

La réforme de la gestion des finances publiques au Bénin

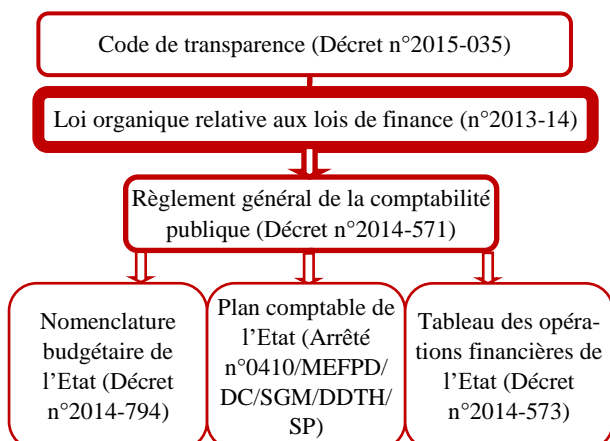
La transposition de la directive « phare » 06/2009/CM/UEMOA de la réforme du cadre harmonisé des finances publiques (CHFP) impulsée par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), doit être mise en oeuvre par le Bénin comme par les autres pays membres. A travers l'introduction du Budget Programme de l'Etat (BPE), la directive amène une profonde réforme de la gestion des finances publiques permettant de mieux prendre en compte les objectifs nationaux de développement dans le processus budgétaire. A travers son appui au Ministère de l'économie et des finances, la Coopération Allemande accompagne le Bénin à mettre en oeuvre cette réforme d'Etat.

Le cadre harmonisé de l'UEMOA

En 2009, l'UEMOA a adopté six nouvelles directives qui constituent le cadre harmonisé des finances publiques, afin d'harmoniser et moderniser la gestion des finances publiques en prenant en compte les dernières normes internationales. L'ensemble des 8 Etats membres (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo) a transposé ces directives en droit national. L'échéance initiale pour la mise en oeuvre était fixée au 1er janvier 2017 pour la plupart des dispositions. Toutefois, en raison des retards de la plupart des pays, cette date a été repoussée au 1er janvier 2019. Seules les réformes plus complexes de la comptabilité bénéficient d'un délai de deux ans supplémentaires.

La directive 06/2009/CM/UEMOA sur les lois de finance constitue le cœur du dispositif. Elle a été transposée au Bénin par la loi n°2013-14 du 27 septembre 2013 portant loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Un ensemble de décrets pris en 2014 et 2015 viennent compléter cette loi, en précisant les normes en matière de comptabilité et de statistiques des finances publiques. Enfin, le code de transparence introduit les principes de bonne gestion des fonds publics.

Architecture du cadre harmonisé des finances publiques transposé au Bénin



L'objectif de la réforme

Cette réforme de la gestion des finances publiques poursuit 3 objectifs principaux :

1. Mettre en place une politique budgétaire à moyen terme

La préparation budgétaire sur un horizon d'au moins trois ans vise à assurer la soutenabilité de la politique budgétaire à moyen terme pour respecter les critères de convergence au sein de l'union monétaire. La préparation budgétaire et la gestion pluriannuelle des dépenses d'investissements permettent de renforcer le lien entre la planification du développement et la budgétisation.

2. Renforcer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques

L'innovation principale introduite par la réforme du budget est le passage d'un budget organisé selon le type de dépenses (budget de moyen) à un budget structuré selon les politiques publiques (budget de programme) : ainsi, le programme budgétaire, qui rassemble les actions concourant à une politique publique, deviendra la nouvelle unité de présentation, de vote du budget et de gestion. Piloté par un responsable de programme, il est assorti d'objectifs précis et de résultats mesurés par des indicateurs de performance.

3. Améliorer la transparence et la lisibilité du budget

Le passage d'une logique de moyen à une logique de programme facilite la lisibilité du budget pour les députés, la société civile et les citoyens. La transparence est également améliorée par la publication de nouvelles informations annexée au budget, par exemple sur la dette et le programme de développement. La réforme de la comptabilité permettra d'étendre la couverture des informations à l'ensemble des administrations publiques et de donner une image fidèle des comptes et du patrimoine de l'Etat.

Etat de mise en oeuvre des réformes au Bénin

Globalement, le Bénin met déjà en oeuvre la préparation budgétaire à moyen terme tandis que la bascule du budget en mode programme sera mise en oeuvre progressivement à partir de 2019.

Les réformes du contrôle et de la comptabilité ne sont pas encore effectives mais font actuellement l'objet de travaux.

Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle globalement (DPBEP), qui présente le cadrage macroéconomique et budgétaire à moyen terme, est préparé depuis plusieurs années de façon globalement conforme aux normes. Le Bénin est le premier pays de l'UEMOA à pratiquer le débat d'orientation budgétaire qui permet d'informer l'Assemblée nationale sur les grandes orientations du budget de l'année suivante en amont du débat budgétaire démarrant en octobre.



L'ensemble des ministères sectoriels préparent les documents de programmation pluriannuels des dépenses (DPPD) depuis 2017, après une première phase pilote. Pour autant, la précision des informations contenues dans les projets annuels de performance (PAP) est variable selon les ministères et les rapports annuels de performance (RAP) ne sont pas tous disponibles à temps.

Pré-requis à l'exécution du budget en mode programme, un système d'information adapté est en cours de développement. En 2019, 7 ministères pilotes exécuteront leur budget à la fois selon la logique classique de moyen et en mode programme : il s'agit des ministères de l'économie et des finances, des affaires étrangères, des infrastructures et transport, de l'énergie et des trois ordres d'enseignement (maternel et primaire, secondaire, supérieur). En 2020, il est prévu d'exécuter le budget de programme pour l'ensemble des ministères.

La chambre des comptes de la Cour suprême est chargée du contrôle externe, mais elle n'est pas encore érigée en Cour des comptes. Les dispositifs de contrôle interne et de gestion ne sont pas encore mis en place. Les comptes de l'Etat, en particulier le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), doivent encore être élargis aux collectivités territoriales, établissements publics et organismes de sécurité sociale, prendre en compte le patrimoine de l'Etat et intégrer les normes comptables modernes, notamment le principe des droits constatés différent de la comptabilité de caisse. Tous ces chantiers de réforme sont en cours.

Appui de la coopération allemande

A travers le projet Appui-conseil macroéconomique pour la réduction de la pauvreté (ACMERP) de la GIZ, la Coopération Alle-

mande appuie le Bénin à mettre en œuvre la réforme des finances publiques. Le projet appuie l'Unité de gestion de la réforme (UGR), chargée de coordonner l'ensemble de la réforme, ainsi que plusieurs acteurs clés, en particulier la direction générale des affaires économiques (DGAE) en charge du cadrage macroéconomique, la direction générale du budget (DGB) qui prépare et suit l'exécution du budget et la cellule de suivi des programmes économiques et financiers (CSPEF).

Les appuis du projet portent notamment sur :



L'amélioration des modèles macroéconomiques qui permettent de réaliser le cadrage macroéconomique et budgétaire ;



Le renforcement des capacités techniques pour la mise en place des cadres de performance dans les ministères sectoriels ;



L'encadrement des établissements publics, notamment via un manuel d'élaboration de leurs budgets ;



La Promotion de la transparence budgétaire, à travers l'information publiée en annexe à la loi de finances ou encore l'adoption de la classification fonctionnelle des dépenses publiques.

Quelques recommandations

Plusieurs actions permettraient d'accélérer la mise en œuvre de la réforme :

- **Accompagner** les ministères sectoriels dans la mise en œuvre de la réforme, notamment à travers la préparation et la mise en œuvre d'un plan harmonisé de formation des acteurs de la gestion financière ;
- **Nommer** formellement les responsables de programme et définir clairement leur rôle, tout en effectuant les réorganisations administratives nécessaires ;
- **Instaurer** la Cour des comptes ;
- **Mettre en place** les dispositifs de contrôle interne ;
- **Intégrer progressivement** les nouvelles normes comptables dans les comptes de l'Etat et publier les informations disponibles ;

Publié par

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Siège de l'entreprise à Bonn et Eschborn, en Allemagne

Projet d'Appui-Conseil Macroéconomique pour la Réduction de la Pauvreté 2030
Bureau de la GIZ au Bénin
13 Rue 5100-Quartier Zongo Ehuzu,
Zone Résidentiel, Camp GUEZO
08 BP 1132 Cotonou, Bénin
T +229 21 31 01 67
F +229 21 31 13 35
gizbenin@giz.de
<http://www.giz.de/de/weltweit/342.html>

Chargée de projet

Svenja OSSMANN

Auteur

Quentin GOUZIEN/Svenja OSSMANN

Mise à jour

Avril 2019

La GIZ est responsable du contenu de cette publication.

En coopération avec



MINISTÈRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES
République du Bénin



MINISTÈRE DU PLAN ET
DU DÉVELOPPEMENT
République du Bénin

Pour

Ministère Fédéral de la Coopération Économique et du Développement (BMZ)

Division

Afrique de l'Ouest II et Madagascar

Adresses du
BMZ

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn, Deutschland

BMZ Berlin
Stresemannstraße 94
10963 Berlin, Deutschland

T +49 (0)228 99 535-0
F +49 (0)228 99 535-3500
F +49 (0)30 18 535-2501

T +49 (0)30 18 535-0

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de