



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



REFERENTIEL SUR LA REDEVABILITE FINANCIERE

Bénin

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

Lab**C**itoyennetés
Comprendre pour Agir

REFERENTIEL SUR LA REDEVABILITE FINANCIERE

Bénin

Juin 2018

Sommaire

AVANT – PROPOS.....	4
SIGLES ET ABREVIATIONS	5
LISTE DES FIGURES	6
LISTE DES ENCADRES.....	6
INTRODUCTION.....	7
I - CADRE CONCEPTUEL DU REFERENTIEL SUR LA REDEVABILITE FINANCIERE.....	8
A - CONTEXTE ET JUSTIFICATION : ARRIMAGE AU PROGRAMME REDEVABILITE	8
B - REDEVABILITE FINANCIERE ET JUSTICE FINANCIERE	11
II - ETAT DES LIEUX DE LA GESTION PUBLIQUE.....	14
A- UNE IMPUNITE GENERALISEE AU NIVEAU DU POUVOIR EXECUTIF	16
B – L'INEFFICACITE DES CONTROLES INTERNES	17
C – LE MANQUE DE VOLONTE DE L'EXECUTIF	17
D – LA LENTEUR DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES COMMUNAUTAIRES	18
E – LE CONTRÔLE INSUFFISANT DE L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	19
F - UNE JUSTICE ORDINANIRE EN MANQUE DE RESSOURCES	19
G - UN FAIBLE NIVEAU D'INTEGRITE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	20
H - LA CHAMBRE DES COMPTES, MAILLON TRES FAIBLE.....	20
I - UNE AUTORITE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (ANLC) PARALYSEE PAR LES TEXTES	20
J – UNE FLORAISON DE PARTIS POLITIQUES SANS IDÉOLOGIE	21
K – LA PERTE DE CONFIANCE EN L'ACTION DES MEDIAS	21
L - UNE FAIBLE CONTRIBUTION DE LA SOCIETE CIVILE A L'INTEGRITE DU SYSTEME	21
III – ANCRAGE DE LA REDEVABILITE FINANCIERE	23
A - CADRE INSTITUTIONNEL BENINOIS DE LA GESTION FINANCIERE	23
B - ACTEURS DU SYSTEME DE GESTION PUBLIQUE	26
C - LES SECURITES ETABLIES POUR L'UTILISATION DES FONDS PUBLICS PAR L'EXECUTIF.....	27
D - ROLE DU JUGE DES COMPTES	29
E – PREROGATIVES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE	31
IV - LES ACTIVITES A INSCRIRE AU TITRE DE LA REDEVABILITE FINANCIERE	32
A- EN CE QUI CONCERNE L'APPUI A L'EXERCICE DU CONTROLE CITOYEN	32

B - EN CE QUI CONCERNE LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES GESTIONNAIRES PUBLICS	33
C - EN CE QUI CONCERNE LES THEMATIQUES	34
CONCLUSION.....	36
ANNEXE N° 1 : RÉPERTOIRE DES PRINCIPAUX TEXTES DE FINANCES PUBLIQUES AU BÉNIN	37
I- LES TEXTES INTERNES	37
II- LES TEXTES INTERNATIONAUX.....	44
ANNEXE N°2 : GLOSSAIRE SUR LA REDEVABILITE FINANCIERE	50

AVANT – PROPOS

La présente étude intervient dans un contexte où le débat sur la création de la Cour des comptes du Bénin refait surface alors même que les premières actions en faveur de l'accomplissement de cette réforme date d'il y a une vingtaine d'années.

La Chambre des comptes de la Cour suprême qui a en charge, entre autres, de veiller à l'effectivité de la production des comptes de gestion par les gestionnaires publics n'a ni les ressources, ni l'organisation qui lui permette de s'acquitter de cette mission, point de départ de la redevabilité financière.

La réforme annoncée devrait enfin lui permettre d'entamer une nouvelle étape de son histoire et, comme pour la Cour constitutionnelle qui était une chambre inactive de la Cour suprême, de revêtir le manteau de la noblesse qui sied à une institution aussi importante de la République.

L'accompagnement des partenaires techniques comme la Coopération suisse est nécessaire pour sa prise d'envol.

La Coopération suisse intervient au Bénin depuis 1981. Elle a assuré le financement de la réalisation de la présente étude à travers l'ONG Laboratoire citoyennetés dans le cadre du Programme Redevabilité qui couvre la période de 2016 à 2027.

Le consultant traduit sa gratitude à la Coopération suisse, au Laboratoire Citoyennetés et aux deux experts financiers qui l'ont accompagné dans la réalisation des travaux ayant permis de rendre disponible le présent document. Il s'agit des sieurs AFFOUKOU Hervé et TONI Errol.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ALCRER	Association de Lutte Contre le Racisme, l’Ethnocentrisme et le Régionalisme
ANLC	Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
CGI	Code général des Impôts
DP	Document de Programme Redevabilité au Bénin
FeRCAB	Fédération des Radios communautaires et Assimilés du Bénin
FONAC	Front des Organisations Nationales de Lutte contre la Corruption
IGF	Inspection générale des finances
IGM	Inspection générale de Ministère
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
MdSC	Maison de la Société Civile
MEF	Ministère de l’Economie et des Finances
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
SNI	Système national d’intégrité
SWB	Social Watch Bénin
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES FIGURES

Figure n°1 : Schéma des pouvoirs du système démocratique

Figure n°2 : Schéma de la démocratie financière

Figure n°3 : Point des comptes de gestion produits par les communes

Figure n°4 : Notes des piliers du SNI Bénin

Figure n°5 : schéma des Piliers du SNI

Figure n°6 : Tableau des Acteurs de la reddition des comptes publics.

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Extrait de la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême

Encadré 2 : Extrait du Document Programme Redevabilité

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 citoyen*, 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.

I - CADRE CONCEPTUEL DU REFERENTIEL SUR LA REDEVABILITE FINANCIERE

A - CONTEXTE ET JUSTIFICATION : ARRIMAGE AU PROGRAMME REDEVABILITE

Ainsi qu'il a été diagnostiqué dans le Programme Redevabilité, « *Au Bénin, malgré l'existence d'un cadre juridique et institutionnel pour la promotion de la gouvernance, le contexte national de la gouvernance s'est détérioré. Il est caractérisé par l'absence de transparence, de redevabilité dans la gestion des affaires publiques et l'érosion de la confiance entre les citoyens et leurs dirigeants.* »

Le Programme Redevabilité « *crée un environnement où les organisations de la société civile, les citoyens et les médias interagissent avec les pouvoirs publics pour offrir de meilleurs services de base aux populations* ».

Ce programme soutient, « *de manière structurelle, l'offre et la demande de redevabilité ... auprès des élus locaux, des administrations publiques au niveau déconcentré et central, des institutions judiciaires, du parlement, des associations, des radios de proximité, etc.* »

L'intervention du Programme repose donc sur la participation citoyenne (formation et information) et l'engagement des décideurs aux sollicitations des citoyens autour des enjeux cruciaux de développement.

La vision du Programme et son approche, quoique fondamentales en matière de redevabilité mériteraient d'être complétées, en particulier en intégrant le cadre institutionnel prévu pour une bonne gestion des ressources publiques.

En effet, comme il est écrit à la page 9 du Document du programme : « *au sens le plus largement répandu, la redevabilité est la relation entre un détenteur de droit ou une revendication légitime (un bien public par exemple) et les personnes ou organismes (porteurs de responsabilité) censés matérialiser ou respecter ce droit en effectuant ou en n'effectuant plus certains actes* » (Thomas Theisohn).

Le Document précise en outre : « *en langage fondé sur les droits, la redevabilité correspond à la réactivité des « porteurs de responsabilité » et à la capacité des « détenteurs de droits » à faire entendre leur voix, c'est-à-dire à exprimer leurs besoins et à revendiquer leurs droits.* »

En vérité, faire entendre sa voix en communauté et jouir de ses droits, en commençant par le droit de voir bien gérer les ressources collectives, sont les fondements de la démocratie, que Robert Dahl considère comme un phénomène naturel. A la suite de ses analyses, cet auteur considère que: « *Durant plusieurs milliers d'années, la démocratie sous une forme primitive, pourrait fort bien avoir constitué le système politique le plus naturel ... tout comme le feu, ou la peinture, ou l'écriture, la démocratie a été inventée plus d'une fois, et en plusieurs endroits. Car, si les conditions ont été favorables à l'invention de la démocratie en un lieu et à un moment donnés, (disons par exemple, à*

Athènes aux environs de l'an 500 av. J-C), ne peut-on pas imaginer que les mêmes conditions favorables aient existé ailleurs ! »

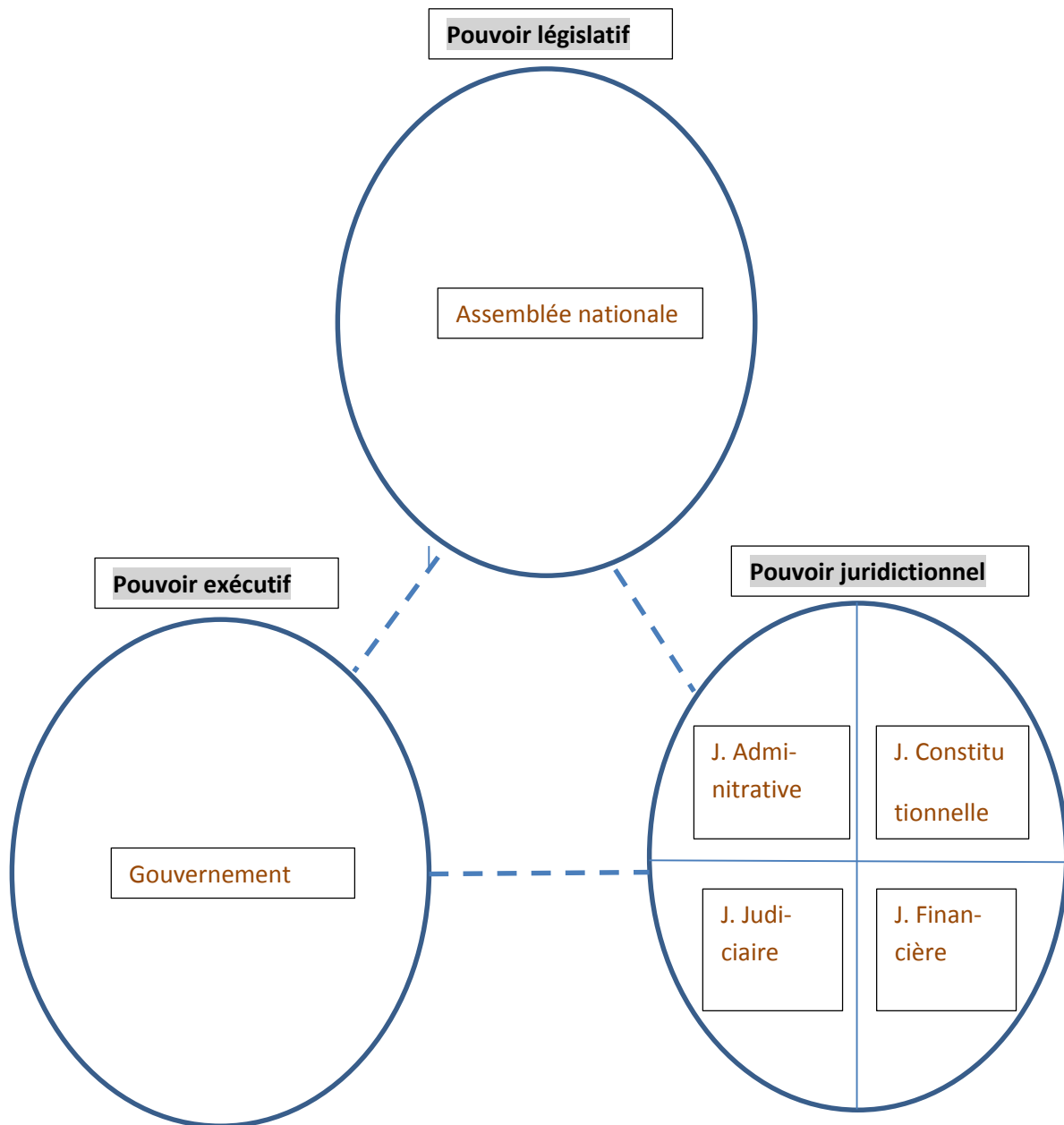
La démocratie est donc le moyen inventé par l'homme pour la satisfaction des besoins sociétaux tout en minimisant les risques de conflits. Elle est rythmée par la redevabilité qui traduit les relations entre les citoyens électeurs (détenteurs de droits) et leurs élus (porteurs de responsabilités). Cependant, les responsabilités que portent les élus « assemblées délibérantes » (les députés, les conseillers communaux...) ne sont pas les mêmes que celles que portent les élus « exécutifs » (maires, chef de l'Etat...).

De même, la réactivité des porteurs de responsabilité et la capacité des détenteurs à faire entendre leurs voix ne suffisent pas à elles seules à s'assurer de ce que le service public est rendu dans les conditions optimales. Pour s'assurer que le service public est rendu de façon optimale et que les règles établies sont respectées, le système démocratique a prévu, en plus du législateur et de l'exécutif, le juge.

La démocratie se matérialise donc à travers les trois pouvoirs classiques connus : le législatif (établissement des normes), l'exécutif (mise en œuvre) et les juridictions (sanction des déviations).

Il convient de préciser que le pouvoir juridictionnel (plus connu sous l'appellation pouvoir judiciaire) se répartit en quatre composantes qui interviennent dans des secteurs différenciés et selon des mécanismes propres. La justice judiciaire (ordinaire) repose sur les tribunaux et assure la répression des violations au droit commun que celles-ci soit le fait des individus ou des pouvoirs publics. La justice administrative quant à elle connaît des différends nés des décisions prises par l'Etat, et en particulier le Gouvernement. En ce qui concerne la justice constitutionnelle, c'est l'instance de régulation politique et de veille au respect des droits de l'homme. A la différence de ces instances contentieuses, il y a la justice financière dont la mission est de veiller à la bonne utilisation des deniers publics, en l'absence même de différend.

Schéma n° 1 : Les pouvoirs du système démocratique



Source : Elaboré par le consultant

Il faut préciser également que si les animateurs des deux premiers pouvoirs (législatif et exécutif) sont des élus (députés et conseillers communaux d'une part, chef d'Etat et maires d'autre part), le troisième pouvoir est animé par des juges non élus qui sont chargés d'administrer la justice en toutes ses composantes (constitutionnelle, judiciaire, administrative et financière).

Dans une approche systémique, on comprend donc que **la redevabilité n'est pas une question de relation entre deux acteurs (mandants et mandataires) mais trois (plus les juges).**

Cette précision est importante en particulier en ce qui concerne la gestion des deniers publics qui met en présence le parlement, le gouvernement et le juge des comptes.

Au total, la redevabilité est le ciment des relations citoyens détenteurs de droits et les élus porteurs de responsabilités à travers les mécanismes que prévoit le système en place. Elle embrasse tous les domaines où des responsabilités sont confiées. Comme le souligne le Document du Programme, il est possible de distinguer diverses formes de redevabilité : politique, administrative, sociale, judiciaire et financière. Cette dernière, étant donné sa particularité et son importance, nécessite une attention singulière.

B - REDEVABILITE FINANCIERE ET JUSTICE FINANCIERE

La redevabilité financière « est l'obligation qui est faite à toute personne gérant des ressources ou titulaires de fonction officielle ou d'un autre poste de confiance, de rendre compte de l'utilisation prévue et effective des ressources ou de l'acquittement de la fonction en question. On parle également de reddition des comptes et il s'agit notamment de veiller à la transparence du processus et des procédures aux fins de cette gestion. » (page 11 du document de Programme).

Pour comprendre l'importance de la redevabilité financière, il faut se rappeler la formule du Baron de Necker, Directeur général des finances, lors de l'ouverture des états généraux français de 1789 : « Les finances d'un Etat sont un centre où aboutissent une multitude innombrable de canaux. Tout part de ce centre et tout y revient ».

Pour le Professeur Michel BOUVIER, « ... si l'on considère l'histoire de l'Etat et celle des finances publiques, on considère que c'est la même histoire. Il n'y aurait pas eu d'Etat s'il n'y avait pas eu à un moment donné l'idée qu'il fallait instituer un système public rationnel. Tout a commencé avec la fiscalité, l'Etat s'est créé sur la base de l'impôt. L'Etat parlementaire d'abord, démocratique ensuite, s'est également créé sur cette base-là. Si on suit la trace de l'impôt, on suit la trace de l'Etat. Si on suit les pérégrinations des finances publiques, on suit les pérégrinations de l'Etat »¹.

L'Etat se conçoit comme une personne morale de droit public dont la mission est la satisfaction des besoins sociétaux avec un souci marqué à l'intérêt général suivant les principes de continuité, de transparence et de bonne qualité des prestations fournies aux usagers. Pour la satisfaction des besoins, quelle qu'en soit la nature, l'Etat a besoin de ressources financières publiques.

C'est pour cette raison qu'une attention particulière a été accordée à la gestion des finances publiques dès la mise en place du système démocratique.

Dans le système napoléonien en vigueur au Bénin, c'est l'Assemblée nationale qui vote la loi de finances qui est un ensemble d'autorisations données à l'Exécutif pour prélever

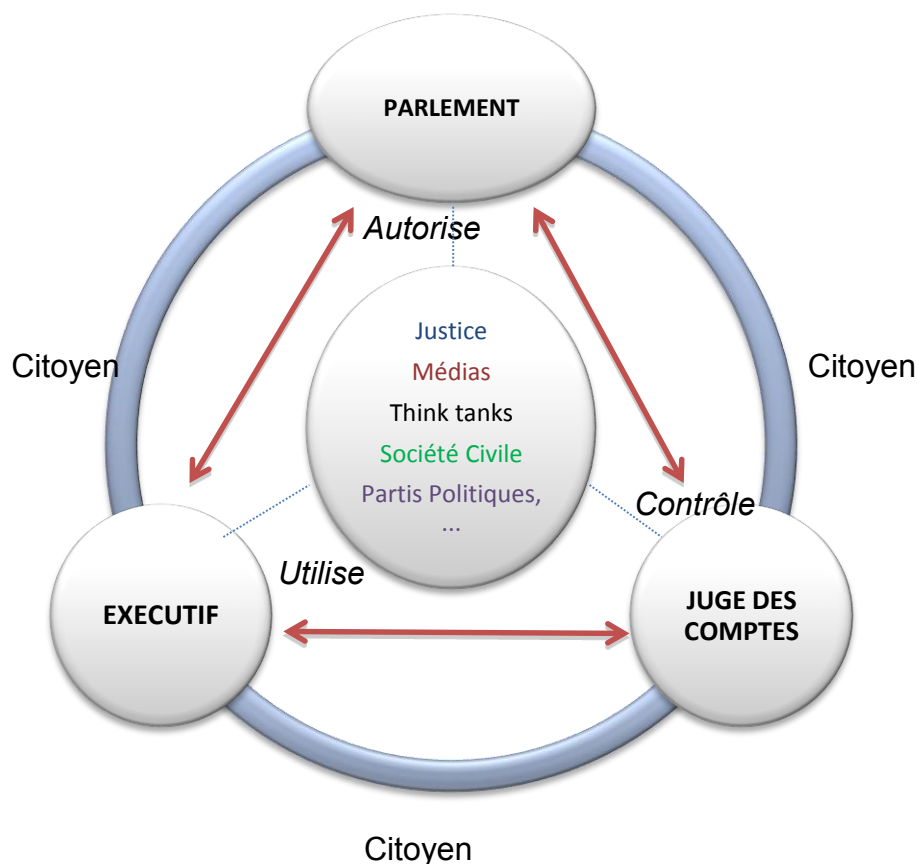
¹ Michel BOUVIER, « Au-delà de la LOLF : une réforme de l'Etat, un nouveau contrat social » in Finances publiques et pérennité de l'Etat, Colloque de la Fondation Res Publica, Paris, 2006, p10. Disponible en ligne sur : <http://www.fondation-res-publica.org>.

Source : Elaboré par le consultant

l'impôt et mobiliser d'autres ressources et les utiliser pour la satisfaction des besoins des citoyens par le biais des services publics. Le Gouvernement devra, dans l'exécution, se conformer de la loi votée ainsi qu'aux principes établis en la matière. Le juge des comptes (Cour des comptes) devra assurer l'Assemblée nationale et le citoyen de ce que les normes ont été respectées et que les ressources ont été utilisées à bon escient.

C'est l'expression de la démocratie financière qui est établie autour du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et de la justice incarnée, non par le juge judiciaire, mais par le juge des comptes. Les autres institutions contribuent, chacune selon son statut et en fonction de son domaine de compétence, au fonctionnement des trois principales. Ce sont : la justice, les médias, les think tanks, les OSC, les partis politiques, etc.

Figure n°1 : SCHEMA DE LA DEMOCRATIE FINANCIERE



Ce schéma permet de comprendre la reddition des comptes consacrée par l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 : « *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Selon Transparency International, la reddition des comptes est « *l'obligation de répondre d'une responsabilité qui a été conférée* ».

On comprend bien qu'en définissant la redevabilité, « *comme l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une responsabilité* » (page 9), le document du Programme met bien en exergue le lien ténu, voire fusionnel, entre ces deux concepts. En réalité si la

II - ETAT DES LIEUX DE LA GESTION PUBLIQUE

Des éléments sur l'état de la redevabilité et plus généralement de la gestion financière publique sont présentés dans le Document du Programme. Il conviendrait de les enrichir en particulier sur la base de l'évaluation récente du Système National d'Intégrité (SNI) du Bénin.

La redevabilité, comme il est exposé supra, peut être considérée comme l'autre nom de la démocratie. Si en effet, les élus d'une nation ne se sentent pas redevables envers les citoyens, ils ne mettront pas au rang de leurs priorités la satisfaction des besoins collectifs. L'intégrité du système serait ainsi à terme affectée.

En réalité, le démarrage de la reddition des comptes, (entendue comme la production des comptes au juge des comptes) au Bénin est relativement récent. L'Etat central n'a commencé par s'acquitter de cette obligation qu'à compter de la gestion 2008 avec la transmission des comptes sur chiffres, non appuyés des pièces justificatives, à la Chambre des comptes. Heureusement, avec l'engagement des différents acteurs de la chaîne, ce processus est devenu irrévocable, ce qui fait du Bénin l'un des pays de l'UEMOA en règle en ce qui concerne le vote des lois de règlement.

Au niveau des communes nées de la décentralisation intervenue au Bénin en 2003, si la production des comptes de gestion est globalement devenue une réalité, il n'en demeure pas moins que deux communes (Karimama et Malanville) n'ont pas produit un seul compte de gestion à fin avril 2018. (cf. Document de plaidoyer : Améliorer l'apurement juridictionnel des comptes de gestion des communes ; Cotonou, avril 2018 ; Programme PartiCip).

Selon le même document, le point de la production des comptes de gestion au juge des comptes se présente ainsi qu'il suit :

Tableau : Point des comptes de gestion produits par les communes entre 2003 et 2015.

Année	Nombre de communes ayant produit des comptes de gestion sur chiffres	Nombre de communes ayant produit des comptes de gestion sur pièces
2003	60 communes (78%)	60 communes (78%)
2004	55 communes (71%)	55 communes (71%)
2005	52 communes (68%)	52 communes (68%)
2006	50 communes (65%)	50 communes (65%)
2007	44 communes (57%)	44 communes (57%)
2008	21 communes (27%)	21 communes (27%)
2009	18 communes (23%)	18 communes (23%)

2010	13 communes (17%)	13 communes (17%)
2011	28 communes (36%)	23 communes (30%)
2012	52 communes (68%)	41 communes (53%)
2013	64 communes (83%)	44 communes (57%)
2014	75 communes (97%)	59 communes (77%)
2015	75 communes (97%)	61 communes (79%)
Total des comptes produits	606 comptes sur chiffres (61%), soit 395 comptes sur chiffres non produits (39%).	541 comptes sur pièces (54%), soit 460 comptes sur pièces non produits (46%).

Source : Document de plaidoyer : Améliorer l'apurement juridictionnel des comptes de gestion des communes ; Cotonou, avril 2018 ; Programme PartiCip.

La production des comptes par les gestionnaires publics au juge des comptes n'est cependant que la première étape d'un processus qui s'achève par l'information exhaustive du citoyen et l'exercice du contrôle citoyen.

L'absence ou la défaillance des dispositifs établis entraîne la mauvaise gestion et la corruption devenue endémique dans le pays.

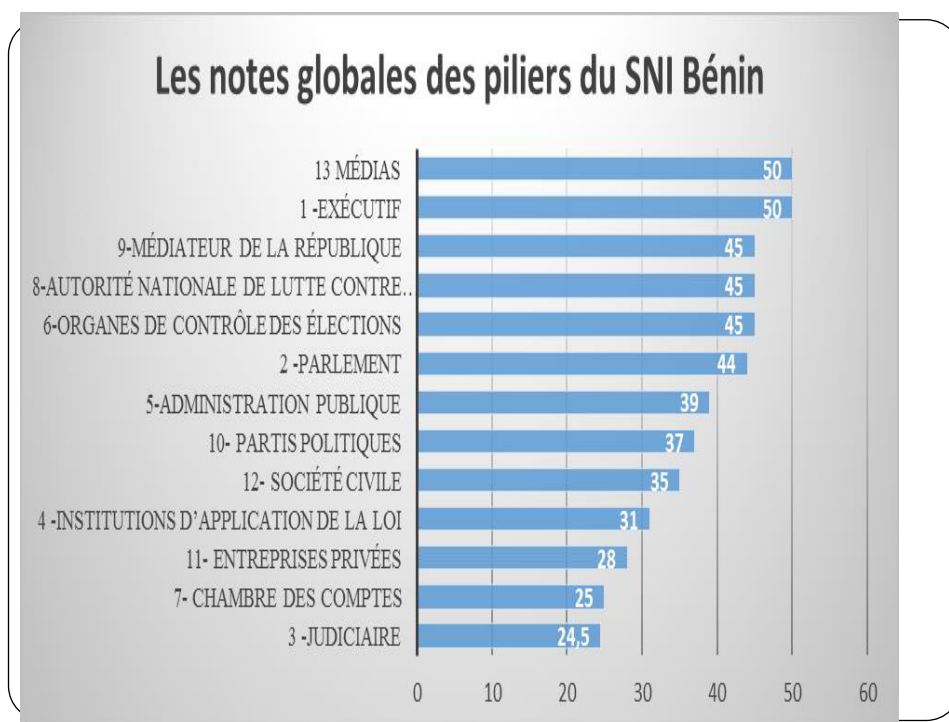
Le Bénin a occupé, en 2016, la 16^{ième} place en Afrique sur l'indice de perception de la corruption de Transparency International et la 95^{ième} au plan mondial. En 2017, il était le 85^{ième} au plan mondial et le 12^{ième} en Afrique

Les résultats de l'évaluation en 2016 de son Système National d'Intégrité ont conclu entre autres à:

- ✓ la fragilité des bases du système (fondations politiques, économiques et culturelles) ;
- ✓ une corruption systématique et tolérée ;
- ✓ une lutte contre la corruption plombée par l'absence de volonté politique.

Les notes attribuées (sur 100) aux treize piliers évalués se présentent ainsi qu'il suit.

Figure n°2 : Notes des piliers du SNI Bénin



Source : Résumé du Rapport Plan d'actions des réformes- SNI 2016

L'état des lieux par piliers, emprunté au rapport d'évaluation du SNI béninois en 2016, fait ressortir, entre autres, les éléments de diagnostic ci-après.

A- UNE IMPUNITÉ GÉNÉRALISÉE AU NIVEAU DU POUVOIR EXÉCUTIF

Selon le rapport SNI, la gestion de l'intégrité par les acteurs du pouvoir exécutif est peu assurée du fait de la faiblesse des dispositifs mis en place et de l'impunité généralisée. Au nombre des points d'illustration :

- ✓ *adoption d'une charte de fonctionnement du gouvernement (2006) qui prévoit « l'institution de la culture permanente de valeurs morales et citoyennes face au défi majeur que constitue le changement et définit 10 valeurs cardinales que doivent respecter les ministres : la primauté de l'intérêt général, la responsabilité, l'intégrité, l'équité, la solidarité, la transparence, l'ouverture d'esprit, la civilité, la confiance et la reddition des comptes. L'application de cette Charte n'a jamais été évaluée mais l'ampleur des scandales financiers, reconnue par la plupart des observateurs de la scène nationale, indique combien il est insuffisant d'édicter des règles si leur inobservance ne peut être sanctionnée ;*
- ✓ *en près de trois décennies du renouveau démocratique, aucun président n'a été inquiété pour avoir violé son serment ni autrement pour les atteintes à l'éthique ou à l'intégrité. De même, aucun cas de malversations financières, de détournements de deniers publics ou d'enrichissement illicite n'a été jugé de bout en bout à propos des membres du gouvernement.*

Pourtant, ce ne sont pas les scandales financiers qui ont manqué : chaque régime a eu son lot de scandales, les uns plus importants que les autres mais tous ont bénéficié d'une impunité sans faille ;

- ✓ *dans l'administration publique, les conflits d'intérêts, le pantouflage ou la prise illégale d'intérêts sont monnaie courante parfois au vu et au su de tout le monde. Les violations des règles du pantouflage sont rarement punies. Peut-être parce qu'aucun organe à caractère national n'a été désigné pour surveiller les allers et retours des agents publics entre le secteur public et le privé ;*
- ✓ *de même, aucune structure à compétence nationale ne veille sur les situations de conflits d'intérêts. Les déclarations de conflit d'intérêts auxquelles sont tenus les agents publics qui se trouveraient dans le cas ne sont reçues que par leur propre administration ; ce qui laisse la porte ouverte à des arrangements : aucun organe indépendant n'est appelé au contrôle.*

B – L'INEFFICACITE DES CONTROLES INTERNES

Le pouvoir exécutif a mis en place des mécanismes et des institutions devant lui permettre de contrôler l'activité de l'administration publique. Mais ces contrôles ne contribuent pas encore à juguler la tendance naturelle à la mauvaise gestion des deniers publics en raison notamment de l'impunité. On note que :

- ✓ *les organes de contrôle de l'ordre administratif sont confrontés à une pénurie de moyens humains, matériels et financiers ;*
- ✓ *les organes de contrôle subissent des critiques sur le peu de suite donnée à leurs rapports de vérification. Trop peu de rapports d'audits aboutissent à des procédures sur la responsabilité des fonctionnaires mis en cause. Ce qui donne l'impression d'une culture de l'impunité et il est loisible d'entendre que « la meilleure façon de couvrir un crime économique est d'envoyer un organe de contrôle l'ausculter ».*

C – LE MANQUE DE VOLONTE DE L'EXECUTIF

Selon le rapport SNI, la nécessité de la lutte contre la corruption est abondamment proclamée par le pouvoir exécutif mais elle est suffisamment violée du fait d'un manque de volonté notoire de sanctionner les actes d'enrichissement illicite.

- ✓ *En 2011, le Bénin a voté la loi contre la corruption avec d'importantes innovations : prise en compte d'une bonne palette de faits de corruption, sanction du corrupteur et du corrompu de la même peine, l'imprescriptibilité des crimes de corruption, etc. Et surtout, la création d'une autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC), opérationnelle depuis 2013. Mais ses résultats sont mitigés : en deux ans, elle n'a transmis au procureur que cinq dossiers de malversations.*
- ✓ *Pour prévenir l'utilisation des circuits économiques, financiers et bancaires à des fins de recyclage de capitaux ou de tous autres biens d'origine illicite, le Bénin*

s'est doté d'une loi portant lutte contre le blanchiment des capitaux² en 2006. En vertu de cette loi, il a été créé au sein du ministère de l'Economie et des Finances, une structure de renseignements financiers, la Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF)³ ;

- ✓ Dans le cadre du rétablissement du Bénin à l'éligibilité aux ressources du Millennium Challenge Corporation (MCC), un Plan d'Actions de lutte contre la corruption a été adopté en conseil des ministres le 19 mars 2014. Ce plan d'actions prévoit entre autres, l'amélioration de la gouvernance budgétaire à travers l'adhésion du Bénin aux initiatives telles que l'« Open Government Partnership » (OGP) et le Pacte de Washington DC sur la transparence et la **reddition de comptes**. Dans ce plan, il a été aussi décidé de promouvoir la mise en place des conseils de discipline dans l'administration publique
- ✓ Un diagnostic sommaire sur le système de vérification et de contrôle de gestion laisse transparaître un certain nombre de points de préoccupations dont : « l'audace et l'aisance avec lesquelles les auteurs opèrent ; les dysfonctionnements observés dans la chaîne de contrôle ; la complicité tacite ou évidente de certains acteurs du système de contrôle au sein des administrations ; l'inadaptabilité de certains outils de contrôles utilisés par les organes de contrôle internes et externes du Bénin, mais surtout l'impunité des auteurs ».
- ✓ La Haute cour de justice, son bilan est peu reluisant : depuis sa création, elle n'a jugé aucun président et aucun ministre de la République.

D – LA LENTEUR DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES COMMUNAUTAIRES

L'UEMOA a entrepris dans les années 2000, un vaste programme de réformes pour l'amélioration de la gestion des finances publiques et la transparence budgétaire.

Le pays peine à traduire dans les réalités ces réformes. Avec un important retard, l'internalisation des textes est globalement faite. Toutefois en ce qui concerne le code de transparence, sa prise par décret et non par loi n'a pas permis de faire le débat d'appropriation « populaire » de ce texte qui expose les missions et rôle des acteurs de la gestion publique, y compris des informations à rendre disponible par le Gouvernement pour l'information optimale du citoyen.

Bien que des avancées soient notées au regard de l'évaluation de l'International Budget Partnership, il faut souligner l'insuffisance du contrôle budgétaire marqué par les difficultés de la Chambre des comptes qui n'a toujours pas apuré un seul compte de gestion de l'Etat.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la réforme des budgets programmes censée démarrée au 1^{er} janvier 2017 n'est pas effective.

² Loi n°2006-14 du 31 octobre 2006.

³ Décret 2006-752 du 31 décembre 2006.

Enfin, le Bénin continue d'être l'un des derniers pays de l'UEMOA à ne pas avoir transformé sa Chambre des comptes de la Cour suprême en une Cour des comptes indépendante afin de dynamiser l'activité de cette juridiction.

E – LE CONTRÔLE INSUFFISANT DE L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En octobre 2015, le parlement a adopté les lois de règlement définitif du budget général de l'Etat de 2009 à 2013. Il a poursuivi en 2016 et 2017 le vote des lois de règlement 2014 et 2015 consacrant ainsi l'effort collectif des acteurs de la chaîne de la reddition des comptes à rattraper les retards accumulés depuis des décennies.

Il reste que les séances de discussion sur le projet de loi de règlement, loin d'être des occasions de l'exercice d'un véritable contrôle de l'exécution budgétaire sont apparues comme de simples formalités. Ceci s'explique par la prévalence de positions partisans et des insuffisances de formation dans le domaine concerné. Certains députés, issus des partis d'opposition, en se basant sur les rapports de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, ont relevé des insuffisances dans l'exécution des budgets.

Mais au-delà de l'exercice du vote des lois de règlement, c'est à un véritable contrôle permanent de l'utilisation des deniers publics que les textes communautaires convient la représentation nationale. Ce contrôle qui reste l'une des missions essentielles des parlements n'est malheureusement pas mis en œuvre.

F - UNE JUSTICE ORDINANIRE EN MANQUE DE RESSOURCES

La justice ordinaire est la justice judiciaire. Sa mission consiste à régler les différends entre les citoyens et plus globalement à sanctionner les violations de la loi pénale. C'est à ce titre qu'elle connaît des cas de corruption portés à sa connaissance.

En dépit d'importants efforts fournis par les pouvoirs publics, ces dernières années, le secteur de la justice n'a pas de moyens humains, matériels et financiers suffisants pour assumer pleinement sa mission.

Selon le rapport SNI, au Bénin, il y a un magistrat pour 67.669 habitants en 2014 ; c'est plus de deux fois plus que la moyenne visée par l'Etat qui est de 33.034 habitants à fin 2014. Il a été procédé en 2017 au recrutement 78 auditeurs de justice.

Le traitement diligent des dossiers en justice pâtit de ce sous-effectif. Seulement 36,99% des dossiers en justice ont été vidés en 2014. Si ce ratio évolue en dents de scie (38,3% en 2006 ; 30% en 2007 ; 34,01% en 2008 ; 38,1% en 2009 ; 35,02% en 2010 et 31,89% en 2011), il n'a jamais atteint 40% et se trouve très éloigné de l'objectif fixé qui est, par exemple en 2014, de 71,15%.

Les crédits budgétaires alloués au secteur de la justice ont augmenté régulièrement ces dernières années. L'augmentation est de l'ordre de 11% en 2016 et de 6% en 2015. Malgré cette augmentation, la situation demeure critique.

G - UN FAIBLE NIVEAU D'INTEGRITE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le système de rémunération de l'Administration publique est marqué par une relative anarchie et l'iniquité, source de démotivation et de péril sur les finances publiques. Les valeurs de transparence et de redevabilité sont atténuées par une forte « politisation et d'absence d'éthique » qui affecte l'indépendance de l'administration publique, de même que le recrutement des agents publics et leur promotion.

Les règles, les contrôles et les nombreuses réformes engagées pour promouvoir l'intégrité n'empêchent pas l'appropriation personnelle, par certains particuliers, des biens publics dans un contexte où les sanctions disciplinaires, administratives ou pénales sont rares. Les marchés publics sont sujets à de nombreuses manipulations et tripataouillages de la part des agents publics et des entreprises privées.

Un effort se fait en matière de sanction des infractions décelées par le gouvernement depuis 2016, mais beaucoup reste à faire.

H - LA CHAMBRE DES COMPTES, MAILLON TRES FAIBLE

La Chambre des comptes est un maillon très faible dans le système d'intégrité avec une note basse de 25/100. La Chambre des comptes est sous la tutelle de la Cour suprême comme étant la structure compétente pour auditer les finances publiques, pour recevoir les déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires et réaliser le contrôle des comptes des partis politiques.

Le contrôle des comptes des gestionnaires publics ajouté aux autres missions est une tâche trop importante pour une Chambre "sous tutelle" de la Cour Suprême et aux ressources très limitées. La création de la Cour des comptes devient une nécessité pour respecter les directives de l'UEMOA sur le code de transparence dans la gestion des finances publiques.

I - UNE AUTORITE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (ANLC) PARALYSEE PAR LES TEXTES

Sur le plan légal et institutionnel, le Bénin est bien nanti d'organes publics et privés de lutte contre la corruption et d'une loi anti-corruption de prévention et de répression de la corruption et de coordination des efforts de lutte contre la corruption. L'ANLC, créée par la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011, assume les rôles de prévention, de la détection et de l'éducation. Elle n'a pas pouvoir réel en matière de répression. Bien que les textes qui la fondent l'évoquent, la réalité est que même les missions de détection restent le point faible de l'ANLC. Son autonomie et indépendance, au bilan, après une première mandature difficile, sont des défis à relever en ce début d'une seconde mandature. L'absence criarde d'une réelle volonté politique durant les quatre premières années de son fonctionnement a plombé la crédibilité et la contribution réelle de l'institution dans la lutte contre la corruption, laquelle lutte, pour elle, se réduit à servir de postier au procureur de la République pour dénoncer la corruption. Aujourd'hui, l'ANLC semble paralysée par

les textes et a du mal à montrer son utilité dans ses actions de répression ou ses efforts pour se faire connaître du grand public, et se faire respecter par les administrations publiques.

J – UNE FLORAISON DE PARTIS POLITIQUES SANS IDÉOLOGIE

Les partis politiques peinent à constituer des cadres de défense d'idéologies. Leur nombre est passé de 36 aux législatives de 1991 à 115 à la veille des Législatives de 1999 puis à 171 en août 2014. Comme il a été analysé depuis 1998, « *Au Bénin, un parti politique est considéré comme un fonds de commerce, on peut le vendre ou le donner en nantissement. Il est devenu un instrument de monnayage des postes politiques. (...) Lorsque quelqu'un se plaint de n'avoir pas la possibilité d'accès aux plus hauts postes de responsabilité, on lui conseille de créer son propre parti.* ». Les efforts en matière de financement public conséquent, de responsabilité, de transparence et de lutte contre la corruption sont largement en dessous des espérances.

K – LA PERTE DE CONFIANCE EN L'ACTION DES MEDIAS

Le cadre légal semble plus adéquat, car le Bénin dispose d'un nouveau code de l'information et de la communication adopté en 2015. Ce code constitue une avancée en termes de respects des droits humains et favorise une plus grande indépendance des médias. Le champ d'application est plus ouvert et les mesures d'emprisonnement sont restrictives, car les peines privatives de liberté ont disparu pour les délits d'opinion, et la prison n'est plus de mise en la matière. Toutefois, cette liberté est mise à rude épreuve par une perte de la confiance du public sur les contenus des médias, car la production de l'information est commanditée et fabriquée par des acteurs partisans (politique et économique). Les réseaux sociaux constituent une première source d'information pour de nombreux béninois, alors que les médias d'Etat n'assurent pas l'égal accès aux espaces pour toutes sensibilités politiques et sociales du pays (exclusion de l'opposition politique). Les patrons de presse ne partagent pas suffisamment les fruits des entreprises médiatiques comme le prévoit la convention collective, laissant les professionnels des médias dans la précarité. De même l'espace accordé au journalisme d'investigation sur les faits de corruption est très faible voire inexistant pour certains médias.

L - UNE FAIBLE CONTRIBUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE A L'INTEGRITE DU SYSTEME

La société civile béninoise contribue très faiblement à l'intégrité du système national. Il existe au sein des organisations de la société civile béninoise un consortium de 4 organisations leaders spécialisées sur les questions de lutte contre la corruption. Elles interviennent dans le sillage du dynamisme de la société civile béninoise en général perçue comme un contre-pouvoir fragile qui manque de ressources et qui est sujette à la manipulation au gré des intérêts politiques et économiques.

En effet, depuis l'avènement du renouveau démocratique au Bénin dans les années 1990, les organisations de la société civile sont des acteurs incontournables dans les

différentes sphères de la gouvernance démocratique, économique et sociale du pays. De la défense de la constitution et par ricochet de la démocratie, en passant par la dénonciation des faits de corruption au sein de l'administration publique, certaines organisations sont de véritables sentinelles de l'éthique sociale, économique et politique.

La gouvernance interne des organisations connaît des niveaux variés, allant de mauvaises pratiques de leadership à des modèles de gouvernance vertueuse. Presque toutes les OSC ont des ressources humaines et financières limitées, elles dépendent presque toutes des financements externes. Quelques rares OSC disposent d'un statut d'utilité publique et devraient pouvoir exiger plus de responsabilité aux gouvernants.

L'état des lieux de l'intégrité du système de gestion publique à partir du rapport SNI donne une idée sur l'utilisation de l'argent public.

Il faut dire, pour le regretter, que cette situation est moins le fait de faiblesses conceptuelles du système en vigueur (la démocratie) que de la connaissance et l'application des cadres institutionnel et organique.

III – ANCRAGE DE LA REDEVABILITE FINANCIERE

Pour l'effectivité de la redevabilité financière, les porteurs de responsabilité sont appelés à évoluer dans un encadrement organique efficace dont le respect présage de la bonne gestion des fonds publics.

Le caractère mitigé, voire même contre performant de la gestion publique, donc de la redevabilité financière que révèle l'état des lieux est en général moins le fait de l'inexistence de textes que du fonctionnement des institutions.

A - CADRE INSTITUTIONNEL BENINOIS DE LA GESTION FINANCIERE

Que ce soit dans la Constitution, les lois, les décrets et les autres textes réglementaires, il existe des dispositions pour organiser la gestion des finances publiques.

En effet, le Bénin dispose d'un arsenal de textes régissant l'utilisation des fonds publics. Mais à l'épreuve, ils ont du mal à être appliqués en raison de la défaillance de l'acteur majeur de la gestion publique qu'est le juge des comptes.

Insérée dans la Cour suprême à l'instar des autres pays de l'Afrique francophone à l'époque, la Chambre des comptes du Bénin n'a pas pu disposer de ressources humaines au profil adéquat ni de l'organisation compatible avec la couverture de son champ de compétences. Résultat, le gestionnaire béninois, faute de reddition des comptes et de contrôle externe sur sa gestion, a pris des libertés dans l'utilisation des ressources publiques. C'est la source du développement de la corruption. L'absence d'un contrôle permanent et systématique de la juridiction financière sur l'utilisation des fonds publics a contribué à asseoir la mauvaise gestion, la corruption et le développement de l'impunité.

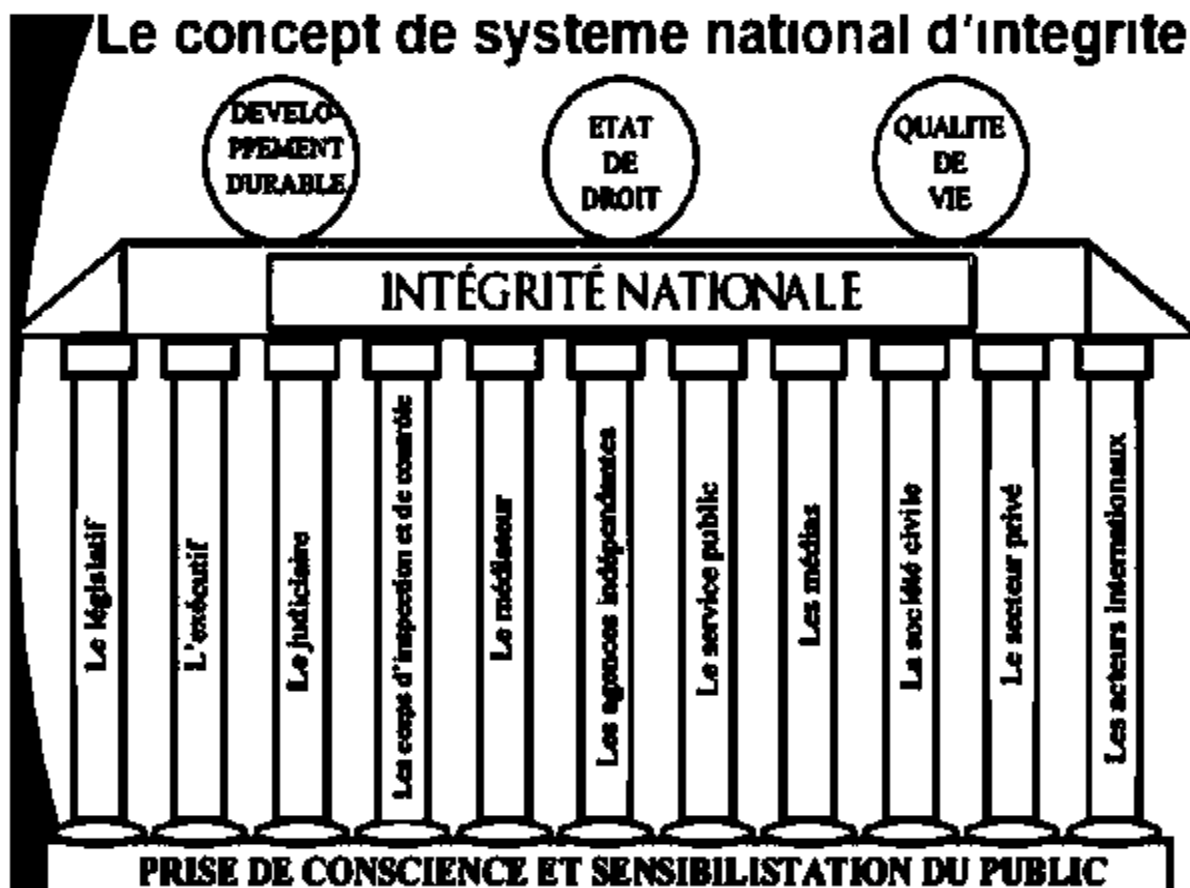
L'impunité des gestionnaires publics déviants apparaît aujourd'hui comme le mal principal qui affecte l'intégrité au Bénin et, par conséquent, la redevabilité financière. Sans dénier à l'exécutif la possibilité de prendre des sanctions administratives, le dispositif démocratique a confié à la justice financière et ordinaire la mission de sanctionner les déviations, selon le principe de l'Etat de droit.

Il est important de noter que les ressources d'un Etat étant confiées à l'Exécutif, il serait risqué de fonder une certitude de leur bonne utilisation sur la bonne foi de celui-ci. La lutte contre la corruption serait alors messianique, c'est-à-dire fondée sur la seule foi en un chef « messie » à qui l'on prêterait toute vertu. Or c'est cette conception des choses qui a été remise en cause par les différentes révolutions ayant conduit à l'avènement de la démocratie. Il est donc important de changer de paradigme ; de passer de l'approche messianique de la gestion publique à une approche institutionnelle qui privilégierait le fonctionnement effectif de toutes les institutions prévues pour la gestion des ressources publiques. Un fonctionnement effectif et performant de la juridiction financière est donc le point de départ de la bonne gestion des ressources publiques et de la lutte contre la corruption. La Directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000, portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA, en son point E-2-2 confirme : « *Il n'y a pas de bonne gestion des finances publiques sans un contrôle*

a posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendues. Les Etats devront créer leurs Cours des comptes autonomes au plus tard le 31 décembre 2002 ».

Dans une approche systémique et globale, l'ONG Transparency International a considéré que la lutte contre la corruption passe par une synergie d'actions sur un ensemble de piliers constituant un système national d'intégrité⁴.

Schema 1 : le système national d'intégrité



Source : *Combattre la corruption – Enjeux et perspectives*

⁴ Transparency international ; Combattre la corruption : Enjeux et perspectives, adapté du SOURCE BOOK 2000, Jeremy Pope ; ed. Kartala, 22-24 bd Arago-75013 Paris.

Encadré 1: Le SNI selon Transparency International

Selon Transparency international, «on peut représenter un système national d'intégrité comme un temple grec, surmonté d'un toit plat qui représente l'intégrité de la nation et soutenu à chaque extrémité par une série de piliers. Chacun de ces piliers représente un élément constitutif du système national d'intégrité.

Le temple repose sur les piliers institutionnels : l'exécutif, le législatif, le judiciaire, les institutions de contrôle, le médiateur, et d'autres organismes semblables, à côté desquels on trouve aussi les médias, la société civile et le secteur privé. La solidité de ces piliers dépend du respect des règles de base et des pratiques qui représentent les instruments dont les institutions disposent pour être efficace...

Sur le toit plat se trouve trois « sphères » : le développement durable, l'état de droit et la qualité de vie. Elles sont rondes pour souligner l'importance primordiale de la nécessité que la toiture reste horizontale pour que ces sphères et les valeurs qu'elles représentent ne s'effondrent pas.

Le temple lui-même repose des fondations constituées par la prise de conscience, la sensibilisation de la population et les valeurs de solidarité sociale. Si le niveau de sensibilisation des citoyens est élevé et les valeurs de solidarité est fortes, cela aura pour effet de renforcer les piliers. Par contre, si la population reste passive et peu vigilante, ou si son sens de la solidarité est faible, les piliers ne seront pas suffisamment solides pour soutenir l'ensemble et assurer l'intégrité nationale.

Les piliers sont interdépendants, mais leur solidité peut varier. Si l'un d'eux faiblit, une charge additionnelle s'ajoute à l'un ou à plusieurs autres piliers. Si plusieurs d'entre eux faiblissent leur charge va éventuellement faire basculer le toit, de sorte que les sphères qui symbolisent le développement durable, l'Etat de droit et la qualité de vie vont dégringoler et l'édifice va s'écrouler.

En réalité, comme dans la construction d'un bâtiment, tous les piliers n'ont pas la même importance. Dans la construction d'un système d'intégrité, il y a ce que l'on peut considérer comme les piliers (poteaux) porteurs : ce sont le parlement pour le vote du budget, le gouvernement pour son exécution, le juge des comptes pour son contrôle et le juge judiciaire pour la sanction des violations à la loi pénale. Ceci ne remet pas en cause l'existence et l'importance des autres piliers.

Le volet financier du Programme Redevabilité, devrait donc permettre de mieux comprendre le système de gestion publique à travers la bonne compréhension des missions et responsabilités des différents acteurs (les treize piliers). Il devrait aussi mettre en exergue les types d'information que les détenteurs de droits (les citoyens) sont en mesure d'attendre des pouvoirs publics, leurs sources ainsi que les modalités d'exercice du contrôle citoyen. Enfin les actions de renforcement de capacité de la société civile et sa mise à dispositions d'outils constitueront un aspect important du programme.

B - ACTEURS DU SYSTEME DE GESTION PUBLIQUE

La redevabilité est opposable au premier chef aux élus « exécutifs » (chef du gouvernement et maires de communes). Ils sont les porteurs de responsabilités vis-à-vis des détenteurs de droits que sont les citoyens. C'est à eux que sont confiées les ressources publiques en vue d'une utilisation au quotidien pour la satisfaction des besoins de tous.

Le Chef de l'Etat est l'élu de la nation et à travers la loi de finances de l'année, il utilise les ressources des citoyens pour la réalisation des desseins pour lesquels il s'est porté volontaire devant le peuple. Il est encadré par les élus législatifs (députés), représentant du peuple entre deux mandats, de qui il obtient les autorisations nécessaires.

Dans le cadre de la décentralisation, l'Etat a confié en délégation à la commune l'accomplissement d'un certain nombre de prérogatives pour lesquelles des ressources sont affectées. Le maire est chargé de leur administration sous l'autorisation et le contrôle des conseillers communaux officiant comme des représentants des citoyens à l'échelle locale et donc chargés de délivrer les autorisations nécessaires à travers leurs délibérations.

Utilisateurs au premier plan de ressources qui leurs sont confiées, les élus exécutifs sont donc les « *redditionnaires* » de comptes de premier rang.

Il y a lieu d'indiquer que pour assurer l'efficacité du service public, l'Etat central et les communes peuvent créer des entités (Etablissements et entreprises publics) à qui ils affectent une partie des ressources publiques. Ces entités sont administrées par des commis de l'Etat ou des communes (Directeurs généraux ou directeurs) qui doivent rendre compte de leur gestion à l'instance qui les a créées mais aussi aux citoyens. (voir schéma)

Il faut ajouter que pour l'accomplissement de leurs missions, les élus exécutifs (le Président de la République et le Maire) et les exécutifs nommés (Directeurs) doivent compter sur des femmes et des hommes qu'ils chargent de diverses activités prévues dans les textes régissant les organismes publics. Ces responsables, (ministres, directeurs, chefs de services...) ou même les simples agents, les commis de l'Etat ou des communes exercent une partie des charges publiques dont ils doivent rendre compte à celui qui les a mandatés, à charge pour ce dernier d'assurer la reddition devant le citoyen.

Figure n°4 : Acteurs de la reddition des comptes publics

ACTEURS PUBLICS ET REDDITION DES COMPTES				
	ETAT	COMMUNES	ETABLISSEMENTS PUBLICS	ENTREPRISES PUBLIQUES
ORGANE EXECUTIF	GOUVERNEMENT	MAIRE	DIRECTEUR GENERAL	DIRECTEUR GENERAL
ORGANE DELIBERANT	ASSEMBLEE NATIONALE	CONSEIL COMMUNAL	CONSEIL D'ADMINISTRATION	CONSEIL D'ADMINISTRATION
CONTROLEUR EXTERNE	JUGE DES COMPTES	JUGE DES COMPTES	COMMISSAIRE AUX COMPTES JUGE DES COMPTES	COMMISSAIRE AUX COMPTES JUGE DES COMPTES
PROPRIETAIRE	CITOYENS	GOUVERNEMENT CITOYENS COMMUNAUX	GOUVERNEMENT CITOYENS	A.G. DES ACTIONNAIRES GOUVERNEMENT CITOYENS

Source : Elaboré par le consultant

Il faut rappeler que la production d'information par les exécutifs sur l'utilisation des ressources publiques est prévue par le Système de gestion des finances publiques pour se faire non seulement aux citoyens, mais aussi de façon systématique et obligatoire au juge des comptes.

C - LES SECURITES ETABLIES POUR L'UTILISATION DES FONDS PUBLICS PAR L'EXECUTIF

L'utilisation des crédits budgétaires par les exécutifs est encadrée par des principes dont la violation empêche les citoyens de profiter des bienfaits des ressources publiques.

1. La séparation des fonctions d'ordonnateurs et de comptable

Elle est dite principe *sacrosaint des finances publiques*. Suivant ce principe, pour toutes utilisations de fonds publics, le donneur d'ordre (l'ordonnateur) doit être distinct du manipulateur de ces fonds (le comptable).

2. L'institution de procédures pour la commande publique (procédure normale, procédure exceptionnelle)

La procédure normale veut qu'avant d'être payée, une dépense fasse l'objet, d'un engagement, d'une liquidation et d'un ordonnancement. La procédure exceptionnelle apporte des souplesses à cette règle.

3. Le contrôle a priori des dépenses publiques

Le contrôle a priori des dépenses budgétaires est institué pour assurer leur légalité avant engagement et paiement.

4. La règle du service fait

Elle veut que l'Etat n'effectue les paiements des dépenses qu'après s'être assuré de l'effectivité de la prestation.

5. La tenue de diverses comptabilités

Elle vise la transcription systématique en écriture comptable de toutes les opérations sur les deniers et le patrimoine de l'Etat.

6. La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public

C'est le pendant du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Elle vise un examen systématique et annuel de toutes les opérations exécutées par le comptable public à partir des ordres reçus, par le juge des comptes, contrôleur externe et indépendant.

7. Les contrôles internes

Ils sont assurés par les inspections et plus spécifiquement par l'Inspection générale des finances. Il est important de savoir que le contrôleur interne (les inspecteurs) est une aide à la décision pour l'ordonnateur.

A la fin de la gestion, la reddition des comptes par l'exécutif se fait principalement à travers une série de documents produits par divers acteurs :

✓ le compte de gestion par le comptable public

C'est la synthèse des opérations de recettes et de dépenses effectuées par le comptable public principal au cours d'une année. Il est obligatoirement déposé au juge des comptes au plus tard le 30 juin de l'année suivant la clôture de la gestion ;

✓ le compte administratif par les ordonnateurs

Il récapitule les ordres donnés par l'ordonnateur aussi bien en matière de recettes que de dépenses. Il est annexé au compte de gestion et déposé au même moment par le comptable public ;

✓ le projet de loi de règlement par le gouvernement

Le cycle budgétaire commence par le vote de la loi de finances par le Parlement (pouvoir législatif). Ce cycle doit être bouclé par le Parlement qui vote la loi de règlement. Par ce

vote, le pouvoir législatif contrôle l'exécution qui a été faite par l'exécutif des autorisations qu'il a données ;

- ✓ le CGAF par le ministre des finances

Le compte général de l'administration des finances constitue la synthèse de la comptabilité de l'Etat au titre d'une année. Il est soumis à l'examen de la Chambre des Comptes de la Cour suprême et est produit à l'Assemblée Nationale à l'appui du Projet de Loi de Règlement.

D - ROLE DU JUGE DES COMPTES

La grande méconnaissance et le défaut d'activité du juge des comptes constituent sans nul doute, ainsi que l'a révélé l'évaluation du SNI, un gap important à combler en matière de redevabilité financière.

Le système de gestion publique a prévu pour le juge des comptes d'importantes attributions non mises en œuvre entièrement:

- ✓ le contrôle de l'exécution du budget : Il entre dans le cadre de l'assistance à apporter aux représentants du peuple dans leur mission de contrôle de l'utilisation des fonds des citoyens que la Cour des comptes procède au contrôle de l'exécution budgétaire et qu'elle élabore à la suite de ses travaux le rapport sur l'exécution de la loi de finances. Ce rapport est une source contradictoire d'information qui permet au parlement et au citoyen de disposer d'éléments d'appréciation des documents de reddition des comptes produits par le gouvernement. Dans le nouveau contexte de la gestion publique caractérisé par la gestion axée sur les résultats, ce rapport est appelé à intégrer au-delà des informations budgétaires et financières, des données sur la performance dans l'exécution des programmes ;
- ✓ le contrôle juridictionnel du compte de gestion du comptable : il s'agit d'une mission traditionnelle des juridictions financières et qui a même inspiré leur création. Elle consiste à se prononcer sur la régularité des opérations de recettes et de dépenses exposées dans le compte de gestion du comptable public et la sincérité de celui-ci. En effet, les comptables publics sont tenus de produire au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant, le compte retraçant l'exécution des recettes et des dépenses ainsi que les pièces appuyant ces opérations telles que prévues dans le texte portant nomenclature des pièces justificatives ;
- ✓ le contrôle de la gestion au terme duquel des observations sont faites aux responsables des services publics pour revoir les procédures et les pratiques nuisibles à la gestion. Ce contrôle du bon emploi des fonds publics est en train de muter en audit de performance par lequel la juridiction s'assure que les gestionnaires ont fait preuve d'économie, d'efficacité et d'efficience dans les activités menées ;
- ✓ la sanction des fautes de gestion : il s'agit d'une activité importante relativement récente qui devrait intéresser au plus haut point le citoyen. (voir encadré n°1 ci-dessous).

ENCADRE N°1 : EXTRAIT DE LA LOI N° 2004-20 DU 17 AOUT 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême

« Est déféré devant la formation de discipline financière :

- ✓ tout fonctionnaire, agent civil ou militaire de l'Etat, tout agent des organismes publics et des collectivités territoriales;
- ✓ tout membre du cabinet d'un ministère ou du cabinet d'une institution de la République;
- ✓ tout représentant, administrateur ou agent des organismes qui sont soumis au contrôle de la Chambre des comptes;
- ✓ toute personne investie d'un mandat public et toute personne ayant exercé, de fait, lesdites fonctions et, à qui il est reproché un ou plusieurs faits énumérés à l'article 130 ci-dessous. (article 129)

Article 130

« Est passible de l'amende prévue à l'article 161 ci-dessous :

A - De manière générale :

- ✓ le fait d'avoir, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi-même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature ;
- ✓ le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;
- ✓ le fait d'avoir, en méconnaissance de ses obligations, porté préjudice à une collectivité ou à une entreprise publique
- ✓ le fait d'avoir enfreint les règles relatives à l'exécution de recettes et des dépenses des collectivités et entreprises publiques ou à la gestion des biens leur appartenant ou, étant chargé de la tutelle ou du contrôle desdites entités, donné son approbation aux décisions incriminées ;

B - En matière de dépenses :

- ✓ le fait de n'avoir pas soumis à l'examen préalable des autorités habilitées à cet effet, dans les conditions prévues par les textes en vigueur, un acte ayant pour effet d'engager une dépense ;
- ✓ le fait d'avoir imputé ou fait imputer irrégulièrement une dépense ou d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité de matières ;
- ✓ le fait d'avoir passé outre au refus de visa d'une proposition d'engagement de dépenses, excepté le cas où l'avis conforme du ministre chargé des finances a été obtenu préalablement par écrit ;
- ✓ le fait d'avoir engagé des dépenses sans avoir reçu à cet effet délégation de signature ;
- ✓ le fait d'avoir produit, à l'appui ou à l'occasion des liquidations, de fausses certifications ;
- ✓ le fait d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant les marchés ou conventions d'un des organismes visés ci-dessus notamment :
- ✓ le fait d'avoir procuré ou tenté de procurer à un cocontractant de l'administration ou d'un des organismes visés ci-dessus, un bénéfice anormal, à dire d'expert ;
- ✓ le fait de n'avoir pas assuré une publicité suffisante aux opérations dans les conditions prévues par les textes en vigueur ;
- ✓ le fait de n'avoir pas fait appel à la concurrence dans les conditions prévues par les textes en vigueur ;
- ✓ le fait de s'être livré, dans l'exercice de ses fonctions, à des faits caractérisés créant un état de gaspillage notamment :

- *les transactions trop onéreuses pour la collectivité intéressée, en matière de commande directe, de marché ou d'acquisition immobilière ;*
 - *les stipulations de qualité ou de fabrication qui, sans être requises par les conditions d'utilisation des travaux ou de fournitures, seraient de nature à accroître le montant de la dépense ;*
 - *les dépenses en épuisement de crédits ;*
 - ✓ *le fait d'avoir négligé, en sa qualité de chef service responsable de leur bonne exécution, de contrôler les actes de dépenses de ses subordonnés ;*
 - ✓ *le fait d'avoir omis sciemment de souscrire les déclarations qu'ils sont tenus de fournir aux administrations fiscales et sociales conformément aux codes en vigueur ou d'avoir fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes.*
- C - En matière de recettes**
- ✓ *le fait d'avoir manqué de diligences pour faire prévaloir les intérêts de l'Etat ou de toute autre personne morale concernée, notamment le défaut de poursuite d'un débiteur ou de constitution de sûreté réelle ;*
 - ✓ *le fait d'avoir négligé en sa qualité de chef de service responsable de leur bonne exécution, de contrôler les actes de recettes effectuées par ses subordonnés».*

L'auteur d'une faute de gestion est passible d'une amende prononcée directement par la Juridiction financière. Il peut également, comme dans les autres procédures devant la juridiction financière, être poursuivi, en cas de graves irrégularités, devant les juridictions pénales sur saisine du ministère public près la Juridiction des comptes.

Une lecture attentive des fautes ainsi énumérées permet d'apprécier l'importance de la juridiction financière dans la lutte contre le fléau de la corruption.

C'est dans le but de favoriser l'exercice de ces compétences du juge des comptes qu'il est apparu indispensable de transformer la Chambre des comptes en une Cour des comptes autonome.

E – PREROGATIVES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Composée des représentants du peuple, elle est le destinataire au premier plan de la reddition des comptes. L'une de ses attributions est de contrôler au nom du peuple l'action gouvernementale, y compris l'utilisation des ressources publiques.

Avec les réformes portées par l'UEMOA, le parlement est compétent pour exiger du pouvoir exécutif, à travers les projets de lois de finances, de mettre à sa disposition toutes les informations donnant une vision exhaustive du Budget de l'Etat et des finances publiques dans leur ensemble.

Ce faisant, le contrôle des parlementaires se trouve accru, lors de l'examen des lois de finances relativement à des questions portant, entre autres, sur les subventions à verser aux collectivités territoriales, sur la débudgétisation de certaines recettes et dépenses ou à leur affectation directe, en violation du principe de l'universalité budgétaire.

Il s'agit là d'une exigence de transparence qui doit être constamment imprimée à la gestion des finances publiques, pour plus de démocratie financière.

IV - LES ACTIVITES A INSCRIRE AU TITRE DE LA REDEVABILITE FINANCIERE

Le programme de Redevabilité financière vise deux objectifs majeurs :

- ✓ faire connaître aussi bien aux citoyens qu'aux décideurs publics le système de gestion des finances publiques pour l'exercice effectif du contrôle citoyen ;
- ✓ renforcer les capacités techniques des gestionnaires nationaux et locaux pour un fonctionnement optimal des entités publiques.

L'atteinte de ces objectifs passe par des activités de formations et des sensibilisations ainsi que des études pour la modernisation du cadre institutionnel de la démocratie financière.

A- EN CE QUI CONCERNE L'APPUI A L'EXERCICE DU CONTROLE CITOYEN

Il faut rappeler que le contrôle de l'action gouvernementale par le citoyen tire ses origines dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique ... d'en suivre l'emploi...* » (article 14).

Ce fondement démocratique est repris dans la directive portant code de transparence de l'UEMOA sous la formulation : « *les citoyens, à la fois contribuables et 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 en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques...* »

Il s'agira fondamentalement de l'organisation des activités de formation et de sensibilisation autour du code de transparence, qui, soit dit en passant, a fait l'objet au Bénin d'un décret mal connu plutôt que d'une loi.

Ce code définit les modalités de mise en œuvre du contrôle citoyen à travers une multitude de dispositions : obligation de publication dans les délais appropriés d'informations sur les finances publiques, outils de mise en œuvre du droit à l'information...

Au-delà de ces documents formellement prévus, il y a lieu de ne pas perdre de vue le contexte de la nouvelle gestion publique marquée par l'exécution des budgets programmes qui ne doivent pas être des sujets tabous pour le citoyen.

Les gestionnaires de type nouveau doivent produire des rapports de performance qui exposent leurs visions stratégiques déclinées dans des programmes cohérents ainsi que les résultats issus de leur mise en œuvre. Le rapport de performance est l'outil de reddition des comptes du gestionnaire public. Il doit permettre à l'entité de se vendre tout en présentant des garanties de fiabilité.

Les rapports d'audit de performance de la juridiction des comptes ont vocation à attester de la fiabilité des informations retracées dans les rapports de performance par les gestionnaires.

Les rapports de performance et les rapports d'audit de performance sont adressés à la Représentation nationale en même temps que le projet de loi de règlement. Ils devraient faire l'objet d'une large diffusion de sorte que le citoyen soit en mesure d'apprécier par lui-même l'efficacité des programmes.

Pour que les citoyens puissent exercer correctement leur droit d'accès aux documents, ils doivent en connaître l'existence et, surtout, pouvoir les identifier.

Le problème se pose dès lors qu'ils sont dans l'ignorance de leurs droits ou qu'ils essuient des refus de communication de l'information. De quelles forces dispose un citoyen face au refus d'une administration super puissante de lui fournir des informations ? Il y aura lieu de former les citoyens sur les voies de recours que la loi lui offre.

Sur un autre plan, les médias publics et privés sont une source importante d'information du citoyen sur la gestion publique en démocratie. La presse-audiovisuelle est, comme on le devine, un élément déterminant pour une population dont la moitié n'est pas alphabétisée.

Sortir les citoyens de leur apathie nourrie par l'insuffisance de culture démocratique suppose un renforcement des capacités des outils d'inversion de la tendance que sont les médias.

Un volet non moins négligeable dans ce cadre est la réalisation d'émissions radiophoniques et télévisuelles de veille citoyenne, d'interpellation et d'éducation à la citoyenneté.

Enfin le contrôle citoyen doit inclure des formations en lobbying sur la mise en œuvre des réformes importantes en matière de gestion publique, telle que celles visant à mettre la juridiction financière en état d'exercer la plénitude de sa mission.

B - EN CE QUI CONCERNE LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Bien qu'il soit formellement de la responsabilité de l'administration de procéder au renforcement des capacités des gestionnaires publics, il est possible que des appuis ponctuels soient déployés en sa direction en lien avec la facilitation de l'exercice des droits des citoyens à la reddition des comptes et au contrôle.

Cette pratique est déjà en vogue et devrait justifier des actions de formation et de sensibilisation en direction de l'administration. Ceci passe par des appuis techniques et méthodologiques aux différentes cibles impliquées dans la gestion publique. Ces activités sont le cadre de l'exercice d'un dialogue fécond entre les pouvoirs publics et les administrés.

C - EN CE QUI CONCERNE LES THEMATIQUES

Sans être exhaustif, certains sujets de préoccupations peuvent être énumérés aussi bien pour la société civile que pour les gestionnaires et autres décideurs.

- ✓ les bases théoriques de la redevabilité financière
- ✓ les responsabilités des gestionnaires publics ;
- ✓ l'exercice du contrôle citoyen ;
- ✓ le budget programme et la question de la performance des entités publiques ;
- ✓ les réformes communautaires en matière de finances publiques ;
- ✓ le code de transparence dans la gestion des finances publiques ;
- ✓ le juge des comptes et la justice financière ;
- ✓ le SNI et la stratégie de lutte contre la corruption ;
- ✓ les organes de contrôle des finances publics ;
- ✓ le contrôle des dépenses des partis politiques ;
- ✓ le contrôle des dépenses de campagne électorale ;
- ✓ le contrôle des déclarations de patrimoine ;
- ✓ le contrôle de la performance ;
- ✓ les partenariats public-privé et leurs enjeux financiers,
- ✓ ...

En définitive, les principaux outils du renforcement des capacités en matière de redevabilité ne sont pas distincts de ceux déjà retenus dans le DP de la redevabilité. (voir en encadré n°2 ci-après).

ENCADRE N°2 : Extrait du Document du Programme Redevabilité

En somme, les principaux outils du renforcement des capacités sont :

- ✓ **La formation** : elle doit répondre aux besoins des acteurs conformément aux activités dont ils ont la charge, mais également aux outputs du programme. Les modules, programmes et supports de formation doivent permettre de doter les bénéficiaires des compétences nécessaires pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités et de leurs effets. Elle doit être basée sur le principe de l'apprentissage au fil de l'action « learning by doing » (apprendre en faisant). Elle implique aussi la formation des formateurs pour assurer la pérennité et une large dissémination des compétences acquises et leur déploiement dans la gouvernance quotidienne.
- ✓ **L'accompagnement de proximité et l'appui aux acteurs terrain** : la formation des formateurs au sein des organisations devrait permettre d'avoir en interne les compétences pour accompagner et former des acteurs au niveau local et national afin de mobiliser le maximum de citoyens pour construire et porter des demandes de redevabilité. Les compétences et les savoir-faire acquis par ces formateurs internes leur permettront d'assurer un accompagnement des populations dans leur milieu de vie en les dotant des connaissances et compétences pour participer à l'action publique, notamment par l'interpellation des décideurs. De même, il s'agira aussi de former les populations sur leurs devoirs de sorte à en faire des citoyens responsables conscients et revendiquant leurs droits tout en accomplissant leurs obligations vis-à-vis de la communauté locale et nationale.

La mobilisation, l'information, la sensibilisation et la communication : il s'agira de doter les acteurs de compétences permettant de mettre en place et d'animer des dispositifs comme des forums, des tables rondes, des émissions radiophoniques et autres espaces d'échanges, de réflexions, d'interpellation et de propositions. L'animation de tels espaces permet d'informer le citoyen sur la gestion publique au quotidien, de le sensibiliser sur son rôle et sa responsabilité. L'information et la communication sont au cœur du dialogue politique. Elles permettent d'une part aux citoyens de suivre et d'évaluer les politiques publiques et d'autre part aux gouvernants de satisfaire à l'obligation de rendre compte de leur gestion. Ainsi, le programme prévoit l'élaboration et la diffusion de supports de communication (plaquettes, émissions radiophoniques, etc.) afin de faire connaître par le grand public les acquis et leçons apprises du programme.

CONCLUSION

La présente note conceptuelle sur la redevabilité financière, loin d'être un nouveau document programmatique, n'est que le développement d'un volet important du Programme Redevabilité de la Coopération suisse. Elle s'intègre dans les actions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme et utilise les outils arrêtés dans ce cadre en particulier le cadre logique et l'analyse de risques.

En dehors des aspects pris en compte par le Programme Redevabilité, il apparaît nécessaire, en matière de redevabilité, de bien connaître :

- ✓ les textes et autres documents en matière de reddition des comptes (loi organique relative aux lois de finances, le code de transparence, les lois de finances (budgets), les lois de règlement, le manuel de reddition des comptes, les règlements financiers ...)
- ✓ les missions et le fonctionnement des organes prévus pour l'utilisation des fonds publics et le contrôle des entités publiques ;
- ✓ l'interaction entre les organes piliers (assemblée nationale, gouvernement, juridiction des comptes) et les autres organes (le juge judiciaire, les médias, la société civile, les agences de lutte contre la corruption, ...)
- ✓ le dispositif informationnel des citoyens ;
- ✓ ...

Il est aussi nécessaire de bien saisir les raisons de la non-redevabilité constatée et plus généralement des dysfonctionnements du système de gestion publique, qui ont d'ailleurs été mises au jour par le rapport d'évaluation du système national d'intégrité (SNI) du Bénin -2016. Les actions à mener et des projections efficaces pourraient se définir en toute connaissance de cause, en particulier en direction du public cible du Programme pour obtenir des résultats probants.

Au total, parce que toutes les institutions d'un Etat utilisent l'argent public pour exercer la mission à elles confiée et dont elles doivent rendre compte de l'exécution, la redevabilité financière doit être le baromètre de la gestion publique et de la démocratie. Elle devrait être approfondie et mieux développée dans le cadre de la mise en œuvre du Programme Redevabilité à travers des études thématiques, des rédactions de modules de formations, d'animations d'ateliers, de participation à des travaux de conception d'outils et autres débats publics sur la question de la redevabilité.

ANNEXE N° 1 : 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 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. 1^{er}). 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 ».

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 Nigéria, 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 1^{er} 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 1^{er} 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/UEMOA du 29 juin 2000**).

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'efficacé 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.

ANNEXE N°2 : GLOSSAIRE SUR LA REDEVABILITE FINANCIERE

Le présent glossaire retrace les principaux concepts relatifs à la redevabilité financière. Les définitions proposées sont tirées des textes législatifs, réglementaires nationaux et communautaires (directives de l'UEMOA et glossaires ou guides y attachés) ainsi que de lexiques ou ouvrages consacrés à la définition de termes juridiques. Ils sont rappelés dans les références bibliographiques.

Acompte : Paiement partiel effectué en règlement de fractions exécutées d'une fourniture convenue de biens, de services ou de travaux.

Action : Ensemble d'activités s'inscrivant dans l'atteinte des objectifs d'un programme ou d'une dotation.

Action en recouvrement : Ensemble des opérations juridiques et comptables mises en œuvre par les receveurs des impôts en vue de contraindre les contribuables qui n'ont pas acquitté dans les délais prescrits les impôts et taxes dont ils sont redevables à s'exécuter.

Affectation des matières : Mouvement des matières allant du magasinier-fichiste des matières ou d'un dépositaire comptable vers un utilisateur des matières d'une même structure chargée de la gestion des matières.

Affermage : Contrat par lequel une personne morale de droit public, l'autorité affermante, charge une autre personne morale de droit privé, le fermier, de l'exploitation sous sa responsabilité d'un service public ou d'ouvrages qui lui sont remis et qui verse en contrepartie des redevances à la personne morale de droit public contractante.

Agent public : Toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire, qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non et quel que soit son niveau hiérarchique

Amende : Transfert courant obligatoire imposé à une unité par un tribunal ou par des instances quasi-judiciaires pour infraction à la loi ou aux règlements administratifs. Les règlements à l'amiable en dehors des tribunaux sont également inclus dans cette catégorie. Synonyme de pénalité.

Annualité budgétaire (principe d') : Principe en vertu duquel la loi de finances doit être déposée chaque année devant le parlement, qu'elle n'ouvre de droits qu'au titre d'une année civile et que son exécution doit être effectuée au cours de cette année civile. Le Gouvernement est tenu de procéder chaque année au renouvellement de l'autorisation budgétaire et dépose un projet de budget devant le Parlement qui doit être adopté avant le début de l'année à laquelle il se rapporte pour éviter le recours au système des douzièmes provisoires.

Annulation de crédits : Suppression en cours d'année d'un crédit ouvert par la loi de finances initiale soit parce que le crédit en cause est devenu sans objet, soit en application du pouvoir de régulation du ministre des finances.

Appel d'offres : Mode et procédure de passation des marchés publics par lesquels l'administration choisit librement son cocontractant après une mise en concurrence préalable des candidats.

Appel d'offres ouvert : Appel d'offres où tout candidat non frappé d'inéligibilité peut soumettre une offre ou une demande de pré qualification le cas échéant.

Appel d'offres restreint : Appel d'offres où seuls les candidats que l'autorité contractante a décidé de consulter peuvent remettre des offres.

Arriéré : Paiement obligatoire d'un débiteur à un créancier demeuré non exécuté à sa date d'exigibilité, période de grâce éventuelle comprise.

Atteinte à l'honneur et à la probité : Il y a atteinte à l'honneur et à la probité lorsque le comportement personnel du président de la république est contraire aux bonnes mœurs ou qu'il est reconnu auteur, co-auteur ou complice de malversations, de corruption, d'enrichissement illicite

Attributaire du marché : Soumissionnaire dont l'offre a été retenue avant l'approbation du marché

Audit de performance : Examen indépendant, objectif et fiable de la conformité aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité du fonctionnement d'une organisation qui peut déboucher sur l'identification des améliorations possibles.

Audit interne : Fonction indépendante non intégrée aux processus de travail de l'entreprise, qui a notamment pour tâche de superviser le contrôle interne. L'audit interne fournit des services indépendants et objectifs de révision et de conseil destinés à améliorer les processus de l'entreprise et à apporter une plus-value. Il aide l'entreprise à atteindre ses objectifs, en évaluant, sur la base d'une approche systématique et ciblée, l'efficacité de la gestion des risques, des contrôles ainsi que des processus de direction et de surveillance en essayant de les améliorer.

Auditeur : Personne en charge de l'audit d'une organisation.

Autorisation d'engagement : Limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'un exercice budgétaire.

Les autorisations d'engagement correspondent à l'engagement juridique de la dépense, première étape de la phase administrative de l'exécution des dépenses au cours de laquelle l'ordonnateur lance le processus qui aboutira au paiement des dépenses publiques. Les crédits concernés sont entièrement rendus indisponibles et donc consommés dès l'origine de la dépense, à la signature de l'acte qui engage juridiquement l'Etat.

Les autorisations d'engagement sont associées aux crédits de paiement uniquement pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats public-privé.

Autorisations d'engagement (AE) : Limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'un exercice budgétaire. Les autorisations d'engagement correspondent à l'engagement juridique de la dépense, phase de la dépense en préalable à la consommation effective des crédits au cours de laquelle l'ordonnateur réalise la première étape des actions qui mèneront au paiement effectif de la prestation. Les AE sont entièrement consommées dès l'origine de la dépense, lors de la signature de l'acte qui engage juridiquement l'État. Dans le cadre particulier des Directives de l'UEMOA les autorisations d'engagement (AE) sont associées aux crédits de paiement uniquement pour les dépenses d'investissement et les contrats de partenariats publics-privés (PPP).

Autorité locale : Toute personne élue au titre d'une collectivité locale, faisant partie ou non de l'exécutif de la commune, de l'arrondissement, du quartier de ville ou du village.

Avance : Paiement partiel effectué préalablement à l'exécution même fragmentaire d'une prestation convenue.

Avenant : Acte contractuel modifiant certaines clauses du marché de base pour l'adapter à des événements survenus après sa signature.

Avis à manifestation d'intérêt : Sollicitation technique émanant de l'autorité contractante et qui décrit de façon sommaire, les prestations à fournir et indique les qualifications et les expériences des candidats ou de leur personnel d'encadrement.

Avis à tiers détenteur : Mesure particulière de recouvrement forcé de l'impôt permettant au comptable public, sur simple demande, d'obliger un tiers à lui verser sur-le-champ, les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l'égard d'un redevable à concurrence des impôts dus par ce dernier. Ce tiers détenteur peut être poursuivi personnellement dans les conditions fixées par l'article 1169 du CGI.

Avis d'imposition : Titre de perception exécutoire, individuel mentionnant le total par cote des sommes à acquitter, les conditions d'exigibilité ainsi que la date de mise en recouvrement.

L'avis d'imposition sert à donner un caractère authentique à la créance que l'Etat ou l'organisme public peut faire valoir sur le contribuable. Il est rendu exécutoire sans frais par le président du tribunal de première instance territorialement compétent et doit être notifié par lettre recommandée avec accusé de réception.

Blanchiment de capitaux : Actes commis intentionnellement à savoir :

- la conversion, le transfert ou la manipulation de biens dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne impliquée dans la commission de ce crime ou délit à échapper aux conséquences judiciaires de ses actes ;
- la dissimulation, le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réelle de biens ou de droits y relatifs dont

l'auteur sait qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit, tels que définis par le droit positif béninois ou d'une participation à ce crime ou délit ;

- l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont l'auteur sait au moment de la réception desdits biens, qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit ou d'une participation à ce crime ou délit.

Il est indifférent que les faits à l'origine de l'acquisition, de la détention et du transfert des biens à blanchir soient commis sur le territoire d'un autre Etat.

Blocage des comptes bancaires : Mesure que le Ministre chargé des Finances autorise l'administration fiscale à exercer à l'encontre d'un contribuable lorsqu'après un an, tous les actes de poursuite de l'impôt se sont révélés inefficaces.

Bon de Commande : Document écrit adressé par la personne publique contractante au titulaire du marché. Il précise celles des prestations décrites dans le marché dont l'exécution est demandée et en détermine la quantité. Les bons de commandes sont des modalités d'exécution des marchés à bons de commande mais ne constituent pas eux-mêmes des marchés.

Bons du Trésor : Titres de créances à court terme sur le trésor ; ils sont employés par l'Etat pour faire face à ses besoins courants de trésorerie ; c'est une forme d'emprunt à court terme de l'Etat contracté auprès du public, qui peuvent être vendus avec une décote par rapport à leur valeur faciale.

Bordereau : Tableau des prix sur lequel les travaux, fournitures et services sont subdivisés et pour lesquels le soumissionnaire est obligé d'inscrire un prix unitaire.

Budget annexe : Document retraçant l'ensemble des prévisions de dépenses et de recettes d'un service de l'Etat non doté de la personnalité juridique et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement. Chaque budget annexe est rattaché à un ministère.

Budget autonome : Budget d'un organisme public distinct de l'Etat et adopté par son organe délibérant et fixant les ressources et les charges propres dudit organisme pour un exercice budgétaire donné.

Budget citoyen : Documents résumant les principales informations du budget d'un organisme dans un langage accessible et compréhensible pour le citoyen non spécialiste des finances publiques.

Budget de l'Etat : Cette notion revêt deux dimensions en vertu de la LOLF. : le Budget de l'Etat est tantôt un acte juridique, tantôt un document comptable.

[1] Dimension juridique : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ; ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat.

[2] Dimension comptable : partie de la loi de finances qui décrit pour une année civile, les recettes et les dépenses budgétaires autorisées par ladite loi. Il comprend le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

Budget de la commune : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune.

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

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

Le BP intègre les notions d'efficience et d'efficacité à travers l'évaluation permanente des politiques publiques mises en œuvre : les activités et les coûts du programme sont associés à des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats. Par sa présentation pluriannuelle, le BP permet, également, d'évaluer l'évolution à moyen terme des politiques publiques.

Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) : Instrument de programmation pluriannuel glissant dont l'objectif est d'assurer la traduction budgétaire annuelle d'une stratégie pluriannuelle tout en respectant un cadre financier contraint. Il procède à l'allocation des enveloppes budgétaires sectorielles en fonction des priorités de la stratégie retenue et des perspectives de ressources. Il est un outil d'aide à la définition de l'équilibre des finances publiques sur le moyen terme.

Cahier des charges : [1] Ensemble de documents déterminant les conditions dans lesquelles les marchés sont exécutés. Ils comprennent des documents généraux et des documents particuliers. *Voir aussi* Termes de référence.

[2] Document intégrant les conditions techniques et les modalités d'exécution imposées à tout opérateur ou fournisseur de services postaux ou de services de communications électroniques ouvert au public.

Calcul de l'impôt : Estimation de l'impôt exigible par l'administration des impôts ou le contribuable.

Catalogue de projets : Catalogue défini annuellement et pour un an la liste des projets des personnes publiques pouvant faire l'objet de partenariat public-privé.

Cavalier budgétaire : Disposition législative étrangère par sa nature au domaine des lois de finances et irrégulièrement introduite dans l'une d'elles pour des raisons de simple opportunité.

Centralisation comptable : Mécanisme qui organise et structure la comptabilité générale de l'Etat, de manière à lui donner toute son unité. Les modalités de centralisation sont précisées par les réglementations nationales. Une centralisation comptable peut se faire dans le temps, en cours d'année, en fonction des besoins

d'information de l'Etat et en fonction des moyens techniques (centralisation quotidienne, hebdomadaire, ou mensuelle). La centralisation est obligatoire en fin d'année, pour produire les comptes de l'Etat (Comptabilité générale de l'Etat et comptabilité patrimoniale). Il existe des techniques de centralisation, informatiques, manuelles ou faites auprès d'un comptable centralisateur.

Certification des comptes : Opinion d'un commissaire aux comptes exprimant, après audit des comptes, que les comptes sont établis, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel qui leur est applicable.

Les commissaires aux comptes certifient que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'organisme à la fin de cet exercice. La juridiction financière est chargée de l'audit et de la certification des comptes de l'Etat et des collectivités territoriales.

Charge de la dette : Montant des intérêts de la dette de l'Etat.

Chèque : Effet de commerce par lequel une personne dénommée le tireur donne l'ordre à une autre personne dénommée le tiré de payer une certaine somme au titulaire ou à un tiers, appelé le bénéficiaire à concurrence des fonds déposés chez le tiré.

Chèque barré : Chèque qui ne peut être encaissable en espèces (sauf retrait ou paiement d'un salaire). Ce type de chèque ne peut être encaissé que par l'intermédiaire d'un établissement de crédit ou un établissement assimilé. La plupart des chèques délivrés par les banques sont pré-barrés et non endossables.

Chiffre d'affaires : Montant hors taxes des ventes de biens et services liés aux activités ordinaires de l'entreprise. Il regroupe le montant des ventes de marchandises, de la production.

Citoyen : Habitant d'un territoire (Etat ou commune) considéré du point de vue de ses devoirs et de ses droits civils et politiques.

Code pénal : Loi portant code pénal et ensemble des dispositions législatives réprimant des infractions pénales en vigueur au Bénin.

Collectif budgétaire : Document juridique retraçant les modifications financières dues à la conjoncture pour compléter et corriger les autorisations budgétaires contenues dans le budget de la commune. Il est soumis au vote du conseil communal en cours d'année. *Voir aussi* loi de finances rectificative (uniquement en ce qui concerne l'Etat).

Ce terme est utilisé officiellement pour les communes béninoises suivant leur régime financier. Mais avec la LOLF, la tolérance pour son utilisation dans le contexte de l'Etat est constatée. Toujours est-il que seul l'Etat peut disposer d'une loi de finances rectificative.

Collectivités territoriales : [1] Entités de droit public géographiquement localisées sur une portion déterminée du territoire national dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Au Bénin, les communes constituent les collectivités territoriales. *Voir aussi* Communes [2] Entités décentralisées qui s'administrent librement par des conseils élus. Elles sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Les termes « collectivités territoriales » signifient, selon les réglementations nationales, collectivités locales ou collectivités décentralisées.

Commande publique : [1] Commande de biens, de services ou de réalisation de travaux par les personnes publiques.

[2] Ensemble des contrats passés à titre onéreux par les administrations et établissements publics, soumis ou non au code des marchés publics dans les domaines de fournitures, de travaux, de services et de la réalisation de leurs besoins.

Commandement : Ordre donné au contribuable de payer le montant de l'impôt réclamée dans un délai de trois jours sous peine de contrainte et énonçant les sanctions (les procédures suivantes et les coûts).

Le commandement constitue le premier des trois degrés de poursuite judiciaire dans le cadre du recouvrement forcé de l'impôt (commandement, saisie et vente).

Commission de passation des marchés : Toute commission constituée par une autorité contractante pour procéder à l'ouverture et à l'évaluation des offres.

Elle recommande, dans ses conclusions, l'attribution ou non du marché.

Communauté à la base : Ensemble des personnes ayant des liens sociaux et des intérêts communs, constituant une unité de peuplement ou une unité cohérente en matière de développement.

Commune : Collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par un conseil élu dans les conditions fixées par la loi. Voir aussi : collectivité territoriale

Comptabilité : Système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer, enregistrer des données de base chiffrées et de présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entité à la date de clôture.

Comptabilité administrative : Comptabilité retraçant les ordres de dépenses et de recettes de ce dernier et fait ressortir, par titre, section, chapitre, article, le montant des crédits inscrits au Budget et les titres de recettes, au fur et à mesure de la consommation des crédits aux différents stades : engagement, ordonnancement et de l'émission des titres de recettes.

Comptabilité analytique : Mode de traitement de données permettant de connaître les coûts des différentes fonctions assumées par un organisme public, de déterminer les bases d'évaluation de certains éléments du bilan de l'entreprise, d'expliquer les résultats en calculant les coûts des produits pour les comparer aux prix de vente correspondants. Cette comptabilité n'a d'intérêt que si elle satisfait deux besoins : connaître les coûts des résultats par produit et agir, grâce au suivi des écarts.

Comptabilité budgétaire : Comptabilité ayant pour objet de retracer, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget de l'Etat et des autres organismes publics en recettes et en dépenses et conformément à la nomenclature de présentation et de vote du budget ou de l'état des prévisions.

Cette comptabilité est renseignée par les comptables publics en ce qui concerne les encaissements relatifs aux opérations de recettes et de dépenses. Elle permet de suivre les liquidations, émissions, prises en charge, recouvrements et restes à recouvrer en matière de recettes, d'une part, les engagements ; liquidations, ordonnancements, paiements et restes à payer en matière de dépenses, d'autre part. La comptabilité budgétaire dégage un résultat correspondant à la différence entre les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux au titre de l'année considérée.

Comptabilité d'analyse du coût des actions : Comptabilité ayant pour objet de faire apparaître les éléments de coûts des services rendus ou de prix de revient des biens produits et des services fournis, ainsi que de permettre le contrôle des rendements et performances des services, notamment dans le cadre des budgets de programmes et de la gestion axée sur les résultats. Elle contribue de ce fait à la mesure de la performance des administrations. La comptabilité d'analyse du coût des actions est plus spécialement destinée à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes.

Comptabilité d'engagement : Comptabilité basée sur le rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Comptabilité de l'Etat : la comptabilité de l'Etat comprend une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale. Elle retrace les opérations de recouvrement et de paiement, les entrées et sorties de fonds. La comptabilité de l'Etat, contrairement à celle des entreprises, doit rendre compte d'une exécution budgétaire, en même temps que d'une situation patrimoniale. La logique de fonctionnement des comptes publics devrait concilier deux préoccupations : celle permettant de s'assurer de la sincérité de résultats patrimoniaux (exigence qui coïncide avec celle de la comptabilité privée) et celle garantissant la fidélité aux décisions prises par les autorités budgétaires. Elle comporte toutes les opérations rattachées au budget de l'année en cause jusqu'à la date de clôture de ce budget, ainsi que toutes les opérations de trésorerie et les opérations sur le patrimoine faites au cours de l'année, y compris, les opérations de régularisation.

Comptabilité des matières : Comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants, des biens mobiliers et immobiliers autres que les deniers et valeurs appartenant à l'Etat et aux autres organismes publics.

Elle permet de retracer, de suivre et de contrôler en quantité et en qualité les différents corps ayant une propriété physique, liquide et matérielle. La comptabilité des matières est tenue en partie simple. Elle décrit l'existant et les mouvements d'entrée et de sortie concernant :

- les immobilisations incorporelles et corporelles ;
- les stocks de marchandises et de fournitures ;
- les objets remis ou reçus en dépôt.

Comptabilité générale de l'Etat : Comptabilité ayant pour objet de décrire le patrimoine de l'Etat et son évolution. Elle doit être sincère et refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat. Elle est une comptabilité à partie double et est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations selon lequel les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Comptabilité publique : Ensemble des règles relatives à la tenue des comptes des organismes publics ou règles déterminant comment s'effectuent les opérations financières et comment sont tenus les comptes des organismes publics, ensemble des comptes de l'Etat. Au sens large, la comptabilité publique comprend en outre l'ensemble des règles déterminant les obligations et les responsabilités des administrateurs et des comptables, ainsi que les règles juridiques d'exécution des recettes et des dépenses des personnes.

Comptable assignataire : Comptable chargé de vérifier les droits et qualités des parties prenantes et la régularité de leurs acquits et, à cet effet, d'exiger les pièces justificatives prévues par les réglementations nationales.

Comptable d'ordre : Comptable qui centralise et présente dans ses écritures et ses comptes les opérations financières et les mouvements des matières exécutés par d'autres comptables.

Les fonctions de comptable d'ordre ne sont pas incompatibles avec celles de comptable deniers, valeurs et des matières.

Comptable de fait : Qualification pour toute personne qui manie des deniers publics sans habilitation. Les comptables de fait sont passibles des mêmes sanctions que les comptables publics.

Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'immisce dans la gestion de deniers publics, valeurs ou matières.

Comptable des matières : Personne habilitée à assurer la gestion des matières et la tenue de la comptabilité. A ce titre, ils prennent en charge les ordres de mouvements émanant des ordonnateurs des matières et assurent la garde et la conservation des matières.

Comptable public : [1] Tout agent public régulièrement habilité pour effectuer, à titre exclusif, au nom de l'Etat ou d'un autre organisme public, des opérations de recettes, de dépenses, de maniement de titres ou de mouvements de matières, soit au moyen de fonds, valeurs et matières dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables. Les modalités de nomination des comptables publics sont définies par le statut des comptables publics.

[2] Tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom d'un organisme public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'entremise d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilité dont il ordonne ou surveille les mouvements.

Comptables deniers et valeurs : Personnes habilitées, affectées au maniement et à la conservation des fonds publics, des valeurs qui sont des valeurs de portefeuille, bons, traites, obligations, rentes et actions de société. Les comptables deniers et valeurs sont :

- les comptables directs du Trésor ;
- les comptables des administrations financières ;
- les agents comptables des établissements publics.

Compte administratif : Compte récapitulatif des ordres donnés par l'ordonnateur en recettes, en dépenses et sur les matières au cours d'un exercice.

Il est annexé au compte de gestion et déposé au même moment par le comptable public.

Compte de gestion : Document de synthèse, confectionné à la fin de chaque exercice budgétaire et qui récapitule les titres de dépenses pris en charge, mandatés et payés. Il récapitule aussi les titres de recettes émis et recouvrés (comptabilité budgétaire). Son élaboration doit intervenir le 30 mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice budgétaire concerné. En outre, ce document retrace tous les comptes mouvementés au cours de l'exercice (la comptabilité générale). On y trouve également la situation des valeurs inactives qui retrace, sous forme de balance, la situation des comptes d'emploi des dites valeurs.

Compte général de l'État (CGE) : Annexé au projet de loi de règlement, il présente les comptes de l'État en comptabilité générale d'entreprise (compte de résultat et bilan) et comporte aussi en annexe tous les éléments permettant de connaître l'ensemble des engagements de l'État.

Compte Général de l'Administration des Finances : Ensemble constitué des documents suivants dans le cadre de la reddition de compte de l'Etat :

- la balance générale des comptes ;
- le développement des recettes budgétaires ;

- le développement des dépenses budgétaires ;
- le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor ;
- le développement des comptes de résultats.

Le Compte Général de l'Administration des Finances est produit à la juridiction des comptes et à l'Assemblée nationale à l'appui du projet de loi de règlement.

Comptes de l'Etat : Comptes budgétaires et financiers de l'Etat qui sont arrêtés à la fin de la période d'exécution du budget par les ordonnateurs en ce qui concerne la comptabilité budgétaire et la comptabilité matière, et par les comptables principaux en ce qui concerne la comptabilité générale de l'Etat.

Comptes spéciaux du Trésor : Modalité de présentation des crédits budgétaires, ils distinguent des opérations de services de l'Etat en raison de leur caractère temporaire, de leur nature industrielle ou commerciale ou de l'affectation de certaines ressources à certaines dépenses.

Concession : [1] *en ce qui concerne le domaine public de (l'Etat ou des collectivités territoriales)*, la concession est le contrat de droit administratif qui confère à son bénéficiaire, moyennant redevance ou à titre gratuit, le droit d'occuper et d'utiliser à titre privé et pour une durée déterminée une partie (dépendance) du domaine public ; ce droit, précaire, est révocable à, tout moment. La concession peut être aussi le contrat par lequel l'autorité publique délègue la gestion d'un équipement public à une personne morale, pour une durée déterminée.

[2] *en ce qui concerne une parcelle du domaine privé (de l'Etat ou de la commune)*, la concession est l'acte administratif par lequel l'autorité administrative, propriétaire du domaine supportant une parcelle, attribue celle-ci à une personne privée, physique ou morale, à charge pour celle-ci de la mettre en valeur selon des modalités fixées par l'acte de concession ou dans un cahier des charges y annexé, durant une période déterminée moyennant le versement d'une redevance annuelle.

Concession : Contrat par lequel une personne publique confie à un partenaire privé une activité d'intérêt général à charge pour lui de construire, à ses risques et périls, les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service et de se rémunérer par une redevance payée par les usagers.

Concession : Fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû.

Il y a concession lorsque le comptable public exerce des poursuites en vue du recouvrement d'un impôt non créé par la loi.

Conflit d'intérêts : [1] Situation dans laquelle un agent public ou un possède à titre personnel, des intérêts qui pourraient influencer ou paraître influencer sur la manière dont il s'acquitte de ses fonctions et des responsabilités qui lui seraient ou sont confiées aux termes de ses fonctions ou d'un acte déterminé.

[2] Situation dans laquelle se trouve une personne ou une organisation qui a à accomplir une mission ou une fonction d'intérêt général mais dont les intérêts personnels sont en concurrence avec la mission qui lui est confiée par son administration ou son mandat.

Consommateur : Personne physique agissant à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale.

Constatation : En matière de recettes fiscales : Identification et évaluation de la matière imposable.

L'identification permet de savoir quoi imposer (la dépense, le revenu, le bénéfice, l'objet, le cédule) ou qui imposer.

L'évaluation permet de donner une valeur à l'assiette : le montant du salaire, de la dépense, la valeur de l'immeuble, etc.

Contentieux fiscal : Situation résultant d'un litige porté devant le juge fiscal soit sur le bien-fondé de l'impôt, soit sur les procédures mises en œuvre pour son recouvrement.

Contrat de gestion : Contrat par lequel un partenaire privé, qui n'est pas directement rémunéré par les usagers mais par une personne publique, a une responsabilité de la gestion partielle d'un service, d'un ouvrage ou d'un équipement, tenant compte de ses performances techniques et financières.

Contrat de partenariat public-privé : Contrat par lequel une personne publique confie à un partenaire privé, personne morale de droit privé, pour une période déterminée, en fonction de la durée d'amortissement ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens matériels nécessaires au service public dont l'autorité contractante a la charge, ainsi que tout ou partie de leur financement.

Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de service concourant à l'exercice, par l'autorité contractante, de la mission de service public dont elle est chargée.

Contrat de partenariat public-privé à paiement public : Contrat par lequel une personne morale de droit public confie pour une période déterminée à un tiers, personne morale de droit privé une mission globale incluant le financement privé d'investissements nécessaires à un service public ou à un service d'intérêt général, la construction ou la transformation des ouvrages ou des équipements ou d'autres investissements (y compris immatériels), leur entretien, leur maintenance et/ou leur exploitation ou gestion sur toute la durée du contrat. La rémunération du cocontractant est effectuée par la personne

publique sur toute la durée du contrat à compter de la mise en service de l'ouvrage. Elle est liée à des objectifs de performance et peut intégrer des recettes annexes.

Contribuable : Chacun de ceux qui supportent une contribution imposable, redevable, assujéti.

Contrôle administratif : Contrôle de l'administration sur ses agents, incluant le contrôle interne a priori, le contrôle concomitant et le contrôle a poster

Contrôle de gestion : Outils et processus visant à mieux connaître et à mieux maîtriser les activités, les coûts, les résultats et leurs liens mutuels permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience. Contrairement à ce que laisse penser ce mot, il ne s'agit pas d'un contrôle mais plutôt d'un élément du pilotage d'une institution ou d'un programme. Dans le cadre de la Gestion Budgétaire par Objectif, le contrôle de gestion a vocation à alimenter en données objectives le dialogue de gestion entre les différents niveaux de l'administration, en éclairant les enjeux de performance.

Contrôle financier : Structure rattachée au ministre des finances et représentée dans les ministères, préfectures, et institutions constitutionnelles pour l'exercice des contrôles a priori des opérations budgétaires de l'Etat.

Avec la mise en œuvre de la LOLF, le contrôle financier est chargé de veiller au caractère soutenable, tant des documents prévisionnels de gestion élaborés par les responsables de crédits que des actes de dépense les plus importants pris par les ordonnateurs. La prévention du risque budgétaire constitue donc le cœur du nouveau contrôle financier.

Contrôle interne : [1] Ensemble des contrôles qui s'effectuent au sein de l'administration, soit a priori, soit a posteriori.

[2] Processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs suivants, dans le cadre de la mission de l'organisation : exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces, respect des obligations de rendre compte, conformité aux lois et règlements et protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

Contrôle interne budgétaire : Ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par ministère et mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs services en vue de fournir une assurance raisonnable sur la qualité des informations relatives à la comptabilité budgétaire et sur la soutenabilité budgétaire.

Contrôle juridictionnel : Contrôle exercé par une juridiction

En ce qui concerne les finances publiques, il s'agira davantage du contrôle exercé par le juge des comptes sur les comptes de gestion des comptables publics.

Correspondants du Trésor : Organismes et particuliers qui, soit en application des lois et règlements, soit en vertu de conventions, déposent, à titre obligatoire ou facultatif, des fonds au Trésor public ou sont autorisés à procéder à des opérations de recettes et/ou de dépenses par l'intermédiaire de ses comptables.

Corruption : Fait de solliciter ou d'agréer directement ou indirectement des offres ou promesses ou recevoir des dons ou présents ou autres avantages indus pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à rémunération.

Côtes irrécouvrables : Partie des restes à recouvrer dégagés des rapprochements entre prévisions et réalisation de recettes dont, au regard des diligences devenues vaines du comptable public, le recouvrement s'avère impossible.

Cour des comptes : Institution de la République chargée de juger les comptes des comptables publics et de se prononcer sur la qualité de la gestion des ordonnateurs, notamment la bonne exécution de leurs programmes. Les comptables principaux de l'Etat établissent un compte de gestion, sur chiffres et sur pièces, par budget et par exercice budgétaire définitivement clôturé. Ce compte est transmis à la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi.

Crédit budgétaire : Autorisation juridique de dépenser qui porte à la fois sur le montant de la dépense et sur son objet.

Crédit d'impôt : Créance d'un contribuable sur le Trésor public.

Crédit de paiement : Limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice pour couvrir les engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Crédits évaluatifs : Crédits pouvant donner lieu à paiement ou engagement au-delà du montant ouvert en loi de finances.

Ils servent à acquitter les dettes de l'Etat ou d'autres organismes publics résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi. Ils s'appliquent à la dette publique, aux frais de justice, aux réparations civiles, etc.

Crédits globaux : Crédits non répartis au moment du vote de la loi de finances et ouverts pour les dépenses accidentelles et imprévisibles.

Ils constituent une sorte de réserve sans affectation précise constituée en vue de permettre au gouvernement de majorer en cas de besoins, au cours de l'exercice les dotations de certains postes de dépenses, sans remettre en cause l'équilibre global.

Crédits limitatifs : Crédits ne pouvant pas donner lieu à paiement ou engagement au-delà du montant ouvert en loi de finances.

Cette règle peut néanmoins être contournée par le biais des procédures de report de crédits et de décret d'avance.

Crédits provisionnels : Crédits s'appliquant aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances car ils interviennent pour des dépenses relatives à des événements sur lesquels l'Etat a peu de prises mais dont la nécessité est évidente. Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Si ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être augmentés par voie réglementaire.

Débat d'orientation budgétaire : Séance plénière des députés au cours de laquelle le gouvernement présente les documents budgétaires pluriannuels que sont le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) et les Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD). A cette occasion, les députés sont informés sur les indications relatives aux choix et aux objectifs du gouvernement sur les trois prochaines années et ont une première estimation de l'évolution de la situation budgétaire et des besoins de crédits du gouvernement, en amont de la discussion sur le projet de loi de finances.

Ce débat ne se conclut pas par un vote, ce qui laisse d'autant plus d'espace et de liberté lors de la discussion.

Débet : [1] Situation d'un comptable du trésor public qui a été constitué débiteur d'une personne publique par une décision administrative (arrêté de débet) ou juridictionnelle (jugement ou arrêt de débet) après examen de ses comptes. Une période donnée.

[2] Situation d'un comptable public qui a été constitué débiteur d'une personne publique par une décision administrative (arrêté de débet) ou juridictionnelle (jugement ou arrêt de débet) après examen de ses comptes.

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est ainsi engagée puisque le montant du déficit constaté est mis à sa charge.

Débet : Constatation d'un manquement ou d'une irrégularité comptable donnant lieu à remboursement sur les deniers propres du comptable public ou tout autre agent chargé de la gestion des deniers publics.

Débet administratif : Débet résultant d'un arrêté du ministre chargé des finances.

Débet juridictionnel : Débet résultant d'un arrêt de la juridiction des comptes.

Décharge : Décision du juge des comptes indiquant qu'aucune charge n'est retenue à l'issue du jugement du compte d'un comptable public.

Cette décision libère le comptable public de sa responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de la gestion concernée.

Décideur : Toute personne investie d'un pouvoir de décision et de contrôle de la qualité des dépenses.

Déclaration fiscale : Acte par lequel le contribuable fait connaître à l'administration fiscale les éléments nécessaires au calcul de l'impôt dont il est redevable.

Découvert : prêt à court terme accordé par la banque à une personne publique ou privée. Montant d'une dette ou d'une dépense qui excède les disponibilités du débiteur.

Décret d'avance : [1] Acte par lequel le gouvernement procède à la majoration des crédits limitatifs de la loi de finances de l'année et à l'ouverture de nouveaux sans demander préalablement l'autorisation de l'Assemblée nationale.

Il doit en informer toutefois le parlement qui doit le ratifier dans la plus prochaine loi de finances relative à la même année.

[2] Décret pris par le Gouvernement en cas d'urgence pour augmenter les crédits ouverts par la loi de finance à charge de ratification ultérieure par le Parlement.

Déficit : Différence positive entre les charges et les produits ou entre les besoins et les ressources.

Déficit budgétaire : Dépassement des dépenses budgétaires définitives (dépenses civiles, ordinaires et en capital, dépenses militaires) sur les ressources fiscales et assimilées.

Dégrèvement : [1] Décharge d'impôt totale ou partielle accordée pour des raisons de légalité ou de bienveillance.

[2] Se dit lorsqu'un trop perçu de la part du Trésor public donne lieu à une restitution. Se dit aussi en matière de contrôle fiscal, lorsqu'un redressement est, partiellement ou totalement, abandonné.

Délai de l'action en recouvrement : Délai au-delà duquel le comptable public ne peut poursuivre le recouvrement d'un impôt.

Délai de reprise : Période de temps pendant laquelle l'administration fiscale peut corriger des erreurs ou omissions du contribuable et effectuer des redressements. Passé cette période, les infractions et les erreurs sont prescrites.

Délégation de service public : Contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service.

Les régies intéressées, les concessions ainsi que les affermages sont des formes de délégations de service public.

Elle peut inclure l'exécution d'un ouvrage.

Demande de cotation : Procédure simplifiée de consultation d'entreprises, de fournisseurs ou de prestataires de services pour la passation de certains marchés en dessous d'un seuil déterminé par les textes.

Deniers publics : [1] Fonds appartenant ou confiés à l'Etat, à ses établissements publics à caractère administratif, aux collectivités locales et leurs établissements, aux organismes de protection sociale ainsi qu'aux autres organismes publics que la loi assujettit aux règles de la comptabilité publique.

[2] Fonds appartenant ou confiés aux organismes publics. Ils sont soumis aux règles de la comptabilité publique.

Dépense : Transaction qui a pour résultat de diminuer la valeur nette.

Dettes : Montant, à une date donnée, de l'encours des engagements courants effectifs qui comportent l'obligation pour le débiteur de rembourser le principal et/ou verser des intérêts, à un ou plusieurs moments futurs, et qui sont dus à des résidents d'une économie par des personnes ou entités de la même économie et/ou d'autres économies.

Dettes extérieures : Montant, à une date donnée, de l'encours des engagements courants effectifs qui comportent l'obligation pour le débiteur de rembourser le principal et/ou verser des intérêts, à un ou plusieurs moments futurs, et qui sont dus à des non-résidents par des résidents d'une économie.

Dettes intérieures : Montant, à une date donnée, de l'encours des engagements courants effectifs qui comportent l'obligation pour le débiteur de rembourser le principal et/ou verser des intérêts, à un ou plusieurs moments futurs, et qui sont dus à des résidents d'une économie par d'autres résidents.

Dettes publiques : Dette résultant d'emprunts contractés par l'Etat ou ses démembrements auprès d'entités résidentes et/ou non.

Déévaluation : Décision officielle des autorités monétaires consistant, dans un système de changes fixes, à diminuer la parité (valeur) de la monnaie nationale par rapport à une autre monnaie.

Développement durable : Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Il s'agit d'un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable qui tient compte particulièrement des besoins essentiels des plus démunis à qui il convient d'accorder la plus grande priorité. Il tient aussi compte des limitations que l'état de nos techniques ainsi que notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.

Dialogue de gestion : Echanges itératifs entre divers niveaux de responsabilités dans la conduite d'un programme en vue de procéder aux ajustements de la mise en œuvre au regard des objectifs et des moyens disponibles.

Il se conforme au calendrier de la procédure budgétaire et comprend les étapes suivantes : le contexte général de la gestion opérationnelle, l'élaboration et du budget opérationnel de programme et le compte rendu de gestion opérationnelle.

Document administratif : Tout document reçu, produit ou détenu par un organisme public dans le cadre de ses missions ou de ses attributions, notamment les correspondances, faits, opinions, avis, mémorandums, données, statistiques, livres,

dessins, plans, cartes, diagrammes, photographies et enregistrements audiovisuels ou électroniques.

Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) : Instrument de programmation pluriannuelle glissant pour l'ensemble des recettes et des dépenses. Couvrant une période minimale de trois (03) ans, la première année correspondant à l'exercice visé par le projet de loi de finances qu'il accompagne. Il comprend deux parties : une partie décrivant les perspectives de recettes décomposées par grandes catégories d'impôts et de taxes et l'autre, consacrée aux dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses.

Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) : Instrument budgétaire pluriannuel glissant établi en référence au Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP), il présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois (03) ans.

Chaque ministère, budget annexe ou compte spécial du Trésor doit disposer de son DPPD qui regroupe les programmes qui lui sont associés.

Les DPPD constituent les supports de présentation pour les crédits des programmes du secteur et les résultats attendus ainsi que les objectifs et les indicateurs de performance. Le DPPD est ainsi le vecteur principal de la performance. Par le programme qui le compose, il précise les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. Il sert à élaborer les Rapports annuels de performance (RAP).

Domaine public : Partie inaliénable du patrimoine de l'Etat ou des collectivités territoriales qui est soumise à un régime juridique et au contentieux de droit administratif.

Domicile fiscal : Lieu d'exercice des activités professionnelles principales d'un contribuable.

Centre des intérêts économiques du contribuable.

Pays où se trouve le lieu d'imposition d'un contribuable.

Dossier d'appel d'offres (DAO) : Document comprenant les renseignements nécessaires pour l'élaboration de la soumission, l'attribution du marché et son exécution.

Dotation : Ensemble de crédits globalisés destinés à couvrir les dépenses spécifiques auxquelles ne peuvent être directement associés des objectifs de politiques publiques ou des critères de performance.

Si le programme constitue l'unité de vote du budget, la dotation l'est aussi par exception.

Douzièmes provisoires : [1] Procédure permettant d'assurer la continuité de l'action de l'Etat lorsque la loi de finances de l'année n'a pas pu être adoptée avant le début de l'exercice par l'Assemblée Nationale, selon les délais qui encadrent la procédure de vote.

Ils accordent, pour une période d'un mois reconductible ; les ouvertures de crédits et les autorisations de percevoir les impôts et revenus publics nécessaires pour assurer la continuité des services publics sur la base du budget de l'année précédente.

[2] Autorisations budgétaires valables pour un mois, en cas de retard dans le vote du budget de l'Etat et des collectivités territoriales et permettant à l'Administration de

percevoir les recettes et de payer les dépenses à concurrence d'un douzième des crédits ouverts l'année précédente.

Droit d'accise : Impôt indirect perçu sur la consommation de certains produits, en particulier les alcools, les tabacs, les bijoux, les métaux précieux, les véhicules ou les produits dits « de luxe ». En général le droit d'accise est un impôt basé sur des éléments matériels c'est-à-dire qu'il porte sur une quantité et non sur une valeur. Mais dans de certains pays c'est un impôt « ad valorem » et dans ce cas il porte sur la valeur d'un bien ou d'un service.

Droit de communication : Prérrogative légale de l'administration fiscale lui permettant, en matière de contrôle fiscal et de recouvrement, de se faire communiquer les renseignements dont il a besoin par les autres administrations et surtout, par les professionnels publics ou privés tels que les banques ou établissements financiers d'épargne.

Droit de préemption : Avantage accordé à une personne soit par la loi, soit par une disposition contractuelle, de pouvoir se substituer à l'acquéreur d'un droit ou d'un bien pour en faire l'acquisition à sa place et dans les mêmes conditions que ce dernier.

Droit fiscal : Branche du droit qui étudie les règles relatives à l'impôt dans ses principaux aspects : assiette, liquidation, recouvrement et contentieux.

Droits constatés : Méthode qui comptabilise une transaction au moment où intervient l'activité (ou la décision) qui va engendrer les recettes ou les dépenses, et ne tient pas compte du moment auquel interviennent les décaissements ou les encaissements. « Droits constatés » est un abrégé de « budgétisation et comptabilité publiques sur la base des droits constatés ».

Economie (principe d') : Principe consistant à réduire au minimum le coût des ressources ; acquérir les inputs aux meilleurs prix.

Efficacité : Rapport entre les résultats obtenus et les objectifs
Capacité d'une personne, d'un groupe ou d'un système à arriver à ses buts ou aux buts qu'on lui a fixé.
Être efficace consiste à produire des résultats escomptés et réaliser des objectifs fixés en terme de qualité, de rapidité et/ou de coûts.

Efficience : [1] A partir d'une situation de référence, mesure de la quantité de service fournie ou produite à niveau de ressource inchangé.

Dans le cadre particulier des finances publiques, l'efficience met en relation les résultats atteints (nombre de salles de classes construites, de km de routes réalisées, de tonnes de produit distribuées, de personnes touchées...) avec les ressources financières utilisées. La recherche d'une plus grande efficience consiste à garantir un niveau de service équivalent au moindre coût.

[2] Rapport entre les résultats obtenus et les moyens utilisés.

Emprunt obligataire : Forme de financement d'une personne morale de droit public ou privé permettant à l'emprunteur d'émettre des obligations que des investisseurs achètent. Un intérêt est versé périodiquement, tandis que le capital sera remboursé à une date prévue.

Le recours à l'emprunt obligataire permet de se financer en dehors du circuit bancaire classique.

Emprunts : [1] Dette contractée sur le marché des capitaux par l'Etat ou par une collectivité publique.

[2] Contrat par lequel une personne obtient, l'usage d'une somme d'argent avec des conditions financières de remboursement.

Engagement : [1] Etape initiale de la procédure d'exécution budgétaire, réalisée par l'ordonnateur, concrétisée par la formalisation d'une obligation juridique d'honorer une dépense (ex. signature d'un bon de commande ou passation d'un contrat). Dans le cadre de certaines opérations publiques (ex. investissement) l'engagement peut précéder le paiement effectif de plusieurs mois. L'engagement se concrétise au niveau budgétaire par la consommation des autorisations d'engagement.

[2] Acte qui fait naître à l'encontre d'un organisme public une obligation à l'égard des tiers qui se résoudra en une charge budgétaire.

Engagement comptable : Affectation des crédits au paiement de la dépense.

Engagement juridique : Acte par lequel l'Etat ou l'organisme public crée ou constate à son encontre, une obligation de laquelle résultera une charge.

Enregistrement : Formalité fiscale obligatoire ou volontaire par inscription sur un registre donnant lieu à la perception de droits par l'Etat.

Enrichissement illicite : [1] Augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public, que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes

[2] Acquisition de biens à l'aide d'infractions à la loi comme le vol, la corruption, l'extorsion de fonds, le trafic d'influence, les fraudes économiques et fiscales, perception de commissions ou tout autre moyen analogue en fraude des droits de l'Etat ou des autres organismes publics.

Entreprises publiques : [1] Entités servant d'instruments d'intervention de l'Etat en vue de l'exécution, dans l'intérêt général, d'opérations de nature industrielle et/ou commerciale.

[2] Entreprises dont l'Etat est le plus grand actionnaire.

Epargne : Partie du revenu non consacrée à la consommation immédiate. Elle est aussi synonyme d'accumulation de richesse et, par conséquent, de constitution de capital, de patrimoine, de fortune.

Épargne brute : Solde brut de gestion, moins transferts en capital nets à recevoir.

Épargne nette : Epargne brute moins consommation de capital fixe.

Escroquerie : Fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge.

Espèce : Instrument financier, les espèces regroupent le numéraire (billets et pièces) détenu et les dépôts à vue auprès de banques ou d'autres institutions financières.

Etablissements publics : Entités dotées d'un budget propre qui sont sous la tutelle ou le contrôle de l'administration centrale, décentralisée ou locale. En général, ces entités disposent de sources de revenus propres complétées par des transferts du budget de l'Etat. Elles sont créées par les pouvoirs publics pour remplir des missions spécifiques.

Evasion fiscale : Fait de soustraire le maximum de matière imposable à l'application de la loi fiscale sans transgresser la lettre de la loi. Elle consiste également à parvenir par des moyens légaux à ne pas payer l'impôt auquel on est normalement assujéti, ce qui correspond à la fraude fiscale.

Exercice budgétaire : Année civile qui court du 1^{er} janvier au 31 décembre d'une même année.

Exigibilité : Le droit que l'administration fiscale peut faire valoir auprès du redevable pour réclamer et obtenir le recouvrement de l'impôt à partir d'une date limite de paiement. La date d'exigibilité est la date limite de paiement.

Externalités : Actions des agents économiques ayant un impact positif ou négatif sur le bien-être et le comportement d'autres agents non prises compte dans les calculs de l'agent qui les génèrent. Les externalités peuvent être positives ou négatives.

Fait de prince : Toute mesure qui, prise par une autorité publique aboutit à renchérir le coût d'exécution des prestations contractuelles.

Faute de gestion : Faute commise à l'égard des organismes publics par la violation des textes de gestion des finances publiques.

Violation des règles d'exécution des recettes, des dépenses ou de gestion du patrimoine des organismes publics.

Leur sanction est de la compétence du juge de la discipline financière.

Finances locales : Etude des aspects de droit budgétaire, de droit fiscal et de comptabilité publique appliqués aux collectivités territoriales.

Fiscalité : Ensemble des règles et procédures de recensement, d'assiette, de contrôle, de recouvrement et de contentieux des impôts et taxes en vigueur dans un Etat.

La fiscalité est un système de perception et de traitement de l'impôt.

Fonds de concours : Somme versée par des personnes physiques ou morales et qui contribuent entièrement ou en partie à des dépenses d'intérêt public. Ils peuvent être constitués de dons ou de legs et des contributions des bailleurs de fonds (partenaires

techniques et financiers). L'utilisation des sommes des fonds de concours est subordonnée au respect de l'intention de la partie versante.

La loi de finances évalue le montant des fonds de concours pour l'année à laquelle elle se réfère mais c'est le ministre des finances qui ouvre les crédits correspondants sur les programmes et les dotations par voie d'arrêté.

Fonds spéciaux : Crédits dont l'affectation est laissée à la diligence du gouvernement, de son chef et/ou du chef du parlement et destinés à couvrir les frais liés à la prise en charge de cas sociaux non éligibles à un système de solidarité formalisée et au financement d'opérations d'intelligence relatives à la sécurité et à la défense de la Nation.

Fongibilité des crédits (ou globalisation des crédits) : : [1] Règle selon laquelle les ordonnateurs peuvent utiliser indifféremment les crédits relevant de plusieurs lignes budgétaires sous réserve des restrictions fixées par la loi organique relative aux lois de finances.

[2] La fongibilité confère à l'ordonnateur d'importantes marges de manœuvre pour mobiliser et combiner des ressources et modes d'intervention qu'il juge les plus appropriés aux circonstances. Se trouvent ainsi allégées certaines contraintes traditionnelles du processus d'exécution de la dépense publique, telles que les règles et restrictions aux virements, ou les contraintes liées à la disponibilité des crédits et à la bonne imputation des dépenses.

[3] Liberté offerte à chaque gestionnaire de modifier la répartition de ses crédits, dans un cadre prédéfini, afin de mettre en œuvre son programme de manière performante pour l'adapter à l'évolution des besoins. Ainsi, à l'intérieur d'un même programme, les crédits sont redéployables sur décision de l'ordonnateur.

Garantie : Accord en vertu duquel le garant s'engage à verser la totalité ou une partie du montant dû au titre d'un instrument d'emprunt en cas de défaut de paiement de l'emprunteur.

Garantie de bonne exécution : Garantie réelle ou personnelle constituée pour assurer la bonne exécution du marché, aussi bien du point de vue technique que du point de vue du délai d'exécution.

Garantie de l'offre : Garantie réelle ou personnelle fournie par le soumissionnaire pour assurer sa participation à la procédure de passation jusqu'à la signature du contrat de marché.

Gestion de trésorerie : Elaboration de prévisions, pour les organismes et l'administration centrale, sur les flux de trésorerie, sur le déblocage de fonds destinés à des organismes qui effectuent des dépenses, sur la surveillance des flux de trésorerie et des besoins de liquidités anticipés, ainsi que sur l'émission et l'échange de titres d'État pour le financement de programmes publics.

Gestion financière : Systèmes et procédures juridiques et administratifs qui sont en place afin de permettre aux ministères et aux organismes de mener leurs activités de manière à ce que l'utilisation des fonds publics soit conforme à des normes de probité, de régularité, d'efficacité et d'efficacités définies. La gestion financière inclut l'obtention des recettes, la gestion et le contrôle des dépenses publiques, la comptabilité financière et les rapports financiers, la gestion de trésorerie et, dans certains cas, la gestion de l'actif.

Gestionnaire : personne chargée de missions particulières de gestion.

Gouvernance : La gouvernance est un anglicisme (governance) répandu dans les années 90 et qui traduit un ensemble de dispositifs (règles, normes, protocoles, conventions, contrats...) pour assurer une meilleure coordination des actions des parties prenantes d'une organisation ou d'un Etat, chacune détenant une parcelle de pouvoir.

Gouvernance locale : Système d'administration et de gestion locale dans lequel l'ensemble des acteurs sont appelés à coordonner leurs efforts dans la conception, la mise en œuvre et le contrôle des actions de développement local.

Gré à gré (Marché de gré à gré ou marché par entente directe): [1] Marché passé sans appel d'offres après autorisation de la direction nationale de contrôle des marchés publics.

[2] Un marché est dit de gré à gré lorsque le maître de l'ouvrage engage librement des consultations et négociations directes avec un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de services de son choix en vue de passer une commande.

Haute cour de justice : Juridiction spéciale chargée de juger le président de la République et les membres du gouvernement pour les faits qualifiés de **haute trahison**, d'**outrage à l'Assemblée nationale**, d'**atteinte à l'honneur et à la probité** ou d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Elle juge aussi les complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

Haute trahison : Fait pour le président de la République de violer son serment, d'être reconnu auteur, co-auteur ou complice de violations graves et caractérisées des droits de l'Homme, de cession d'une partie du territoire national ou d'actes attentatoires au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement.

Homologation : Procédure qui confère force exécutoire aux titres de perception ou avis d'imposition.

La formule est la suivante : « *En vertu des dispositions du Code général des impôts, le Ministre chargé des Finances enjoint aux contribuables, à leurs représentants ou ayant causes, à leurs fermiers, locataires, régisseurs et administrateurs d'acquitter les sommes dues, à peine d'y être contraints par les voies de droit* ».

Hypothèque légale : Droit réel accessoire grevant un immeuble et constitué au profit de l'administration fiscale en garantie du paiement de la dette fiscale.

Le Trésor bénéficie d'une hypothèque forcée sur l'ensemble des immeubles du redevable de l'impôt.

Impositions (de toutes natures) : Toutes les obligations de payer une somme d'argent qui ne résulte, ni d'une obligation contractuelle, ni d'un contrat, ni du Code Civil, ni du Code de Commerce, ni du code Pénal, sont des impositions de toutes natures.

Sont donc des impositions de toutes natures :

- les impôts ;
- les taxes fiscales.

Par conséquent, ne sont pas des impositions de toutes natures :

- les taxes parafiscales ;
- les redevances pour services rendus ;
- les cotisations sociales.

Impôt : Transfert obligatoire au secteur des administrations publiques. Certains transferts obligatoires comme les amendes, les pénalités et les cotisations de sécurité sociale sont exclus. Les remboursements et corrections de recettes fiscales perçues par erreur sont considérés comme des impôts négatifs. Les droits dont le montant est manifestement disproportionné au coût de fourniture des services sont inclus.

Impôt direct : Impôt dû nominativement par une personne physique ou morale qui en même temps redevable réel et redevable légal. Donc l'impôt direct est supporté est payé par la même personne. Il frappe le capital ou le revenu.

Il se distingue donc d'un impôt indirect qui est prélevé à l'occasion d'opérations précises et indépendamment de la personne.

Impôt indirect : Impôt prélevé à l'occasion des opérations sur les biens de consommation et des services et indépendamment de la personne. Il est reversé à l'administration par les entreprises (redevables légaux) qui se chargent de les collecter auprès de leurs clients (redevables réels) ; (exemple, la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)). Les impôts indirects sont donc intermittents.

Impôt personnel : Impôt portant sur le patrimoine ou le revenu d'un contribuable en tenant compte de la situation de ce dernier (impôt sur le revenu par exemple).

Impôts d'État : Impôts qui alimentent directement le budget de l'Etat.

Impôts locaux : Impôts qui alimentent le budget des collectivités territoriales.

Impunité : Fait de n'être pas puni, de se soustraire à la punition ou d'y échapper soit du fait des circonstances (ex. faute de preuve), soit pour une raison de droit.

Indicateur de performance : Représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif, il permet d'apprécier le plus objectivement et le plus fidèlement possible le niveau de performance d'un service ou d'une institution.

Un bon indicateur doit être **pertinent** (c'est-à-dire spécifique et représentatif), **pratique** (c'est-à-dire simple, compréhensible, produit annuellement à un coût raisonnable), **mesurable et fiable** (c'est-à-dire bien défini en termes méthodologiques, précis, sensible à la réalité, mesuré mais non manipulable) et **vérifiable**.

Informations : tous signes, tous signaux, tous écrits, toutes images, tous sons ou tous enregistrements de toutes natures pouvant être véhiculés par des procédés de communications électroniques.

Inspection Générale de Ministère (IGM) : Organe de contrôle à compétence ministérielle exerçant au niveau du ministère auprès duquel il est rattaché, il est animé par des agents appartenant au Corps des Inspecteurs des Finances. Ses rapports sont autrefois adressés au Ministre des Finances avec copie au président de la République. Ils devraient désormais faire l'objet de publication.

Inspection Générale des Finances (IGF) : Organe de contrôle des finances publiques à compétence nationale placée sous la tutelle du ministre chargé des Finances, il est animé par des agents appartenant au Corps des Inspecteurs des Finances. Ses rapports sont autrefois adressés au Ministre des Finances avec copie au président de la République. Ils devraient désormais faire l'objet de publication.

Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques (ISC) : Organe de plus haute importance juridique de contrôle des finances publiques en vertu des dispositions de la Constitution. Ce statut est conféré par la Constitution à la Cour suprême à travers la Chambre des comptes. A ce titre, la Chambre des comptes représente le Bénin au sein de l'Organisation Internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Interpellation : Action d'interpeler ou de formuler une demande d'explication sur un sujet lors d'une séance publique de reddition de compte.

Inventaire : Relevé de tous les éléments d'actif et de passif, mentionnant à la fois la quantité et la valeur de chacun d'eux à date.

Juridiction financière : Juridiction administrative spécialisée dans la branche financière du droit public, à l'exception du droit fiscal. La juridiction des comptes et la juridiction de la discipline financière sont des juridictions financières.

Justice financière : Ensemble des mécanismes prévus par le système démocratique en vue d'assurer au citoyen son droit de voir bien gérer les ressources qu'il confie aux pouvoirs publics et d'être informé de leur utilisation.

Lettre de cadrage : Lettre adressée par le Ministre chargé des finances au début de la préparation de la loi de finances de l'année suivante, respectivement aux Ministres et aux Présidents des Institutions les informant des priorités et des contraintes du gouvernement dont ils devront tenir compte dans leur demande de crédit.

Liquidation : [1] [en comptabilité publique] Ensemble des opérations postérieures à l'engagement de la dépense, ayant pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Cette opération consiste en l'exécution par le créancier (titulaire du marché) de ses obligations, la **constatation du service fait** par l'ordonnateur, la personne responsable du marché ou toute autre personne désignée dans le marché à cet effet, le **calcul des éléments comptables de la facture**.

[2] [en matière de recette] Détermination du montant de la créance sur les redevables et indication des bases sur lesquelles elle est effectuée. Elle comprend deux séquences :

-**la constatation du fait générateur de l'impôt** c'est-à-dire l'acte qui rend l'impôt exigible : paiement du salaire, paiement du loyer, etc.

-**le calcul de l'impôt** : application des règles d'exonérations éventuelles et déduction de la base imposable à laquelle seront appliqués les taux ou grilles correspondants.

Liquidité : Degré de facilité avec lequel un actif peut être converti en numéraire sans subir de perte de valeur.

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

La loi de finances détermine également les conditions de l'équilibre financier : elle autorise le recours à l'endettement pour compléter le besoin de ressources.

La version votée l'année précédant l'exercice auquel elle se rapporte est appelée loi de finances de l'année.

En dehors de la loi de finances de l'année, la loi de finances rectificative et la loi de règlement sont aussi des lois de finances. On leur ajoute aussi les lois portant douzièmes provisoires.

Loi de finances de l'année : Loi qui prévoit et autorise pour l'année civile les ressources et les charges de l'Etat

Loi de finances rectificative : Loi prise en cours d'exercice budgétaire pour modifier les dispositions de la loi de finances de l'année lorsque les conditions économiques ayant servi à établir les prévisions budgétaires ont changé de manière à en impacter l'exécution.

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

Maître d'œuvre : Personne physique ou morale de droit public ou droit privé chargée par l'autorité contractante, dans le cadre de la réalisation d'un ouvrage, de missions de conception et d'assistance à l'exécution et à la réception des prestations objet d'un marché aux termes d'une convention de maîtrise d'œuvre.

Maitre d'ouvrage : Personne physique ou morale de droit public ou droit privé, propriétaire de l'ouvrage ou de l'équipement technique, objet du marché.

Malversation : Fait de détourner, de dissimuler tout ou partie des fonds ou des actifs dont on a la garde.

Mandant : Celui qui donne le mandat et qui est en droit de réclamer des comptes si le mandataire n'a pas le réflexe de le faire ou s'il en éprouve le besoin.

Mandat de paiement : Ordre de payer une dépense donnée par un ordonnateur au comptable public assignataire, lorsque cet ordonnateur agit par délégation du pouvoir d'un ordonnateur principal.

Mandataire : Celui qui a reçu un mandat pour agir en lieu et place des mandants à qui il est redevable.

Marché public : Contrat écrit passé, 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, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération.

Marché public de service : Contrat de fourniture de services de services ; il comprend également le marché de prestations intellectuelles.

Marché public de type mixte : Contrat relevant d'une catégorie de marchés publics et qui peut comporter, à titre accessoire, des éléments relevant d'une autre catégorie.

Marchés publics de fournitures : Contrat qui a pour objet l'achat, le crédit-bail, la location ou la location-vente avec ou sans option d'achat de biens de toute nature y compris des matières, produits, équipements et objets sous forme solide, liquide ou gazeuse, ainsi que les services accessoires à la fourniture de ces biens.

Marchés publics de prestations intellectuelles : Contrat qui a pour objet des prestations dont l'élément prédominant n'est pas physiquement quantifiable. Il inclut notamment les contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée, les contrats de conduite d'opération, les contrats de maîtrise d'œuvre et les services d'assistance technique.

Marchés publics de travaux : Contrat qui a pour objet, soit l'exécution, soit la conception et l'exécution au bénéfice d'une autorité contractante de tous travaux de bâtiment, de génie civil, génie rural ou réfection d'ouvrages de toute nature.

Mise en recouvrement : Opération qui marque la fin des opérations matérielles de contrôle de l'exactitude de toutes les mentions portées sur les avis d'imposition.

La date de mise en recouvrement du rôle est fixée au lendemain du jour de la réception du rôle ou par le receveur chargé de la perception. Cette date constitue le point de départ des délais de recouvrement, de prescription et de réclamation.

Mission : Division du budget de l'Etat dans le cadre de la présentation par objectifs, regroupant un ensemble de programmes ou dotations concourant à la mise en œuvre d'une même politique publique.

Montant du marché : Montant total des dépenses et rémunérations des prestations faisant l'objet du marché, sous réserve de toute addition ou déduction qui pourrait y être apportée en vertu des stipulations du marché.

Mutation des matières : Mouvement des matières entre deux détenteurs d'un même service.

Nomenclature budgétaire : Mode de classement des crédits budgétaires par titre, partie, chapitre, article, paragraphe et sous-paragraphe. Le classement des crédits dans ces catégories peut suivre différents critères : un classement par destination (programmes, activités) et un classement par nature de dépenses (dépenses de personnel, autres moyens de fonctionnement, interventions de l'Etat, investissements).

Numéraire : Billets et pièces en circulation communément utilisés pour effectuer des paiements.

Obligations : Titre de créance le plus répandu, généralement émis à long terme, par l'émetteur ; cette créance est rémunérée par le versement d'un intérêt fixe ou variable. Il peut s'agir aussi d'une valeur mobilière négociable en bourse, constatant une créance à long terme, productive d'intérêts sur la société qui l'a émise. Les droits et les obligations de l'État doivent être enregistrés en comptabilité selon le principe de la constatation des droits et obligations (article 30 de la LOLF), c'est-à-dire :

- dès leur naissance (fait générateur)
- dès lors qu'ils peuvent être évalués de manière fiable
- au titre de l'exercice auquel ils se rattachent
- sans attendre leur encaissement ou leur décaissement.

Obligation fiscale : Montant de l'impôt dû par un contribuable.

Office : Établissement public chargé d'assurer et de gérer un service public.

Les offices à caractère social, scientifique ou culturel sont gérés comme des établissements publics administratifs et soumis à des dispositions prévues par la loi qui porte leur création.

Les offices à caractère industriel et/ou commercial sont assujettis au régime des entreprises publiques et semi-publiques.

Offre : Ensemble des éléments techniques et financiers inclus dans le dossier de soumission.

Offre la moins-disante : Offre conforme aux spécifications techniques et administratives, dont le prix est, parmi toutes les offres présentées, le plus bas.

Offre spontanée : Offre faite par une personne privée qui préfinance les études de faisabilité en vue d'un partenariat public-privé.

ONG : Organisation non gouvernementale
Voir aussi OSC.

Opérations à caractère définitif : [1] Opérations effectuées sans espoir de récupérer les sommes en jeu. Elles retracent les opérations du budget général de l'Etat, des comptes d'affectation spéciale et des budgets annexes.

[2] Elles sont retracées dans le budget général et dans certains comptes d'affectation spéciale. Le budget de l'Etat comprend des opérations à caractère définitif, des opérations à caractère temporaire, des budgets annexes. Lorsque les recettes et les dépenses en opérations définitives sont égales, le budget est dit « en équilibre » ; si les dépenses définitives sont supérieures aux recettes définitives, il y a déficit ; dans le cas contraire, il y a excédent. On parle d'impasse budgétaire ou de découvert de la loi de finances, lorsque les recettes définitives sont inférieures à l'ensemble des dépenses recensées par la loi de finances (dépenses définitives et dépenses temporaires). Le budget général regroupe les budgets des divers ministères et le budget des charges communes rattachées au Ministère chargé des Finances. Les comptes d'affectation spéciale pour opérations définitives concernent principalement dans certains pays le Fonds routier. Ces comptes n'ont pas d'autonomie de gestion à la différence des budgets annexes.

Opérations à caractère temporaire : [1] Opérations pour lesquelles les dépenses font l'objet de remboursements à plus ou moins brève échéance. Elles sont décrites, en grande partie, dans les comptes spéciaux du Trésor.

[2] elles retracent les opérations relatives aux avances, prêts et autres comptes spéciaux du trésor qui concernent des dépenses non définitives c'est -à- dire qui doivent donner lieu à remboursement.

Opérations de trésorerie : Tous mouvements de numéraires, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts, de comptes courants et de comptes de créances et de dettes à court, moyen et long termes.

Les opérations de trésorerie comprennent :

- les opérations d'encaissement et de décaissement ;
- l'approvisionnement et le dégagement en fonds des caisses publiques ;
- l'escompte, la mise en pension et l'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat ;
- la gestion des fonds déposés par les correspondants et les opérations faites pour leur compte ;
- les tirages sur financements extérieurs, l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts publics à court, moyen et long termes ;
- les opérations de prêts et avances ;
- l'encaissement des produits des cessions d'actifs.

Ordonnance de paiement : Ordre de payer une dépense donnée par un ordonnateur au comptable public assignataire, lorsque cet ordonnateur agit en qualité d'ordonnateur principal.

Ordonnancement : [1] [en matière de dépenses], acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné par l'ordonnateur au comptable assignataire de payer la dette de l'Etat. Il se matérialise par une **ordonnance de paiement** lorsqu'il émane de l'ordonnateur principal ou d'un **mandat de paiement** si son émetteur est un ordonnateur délégué.

[2] [en matière de recettes], il consiste en l'émission du titre de perception (pour les impôts et taxes assimilées) et des ordres de recettes pour les recettes non fiscales.

Ordonnateur : Personne ayant qualité, au nom d'un organisme public national (Etat, commune, office ou établissement public) ou international de prescrire l'exécution des recettes *et/ou* des dépenses inscrites au budget ou de donner des ordres de mouvements des matières.

Les ordonnateurs procèdent à la phase administrative des opérations budgétaires. Cette phase comprend ; en matière de dépenses, les engagements, liquidations et ordonnancements de dépenses, et en matière de recettes, de la constatation, de la liquidation de l'impôt et de l'ordonnement.

Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs dans les conditions prévues par les lois et règlements régissant les établissements publics. Les ordonnateurs peuvent également être suppléés en cas d'absence ou d'empêchement.

Ordonnateur délégué : Personne ayant reçu délégation du pouvoir d'un ordonnateur principal pour agir en son nom et qualité.

Ordonnateur suppléant : Personne ayant été désignée, au cours de la période d'absence ou d'empêchement d'un ordonnateur, pour le remplacer dans ses fonctions d'ordonnateur.

Ordre de recette : [en comptabilité publique], document par lequel se matérialise la liquidation d'une créance, en vue de son recouvrement.

Ordre de service : Document contractuellement établi fixant les prix, délais, programmes et autres modalités d'exécution d'un marché.

Organisme public : Ce sont les entités soumises aux règles de la comptabilité publique (Etat, collectivités territoriales, établissements publics à caractère administratif) et les organismes de protection sociale et ainsi au contrôle de la juridiction des comptes. On les appelle des personnes morales de droit public.

OSC : Organisation de la Société Civile.

Outrage à l'Assemblée nationale : Fait pour le président de la République de ne fournir aucune réponse dans un délai de trente jours aux questions posées par l'Assemblée Nationale.

Paiement : Acte par lequel l'Etat se libère de sa dette.

Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, les paiements ne peuvent intervenir qu'à l'échéance de la dette, après l'exécution du service, au vu de décisions individuelles d'attribution de subvention, d'allocation ou d'avance.

Partenaire privé : Personne morale de droit privé cocontractante d'une personne publique dans le cadre d'un partenariat public-privé.

Partie double : Principe selon lequel, lorsqu'un ou plusieurs comptes sont débités au moins un ou plusieurs autres comptes sont crédités d'égal montant. De la sorte, le total des comptes débités est égal au total des comptes crédités. Un système en partie double, basé sur l'équation de comptable : actifs = dettes + situation nette.

Pénalité : voir *amende*, supra.

Période complémentaire : période couvrant à la fois les opérations de caisse et les opérations de régularisation. Voir également la journée complémentaire qui est une journée fictive qui prolonge l'année civile pour l'achèvement des opérations complémentaires de régularisation de l'exercice mais est censée en comptabilité, appartenir à cette année civile. Seules des opérations de régularisation d'ordre comptable peuvent être effectuées au cours de la période complémentaire. Aucune opération budgétaire ne peut être effectuée au cours de cette période.

Période comptable : Espace de temps compris entre deux arrêtés d'écritures.

Principe de datation des écritures comptables : La date comptable d'une opération est la date de comptabilisation de cette opération dans les documents de tenue de la comptabilité.

La date comptable d'une opération est en principe la date du jour de réalisation de cette opération, mais elle peut ne pas correspondre à celle-ci.

La date comptable des opérations portant sur les disponibilités est nécessairement celle du jour de réalisation desdites opérations. Ainsi une recette encaissée et une dépense réglée le jour J doivent obligatoirement être passées au livre journal caisse du jour J. Par contre, la date comptable des opérations d'ordre (opérations de centralisation, de transfert) peut être différente de celle du jour de réalisation des opérations centralisées ou transférées.

Personne responsable du marché : Mandataire de l'autorité contractante dans les procédures de passation et d'exécution des marchés.

Plafond d'emploi : Modalités de décompte des personnels employés par l'Etat quel que soit leur statut ou leur grade. Au montant financier alloué pour chaque programme, est associé un nombre d'emplois que le ministère ne peut dépasser quand bien même l'enveloppe de crédits destinée aux dépenses du personnel ne serait pas saturée au cours d'un exercice.

Le respect de ce plafond est évalué au même titre que la consommation des crédits.

Plafond d'endettement : Niveau d'endettement annuel fixé par la loi de Finances et au-delà duquel aucune décision d'emprunt ne peut être prise.

Plan Comptable de l'Etat : Ensemble des comptes tenus par le Trésor, comprenant les comptes budgétaires (classes 1 et 2, 6 et 7), les comptes de tiers (classe 4 : créanciers débiteurs) et les comptes financiers (classe 5 : Banque et caisse). Seuls les comptes budgétaires sont utilisés par l'ensemble des opérateurs budgétaires et comptables, et

constituent la classification économique (ou par nature). Les comptes de tiers et les comptes financiers sont gérés exclusivement par le Trésor.

Poursuite : Procédure mise en œuvre par le comptable public pour contraindre le contribuable à payer son impôt.

Préqualification : Phase de sélection à l'issue de laquelle sont retenues les personnes pouvant soumissionner à un appel d'offres sur la base de critères objectifs préétablis.

Prescription : Situation dans laquelle l'administration ne peut poursuivre le recouvrement forcé d'une dette fiscale après un certain délai appelé délai de l'action en recouvrement. A l'expiration de ce délai, il y a prescription. La loi interdit à l'administration d'intenter toute action pour recouvrer sa créance et le contribuable est déchargé de toute obligation sauf s'il lui a été décerné entre temps des actes interruptifs ou suspensifs de prescription.

Cependant, malgré la prescription, le comptable assignataire reste personnellement responsable des cotes prises en charge par ses soins à moins de prouver que le défaut de paiement est imputable à une autre cause que son inaction ou à sa négligence.

Pour se décharger, le comptable doit fournir la preuve qu'il a engagé des actes de poursuites et ainsi toutes les diligences pour recouvrer les sommes dues.

Prescription extinctive (ou libératoire) : C'est le fait, pour le titulaire d'un droit, de le perdre du fait de son inaction prolongée.

Prescription fiscale : En matière d'assiette de l'impôt et de contrôle fiscal, elle implique que l'administration fiscale ne peut constater ou établir l'existence d'une dette fiscale que pendant un certain délai : **le délai de reprise ou délai de répétition**.

En matière de recouvrement, elle implique que l'administration fiscale ne peut poursuivre le recouvrement forcé d'une dette fiscale que pendant un certain délai appelé **délai de l'action en recouvrement**.

Pression fiscale : Mesure économique de la contrainte exercée par l'ensemble des impôts et appréhendée par le rapport entre les recettes fiscales et le produit intérieur brut.

Prestation : Tous travaux, toutes fournitures, tous services ou toutes œuvres intellectuelles à exécuter ou à fournir conformément à l'objet d'un marché.

Prestation en régie : Prestation dont la réalisation est confiée par une autorité contractante soit à l'un de ses services ou établissements publics, soit à toute autre entité qui peut être considérée comme un simple prolongement administratif de l'autorité contractante ; ces services, établissements et autres entités étant soumis au code des marchés publics pour répondre à leurs besoins propres.

Principe de l'unité de trésorerie : Principe en vertu duquel l'ensemble des ressources publiques concourt au financement de l'ensemble des charges publiques quel que soit le lieu où le moment.

Le respect de ce principe aboutit à la réalisation du compte unique du trésor.

Principe de l'unité de caisse : suivant ce principe, « Un poste comptable dispose, sauf dérogation expresse du ministre chargé des finances, d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire ou postal, quel que soit le nombre d'organismes publics dont il assure la gestion ».

Il s'applique à toutes les disponibilités des comptables publics quelle qu'en soit la nature. Il entraîne l'obligation de comptabiliser à un seul compte financier toutes les disponibilités correspondant à sa nature.

Principe de la constatation des droits et obligations : Principe selon lequel les droits et obligations sont enregistrés :

- dès leur naissance (fait générateur) ;
- dès lors qu'ils peuvent être évalués de manière fiable ;
- au titre de l'exercice auquel ils se rattachent ;
- sans attendre leur encaissement ou leur décaissement.

Prise en charge : Opération par laquelle l'Etat authentifie sa créance et donne droit au comptable public d'en poursuivre le recouvrement.

Elle consiste à inscrire sur la fiche de compte du contribuable et dans le registre des prises en charge les sommes indiquées sur l'avis d'imposition ou le rôle afin d'en surveiller l'apurement.

Pour le comptable public, la prise en charge est un acte juridique et comptable qui l'oblige à recouvrer toutes les impositions inscrites sur les titres exécutoires dont il est assignataire sous peine de rembourser sur ses propres fonds.

La prise en charge des rôles définit donc un engagement du receveur des impôts vis-à-vis de l'Etat ou de la collectivité locale à recouvrer le montant intégral des impositions mentionnées sur le titre exécutoire ou le rôle, sauf à apporter les preuves justifiant le caractère irrécouvrable de l'impôt malgré toutes les poursuites mises en œuvre.

Privilège du trésor : Droit particulier possédé par l'administration publique, et qui lui permet d'exiger le paiement de l'impôt avant toutes autres créances.

C'est un privilège général mobilier qui s'exerce sur l'ensemble des biens meubles saisissable appartenant au redevable.

Programme : Regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme et qui relèvent d'un même ministère.

Le programme est l'unité de présentation et de spécialisation des crédits.

Projet annuel de performance : Document élaboré par le responsable de programme et annexé au projet de loi de finances, il présente pour chaque programme, les actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les indicateurs de performance, les résultats attendus, l'évaluation des dépenses fiscales, la justification de l'évolution des crédits.

Quitus : [1] Décision d'une autorité compétente qui déclare un comptable quitte et libéré de ses fonctions et obligations.

[2] Décision du juge des comptes indiquant que toutes les gestions d'un comptable (public ou de fait) ont été reconnues irréprochables et les omissions, irrégularités ou déficits ont été réparés, les débits apurés et, le cas échéant, l'amende ou les amendes payées.

Le comptable est ainsi sorti de fonction, définitivement quitte et libéré de ses obligations comptables. Le juge des comptes ordonne en conséquence que radiation soit faite des inscriptions hypothécaires qui auraient été prises sur les biens du comptable et que son cautionnement lui soit restitué.

Rapport annuel de performance : Document annexé au projet de loi de règlement qui rend compte des résultats de chaque programme mis en œuvre dans le cadre de l'exécution de la loi de finances de l'année. Ils mettent en évidence les écarts entre les prévisions et les réalisations.

Il est élaboré par chaque responsable de programme.

Rapport sur l'exécution de la loi de finances (RELF) : Document élaboré par la juridiction financière (actuellement la Chambre des comptes de la Cour suprême) chaque année sur la base de l'analyse des documents de reddition de compte fournis par le Ministre des finances et le comptable de l'Etat.

Le RELF est une source contradictoire d'informations qui permet au parlement et au citoyen de disposer d'éléments d'appréciation des documents de reddition de compte produits par le gouvernement. C'est un rapport critique qui examine entre autres la cohérence globale des chiffres contenus dans les différentes situations produites, le niveau d'exécution des crédits votés par l'Assemblée Nationale ainsi que les performances réalisées, la fiabilité des chiffres et surtout du résultat d'exécution et le respect des dispositions légales d'exécution du budget au regard de la loi organique relative aux lois de finances. Dans le nouveau contexte de la gestion publique caractérisé par la gestion axée sur les résultats, ce rapport est appelé à intégrer des informations sur la performance dans l'exécution des programmes et l'avis du juge financier sur le dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable de l'Etat. Son annexe, la déclaration générale de conformité entre les comptes de l'ordonnateur et celui du comptable devrait être remplacée par la certification du compte de l'Etat.

Le RELF est une annexe obligatoire au projet de loi de règlement.

Recettes : Transactions qui augmentent les disponibilités de l'Etat.

Recettes de l'Etat : Ensemble constitué des produits d'impôts, de taxes, de droits, les rémunérations des services rendus, les redevances et les subventions, les fonds de concours, les dons et les autres produits autorisés par les lois et règlements en vigueur ou résultant de décisions de justice ou de conventions. Sous réserve des dispositions de la loi de finances, les recettes des Etablissements Publics à caractère Administratif sont autorisées par leurs conseils d'administration ou organe délibérant en tenant lieu.

Recettes fiscales : Recettes d'impôts de taxes et d'autres prélèvements obligatoires, à l'exception des cotisations sociales. Ces recettes comprennent les impôts sur les revenus, les bénéfices et gains en capital, les impôts sur la main-d'œuvre, les taxes sur la propriété, les taxes sur les biens et services, les taxes sur le commerce et les transactions internationales et les autres recettes fiscales. Le concept de recettes fiscales est basé sur la nature de ces recettes, à savoir leur caractère obligatoire et l'absence de contrepartie. Les revenus de la propriété et les cotisations sociales sont exclus en vertu des contreparties auxquelles ils donnent lieu, ainsi que les amendes et confiscations et les transferts volontaires (dons et autres transferts).

Recouvrement : Ensemble des opérations qui permettent de passer le produit de l'impôt de la bourse du contribuable dans les caisses de l'Etat ou de ses démembrements.

Reddition de comptes : fait pour des personnes tenant une position de pouvoir, de rendre compte de leurs actions à leurs mandants et à la société en général.

La reddition de comptes doit être considérée comme **un dialogue** et non pas une information descendante unilatérale.

La reddition de comptes permet en effet, de donner et d'élever le niveau de confiance de la population, des citoyens, des usagers ou des partenaires au développement, de susciter la participation citoyenne et de promouvoir la démocratie à la base.

Redevabilité : [1] Equivalent français de la notion anglaise de « **Domestic accountability** » qui signifie « aptitude à » ou « possibilité de » rendre quelqu'un ou une entité comptable de ses actes et de ses actions.

[2] [en langage fondé sur les droits] la réactivité des « porteurs de responsabilité » et à la capacité des « détenteurs de droits » à faire entendre leur voix, c'est-à-dire à exprimer leurs besoins et à revendiquer leurs droits

Redevabilité financière : Obligation faite à toute personne chargée de la gestion des ressources publiques ou titulaires d'une fonction officielle ou d'un poste de confiance, de rendre compte de l'utilisation prévue et effective des ressources qu'il gère ou de l'acquittement de ladite fonction.

Redevance : Somme demandée à des contribuables en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage.

Il faut qu'il y ait une corrélation entre le montant de la redevance et le coût réel du service rendu sans que le montant de la redevance soit nécessairement l'exact équivalent du service rendu.

La redevance présente un caractère facultatif puisqu'elle n'est due que par le redevable qui demande librement, et, qui utilise effectivement, le service.

Redressement fiscal : Rappel des impôts, droits et taxes effectué par l'administration fiscale suite à un contrôle qui a permis de constater soit une erreur d'application des dispositions légales, soit une inexactitude, une insuffisance, une omission, une

dissimulation dans la détermination du montant des impositions.
Il peut être assorti des pénalités.

Régie : Service d'un régisseur

Régie d'avance : Personne nommée auprès d'un ordonnateur pour exécuter des opérations de décaissement pour le compte du comptable public assignataire auquel il est rattaché.

Le régisseur d'avance est personnellement et pécuniairement responsable de ses propres opérations.

Régie intéressée : Contrat par lequel l'autorité contractante finance elle-même l'établissement d'un service, mais en confie la gestion à une personne morale de droit public ou de droit privé qui est rémunérée par l'autorité contractante, tout en étant intéressée aux résultats, que ce soit au regard des économies réalisées, des gains de productivité ou de l'amélioration de la qualité du service.

Régisseur de recettes : Personne nommée auprès d'un ordonnateur pour exécuter des opérations d'encaissement pour le compte du comptable public assignataire auquel il est rattaché.

Le régisseur de recettes est personnellement et pécuniairement responsable de ses propres opérations.

Régulation budgétaire (pouvoir de) : Pouvoir conféré au ministre chargé des Finances, en vertu duquel il peut procéder à l'annulation des crédits ou leur modification en fonction des risques de détérioration de l'équilibre ou de la disponibilité de la trésorerie.

Remise des pénalités : Suppression partielle ou totale des pénalités, accordée par l'Administration Fiscale à un contribuable, par voie gracieuse.

Report de crédits : Opération s'effectuant par arrêté du Ministre chargé des finances, aux termes de laquelle un crédit accordé pour une année donnée et non utilisé peut venir s'ajouter à la dotation correspondante du budget suivant.

Réquisition : [1] Ordre émanant de l'ordonnateur visant l'exécution d'une dépense pour laquelle le comptable a préalablement refusé son visa. La réquisition ne peut être opérée dans certains cas (ex ; indisponibilité des crédits, absence de justification du service fait).

[2] Ordre écrit par lequel un ordonnateur contraint un comptable à effectuer le paiement d'un mandat ou d'une ordonnance de paiement que celui-ci aurait refusé de payer.

Toutefois, le comptable ne peut déférer à l'ordre de payer de l'ordonnateur dès lors que le refus est motivé par :

-l'absence de crédit disponible ;

-l'absence de justification de service fait, sauf pour les avances et les subventions ;

-le caractère non libératoire du paiement.

Dans tous les cas, la réquisition a pour conséquence de transférer la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public vers l'ordonnateur.

Responsabilité : Obligation de répondre d'un dommage devant la justice et d'en assumer les conséquences civiles, pénales, disciplinaires, etc. (soit envers la victime, soit envers la société, etc.)

Responsabilité managériale : Responsabilité basée sur l'atteinte des objectifs et des incitations financières liées aux résultats.

Responsabilité sociale : Démarche orientée vers le fonctionnement des responsabilités fondées sur l'engagement citoyen.

C'est un Schéma institutionnel dans lequel les citoyens de base et/ou les organisations de la société civile s'engagent directement ou indirectement à faire respecter l'obligation de rendre compte.

Responsable de programme : Haut fonctionnaire nommé par le ministre sectoriel ou le ministre chargé des finances sur proposition du ministre dont il relève pour coordonner la mise en œuvre du programme dont il a la charge.

Sur la base d'une large concertation, avec les acteurs concernés, il arrête la stratégie et le budget du programme ainsi que les objectifs et cibles de performance sur lesquels il s'engage. Il organise le **dialogue de gestion** et la cohérence des cadres nationaux et locaux de pilotage de la performance. Il suit les aspects de mise en œuvre opérationnelle et rend compte des résultats annuels du programme. Il est formellement responsable de la production du projet annuel de performance et du rapport annuel de performance pour son programme.

Au-delà de son propre champ de compétence, il participe aux travaux permettant de perfectionner progressivement les outils de gestion et les systèmes d'information du ministère.

De ce fait, il est comparable à un chef d'orchestre ou à un maître d'œuvre qui, certes, prend des décisions pour le programme et s'implique personnellement, mais aussi, et c'est essentiel, suscite une large concertation, facilite la mobilisation des divers acteurs et organise une coordination efficace entre les différents aspects de la gestion de la performance.

Ressources de l'Etat : Produits permettant le financement de l'activité publique selon les principes de l'universalité et de l'unité de caisse.

Elles se composent des recettes budgétaires (ex. impôts et taxes) et des ressources de trésorerie (ex. produits des emprunts à moyen et long terme).

Restes à payer : [en comptabilité budgétaire] Ensemble des liquidations de dépenses publiques n'ayant pas encore fait l'objet de règlement effectif. Ils comportent deux variantes : les fonds en route et les arriérés.

Les fonds en route correspondent à l'ensemble des liquidations à court terme de l'État, c'est-à-dire l'ensemble des restes à payer dans un délai de trois mois à compter de la date de la prise en charge.

Pour ce qui concerne les arriérés, ce sont les liquidations, qui vont au-delà de trois mois à compter de la date de prise en charge.

Rétablissement de crédits : [1] Procédure permettant d'annuler l'impact de certaines dépenses sur les crédits, en rétablissant à leur niveau précédent, les dotations ainsi consommées.

[2] Lorsque des sommes indûment payées sont remboursées, elles font l'objet d'affectation au budget aux chapitres et articles qui avaient précédemment supporté la dépense et plutôt que de les inscrire comme des recettes nouvelles, on « rétablit ces crédits » à concurrence des sommes remboursées.

Il en est de même des prix de cession d'immeubles acquis par l'Etat : ces prix sont rétablis sur les crédits qui avaient précédemment supporté leur achat.

Retenue à la source : Mécanisme par lequel une tierce personne joue pour l'État le rôle de percepteur. Par exemple lorsque l'employeur prélève l'impôt sur le salaire et le reverse à l'État, il joue le rôle de percepteur.

Risque : Élément d'incertitude qui peut affecter l'emprunt. Il renvoie principalement à l'évolution éventuelle du coût qui pourrait provenir d'une variation des taux d'intérêts et de change ainsi qu'à des pertes de production réelle qui pourraient être provoquées par l'incapacité d'un pays à rembourser sa dette.

Rôle : Répertoire des contribuables assujettis pour une année donnée à des impôts, avec indication de leur imposition individuelle. Il est établi par l'Administration Fiscale et transmis au comptable public assignataire pour valoir titre exécutoire à l'encontre des redevables après prise en charge.

Saisie : Deuxième degré des poursuites judiciaires dans le cadre du recouvrement forcé de l'impôt, elle ne peut avoir lieu que trois jours après la signification du commandement et doit faire l'objet d'un procès-verbal.

Saisie-attribution : Forme nouvelle de la saisie-arrêt, elle vaut attribution au profit du créancier du montant de ses créances qui sont entre les mains du tiers saisi.

Service de la dette : Principal remboursé ou à rembourser ainsi que les autres charges liées à l'emprunt (intérêts, commissions) payées ou à payer pendant une période donnée.

Service fait (règle du) : [1] Principe selon lequel une personne publique ne peut procéder au paiement effectif qu'après l'exécution effective du service générateur de la créance (ex. livraison de matériels commandés, réalisation de travaux). Cette règle peut souffrir des exceptions qui doivent être prévues par les textes légaux (lois et règlements) (ex. cas des marchés publics qui peuvent donner lieu à des avances).

[2] Règle de la comptabilité publique interdisant aux personnes publiques de procéder à un paiement avant contrôle de l'effectivité de l'exécution de la prestation correspondante.

Services votés : Dotations budgétaires inscrites dans le projet de loi de finances et nécessaires à l'exécution des mesures déjà approuvées par le Parlement lors du vote du budget précédent.

Signataire : Personne qui détient un dispositif de création de signature et qui agit soit pour son propre compte, soit pour celui d'une entité ou d'une personne physique ou morale qu'elle représente.

Sincérité (principe de) : Obligation de présenter des comptes ou un budget reflétant une image sincère et fidèle de la situation et des perspectives économiques et patrimoniales nationales au regard des informations dont dispose le gouvernement au moment de leur élaboration. Le principe de sincérité interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans la loi de finances et fait obligation de ne pas dissimuler des éléments financiers ou patrimoniaux. Deux corollaires s'attachent à ce principe : l'inclusion effective de l'ensemble des ressources et des charges (en ce sens, le principe de sincérité rejoint les obligations découlant du principe d'universalité) au sein du budget ou des comptes de l'Etat ainsi que la cohérence des informations fournies.

Société civile : Ensemble des organisations non gouvernementales (ONG), des associations socio-professionnelles, des communautés religieuses, de la chefferie traditionnelle, des syndicats, des fondations, des associations de développement, etc.

Sociétés d'Economie Mixte : Les Sociétés d'Economie Mixte sont des Sociétés par actions dans lesquelles l'Etat ou aux Collectivités Publique, ou toute entreprise sont associés à des capitaux privés nationaux ou des capitaux étrangers privés ou publics.

Sociétés d'Etat : Entreprises Publiques à caractère industriel et/ou commercial dont le capital social est soit intégralement, souscrit par l'Etat, soit en partie par l'Etat et en partie par, des personnes morales de droit public.

Solde budgétaire global : Capacité/besoin de financement, ajusté par la réorganisation des transactions sur actifs et passifs financiers liées aux objectifs de politique générale. Il est à noter que le produit des privatisations doit toujours être classé comme financement et n'entre pas dans ce solde ; les subventions versées sous forme de prêts doivent être considérées comme des dépenses affectant ce solde. Il est calculé par la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires.

Soumission : Acte d'engagement écrit au terme duquel un soumissionnaire fait connaître ses conditions et s'engage à respecter les cahiers des charges applicables.

Sous-traitance : Contrat par lequel un partenaire privé confie par une convention et sous sa responsabilité, à une autre personne morale de droit privé, le sous-traitant, une partie de ses droits et obligations résultant d'un contrat de partenariat public-privé.

Soutenabilité des finances publiques : Situation dans laquelle un pays est en mesure de remplir ses obligations actuelles et futures au titre du service de la dette, sans recourir

aux financements exceptionnels (accumulation d'arriérés et/ou rééchelonnement) et sans compromettre la stabilité de son économie.

Spécialité (principe de) : Principe budgétaire consistant à détailler l'autorisation parlementaire, afin que chaque crédit ait une destination indiquée par la loi de finances. Le respect de ce principe et de la rédaction de l'article 3 de la présente Directive induit deux critères pour l'application du principe de spécialité : (1) le critère de la nature de la dépense (ex. : une dépense de personnel) et (2) le critère de la destination (ex. : enseignement supérieur).

Stratégie d'endettement public : Ensemble des décisions prises pour mettre en œuvre la politique d'endettement public.

Système de gestion corrigée : Système de gestion avec un rajout de période complémentaire comptable pour arrêter les opérations de dépenses ayant déjà fait l'objet d'ordonnancement.

Système de l'exercice : Système en vertu duquel toutes les opérations d'exécution de la loi de finances sont rattachées à l'année au cours de laquelle elles sont autorisées quel que soit le moment où elles sont juridiquement nées et quel que soit le moment où le paiement intervient. Selon ce système, deux dépenses effectuées le même jour pourront être imputées à deux exercices différents. Chaque exercice est exécuté sur plusieurs années et chaque année voit l'exécution simultanée de plusieurs exercices. L'inconvénient principal de ce système est l'arrêt tardif des écritures comptables concernant un exercice donné, tandis que son principal avantage est qu'il considère les créances et les dettes qui sont nées au cours de l'année, peu importe le moment de l'encaissement ou du décaissement des fonds, qui ne seront plus qu'un problème de trésorerie.

Système de la gestion : Système dans lequel les opérations enregistrées au titre de l'exécution de la loi de finances sont celles qui sont encaissées ou acceptées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre quelle que soit la loi de finances qui les autorisées. Le système de gestion implique que tous les encaissements et les paiements effectués du 1^{er} janvier au 31 décembre sont rattachés au budget de l'année civile considérée, quelle que soit la date du fait générateur dont l'opération matérielle de caisse est la conclusion.

Système déclaratif : Système de paiement des impôts selon lequel il est supposé que les éléments servant de base au calcul de l'impôt soient déclarés par le contribuable lui-même.

Ceci a pour contrepartie le droit de contrôle et de vérification que se réserve l'administration fiscale.

Tableau des opérations financières (TOFE) : Document standardisé constitué d'agrégats des ressources et des charges de l'Etat. Sa projection, généralement à trois ans, donne un éclairage indispensable sur l'évolution de la structure du budget de l'Etat

et facilite l'encadrement des programmes budgétaires pluriannuels notamment dans la détermination de marges de manœuvre.

Tableau des flux de trésorerie : Tableau faisant apparaître les entrées et les sorties de trésorerie qui sont classées en trois catégories : les flux de trésorerie liés à l'activité, les flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement, les flux de trésorerie liés aux opérations de financement.

Taxe : Prélèvement obligatoire à l'occasion d'une opération de service public mais qui ne constitue pas la contrepartie monétaire de ce service. Elle diffère de l'impôt par son assiette (elle est payée à l'occasion d'une opération) et par son redevable (l'usager), la redevance celle-ci étant la contrepartie monétaire d'un service rendu.

Taxes fiscales : Prélèvements obligatoires perçus par l'État, la collectivité territoriale ou l'établissement public administratif, sur le bénéficiaire d'un avantage particulier qui lui a été procuré à l'occasion du fonctionnement d'un service public. Toutefois, la contrepartie en question peut n'être que potentielle il n'est pas nécessaire qu'elle ait été effectivement rendue, contrairement à la redevance.

Les taxes fiscales se différencient des impôts qui lui sont destinés à couvrir globalement les dépenses de fonctionnement des services publics.

Le montant des taxes est forfaitaire et n'a pas de corrélation directe avec le coût réel du service rendu.

Les taxes fiscales sont payées par tous les contribuables même ceux qui ne bénéficient pas du service rendu.

Taxes parafiscales : Prélèvements obligatoires, recevant une affectation déterminée, institués par voie d'autorité, généralement dans un but d'ordre économique, professionnel ou social. Les taxes parafiscales sont perçues au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités décentralisées et les établissements publics administratifs.

Etablies par voie réglementaire, les taxes parafiscales permettaient ainsi de financer l'action publique dans un domaine sectoriel, au moyen d'un organisme, privé ou public, chargé d'une mission de service public.

Termes de référence : Document établi par l'autorité contractante et définissant les exigences qu'elle requiert y compris les méthodes à utiliser et moyens à mettre en œuvre ainsi que les résultats qu'elle escompte.

Titulaire : [marchés publics] Personne physique ou morale, attributaire, dont le marché conclu avec l'autorité contractante, a été approuvé.

Transfert de crédits : Acte par lequel le pouvoir exécutif change le service responsable d'une dépense prévue au budget sans modifier la nature de cette dépense.

Transparence budgétaire : Accessibilité des informations budgétaires d'un organisme public.

Fait de faire pleinement connaître et de façon systématique et en temps opportun, l'ensemble des informations budgétaires d'un organisme public.

Trésor : Service public de l'Etat qui assure les fonctions d'administration en tant qu'agent exécutant des opérations financières et la tutelle de l'Etat sur le marché monétaire et le système bancaire, ainsi que les fonctions financières ou de trésorier des services de l'Etat, des collectivités territoriales, de nombreux établissements publics. Il joue un rôle bancaire en dégageant à leur profit les ressources supplémentaires à leur activité. Il participe à ce même titre au financement de l'économie privée.

Trésorerie : [1] Ensemble des services du Trésor public,
Voir aussi. Trésor public.

[2] Ensemble de moyens de financement liquides ou à court terme dont dispose un agent économique pour faire face à ses dépenses de toute nature : encaisses, crédits bancaires à court terme obtenus par mobilisation de créances ou par découvert, avances (ou facilités de caisse).

Trésorier Payeur Général (TPG) : Comptable principal de l'Etat qui rend compte de sa gestion à la juridiction financière, après avoir intégré dans ses écritures celles des autres comptables publics secondaires opérant sur son territoire de compétence. Il est chargé de la perception ou de la centralisation des impôts directs et d'autres recettes non fiscales de l'Etat, et de suivre le contentieux de leur recouvrement. Il contrôle la mise en paiement des dépenses de l'Etat. Il peut tenir des comptes de dépôts ou comptes particuliers comparables aux comptes bancaires.

Unité budgétaire (principe de l') : Règle impliquant que le document budgétaire présenté chaque année au Parlement contienne l'ensemble des informations permettant à la représentation nationale de se prononcer en toute connaissance de cause. De la règle d'unité découle une exigence de forme (le gouvernement doit présenter un document budgétaire unique au Parlement, afin de permettre aux élus d'avoir une vue d'ensemble et de faciliter la compréhension globale des choix gouvernementaux) et une exigence de fond (l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat doivent figurer dans le budget).

Unité de trésorerie : Principe selon lequel le Trésor a un seul compte ouvert à la banque centrale dans lequel toutes les ressources de l'Etat sont déposées et duquel tous les décaissements sont effectués. On l'assimile de plus en plus au compte unique du trésor. Hormis les mouvements de numéraires nécessités par l'approvisionnement et le dégageant des caisses des comptables publics, tous les règlements entre comptables publics sont réalisés par compte de transfert ou par virement de compte.

Universalité budgétaire (principe d') : Règle budgétaire impliquant le rassemblement dans un même document l'ensemble des recettes brutes sur laquelle doit s'imputer l'ensemble des dépenses brutes. Ce principe se matérialise en deux composantes : les recettes et les dépenses sont inscrites au budget pour leur montant brut, sans compensation ni contraction afin d'assurer la sincérité des coûts affichés (ex. les services

des impôts n'ont pas le droit de déduire les charges de fonctionnement du service des impôts, les sommes recouvrées) ; des recettes ne peuvent être affectées à des dépenses particulières.

Usagers : Catégorie de citoyens fréquentant les ouvrages publics ou les administrations publiques pour leur utilisation ou pour bénéficier de leurs services.

Vente : [Dans le cadre du recouvrement forcé de l'impôt], elle constitue le troisième degré des poursuites judiciaires et peut intervenir huit jours après la saisie et sur autorisation du Ministre chargé des finances.

Viabilité de la dette : Situation dans laquelle l'évolution du rapport de la valeur actualisée nette (VAN) de la dette sur les exportations de biens et services et sur les recettes budgétaires est en deçà des normes définies.

Virement de crédits : Acte par lequel le pouvoir exécutif modifie la nature de la dépense prévue au budget d'un chapitre à un autre (par décret) ou d'un article à un autre (par arrêté).

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

République du Bénin, Constitution du 11 décembre 1990 ;

République du Bénin, Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;

République du Bénin, Loi n°2016-24 du 28 juin 2017 portant cadre juridique du partenariat public-privé en République du Bénin ;

République du Bénin, loi n°2014-20 du 12 septembre 2014 portant code des douanes en République du Bénin ;

République du Bénin, Loi n°2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique en République du Bénin ;

République du Bénin, Code général des Impôt (CGI)

République du Bénin, Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des marchés publics en République du Bénin ;

République du Bénin, Loi n°2017-15 du 26 mai 2017 portant code foncier et domanial en République du Bénin

République du Bénin, Loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin ;

République du Bénin, Loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;

Charte nationale de reddition de comptes au niveau des collectivités locales au Bénin

République du Bénin, Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

République du Bénin, Loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême

République Populaire du Bénin, Loi n°88-005 du 26 avril 1988 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques

République du Bénin, Décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique RGCP Bénin

République du Bénin, Décret n°2017-108 du 27 février 2017 portant comptabilité des matières en république du Bénin ;

République du Bénin, Décret n°2014-794 du 31 décembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;

République du Bénin, Décret n°2014-573 du 7 octobre 2014 portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) ;

UEMOA, Directive n° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA

UEMOA, Règlement n° 09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA

UEMOA, Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA ;

UEMOA, Guide didactique de la directive portant lois de finances au sein de l'UEMOA ;

INTOSAI, ISSAI 300/9

INTOSAI, Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, page 3, disponible sur le net

Guide national de reddition de comptes au niveau des collectivités locales au Bénin ; version de septembre 2015

Manuel de procédures de reddition des Comptes de gestion des Communes – août 2007.

Laboratoire Citoyennetés

Nos objets de travail

La gouvernance politique et économique locale;
L'équité dans les rapports de genre;
La gestion des ressources naturelles et foncières;
Le service public (eau potable, santé, éducation, action sociale,
état civil, assainissement, etc.);
L'appui-conseil aux OSC, aux collectivités territoriales
et aux Institutions étatiques;
La facilitation, le plaidoyer et l'influence politique.

Laboratoire Citoyennetés (ACE-RECIT)

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