

**LE SUIVI DES DÉPENSES RELATIVES À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DANS LE CADRE DE
L'INITIATIVE PPTE : BÉNIN**

I. INTRODUCTION

L'objectif de la mission du Fonds Monétaire International (FMI) qui a séjourné au Bénin du 15 au 29 mai 2001¹ était de : (i) s'entendre avec les autorités sur l'évaluation de la capacité de programmer, exécuter et suivre les dépenses de réduction de la pauvreté ; (ii) identifier les mesures permettant d'améliorer cette capacité ; et (iii) sur la base d'un inventaire de l'assistance technique des partenaires au développement dans ce domaine, identifier les besoins complémentaires d'assistance technique. L'évaluation s'appuie sur un questionnaire standard appliqué à tous les pays qui bénéficient de l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Un système de notation sur 15 critères a été appliqué à l'ensemble de ces pays et a permis de définir comme norme à atteindre le niveau des pays les plus avancés. La mission du FMI a dans le même temps préparé un rapport sur l'observation des standards et des codes relatifs à la transparence des finances publiques. Dans la mesure où ces travaux portaient sur des domaines très proches, les deux missions ont été intégrées. Cependant deux rapports séparés ont été préparés.

On notera que l'évaluation présentée dans ce rapport correspond à l'état du système de gestion budgétaire au moment de la mission alors qu'une importante réforme de ce système est en cours. Cette réforme, initiée avant que le Bénin n'atteigne le point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE (Juillet 2000), a en particulier pour objectif le renforcement de la capacité de programmation, exécution et de suivi des dépenses mais couvre l'ensemble des dépenses publiques y compris celles qui visent la réduction de la pauvreté. Cependant, outre une meilleure efficacité du système budgétaire existant, cette réforme vise deux changements fondamentaux : (i) la délégation de la responsabilité de la dépense publique des ministères centraux (Ministère des Finance et Ministère du Plan) vers les ministères sectoriels et les services déconcentrés (ultérieurement les communes dans le cadre de la décentralisation) dans un cadre fiduciaire renforcé et (ii) le développement d'un système de gestion budgétaire basé sur les performances explicitement mesurées par des indicateurs. La mise en place du nouveau système de gestion budgétaire nécessite la mise en œuvre d'un programme de réforme ambitieux qui implique un renforcement significatif des capacités et des changements institutionnels importants, lesquels demanderont plusieurs années d'efforts et d'attention soutenus. Dans la mesure où elle porte sur l'ensemble des dépenses publiques, la réforme budgétaire en cours permettra entre autre d'améliorer la capacité de suivi des dépenses de réduction de la pauvreté, en particulier celles financées par l'assistance obtenue dans le cadre de l'initiative PPTE. Toutefois, ni le système actuel de suivi des dépenses publiques ni le système qui sera progressivement mis en place à travers la réforme budgétaire

¹ La mission était composée de M. Christian Schiller (chef de missions) et M. Dominique Bouley (tous deux du département de finances publiques). Suivant la mission, Mme. Leroy-Themeze de la Banque Mondiale a fait des commentaires extensives.

ne permettent d'évaluer la caractéristique additive des dépenses de réduction de la pauvreté dites PPTE.

La capacité à programmer, exécuter et suivre les dépenses de réduction de la pauvreté évolue également rapidement dans le contexte de la préparation en cours du DSRP et du cadre de dépenses à moyen-terme. Le Bénin a présenté un DSRP intérimaire en juillet 2000 et atteint le point de décision de l'initiative PPTE. Il prépare un DSRP complété par un CDMT attendus pour la fin de l'année.

La mission a discuté avec les autorités l'évaluation préparée par un groupe de travail interministériel sous la supervision du Secrétariat Technique du Programme d'Ajustement Structurel (ST-PAS), durant le séjour de la mission. Cette évaluation a été comparée à celle préparée à Washington par les services de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire international dans le dernier trimestre de l'an 2000 qui a été utilisée pour la rédaction d'un document conjoint Banque Mondiale / Fonds Monétaire International présenté aux conseils d'administration des deux institutions intitulé: « Suivi des dépenses publiques axées sur la réduction de la pauvreté dans les pays pauvres très endettés ». Il est apparu, que sur les quinze critères retenus et présentés dans le tableau en annexe, après les entretiens avec Monsieur le Ministre des Finances et les séances de travail avec les autorités, il convenait de réviser l'évaluation faite à Washington sur six rubriques pour tenir compte des récents développements ou bien d'autres facteurs justifiés. Les Autorités et la mission se sont accordées sur une évaluation conjointe.

Afin d'atteindre les normes standard, le Bénin devra centrer ses efforts d'amélioration du système budgétaire sur un plan d'action triennal et porte sur les priorités suivantes :

1. La mise en place d'un budget consolidé qui couvre l'ensemble des dépenses publiques y compris celles financées par des dons extérieurs;
2. La mise en place d'un cadre des dépenses à moyen terme ;
3. Le renforcement du contrôle interne ;
4. L'accélération de la clôture des comptes.

Dans la mesure où ces priorités font partie intégrante du programme de réforme budgétaire en cours, il s'agit de préciser les mesures à prendre ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre.

II. RÉVISION DE L'ÉVALUATION DES CAPACITÉS DE SUIVI

La mission s'est entretenue avec les autorités pour réviser l'évaluation des capacités de suivi sur la base du questionnaire pour l'évaluation de la capacité d'effectuer le suivi des dépenses relatives à la réduction de la pauvreté qui figure en annexe 1. Les développements ci-après présentent les résultats de ces entretiens.

A. Participation des différents niveaux des organismes publics au processus de la dépense

La déconcentration de l'administration est bien avancée en particulier au niveau départemental pour l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau. Par contre, les 5 lois relatives à la décentralisation votées en 1998 et promulguées en 1999 ne sont pas mises en œuvre et aucun plan de mise en œuvre précis n'est disponible. Ces lois prévoient la mise en place de 77 communes gérées par des maires et conseils municipaux élus au suffrage universel. Outre l'absence de plan de mise en œuvre précis, la mise en œuvre de la décentralisation butte également sur le report répété des élections municipales prévues de nouveau en 2002. A titre pilote, la Banque Mondiale appuie le développement des trois plus grandes villes. Les principaux bailleurs de fonds, en particulier, l'Union Européenne, l'Allemagne et la France soutiennent la décentralisation, par une assistance technique et des projets d'investissement en cours d'élaboration. Actuellement, la plus grande partie des dépenses courantes concernant la réduction de la pauvreté se fait par l'administration centrale, une partie dans les secteurs de la santé et de l'éducation sont fortement déconcentrées au niveau des départements. De plus, une partie des dépenses publiques au niveau local (école, centre de santé primaire, point d'eau) sont financées et gérées en collaboration avec les bénéficiaires. Ainsi, jusqu'à la rentrée 2000/01, les parents des élèves scolarisés payaient des droits d'écologies au niveau de chaque école qui étaient gérés directement par les directeurs d'école sous la supervision associations locales des parents d'élève. Les fonds collectés complètent les dépenses faites directement par l'administration centrale. Depuis la rentrée 2000/01, les droits d'écologies ont été supprimés et compensés par des transferts de l'administration centrale aux écoles qui constituent un point d'application des ressources PPTE. En ce qui concerne la santé, les communautés participent à la gestion des centres de santé primaire, en particulier pour certains programmes à travers les COmités de GEstion Communautaires (COGEC). Toutefois, ces centres sont des établissements publics construits et gérés par l'administration publique. D'autres dépenses sont déléguées à des établissements publics (CNHU, Université du Bénin, etc.) et font l'objet d'un transfert du Budget Général de l'Etat. En ce qui concerne les dépenses en capital, une partie est faite par l'administration centrale mais la plus grande part est réalisée directement par les partenaires au développement sous la forme de projets exécutés selon les procédures propres à chaque bailleur.

B. Présentation du budget

Exhaustivité du budget

Champ du budget

Le budget général de l'Etat est le budget de l'administration centrale et couvre l'ensemble de ces activités. Les organismes autonomes de l'administration centrale sont décrits dans le Budget général dans des documents annexes: Fonds National de retraite, CAA et Fonds Routier. Le budget général de l'État ne couvre pas totalement le secteur des administrations

publiques, puisque les collectivités locales et les établissements publics ainsi que l'Office de Sécurité Sociale ne sont pas présentés dans le budget général de l'Etat.

Les ressources non budgétisées ne sont pas significatives (par exemple, les frais de scolarité pour l'enseignement primaire, des droits pour l'Université ainsi que les frais concernant les hôpitaux).

Prise en compte des ressources des bailleurs de fonds

Les ressources des bailleurs de fonds sont pour la plupart incluses en prévision et en exécution, les exceptions concernent certains dons.

Composition de l'exécution du budget, niveau et présentation

Au Bénin, le montant de l'exécution des dépenses du Budget est inférieur par rapport aux crédits budgétaires ouverts et principalement pour les dépenses du budget d'investissement.² Cette sous-exécution est due aussi bien à des difficultés dans la capacité locale de mise en œuvre des projets d'investissement qu'à la complexité et à la diversité des procédures des bailleurs. Cependant, la répartition des dépenses effectives est relativement proche des prévisions budgétaires.

Les ressources des bailleurs de fonds figurent au budget général en fonctionnement et en capital et dans les situations d'exécution mais leur prise en compte ne suit pas les principes de la comptabilité publique. Les informations relatives aux dépenses publiques financées par les bailleurs de fonds sont obtenues par enquête auprès des coordonnateurs de projet et centralisées par le Ministère du Plan. Avec le nouveau circuit de la dépense mis en place début 2001, toutes les dépenses publiques, quelque soit leur source de financement, doivent être exécutées (engagement et ordonnancement) selon les procédures nationales de gestion de la dépense publique et traitées dans le système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP). Au moment de la mission, les projets financés par les bailleurs de fonds n'étaient pas encore intégrés au SIGFIP mais devraient l'être d'ici la fin de l'année.

Classification

Les normes de classification

La nomenclature budgétaire du Bénin pour le budget 2001 suit la directive UEMOA. Elle comprends les classifications administratives, sectorielles, fonctionnelles et par nature. Cependant il n'y a pas de cohérence entre les classifications utilisées pour les opérations de fonctionnement et les opérations d'investissement. Si pour la classification par nature au

² Cependant, il faut noter une certaine amélioration du taux d'exécution des dépenses en capital ces trois dernières années.

niveau de l'article et du paragraphe cette classification est claire en revanche en ce qui concerne la ligne (subdivision du paragraphe), ce n'est plus cohérent dans la mesure où cela peut être le type de financement ou bien d'autres informations, ce qui ne permet pas une analyse effective des données. Les zones de codification pour la classification fonctionnelle comprennent trois caractères permettant de prendre en compte les besoins des codifications sur la norme GFS, bien que la classification principale soit limitée à neuf classes.³

Une classification par programme est en voie de développement (avec l'appui de la Banque Mondiale), mais cette classification n'est pas prise en compte formellement dans la Loi de Finance. Les documents (en prévision et en exécution) relatifs aux budgets programmes préparés pour les cinq ministères pilotes (éducation, santé, agriculture, transports-travaux publics, et environnement-développement urbain) comprennent un tableau de passage entre le budget classique qui suit la nomenclature budgétaire et le budget-programme selon une nomenclature programme propre à chaque programme.

Les classifications spécifiques utilisées pour les dépenses de réduction de la pauvreté

Le DSRP intérimaire indique des mesures spécifiques dans les secteurs prioritaires de la santé, l'éducation, la protection sociale, l'approvisionnement en eau potable en milieu rural, du développement rural, l'environnement et l'habitat. La quantification de ces dépenses reste difficile car les programmes de mise en œuvre demandent à être précisés y compris pour les mesures spécifiques relatives à l'initiative PPTE (programmes de dépenses concernant la lutte contre le SIDA et le paludisme, la construction des pistes rurales, la réduction des droits de scolarité, la réduction des frais d'hôpitaux). En revanche, pour l'ensemble des dépenses visant la réduction de la pauvreté, les classifications existantes permettront de les évaluer clairement en prévision et exécution, lorsque celles-ci auront été précisées dans le DSRP et le Cadre de Dépenses à Moyen-Terme (CDMT) qui sont en cours d'élaboration.

Les prévisions

Des prévisions pluriannuelles existent pour le budget d'investissement mais ne sont pas performantes. Les prévisions développées pour cinq ministères pilotes sont de qualité limitée. Dans le cadre de la réforme budgétaire, des prévisions de dépenses pluriannuelles sont en cours d'élaboration. Ces prévisions sont élaborées selon l'approche programmatique développée initialement pour cinq ministères pilotes. Actuellement, les prévisions pluriannuelles restent trop générales et ne correspondent pas à des programmes d'activités suffisamment précis. Elles ne sont donc pas satisfaisantes pour le suivi de l'initiative PPTE. Le DRSP et le CDMT en cours d'élaboration selon une approche participative devraient permettre d'améliorer le ciblage des programmes de dépenses de réduction de la pauvreté.

³ Il existe dans la classification des fonctions "GFS" version française de 1986, 14 classes et dans la classification 1999, 10 classes principales mais qui en fonction des besoins peut augmenter d'où la nécessité de prévoir deux caractères.

Pour l'heure, les dépenses relatives à la réduction de la pauvreté ne sont pas clairement déterminées.

C. Exécution du budget

Le contrôle interne

Le Bénin utilise un système basé sur le système de finances publiques français. Le contrôle interne à l'administration est effectué par les contrôleurs financiers, les comptables publics, les services d'inspection interne des ministères et les Directions de l'Inspection et de la Vérification Interne (DIVIs). Dans le cadre de la réforme budgétaire, un programme de réhabilitation des DIVIs a été élaboré. D'autre part, il existe un contrôle effectué par l'Inspection Générale des Finances, mais son contrôle est mixte dans la mesure où certaines de ses attributions sont considérées du domaine du contrôle externe.

Ce contrôle interne est effectué, mais d'une efficacité relative. Certaines DIVIs ne sont pas entièrement opérationnelles. Pour le contrôle financier, ses attributions sont doubles, d'une part le contrôle de la régularité de l'engagement et de l'ordonnancement de la dépense et d'autre part la comptabilité des engagements des opérations budgétaires qui est centralisé au Ministère des finances. Les contrôles internes sont complétés par des vérifications ou des enquêtes sur le suivi des dépenses publiques réalisées par l'Inspection Générale des Finances.

Le suivi des dépenses durant l'année

Les opérations d'exécution du budget sont effectuées dans un cadre qui prévoit la présence de deux catégories d'acteurs : les administrateurs de crédit et ordonnateurs et les comptables publics. De ce fait il existe deux séries d'informations qui sont produites par chaque catégorie d'acteurs. Les administrateurs de crédits et les ordonnateurs délégués ne disposent pas facilement et systématiquement d'information sur les montants effectivement payés par le Trésor. Les informations relatives aux dépenses exécutées et ou payées directement par les bailleurs de fonds dans le cadre des projets sont disponibles plus tardivement que pour le reste du budget. En moyenne, la situation de l'exécution des dépenses courantes et d'investissement sur ressources intérieures est disponible dans le mois qui suit alors que pour les dépenses d'investissement financées par l'extérieur, le suivi de l'exécution est trimestriel et n'est disponible que dans le trimestre qui suit. Les ressources des bailleurs ne transitent pas par le Trésor.

Réconciliation des comptes

Les comptes bancaires de l'État font l'objet de réconciliations régulières avec les comptes de la comptabilité générale de l'État (mensuellement). Les écarts entre la situation budgétaire et celle du financement sont généralement inférieurs à 0,5% du PIB.

D. Les Informations sur l'exécution du budget

Le système d'information

Les situations d'exécution budgétaire sont établies à partir de plusieurs sources et non à partir des données de la comptabilité administrative. Des situations trimestrielles d'exécution des dépenses sont produites selon une classification administrative pour les engagements et les ordonnancements. Elles sont produites de 2 à 4 semaines après la fin de la période considérée. Ces situations sont disponibles pour l'ensemble des dépenses inscrites au Budget c'est à dire les dépenses financées sur ressources intérieures et celles financées par les bailleurs de fonds. Le Trésor produit une balance des comptes de l'État consolidée dans les 12 jours qui suivent la fin de la période correspondante, la fin de mois, mais cette situation est provisoire, car l'ensemble des informations comptables des comptables du Trésor déconcentrés n'est obtenu et centralisé que plus tardivement. Il n'existe pas de transmission des données systématique et régulière au Parlement, car la législation béninoise actuelle en matière du contrôle parlementaire ne prévoit pas un contrôle en cours de gestion.

Il est mis en place à partir de l'année 2001, un système intégré de gestion de finances publiques (SIGFIP) qui permet d'automatiser par informatisation, la gestion administrative de la dépenses (engagement et ordonnancement). Ce système permettra entre autre, d'améliorer la production, la fiabilité, la circulation et la conservation de l'information, en produisant à la demande tout type de situations y compris des situations de consommation de crédits sur la base de la classification fonctionnelle.

Les comptes définitifs de l'exécution du budget

Les comptes définitifs concernant l'exécution budgétaire comprennent les comptes administratifs produits par les ordonnateurs et les comptes de gestion produits par les comptables principaux.

Les comptes administratifs sont préparés dans les délais légaux à partir des comptes de la gestion 1998, mais la clôture de ceux-ci pourrait être accélérée si les opérations de régularisation liées aux ordres de paiement étaient limitées⁴. Ces comptes administratifs contiennent les informations sur l'exécution du budget de l'année en engagement et en ordonnancement.

En ce qui concerne la comptabilité générale de l'État tenue par le Trésor, les comptes annuels de l'État ne sont pas clôturés de façon satisfaisante, par suite de l'absence d'une balance d'entrée correcte depuis la gestion 1991. Actuellement les comptes sont adressés à la Chambre des Comptes dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice budgétaire, mais avec

⁴ En l'an 2000, le montant des ordres de paiement émis pour dépenses urgentes et à régulariser s'élevait à environ 9 milliards de FCFA.

une balance des comptes non satisfaisante comme il a été indiqué ci-dessus. La loi précise que les comptes de l'année ne doivent être présentés au Parlement dans le cadre de la loi de règlement dans les délais prévus par la loi, c'est à dire pour le mois d'octobre de l'année n+1 et avant le vote de la loi sur le budget de l'année de l'année n+2. Les comptes définitifs sont présentés au Parlement comme support de la loi de règlement accompagnés d'un rapport de la Chambre des comptes sur l'exécution du budget et d'un certificat de conformité établi par la Chambre des comptes entre les comptes administratifs et les comptes de gestion.

La loi de règlement est une loi de constatation de l'exécution du budget ; elle ne donne pas de quitus sur les opérations budgétaires et comptables. Il n'existe pas de sanction concernant la non présentation par le gouvernement de la loi de règlement. La régularité des comptes de gestion fait l'objet d'un jugement par le juge des comptes après le vote de la loi de règlement et cela peut être fait dans des délais supérieurs à une année après la fin de l'exercice considéré.

E. L'évaluation du budget

L'évaluation de performance du budget est prévue pour l'année 2000 à titre expérimental pour les cinq ministères pilotes (le ministère du développement rural, ministère de l'environnement de l'habitat et de l'urbanisme, le ministère de la santé publique, le ministère de l'Éducation nationale et de la recherche et le ministère des travaux publics et des transports) qui réalisent environ 70% de la totalité des dépenses publiques. De plus, un audit des dépenses relatives aux points d'application de l'assistance PPTE est prévue.

III. LA CAPACITÉ DE SUIVI DES DÉPENSES POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

L'évaluation sous forme de notation par rapport aux normes internationales a été préparées par un groupe de travail (voir annexe 2). Cette capacité est analysée au moyen de quinze critères portant sur la présentation, l'exécution du budget, et le système de suivi.

La présentation du budget. Parmi les sept critères concernant la présentation, trois critères sont au-dessous des normes de référence, il s'agit de la consolidation budgétaire, de l'information sur les dépenses financées par des bailleurs de fonds, et des prévisions budgétaires à moyen terme.

L'exécution du budget. Pour les quatre critères relatifs à l'exécution, un seul est au-dessous des normes et concerne le contrôle interne.

Les systèmes de gestion. Enfin pour le système d'information sur les quatre critères, trois critères sont au-dessous des normes, l'utilisation des classifications fonctionnelles, la clôture des comptes et la présentation des comptes vérifiés. Pour l'utilisation des classifications fonctionnelles, le système SIGFIP devrait pallier rapidement ce problème, enfin pour la présentation des comptes vérifiés, le système en place issu du système français ne prévoit pas une telle démarche.

IV. PLAN D'ACTION À COURT ET MOYEN TERME

F. La stratégie

Les réformes budgétaires en cours

Le Gouvernement sous la direction du Ministère des Finances a entrepris depuis 1998 un vaste chantier de réforme du système de gestion budgétaire avec l'appui des partenaires au développement (voir annexe 3).

1. Le développement d'un système de gestion budgétaire basé sur les performances explicitement mesurées par des indicateurs, avec l'assistance de la Banque Mondiale; Ceci comprends en particulier, le développement de l'approche programmatique dans l'élaboration des prévisions budgétaires, partie intégrante d'un cadre de dépenses à moyen-terme et la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation des performances budgétaires, y compris de l'impact des dépenses publiques sur la réduction de la pauvreté.
2. La révision des nomenclatures budgétaires et comptables;
3. L'informatisation de la comptabilité administrative et de la comptabilité générale de l'État avec l'assistance de la Coopération Française et de l'Union Européenne.
4. Le renforcement du contrôle qui a fait l'objet d'une assistance technique de la part de la Banque Mondiale, de la Coopération Française, et de l'USAID ;
5. Le renforcement de la gestion de la dette et des projets d'investissement avec le soutien de la Banque Africaine de Développement.

Les défis à court et moyen terme

Le Ministère des Finances doit faire face à deux défis :

- l'amélioration de la gestion des finances publiques en vue d'atteindre un niveau acceptable par rapport aux standards internationaux de bonne gestion des finances publiques. Ceci peut être atteint par un plan d'action à moyen terme basé sur les résultats de l'évaluation et des observations des autorités présentée dans la partie B de cette section;
- La mise en œuvre du programme de réforme budgétaire demande un effort considérable, soutenu et de longue durée de la part des autorités. La réussite de cette réforme est donc liée à la mise en place d'un programme détaillé dont la définition dépasse l'objet de cette mission. En tout état de cause, les difficultés rencontrées à ce

jour dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire indiquent les priorités à court-terme qui sont présentées dans la partie C de cette section.

G. Plan d'action sur trois ans

Ce plan d'action concerne des améliorations à effectuer dans le domaine de la présentation budgétaire, de l'exécution et du système d'information pour atteindre les normes en la matière d'ici trois ans. Les mesures de ce plan d'action sont récapitulées en annexe 4.

Présentation budgétaire

La mise en place d'un budget consolidé

Étant donné l'impact macroéconomique des dépenses publiques, la transparence budgétaire exige que les agrégats relatifs aux opérations budgétaires couvrent l'ensemble des opérations de l'ensemble des administrations publiques. En particulier, le besoin de financement qui est une composante fondamentale de la programmation financière, devrait concerner l'ensemble des administrations publiques.

Il convient de préparer des états de dépenses réalisées ou prévues pour l'ensemble des administrations publiques en consolidant les opérations de l'administration centrale (le budget général de l'État), les fonds autonomes (FNRB et Fonds routier), les établissements publics non industriels et commerciaux, les opérations agrégées des administrations locales ainsi que les dépenses de sécurité sociale (OBSS). Il sera nécessaire de s'assurer que les données répondent à certains critères appropriés de couverture statistique ainsi qu'à des normes acceptables d'exactitude et d'homogénéité: période budgétaire, exhaustivité des dépenses sur une base brute, absence de double comptabilisation au niveau des transferts entre les niveaux d'administration, absence de la comptabilisation de l'amortissement de la dette, enregistrement des prêts nets.

L'exhaustivité des informations de l'exécution des dépenses publiques financées par les bailleurs de fonds pour les financements par des dons

La collecte des informations doit être revue pour permettre d'obtenir l'ensemble des données relatives aux dépenses publiques faites au moyen de dons par les différents bailleurs de fonds. La qualité du recensement trimestriel de ces opérations doit être améliorée et les délais de production de l'information réduits. Ce problème devrait être réglé dans le cadre du SIGFIP qui doit couvrir l'ensemble des dépenses y compris les dépenses relatives aux projets financés sur dons.

La mise en place d'un cadre de prévision à moyen terme

La prévision des dépenses doit porter sur plus d'un exercice pour qu'il soit possible d'évaluer en toute connaissance de cause les implications futures pour les dépenses des décisions de politique budgétaire prises pendant l'exercice en cours. Et cette pratique se justifie au plus

haut point pour les coûts récurrents des dépenses en capital. Bien que la mise en place régulière des cadres de prévision à moyen terme par catégorie fonctionnelle organique et par programme représente une tâche de longue haleine, il est nécessaire de mettre en oeuvre le processus par la mise au point de scénarios à moyen terme de finances publiques pour l'ensemble des ministères dépensiers. Actuellement cette prévision à moyen terme n'existe que pour les cinq ministères dépensiers. Le développement d'un cadre de dépenses à moyen terme est en cours et accompagnera le DSRP.

Le renforcement du contrôle interne

Le contrôle interne est effectué par un certain nombre d'entités administratives. L'efficacité de ces contrôles n'est pas totalement constatée. Les raisons en sont multiples mais proviennent avant tout d'un manque de moyens en ressources humaines et matérielles. De nouvelles structures de contrôles sont mises en place, mais elles ne sont pas pourvues en personnel d'un niveau hiérarchique adéquat. De plus, le programme de travail de ces structures ne sont pas clairement définis et articulés.

Présentation des situations budgétaires

Dans le cadre de l'informatisation en cours de la chaîne de la dépense, des situations d'exécution selon la classification fonctionnelle et les budgets programmes devraient être disponibles dès la gestion budgétaire 2002.

Accélération de la clôture des comptes

La clôture des comptes de la comptabilité générale de l'Etat est réalisée dans les six premiers mois de l'année qui suit la fin de l'année correspondante. En principe cette clôture est effectuée avant la fin du mois d'avril, mais certaines régularisations ne sont pas effectuées dans les délais réglementaires. Un raccourcissement de ces délais ne peut être envisagé que si durant l'exécution budgétaire, les dépenses effectuées par ordres de paiement, en particulier les dépenses urgentes et les avances de trésorerie sont limitées au strict nécessaire défini par la réglementation en vigueur et que les régularisations sont faites dans les meilleurs délais et avant la fin de l'exercice.

H. Actions à court terme pour assurer le succès de la réforme budgétaire en cours

Le programme de réforme budgétaire

Cette réforme vise, outre une meilleure efficacité du système budgétaire existant, deux changements fondamentaux : (i) la délégation de la responsabilité de la dépense publique des ministères centraux (Ministère des Finance et Ministère du Plan) vers les ministères sectoriels et les services déconcentrés (ultérieurement les communes dans le cadre de la décentralisation) dans un cadre fiduciaire renforcé et (ii) le développement d'un système de gestion budgétaire basé sur les performances explicitement mesurées par des indicateurs. La mise en place du nouveau système de gestion budgétaire nécessite la mise en oeuvre d'un

programme de réforme ambitieux qui implique un renforcement significatif des capacités et des changements institutionnels importants, lesquels demanderont plusieurs années d'efforts et d'attention soutenus.

Les mesures mises en œuvre en 2001 sont les suivantes :

- Le développement d'un cadre de dépense à moyen-terme sur la base du DSRP
- L'unification du budget en présentation et en exécution
- L'extension de l'approche budget-programme au delà des cinq ministères pilotes
- La mise en œuvre du nouveau circuit de la dépense, en particulier la création d'ordonnateurs délégués pour chaque ministère et la mise en place des contrôleurs financiers au niveau déconcentré
- L'informatisation de l'exécution de la dépense avec la mise en place d'un logiciel intégré de l'exécution du budget (SIGFIP)
- Le renforcement et l'amélioration du système national de passation des marchés publics
- La mise en œuvre des nouvelles classifications de la nomenclature budgétaire
- L'intégration de la CAA dans le budget de l'État
- Le renforcement du contrôle interne
- L'établissement d'une Cours des Comptes indépendante en conformité avec les directives de l'UEMOA
- Le développement d'une capacité d'audit de performance
- Le renforcement de la capacité de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale
- L'informatisation des recettes des finances dans le réseau des comptables du Trésor

Lors de ses entretiens avec les différentes directions, la mission a identifié certains travaux urgents pour assurer le succès de cette réforme fondamentale. Cela concerne le système SIGFIP, les classifications de la nomenclature budgétaire, l'amélioration de la capacité de suivi des dépenses de réduction de la pauvreté, les opérations de centralisation du Trésor et le TOFE, le collectif budgétaire 2001, et le renforcement de la capacité des délégués du contrôle financier.

Le système SIGFIP

Il apparaît qu'un des aspects nécessaire à une telle réforme est la mise en place du système informatique intégré de l'exécution budgétaire (SIGFIP), qui doit (i) automatiser l'exécution de la dépense au niveau de l'engagement et de l'ordonnancement et (ii) fournir l'ensemble des données sur l'exécution budgétaire quelle que soit l'étape du processus. Actuellement l'application n'est pas encore entièrement au point, elle n'est pas complète, de plus des ajustements dans sa conception actuelle, sont nécessaires.

Les programmes permettant de produire les états d'exécution, en particulier les synthèses, ne sont pas tous finalisés et surtout la chaîne ne prend pas encore en compte les opérations de la solde, les opérations de la CAA, les dépenses effectués dans le cadre des projets financés par l'extérieur et ne peut donner en l'état aucune information sur les budgets de programme. Une situation complète d'exécution budgétaire nécessite de consolider l'information produite par le SIGFIP avec des informations « manuelles ». De plus, l'information SIGFIP ne couvre que les engagements et les ordonnancements alors que l'information relative aux paiements est produite par le système informatique de la comptabilité publique.

Des ajustements dans les programmes informatiques devront être faits afin de prendre en compte les spécificités de la gestion des finances publiques au Bénin, d'une part pour que l'exécution des budgets de programmes soit traitée dans la chaîne, et d'autre part que soit pris en compte de manière cohérente, les opérations concernant les avances, les ordres de paiement et les régies d'avance pour l'information des autorités.

- Il est urgent que la chaîne informatique soit opérationnelle dans son ensemble et cela dans les meilleurs délais. Une assistance technique extérieure est nécessaire pour achever les travaux urgents et pour sécuriser les programmes.
- Il conviendrait qu'au niveau de la chaîne SIGFIP soit prévue un code permettant d'identifier les dépenses budgétaires faites selon une procédure exceptionnelle, au niveau de la seconde phase de la dépense ainsi que pour ce qui concerne les délégations de crédit, de façon à avoir une vue claire sur l'exécution du budget, de manière comparable à ce qui existe dans la première phase (réservation, engagement).
- Il est aussi souhaitable qu'un interface entre le SIGFIP et le système informatique du Trésor soit développé, en particulier pour que les informations du SIGFIP soient automatiquement transmises au système du Trésor sans reprise manuelle et que le rapprochement entre les dépenses ordonnancées et les paiements effectifs soient systématique et rapide.
- Un réseau informatique doit être mis en place pour l'ensemble des institutions et ministères afin que les gestionnaires de crédits puissent exécuter les dépenses directement de leur bureau. Compte tenu de la haute technicité de cette mise en place, une assistance technique spécialisée devrait mettre au point le cahier des charges, après étude des besoins.

- Le suivi de la mise en oeuvre des budgets de programme ne pourra se faire réellement au niveau de l'exécution budgétaire que si un code programme est introduit dans SIGFIP, ce qui suppose l'utilisation d'une nomenclature adéquate avec la révision des programmes informatiques pour y introduire la notion de programmes budgétaires.
- Le renforcement de l'information et la formation de l'ensemble des utilisateurs du système SIGFIP.
- Dans le cadre de la globalisation du budget, il est nécessaire que les opérations d'exécution de la CAA soient intégrées dans SIGFIP, dans les meilleurs délais, l'absence de ces données essentielles perturbent profondément la nature même du système.

La nouvelle nomenclature budgétaire

Le Bénin a mis en application la directive UEMOA concernant les classifications budgétaires. La mission a constaté quelques problèmes dans ce domaine et propose que :

- Le document budgétaire présente le service de la dette dans le cadre des opérations courantes, le service de la dette devrait être reclassé en opérations courantes et en opérations en capital.
- Le contenu du chapitre et celui du sous chapitre ne sont pas homogènes. Le chapitre indique l'utilisation de deux types de classification : fonctionnelle et administrative. Le sous chapitre qui correspond à un service administratif utilise une nomenclature fonctionnelle. Ce système n'est donc pas cohérent.
- La classification par nature, comprend l'article, le paragraphe et la ligne. Il est indiqué que la ligne n'a pas de signification propre et peut être par exemple le type de financement. De ce fait la classification par nature perd aussi sa cohérence. S'il est compréhensible de vouloir connaître le type de financement voir le type de bénéficiaire, il est possible d'avoir cette information en introduisant des codes spécifiques mais indépendants de la nomenclature par nature.
- A l'avenir, il est nécessaire d'introduire un code programme dans le SGFIP et une nomenclature pour suivre l'exécution en termes budgétaire et physique de l'ensemble des budgets programmes en particulier ceux qui contribuent à la réduction de la pauvreté. La nomenclature programme devrait s'ajouter aux classifications existantes afin qu'il soit possible en permanence de suivre l'exécution de ces budgets-programme également selon les classifications budgétaires traditionnelles, en particulier selon la classification fonctionnelle qui a qualité de permettre les comparaisons internationales contrairement à la nomenclature programme qui est spécifique au Bénin.

- Les classifications budgétaires ont été développées selon des principes de cohérence, qu'il conviendrait de pouvoir appliquer dans le cadre d'une modification des classifications budgétaires béninoises (voir annexe 5 la présentation de la nomenclature fonctionnelle révisée et voir annexe 6 les principes de cohérence).

Opérations de centralisation du Trésor et le TOFE

Balance des comptes

Le système actuel d'élaboration de la balance mensuelle consolidée ne semble pas satisfaisant. En effet, d'après les explications données, cette balance consolidée n'est pas homogène dans la mesure où les informations contenues ne correspondent pas à une date calendaire unique. La mission a indiqué qu'une balance de fin de mois peut contenir des informations de la première décade, pour certains comptes, si les données ainsi collectées servent à établir des situations statistiques provisoires. Cependant, une situation comptable ne devrait inclure que des informations correspondant à la même période.

Réconciliation des données bancaires avec les données de la comptabilité de l'État

Il est prévu une réconciliation des comptes mensuels. Des entretiens avec les services concernés, indiquent que le travail de pointage portant sur un mois était long. Afin d'éviter des travaux lourds de recherche, il serait souhaitable de faire si possible la procédure de réconciliation, deux fois par mois.

Confection du TOFE

Afin d'obtenir des informations fiables pour le TOFE, il est souhaitable de revoir certaines opérations qui introduisent des biais dans l'analyse. En effet, les délégations de crédits et les avances des régies d'avances peuvent apporter un déséquilibre dans la mesure où ces dépenses considérées comme réalisées du point de vue de l'exécution budgétaire, ne sont en fait pas immédiatement effectuées et de ce fait ne correspondent ni à des dépenses faites ni à des paiements réels. Par ailleurs, concernant les régularisations des avances de l'année 2000, il conviendrait que celles-ci soient effectuées sur le budget 2000 et non comme il était proposé sur le budget 2001.

Collectif budgétaire

Il serait souhaitable que le collectif budgétaire 2001 prenne en compte les recommandations ci-dessus :

- Lignes budgétaires identifiées pour les dépenses PPTE,
- Classification fonctionnelle adéquate et plus particulièrement pour les dépenses PPTE,

- Correspondance réelle entre les budgets classiques des ministères PERAC et les budgets de programme.

Les besoins des délégués du contrôle financier

La mise en place des délégués du contrôle financier dans chaque circonscription départementale s'inscrit dans le cadre du renforcement de la déconcentration et de la décentralisation. Afin que cette mise en place réponde aux attentes des autorités, il sera nécessaire que ces structures disposent de matériel et principalement de micro-ordinateurs afin de pouvoir suivre de manière efficace l'exécution des crédits budgétaires, crédits déconcentrés du budget de l'État et crédits décentralisés des budgets des collectivités locales et produire aussi au niveau du département, une comptabilité des engagements.

Une évaluation des systèmes budgétaires

Partie A: Questionnaire

I. Implication des différents niveaux des administrations publiques

1. Quel pourcentage des dépenses de l'État concernant la réduction de la pauvreté est réalisé au niveau décentralisé ou décentralisé ?
 - a) de 0 à 10 % du total?
 - b) de 10 à 50% du total?
 - c) **plus de 50% du total?**⁵

2. Quel pourcentage des dépenses supplémentaires additionnelles prévues dans le cadre du programme PPTTE pour la lutte contre la pauvreté sera effectué aux niveaux décentralisé et décentralisé ?
 - a) de 0 à 10 % du total?
 - b) de 10 à 50% du total?
 - c) **plus de 50% du total?**

⁵ Ceci ne concerne que les dépenses de santé et de l'éducation, mais pas les autres types de dépenses

II. Le cadre budgétaire

A. Exhaustivité du budget

3. Est-ce que le champ de couverture des opérations budgétaires coïncident avec la définition donnée par le manuel de statistiques de finances publiques du FMI des opérations du secteur général du gouvernement ?
- a) identique
 - b) très voisin**
 - c) des différences considérables
4. Quel est le montant des opérations du secteur général du gouvernement effectué par l'intermédiaire d'opérations extrabudgétaires ?
- a) limité (estimé le montant par rapport au total des dépenses budgétaires)**
 - b) significatives(estimé le montant par rapport au total des dépenses budgétaires)
 - c) très significatives (estimé le montant par rapport au total des dépenses budgétaires)
5. Jusqu'à quel niveau s'élèvent les recettes non fiscales (ne figurant pas dans le budget) ou d'autres ressources non budgétisées (en dehors des dons) qui sont utilisables par les gestionnaires de crédits ?
- a) néant
 - b) peu élevé (estimé le montant par rapport au total des recettes budgétaires)**
 - c) significatif (estimé le montant par rapport au total des recettes budgétaires)

6. Comment peut se comparer la composition et le niveau de l'exécution du budget par rapport au budget adopté ?
- a) très proche
 - b) relativement proche**
 - c) éloigné
7. Est-ce que les ressources provenant des bailleurs sont incluses dans le budget?
- a) toutes
 - b) en partie**
 - c) aucune
8. Est-ce que les données concernant l'exécution des dépenses financées par les bailleurs sont généralement disponibles?
- a) toutes**
 - b) en partie, mais quelquefois sur d'autres bases (à expliciter)
 - c) aucune
9. Dans quel délai et périodicité les données concernant ces catégories de dépenses sont connues ?
- a) une périodicité plus fréquente que pour les autres données budgétaires
 - b) en harmonie avec les autres données concernant le suivi budgétaire
 - c) plus tardivement que le reste des autres opérations**

B. Classification

10. Indiquez les différentes catégories de classification de la nomenclature budgétaire :
- a) administrative, économique, fonctionnelle, et par programme
 - b) administrative, économique et fonctionnelle ou administrative, économique et par programme**
 - c) autres
11. Jusqu'à quel niveau la classification fonctionnelle est détaillée?
- a) Plus détaillé qu'au niveau de la sous fonction (plus de 80 rubriques)**
 - b) Au niveau de la sous fonction (entre 20 et 80 rubriques fonctionnelles)
 - c) Au niveau de la fonction (moins de 20 rubriques).
12. Quel est le système utilisé pour exécuter, suivre et rendre compte des dépenses du programme PPTE ?
- a) utilisation du système actuel de classification de la nomenclature budgétaire**
 - b) utilisation d'un système séparé et autonome (un fonds spécial pour la lutte contre la pauvreté)
 - c) autre - il convient de le décrire.
13. Comment sont présentées les estimations pluriannuelles de dépenses (prévisions à moyen terme) ?
- a) intégration dans le cycle de préparation du budget
 - b) non intégré dans le cycle de préparation du budget**
 - c) n'existent pas actuellement

Projections pluriannuelles

14. A quel niveau de détail sont préparées ces estimations?

- a) même niveau de détail que la classification budgétaire
- b) à un niveau de détail permettant de classer les dépenses des programmes PPTE⁶**
- c) à un niveau trop agrégé ne permettant pas de déterminer les opérations relatives aux programmes spécifiques PPTE.

III. L'exécution budgétaire

A. Le Contrôle interne

15. Quels sont les contrôles utilisés pour s'assurer que les dépenses exécutées correspondent bien aux prévisions budgétaires ?

- a) contrôle a priori pour l'engagement et contrôle au niveau de l'ordonnancement**
- b) autres systèmes
- c) pas de contrôle

16. Est-ce que ces contrôles sont utilisés ou bien sont complétés par d'autres contrôles formels concernant l'engagement de façon à pouvoir limiter les engagements par suite de difficultés ou d'absence de trésorerie?

- a) utilisés**
- b) partiellement
- c) non utilisés

⁶ Pour les ministères PERAC.

17. A quel niveau est estimé le stock d'arriérés de dépenses pour l'exercice précédent?
- a) **très peu ou inexistant**
 - b) un montant limité inférieur à 5% du montant total des dépenses.
 - c) un montant significatif (plus de 5%)
- (Il serait souhaitable de présenter une description de l'accumulation de nouveaux arriérés pour l'année passée.)
18. Est-ce que des budgets supplémentaires ou rectificatifs sont présentés dans le courant de l'année pour accroître les dépenses?
- a) **oui, mais pour un montant limité (moins de 2% du montant total des dépenses)**
 - b) oui, mais pour un montant significatif (plus de 2% du montant total des dépenses)
 - c) non
19. Comment pouvez vous d'écrire la fonction de contrôle interne?
- a) **effective, mise en oeuvre par le Ministre des finances ou par le service dépen sier**⁷
 - b) partielle, mise en oeuvre par les services dépensiers
 - c) n'existe pas
20. Est-ce que le contrôle interne est complété par des enquêtes concernant le suivi des dépenses qui suivent les opérations jusqu'au service final fournisseur ou bien bénéficiaire de l'opération?
- a) oui, régulièrement
 - b) **oui, mais de temps en temps**
 - c) non

⁷ Il apparaît que l'efficacité du contrôle interne est moindre que ce qui est indiqué, cf les vérifications de l'IGF. De plus les DIVI ne sont pas complètement opérationnelles.

B. Données sur les dépenses

21. Quand les données concernant le suivi de l'exécution budgétaire sont disponibles, comptabilité administrative et comptabilité générale de l'Etat?

- a) elles sont reçues dans les deux semaines suivant la période de référence
- b) elles sont reçues entre deux et quatre semaines par rapport à la période de référence⁸**
- c) elles sont reçues après quatre semaines par rapport à la période de référence

22. Est-ce que les informations concernant le suivi sont complétées par des informations relatives aux instances de paiements?

- a) oui de manière régulière
- b) oui mais pas de façon systématique⁹**
- c) non

23. Existe-t-il une réconciliation des informations concernant les comptes bancaires de l'Etat et la comptabilité générale de l'Etat.

- a) systématiquement**
- b) effectuée non systématiquement
- c) ne se fait pas

⁸ En ce qui concerne les délégations de crédit les délais sont plus longs. Il en est de même pour la balance définitive des comptes de l'Etat.

⁹ Il n'existe pas actuellement de situations permettant d'avoir une connaissance détaillée des paiements

24. Dans les situations consolidées des opérations de l'État effectuées mensuellement, quelle est l'importance des différences constatées entre la situation de l'exécution des opérations du budget et la situation du financement, en moyenne pour les deux années précédentes ?

- a) moins de 0,1% du PIB
- b) entre 0,1 et 0,5% du PIB**
- c) Plus de 0,5% du PIB

IV Le système d'information budgétaire

A. Régularité et fiabilité des informations

25. Comment sont présentés les rapports durant l'exercice budgétaire pour suivre les performances du budget ?

- a) la classification fonctionnelle est présente dans la nomenclature des comptes
- b) il y a des différences entre la classification fonctionnelle et la nomenclature des comptes
- c) il n'y a pas de suivi selon une classification fonctionnelle**

26. Quelle est la fréquence de la publication des rapports concernant la publication du suivi budgétaire auprès du parlement et du public?

- a) plus souvent qu'une fréquence trimestrielle dans un délai de quatre semaines après la période considérée
- b) trimestriellement dans un délai de quatre semaines après la période considérée
- c) autre à préciser.**

B. Les comptes définitifs

27. Quelle est la durée maximum de la clôture des comptes après la fin de l'exercice?
- a) moins de deux mois
 - b) entre deux mois et six mois**
 - c) autre à préciser
28. Quel est le délai de transmission des comptes à la Chambre des Comptes après la fin de l'exercice ?
- a) moins de six mois
 - b) entre six mois et un an**
 - c) autre à préciser
29. Quel est le délai de présentation après la fin de l'exercice, des comptes vérifiés au Parlement et au public
- a) moins de six mois
 - b) entre six mois et un an
 - c) autre à préciser**

V. Évaluation du budget

30. Est-ce que des efforts sont entrepris pour évaluer les actions des dépenses sur la réduction de la pauvreté au moyen de:

- a) **d'études de suivi des ressources PPTE ou bien des évaluations ciblées de certains secteurs ou d'autres programmes de lutte contre la pauvreté.**¹⁰
- b) de larges indicateurs sociaux relatifs à la pauvreté
- c) néant

VI. Plans pour l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques

31. Pouvez vous identifier les institutions multilatérales et bilatérales qui actuellement fournissent de l'assistance technique ou bien des ressources dans ce domaine et leur prévision d'action dans le futur dans le tableau ci-joint:

- a) Banque Mondiale
- b) Fonds Monétaire International
- c) Autres

32. Quelles sont les étapes principales qui sont prévues pour améliorer la gestion des dépenses publiques dans les trois prochaines années, qui sont adaptées pour améliorer le suivi des dépenses concernant la réduction de la pauvreté en général et les dépenses du programme PPTE en particulier?

33. Dans quels domaines complémentaires pensez-vous qu'il y a des faiblesses qui pourraient faire l'objet d'une assistance technique utile (à préciser)?

- a) Préparation du budget comme :
- l'exhaustivité
 - les classifications

¹⁰ Il existe aussi des indicateurs sociaux.

- les prévisions pluriannuelles
- autres

b) L'exécution du budget comme:

- le contrôle interne
- les informations internes
- les études concernant le suivi
- autres

c) Les informations externes comme

- les systèmes d'information
- le contrôle externe
- l'évaluation
- autres

34. Comment pensez-vous que l'assistance technique extérieure passée a été efficace ?
pour régler les problèmes concernant la gestion des dépenses publiques?

- a) particulièrement efficace
- b) assez efficace
- c) peu efficace

35. Avez vous des commentaires complémentaires sur les besoins ou sur l'efficacité de l'assistance technique (en faisant mention des motifs des déficiences passées constatées)?

**BÉNIN : LE SUIVI DES DÉPENSES POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DANS LE CADRE DE L' INITIATIVE
PPTE**

Gestion budgétaire	Niveau à atteindre	Evaluation du système de gestion budgétaire	
		Evaluation	Commentaires
Présentation			
Exhaustivité			
1. Les situations budgétaires suivent les standards GFS sur les administrations publiques	A	B	
2. Les activités du gouvernement ne sont pas réalisées par l'intermédiaire d'opérations budgétaires selon un niveau significatif	A	A	
3. L'exécution du budget est très proche des prévisions en termes de niveau et d'affectation fonctionnelle	B	B	
4. Le budget comprend les dépenses en capital et courantes financées par les bailleurs de fonds	A	B	Les dons des bailleurs de fonds ne transitent généralement pas par le Trésor
Classification			
5. Les classifications budgétaires sont administratives, économiques et fonctionnelles	B	B	
6. Les dépenses relatives à la réduction de la pauvreté sont clairement identifiées dans le budget	A	A	
Projection			
7. Les projections à moyen terme sont intégrées dans le cycle budgétaire	A	B	Seulement pour les budgets de programme (cinq ministères prioritaires)
Contrôles internes			
8. Faible niveau du stock des arriérés; faible accumulation de nouveaux arriérés durant l'année précédente	A	A	Le niveau des arriérés est faible et il n'y a pas eu formation d'arriérés en 2000.
9. Le contrôle interne est efficace	A	B	
10. Des vérifications du suivi sont effectuées en complément du contrôle interne.	B	B	Ces vérifications sont effectuées par l'IGF
Réconciliation			

		Niveau à atteindre	Evaluation du système de gestion budgétaire	
			Evaluation	Commentaires
Le système d'information	11. La réconciliation des données bancaires et comptables est effectuée systématiquement.	A	A	
	Le système d'information			
	12 Les situations internes des ministères sont reçues dans les quatre semaines suivant la période de référence	B	B	
	13. Les situations périodiques sont classées selon la classification fonctionnelle.	A	C	Il n'existe pas actuellement de situation périodique présentée selon la classification fonctionnelle
	Les comptes définitifs vérifiés			
	14. la clôture des comptes est effectuée dans les deux mois qui suivent la fin de l'exercice.	A	B	
	15. Les comptes sont vérifiés et présentés au parlement dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice.	B	C	Le système de vérification des comptes prévu par la loi entraîne que cette vérification dépasse les 12 mois et est en conformité avec le système de référence de finances publiques.

BÉNIN: ASSISTANCE TECHNIQUE REÇUE	
Institutions fournissant l'assistance technique	Description de l'assistance technique reçue dans le passé par projet
Banque Mondiale	<p>Mise en place des budgets de programme pour cinq ministères prioritaires. Évaluation des capacités financières. (CFAA).</p> <p>Mise en place des budgets de programme</p>
FMI	<p>Mission d'évaluation en matières de recettes fiscales et douanières</p> <p>Mission d'évaluation de la gestion budgétaire</p>
PNUD	<p>Appui au renforcement des capacités</p> <p>Appui à la mise en place de la bonne gouvernance</p>
BAD	<p>Appui à la gestion de la dette et des dépenses en capital</p>
Union Européenne	<p>Appui à la modernisation du ministère des finances</p>
Coopération Française	<p>Assistance technique pour la mise en place d'une chaîne informatisée</p> <p>De la gestion budgétaire, assistance technique pour la comptabilité de l'État, assistance technique pour le renforcement des contrôles</p>
Danemark	<p>Appui à la réforme budgétaire</p>
Coopération Allemande	<p>Appui à l'élaboration d'un système de données économiques</p>
Suisse	<p>Appui à la réforme budgétaire</p>
USA	<p>Appui au renforcement de la capacité de contrôle</p>

BÉNIN : PLAN D'ACTION POUR L'AMÉLIORATION DU SUIVI DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

	Etape principale identifiée	Année prévue		
		2001	2002	2003
Présentation	Budget consolidé		Fin 2002	
		Intégration des collectivités locales	Fin 2002	
		Intégration des établissements publics	Fin 2002	
		Intégration de l'OBSS	Fin 2002	
	Données concernant les dons	Fin 2001		
		Mise en œuvre d'une méthodologie		
	Prévisions pluriannuelles	Fin 2001	Fin 2002	
		Extension des projections à moyen terme pour 8 ministères		
		Établissement d'un cadre global de projection à moyen terme pour l'ensemble des ministères et institutions		Fin 2003
Exécution	Contrôles internes	Fin 2001	Fin 2002	
		Renforcement des ressources humaines	Durant l'exercice	Durant l'exercice
Information	Situations d'exécution fonctionnelle	Durant l'exercice		
	Clôture des comptes dans les deux mois	Durant l'exercice		Durant l'exercice

CLASSIFICATION FONCTIONNELLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Classification fonctionnelle internationale amendée en 1999

Ceci est la traduction de la nouvelle nomenclature fonctionnelle des opérations de l'Etat adoptée conjointement par les Nations unies, le FMI, l'OCDE et Eurostat.

01 Services publics généraux

011 Organes législatifs et exécutifs, administration des affaires financières et budgétaires, et affaires étrangères

0111 Organes législatifs et exécutifs

0112 Administration des affaires financières et budgétaires

0113 Affaires étrangères

012 Aide économique extérieure

0121 Aide économique pour les pays en développement et en transition

0122 Aide économique passant par l'intermédiaire des organisations internationales

013 Services généraux de l'administration

0131 Services généraux du personnel

0132 Services de la planification générale et services statistiques généraux

0133 Autres services généraux

014 Recherche fondamentale

0140 Recherche fondamentale

015 Recherche appliquée et développement expérimental concernant les services publics généraux

0150 Recherche appliquée et développement expérimental concernant les services publics généraux

016 Services publics généraux non classés ailleurs

0160 Services publics généraux non classés ailleurs

017 Opérations au titre de la dette publique

0170 Opérations au titre de la dette publique

180 Transferts de caractère général entre niveaux différents d'administration publique

0180 Transferts de caractère général entre niveaux différents d'administration publique

02 Défense

021 Défense militaire

0210 Défense militaire

022 Défense civile

0220 Défense civile

023 Aide militaire a l'étranger

0230 Aide militaire a l'étranger

024 Recherche appliquée et développement expérimental concernant la défense

0240 Recherche appliquée et développement expérimental concernant la défense

025 Défense n.c.a.

0250 Défense n.c.a.

03 Ordre et sécurité publique

031 Services de police

0310 Services de police

032 Services de protection contre l'incendie

0320 Services de protection contre l'incendie

033 Tribunaux

0330 Tribunaux

034 Prisons

0340 Prisons

035 Recherche appliquée et développement expérimental concernant l'ordre et la sécurité

0350 Recherche appliquée et développement expérimental concernant l'ordre et la sécurité

036 Ordre et sécurité n.c.a

0360 Ordre et sécurité n.c.a

04 Affaires économiques

041 Affaires économiques générales, affaires concernant le commerce et la main d'œuvre

0411 Affaires économiques générales, affaires concernant le commerce

0412 Affaires concernant la main d'œuvre

042 Agriculture, sylviculture, pêche et chasse

0421 Agriculture

0422 Sylviculture

0423 Pêche et chasse

043 Combustibles et énergie

- 0431 Charbon et autres combustibles minéraux solides
- 0432 Pétrole et gaz naturel
- 0433 Combustibles nucléaires
- 0434 Autres combustibles
- 0435 Électricité
- 0436 Énergie non électrique

044 Industries extractives, industries de transformation, et bâtiment et travaux publics

- 0441 Industries extractives de ressources minérales autres que les combustibles
- 0442 Industries de transformation
- 0443 Bâtiment et travaux publics

045 Transport

- 0451 Transport routier
- 0452 Transports maritimes et fluviaux
- 0453 Transport par chemin de fer
- 0454 Transport par voie aérienne
- 0455 Oléoduc et autres transports

046 Communications

- 0460 Communications

047 Autres industries

- 0471 Distributions, entrepôts et magasins
- 0472 Hôtels et restaurants
- 0473 Tourisme
- 0474 Projets de développement à objectifs multiples

048 Affaire concernant la recherche et le développement économiques

- 0481 Recherche et développement concernant les affaires économiques générales, les affaires concernant le commerce et la main d'œuvre.
- 0482 Recherche et développement concernant l'agriculture, la sylviculture, la pêche et la chasse
- 0483 Recherche et développement concernant le combustible et l'énergie
- 0484 Recherche et développement concernant les industries extractives, les industries de transformation, le bâtiment et les travaux publics
- 0485 Recherche et développement concernant les transports
- 0486 Recherche et développement concernant les communications
- 0487 Recherche et développement concernant les autres industries

049 Affaires économiques n.c.a

- 0490 Affaires économiques n.c.a

05 Protection de l'environnement

051 Gestion des déchets et ordures

0510 Gestion des déchets et ordures

052 Gestion des eaux usées

0520 Gestion des eaux usées

053 Réduction de la pollution

0530 Réduction de la pollution

054 Protection de la biodiversité et de l'environnement

0540 Protection de la biodiversité et de l'environnement

055 Recherche et développement concernant la protection de l'environnement

0550 Recherche et développement concernant la protection de l'environnement

056 Protection de l'environnement n.c.a.

0560 Protection de l'environnement n.c.a.

06 Logement et aménagements collectifs

061 Réalisations de logements

0610 Réalisations de logements

062 Développement collectif

0620 Développement collectif

063 Approvisionnement en eau

0630 Approvisionnement en eau

064 Éclairage urbain

0640 Éclairage urbain

065 Recherche et développement concernant le logement et les aménagements collectifs

0650 Recherche et développement concernant le logement et les aménagements collectifs

066 Logement et aménagement collectifs n.c.a.

0660 Logement et aménagement collectifs n.c.a.

07 Santé

071 Produits médicaux, appareillages médicaux et équipements

0711 Produits pharmaceutiques

0712 Autres produits médicaux

0713 Appareillages médicaux et équipements

072 Consultations externes

- 0721 Services de médecine générale
- 0722 Services de médecine spécialisée
- 0723 Services de soins dentaires
- 0724 Services paramédicaux

073 Services hospitaliers

- 0731 Services hospitaliers généraux
- 0732 Services hospitaliers spécialisés
- 0733 Services des centres médicaux et spécialisés
- 0734 Services des maisons de santé et de convalescence

074 Services concernant la santé publique

- 0740 Services concernant la santé publique

075 Recherche et développement dans le domaine de la santé

- 0750 Recherche et développement dans le domaine de la santé

076 Affaires concernant la santé n.c.a.

- 0760 Affaires concernant la santé n.c.a.

08 Loisirs, culture et affaires religieuses

081 Services concernant les loisirs et le sport

- 0810 Services concernant les loisirs et le sport

082 Services concernant la culture

- 0820 Services concernant la culture

083 Services concernant la radiodiffusion, la télévision et l'édition

- 0830 Services concernant la radiodiffusion, la télévision et l'édition

084 Services concernant les affaires religieuses et d'autres services collectifs

- 0840 Services concernant les affaires religieuses et d'autres services collectifs

085 Recherche et développement concernant les loisirs, la culture et les affaires religieuses

- 0850 Recherche et développement concernant les loisirs, la culture et les affaires religieuses

086 Loisirs, culture et affaires religieuses n.c.a.

- 0860 Loisirs, culture et affaires religieuses n.c.a.

09 Enseignement

091 Enseignement préprimaire et primaire

0911 Enseignement préprimaire

0912 Enseignement primaire

092 Enseignement secondaire

0921 Premier cycle de l'enseignement secondaire

0922 Second cycle de l'enseignement secondaire

0933 Enseignement secondaire technique

093 Enseignement post secondaire mais non du troisième degré

0930 Enseignement post secondaire mais non du troisième degré

094 Enseignement du troisième degré

0941 Premier cycle de l'enseignement supérieur

0942 Second cycle de l'enseignement supérieur

095 Enseignement non défini par le niveau

0950 Enseignement non défini par le niveau

096 Services subsidiaires de l'enseignement

0960 Services subsidiaires de enseignement

097 Recherche et développement concernant l'enseignement

0970 Recherche et développement concernant l'enseignement

098 Enseignement n.c.a.

0980 Enseignement n.c.a.

10 Protection sociale

101 Prestations de maladie et d'invalidité

1010 Prestations de maladie et invalidité

102 Prestations de vieillesse

1020 Prestations de vieillesse

103 Prestations aux ayants droits

1030 Prestations aux ayants droits

104 Prestations familiales et allocations pour enfants

1040 Prestations familiales et allocations pour enfants

105 Prestations de chômage

1050 Prestations de chômage

106 Prestations de logements

1060 Prestations de logements

107 Services pour la lutte contre l'exclusion sociale

1070 Services pour la lutte contre l'exclusion sociale

108 Recherche et développement dans le domaine de la protection sociale

1080 Recherche et développement dans le domaine de la protection sociale

109 Protection sociale n.c.a.

1090 Protection sociale n.c.a.

**MÉTHODOLOGIE PROPOSÉE POUR LA MISE EN PLACE D'UN CADRE COHÉRENT DE
CLASSIFICATIONS BUDGÉTAIRES**

Les classifications utilisées dans une nomenclature budgétaire doivent répondre à un certain nombre de principes permettant aux classifications budgétaires de pouvoir être aménagées en fonction des besoins du budget tout en maintenant une cohérence dans l'analyse et dans la présentation.

- La clef budgétaire est un identifiant permettant d'intégrer l'ensemble des informations budgétaires et financières selon différents axes ou segments: axe budgétaire, code comptable, nature de la dépense, région géographique, code fonctionnel, code bénéficiaire, code programme, identification du patrimoine.
- Une clef est subdivisée en segments (ou modules). Chaque segment constitue un axe d'analyse.
- Chaque segment est identifié par l'intermédiaire d'un code composé d'un ou plusieurs caractères.
- L'analyse de l'information est obtenue par la combinaison des axes ou segments de la clef.
- Chaque information élémentaire est traduite au moyen de ces différents segments au cours d'une même transaction.

Les principes fondamentaux de l'architecture d'une classification budgétaire

- Chaque segment ou module doit être homogène. Il doit correspondre à une classification précise qui doit se retrouver toujours dans un même segment. Un même code ne doit pas contenir à la fois des références à la nature, à la destination ou à d'autres caractéristiques de la dépense ou de la recette.
- Les segments doivent être non redondants. Ceci veut dire que chaque segment doit décrire un phénomène unique. Toute analyse devient aléatoire quand on intègre une indication de destination dans une classification par nature ou quand on intègre une indication de nature ou d'objectif dans une classification censée répertorier des services...
- Les segments doivent être indépendants les uns des autres. C'est de cette indépendance que découle la possibilité de procéder à des analyses pertinentes des données enregistrées. Ceci permet des opérations de globalisation.
- La classification doit être exhaustive dans son objet. Elle doit pouvoir être complétée, le cas échéant sans perdre sa cohérence.