UE-MOA - projet d'appui à la gouvernance économique (PAGE)</b>	<b>UGR</b>	Améliorer la gouvernance économique, budgétaire et administrative au Bénin pour contribuer au renforcement de la compétitivité de l'économie nationale et du développement durable du pays.	<b>42%</b>	3activités sur 4 sont en cours : (i) Mise en œuvre de la double commande ; (ii) Poursuite de la formation des acteurs du SIGFP ; (iii) Mise en place des périmètres
<b>Mise en place du Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines et de la paie (SIGRHP)</b>	<b>UGR</b>	Doter le Bénin d'un Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'État ainsi que la paie	<b>28%</b>	-Définition des indicateurs d'appui budgétaire pour la mobilisation des ressources ; -Mise en place en cours du comité interministériel de suivi

Source : Extrait du Tableau de bord de suivi des réformes, 3<sup>e</sup> trimestre 2020 de l'UGR

La mission relève la généralisation de la plateforme du nouveau Système d'Encadrement des Missions Officielles (SEMO), pour mieux gérer les missions à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national et éviter les chevauchements de mission et d'autres irrégularités souvent relevées par les organes de contrôle sur lesdites missions.

### **III- SUGGESTIONS POUR LA VEILLE CITOYENNE SUR LES REFORMES DU SYSTEME DE LA GFP AU BENIN**

L'expérience de la revue alternative de la Société Civile sur la mise en œuvre des réformes de finances publiques a induit un certain renforcement des capacités de ses acteurs et de la compréhension des actions en cours en vue de la modernisation du système de la gestion des finances publiques.

Mais si on ne lui attribue pas directement la contre-performance de l'évaluation du Bénin par l'UEMOA en 2019, elle a permis à la Société Civile de mieux comprendre le système d'évaluation et d'être mieux aguerrie pour animer des débats sur la réforme des finances publiques.

La veille citoyenne devra être maintenue voire ravivée en vue de garantir les acquis de ce système et de contribuer mieux que par le passé à l'amélioration du système de gestion des finances publiques, gage de la qualité dans la mise en œuvre des politiques publiques de développement.

Cependant, de nombreuses difficultés jalonnent encore la mise en œuvre de nombreuses réformes et les évaluations internationales ou nationales ne semblent pas donner de véritables occasions de leur trouver solution.

Le plaidoyer de la Société Civile pour la réussite de ces réformes des finances publiques, la Société Civile devra organiser sa veille citoyenne sur des enjeux précis et compatibles avec sa mission de promotion de la bonne gouvernance. Du diagnostic établi ci-haut, il ressort que les actions citoyennes doivent s'orienter principalement sur : la poursuite et l'achèvement des réformes, ceci passe par la nécessité de l'actualisation du PGRSGFP.

### **3.1- Plaidoyer pour l'achèvement des réformes de la GFP**

#### **3.1.1- De la nécessité de poursuivre la transposition des directives en droit béninois**

La transposition de certaines directives conduit à la prise de lois. Le circuit administratif et législatif est donc plus long que ceux des actes réglementaires. Dans ce cadre les actions de la Société Civile seront orientées vers le suivi du processus d'adoption des projets de lois découlant des travaux d'internalisation des directives :

- n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA ;
- n°02/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 relative à la réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée.

A cet effet, la Société Civile pourrait se rapprocher des services techniques compétentes de l'Assemblée Nationale pour plaider en faveur de l'adoption de ces deux lois qui renforceront la qualité de la gestion des finances publiques au Bénin.

#### **3.1.2- Du suivi de la prise des textes d'application du nouveau cadre juridique issu de l'internalisation des directives communautaires**

De nombreuses dispositions des textes transposés renvoient vers la prise de textes réglementaires d'application. Sans ces textes nécessaires, l'application des directives ne serait pas réalité.

Il s'agit notamment :

- ***En ce qui concerne la transparence dans la gestion des finances publiques :***

La mission recommande à la Société Civile de suivre de près la prise des textes d'application des dispositions ci-après au regard de leur importance dans la mise en œuvre de la transparence budgétaire et la redevabilité. Il s'agit de :

➤ **En ce qui concerne la transparence dans la gestion des finances publiques :**

La poursuite de l'instauration d'un véritable contrôle interne fonctionnel et efficace pour les opérations financières des administrations publiques conformément aux dispositions de l'article 40 du Code de transparence dans la gestion des finances publiques. A cet effet, par décret n°2019-430 fixant la structure type des ministères, il est instauré dans chaque ministère, un Comité Ministériel d'Audit Interne (CMAI) et un comité ministériel de maîtrise des risques (CMMR).

Le Comité Ministériel de Maîtrise des Risques a pour mission de définir et d'accompagner la mise en place des procédures ou mesures visant à renforcer la sécurité, l'efficacité et l'efficience des directions centrales, techniques et autres structures rattachées ou sous tutelle du ministère (article 61 dudit décret). Le Comité Ministériel d'Audit Interne veille au bon fonctionnement des systèmes de contrôle interne mis en place sous l'égide du Comité Ministériel de Maîtrise des Risques (article 60 dudit décret).

Mais tous les ministères n'ont pas encore actualisé les décrets portant leurs attributions, organisation et fonctionnement pour se conformer à cette nouvelle structure-type. Même tous ceux qui l'ont actualisé n'ont pas encore tous installé ces comités.

➤ **En ce qui concerne la comptabilité publique :**

Le Décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant RGCP renvoie sur plusieurs points à la prise de différents textes d'application. Le point de ces textes à prendre à la diligence des acteurs en charge de la réforme montre qu'il s'agit :

- de l'actualisation du statut des comptables publics pour le mettre en conformité avec le nouveau cadre juridique des finances publiques et donner du sens au principe de leur responsabilité personnelle et pécuniaire ;

- de l'arrêté du ministre chargé des finances fixant les conditions de constitution, de gestion et de libération des garanties des comptes publics (Article 29) ;
- du décret pris sur rapport du Ministre chargé des finances fixant les conditions et modalités d'émission des emprunts de l'État (Article 85) ;
- de l'arrêté du Ministre chargé des finances fixant les plafonds des encaisses des comptes publics du Trésor et des administrations financières des Impôts et des Douanes ainsi que les conditions et délais de leur dégagement (Article 77) ;
- de l'arrêté du Ministre chargé des finances fixant les conditions d'ouverture et de fonctionnement des comptes de disponibilités ouverts au nom des comptes de l'État (Article 80) ;
- de l'arrêté du Ministre chargé des finances fixant les conditions de la participation des banques et des établissements financiers à l'exécution des opérations de trésorerie (Article 81) ;
- de l'arrêté du Ministre chargé des finances fixant les conditions d'ouverture ou de fonctionnement des comptes ouverts au nom des correspondants du Trésor ainsi que le taux et le mode de liquidation de l'intérêt qui peut, éventuellement, leur être alloué (Article 84) ;
- de l'arrêté du Ministre chargé des finances fixant les conditions dans lesquelles les titres d'emprunt émis par l'État, détériorés, perdus ou volés peuvent être frappés d'opposition, remplacés ou remboursés (Article 87) ;
- de l'acte réglementaire définissant les conditions d'établissement de documents et de pièces justificatives sous forme de pièces électroniques à définir par le Ministre en charges des finances (Article 94).

Par ailleurs, comme l'année dernière, la mission rappelle que la question cruciale de la création et de l'installation des réseaux comptables de

la DGI et de la DGDDI n'est pas abordée dans les actions de réformes du PGRGFP 2017-2020. Or cette importante réforme est liée aussi au système de reddition de compte qui devra prendre en compte les comptes de gestion à déposer par tous les comptables principaux qui seront désignés dans ces réseaux. Par ailleurs, la possibilité d'étendre ces réseaux dans les administrations similaires à identifier reste à envisager.

➤ **En ce qui concerne la comptabilité des matières :**

Certains textes d'application du décret n°2017-104 du 27 février 2017 sur la comptabilité des matières sont encore à prendre malgré les évolutions qu'on peut mettre à l'actif du Bénin. Il s'agit de :

- l'arrêté relatif à la nomenclature des matières de l'État ou plan comptable des matières de l'État ;
- le décret ou arrêté relatif à la production du compte de gestion des comptables des matières (Article 66 du décret n°2017-108) ;
- l'arrêté portant contrôle et vérification de la régularité des opérations relatives à la tenue de la comptabilité des matières des autres comptables des matières (Article 18 du décret n°2017-108) ;
- l'actualisation de l'arrêté fixant les modalités de réformes des matières de l'État (Article 47 du décret n°2017-108) ;
- l'arrêté fixant les modalités de tenue obligatoire des supports et documents comptables des matières (Articles 56, 71 à 75 du décret n°2017-108) ;
- l'arrêté portant modalités de prise en charge, d'emploi et de conservation des biens et des matières, des objets et des valeurs de l'État (Article 2 du décret n°2018-385) ;
- l'arrêté portant actualisation des attributs accordés aux comptables deniers et autres avantages (Articles 3 et 47 du décret n°2018-385) ;

- l'arrêté interministériel portant modalités de sécurisation des postes des comptables des matières (Article 17 du décret n°2018-385) ;
- l'arrêté fixant le montant et les modalités de constitution du cautionnement des agents comptables (Article 21 du décret n°2018-385) ;
- l'arrêté fixant les modalités de recouvrement des sommes en cas d'insolvabilité des comptables des matières (Article 48 et 53 du décret n°2018-385) ;
- le décret fixant les règles de classement et d'évaluation des divers éléments du patrimoine mobilier et immobilier et des stocks, les méthodes de calcul des amortissements et des provisions ainsi que les modalités de réévaluation. (Article 89 alinéa 4 du décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant RGCP) ;
- le décret portant détermination des conditions de réforme et de cession des biens durables du patrimoine (article 90 du décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant RGCP) ;
- l'arrêté portant nomenclature des pièces justificatives des opérations sur le patrimoine (article 91 du décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant RGCP).

En dehors du plaidoyer pour la mise en œuvre intégrale au plan juridique, la Société Civile est appelée à orienter ses plaidoyers sur la réalisation des actions à forte valeur ajoutée dans le cadre de la promotion de la redevabilité et de la transparence dans la gestion des finances publiques. Il s'agit :

- du renforcement de la participation citoyenne au processus budgétaire ;
- de la publication des rapports de contrôle par les organes de contrôle notamment par l'incitation des organes de presse, des partenaires sociaux et tous les acteurs de la Société Civile à



participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques (article 46 du Code de transparence) ;

- de l'instauration effective du contrôle interne pour les opérations financières des administrations publiques (article 40 du Code de transparence) ;
- de la réalisation par le Gouvernement d'un rapport sur la situation du budget de l'État et de la dette publique ; rapport à faire auditer par la juridiction financière et publier dans les trois mois suivant l'alternance politique au sommet de l'État (article 19 du Code de transparence) ;
- de la réalisation par les conseils communaux d'un rapport sur la situation budgétaire de la commune à faire auditer par la juridiction financière et publier dans les trois suivant une alternance au poste de maire (article 19 du Code de transparence).

➤ **En ce qui concerne les Marchés Publics :**

Par Loi n°2020-26 du 29 septembre 2020, un nouveau code des Marchés Publics vient d'être adopté en remplacement de la Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017. Ainsi tous les décrets d'application du code pris en 2018 devront être mis en conformité avec les nombreuses innovations du nouveau texte qui vise la célérité et la promotion des petites et moyennes entreprises.

Dans le cadre de la prise des nouveaux textes, les actions de la Société Civile auprès des autorités compétentes devraient contribuer davantage à :

- **la systématisation de la réalisation chaque année des audits indépendants des Marchés Publics par l'ARMP ou tout autre organe supérieur de contrôle des finances publiques ;**
- **la consécration du statut des observateurs indépendants dans la procédure de passation des Marchés Publics.** En effet, aux

alinéas 4 et 5 de l'article 12 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des Marchés Publics, il est indiqué que : « *des observateurs peuvent être désignés sur une liste d'aptitude établie par la direction nationale du contrôle des Marchés Publics pour assister sans voix délibérative ni consultative, aux opérations d'ouverture et d'évaluation des offres.*

***Le mode de désignation de ces observateurs est fixé par décret pris en Conseil des Ministres ».***

Le décret attendu sur le mode de désignation de ces observateurs n'a pas été pris. De même, le Décret n°2018-226 du 13 juin 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement de la personne responsable des Marchés Publics et de la commission de passation des Marchés Publics ne fait aucune mention de ces observateurs indépendants dont l'intervention n'a pour cadre que la commission de passation des Marchés Publics.

Cette disposition découle de l'article 14 de la Directive n° 04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 qui stipule : « La Commission d'ouverture des plis et d'évaluation des offres présente toutes les garanties de professionnalisme et d'indépendance. Elle peut avoir recours à toute expertise qu'elle jugera nécessaire. ***Des personnes qualifiées peuvent être désignées par l'entité administrative chargée du contrôle des Marchés Publics en qualité d'observateurs pour contrôler les opérations d'ouverture et d'évaluation*** ». Même si cette prescription n'est pas une obligation, il n'en demeure pas moins qu'elle renforce la transparence et la crédibilité des procédures de passation des Marchés Publics dont les montants sont parfois très élevés. La prise de ce décret et son application ne fait pas l'objet d'évaluation par la revue de l'UEMOA qui devra trouver un moyen pour encourager les États à instaurer cette bonne pratique dans leurs procédures de passation des Marchés Publics.

### **3.2- Plaidoyer pour l'actualisation du PGRSGFP**

Le PGRSGFP concerne la période 2017-2020 qui arrive à échéance. Cette échéance coïncide avec le démarrage annoncé de la budgétisation et de l'exécution du Budget de l'État en mode programme pour compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au niveau de tous les ministères. Au cours de cette période le Gouvernement a soumis le système de la GFP à diverses évaluations par les instances nationales ou internationales compétentes comme :

- au plan national : les rapports annuels sur l'exécution des lois de finances de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ;
- au plan international : les évaluations selon les méthodologies Doing Business, la CPIA et DemPA de la Banque Mondiale ou PIMA du FMI.

La plupart des recommandations issues de ces évaluations ne sont pas intégrées au Plan Global au regard des périodes de leur déroulement car ledit Plan était déjà en cours de mise en œuvre. C'est ainsi que la plupart des recommandations du Rapport PIMA sur la gestion des investissements publics qui complètent assez éloquemment les recommandations récurrentes de la Chambre des comptes dans ses RELF annuels, ne font encore l'objet d'aucune initiative véritable de mise en œuvre.

Au regard de l'importance des investissements publics pour le développement économique, il y a lieu de recenser toutes les recommandations et actions proposées pour améliorer la qualité de la gestion des investissements publics et adopter un plan d'urgence pour leur mise en œuvre.

De même, malgré leur rattachement au système de la GFP, des réformes (comme la création de la cour des comptes, le renforcement des organes de contrôle interne et externe, etc.) prévues dans le rapport d'évaluation du SNI n'ont pas été intégrées au Plan Global.

Par ailleurs, toutes les évaluations internationales objet de la présente étude réservent toujours une dimension pour la redevabilité dans la gestion publique. Pourtant, les réformes d'instauration d'une véritable culture de la redevabilité ne semblent plus constituer les priorités dans les politiques publiques. Pour apporter sa contribution à l'amélioration de la situation, la Société Civile béninoise doit accentuer ses efforts sur :

- la révision des textes de la Haute Cour de Justice pour faciliter la mise en jeu des responsabilités des hommes politiques à commencer par le Président de la République et les membres du gouvernement ;
- l'institutionnalisation et le démarrage effectif de la nouvelle Cour des Comptes en référence aux recommandations du rapport sur le SNI.

### **3.3- De la nécessité de renforcer les ressources destinées à la mise en œuvre de certaines réformes**

L'UEMOA, en adoptant le CHFP de 2009 ne l'a pas assorti du coût de sa mise en œuvre. Il comporte pourtant de vastes réformes transversales.

De même, diverses actions de réformes du PAG ne sont pas assorties de l'évaluation de leur coût prévisionnel.

En conséquence, à la mise en œuvre, on se confronte à l'indisponibilité des ressources pour d'importantes actions de réformes. Cette situation concerne aussi bien les réformes du CHFP que celles directement tirées du PAG sans oublier celles devenues nécessaires pour se conformer aux recommandations des évaluations internationales du système de la GFP.

C'est ce que confirme la Note analytique 2018 de l'UGR sur la mise en œuvre des réformes des finances publiques en ce qui concerne les actions suivantes :

- l'actualisation des outils de gestion en mode programme ;
- l'actualisation et validation du guide d'évaluation des autorisations d'engagement (AE) et de passage des autorisations de programme (AP) aux autorisations d'engagements (AE) : taux de 25% en 2018 ;
- l'élaboration des cadres de mesure de performance des ministères sectoriels, suivi et pilotage des performances : taux de 7% en 2018 ;
- l'élaboration et validation du manuel de définition et d'utilisation des indicateurs de performance au sens de la LOLF ;
- la restitution des dispositions liées au contenu du manuel de définition et d'utilisation des indicateurs de performance au sens de la LOLF aux acteurs des services déconcentrés de la chaîne de dépenses
- la mise en œuvre de la directive relative à la comptabilité des matières : taux de 22% en 2018 ;
- l'élaboration du fichier national des bâtiments administratifs : taux de 0% à fin 2018 ;
- l'adaptation du contrôle de l'engagement à la budgétisation par programme et à la déconcentration de la fonction d'ordonnateur de la dépense : taux de 0% ;
- la poursuite de la mise en place des structures du SYSCOHADA : taux de 0%.

### **3.4- Du besoin d'une culture de la performance au niveau des SMO**

En plus d'évaluer les coûts et de mettre en place les crédits suffisants pour les réformes, il y a lieu d'instaurer une véritable culture de la performance dans la mise en œuvre des réformes.

En effet, les évaluations nationales de la mise en œuvre du Plan Global se limitent à l'exposé des actions de réformes par les SMO assorties de leurs difficultés de mise en œuvre. Aucune mesure de sanction

n'existe pour mettre en jeu la responsabilité des acteurs en cas de manquement à leurs obligations respectives. Pourtant certaines diligences non mises en œuvre sont à la base de certaines lenteurs inavouées qui handicapent le processus.

La culture de la performance sera basée sur l'instauration d'un cadre de rendement et d'un système de collecte de données assorti d'un suivi-évaluation qui permettent d'avoir des résultats non biaisés. Ainsi il sera loisible de mettre en œuvre les sanctions aussi bien positives que négatives pour encourager les meilleurs acteurs qui s'illustrent ou décourager les mauvaises pratiques tendant à annihiler les efforts de tout le système.

Enfin, le Plan Global vise à doter le Bénin d'un système de GFP performant pour la mise en œuvre efficace des politiques publiques. De façon globale, ces politiques visent désormais l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD). Ces ODD promeuvent le genre, l'environnement et la participation citoyenne.

Il est opportun que dans le cadre de son actualisation, le Plan Global définisse des critères d'implication du genre dans la désignation des acteurs de sa mise en œuvre.

La participation citoyenne à la mise en œuvre et au suivi des réformes devra être renforcée. Pour cela la Société Civile devra prendre contact avec le Ministre de l'Économie et des Finances pour obtenir le principe de son implication aux revues trimestrielle et annuelles des finances publiques qui sont organisées chaque année tout comme pour les évaluations de l'UEMOA et celles des instances internationales comme DeMPA pour la dette publique, la CPIA pour les institutions et politiques publiques, le PIMA sur les investissements publics. Ceci aura pour effet de provoquer un renforcement de ses capacités d'analyses sur les questions de réformes de finances publiques, telle que le prescrit le Code de transparence dans la gestion des finances publiques.

## IV. CONCLUSION

**L**e Bénin est résolument engagé dans diverses réformes pour mettre à l'aise de son système de GFP, un véritable levier de développement. À cet effet, beaucoup d'efforts ont été consentis et les résultats sont salués par les organisations de notation.

L'implication de la Société Civile dans le suivi de la mise en œuvre des réformes est de plus en plus facilitée. Ce qui est le signe d'une meilleure appropriation de la transparence budgétaire par les acteurs. Cette implication lui permet de comprendre la logique et le contexte des actions de réformes. Ainsi les performances et les contre-performances sont mieux comprises et peuvent alimenter le débat sur les actions correctrices.

L'année 2020 reste marquée par la pandémie de la COVID 19 qui n'a pas épargné la mise en œuvre des réformes des finances publiques. De même, par endroit, certaines réformes souffrent du manque de disponibilité de ressources, ce qui pose le problème de leur planification budgétaire. La Société Civile se préoccupe de la lenteur remarquable dans la réalisation du projet de système d'information sur la gestion des finances publiques pourtant nécessaire pour la mise en œuvre effective de la gestion budgétaire en mode programme annoncée finalement pour le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Elle se demande si cette réforme majeure dont l'échéance de mise en œuvre est déjà largement dépassée pourrait effectivement démarrer le 4<sup>er</sup> janvier 2021 comme annoncé.

Le travail de plaidoyer mené par les OSC et une attitude volontariste de la part des acteurs ont plus de chances d'être utiles quand ils se focalisent sur des objectifs précis, comme l'amélioration de la transparence budgétaire ou la promotion de la redevabilité. À cet effet, les travaux de plaidoyer pour l'installation effective de la Cour des Comptes pour la rendre opérationnelle et efficace doivent se poursuivre tout comme la question de l'allègement du régime de responsabilité des membres du gouvernement par la réforme de la

Haute Cour de Justice comme le suggère le rapport d'évaluation du SNI. Ce sont là des défis majeurs de notre système de la GFP. Sans leur résolution, les petits succès engrangés çà et là ne seront que de courte durée.

La qualité de la gouvernance est une quête perpétuelle, une œuvre qui se renouvelle. C'est pourquoi la veille citoyenne sur les réformes du système de la GFP doit se renforcer pour garantir la redevabilité à tous les niveaux de la gestion publique, telle que prônée par le Code de transparence dans la gestion des finances publiques afin de mettre l'information budgétaire au cœur du débat public. C'est toute notre démocratie qui en gagnerait en qualité !



## **LISTE DE QUELQUES DOCUMENTS CONSULTÉS**

- MEF (UGR), Tableau de bord du suivi des réformes, 3<sup>e</sup> trimestre 2020, octobre 2020, 40 pages ;
- MEF (UGR), Note analytique sur les réformes des finances publiques (au 2<sup>e</sup> semestre 2019), janvier 2019, 119 pages ;
- UEMOA, Mémoire et rapport de synthèse de la revue annuelle des réformes, politiques, programmes et projets communautaires de l'UEMOA au Bénin, édition 2019, 18 pages ;
- Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin, Rapport sur l'exécution de la loi des finances au titre de l'exercice 2019, septembre 2020.

## **TEXTES NATIONAUX**

- Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;
- Décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin ;
- Décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant Règlement général sur la Comptabilité Publique ;
- Décret 2014-794 du 31 décembre 2014 portant Nomenclature Budgétaire de l'État ;
- Décret n°2014-573 du 7 octobre 2014 portant élaboration du Tableau des Opérations Financières de l'État ;
- Décret n°2017-108 du 27 février 2017 portant comptabilité des matières en République du Bénin
- Décret n°2018-335 du 29 août 2018 portant modalités d'exercice des fonctions spécifiques des comptables des matières ;

- Décret n°2020-495 du 7 octobre 2020 portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires ;
- Décret n°2020-496 du 7 octobre 2020 portant procédures d'exécution budgétaire ;
- Décret n°2020-497 du 7 octobre 2020 portant attributions et modalités de nomination des responsables de programmes ;
- Arrêté n°0410-c/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 02 février 2015 portant Plan comptable de l'État ;
- Arrêté n°1551-c/MEF/DC/SGM/DGTCP/DCP/SP/240SGG20 du 22 juin 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique ;
- Arrêté n°2636-c/MEF/DC/SGM/DGB/DGTCP/CF/SP/434SGG20 du 4 novembre 2020 portant mise en application de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses publiques, édition 2020.

### **TEXTES COMMUNAUTAIRES**

- Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA ;
- Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;
- Directive n°08/2009 CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Nomenclature budgétaire de l'État au sein de l'UEMOA ;
- Directive n°09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Plan comptable de l'État au sein de l'UEMOA ;

- Directive n°10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Tableau des opérations financières de l'État ;
- Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA ;
- Directive n° 03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant Comptabilité des matières au sein de l'UEMOA.

### **MARCHES PUBLICS**

- Loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des Marchés Publics en République du Bénin ;
- Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative aux procédures de passation, d'exécution et de règlement des Marchés Publics et des délégations de service public ;
- Directive n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative au contrôle et à la régulation des Marchés Publics et des délégations de service public ;
- Directive n°04/2012/CM/UEMOA du 28 septembre 2012 relative à l'éthique et à la déontologie dans les Marchés Publics et les délégations de service public ;
- Décision n°11/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 portant adoption du dossier standard régional d'acquisition (DSRA) de délégations de service public ;
- Décision n°12/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 portant adoption du dossier standard régional d'acquisition (DSRA) de prestations intellectuelles et du modèle de rapport d'évaluation ;
- Décision n°13/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 portant adoption des dossiers standards régionaux d'acquisition (DSRA) de travaux, de fournitures, de services courants et du modèle de rapport d'évaluation ;

- Directive n°02/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 relative à la réglementation de la maîtrise d'ouvrage public déléguée ;
- Décision n°03/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 portant adoption du Plan d'action des réformes des Marchés Publics et des délégations de service public.

### **REGIME FINANCIER DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

- Décret n°2008-276 du 19 mai 2008 portant création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) ;
- Décret n°2020-097 du 26 février 2020 transmettant à l'Assemblée Nationale le projet de loi portant régime financier des collectivités territoriales en République du Bénin.



