

contre le blanchiment de capitaux au Bénin et la loi n°2012-21 du 31 août 2012 portant lutte contre le financement du terrorisme au Bénin. La nouvelle loi, adoptée par le parlement le 11 juin 2018, est plus conforme aux normes internationales en la matière. Dans l'ensemble, elle définit les éléments constitutifs des infractions de blanchiment de capitaux et de terrorisme, de même que des procédures modernes et rapides permettant de les prévenir et de les réprimer.

#### **10- La loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin**

C'est l'équivalent « local » de la LOLF au niveau de l'État. Autrement dit, cette loi définit, en ce qui concerne les collectivités territoriales, les principales règles budgétaires et comptables. Sont ainsi précisés par cette loi les principes budgétaires applicables au niveau des communes, les différents types de budgets, les acteurs de l'élaboration et de l'exécution du budget, les procédures correspondantes, etc.

#### **11- La loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant Code électoral en République du Bénin**

Elle détermine les règles applicables à l'élection du Président de la République, des membres de l'Assemblée nationale, des membres des conseils communaux et municipaux, des membres des conseils de village ou de quartiers de ville. Ces différentes élections présentent des aspects financiers. Par exemple, afin d'instituer une éthique et une équité électorales, il est interdit aux candidats d'engager des dépenses de campagne au-delà de certains montants (art. 110). De même, il est prévu que la Chambre des comptes de la Cour suprême procède au contrôle des comptes de campagne (art. 112).

#### **12- La loi n° 88-005 du 26 avril 1988 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques**

C'est le texte qui détermine les règles applicables aux entreprises publiques et semi-publiques (offices à caractères industriel et commercial, sociétés d'État et société d'économie mixte) en République du Bénin. Il précise les moyens de leurs interventions financières ainsi que les modalités de ces dernières. Il fixe également le cadre juridique des relations financières entre l'État et lesdites entreprises.

#### **13- La loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractères social, culturel et scientifique**

C'est le texte qui détermine les règles applicables aux offices à caractères social, culturel et scientifique en République du Bénin. Il précise les moyens de leurs interventions financières ainsi que les modalités de ces dernières. Il fixe également le cadre juridique des relations financières entre l'État et lesdits offices.

#### **C- Les textes réglementaires**

##### **1-Le décret n° 2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique**

Ce décret fixe « les règles fondamentales régissant l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'État et à ses établissements publics à caractère administratif » (art. 1er). Le même article précise qu'il constitue obligatoirement une source d'inspiration pour les textes régissant des matières similaires au niveau des autres organismes publics, notamment les collectivités territoriales. Dans le détail, le Décret précise les acteurs et les procédures de l'exécution des recettes et dépenses publiques, des opérations de trésorerie et des opérations sur le patrimoine. Il définit également les règles liées à la reddition des comptes au niveau des organismes publics.

##### **2- Le décret n° 2014-573 du 7 octobre 2014 portant tableau des opérations financières de l'État (TOFE)**

Le TOFE est une présentation synthétique des opérations financières réalisées par les administrations publiques. Ces opérations ont pour caractéristiques d'être financées essentiellement à partir de prélèvements obligatoires et de permettre la mise à disposition de biens et services non marchands. Ce texte, qui est inspiré des normes internationales en matière de statistiques des finances publiques, édicte les règles relatives à l'élaboration du TOFE.

##### **3-Le décret n° 2014-794 du 31 décembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'État**

Il fixe les principes fondamentaux devant guider la présentation des opérations du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor). À cette fin, le décret n° 2014-794 met en place plusieurs classifications. En recettes, il s'agit des classifications administrative et économique. En dépenses, il s'agit des classifications programmatique, administrative, fonctionnelle et économique.

##### **4-Le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin**

Partant du principe que la redevabilité financière est un élément essentiel du système démocratique, le Code de transparence détermine un ensemble de règles et principes destinés à la promouvoir. Il insiste sur l'information du citoyen, le contrôle démocratique et la responsabilité dans la collecte et l'usage des fonds publics. Son article 2 dispose à cet effet que « les contribuables et les usagers des services publics sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis dans les conditions d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques ».



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Direction du Développement  
et de la Coopération DDC**



**BÉNIN**

## **REFERENTIEL SUR LA REDEVABILITE FINANCIERE AU BENIN**

### **RÉPERTOIRE DES PRINCIPAUX TEXTES DE FINANCES PUBLIQUES AU BÉNIN (1ère partie)**

**Programme Redevabilité Bénin**

L. C. Siège :  
06 BP 9037 Ouagadougou 06  
Tél. : +226 25 36 90 47 / Fax : +226 25 36 09 29  
E-mail : [ace.recit@fasonet.bf](mailto:ace.recit@fasonet.bf)

L. C. Bénin :  
04 BP 867 Cotonou 04 - Tél. : +229 21 30 65 78  
E-mail : [secretariat.benin@labo-citoyennete.org](mailto:secretariat.benin@labo-citoyennete.org)  
Site web : [www.labo-citoyennete.org](http://www.labo-citoyennete.org)

«Projet de la DDC mis en œuvre  
par le Laboratoire Citoyennetés (ACE-RECIT) »

**Labo** Citoyennetés  
Comprendre pour Agir

## INTRODUCTION

Dans le cadre de ses activités relativement au volet gouvernance, la Coopération suisse au Bénin a élaboré le Programme Redevabilité et a confié fin décembre 2016 à Laboratoire citoyenneté, la coordination des actions de mise en œuvre.

L'année 2017 a connu la mise en œuvre de diverses activités ensemble avec les partenaires exécutifs du Programme, en l'occurrence Social Watch Bénin (SWB), la Maison de la Société Civile (MdSC) et la Fédération des Radios communautaires et Assimilés du Bénin (FéRCAB). Au cours de l'une des sessions de renforcement des capacités de la société civile et des médias, il est apparu nécessaire d'approfondir l'une des composantes essentielles de la redevabilité, la redevabilité financière.

Le présent document sur la redevabilité financière s'insère donc dans la dynamique du Programme Redevabilité en exécution depuis décembre 2016 et vise à rendre plus lisibles les résultats escomptés par l'accent mis sur les mécanismes de reddition de comptes.

En dehors du cadre conceptuel, le présent document fait l'état des lieux de la gestion publique, puis examine l'ancrage et les principales activités à mettre en œuvre dans le cadre du Programme Redevabilité financière.

## RÉPERTOIRE DES PRINCIPAUX TEXTES DE FINANCES PUBLIQUES AU BÉNIN

### I- LES TEXTES INTERNES

#### A- Les textes de rang constitutionnel

##### 1- La loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin

C'est la loi fondamentale du Bénin. Elle détermine les principales règles d'organisation du pouvoir politique et les droits et devoirs essentiels des citoyens béninois. Certaines règles constitutionnelles ont une portée financière. Il en est ainsi du devoir de gérer les ressources publiques de bonne foi (art. 35 et 37), du devoir du Président de la République et des membres du gouvernement de déclarer leurs biens à l'entrée et à la fin des fonctions (art. 52), et du devoir des citoyens de s'acquitter de leurs impôts (art. 33). Il en est également ainsi de plusieurs règles relatives à l'élaboration, à l'exécution et au contrôle des lois de finances (art. 96, 98, 99, 110, etc.).

##### 2- La loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances (LOLF)

Elle est encore appelée « la constitution financière » au regard de son importance. En effet, elle contient les principales règles financières au niveau de l'État, étant entendu que ces règles inspirent souvent les autres entités publiques. Aux termes de son article 2, la LOLF « fixe les

règles relatives au domaine, à la classification, au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances ». La LOLF comporte de nombreuses dispositions liées à la redevabilité financière. Notamment, elle charge le juge des comptes de l'audit de performance des programmes mis en œuvre dans les ministères, ce qui oblige par ailleurs les gestionnaires de ces programmes à rendre compte sur la base de critères de performance.

##### 3- Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale

C'est le texte qui encadre au quotidien l'activité parlementaire. Il comporte de nombreuses règles financières. À titre d'exemple, des chapitres entiers sont consacrés à la procédure budgétaire (chapitre 2 du titre 3) et au contrôle budgétaire (chapitre 5 du titre 4).

### B- Les lois

#### 1- Les lois de finances

Elles sont adoptées par le Parlement chaque année et sont relatives aux ressources et charges de l'État. On en distingue trois types. Le premier, la loi de finances initiale ou de l'année, est le plus connu. C'est la loi qui prévoit et autorise, pour l'année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Celle actuellement en vigueur au Bénin est la loi n° 2017-40 du 29 décembre 2017 portant loi de finances pour la gestion 2018. Les deux autres types sont la loi de finances rectificative et la loi de règlement. Pour une même année, on a nécessairement une loi de finances initiales et une loi de règlement. La loi de finances rectificative, quant à elle, n'intervient qu'éventuellement.

#### 2 – La loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême

Cette loi fait apparaître clairement la position centrale de la Chambre des comptes de la Cour suprême en matière de redevabilité financière. En effet, c'est le texte qui définit le statut de la Chambre des comptes, en tant que formation juridictionnelle de la Cour suprême. Elle assure la fonction de la plus haute Juridiction en matière de comptes de l'Etat au sein de la Cour suprême. A ce titre, elle a une activité juridictionnelle qui consiste à juger les comptes de gestion des comptables publics et sanctionner les fautes de gestion et une activité non juridictionnelle de contrôle le bon emploi des fonds publics dans toutes les structures où sont placés les fonds publics et qui relèvent de sa compétence. La Chambre des comptes donne aussi son avis sur les projets de textes à caractère financier qui lui sont soumis et assiste le gouvernement et le parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances.

#### 3- La loi n° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême

Elle vient compléter la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême en ce qu'elle précise les procédures applicables devant les différentes chambres (judiciaire, administrative et des comptes) de la Haute juridiction. Relativement à la Chambre des comptes, cette loi détermine les différentes procédures applicables au regard de ses attributions, les acteurs qui pilotent ces procédures, leurs rôles et leurs pouvoirs, les garanties des justiciables, les délais processuels, etc. Globalement, la procédure est secrète, inquisitoire et l'audience non publique, sauf en cas de sanction de la faute de gestion. Elle respecte les principes essentiels du procès équitable.

#### 4- Le Code général des impôts

C'est le texte qui réunit l'ensemble des règles applicables aux impôts et taxes intérieurs au Bénin (ceux perçus à l'intérieur du territoire béninois). Dans la pratique, ces règles évoluent chaque année, mais à l'intérieur de la loi de finances initiale. Autrement dit, l'administration fiscale (Direction générale des impôts du Ministère des finances) effectue, chaque année, une compilation des modifications à apporter aux dispositions fiscales en vigueur et l'intègre à la loi de finances qui est votée par le parlement. Parallèlement, elle met, depuis quelques années, le Code général des impôts actualisé à la disposition du public sur son site internet.

En matière de redevabilité, le code prévoit les droits et devoirs du contribuable en matière fiscale ainsi que les règles essentielles relatives à l'assiette, la liquidation et au recouvrement de l'impôt ainsi qu'au contentieux de l'impôt. En effet, le contribuable peut, en vertu des dispositions du Code, contester soit le montant de l'impôt mis à sa charge, soit la procédure de son recouvrement à son encontre.

#### 5- Le Code général des douanes

C'est le texte qui réunit l'ensemble des règles applicables aux impôts et taxes de porte au Bénin (ceux perçus au niveau des frontières béninoises). Une réforme globale de ces règles a récemment été opérée à travers la loi n° 2014-20 du 27 juin 2014 portant Code des douanes en République du Bénin. Tout comme le Code des impôts, le Code des douanes est également actualisé dans le cadre du vote de la loi de finances initiale.

Tout comme le code général des impôts, le code des douanes offre les mêmes possibilités aux contribuables soumis aux taxes douanières en matière de redevabilité.

#### 6- La loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des marchés publics en République du Bénin

Elle fixe les règles régissant la passation, l'exécution, le contrôle, le règlement et la régulation des marchés

publics. Par marché public, on désigne « un contrat écrit par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage, envers l'une des personnes morales de droit public ou de droit privé visées par le Code des marchés publics, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération ». Les marchés publics constituent un des principaux canaux par lesquels les services publics acquièrent les moyens nécessaires à leur fonctionnement. D'importantes sommes sont donc en jeu. C'est ce qui justifie leur encadrement rigoureux et la nécessité pour les citoyens de s'y intéresser. Elle institue l'obligation de recourir à la concurrence pour garantir la qualité dans la commande publique.

#### 7- La loi n° 2016-24 du 28 juin 2017 portant cadre juridique du partenariat public - privé en République du Bénin

Le partenariat public – privé (PPP) constitue, à côté du marché public, l'autre moyen majeur par lequel les pouvoirs publics se procurent les biens et services nécessaires à la satisfaction des besoins des populations. Contrairement au marché public, le PPP porte sur une opération globale, de longue durée et n'entraîne pas de rémunération immédiate du partenaire privé par la puissance publique. Au regard de l'ampleur prise par de tels partenariats dans la sous-région ouest-africaine et des enjeux correspondants, le Bénin a fixé, à travers la loi précitée, un cadre juridique pour le PPP. Cette loi définit les formes de contrats de PPP, les organes impliqués dans la conclusion et l'exécution des contrats ainsi que les procédures afférentes.

#### 8- La loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin

Son adoption a été le résultat de nombreuses recommandations, au niveau international, en ce sens et d'une longue lutte menée, entre autres, par les organisations de la société civile. Dans son contenu, ce texte définit les sanctions et procédures de répression des actes de corruption et infractions connexes (fraudes dans les examens et concours publics, recel, prise illégale d'intérêts, fausse monnaie, infractions cybernétiques, etc.). Il va cependant au-delà de l'aspect répressif, car il édicte aussi des mesures préventives en matière de lutte contre la corruption et autres infractions connexes. A ce titre, il institue, par exemple, une procédure de déclaration des biens des principales autorités publiques et crée une Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC).

#### 9- La loi n° 2018-17 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en République du Bénin

Elle résulte de la fusion de deux lois antérieurement édictées : la loi n°2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte