

C- Les autres textes

1- La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

Ce texte a été adopté à l'issue de la Révolution française de 1789. À travers ses règles, il a consacré la fin de l'absolutisme royal, l'égalité des hommes et leur traitement digne et équitable au sein de la société. Bien qu'étant français, ce texte a, jusqu'à ce jour, un rayonnement international. Il est, par exemple, cité dans le préambule de la constitution sénégalaise. En tout état de cause, son article 15 est souvent cité comme celui qui fonde le droit des citoyens à obtenir une reddition des comptes de la part des gestionnaires publics. En effet, cet article dispose : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

2- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 28 juin 1981

Adoptée par la dix-huitième Conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), cette Charte n'a été ratifiée par le Bénin qu'en 1986. Actuellement, elle fait partie intégrante de la constitution béninoise de 1990, ce qui permet au juge constitutionnel d'en sanctionner les violations. Du point de vue de son contenu, la Charte consacre différents types de droits au profit des individus, mais également au profit des peuples (droit à l'autodétermination, droit à un environnement sain, droit de disposer librement des ressources naturelles...), met en exergue quelques devoirs humains et institue un mécanisme de protection des droits consacrés. Sur le plan financier, la Charte rappelle l'engagement pris par les États parties d'« éliminer toutes les formes d'exploitation économique étrangère, notamment celle qui est pratiquée par des monopoles internationaux, afin de permettre à la population de chaque pays de bénéficier pleinement des avantages provenant de ses ressources nationales » (art. 21) et le devoir des individus « de s'acquitter des contributions fixées par la loi pour la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la société » (art. 29).

3- La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007

Adopté lors de la huitième session ordinaire de la Conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Union africaine, cette Charte a pour ambition de promouvoir le respect des règles démocratiques, la tenue d'élections libres et transparentes et la bonne gouvernance publique. Ainsi, les États parties s'engagent à institutionnaliser la bonne gouvernance à travers, entre autres, « la promotion de la transparence dans la gestion des finances publiques, la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions connexes, la gestion efficace de la dette publique, l'utilisation judicieuse et durable des ressources publiques, la répartition équitable de la richesse nationale et des ressources naturelles (...), l'élaboration de politiques fiscales qui encouragent les investissements (...), la mise en place de systèmes fiscaux efficaces basés sur la transparence et l'obligation de rendre compte » (art. 33).

4- La Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local du 27 juin 2014

Adoptée lors de la vingt-troisième session ordinaire de la Conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Union africaine, cette Charte pose la décentralisation comme condition essentielle pour le développement à la base et l'amélioration des conditions de vie des peuples du continent africain. Elle identifie un certain nombre de principes pour la réussite du processus de décentralisation. Parmi eux, on peut citer l'obligation pour les gouvernements centraux d'adopter des textes de loi et d'instituer des mécanismes pertinents pour donner aux gouvernements locaux « l'autorité de mobiliser et libérer les ressources au niveau local pour le développement économique local ». Quant aux gouvernements locaux, il est entendu qu'ils « collectent, gèrent et administrent conformément à la loi, et de manière responsable et transparente les ressources locales en consultation avec le gouvernement central, la société civile et le secteur privé, à travers des mécanismes législatifs, institutionnels et participatifs clairement définis et réglementés » (art. 7).

5- La Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000

Il s'agit d'un texte consacré à la promotion de l'État de droit et de la démocratie au sein des États ayant le français en partage. La Déclaration confirme l'adhésion desdits États aux principes et valeurs démocratiques (respect des droits humains, pluralisme politique, élections libres et transparentes...) et édicte des recommandations en ce sens. L'un des engagements pris par les États signataires consiste à « généraliser et accroître la portée du contrôle, par des instances impartiales, sur tous les organes et institutions, ainsi que sur tous les établissements, publics ou privés, maniant des fonds publics » (point 4.5 de la Déclaration).

6- La Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques

Elle a été adoptée en octobre 1977 par les délégués au IXe congrès de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Lima / Pérou). Dès ses premières lignes, cette Déclaration rappelle l'importance du contrôle en matière de finances publiques. Il s'agit, en effet, d'« un élément indispensable d'un système régulateur qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficacité, de l'efficacéité et de l'économie de la gestion financière de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'actes de cette nature ». Elle insiste ensuite sur l'indépendance des acteurs en charge du contrôle et les prérogatives dont doivent disposer les institutions supérieures de contrôle afin d'exercer efficacement leurs missions.



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 (2ème 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

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

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

5- Le décret n° 2017-108 du 27 février 2017 portant comptabilité des matières en République du Bénin

La comptabilité des matières est une comptabilité tenue en partie simple qui permet le suivi des immobilisations (incorporelles et corporelles) et des stocks. Elle organise la description de l'existant et des mouvements d'entrée et de sortie. Le texte fixe les principales règles applicables dans ce cadre.

6- Le décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats (CaR – GBAR)

Dès le début des années 2000, la nécessité d'accroître les performances économiques et financières a conduit le gouvernement béninois à s'engager dans une entreprise de modernisation du système de gestion publique. Le décret n° 2005-789 a constitué l'une des étapes essentielles de cette modernisation. Il décrit les axes stratégiques devant orienter la mise en place de la GBAR au Bénin. Plus encore, il met en place un dispositif de mise en œuvre et de suivi de cette réforme.

Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget général de l'Etat.

Ce décret a consacré l'opérationnalisation de la première réforme budgétaire au Bénin suite à la première génération des directives de l'UEMOA parue à partir de l'année 1997. Il a adapté les procédures d'exécution du Budget et de la dette publique, posé les bases de la déconcentration de la fonction d'ordonnateur, instauré un nouveau circuit de la dépense incarné par le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) qui automatise la gestion concomitante des prévisions et réalisation de recettes et dépenses du Budget de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor.

Ce texte a posé les bases de la déconcentration de la fonction d'ordonnateur du budget de l'Etat qui était uniquement conféré ministre des finances en accordant aux ministres sectoriels et présidents d'institutions le titre d'administrateur de leurs départements ou institutions respectifs en matière de dépenses. Avec la nouvelle LOLF de 2013, ils auront le pour d'ordonnateur de leurs dépenses.

Ce texte a eu le mérite de désigner les acteurs et les procédures à respecter en matière d'exécution des recettes et des dépenses avec les rôles de chaque intervenant sur la chaîne des procédures.

II- LES TEXTES INTERNATIONAUX

A- Les textes de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)

1- Le Traité

Adopté le 10 janvier 1994 et révisé par la suite en 2003, le Traité créant l'UEMOA met en place un cadre commun, en matières économique et monétaire, entre les États membres que sont : le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte

d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Ce cadre commun présente plusieurs aspects liés aux finances publiques. Par exemple, les États membres s'engagent, à travers l'article 67 du Traité, à harmoniser leurs législations, procédures et politiques budgétaires. Dans la pratique, cette harmonisation est garantie par la mise en place d'un mécanisme de surveillance multilatérale (cf. l'Acte additionnel n° 04/99 du 8 décembre 1999 portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres, modifié à plusieurs reprises) et l'édition de directives et règlements à caractère financier (dont les directives du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA. Voir infra). De même, les États s'engagent à, travers l'article 68 du Traité, soit à créer une Cour des comptes nationale, soit à recourir à la Cour des comptes de l'Union afin que les comptes publics puissent être contrôlés suivant des procédures offrant des garanties de transparence et d'indépendance.

2- Les directives du cadre harmonisé des finances publiques

Les directives sont des textes adoptés par le Conseil des ministres de l'UEMOA et qui fixent des objectifs à atteindre par les différents États membres. Pour ce faire, ceux-ci doivent transposer la directive, c'est-à-dire adopter un texte de droit interne qui reprenne les dispositions de la directive et lui confère force exécutoire au niveau national. En ce qui concerne les directives du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, on peut se réjouir que le Bénin ait adopté tous les textes de transposition requis. Mais, en quoi consiste réellement ce cadre harmonisé des finances publiques ?

Il s'agit d'un ensemble de six directives qui ont été adoptées, en 2009, par l'UEMOA afin de définir des règles communes en matière budgétaire, comptable et statistique au sein des pays membres. Cette ambition existait depuis la fin des années 1990. Six directives, dites de première génération avaient alors été adoptées. Mais, pour de multiples raisons, l'objectif n'a pas été atteint. Il a donc été jugé utile, en 2009, d'adopter un nouveau cadre harmonisé (directives de seconde génération) comportant des règles plus pertinentes et plus actuelles. La composition de ce cadre est la suivante :

- la directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques (transposé au Bénin par le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques) ;
- la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances (transposé au Bénin par la loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances) ;
- la directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique (transposé au Bénin par le décret n° 2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité

publique) ;

- la directive n° 08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'État (transposé au Bénin par le décret n° 2014-794 du 31 décembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'État) ;
- la directive n° 09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'État (transposé au Bénin par l'arrêté n° 0410/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP portant plan comptable de l'État) ;
- la directive n° 10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant tableau des opérations financières de l'État (transposé au Bénin par le décret n° 2014-573 du 7 octobre 2014 portant tableau des opérations financières de l'État).

3- Les directives relatives aux marchés publics et délégations de service public

Au regard du volume financier des marchés publics et délégations de service public dans les États membres de l'UEMOA, la nécessité de garantir l'efficacité, l'économie et la transparence des procédures afférentes s'est imposée. Dans ce cadre, l'UEMOA a adopté plusieurs directives. Il y a notamment :

- ✓ la directive n°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA ;
- ✓ la directive n°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA ;
- ✓ la directive n° 04/2012/CM/UEMOA relative à l'éthique et à la déontologie dans les marchés publics et les délégations de service public au sein de l'UEMOA.

4- La directive n° 03/2012/CM/UEMOA portant comptabilité des matières

Suivant l'article 2 de la Directive, « la comptabilité des matières est une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants, des biens meubles et immeubles, des stocks autres que les deniers et valeurs ». Ainsi, ce texte fixe les principales règles relatives aux mouvements de matières, les procédures applicables, les acteurs et structures chargés de leur gestion, etc.

5- La directive n° 01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales

Elle regroupe les règles communes qui ont vocation à être appliquées à la gestion financière des collectivités territoriales au sein des États de l'UEMOA. Plus spécifiquement, il s'agit des règles liées à la typologie et à la présentation des budgets locaux, aux procédures budgétaires et comptables correspondantes, aux acteurs desdites procédures, etc.

6- Le Règlement n° 08/2008/CM/UEMOA du 26 septembre 2008 portant adoption des règles visant à éviter la double imposition au

sein de l'UEMOA et des règles d'assistance en matière fiscale

L'intégration régionale suppose la libre circulation des personnes et des biens entre les États concernés. Cet objectif peut être contrarié si des personnes doivent payer deux fois des impôts pour les mêmes revenus ou activités dès lors qu'ils impliquent des pays différents. C'est en raison de cela que l'UEMOA a adopté un règlement visant à éviter la double imposition au sein des États membres. Ce règlement définit également le cadre juridique de coopération fiscale entre lesdits États.

Il faut préciser que le règlement, contrairement à la directive, est immédiatement applicable dans les États membres. Il n'a pas besoin d'une opération préalable de transposition.

B- Les textes de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

1- Le Traité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

C'est un traité qui a été initialement adopté en 1975. Il concerne les pays suivants : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Du point de vue de ses objectifs, le Traité définit des règles visant à « promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie des peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les États membres et de contribuer au progrès et développement du continent africain » (art. 3). Pour ce faire, les États parties s'engagent à mettre en place des politiques communes dans le domaine de l'économie et des finances, à harmoniser leurs réglementations, à créer un marché commun en adoptant notamment un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers, etc.

2- La décision A/DEC. 17/01/2006 du 12 janvier 2006 portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO

Dans la droite ligne des objectifs fixés par le Traité de la CEDEAO, cette décision définit les règles relatives au tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO. Ce tarif comprend une nomenclature tarifaire et statistique, mais surtout un tableau des droits et taxes. Ces droits et taxes sont les mêmes à être appliqués aux produits importés dans l'espace CEDEAO, quel que soit leur point d'entrée. Après plusieurs reports, le TEC CEDEAO est finalement entré en vigueur le 1er janvier 2015. Il couvre l'ensemble de l'espace communautaire, ce qui inclut les États membres de l'UEMOA et, incidemment, la disparition du TEC UEMOA qui était en vigueur depuis le 1er janvier 2000 (cf. Règlement n° 02/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 portant adoption du tarif extérieur commun, modifié par le règlement n° 02/2000/CM/UE-