



Mémoire
Présenté par
Sébastien
Gbénon
HOUNKANRIN

UNIVERSITE NATIONALE DU
BENIN
Faculté des Sciences Juridiques
Economiques et politiques

LE PROBLEME DE L'EVOLUTION DE
L'ELABORATION DU BUDGET EN
REPUBLIQUE DU BENIN(1960-1992)

Année académique :

1992 - 1993

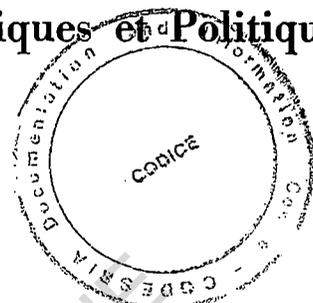
31 MARS 1994 1

REPUBLIQUE DU BENIN

UNIVERSITE NATIONALE DU BENIN

19.09.00
HOU
7088

Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Politiques
(FA. S. J. E. P.)



MEMOIRE DE MAITRISE

Es - Sciences Juridiques

Programme de Petites Subventions
ARRIVEE
Enregistré sous le n° 9207
Date 24 MARS 1994

Option: Administration Générale

THEME : LE PROBLEME DE L'EVOLUTION DE
L'ELABORATION DU BUDGET EN
REPUBLIQUE DU BENIN
(1960 - 1992)

Présenté et Soutenu Publiquement par :

Sébastien Gbénou HOUNKANRIN

Sous la Direction de :

Célestin MONTEIRO

Professeur - Assistant de Droit Public
à l'Université Nationale du Bénin

Année Académique 1992 - 1993

LA FACULTE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION, NI
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS LES MEMOIRES.
CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME
PROPRES A LEURS AUTEURS.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

MENTION SPECIALE

La réalisation du présent mémoire n'a été possible que grâce à une contribution financière du Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA) Dakar, SENEGAL.

Que le Comité Exécutif de ce Conseil trouve spécialement ici l'expression de ma plus profonde gratitude et celle de tous les lauréats du 6ème cycle.

DEDICACE

- A mes parents, Celestine et Germain pour leur sacrifice
consenti pour faire de moi l'homme que je suis
aujourd'hui ;
- A mes frères Béatrice et Francis : qu'ils trouvent dans
ce travail un exemple à suivre ;
- A ma fiancée Carine (ADAHOU) à qui vont mes affectueuses
pensées pour sa particulière contribution et ses
encouragements ;

Je dédie ce mémoire,

HANKANRIN G. Sébastien
B.P. 03-3616 COTONOU
BENIN.

RESUME DU MEMOIRE

THEME : Le problème de l'évolution de l'élaboration du budget en République du Bénin (1960 - 1992).

Le Bénin (alors Dahomey) ayant connu une histoire constitutionnelle mouvementée, pourrions-nous être en droit d'affirmer l'existence d'une certaine évolution dans l'élaboration du Budget ? Les recherches au niveau du Ministère des Finances, du parlement et des bibliothèques ont conduit aux résultats suivants :

Le droit budgétaire béninois, de tradition française, a connu dès les années 60 une période de "singerie" caractérisée essentiellement par le recours au vieux texte colonial portant "Régime Financier des territoires d'outre-Mer" du 30 Décembre 1912 et aux textes français, notamment le décret du 31 Mai 1862 sur la comptabilité publique, celui du 19 Juin 1956 reformant la procédure budgétaire et l'ordonnance du 2 Janvier 1959 portant Loi Organique relative aux Lois de Finances.

Durant les années 1972-1986, l'Etat béninois avec l'arrivée des militaires au pouvoir s'est proposé d'adopter une nouvelle politique budgétaire plus conforme aux réalités de la nation avec l'adoption de la Loi Organique N° 86-021 du 26 Septembre 1986. Cependant les administrations publiques béninois n'étaient pas suffisamment cohérentes et compétentes pour permettre aux moyens financiers d'être utilisés comme instruments de politique de redistribution des richesses.

C'est certainement dans les années qui suivirent la crise économique de 1986 que l'orthodoxie budgétaire sera restaurée grâce à la réforme générale engagée par les autorités béninoises en collaboration avec les institutions de Bretton Woods. Mais force est de constater que l'aspect sociologique de l'élaboration du budget n'a jamais été abordé; or après le financement des services publics, le budget devra réduire les inégalités de richesses et régulariser la croissance économique. Il nous paraît alors nécessaire d'avoir recours à une Nouvelle Politique Budgétaire (N.P.B.), qui tout en s'inspirant de l'ancienne, prend des distances avec elle afin de pouvoir répondre aux nécessités de notre démocratie naissante.

REMERCIEMENTS

Je rends grâce à DIEU le Père de notre Seigneur Jésus-Christ pour ses bienfaits et sa bienveillance pour avoir tenu sa promesse selon Psaumes 37, Verset 4 : "Fais de l'Eternel tes délices, et il te donnera ce que ton coeur désire".

Je remercie de ce fait tous ceux qui de près ou de loin ont collaboré de par la volonté de DIEU à la réalisation du présent mémoire.

Mes remerciements vont particulièrement :

- A mon Directeur de mémoire, Monsieur Celestin MONTEIRO qui malgré ses multiples occupations, m'a suivi de façon patiente dans la réalisation de ce travail.
- A mes professeurs de Finances Publiques : Messieurs Grégoire ALAYE et Philippe NOUDJENOUME et celui de Droit Administratif, Monsieur Jérôme HOUSSOU pour avoir tous participé efficacement à ma formation.
- Aux Messieurs LOKPE Nicolas et ses collaborateurs du Ministère des Finances, BORNA Bertin, député à l'Assemblée Nationale et KETCHION Joseph, receveur des impôts pour m'avoir facilité la tâche lors de mes recherches.
- A Madame BONOU Agathe née LOKOSSOU et Mademoiselle ZOUNKPANOU Fébronie pour m'avoir facilité l'impression du présent document.
- Au ménage ADAHOU Félicité et Michel pour toutes les sollicitudes dont j'ai été l'objet de sa part.
- Au ménage AGOLIGAN Théodora et Maurice pour leurs conseils et leur soutien matériel.
- A la Soeur MULINDI Agnès, ma tutrice pour son soutien financier et moral.
- A mes Pasteurs ODJO-AWO Peter et ODJO-DOSSOU Michel pour leur soutien spirituel.

INTRODUCTION

BUDGET ET LOI DE FINANCES

Le mot "Budget" d'origine anglo-saxonne désigne le "sac du trésorier" et serait issu du vieux mot français "bougette" signifiant "petit sac". Il deviendra plus tard "la pochette qui contient le document budgétaire".

Cette notion du budget dégagée progressivement en Grande-Bretagne et appliquée dans la plupart des pays à partir du XIXème siècle, appelle de nos jours plusieurs définitions suivant les préoccupations juridique, économique et comptable.

L'article 5 du décret français sur la comptabilité publique du 31 Mai 1862 dispose : "Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles." Cette définition classique admise pendant près d'un siècle est purement comptable et met en relief les notions de prévision, d'autorisation et d'annualité tout en omettant la forme de l'acte budgétaire. Elle inspire l'article 4 du décret français du 29 Décembre 1962 toujours sur la comptabilité publique : "Le Budget ou, le cas échéant, l'état des prévisions de recettes et de dépenses, est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics."

C'est l'article 1er du décret organique du 19 Juin 1956 (décret français) qui nous donne une définition consacrant la forme législative de l'acte budgétaire et la prérogative du parlement : "Le Budget de l'Etat prévoit et autorise en la forme législative les charges et les ressources de l'Etat. Il est

arrêté par le parlement dans la Loi de Finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement." Il faut souligner que cette définition n'envisage que le Budget de l'Etat à l'exclusion de celui des autres collectivités avec pourtant le souci de le replacer dans son contexte économique et financier.

Pour les auteurs de l'ordonnance N° 59-2 du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux Lois de Finances, le budget doit tenir compte de toutes les objections qu'on aurait pu faire au sujet des définitions précédentes. Selon ces auteurs, le "Budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat." (article 16) (1)

Tandis que l'article 1er de la même ordonnance place le budget dans son contexte économique et financier, "Les lois de Finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles déterminent" il reviendra à la constitution française du 4 Octobre 1958 d'affirmer sa forme législative "Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique "(article 34).

Considérée comme un véritable code budgétaire, cette ordonnance a marqué une phase importante dans l'évolution du Droit budgétaire. Etant un ensemble de compte, le budget s'attache à la description et non plus à l'autorisation et seules les lois de finances déterminent et autorisent les

(1) Cette définition est reprise par la loi organique béninoise : Loi N° 86-021 du 26 Septembre 1986 relative aux Lois de Finances en son article 21.

charges et les ressources de l'Etat. Le budget explicite donc, développe et détaille les autorisations données globalement dans la loi de Finances (cf. article 2 alinéa 2 loi organique béninoise : Loi N° 86-021 du 26 Septembre 1986 en annexe).

En somme, la vie financière d'un Etat est toujours organisée sur la base d'un acte annuel. Pour désigner cet acte de prévision et d'autorisation, le terme de budget sera remplacé progressivement par celui de loi de Finances (1). A ce niveau, une confusion s'est installée entre les termes de budget, budget général et Loi de Finances. Tandis que la loi de Finances est le texte législatif voté chaque année par le parlement et qui regroupe l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat, le budget général ne regroupe qu'une partie des dépenses et des recettes de l'Etat notamment les dépenses de l'Etat à caractère définitif qui sont essentiellement financées par des recettes fiscales. Le budget (de l'Etat) quant à elle, est définie par l'article 16 de l'ordonnance du 2 Janvier 1959 (citée ci-dessus) et désigne la partie comptable de la Loi de Finances de même que l'ensemble des documents budgétaires qui décrivent les ressources et les charges de l'Etat (2)

Certes le budget et le contexte socio-économique dans lequel il est inséré ne révèlent plus les mêmes réalités qu'autrefois ; les choses ont dû considérablement évoluer et l'on doit admettre que la façon de penser le budget aussi

(1) L'expression de Loi de Finances est trouvée pour la première fois dans une ordonnance royale du 14 Décembre 1822 ensuite dans une ordonnance du 31 Mai 1838 et dans un décret impérial du 31 Mai 1862 (cf ISAIA H. Finances Publiques, Introduction Critique, Economica, 1985 in Loïc Phillip, Finances Publiques 4ème édition CUJAS 1992 P. 168 notes).

(2) Loïc Philip.
Finances Publiques
4ème édition CUJAS 1992 P. 167 à 168.

change. C'est peut-être ce qui a motivé l'évolution observée au niveau du pouvoir de décision financière.

En effet, le pouvoir de décision financière était attribué au parlement. C'était une règle juridique qui exprimait une réalité politique surtout dans les régimes libéraux où était appliqué le vote censitaire. L'introduction du suffrage universel dans la vie politique des Etats a marqué une évolution importante dont la caractéristique fondamentale était la toute puissance du parlement. En effet, l'avènement d'un régime démocratique fera du parlement le véritable détenteur du pouvoir mais c'est à partir de ce moment que le développement des interventions économiques de l'Etat va déclencher progressivement le déclin du rôle financier des assemblées. Ce déclin va s'accroître après la seconde guerre mondiale où le budget est devenu le principal moyen de réalisation de la politique économique de l'Etat et son examen exigera des compétences techniques que les parlementaires ne possèdent pas. Ainsi en France sur les quelques centaines de parlementaires, l'on ne retrouvait en fait que de rares spécialistes des affaires financières. C'est ce qui explique la déclaration du président de l'Assemblée Nationale Française lors de la séance du 29 Octobre 1959 "Nous allons aborder une discussion budgétaire qui va être difficile ...400 ou 500 se trouveront en séance, parmi lesquels 30,40 ou 50 spécialistes. Je demande donc instamment aux 200 ou 300 autres collègues... de garder le plus grand silence !" (1)

C'est alors que l'initiative de l'élaboration et de la présentation de projet budgétaire sera complètement abandonnée à la compétence du pouvoir exécutif. En effet, c'est ce dernier qui dispose de techniciens et d'experts pouvant faire ce

(1) M. BONTOUX, Mise à jour de M. COLLOT
Droit Budgétaire/Budget de l'Etat
Ecole Nationale des services du trésor (1980) P.160

travail face à l'évolution des techniques comptables et financières.

En fait l'élaboration du projet de Loi de Finances avait autrefois pour mission d'évaluer pour l'année à venir les dépenses nécessaires au fonctionnement des administrations et de déterminer le montant probable des recettes fiscales. Mais cette traditionnelle élaboration financière sera abandonnée au profit d'une élaboration économique.

En effet, dès la fin de la seconde guerre mondiale, la solidarité existant entre les activités financières de l'Etat et la vie économique du pays fera du budget le véritable instrument de réalisation de la politique économique du gouvernement (1). Les vieilles règles traditionnelles qui consistaient à distribuer annuellement les crédits entre les différents services publics grâce à une structure administrative centralisée (budget de moyen) seront remplacées par des procédés plus modernes tenant compte de la liaison du budget avec l'économie. Il s'agit de "budgets objectifs" mettant l'accent sur les finalités mais limités à une évaluation administrative à partir des services publics existants et de leur évolution probable.

Depuis 1961 aux Etats-Unis d'Amérique, une réforme de la procédure de préparation du budget sera entreprise grâce à une nouvelle méthode : le " Planning Programming Budgeting System" (P.P.B.S.) mise au point au Ministère de la défense et étendue plus tard aux autres services de l'administration Fédérale Américaine. C'est en 1968 que cette nouvelle méthode va connaître une adaptation française sous le thème de "Rationalisation des Choix Budgétaires" (RCB). Elle vise

(1) cf. Pierre Lalumière
Les Finances Publiques
Armand Colin - Collection U
9ème édition 1989 P. 181

essentiellement l'application des méthodes de gestion des entreprises privées (calcul de rentabilité, recherche opérationnelle...etc) aux administrations publiques. La préparation du budget pose ainsi deux (2) sortes de problèmes relatifs à la procédure de préparation et à la présentation du document budgétaire. Ces problèmes sont d'ordre politique et technique. Il s'agit de déterminer quelle autorité politique a compétence pour préparer le projet de budget et quels sont les procédés utilisés pour évaluer les recettes et les dépenses inscrites dans le projet . Les cadres des services du Ministère des Finances y jouent un rôle déterminant et l'Exécutif, en établissant les prévisions financières met en oeuvre toute une politique économique et sociale.

Le Bénin est-il en marge d'une telle évolution ?

Par ailleurs, la procédure d'élaboration du budget comporte deux phases qui découlent de la définition donnée par le décret français du 31 Mai 1962 en son article 5 : "Le Budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat". La prévision des ressources et des charges constitue la phase administrative et c'est au gouvernement qu'incombe ce travail dans la plupart des pays. L'autorisation de recouvrer les recettes et de les dépenser constitue la phase législative dévolue au parlement. De ce fait, une analyse de l'évolution de l'élaboration du budget sera nécessairement liée à l'évolution constitutionnelle du Bénin depuis l'indépendance (1960) à l'ère du renouveau démocratique (1992).

En effet, le Bénin (alors Dahomey) a connu depuis son accession à l'indépendance à nos jours, une multitude de régimes : les uns reposant sur une constitution, les autres étant des gouvernements de fait. La période la plus tumultueuse sera celle qui s'étend de 1960 au 26 Octobre 1972. Durant cette période, constitutions et chartes se sont succédées ainsi que des régimes avec ou sans assemblées. De 1972 à 1977, le pays

connaîtra une longue relâche constitutionnelle. Il a fallu attendre 1977 pour voir l'adoption d'une nouvelle constitution et 1980 l'installation d'une nouvelle Assemblée. Toutes ces phases historiques de l'évolution politique auront des conséquences plus ou moins considérables sur l'élaboration du budget du Bénin.

L'une des étapes les plus intéressantes concerne celle de la crise économique de 1986 qui conduira à l'application de Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Ceci marquera une grande étape dans la question de l'élaboration du budget.

La présente étude, loin d'être une analyse économique, aura pour but de rechercher à travers l'évolution constitutionnelle mouvementée du Bénin, si à l'instar des autres Pays, on est en droit d'affirmer l'existence d'une certaine évolution dans la procédure d'élaboration du budget. Pour ce faire, il sera adopté un plan bipartite articulé autour de la période de négociation avec les institutions de Bretton Woods :

- l'élaboration du Budget sous les régimes d'avant l'application du Programme d'Ajustement Structurel (première partie)
- l'élaboration du Budget à l'heure des négociations avec les organismes internationaux de financement (deuxième partie)

PREMIERE PARTIE

L'ELABORATION DU BUDGET SOUS LES REGIMES D'AVANT

L'APPLICATION DU PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL.

CODESRIA BIBLIOTHEQUE

Depuis l'indépendance du Dahomey en 1960, notre pays a toujours eu recours au vieux texte colonial portant "Régime Financier des territoires d'Outre-Mer" du 30 Décembre 1912 et à certains textes français relatifs aux finances publiques. Il s'agit du décret du 31 Mai 1862 sur la comptabilité publique, celui du 19 Juin 1956 réformant la procédure budgétaire et notamment l'ordonnance du 2 Janvier 1959 portant Loi Organique relative aux Lois de Finances (1).

C'est à partir du déclenchement du processus révolutionnaire du 26 Octobre 1972, avec pour principe de base la liquidation définitive de l'ancienne politique économique et financière, que le Bénin (alors Dahomey) se proposera de remédier à cette situation.

En effet, pour se conformer aux réalités du pays, les révolutionnaires vont opter pour une nouvelle politique économique et financière. Ainsi, une nouvelle Loi Organique sera adoptée le 26 Septembre 1986 conformément à la Loi Fondamentale du 26 Août 1977 : la Loi Organique N° 86-021 relative aux Lois de Finances.

Selon le Ministre des Finances et de l'Economie de l'époque, M. Hospice ANTONIO, cette loi est intervenue pour combler la lacune de la législation en matière budgétaire en "réaménageant les règles de préparation, de vote, d'exécution et de contrôle de l'exécution des Lois de Finances..." (2).

(1) cf : - Jean-Paul FERLAND op. cit. P. 11 et suivant

- Grégoire ALAYE

Reflexions sur la Loi Organique béninoise relative aux Lois de Finances (Loi Organique N° 86-021 du 26 septembre 1986)

Revue Béninoise de sciences juridiques et

Administrative N° 8 Mai 1987 P. 41

(2) voir journal Ehuzu N° 2764 du Jeudi 28 Août 1986 P.8

Mais faute de décrets d'application, cette Loi Organique restera lettre morte.

La première partie du présent travail va rendre compte des procédures d'élaboration du budget sous les régimes d'avant l'application du Programme d'Ajustement Structurel et décrira l'élaboration du budget sous les régimes de fait et les régimes constitutionnels.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE PREMIER

L'ELABORATION DU BUDGET SOUS LES REGIMES DE FAIT

Le budget se définit comme un acte qui détermine et décrit, prévoit et autorise toutes les activités de l'Etat tout en précisant les moyens de leur financement. La procédure budgétaire est alors "... l'ensemble des études, des délibérations, des décisions, des contrôles qui permettent d'établir des programmes, des activités de l'Etat et de veiller à ce que ce programme soit correctement exécuté." (1). Ceci pose un problème d'ordre politique et technique : il s'agit de déterminer quelle autorité politique a compétence pour préparer le projet de budget et quels sont les procédés utilisés pour évaluer les recettes et les dépenses inscrites dans le projet de budget.

SECTION 1er : LE PROBLEME DE L'INITIATIVE BUDGETAIRE

Le rôle interventionniste de l'Etat devenant de plus en plus important, il doit s'assurer que les objectifs prévus seront atteints au plus bas coût possible. Ainsi, le budget a très tôt pris la forme d'un instrument de planification économique et financière participant au rôle de développement économique joué par l'Etat au travers de toutes ses institutions. Comme l'indique Jean-Paul FERLAND, ce rôle de planification "... avait à ses origines des motifs essentiellement politiques : il s'agissait d'établir un contrôle strict du parlement sur le gouvernement," (2) à laquelle s'est ajoutée la volonté d'assurer une sage gestion des deniers publics. C'est donc le lieu où s'affrontent pouvoir exécutif et pouvoir législatif.

(1) Jean-Paul FERLAND

Législation Financière au Bénin (1982)

Document du CEFAP, page 2.

(2) Jean - Paul FERLAND op. cit. Page 4.

De façon générale, la préparation du budget relève des prérogatives de l'exécutif mais l'autorité gouvernementale qui en est chargée varie suivant les régimes.

En effet, en régime présidentiel comme aux Etats-Unis d'Amérique, la préparation du budget relève du Président assisté de ses conseillers du bureau du budget tandis qu'en régime britannique et français c'est au Ministre des Finances qu'incombe cette responsabilité. Au Bénin, puisque nous avons hérité de la tradition française en matière d'organisation des pouvoirs publics, c'est le ministre des Finances qui, sous l'autorité du Président de la République (ou du premier ministre selon le cas) à la charge de la prévision des recettes et des dépenses (1).

Paragraphe 1er : L'élaboration en recettes du budget

L'Etat, en tant que personne du droit public, doit payer ses agents, acquérir du matériel dans le cadre de l'activité des services de l'administration, entretenir ce matériel, participer aux oeuvres sociales etc..., ce qui nécessite une masse importante de dépenses. Il doit alors chercher les moyens pour couvrir ces charges, les évaluer avec précision afin de pouvoir répondre de manière plus ou moins satisfaisante à la sollicitation de chacun de ses partenaires.

En effet, l'évaluation des recettes se fait en fonction des renseignements fournis par les services financiers et c'est de son résultat que dépend l'importance du recours à l'emprunt. Ainsi, des méthodes d'évaluation pouvant permettre d'éviter des risques d'arbitraire ont été préconisées : il s'agit des méthodes d'évaluation automatique (anciennes méthodes) qui seront abandonnées au profit de méthodes plus souples actuellement en vigueur au Bénin.

(1) cf : Jean - Paul FERLAND op. cit. P. 11

I - Méthodes d'évaluation automatique

A ce titre deux (2) techniques peuvent être citées :

- La règle de la pénultième année :

Selon la règle de la pénultième année, l'évaluation se fait de façon forfaitaire sur la base des résultats du dernier budget exécuté au moment où l'on prépare le projet de budget ; c'est-à-dire que l'on porte au budget de l'année suivante, le montant des recettes de l'année précédente. Ainsi, dans le projet de budget de 1993 qui est proposé dans le courant de 1992, on prendra pour base les résultats du budget 1991.

Cette règle affiche un caractère trop sommaire et suppose une économie statique et un léger accroissement des recettes fiscales car il faut le reconnaître, l'évolution de la conjoncture économique et les modifications de la fiscalité restent interdépendantes. Cette méthode provoque donc des excédents de recettes en période de prospérité et de déficit en période de dépression.

Aussi adopte-t-on une nouvelle méthode : ce fut le système des majorations.

- Le système des majorations :

La pénultième année est toujours gardée comme base dans cette méthode, mais on ajoute aux résultats, la moyenne des accroissements de recettes des cinq (5) dernières années.

Soit par exemple, la valeur des impôts des cinq années suivantes :

1985.....	70 millions
1986.....	50 millions
1987.....	55 millions
1988.....	40 millions

1989.....50 millions
1990.....55 millions

En préparant le budget de 1992 au cours de l'exercice 1991, on prendra les résultats de 1990 selon la règle de la pénultième année ; donc 55 millions.

Soit les accroissements successifs de :

- 20 millions.....1985 - 1986
- 5 millions.....1986 - 1987
- 15 millions.....1987 - 1988
- 10 millions.....1988 - 1989
- 5 millions.....1989 - 1990

Le total des accroissements fait 55 millions sur cinq ans, d'où la moyenne de l'accroissement fait 11 millions ; alors la prévision devient $55 + 11 = 66$ millions pour l'année budgétaire 1992.

Son application ne présentant pas de résultats convaincants, ce système introduit en France en 1882 par Léon Say fut très tôt abandonné au profit de la méthode d'évaluation directe.

II. Méthode d'évaluation directe

Cette méthode consiste à partir des résultats acquis dans un passé récent avec pour possibilité de prévoir un futur immédiat grâce à l'évolution des techniques de prévision et une meilleure connaissance des flux et de leur interdépendance. Elle utilise les progrès réalisés en matière de comptabilité publique (pour la centralisation de recouvrement de l'année en cours) et les progrès de la comptabilité nationale (pour les prévisions sur l'assiette de l'impôt). On part le plus souvent des perspectives de recouvrement de l'année en cours assorties

de correction afin de pouvoir tenir compte des modifications de la législation fiscale à intervenir et des hypothèses élaborées par les structures d'étude économique et financière.

Paragraphe II : L'élaboration du budget en dépenses

Contrairement à l'évaluation des recettes qui est une procédure interne au ministère des finances, l'évaluation des dépenses associe tous les autres ministères que l'on qualifie de ministères dépensiers. Ces derniers envoient leur état de prévision au premier pour étude et discussion. A ce niveau, les discussions sont axées sur deux (2) catégories de crédits : les services votés et les mesures nouvelles.

I - Les services votés

Considérés comme la partie des demandes de crédits qui représente le minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le parlement, les services votés sont adoptés selon une procédure accélérée (les discussions ici sont limitées).

II - Les mesures nouvelles

Elles se définissent par rapport aux services votés et constituent des crédits qui correspondent à des décisions nouvelles entraînant une augmentation (ou une diminution éventuellement) des services votés. C'est généralement les opérations nouvelles envisagées ou des moyens supplémentaires (achat de matériel, accroissement des charges d'un service, création de service pour une activité nouvelle, modification de la réglementation des traitements de la fonction publique etc...)

Leur caractéristique essentielle est qu'elles sont toujours accompagnées de toutes les justifications nécessaires et du coût détaillé de chaque mesure (c'est le lieu des conflits entre ministères dépensiers et structures chargées de leur étude).

Au total, on peut retenir que la phase administrative de l'élaboration du budget n'a au fait pas connu de modification importante sous les régimes de fait depuis l'indépendance du pays jusqu'à la période de stabilité politique commencée à partir du 26 Octobre 1972, moment où le traitement des informations connaîtra de légères modifications.

III - Le traitement des informations en matière budgétaire sous la révolution

Deux (2) phases principales retiendront notre attention. Il s'agit de la phase antérieure à l'édiction de l'ordonnance 75-21 du 23 Mars 1975 et la phase ouverte par ladite ordonnance (1).

a) La phase antérieure à l'édiction de l'ordonnance 75-21 du 23 Mars 1975

Durant cette phase, la prévision en recettes était faite par tous les services chargés de l'assiette, du contrôle et du recouvrement des recettes fiscales (la direction des impôts, des douanes, du trésor et de la comptabilité publique) et des produits non-fiscaux (les entreprises publiques à caractère industriel ou commercial).

(1) Cf : Jean-Paul FERLAND op. cit. page 11.

Leurs prévisions sont transmises à la Direction du Budget qui les centralise pour la prochaine année financière, les arrête selon les techniques de l'évaluation directe et les communique ensuite au ministère des finances.

En ce qui concerne les dépenses, une circulaire est envoyée au mois de Juillet à tous les ministères dépensiers les invitant à faire connaître leurs propositions de dépenses pour la prochaine année financière à la Direction du Budget qui les récapitule, les comptabilise puis les présente sous la forme d'un premier projet budgétaire.

Le ministère des finances fixe les limites dans lesquelles devra s'inscrire le budget nouveau en fonction du rapport sur les grandes lignes d'orientation du budget qui lui est transmis par la commission de Programmation budgétaire. C'est alors que commencent les discussions budgétaires. Elles ont lieu entre le Directeur du Budget et les représentants qualifiés des ministères dépensiers, lesquels pouvaient être invités à corriger leurs propositions compte tenu du rapport de la commission de Programmation budgétaire et selon les directives du conseil des ministres relativement aux conditions de l'équilibre budgétaire. A ce stade, les ministres demandent au besoin l'arbitrage du conseil des ministres ou du chef du gouvernement.

Les propositions sont ensuite arrêtées au niveau de chaque ministère et transmises à la Direction du Budget qui les rectifie selon les cas et les dépose enfin sur le bureau du Conseil National de la Révolution pour vote et promulgation après approbation de l'ensemble du projet par le gouvernement.

b) La phase ouverte par l'ordonnance du 23 Mars 1975

Les modalités de la préparation administrative du budget ont connu des modifications avec l'ordonnance du 23 Mars 1975.

En effet, au niveau de chaque ministère, une nouvelle structure a la charge d'élaborer le projet de budget : la Direction des Affaires Financières et Administratives (D.A.F.A.) assistée de la Direction des Etudes et de la planification (D.E.P.). Cette dernière fournit aux D.A.F.A. une étude et une programmation de l'action concrète de tous les services et organismes relevant du Ministère en tenant compte des objectifs fixés par les instances politiques et sur la base des moyens humains et matériels disponibles (1).

En ce qui concerne la prévision des recettes, la procédure décrite plus haut n'est pas affectée.

Après cette étape administrative, le projet de budget est transmis au pouvoir législatif ou délibérant qui doit l'adopter avant sa promulgation par le Président de la République :

SECTION II : VOTE ET PROMULGATION DU BUDGET

Cause ou effet, la procédure d'adoption du projet de budget varie selon la conception politique des différents pays industrialisés (2). C'est ainsi qu'aux Etats-Unis d'Amérique, le congrès (chambre des Représentants et Sénat) peut modifier profondément le projet soumis par le Président et peut obliger le gouvernement dans ces conditions à revoir ses prévisions. Par contre en Grande-Bretagne, le droit d'amendement du parlement est peu élargi alors qu'en France il est strictement réglementé. Cette diversité dans les réglementations nationales en ce qui concerne le vote du budget dira Jean-Paul FERLAND est due à la manière dont ces différents pays ont tranché le

(1) Voir Jean-Paul FERLAND

Législation Financière I

Fascicule CEFAP Août 1971, p. 10 et suivant.

(2) Pays dont les africains héritent en général.

conflit entre le point de vue politique (protéger le pouvoir de décision de la représentation populaire) et le point de vue technique (éviter les gaspillages démagogiques et assurer le respect des contraintes qui découlent de la conjoncture économique et financière) (1).

Au Dahomey, depuis l'indépendance, l'organe disposant de ce privilège du législatif varie suivant les différents régimes qui se sont succédés (régimes de fait ou régimes constitutionnels.)

Etant donné que c'est le cas des régimes de fait qui nous préoccupe ici, nous verrons successivement les organes délibérants et leur fonctionnement sous les régimes issus de la proclamation du colonel SOGLO du 28 Octobre 1963, de l'ordonnance du 26 Décembre 1969 portant charte du directoire, de la charte du Conseil Présidentiel du 7 Mai 1970 et de la proclamation du gouvernement Militaire Révolutionnaire du 26 Octobre 1972 (2).

Paragraphe Ier : La proclamation du colonel SOGLO

C'est la première fois en République du Dahomey que l'on assiste à l'installation d'un régime de fait avec pour conséquence la dissolution de l'Assemblée Nationale et la suspension de la constitution du 26 Novembre 1960 (constitution de la première République).

(1) Cf : Jean-Paul FERLAND op. cit. page 14.

(2) Retenons qu'entre le 27 Novembre 1964 (date où M. Ahomadégbé a été porté à la Présidence par coup d'Etat civil) et le référendum de la constitution du 8 Avril 1968 il y a eu quatre (4) régimes de fait qui n'ont pas eu de base fondamentale d'action; raison pour laquelle notre étude ne les abordera pas.

du 28 Octobre 1963

L'article 3 de l'ordonnance N° 1 G.P.R.D./ (1) portant dissolution d'institutions et formation du gouvernement provisoire précise qu'un "....gouvernement provisoire... assumera jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles institutions, la plénitude des pouvoirs précédemment exercés par le Président de la République, le conseil des ministres et l'Assemblée Nationale."

En fait, le projet de budget, préparé par le Ministre d'Etat, chargé des Finances, des Affaires Economiques, du Plan, de l'Agriculture et de la Coopération (2) est soumis au gouvernement pour adoption et est promulgué par ordonnance selon l'article 6 alinéa 2 de l'ordonnance ci-dessus citée.

Paragraphe II : Ordonnance N° 69-53 D. du 26 Décembre 1969,
portant charte du Directoire

Après la proclamation du 10 Décembre 1969, (3) l'Assemblée générale des officiers de l'Armée a décidé le 11 Décembre 1969 de confier la responsabilité de l'Etat à un Directoire dont la charte adoptée le 26 Décembre 1969 dispose en son article 27 alinéa 3 que "les lois de finances, les lois de règlement et les lois de programme font l'objet d'une ordonnance".

(1) G.P.R.D. = Gouvernement Provisoire de la République du Dahomey.

(2) Article 3 aliéna 2 de l'ordonnance N° 1 G.P.R.D.

(3) 10 Décembre 1969 : coup d'Etat ayant renversé le régime Zinsou et instituant un directoire composé de trois (3) officiers supérieurs de l'Armée.

En fait le projet de loi de finances élaboré par le département chargé des finances est soumis au conseil du Directoire pour être promulgué par ordonnance aux termes de l'article 25 de l'ordonnance du 26 Décembre 1969 : "Les ordonnances et les décrets réglementaires sont pris obligatoirement en conseil du Directoire" après avis du Conseil Economique et Social (1).

**Paragraphe III : La charte du Conseil Présidentiel
du 7 Mai 1970**

Après analyse, nous pouvons affirmer avec M. Mensah Nathanaël Germain que "la charte de 1970 est une pseudo-constitution dans laquelle l'exécutif est tricéphale" (2). Il assure le pouvoir législatif ; mais il est difficile de dire exactement l'organe qui détient ce pouvoir au sein de l'exécutif tricéphale. Retenons simplement ici que les lois de finances font l'objet d'une ordonnance (article 40 alinéa 3 de la charte) après avis de l'Assemblée Consultative Nationale conformément aux articles 8 alinéa 2 et 9 de l'ordonnance N° 71-3 C.P. du 12 Février 1971 portant création, organisation et fonctionnement d'une Assemblée Consultative Nationale (3).

(1) Cf. article 37 alinéa 1 de l'ordonnance du 26 Décembre 1969

(2) L'exécutif comprend trois (3) organes : le Président de la République, le Gouvernement (en conseil des ministres) et le conseil Présidentiel.

(3) L'Assemblée Consultative Nationale a pour mission de faire au Gouvernement, toutes suggestions utiles en matière politique, économique et sociale.

**Paragraphe IV :: La Proclamation du Gouvernement Militaire
Révolutionnaire (G.M.R) du 26 Octobre 1972**

A partir du 26 Octobre 1972, s'ouvre une nouvelle ère politique en République du Dahomey. Le G.M.R. cumule les privilèges des pouvoirs exécutif et législatif jusqu'en 1974.

En effet avec l'ordonnance du 18 Novembre 1974, ordonnance N° 74-68, il est créé un organe qui s'apparente dans sa mission à un organe législatif ; le Conseil National de la Révolution (C.N.R.) chargé de voter le budget et de consentir l'impôt en attendant la mise en place d'institutions nouvelles (1). Le budget voté par le C.N.R. sur proposition du Ministre des finances, entendu en conseil des ministres est promulgué par une ordonnance du président de la République.

Eu égard à tout ce qui précède, nous pouvons conclure que l'étude de la préparation de la Loi de Finances sous les régimes de fait montre que celle-ci n'explique pas entièrement le processus d'adoption du projet du budget, le droit de voter étant une prérogative exclusive du parlement, organe délibérant des régimes constitutionnels.

(1) Article 1 à 5 de l'ordonnance N° 74-68 du 18 Novembre 1974.

CHAPITRE II :

L'ELABORATION DU BUDGET SOUS LES REGIMES CONSTITUTIONNELS

L'histoire constitutionnelle du Bénin n'a pas seulement connu des régimes de fait. Elle a été aussi marquée par des situations ayant conduit à l'adoption par référendum de véritables constitutions avec installation d'Assemblées Nationales (1).

Nous étudierons ici, comme précédemment, deux phases de l'élaboration du budget à savoir : la phase administrative et la phase législative.

SECTION I : LA PREPARATION ADMINISTRATIVE DU PROJET DE BUDGET

La phase administrative de l'élaboration du budget de l'Etat sous les régimes constitutionnels ne diffère pas fondamentalement de celle étudiée plus haut sous les régimes de fait. Il s'agira essentiellement de relever quelques particularités en tenant compte des périodes marquées par la révolution du 26 Octobre 1972.

Paragraphe Ier : La période antérieure aux institutions de la Révolution

Il s'agit de la préparation du budget de l'Etat sous les régimes semi-présidentiels de 1960 et de 1964 et le régime présidentiel de 1968.

(1) Il est à remarquer que ces Assemblées pour la plupart n'ont pas été opérationnelles pour des raisons d'instabilité politique.

Sous les régimes des constitutions du 26 Novembre 1960 et du 11 Janvier 1964, le projet de budget est préparé par la Direction du budget du ministère chargé des finances (1) sous l'autorité du vice-président de la République, chef du Gouvernement (2) entendu ensuite en Conseil des Ministres pour délibération (3) et transmis enfin à l'Assemblée Nationale pour examen et vote.

Par contre, sous le régime de la constitution du 8 Avril 1968, cette préparation est placée directement sous l'autorité du ministre des Finances suivie de la délibération en conseil des Ministres avant la phase législative.

**Paragraphe III :: La phase marquée par la loi fondamentale
du 26 Août 1977**

Le processus de l'élaboration de la loi de finances aura subi de profondes modifications avec l'avènement des institutions de la loi fondamentale.

En effet, la Loi de finances qui intègre selon l'article 2 alinéa 2 de la Loi organique N° 86-021 du 26 Septembre 1986 au sein d'un budget général, le budget national de fonctionnement, le programme national d'investissement et le budget d'équipement socio-administratif est préparé par le Conseil Exécutif National dont les attributions sont entre autres de :

- préparer le projet de plan d'Etat ;
- exécuter le plan d'Etat ;
- préparer le projet de budget de l'Etat ;

(1) Selon la procédure décrite au chapitre précédent.

(2) Voir Article 37. Ordonnance française N° 59-2 du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux Lois de Finances.

(3) Article 22 alinéa 2 Constitution du 26 Novembre 1960 et article 38 alinéa 8 Constitution du 11 Janvier 1964.

- exécuter le budget de l'Etat...etc (1).

Ce projet de budget est soumis à l'examen du Bureau Politique et du Comité Central du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (2) avant d'être transmis à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire (A.N.R.) pour étude et adoption. Il est important de noter que contrairement aux régimes d'avant la Révolution, le ministre chargé des Finances ne jouit pas d'une compétence exclusive en matière de préparation du budget.

De plus, la commission nationale budgétaire (presque identique dans ses fonctions à l'ancienne commission de programmation budgétaire) joue un rôle non moins important durant cette phase de l'élaboration. Cette commission dont les membres sont nommés chaque année par un décret pris par le Président de la République est dirigée par un présidium dont le Président est non le ministre chargé des finances, mais plutôt le ministre chargé du plan (le 1er n'en étant que le vice-président), dont les rapporteurs généraux sont les Directeurs des Affaires Financières et Administratives (D.A.F.A.) assistés par la Direction des Etudes et de ^{la} Planification (D.E.P.).

Cette commission est subdivisée en deux (2) sous-commissions qui sont respectivement la sous-commission des objectifs de production et du programme national d'investissement présidée par le Ministre chargé du Plan et de

(1) Voir Article 70 de la loi fondamentale. Cet article crée à notre avis une ambiguïté avec l'article 50 de la Loi Organique du 26 Septembre 1986 qui stipule : "Sous l'autorité du Président du Conseil Exécutif National, le Ministre chargé des Finances et le Ministre chargé du Plan, préparent les projets de Loi de Finances..."

(2) Article 50 Loi Organique du 26 Septembre 1986.

la Statistique (1) et la sous-commission des ressources qui, elle, est présidée par le Ministre chargé des finances et de l'économie. Cette dernière a pour mission de faire le point sur l'évolution des ressources financières par nature et par source alors que la première a pour mission :

- d'arrêter la liste des projets d'investissement par secteur et par source de financement ;
- d'arrêter les objectifs quantitatifs de production par secteur et par branche d'activité ;
- de dégager par projet et par secteur, la contrepartie béninoise et le concours du système international de coopération ;
- d'arrêter le montant du service de la dette publique ;
- de dégager les moyens humains et matériel d'accompagnement des objectifs retenus ;
- d'arrêter l'avant-projet des dépenses de fonctionnement par nature et par secteur (2)

En matière de l'élaboration du budget en recettes, le service compétent est celui de la centralisation et de la préparation du budget et plus particulièrement sa division des recettes.

En effet, après les opérations de collecte des informations, la division des recettes et de l'apurement procède aux réajustements et corrections avant l'arrêt des

(1) Au fait le Ministre chargé du Plan, de la Statistique et de l'analyse économique ne fournit que des renseignements sur l'environnement économique, renseignements devant servir à la préparation de la note de conjoncture économique et à une correcte élaboration du budget. Le travail technique revient à la Direction du budget du Ministère chargé des finances qui joue le rôle du 1er plan.

(2) Voir Analyse de M. Grégoire ALAYE. R.B.S.J.A. N° 8. p.44.

prévisions de recettes qui se fait sur la base de la note de conjoncture élaborée par la Direction des Etudes et de la planification (D.E.P.) du Ministère des Finances et de l'Economie ; c'est alors que ces résultats sont transmis à la sous-commission Ressources, compétente pour procéder aux réajustements définitifs en tenant compte de la mobilisation des ressources nationales et extérieures qui financeront le budget général de l'Etat.

En matière de dépenses, les propositions de dépenses des ministères dépensiers parviennent au service de la centralisation et de la préparation du budget pour l'opération de traitement qui se fait suivant les différentes composantes du budget de l'Etat.

Pour ce qui concerne le Budget National de fonctionnement, ces propositions de dépenses sont arrêtées conjointement par les Directeurs des Affaires Financières et Administratives et les Directeurs des Etudes et de la Planification de chaque ministère. Les propositions sont ensuite transmises à la sous-commission des objectifs pour un réajustement définitif. Elles sont récapitulées, comptabilisées et présentées sous la forme d'un avant-projet de budget.

S'agissant du budget d'équipement socio-administratif, c'est la division du budget d'Equipement et d'investissement qui est compétente et la procédure d'élaboration reste la même que précédemment.

En revanche pour le programme national d'investissement, c'est le Ministère du Plan et de la Statistique qui centralise les avant-projets d'investissement envoyés par les Directions des Etudes et de la Planification (D.E.P.) des ministères.

Ensuite, un réaménagement des deux (2) sous-commissions permet d'ajuster les prévisions de recettes aux propositions de dépenses. Leurs travaux sont présentés devant la commission nationale pour discussions, amendements et approbations. Un comité de synthèse choisi au sein de ladite commission se charge de l'élaboration de la note de conjoncture et c'est alors que les projets (non-plus avant-projet) seront présentés au Bureau Politique du Comité Central du Parti de la Révolution Populaire du Bénin pour observations (modifications si nécessaire) et soumission au comité central en session qui y apportera quelques modifications si nécessaire.

Enfin, examinés et arrêtés en Conseil Exécutif National (C.E.N.), les projets sont transmis par un décret de saisine du Président de la République, chef du gouvernement à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire pour examen et adoption.

SECTION II : la loi des finances et le pouvoir législatif

Cette phase de l'élaboration pose trois (3) sortes de problèmes que nous essayerons d'analyser successivement. Il s'agit du problème de dépôt du projet de loi de finances, de celui du droit d'amendement des parlementaires et du problème du délai d'examen et d'adoption du projet.

Paragraphe Ier : Le dépôt du projet de Loi de Finances.

Aux termes de l'article 38 de la Loi Organique N° 59-2 du 2 Janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le projet de Loi de Finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives est déposé au plus tard le premier Mardi du mois d'Octobre (1) de l'année qui précède

(1) La Loi Organique du 26 Septembre 1986 fixe le délai du dépôt du projet du budget au 31 Octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget (article 51).

l'année d'exécution du budget et immédiatement soumis à l'examen d'une commission parlementaire. Précisons que le rapport définit l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir alors que les annexes explicatives précisent :

- Le coût des services votés, les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés, notamment les crédits affectés aux créations, suppressions et transformations d'emploi ;

- L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;

- La liste des comptes spéciaux du trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes ;

- La liste complète des taxes parafiscales (1).

Au cas où le projet de loi de finances n'aura pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République (ou le cas échéant le le Président du conseil) demande d'urgence à l'Assemblée l'autorisation de reprendre le budget de l'année précédente par douzièmes provisoires (2).

Si aucun projet de Loi de Finances rectificative n'est déposé pendant l'année budgétaire en cours, le gouvernement (ou

(1) Article 32 Loi Organique du 2 Janvier 1959, article 39 Loi Organique du 26 Septembre 1986.

(2) Article 51 alinéa 6. Constitution du 26 Novembre 1960 ; article 73 constitution du 11 Janvier 1964 ; article 73 constitution du 8 Avril 1968 ;

le Conseil Exécutif National sous la révolution) avant l'ouverture de la session budgétaire adresse à l'Assemblée au plus tard le 1er Juin (30 Septembre sous la révolution) un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques (1).

Paragraphe II :: Droit d'amendement des parlementaires.

Le projet de loi déposé sur la table du bureau de l'Assemblée est transmis immédiatement à la commission compétente pour appréciation et étude.

Elle présente après examen du projet, une communication mettant l'accent sur les problèmes éventuels que peut poser l'exécution de ce projet et fait des propositions quant à sa recevabilité et son inscription à l'ordre du jour de la session budgétaire. Si l'irrecevabilité est prononcée, le dossier est renvoyé au président de la République avec les observations du bureau de l'Assemblée. Par contre si l'inscription est prononcée, il se pose le problème du droit d'amendement reconnu par presque toutes nos constitutions (2) aux parlementaires (exception faite de la Loi Fondamentale du 26 Août 1977). Ils peuvent donc faire des amendements et même proposer des articles additionnels au projet de loi de finances. Cependant, cette prérogative est limitée dans la mesure où aucun article additionnel ne peut être présenté sauf s'il tend à supprimer ou à réduire une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

(1) Article 38 alinéa 3 Loi Organique de 1959 ; article 51 alinéa 2 Loi Organique de 1986.

(2) Article 49 constitution de 1960; article 66 constitution de 1964 ; article 68 constitution de 1968 ;

De plus, les propositions et amendements déposés par les parlementaires ne sont recevables que lorsque leur adoption n'aurait pour conséquence ni une diminution des ressources, ni la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés de propositions d'augmentation de recettes ou d'économie équivalente (1).

**Paragraphe III :: La durée de l'examen et de l'adoption
du projet de Loi de Finances.**

En vertu du dernier alinéa de l'article 39 de la loi organique de 1959 le projet de Loi de Finances déposé au parlement doit être examiné et adopté dans un délai de soixante-dix (70) jours après le dépôt du projet (la constitution de 1968 prévoit quarante-cinq (45) jours en son article 75 ; la Loi Organique de 1986 prévoit soixante (60) jours en son article 51 alinéa 3 et la constitution 1990 précise le 31 Décembre en son article 110).

Au cas où ce délai ne serait pas respecté, le gouvernement saisit pour ratification l'Assemblée convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze (15) jours. Si le budget n'est pas voté à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance (Solution qui limite les pouvoirs financiers du parlement).

(1) Article 42 alinéa 1 et 2 loi organique de 1959; article 47 constitution de 1960; article 68 constitution de 1964; article 70 constitution de 1968; article 135 alinéa 2 et 3 du règlement intérieur de l'ANR devenu article 134 alinéa 2 et 3 du nouveau règlement du 1er Septembre 1986 : article 107 constitution 1990.

DEUXIEME PARTIE

L'ELABORATION DU BUDGET A L'HEURE DES NEGOCIATIONS AVEC LES

ORGANISMES INTERNATIONAUX DE FINANCEMENT

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Dans les premières années du déclenchement du processus révolutionnaire fondé sur l'idéologie socialiste, l'Etat béninois, dans le souci d'adapter la situation économique à la réalité politique, a pris des mesures allant dans le sens de l'accroissement des revenus de l'Etat. Pour ce faire, il a développé une nouvelle politique budgétaire caractérisée par la prise en charge des secteurs vitaux de l'économie et la mise sur pied de nouvelles structures d'action.

Mais force est de constater que cette politique budgétaire menée jusqu'en 1988 va, sous l'effet de la crise économique déclencher un certain nombre de problèmes engendrant non seulement une crise budgétaire profonde, mais surtout la crise de l'Etat lui-même. Cette situation amènera les autorités de l'Etat à engager une réforme générale en collaboration avec les institutions de Bretton Woods. Cette réforme du reste, ne demeurera pas sans conséquence sur la vie économique, politique et sociale de l'Etat.

A cet effet, la deuxième partie du présent travail sera consacrée aux conséquences socio-économiques de la politique budgétaire antérieure et à la description d'une nouvelle politique budgétaire pour le Bénin.

CHAPITRE PREMIER :

LES CONSEQUENCES SOCIO-ECONOMIQUES DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE ANTERIEURE.

Une analyse efficiente de la procédure antérieure de l'élaboration du budget, fait apparaître qu'elle demeure l'un des facteurs essentiels de la crise de l'Etat des années quatre-vingt, entraînant de fait la crise budgétaire ayant engendré la réforme des finances publiques.

SECTION 1er : LA CRISE BUDGETAIRE

Les causes de cette crise peuvent être recherchées au double plan du mouvement interventionniste de l'Etat dans la vie économique et de la mauvaise politique budgétaire antérieure.

Paragraphe I : Le développement de l'interventionnisme étatique

L'intervention économique de l'Etat va s'accroître considérablement avec le choix de l'option socialiste de développement à partir de 1974.

En effet, à partir de cette date, l'Etat béninois a procédé à une vague de nationalisation et de création d'entreprises publiques. De 1974 à 1981, le nombre des entreprises publiques est passé d'une quinzaine à près de cent vingt-six (126) (1), l'Etat devenant ainsi le principal agent

(1) Cf : René Auguste ALI-YERIMA
Cours de Grands Services Publics et Entreprises Nationales
Cours de Maîtrise Es-Sciences Juridiques (1991-1992)

de l'activité économique du pays. Cet état de chose a entraîné l'accroissement des recettes et des dépenses de l'Etat avec une assistance extérieure considérable (voir tableau 1 page 36). Il apparaît dès lors un mouvement de fonds entre les deux (2) partenaires que constituent l'Etat et ces entreprises. L'Etat met à la disposition de ces entreprises des fonds pour leur mise en marche et ces dernières versent en contrepartie des dividendes, des taxes et des impôts (toutes choses qui constituent un véritable potentiel de ressources budgétaires) (1).

Mais très tôt, à partir de 1980, ces entreprises ne pourront plus faire face à leurs obligations à cause de leur mauvaise situation financière caractérisée essentiellement par la pratique du clientélisme et la mauvaise politique de l'emploi adoptée par l'Etat béninois.

I - La pratique du clientélisme

L'une des principales causes de la crise des entreprises publiques provient des conditions de nomination des cadres aux postes de responsabilité. La seule compétence exigée était la défense par tous les moyens des intérêts du Parti (Parti Etat) et surtout le patriotisme. La conséquence en est que, non seulement ces agents ont fait preuve d'une inefficacité flagrante face à la mission qui leur était dévolue, mais surtout, ils se sont accrochés à leur poste par tous les moyens en maintenant les bonnes relations avec les supérieurs par le biais des détournements de deniers publics et de la corruption. L'implication de cette pratique a évidemment influé directement sur le niveau des recettes et des dépenses de l'Etat.

(1) L'ordonnance 74-75 du 16 Décembre 1974 prévoit un versement de 85% du bénéfice des entreprises publiques au budget de l'Etat, mais la loi N° 82-008 du 30 Décembre 1982 a ramené la part versée au budget de l'Etat à 70% desdits bénéfices.

Tableau 1 : Budget de l'Etat (compte consolidé
en million de francs C.F.A)

Années	Recettes	Dépenses courantes	Dépenses en capital	Assistance extérieure
1972	13,1	12,0	7,5	6,5
1973	13,3	12,8	6,1	5,6
1974	15,2	14,2	12,1	11,2
1975	16,1	15,7	8,2	7,8
1976	22,6	15,9	17,4	7,7
1977	25,15	23,90	22,86	22,43
1978	27,15	24,30	22,97	22,62
1979	28,67	24,30	30,52	25,07

Sources : Rapports B.I.R.D. 1973 et 1979

Rapports F.M.I. 1980, Commission Economique des Nations Unis pour l'Afrique. Evolution et perspectives de l'économie béninoise : 1970-1990, Rapport provisoire, Cotonou, 1983 Annexe 1.

II - La mauvaise politique de l'emploi

Le secteur public, considéré comme un instrument de régulation économique "devait aider l'Etat à résorber le chômage des jeunes diplômés. En raison de cette fonction, les entreprises publiques furent astreintes jusqu'en 1986 à une création artificielle de l'emploi tous les ans, car le Conseil Exécutif National (CEN), sans tenir compte de leurs besoins réels en personnel, ni du profil des postes disponibles, y répartit chaque année des diplômés de l'enseignement supérieur." (1) Guidé donc par la mise en oeuvre du plan d'action de la politique d'un "Bénin nouveau où il fera bon vivre pour chaque béninoise et pour chaque béninois", l'Etat procède à l'intégration directe et inconditionnelle des jeunes diplômés dans la fonction publique. Cette pratique aura des incidences fondamentales sur les finances publiques et de ce fait affectera la politique budgétaire en cours. Ainsi les effectifs de la fonction publique sont passés de 15.000 en 1975 à 47.000 en fin 1985 sans compter le personnel militaire (non moins important) et absorbent près de 70 % du budget national de fonctionnement selon la classification économique du tableau 2 (page 38).

En outre, on assiste à des initiations de projets sans étude préalable, sans lendemain, qui ne tiennent compte ni de l'intérêt général, ni de la réalité socio-économique, mais dictées par un sentiment d'intérêt personnel, accompagné d'usage de faux en écriture et de détournements de deniers publics.

(1) cf : Théodore HOLO
Pathologie du Secteur Public béninois
R.B.S.J.A N° 12 Juin 1989 p.6.

Tableau 2 : Dépenses budgétaires courantes 1972-1980

en % du total.

	1972	1975-1977	1978-1980
<u>Classification fonctionnelle</u>			
Administration générale....	.32,1.....	22,1.....	20,1
Ordre public et sécurité....	..-.....	6,4.....	3,0
Défense nationale.....	.10,7.....	13,2.....	17,7
Enseignement.....	.28,0.....	33,2.....	31,7
Santé publique.....	.10,6.....	10,3.....	8,9
Services économiques.....	..8,0.....	8,5.....	8,7
agriculture.....	..-.....	(5,4).....	(4,6)
Voirie.....	..-.....	(1,0).....	(2,5)
Autres non classés.....	.10,6	-	-
	-----	-----	-----
Total des dépenses courantes	100,0	100,0	100,0
<u>Classification économique</u>			
Traitements Salaires.....	.62,6.....	71,3.....	67,8
Matériaux et fournitures....	.13,4.....	11,0.....	9,3
Autres biens et services....	..6,4.....	6,1.....	11,7
Subventions et autres			
tranferts.....	.14,6.....	11,6.....	11,2
Dette publique.....	..3,0	-	-
	-----	-----	-----
	100,0	100,0	100,0

Source : Fonds Monétaire International. Evolution récente de l'économie, (document confidentiel), Washington, 3 Septembre 1981 p. 38.

Toutes ces situations, caractéristiques de la politique budgétaire antérieure, ne peuvent pas rester sans avoir des conséquences dramatiques sur les finances de l'Etat.

Paragraphe III : La politique budgétaire antérieure

La politique budgétaire antérieure est essentiellement caractérisée par l'inexistence de textes, et leur non-respect lorsqu'ils existent.

En effet, au Bénin, jusqu'à la veille de l'année du démarrage effectif du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), il n'existait pas de règles formelles d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget (1).

La préparation du budget n'a jamais tenu compte des réalités conjoncturelles ; il ne s'agissait que de budgets fictifs équilibrés par des montants imaginaires (2). La priorité était accordée aux crédits de matériel de l'administration générale, au détriment des crédits relatifs au domaine économique. On assistait en outre à l'invention ou à la surestimation de certaines dépenses dites de défense nationale, d'ordre public et sécurité etc... (voir tableau 2 page 38).

(1) La loi organique n°86-021 du 26 Septembre 1986 devant servir de code budgétaire n'a jamais connu un début d'application.

(2) voir Wilfrid P.C. AMETOOYONA.

La préparation du budget en République du Bénin à l'heure des négociations avec le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale.

Mémoire de Maîtrise es-Sciences juridiques

FASJEP.1989 - 1990 P. 13.

Une autre cause, caractéristique de la mauvaise politique budgétaire antérieure est la direction de l'Etat par le parti. Toutes les structures, toutes les organisations émanant du parti fonctionnaient sur les recettes budgétaires de l'Etat et leurs dépenses étaient qualifiées de dépenses de souveraineté.

De plus, la présidence du présidium de la commission Nationale Budgétaire confiée au Ministre du plan et de la statistique dans le cadre de la préparation du budget ne pouvait vraiment contribuer à l'application d'une bonne politique budgétaire. La Direction du budget, la structure la plus indiquée à cet effet était sous la tutelle du Ministre des Finances qui lui n'était que le vice-président de ladite commission.

Toutes ces entorses, aggravées par la confusion des pouvoirs entre les ordonnateurs et les comptables publics dans la pratique des ordres de paiement, caractéristique de la majorité des décaissements devaient conduire inévitablement à la caducité des structures budgétaires.

Ce malaise n'a pas été seulement la conséquence de l'option socialiste. Au delà de l'option idéologique, sévissait une crise générale liée à l'environnement économique et international.

En effet, la dépression observée au niveau des recettes était à la fois liée aux difficultés financières croissantes des entreprises publiques, à l'amenuisement de l'assiette fiscale, à la diminution des revenus pétroliers après la baisse des cours en 1986 et au développement des activités du secteur informel. C'est ce qui explique le déséquilibre flagrant observé entre les recettes et les dépenses à partir d'un certain moment. A la date du 31 Décembre 1987, 60,5 milliards

environ de recettes n'étaient pas recouverts et les arriérés extérieurs de l'Etat étaient évalués à 60,2 milliards de francs CFA sans contrepartie en recette (1).

Ces dernières années la situation des institutions budgétaires béninoises s'est dans une large mesure dégradée. De même le droit budgétaire béninois a subi de profondes mutations.

En effet des mesures de redressement ont été prises par les autorités compétentes ; mais elles se sont révélées inefficaces." pour la fin d'année 1991, les statistiques officielles affichent un endettement cumulé d'environ 620 milliards de francs CFA pour l'économie béninoise, soit 300 milliards de dettes intérieures et 320 milliards de dettes extérieures... Dans les 300 milliards de dettes intérieures il faut compter 118 milliards pour le passif laissé à l'Etat par les trois banques nationalisées en 1975 : la BCB, la BBD, la CNCA (2). Le déficit prévisionnel du budget de fonctionnement de l'Etat pour 1991 est de l'ordre de 32 milliards CFA, soit environ 40 % " (3).

(1) cf : Ministère des Finances
Document-cadre de politique économique et financière 1989 - 1992 page 4.

(2) BCB = Banque Commerciale du Bénin.
BBD = Banque Béninoise pour le Développement.
CNCA = Caisse Nationale de Crédit Agricole.

(3) cf : Richard ADJAHO
La faillite du contrôle des Finances Publiques au Bénin
(1960 - 1990)
Les éditions du Flamboyant 1992 P. 177

Il a fallu donc dépasser ce qui était devenu anachronique et aller au delà des considérations politiques afin de pouvoir s'insérer dans la réalité économique internationale. Ainsi notre pays le Bénin, à partir de la Conférence Nationale des forces vives de la Nation de Février 1990, a adopté une nouvelle ligne politique pouvant inspirer confiance aux bailleurs de fonds. Il est entré de ce fait dans l'ère du Renouveau démocratique avec l'adoption le 11 Décembre 1990 d'une nouvelle constitution qui nous introduit de plein pied dans la gamme des réformes, parmi lesquelles la réforme des finances publiques.

SECTION II :: LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

Pour bénéficier du soutien de la communauté internationale, les autorités ont très tôt su qu'il fallait rétablir les conditions d'une croissance économique conforme aux réalités du pays dans le but d'assurer le retour des finances publiques à une position viable. C'est sur cette base qu'en collaboration avec le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale, les autorités de Renouveau ont mis sur pied un programme de réformes économiques et financières. Ce programme aura pour objectifs de réorienter la politique économique en faveur du secteur privé grâce à des stratégies bien adaptées et au retour à l'orthodoxie budgétaire.

Paragraphe 1er :: Objectifs et stratégies de la réforme

IL s'agira pour la période 1989 - 1991 d'élever au-dessus de trois pour cent (3 %) dans un contexte macroéconomique et financier viable le taux de croissance du P.I.B. (Produit Intérieur Brut) en termes réels à moyen terme avec une

répartition équitable des revenus. Ceci permettra d'aboutir à une meilleure utilisation des ressources, une répartition adéquate des fonctions entre les divers partenaires de l'économie, à l'élévation à deux pour cent (2 %) au moins du taux de l'épargne (à partir de 1991) à la réhabilitation du système bancaire (favoriser l'intermédiation financière et le retour des capitaux sortis depuis quelques années).

Le rééquilibrage des finances publiques devra donc s'appuyer essentiellement sur le rétablissement d'un excédent au niveau des opérations courantes (à partir de 1990) et l'amélioration des affectations des ressources avec :

- Le renforcement de la mobilisation des ressources,
- La réduction et la restructuration des dépenses de fonctionnement,
- L'amélioration du financement des fournitures et des matériels spécialement destinés à l'entretien, à la vulgarisation agricole, à l'éducation et à la santé (1).
- La réduction de la masse salariale grâce à la politique de départ volontaire à la retraite des agents permanents de l'Etat, l'application rigoureuse des règles régissant la retraite (2).

(1) cf : Ministère des Finances
Mémorandum aux pays et institutions donateurs participant au Programme Spécial pour l'Afrique (PSA).
Programme d'Ajustement Structurel (PAS). pour la République du Bénin. Mars 1989 P. 13 et 14.

(2) Il s'agira d'avoir pour 1991 une fonction publique dont l'effectif sera d'environ 41000 personnes avec des dépenses d'environ 37 milliards de F CFA par rapport à l'effectif en 1989 de 47000 et des dépenses en personnel de 45 milliards de F CFA en 1987.

- La mise en oeuvre de mesure permettant aux nouveaux diplômés de trouver un emploi indépendant en dehors du secteur public.

D'autres mesures seront prises dans le cadre d'un programme de restructuration des entreprises publiques en vue de la réduction du montant des subventions et transferts courants aux entreprises et établissements publics. Ainsi la politique de gestion des ressources du secteur public au cours des prochaines années devrait être orientée vers :

- la gestion plus efficace des ressources des investissements mobilisables ;
- la poursuite et le renforcement de la réduction des pertes et du désengagement de l'Etat du secteur parapublic ;
- la réforme de la fonction publique dans le but de rationaliser et de rendre plus efficace l'administration et assurer l'existence d'une fonction publique qualifiée et motivée.
- la sélection des projets d'investissement grâce à une étude préalable démontrant leur justification technique, économique et financière et le renforcement de la capacité de suivi de l'exécution de ces projets ;
- la restructuration et la réhabilitation du secteur des entreprises publiques (surtout la réduction des entreprises publiques et leur réadaptation à la réalité socio-économique).

Cette réorientation de la gestion des ressources publiques sera renforcée par la création de la Commission Nationale de Suivi de l'Application de Programme d'Ajustement

Structurel (CNSAPAS) (1) dont la mission est de :

- centraliser et coordonner toutes les actions visant à assurer la bonne exécution du PAS ;
- veiller à la réalisation des objectifs contenus dans ledit programme ;
- établir des rapports périodiques sur l'exécution du programme de redressement de l'économie nationale et d'envisager les dispositions qu'il conviendrait de prendre pour surmonter les difficultés éventuelles.

Toutes ces mesures, ajoutées au gel du recrutement dans la fonction publique, à la suppression de l'indemnité de résidence, au gel de l'incidence financière des nominations, des réclassements, des promotions et des avancements etc.. visent principalement l'allégement de la machine budgétaire avec le rétablissement des procédures budgétaires orthodoxes.

Paragraphe II : La restauration de l'orthodoxie budgétaire

La réforme des finances publiques a entraîné la mise en vigueur des règles de la comptabilité publique et les procédures budgétaires bafouées sous le régime du Parti de la Révolution Populaire du Bénin.

Compte tenu de la nécessité de consolider les opérations financières de l'Etat, les implications financières du PAS ont été retracées dans un tableau appelé tableau consolidé des opérations financières de l'Etat (TOFE). C'est un tableau

(1) La CNSAPAS a été créée par décret N° 89 - 313 du 8 Août 1989 et a subi un réaménagement par décret N° 92-73 du 19 Mars 1992.

prévisionnel qui décrit la situation financière de l'Etat et détermine dans le même temps les moyens financiers nécessaires, permettant de faire face au déficit. Selon ce schéma, le niveau des recettes doit atteindre 61,5 milliards en 1991, 69,9 milliards en 1992 et 76,9 milliards en 1993 (selon le tableau 3 page 47). Pour ce faire, des mesures rigoureuses doivent être mises en oeuvre pour renforcer les recettes au niveau des administrations fiscales et parafiscales (la direction des douanes, des impôts, du trésor, la caisse Autonome d'Amortissement en ce qui concerne le recouvrement de la contribution des entreprises publiques viables au service de leur dette extérieure).

Des actions doivent être alors définies en vue de :

- l'unification de la préparation du budget englobant dans un document unique toutes les recettes, dépenses et moyens de financement de l'Etat ;
- l'établissement d'un programme visant à améliorer la transparence et la fiabilité des opérations d'élaboration, d'exécution et de contrôle des opérations budgétaires grâce à la révision de la nomenclature budgétaire (1) et l'adoption d'une ^{nouvelle} loi organique relative aux finances publiques dont il faut assurer l'application effective ;
 - la réforme du système fiscal ;
 - la maîtrise des dépenses courantes et la restructuration de leurs composantes ;

(1) Une nouvelle nomenclature a été adoptée par décret N° 92-57 du 6 Mars 1992 portant Nomenclature du budget général de l'Etat.

Tableau 3

Bénin : Opérations consolidées de l'Etat, 1988-1994(en milliards de francs CFA)

	1988	1989	1990	1991	1991	1992	1993	1994
			(Prév. Oct. 90)	(Prév. Oct. 90)	(Prév. Fév. 91)	(Proj)	(Proj)	(Proj)
Recettes totales ..	61,4	44,9	51,4	62,0	61,5	69,9	76,9	83,0
Dépenses totales ..	107,6	95,9	103,3	112,0	109,4	111,2	114,0	113,8

SOURCE : Relevé des conclusions des discussions entre la délégation béninoise et les services du Fonds Monétaire et de la Banque Mondiale Washington, 28 Janvier - 1er Février 1991

- la programmation plus efficace des investissements publics ;

- l'apurement graduel des arriérés de paiement de l'Etat.

Eu égard a tout ce qui précède, pouvons-nous conclure que le retour aux pratiques plus conformes à l'orthodoxie financière insère effectivement le droit budgétaire béninois dans la réalité socio-économique et financière actuelle ?

Les Pouvoirs Publics ne doivent-ils pas avoir recours à une Nouvelle Politique Budgétaire béninoise qui, tout en s'inspirant de l'ancienne prend ses distances avec elle afin de pouvoir répondre aux nécessités de notre démocratie naissante ?

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II :

UNE NOUVELLE POLITIQUE BUDGETAIRE POUR LE BENIN

L'observation des institutions politiques et la répartition des compétences financières au Bénin depuis l'indépendance fait apparaître un phénomène de "rebudgétisation" caractérisé par l'intégration au budget de l'Etat de certaines charges et ressources qui pouvaient en être retirées.

Cette situation a été suivie par la faiblesse, ou mieux l'incompétence de l'administration économique et financière. Ainsi, la Nouvelle Politique Budgétaire (N.P.B.) doit essentiellement viser à la fois la réforme de l'administration économique et financière et la planification financière de l'Etat.

SECTION Ier : LA REFORME DE L'ADMINISTRATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Les finances publiques étant considérées comme le nerf d'un Etat, le projet de budget depuis l'indépendance du Bénin à nos jours a toujours été préparé par le ministre chargé des finances sous l'autorité du Président de la République, chef du Gouvernement. Cet état de chose présente certains inconvénients à savoir :

- les évaluations de dépenses démagogiques et de recettes imaginaires sans possibilité de correction efficace ;
- le non-respect des textes régissant la procédure d'élaboration du budget ;

- la lenteur administrative dans la transmission des documents budgétaires.

Toutes ces raisons militent en faveur de l'adoption d'une nouvelle procédure budgétaire.

**Paragraphe Ier : Nouvelle procédure administrative
d'élaboration du budget**

Pour pallier à la situation décrite précédemment, il convient que le projet de budget soit préparé sous l'autorité du chef du gouvernement, le Président de la République jouant dans ce cas le rôle de "gendarme de l'administration". Il sera assisté du Conseil Economique et Social dont il doit régulièrement prendre l'avis sur tout ce qui a rapport à l'économie et aux finances de l'Etat. (cela suppose l'amendement de la constitution du 11 Décembre 1990 dans le sens de l'adoption d'un régime parlementaire).

De plus, pour assurer l'efficacité de la loi de finances, il convient d'orienter la procédure d'établissement du budget suivant le plan ci-après :

Mois de Janvier : Etablissement des perspectives de dépenses et de recettes pour l'exercice suivant par la direction du budget.

Mois de Février : Le gouvernement précise l'orientation du budget futur (précision des objectifs) en collaboration avec le conseil économique et social.

Mois de Mars : - Détermination de l'enveloppe des mesures nouvelles par le gouvernement en fonction des priorités de sa politique.

- Lettre circulaire du directeur du budget aux ministères dépen- siers pour l'envoi de leur prévision de dépenses.

Mois d'Avril : - Recensement par la direction du budget des mesures nouvelles et leur justification.

- Révision des services votés.

Mois de Mai : - Communication au gouvernement par la direction du budget des mesures acquises, des mesures nouvelles de reconduction.

- Détermination des actions prioritaires et redéploiement au besoin du budget de reconduction.

Mois de Juin : - Mise au point par les ministères et par la direction du budget du détail des décisions budgétaires suivi d'un rapport de présentation des tableaux d'affectation comptable du budget général, des opérations d'investissement de l'administration centrale.

- Transmission du premier document budgétaire au conseil économique et social pour avis. (durée 30 jours).

Mois de Juillet : Examen du premier document budgétaire par le conseil économique et social.

Mois d'Août : - Modification au besoin du premier document budgétaire en tenant compte des recommandations du conseil économique et social.

- Impression des fascicules budgétaires.

- Adoption en conseil des Ministres du projet de budget avec la précision du montant des recettes et des dépenses et la détermination de l'équilibre financier.

- Conférence de presse par le ministre chargé des finances sur le texte du projet.

Mois de Septembre : - Transmission du projet de budget au bureau de l'Assemblée Nationale.

- Réception par le Conseil Economique et Social des objections, propositions ou recommandations des citoyens au sujet du texte de budget (durée : 20 jours).

- Communication du conseil économique et social au bureau de l'Assemblée Nationale au sujet des recommandations, propositions et objections reçues.

Mois d'Octobre : Examen du projet de budget par l'Assemblée Nationale (durée 60 jours).

Mois de Décembre : Au plus tard le 15 : promulgation et transmission à la cour de discipline budgétaire, financière et sociale pour suivi de l'exécution (1).

Ce nouveau calendrier pourra permettre à l'administration économique et financière, de cerner de près les objectifs et les moyens pouvant intervenir dans une élaboration efficace du projet de budget, tout en contribuant à l'élimination des dépenses démagogiques et des évaluations de recettes trop imaginaires.

Mais de telles ambitions supposent l'intervention de nouveaux organes de conception.

(1) Une Cour de discipline budgétaire, financière et sociale devra être créée.

Paragraphe II : Les nouveaux organes de l'administration économique et financière

Il s'agit particulièrement de la création à la présidence de la République d'un "Commissariat au Programme" et sous l'autorité de la Cour Suprême d'une "Cour de discipline budgétaire, financière et sociale".

Le commissariat au programme, composé de deux (2) services à savoir : le service analyse-programme et le service analyse-économie sera chargé de rechercher, d'établir, d'évaluer les programmes selon les priorités du gouvernement, en tenant compte des objectifs arrêtés en Conseil des Ministres.

En outre, dans l'analyse des programmes alternatifs correspondant aux objectifs définis, il sera chargé de préciser les moyens et les perspectives d'avenir, les implications de la confrontation des objectifs et des moyens. Ainsi, un tel travail permettra à l'autorité ayant le pouvoir de décision budgétaire de faire des choix conséquents.

La cour de discipline budgétaire, financière et sociale quant à elle, à l'instar de la cour de discipline budgétaire et financière française, aura la charge de garantir le respect de la procédure budgétaire d'élaboration et d'exécution du budget et de veiller à la survie des programmes budgétaires allant dans le sens de l'action sociale. Ce dernier aspect nous intéresse particulièrement car il est à remarquer que le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) au Bénin a créé notamment des déflatés, des diplômés sans emploi sans structures d'accueil efficaces.

Les autorités ne s'intéressent en effet qu'aux départs ciblés ou volontaires sans avoir préparé auparavant, les conditions de survie de ces victimes laissées-pour-compte et livrées à la maladie, à la mendicité et surtout au vol. Cette situation demeure la cause de l'insécurité grandissante observée dans nos villes et campagnes.

Cette cour devra sanctionner en outre, toutes les transgressions des règles budgétaires et les agents impliqués dans la mauvaise application du minimum budgétaire légué aux couches déshéritées.

SECTION II : LA PLANIFICATION FINANCIERE DE L'ETAT

La planification financière de l'Etat, un modèle cohérent de croissance économique, devra définir les objectifs de développement de l'ensemble de la nation pour une période déterminée (1). De ce fait, une élaboration économique du budget s'impose.

Paragraphe Ier : Nécessité d'une élaboration économique

Le budget général de l'Etat sera défini comme retraçant pour une année civile, l'ensemble des ressources et des charges imputées à un compte unique géré par un ordonnateur unique qui est le ministre des finances.

Ce retour à l'unicité budgétaire n'implique pas que toutes les dépenses publiques soient autorisées et prévues par la Loi

(1) Voir Pierre Lalumière op. cit. p. 200.

de Finances, la politique de "débudgétisation" entamée sous le Renouveau doit être poursuivie et exclure de la Loi de Finances certaines opérations devant être mises à la charge d'organismes juridiquement autonomes de l'Etat.

Il s'agit en fait de passer de l'établissement des "budgets objectifs" à l'adoption de "budgets économiques" qui devra prendre en considération le schéma de croissance économique élaboré par le service "analyse-économie" du commissariat au programme de la présidence de la République. Ainsi, les crédits budgétaires d'investissement ne seront alloués que s'ils ont été auparavant prévus par le programme de planification financière de l'Etat.

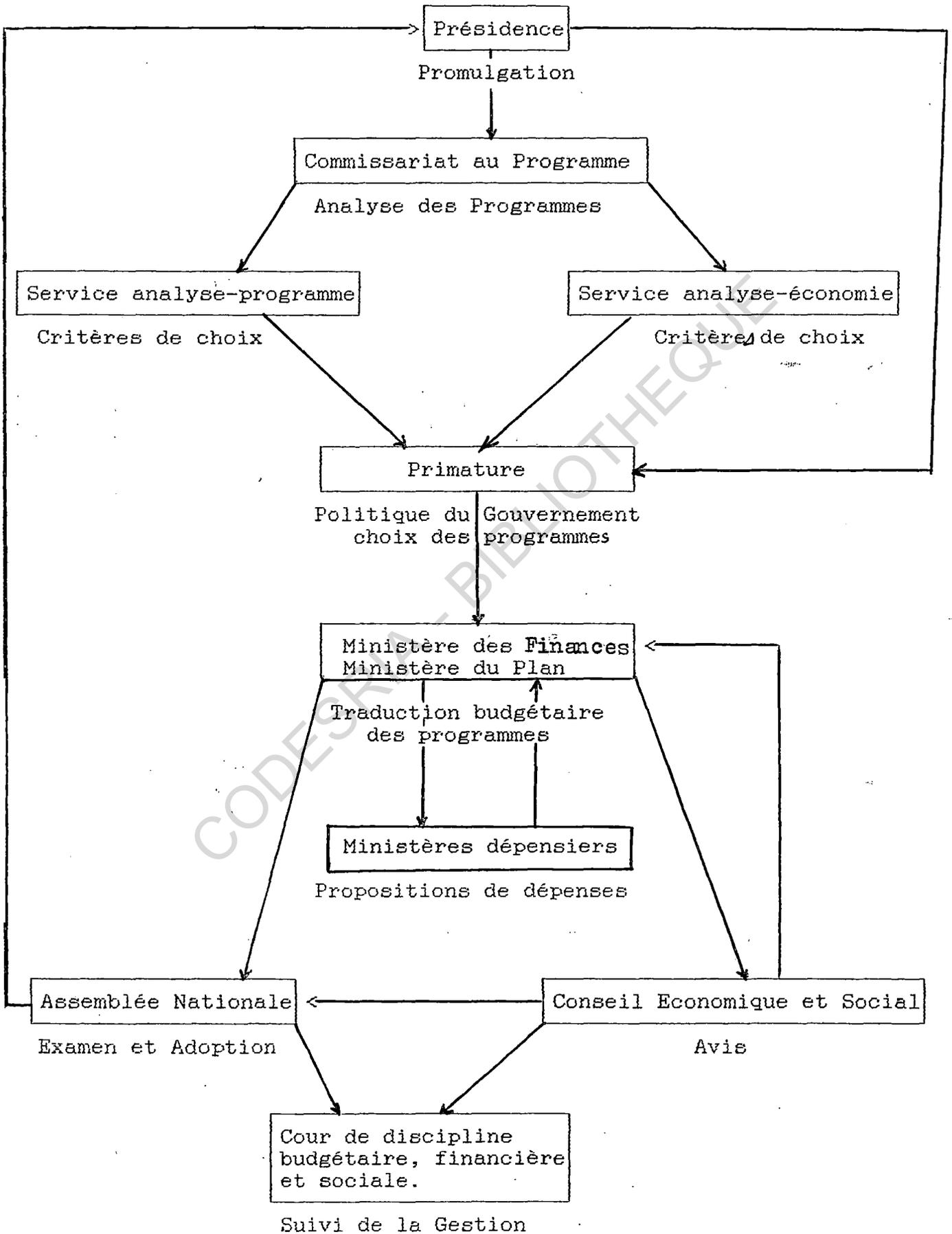
De plus, le service analyse-économie devra en collaboration avec le Ministère des finances et le Ministère du plan établir une projection des rendements des recettes fiscales ou parafiscales pour une période de trois (3) ans, du montant des dépenses ainsi que des perspectives triennales des finances de l'Etat. Cette programmation pourra orienter les parlementaires lors de l'examen et du vote de la loi de finances et permettre l'application de moyens financiers servant d'instrument d'intervention dans le domaine économique et social tel que le déficit budgétaire.

Paragraphe II : La théorie du déficit budgétaire

Pour les financiers classiques, le déficit budgétaire est un mal et les raisons qui militent en faveur de cette position sont les suivantes :

- Le déficit ne pouvant être couvert par les recettes fiscales, l'Etat est obligé d'emprunter ; or ces emprunts

Schéma N.P.B.



provoquent à long terme un accroissement des dépenses publiques, ce qui aggrave le déficit pour les années à venir car l'Etat devra emprunter de nouveau.

- S'il refuse d'emprunter, il doit alors imprimer de nouveaux billets, ce qui augmente le nombre des moyens de paiement sans augmenter le volume des biens consommables (1).

Par contre, les financiers modernes admettront quant à eux que le financement du déficit budgétaire n'aboutit pas nécessairement à une charge insupportable, mais constitue un instrument d'intervention économique. Il permettrait une reprise de l'activité économique par le jeu de ce que les économistes appellent le multiplicateur d'investissement. L'accroissement du revenu national deviendra supérieur à celui de la dette publique, ce qui provoquera nécessairement une augmentation des rendements fiscaux.

L'on peut alors conclure avec les financiers modernes que l'équilibre socio-économique qui découle de l'application du déficit budgétaire est de loin préférable, car il permet de stimuler l'économie en y injectant un pouvoir d'achat supplémentaire. L'Etat devra de ce fait, accroître la demande globale de biens des particuliers, grâce aux ressources d'emprunt nécessitées par ce déficit pour amorcer le décollage économique, réaliser des investissements pour répondre à l'augmentation de la demande par une production accrue.

(1) Voir Pierre Lalumière op. cit. p. 223.

Le déficit (1) apparaît alors non seulement souhaitable, mais nécessaire pour les pays africains de démocratie naissante, en raison du délabrement de leur économie, lequel a constitué la cause essentielle de la chute des régimes de dictature. Pour ce faire, il serait plus avantageux pour notre pays de concevoir des budgets tricycliques.

La thèse des budgets tricycliques : Cette théorie n'est que l'expression scientifique de la politique suivie par le Pharaon en Egypte suivant le récit de la Bible. Cette politique qui lui avait été dictée sous l'inspiration de Dieu au travers d'un songe (sept vaches grasses suivies de sept vaches maigres, sept épis gras et beaux suivis de sept épis maigres et

(1) Il y a généralement une confusion entre les notions de déficit, d'impasse et de découvert.

Le déficit proprement dit désigne l'excédent des dépenses du budget de l'Etat sur l'ensemble des recettes inscrites au budget général.

L'impasse quant à elle désigne "la différence entre les rentrées d'impôts et autres ressources assimilées (C'est-à-dire pratiquement tous les revenus autres que l'emprunt) et tous les paiements de l'Etat qui donnent naissance à des revenus (c'est-à-dire tous les paiements à l'exception de ceux faits à titre de remboursement des dettes publiques". Cette définition est de M.J.M. Jeanneney dans son article "La notion d'impasse des finances publiques doit-elle être rejetée ?"

Journal le monde du 21 Novembre 1957.

Le découvert : désigne l'excédent éventuel de l'ensemble des charges inscrites dans une loi de finances sur l'ensemble de ses ressources.

brûlés) (1).

En effet, l'idée maîtresse qui soutend cette théorie est la suivante : réaliser des excédents budgétaires dans les années de prospérité afin de pouvoir combler les déficits qui seront observés dans les années de dépression (2). L'équilibre budgétaire subsiste toujours ici, mais la différence est qu'au lieu d'être statique, il est dynamique. Il est recherché non dans le cadre de chaque année budgétaire prise individuellement, mais durant tout un cycle économique de trois (3) ans.

L'avantage que présentent les budgets tricycliques est qu'ils permettent d'injecter durant les trois premières années budgétaires un pouvoir d'achat supplémentaire et, par la pression fiscale qu'ils exigent pendant les trois (3) années suivantes de réduire les excès d'une économie mourante.

Mais ils présentent des difficultés pratiques qui sont liées à :

- la préservation des excédents des périodes de prospérité pour la compensation des déficits des périodes de dépression ;

(1) Cf : Bible, Livre de la Genèse. Chapitre 41 Versets 1 à 36.

(2) Voir P.M. Gaudemet et J. Molinier

Finances Publiques

Budget/Trésor

Tome 1/6ème édition

Montchrestien 1992 p. 235.

- la comptabilisation des excédents réalisés dans les années prospères.

Néanmoins, cette théorie demeure la mieux adaptée aux réalités de notre pays avec pour seule condition que nos autorités comprennent qu'il est temps que la gestion saine de la chose publique entre dans nos moeurs ; car l'histoire financière du Bénin révèle assez d'irrégularités quelle que soit la nature des régimes (régimes de fait ou régimes constitutionnels) qui se sont succédés depuis 1960 à la tête du pays.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION

VERS UNE EVOLUTION DE L'ELABORATION DU BUDGET AU BENIN

L'histoire financière du Bénin, de tradition française a été marquée dans les années 60 par une situation d'imitation servile que nous pouvons caractériser de période "d'élaboration apprentissage" du budget. Cette situation a été la cause principale de la non application de l'orthodoxie budgétaire jusqu'à la veille de la révolution du 26 Octobre 1972, moment où la procédure de l'élaboration du budget connaît de profondes modifications.

En effet, à partir de 1972, pour rester fidèle à l'orientation définie à Goho (Abomey) dans son discours programme, l'Etat béninois a établi une structure budgétaire dont le budget national comprenait :

- Un budget d'équipement socio-administratif,
- Un budget d'investissement,
- Un budget de fonctionnement.

Cette nouvelle structure budgétaire a eu un véritable impact positif sur l'ensemble de l'économie nationale. Avec la politique de nationalisation des secteurs vitaux de l'économie, les recettes de l'Etat ont été considérablement renforcées. Mais l'absence quasi totale de toutes réglementations en matière d'élaboration, d'exécution des recettes et des dépenses et de contrôle des finances publiques a très tôt conduit à la situation catastrophique des années 80.

C'est en effet à partir de 1986 qu'une crise économique et financière a affecté tous les secteurs de l'économie nationale,

en l'occurrence les entreprises publiques, le système bancaire et les finances publiques. Ainsi, dans la recherche des solutions pour sortir le pays des difficultés financières, les autorités ont décidé de mettre en oeuvre en collaboration avec le Fonds Monétaire International (F.M.I.) et la Banque Mondiale, un Programme d'Ajustement Structurel et financier basé essentiellement sur une assistance extérieure. Des réformes seront alors entreprises dans le cadre de l'assainissement des Finances Publiques. Poursuivant ces réformes, une Commission Nationale de Suivi de l'Application du Programme d'Ajustement Structurel (CNSAPAS) a été créée. Le comité de suivi du CNSAPAS est l'organe chargé de recevoir lors de la phase administrative de l'élaboration, l'avant-projet du budget (1).

De plus, les besoins de l'analyse budgétaire et les perspectives de traitement informatique conduiront le gouvernement à mettre en application une nouvelle nomenclature du budget général de l'Etat pour compter de la Loi de Finances gestion 1992. Cette nouvelle nomenclature budgétaire est basée sur une codification qui permet plusieurs types de regroupements, un traitement cohérent des données budgétaires et une analyse facile des résultats.

Toujours dans le cadre des réformes, le gouvernement du Renouveau Démocratique fera des efforts en vue de l'application

(1) Cette commission devra disparaître au profit de la cour de discipline budgétaire, financière et sociale afin d'assurer l'efficacité du travail, car à voir de près, elle est composée pour l'essentiel des membres du gouvernement (risque de partialité). Voir organigramme du CNSAPAS en annexe page 91.

de la Loi Organique N° 86-021 du 26 Septembre 1986 relative aux Lois de Finances. Il s'agira de revoir essentiellement l'application des articles 3, 5, 6, 7, 12, 14 et 38 de ladite Loi à partir de la Loi de Finances gestion 1993 (1).

En effet les modifications concernent la présentation de la Loi de Finances et se résument en trois (3) points :

- la distinction entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie,

- la présentation des dépenses du budget d'Investissement de l'administration centrale dans un document distinct de celui du Programme d'Investissement Public (P.I.P)

- la restructuration de la Loi de Finances.

Les articles 3, 5, 6, 7 et 14 de la Loi organique N° 86-021 du 26 Septembre 1986 relative aux Lois de Finances distinguent les opérations permanentes de l'Etat c'est-à-dire qui revêtent un caractère budgétaire des opérations de trésorerie. Mais l'élaboration des Lois de Finances des années antérieures n'a jamais tenu compte de cette distinction fondamentale. Ne faisant pas partie du Budget Général de l'Etat, les opérations de trésorerie sont toutefois autorisées par la Loi de Finances et participent en conséquence à la détermination du solde de celle-ci.

Par ailleurs les investissements de l'Etat sont répertoriés chaque année dans un document dénommé "Programme d'Investissement Public" qui retrace quelles que soient leurs sources de financement, les investissements programmés pour :

(1) cf rapport de présentation Loi de Finances gestion 1993.

- l'Administration Centrale ;
- les sociétés et organismes d'Etat ;
- les collectivités locales.

Ces investissements de l'administration centrale sont pris en compte dans la Loi de Finances, mais les montants qui y sont inscrits ne correspondent pas aux montants mentionnés au Programme d'Investissement Public. En pratique, les montants inscrits ^{au} Programme d'Investissement Public (les montants des Investissements financés sur ressources extérieures) sont revus en fonction d'un taux moyen de réalisation prévisionnelle variable suivant qu'il s'agit de dons ou de prêts. Ceci n'est pas conforme à la Loi Organique de 1986 relative aux Lois de Finances en ce qui concerne son article 12 pour les autorisations de programme et les crédits de paiements. En effet, il n'est pas indiqué que la Loi de Finances présente dans le cadre des autorisations de programme ou des crédits de paiements des montants inférieurs à ceux des projets pour tenir compte d'un taux moyen de réalisation prévisionnelle. L'article 12 de la Loi organique précise dans son dernier alinéa que les crédits de paiements disponibles sont reportés d'office afin de permettre une exécution des projets auxquels ils sont affectés. Il est donc apparu nécessaire pour compter de 1993, de présenter les opérations d'investissement de l'administration centrale par Ministère, par fonction et par nature avec la description pour chaque opération, les autorisations de programme, les crédits de paiements de l'année et la source de financement. Le document du budget d'investissement est annexé à la Loi de Finances.

Enfin la structure des Lois de Finances antérieures qui étaient divisées en trois (3) titres :

Titre I : Dispositions relatives aux ressources ;

Titre II : Dispositions relatives aux charges ;

Titre III : Dispositions diverses ;

connaît à partir de la Loi de Finances gestion 1993 une modification essentielle.

En effet, la Loi organique de 1986 relative aux Lois de Finances en son article 38 n'indique pas une telle structure tripartite pour les Lois de Finances. Elle présente trois parties et précises le contenu de chaque partie. Ainsi à partir de la Loi de Finances gestion 1993, la nouvelle structure sera :

PREMIERE PARTIE

Conditions générales de l'Equilibre Financier

Titre I :

Dispositions relatives aux ressources

Titre II

Dispositions relatives aux charges et aux opérations
de Trésorerie

Titre III :

Dispositions relatives à l'équilibre des ressources
et des charges

DEUXIEME PARTIE

Moyen des services et dispositions spéciales

Titre I : Moyens des services.

Titre II : Dispositions Spéciales.

TROISIEME PARTIE

Dispositions diverses

Il faut toutefois préciser que la Loi organique de 1986 devra elle-même être revue dans le but de la conformer à la réalité politique actuelle.

C'est heureux que des efforts soient faits en ce qui concerne la présentation du document budgétaire à partir de la Loi de Finances gestion 1993, mais il serait beaucoup souhaitable que se développe une politique sociale de l'élaboration du budget de l'Etat car en pratique, aucune volonté gouvernementale ne se manifeste en ce sens.

Il est difficile d'admettre que le budget ait pour fonction principale d'assurer une meilleure répartition des richesses. Ceci, est du à l'absence d'une comptabilité sociale et de statistique capables de guider la préparation du budget. Pour Pierre Lalumière <<...convenablement maniée, la Loi de Finances peut être un excellent instrument de réalisation de la justice sociale>> (1). Il est donc souhaitable d'établir une théorie sociale de l'élaboration du budget susceptible de

(1) Cf Pierre Lalumière op. cit. p. 232.

donner une présentation exacte de l'Etat de la population. Elle pourra permettre la détermination :

- de l'état de pauvreté,
- des conséquences sociales de la croissance démographique,
- du niveau d'évolution de la couche paysanne et leurs moyens de subsistance etc...

Ainsi, l'Etat (ou les autres collectivités locales) grâce aux prélèvements publics devra effectuer des transferts sociaux en espèces, assurer à l'ensemble de la population l'usage gratuit (ou semi-gratuit) des services tels que l'enseignement, la formation professionnelle, le transport, l'équipement collectif, réaliser des dépenses économiques sous forme de dotations (subventions, garanties d'emprunt, prêts, réduction d'impôts, assurance maladie, assurance vieillesse, prestations familiales, indemnités de chômage, bourses etc...). Pour atteindre ces objectifs, il va falloir repenser le budget, en acceptant par exemple une baisse des recettes fiscales au profit des détaxations à objectifs économiques ou sociaux, une compression des dépenses administratives au profit des dépenses d'investissement social. Sur ce dernier aspect, il est à remarquer que ces trois (3) dernières années, le budget de fonctionnement représente à lui seul près de 60% du budget général de l'Etat (voir tableau 4 page 68). Ces crédits de fonctionnement sont indispensables au bon fonctionnement des services publics, mais ils se révèlent de plus en plus nuisibles sur le plan économique et social. L'Etat devra donc prendre conscience de cette imperfection afin de faire de la Loi de Finances un véritable instrument d'intervention dans la vie nationale.

Tableau 4 : Montants des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat en million de francs CFA

Rubriques	1990		1991		1992	
	Montants	Taux	Montants	Taux	Montants	Taux
Budget National de fonctionnement	67634	57,73%	81020,15	61,43%	81402,000	59,60%
Budget d'Investissement de l'Administration centrale.....	28154	24,03%	29323,00	22,23%	32737,697	23,97%
Budget d'équipement socio-administratif.....	600	0,51%	750,00	0,57%	880,000	0,64%
Budget du Fonds National de Retraites du Bénin.	6081	5,19%	6238,00	4,73%	6512,000	4,77%
Budget de la caisse autonome d'Amortissement..	13088	11,17%	13022,00	9,87%	13856,000	10,15%
Budget du Fonds Routier.....	1110	0,95%	1410,00	1,07%	1048,000	0,77%
Dépenses liées aux affectées....	487	0,42%	137,00	0,10%	137,000	0,10%

Sources : Loi N°90-011 du 31 Mai 1990 portant Loi de Finances pour la gestion 1990.
 Loi N°91-014 du 12 Avril 1991 portant Loi de Finances pour la gestion 1991.
 Loi N°92-008 du 1 Juillet 1992 portant Loi de Finances pour la gestion 1992.

Il faudra aussi insister sur la question du pouvoir financier du parlement.

En effet, il est à remarquer qu'aucune disposition constitutionnelle ne permet aux parlementaires de s'intéresser réellement à l'élaboration du budget de l'Etat. La seule occasion qui leur est offerte est limitée aux discussions et au vote sans une possibilité de modification des textes dans le sens de l'intérêt du peuple. Il serait donc convenable à notre avis, que la nouvelle constitution du Bénin soit amendée dans le sens d'une augmentation du pouvoir financier du parlement afin de permettre à nos élus de contribuer efficacement au processus de développement de la nation. Ceci pourra rendre plus efficaces les efforts de financement des partenaires au développement et permettre de passer d'une économie de planification imposée par le Programme d'Ajustement Structurel (P.A.S) à une économie sociale de marché, c'est-à-dire une économie libérale à visage humain.

ANNEXES

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

ANNEXE I

REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

LOI ORGANIQUE N° 86-021
DU 26 Septembre 1986

relative aux Lois de Finances.

L'Assemblée Nationale Révolutionnaire a délibéré et adopté, en sa séance du 1er Septembre 1986,

Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE PREMIER

DES DISPOSITIONS GENERALES

ARTICLE 1ER.- Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.

Les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire sur la gestion des Finances Publiques ou à imposer aux agents des Services publics des responsabilités pécuniaires sont contenues dans les Lois des Finances. Les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente loi.

Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que des dispositions prévues par une loi de finances Toutefois, des transformations d'emplois peuvent être opérées par

Arrêté du Ministre chargé des Finances. Ces transformations d'emplois ainsi que les recrutements, les avancements et modifications de rémunérations ne peuvent être décidés s'ils sont de nature à provoquer un dépassement des crédits annuels préalablement ouvertes.

Les plans d'Etat approuvés par l'Assemblée Nationale Révolutionnaire, définissant des objectifs pluriannuels, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programmes votées dans des conditions fixées par la présente loi. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans les Lois dites "Lois de programmes".

ARTICLE 2. - Ont le caractère de Lois de Finances :

- La Loi de Finances de l'année et les Lois de Finances rectificatives
- La Loi de Règlement.

La Loi de Finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat au sein d'un budget Général qui intègre le Budget National de Fonctionnement, le Programme National d'Investissement et le Budget d'Équipement Socio-Administratif.

Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que la dette viagère, aux autorisations d'engagement par anticipation ou aux autorisations de programme, peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures.

Les autorisations de programme contenues dans les Lois de Finances de l'année ne peuvent engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites prévues par les Lois de Programme.

Les Lois de Finances dites rectificatives modifient les dispositions de la Loi de Finances de l'année. Elles interviennent éventuellement en cours d'année et modifient la Loi de Finances initiale.

TITRE II

DES DISPOSITIONS DES LOIS DE FINANCES

.../... CHAPITRE PREMIER

DE LA DETERMINATION DES RESSOURCES DE L'ETAT

ARTICLE 3 .- Les ressources de l'Etat comprennent :

- les impôts et taxes, ainsi que le produit des amendes ;
- les rémunérations de services rendus, redevances, fonds de concours, dons et legs ;
- les revenus du domaine et des participations financières, ainsi que la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales, et aux cas prévus par leurs statuts, des établissements publics, et les produits divers ;
- les remboursements de prêts et avances ;
- toutes autres ressources spéciales, accidentielles ou exceptionnelles.

ARTICLE 4 .- Les ressources spéciales de l'Etat sont :

- les prêts et dons des Gouvernements étrangers ;
- les prêts et dons des organisations internationales qui participent à l'aide au développement.

ARTICLE 5 .- L'autorisation de percevoir les impôts et taxes est annuelle et résulte de plein droit du vote de la loi qui en a fixé l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement.

La Loi de Finances évalue, sur la base du projet gouvernemental, le rendement des impôts dont le produit est pris en compte dans le budget de l'Etat.

Les taxes parafiscales ne sont perçues que dans un intérêt économique ou social et au profit d'une personne morale de droit public autre que l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs. Elles sont établies par la Loi.

Toutefois, le taux des taxes parafiscales, à caractère économique, est fixé par décret pris sur le rapport du Ministre chargé des finances et du Ministre intéressé.

La perception des taxes au-delà du 31 Décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une Loi de Finances.

ARTICLE 6 .- La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle a été instituée ou

autorisée par Décision-loi édictée par le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire sur saisine du Conseil Exécutif National.

ARTICLE 7 .- Le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, les bénéfices des entreprises nationales et, aux cas prévus par leurs statuts, des établissements publics, les remboursements des prêts et avances et le montant des produits divers, sont prévus et évalués sur la base du projet gouvernemental par les Lois de Finances.

ARTICLE 8 .- La gestion des ressources provenant d'organismes d'aides bilatérale ou multilatérale est assurée selon les modalités définies par ces organismes.

Article 9 .- La Loi détermine les sanctions applicables à toute personne qui confectionnerait les rôles et tarifs et assurerait le recouvrement de toutes contributions directes ou indirectes autres que celles qui sont autorisées par les lois et décrets en vigueur, à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent.

Il en sera de même pour tout détenteur de l'autorité publique qui, sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit, aurait sans autorisation de la Loi, accordé toute exonération ou franchise de droit, d'impôt ou de taxe publique, ou aurait effectué, gratuitement la délivrance de produits des établissements de l'Etat.

CHAPITRE II

DES CHARGES DE L'ETAT

ARTICLE 10 .- Les charges permanentes de l'Etat comprennent :

- la dette publique ;
- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses en capital ;
- les prêts et avances.

La dette publique est constituée par la charge des emprunts éventuellement contractés aux titres des dépenses ordinaires ou des dépenses en capital, ainsi que la dette viagère et les dépenses en atténuation de recettes.

Les dépenses ordinaires comprennent :

- les dotations des pouvoirs publics ;

- les dépenses de personnel, de matériel et de travaux d'entretien courant applicables au fonctionnement des services ;
- les transferts, autres que ceux qui font l'objet de dépenses en capital, résultat de ristournes ou de recouvrements ou d'intervention de l'Etat, notamment en matière économique, sociale ou culturelle.

Les dépenses en capital comprennent :

- les investissements exécutés par l'Etat ;
- les prises de participation de l'Etat ;
- les transferts affectés à des investissements exécutés sur subventions de l'Etat ;
- les transferts affectés à des investissements exécutés sur fonds de concours, en association avec des donateurs (nationaux ou étrangers) ;
- les opérations d'investissement financées sur subventions, dons ou fonds de concours extérieurs.

Les prêts et avances de l'Etat comprennent :

- les prêts à moyen et long termes ;
- les avances à court terme.

ARTICLE 11 .- Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées par une Loi de Finances, dans les conditions prévues par la présente Loi Organique.

Les créations et transformations d'emplois ne peuvent être opérées que par les Lois de Finances.

Toutefois, les créations et transformations d'emplois peuvent être opérées par Arrêté dans les conditions prévues à l'article 1er alinéa 4 de la présente Loi Organique.

ARTICLE 12 .- Des Lois de Programme définissent dans le cadre des plans de développement, des objectifs pluriannuels à caractère économique ou social. Les Lois de Programme ne donnent lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par les autorisations de programme contenues dans les Lois de Finances.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses en capital dont l'engagement est autorisé pour la réalisation des investissements prévus par la Loi. Elles peuvent être révisées pour tenir compte soit de modifications techniques, soit de variations de prix. Les dépenses prévues sur

autorisation de programme ne peuvent faire l'objet d'ordonnancement si elles ne sont pas assorties de crédits de paiement correspondants.

Les crédits de paiement disponibles sont reportés d'office afin de permettre une exécution des projets auxquels ils sont affectés.

ARTICLE 13 .- La Loi détermine les sanctions applicables à toute personne qui aurait irrégulièrement engagé les finances publiques, et les conditions dans lesquelles les Agents Permanents de l'Etat sont rendus pécuniairement responsables des irrégularités commises, indépendamment des sanctions disciplinaires et pénales encourues.

ARTICLE 14 .- Outre les opérations permanentes de l'Etat décrites aux articles 3, 5, 6 et 7 ci-dessus, le trésor public exécute, sous la responsabilité de l'Etat, des opérations de trésorerie qui comprennent notamment :

- des émissions et remboursements d'emprunts ;
- des opérations de dépôts sur ordre et pour le compte d'organismes publics et correspondants du trésor.

ARTICLE 15 .- Les émissions d'emprunts intérieurs sont autorisées par la Loi. Sauf dispositions expresses d'une Loi, les titres d'emprunts publics émis par l'Etat sont libellés dans la monnaie ayant cours légal ; il ne peuvent prévoir d'exonérations fiscales ni être utilisés comme moyens de paiement d'une dépense publique.

Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément aux contrats d'émission.

ARTICLE 16 .- Sont considérés comme "organismes publics" ou correspondants du trésor :

- l'Etat et les établissements publics nationaux ;
- les collectivités locales et les établissements publics qui leur sont rattachés ;
- toutes personnes morales de droit public opérant sur des deniers publics et soumises aux règles de la comptabilité publique.

Ces organismes disposent d'un seul compte bancaire ouvert au nom de l'Etat à la banque d'Emission.

ARTICLE 17 .- Les opérations de dépôts des organismes publics autres que l'Etat effectuées en compte courant auprès du trésor public, les règlements entre le trésor public et les comptables de ces organismes publics ainsi que les dépenses courantes de

gestion sont effectués exclusivement par virements internes de comptes et par l'intermédiaire de compte chèques postaux, à l'exception des approvisionnements de caisse et des dégagements d'excédent d'encaisse.

ARTICLE 18 .- Sauf dérogation instituée par décret pris sur le rapport du Ministre chargé des finances et du Ministre intéressé, les collectivités locales, les établissements publics et les personnes morales bénéficiant de taxes parafiscales, sont tenus de déposer au trésor toutes leurs disponibilités. Sous réserves des dispositions particulières concernant des comptes courants des Etats étrangers, aucun découvert ne peut être consenti à un correspondant du trésor.

TITRE III

DES AFFECTATIONS COMPTABLES

ARTICLE 19 .- Les ressources et les charges de l'Etat font l'objet d'une affectation comptable au budget général ou, par dérogation établie par une Loi de Finances, à un budget annexe ou à un compte spécial du trésor.

ARTICLE 20 .- Nonobstant les dispositions des articles 14, 15, 16, 17 et 18, la Caisse Autonome d'Amortissement et le Fonds National d'Investissement sont maintenus et conservent leurs attributions d'origine. Ils continuent d'être régis par l'ordonnance 73-74 du 27 Novembre 1974, portant création du Fonds National d'Investissement et du décret N°73-269 du 31 Août 1973, portant réorganisation, attributions et fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement ?

ARTICLE 21 .- Le Budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat.

Les recettes sont prises en compte au titre du Budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public.

Les dépenses sont prises en compte au titre du Budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année, quelle que soit la date de la créance.

Un décret pris sur rapport du Ministre chargé des finances, après avis de la cour populaire centrale, détermine les modalités

d'application des principes fixés ci-dessus, et les conditions dans lesquelles des exceptions peuvent y être apportées ; notamment en ce qui concerne les opérations de régularisation.

ARTICLE 22 .- Il est fait Montant de la recette intégrale des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé "Budget Général".

Toutefois, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du trésor ou de procédures comptables particulières au sein du Budget général ou d'un Budget annexe.

L'affectation à un compte spécial est de droit pour des opérations de prêts et d'avances. L'affectation par procédure particulière au sein du Budget Général ou d'un Budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues à l'article 25. Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de Loi de Finances, ou d'initiative gouvernementale. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la Loi.

ARTICLE 23 .- Peuvent faire l'objet de Budgets annexes au Budget de l'Etat :

1 - les opérations financières des services de l'Etat qui n'ont pas la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, de cotisations ou de toute autre contrepartie.

2 - en cas de suppression d'un établissement public à caractère industriel et commercial, les services qui le remplacent, lorsque leurs opérations ne sont pas réintégrées au Budget Général.

Les créations et suppressions de Budgets annexes sont décidées par la Loi de Finances.

Le Budget annexe de chaque service est appuyé du bilan se rapportant à l'année financière écoulée.

ARTICLE 24 .- Les Budgets annexes comprennent, d'une part, les recettes et les dépenses d'exploitation, d'autre part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses.

Les opérations des Budgets annexes s'exécutent comme des opérations du Budget Général. Les dépenses d'exploitation ou de fonctionnement suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires ; les dépenses d'investissement suivent les mêmes règles que les dépenses en capital.

ARTICLE 25 .- Les services dotés d'un Budget annexe peuvent gérer des fonds d'approvisionnement, d'amortissement, de renouvellement, de réserve et de provision. Les fonds d'approvisionnement sont initialement dotés sur les crédits d'investissement du Budget Général.

Les pertes constatées après établissement des résultats de chaque Budget annexe sont couvertes par les fonds de réserve du Budget intéressé.

Si les fonds de réserve sont épuisés, une avance du trésor est consentie. Si l'avance n'a pas été remboursée dans les deux ans, elle doit être couverte par un crédit ouvert au titre des dépenses ordinaires du budget général.

ARTICLE 26 .- Des procédures particulières permettent d'assurer une affectation au sein du Budget Général ou d'un Budget annexe ; ce sont la procédure des fonds de concours et la procédure du rétablissement de crédits.

Les fonds versés par les personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public ainsi que les produits de legs et dotations attribuées à l'Etat ou aux administrations publiques sont directement portés en recettes au Budget.

ARTICLE 27 .- Les comptes spéciaux du trésor ne peuvent être ouverts que par une Loi de Finances. Ils ne comprennent que les catégories suivantes :

- 1 - comptes d'affectation spéciale ;
- 2 - comptes de commerce ;
- 3 - comptes de règlement avec les gouvernements étrangers ;
- 4 - comptes d'opérations monétaires ;
- 5 - comptes de prêts ;
- 6 - comptes d'avances ;
- 7 - comptes de garanties et avals.

ARTICLE 28 .- Sous réserve des règles particulières énoncées aux articles 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 et 35 les opérations des comptes spéciaux du trésor sont prévues et autorisées, dans les mêmes conditions que les opérations du Budget Général.

Sauf dispositions contraires prévues par une Loi de Finances le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année. Toutefois les profits et les pertes constatés sur l'ensemble des soldes des comptes non reportés, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés aux résultats de l'année dans les conditions prévues par l'article 48.

Sauf dérogations prévues par une Loi de Finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du trésor les dépenses résultant du paiement de traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou à des agents de collectivités, d'établissements publics, ou d'entreprises publiques ou semi-publiques.

ARTICLE 29. - Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui, par suite d'une disposition d'une Loi de Finances sont financées au moyen de ressources particulières.

ARTICLE 30. - Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat. Le découvert fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par la Loi de Finances, il est interdit d'exécuter, au titre de comptes de commerce, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances ainsi que des opérations d'emprunts.

ARTICLE 31. - Les comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers retracent des opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la Loi.

Les comptes d'opérations monétaires enregistrent des recettes et des dépenses de caractère monétaire.

Pour ces deux catégories de comptes, la présentation des prévisions de recettes et de dépenses est facultative ; le découvert fixé annuellement pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

ARTICLE 32. - Les comptes d'avances décrivent les avances que le Ministère chargé des Finances est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Un compte d'avance distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les avances du Trésor sont productives d'intérêts. Sauf dispositions spéciales contenues dans une Loi de Finances, leur durée ne peut excéder deux ans, ou quatre en cas de

renouvellement dûment autorisé à l'expiration de la deuxième année. Toute avance non remboursée à l'expiration d'un délai de deux ans, ou de quatre ans en cas de renouvellement, doit faire l'objet selon les possibilités du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou à défaut de recouvrement, de poursuites effectivement engagées dans un délai de trois mois ;

- soit de la constatation d'une perte probable imputée aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 48, les remboursements qui sont ultérieurement constatés sont portés en recettes au Budget général.

- soit d'une autorisation de consolidation sous forme de prêt Trésor assortie d'un transfert à un compte de prêts.

ARTICLE 33.- Les comptes de prêts retracent les prêts d'une durée supérieure à deux consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet, soit à titre d'opérations nouvelles, soit à titre de consolidation. Sauf dérogation prévue par décret, les prêts sont productifs d'intérêts dont le taux est fixé par décision d'attribution prise par le Ministère chargé des Finances et ne peut être inférieur au taux d'escompte de la Banque Centrale.

Le montant de l'amortissement en capital de prêt de l'Etat est pris en recettes au compte de prêt intéressé.

ARTICLE 34.- Le montant maximum des garanties et avals susceptibles d'être accordés par l'Etat pendant une année financière donnée est fixée par la Loi de Finances de ladite année.

ARTICLE 35.- Les comptes de garanties et avals retracent les engagements de l'Etat résultant de garanties financières accordées par lui à une personne physique ou morale.

Chaque opération doit être autorisée par une Loi de Finances. Un compte particulier doit être ouvert pour chaque opération. L'ensemble des comptes de garantie Financière est provisionné par une dotation du Budget général d'un montant égal à 10 % des échéances annuelles dues par les bénéficiaires des garanties de l'Etat.

Dans le cas où par suite de défaillance de bénéficiaire, devrait jouer la garantie de l'Etat, le compte particulier est débité suivant le cas, du montant total ou partiel de l'échéance. Les remboursements de l'Etat pouvant être effectués ultérieurement par les bénéficiaires sont portés en recettes au compte particulier.

Tout solde débiteur non remboursé à l'expiration d'un délai de deux ans suivant la dernière échéance doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur (garanti par l'Etat, soit d'une décision de recouvrement immédiat ou, à défaut) de recouvrement, de poursuites effectivement engagées dans le délai de trois mois, soit de la constatation d'une perte probable imputée aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 48.

Les remboursements ou récupérations qui sont ultérieurement constatés sont alors portés en recettes au Budget général.

ARTICLE 36.- Les fonds reçus au titre de l'aide extérieure sont portés au crédit d'un compte d'affectation spéciale.

Avant l'exécution des opérations financières sur ces fonds, le compte est débité des sommes nécessaires à ladite exécution. Celles-ci sont prises en recettes au Budget général par une Loi de Finances.

ARTICLE 37.- Les opérations de trésorerie de l'Etat, sont retracées par des comptes de trésorerie ouvert par décision du Ministère chargé des Finances.

TITRE IV

DE LA PRESENTATION ET DU VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES

A L'ASSEMBLEE NATIONALE REVOLUTIONNAIRE

ARTICLE 38.- Le projet de Loi Finances de l'année comprend trois parties distinctes :

Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier; il évalue le montant des ressources d'emprunts et de trésorerie, il autorise la perception des impôts affectés aux Collectivités et aux établissements publics; il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier; il comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux Lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinés à couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ;

Dans la deuxième partie, le projet de Loi de Finances de l'année fixe pour le Budget général le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par section et par Ministère, il autorise, en distinguant les services votés des opérations

nouvelles, les opérations des Budgets annexes et les opérations des comptes spéciaux et éventuellement par titre; il regroupe l'ensemble des autorisations de programme assorties de leur échéancier;

Dans la troisième partie, le projet de Loi de Finances énonce les dispositions diverses prévues à l'article 1er de la présente Loi en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère annuel de celles qui ont un caractère permanent.

ARTICLE 39. - Le projet de Loi de Finances de l'année est accompagnée :

- d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir;

- d'annexes explicatives faisant connaître notamment :

1.- le coût des services votés par chapitre et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois ;

2.- la liste des Budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes ;

3.- la liste complète des taxes parafiscales ;

4.- l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;

5.- Les opérations d'investissement financées par les Sociétés d'Etat et les Collectivités Locales ou sur aide étrangère dont le Trésor Public n'est pas comptable assignataire.

6.- l'ensemble des dépenses d'équipement et d'investissement.

7 - d'annexes générales destinées notamment à l'information d'ordre économique et financier et au contrôle de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire.

ARTICLE 40. - Les services votés représentent le minimum de dotations que le Conseil Exécutif National juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les

conditions qui ont été approuvées l'année précédente par l'Assemblée Nationale Révolutionnaire.

Les crédits applicables aux services votés sont au plus égaux :

- pour les dépenses ordinaires, aux crédits de la précédente année diminués des inscriptions non renouvelables et modifiées pour tenir compte de l'incidence en année pleine des mesures approuvées par l'Assemblée Nationale Révolutionnaire ou décidées par le Conseil Exécutif National dans la limite des pouvoirs qui lui sont propres ainsi que de l'évolution effective des charges couvertes par les crédits provisionnels ou évaluatifs ;

- Pour les opérations en capital, aux autorisations de programme prévues par une Loi de Programme, aux prévisions inscrites dans le plus récent échéancier ou, à défaut d'échéancier, aux autorisations de l'année précédente éventuellement modifiées dans les conditions prévues au précédent alinéa.

ARTICLE 41.- Les crédits sont évaluatifs, provisionnels ou limitatifs. Ces trois catégories de crédits doivent faire l'objet de chapitres distincts.

ARTICLE 42.- Les crédits évaluatifs servent à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la Loi. Ils s'appliquent à la dette publique, à la dette viagère, aux frais de justice et aux restitutions ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure à un état spéciale annexé à la Loi de Finances.

- Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, au besoin, au delà de la dotation inscrite aux chapitres qui les concernent.

ARTICLE 43. - Les crédits sont dits provisionnels lorsqu'ils s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la Loi de Finances parce que les dépenses afférentes à ces crédits sont engagées en vertu d'une Loi ou d'un Décret.

La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée chaque année par la Loi de Finances.

Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent

être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. S'il est constaté en cours d'année que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés par arrêté du Ministre chargé des Finances par prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles. En cas d'urgent, si ces prélèvements se révèlent eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par Décision-Loi édictée par le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire sur saisine du Conseil Exécutif National.

ARTICLE 44. - Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 42 et 43 ci - dessus sont limitatifs.

Sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante et sans préjudice des exceptions au principe de l'annualité qui pourront être apportées par Décrets prévu à l'article 21, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ; ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une Loi de Finances sous réserve des dispositions prévues aux articles 14, 24, 29 et 56 ainsi que des exceptions ci - après.

1. - dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des Décrets pris sur le rapport du Ministre chargé des Finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues;

2. - en cas d'urgence, s'il est établi sur rapport du Ministre chargé des Finances que l'équilibre financier prévu à la dernière Loi de Finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par Décision-Loi édictée par le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire sur saisine du Conseil Exécutif National;

3. - en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par Décision-Loi édictée par le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire sur saisine du Conseil Exécutif National.

ARTICLE 45. Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par Arrêté du Ministre chargé des Finances après accord du Ministre intéressé.

ARTICLE 46. - Les Lois de Finances rectificatives sont présentées

en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les Lois de Finances de l'Année.

ARTICLE 47. _ Les prévisions de recettes et de dépenses sont arrêtées par section pour le Budget Général et par Budget annexe ou catégorie de comptes spéciaux.

ARTICLE 48. _ Le projet annuel de Loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année.

Il établit le compte de résultat de l'année qui comprend :

a)- le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du Budget général ;

b)- les profits et les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux par application des articles 27 à 36 ;

c)- les profits et les pertes réalisés au titre des Budgets annexes ;

d)- les profits et les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans les conditions prévues par un règlement de comptabilité publique.

Le projet de Loi de règlement autorise enfin le transfert du résultat de l'année financière au compte permanent des découverts du Trésor.

ARTICLE 49. - Le projet de Loi de règlement est accompagné :

1.- d'annexes explicatives faisant connaître notamment l'origine des excédents éventuels de dépenses et la nature des pertes et des profits ;

2.- d'un rapport de la Chambre des Comptes et la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité de l'ordonnateur.

Il doit être déposé à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire au plus tard à la fin du 1er semestre de la 2ème année qui suit l'année d'exécution du Budget objet dudit projet de Loi de règlement.

CHAPITRE II

DE L'ELABORATION ET DU VOTE DES LOIS DE FINANCES

ARTICLE 50. - Sous l'autorité du Président du Conseil Exécutif National, le Ministre chargé des Finances et le Ministre chargé du Plan, préparent les projets de Loi de Finances qui sont ensuite arrêtés en Conseil Exécutif National après avoir été soumis à l'examen du Bureau Politique et du Comité Central du Parti de la Révolution Populaire du Bénin.

ARTICLE 51. - Le projet de Loi de Finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives prévues à l'article 39, est déposé à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du Budget.

Si aucun projet de Loi de Finances rectificative n'est déposé pendant l'année budgétaire en cours, le Conseil Exécutif National, avant l'ouverture de la Session budgétaire, adresse à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire au plus tard le 30 septembre, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques.

Le projet de Loi de Finances déposé à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire doit être examiné et adopté au plus tard dans un délai de soixante jours.

TITRE V

DES MESURES REGLEMENTAIRES D'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES

ARTICLE 52. - Dès la promulgation de la Loi de Finances, les crédits sont notifiés sans délai par lettre-circulaire du Ministre chargé des finances, précisant les conditions générales et spécifiques d'utilisation des crédits.

Le Budget est ensuite exécuté conformément aux Lois et Règlements en vigueur.

Les crédits ouverts par les Lois de Finances sont mis à la disposition des Institutions et des Ministères.

Ils sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature et leur destination.

ARTICLE 53. - L'affectation des crédits globaux dont la répartition ne peut être déterminée au moment où ils ont été votés est réalisée par Arrêté du Ministre chargé des Finances.

ARTICLE 54. - Les crédits ne peuvent être majorés que par une Loi de Finances.

Toutefois :

1. - dans la limite d'un crédit global de dépenses accidentelles, des Décrets pris sur le rapport du Ministre chargé des Finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues ;

2 .- en cas d'urgence, s'il est établi, sur rapport du Ministre chargé des finances, que l'équilibre financier prévu à la dernière Loi de Finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire sur saisine du Conseil Exécutif National ;

3 .- en cas, à la fois d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par Décision-loi édictée par le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire sur saisine du Conseil Exécutif National.

ARTICLE 55 .- Des transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont autorisés par Arrêté du Ministre des finances.

Des transferts et des virements de crédits d'investissements peuvent modifier la répartition des dotations dans les mêmes conditions et après avis du Ministre chargé du plan.

ARTICLE 56 . - Les crédits de paiements disponibles sur opérations en capital sont reportés par arrêté du Ministre chargé des Finances ouvrant une dotation du même montant en sus des dotations de l'année suivante. Avant l'intervention du report, des dépenses se rapportant à la continuation des opérations en voie d'exécution au premier jour de l'année budgétaire peuvent être, dans la limite des deux tiers des crédits disponibles, engagées et ordonnancées.

Peuvent également donner lieu à report par Arrêté du Ministre chargé des Finances, les crédits disponibles figurant à des articles dont la liste est donnée par la Loi de Finances ainsi

que, dans la limite du dixième de la dotation du chapitre intéressé, les crédits correspondant aux dépenses effectivement engagées, mais non encore ordonnancées.

ARTICLE 57 . - Dans les cas prévus par l'article 26, un crédit supplémentaire équivalant au montant du fonds de concours est ouvert par Arrêté du Ministre chargé des Finances.

Des Arrêtés du Ministre chargé des Finances règlent les conditions d'application de la procédure de rétablissement de crédits.

ARTICLE 58 . - Dans les Budgets annexes, les crédits se rapportant aux dépenses d'exploitation et des crédits se rapportant aux investissements peuvent être majorés par Arrêté du Ministre chargé des Finances s'il est établi que l'équilibre financier du Budget annexe, tel qu'il est prévu par la dernière Loi de Finances, n'est pas modifié et qu'il n'en résulte aucune charge supplémentaire pour les années suivantes.

ARTICLE 59 . - Si en cours d'année les recettes d'un compte d'affectation spéciale s'avèrent supérieures aux évaluations, les crédits peuvent être majorés par Décision-Loi édictée par le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire sur saisine du Conseil Exécutif National.

ARTICLE 60 . - Des Décrets pris en Conseil Exécutif National préciseront en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente Loi. Ils comprendront notamment toutes dispositions de nature à assurer la bonne gestion des finances publiques et relatives à la comptabilité publique. Ils régleront la présentation comptables du Budget Général, des Budgets Annexes et des comptes spéciaux et notamment la nomenclature des dépenses ordinaires, des dépenses en capital et des prêts.

ARTICLE 61 . - Toutes dispositions antérieures contraires à la présente Loi, sont abrogées.

ARTICLE 62 . - La présente Loi sera exécutée comme Loi de l'Etat.

Fait à cotonou, le 26 Septembre 1986.

Par le Président de la République,
Chef de l'Etat, Président du
Conseil Exécutif National,

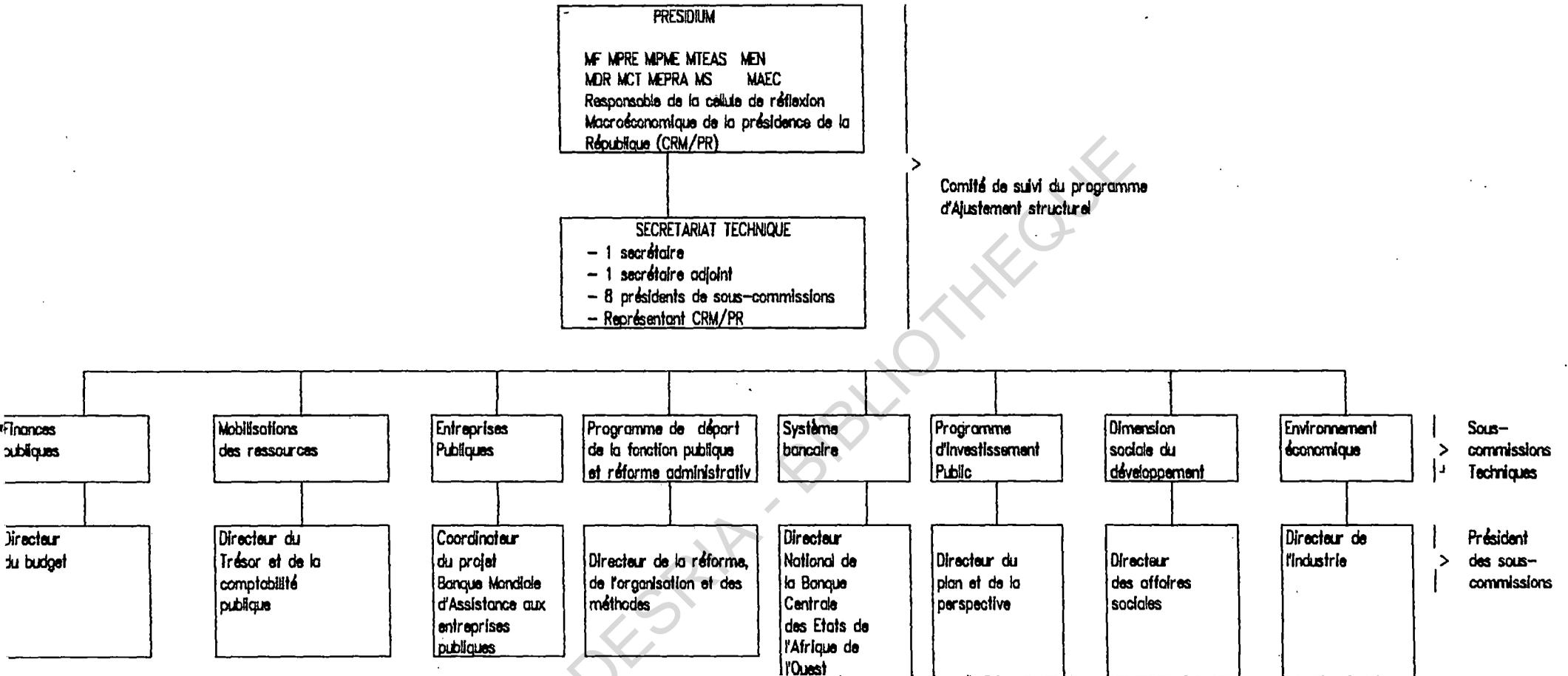
Mathieu KEREKOU

Le Ministre des Finances et
de l'Economie,

Edouard ZODEHOUGAN.
Ministre intérimaire

Ampliations : PR 6 SA/CC 4 ANR 4 CPC 2/GCONB 1 CAB/MILL 2 MEE 4
AUTRES MINISTERES 14 CEAP 6 SPD 1 DCCT 1 ONEPI 2 DB-DPE-INSAE-BCP
8 BN-DAN 2 IGE 3 JORPB 1 .-

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE



MF = Ministre des Finances. MPRE = Ministre du Plan et de la Restructuration Economique. MEN = Ministre de l'Education Nationale
 MPME = Ministre de l'Industrie des Petites et Moyennes entreprises. MTEAS = Ministre du travail de l'emploi et des affaires sociales
 MDR = Ministre du développement rural. MCT = Ministre du commerce et du tourisme. MS = Ministre de la santé
 MEPR = Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative. MAEC = Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération

Source : Décret N°92-73 du 19 Mars 1992 portant réaménagement de la Commission Nationale de Suivi de l'Application du PAS

BIBLIOGRAPHIE

I - OUVRAGES GENERAUX

- 1 - GAUDEMET (P.M.) et MOLINIER (J.)
Finances Publiques
Budget/Trésor
Tome I 6ème édition
Montchrestien 1992.
- 2 - LALUMIERE (P.)
Les Finances Publiques
Armand Colin. Collection U
9ème édition 1989.
- 3 - LOIC (P.)
Finances Publiques. Tome I
Les Problèmes généraux des Finances Publiques et le Budget
Paris CUJAS 1975.
- 4 - LOIC (P.)
Finances Publiques
4ème Edition CUJAS 1992.

II - DIVERS TEXTES JURIDIQUES

I - Les constitutions

- 1 - Constitution Française de 1958.
in : La Constitution de la République Française
Analyses et Commentaires sous la direction de LUCHAIRE (F.)
et CONAC (G.)
2è Edition. Economica 1987 Paris.
- 2 - Constitution Dahoméenne de 1960
Loi N°60 - 36 du 26 Novembre 1960 portant constitution de la
République du Dahomey
Journal Officiel 1960 page 733
- 3 - Constitution Dahoméenne de 1964
Journal Officiel 1964 page 31

- 4 - Constitution Dahoméenne de 1968
Ordonnance N°20 P.R. du 8 Avril 1968 portant constitution de la République du Dahomey.
- 5 - Constitution béninoise de 1990
Loi N°90 - 032 du 11 Décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.
- 6 - Loi Fondamentale de la République Populaire du Bénin
Ordonnance N°70 - 32 du 9 Septembre 1977 portant Loi Fondamentale de la République Populaire du Bénin.

II - Autres Textes

- 1 - Décret N°92-57 du 6 Mars 1992 portant nomenclature du Budget Général de l'Etat.
- 2 - Décret N°92-73 du 19 Mars 1992 portant réaménagement de la Commission Nationale de Suivi de l'Application du Programme d'Ajustement Structurel.
- 3 - Loi N°90-011 du 31 Mai 1990 portant Loi de Finances pour la gestion 1990.
- 4 - Loi N°86-021 du 26 Septembre 1986 relative aux Lois de Finances.
- 5 - Loi N°91-014 du 12 Avril 1991 portant Loi de Finances pour la gestion 1991.
- 6 - Loi N°92-008 du 1er Juillet 1992 portant Loi de Finances pour la gestion 1992.
- 7 - Ordonnance N°59-2 du 2 Janvier 1959 portant Loi Organique relative aux Lois de Finances (modifiée par la Loi Organique N°71-474 du 22 Juin 1971).
- 8 - Ordonnance N°1 G.P.R.D. du 28 Octobre 1963 portant dissolution d'institutions et formation du Gouvernement Provisoire.
- 9 - Ordonnance N°69-53 D. du 26 Décembre 1969 portant Charte du Directoire.
Journal Officiel 1969 page 885

- 10- Ordonnance N°70-34 C.P. du 7 Mai 1970 portant Charte du Conseil Présidentiel.
- 11- Ordonnance N°71-3 C.P. du 12 Février 1971 portant création, organisation et fonctionnement d'une Assemblée Consultative Nationale.
Journal Officiel 1971 page 174

III - DOCUMENTS

- 1 - La Bible
- 2 - Journal EHUZU N°2764 du Jeudi 28 Août 1986.
- 3 - Jean-Paul FERLAND
Législation Financière I
Fascicule du CEFAP. Août 1971.
- 4 - Jean-Paul FERLAND
Législation Financière au Bénin (1982)
Document du CEFAP.
- 5 - Lexique d'économie
4ème édition 1992 Dalloz
- 6 - Lexique de termes Juridiques
8ème édition 1990 Dalloz.
- 7 - M. BONTOUX, Mise à jour de M. Collot
Droit Budgétaire/ Budget de l'Etat
Ecole Nationale des Services du Trésor (1980)
Documentation Française.
- 8 - Ministère des Finances
Mémoire aux pays et institutions donateurs participant au
Programme Spécial pour l'Afrique (S.P.A.)
Programme d'Ajustement Structurel (PAS) pour la République du
Bénin. Mars 1989.
- 9 - Ministère des Finances
Relevé des Conclusions des discussions entre la délégation
béninoise et les services du Fonds Monétaire et de la Banque
Mondiale
Washington, 28 Janvier - 1er Février 1991.

- 10- Ministère des Finances
Document - Cadre de politique économique et financière
Juillet 1989 - Juin 1992.
- 11- Nathanaël G. MENSAH
Droit Constitutionnel et Organisation Politique du Dahomey
Fascicule N°1
Cotonou CEFAP 1975.
- 12- Rapport de Présentation. Loi de Finances gestions 1993
Novembre 1992
Ministère des Finances.
- 13- Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale
Révolutionnaire
- 14- Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administrative/ N° 12
Juin 1989.
- 15- Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administrative.
Numéro 8. Mai 1987.

IV - COURS

- 1 - René Auguste ALI-YERIMA
Cours de Grands Services Publics et Entreprises Nationales
Cours de Maîtrise (Fascicule)
FASJEP (1991-1992)
- 2 - Cours de Finances Publiques de M. Grégoire ALAYE
Sciences Juridiques 2ème Année
FASJEP (1989-1990)

V - MEMOIRES

- Wilfrid P.C. AMETOOYONA
La préparation du budget en République du Bénin à l'heure des
négociations avec le Fonds Monétaire International et la
Banque Mondiale.
Mémoire de Maîtrise es-Sciences Juridiques
FASJEP 1989-1990.

TABLE DES MATIERES

	Pages
MENTION SPECIALE	
DEDICACE	
REMERCIEMENTS	
INTRODUCTION : Budget et Loi de Finances.....	1
PREMIERE PARTIE : L'élaboration du budget sous les ré- gimes d'avant l'application du Programme d'Ajustement Structurel.....	8
Chapitre 1er : L'élaboration du budget sous les ré- gimes de fait.....	11
Section 1er : Le problème de l'initiative budgétaire.	11
Paragraphe I : L'élaboration en recettes du budget....	12
I : Méthodes d'évaluation automatique.....	13
II : Méthode d'évaluation directe.....	14
ParagrapheII : L'élaboration du budget en dépenses....	15
I : Les services votés.....	15
II : Les mesures nouvelles.....	15
III : Le traitement des informations en ma- tière budgétaire sous la révolution....	16
a) : La phase antérieure à l'édiction de l'ordonnance 75-21 du 23 Mars 1975.....	16
b) : La phase ouverte par l'ordonnance du 23 Mars 1975.....	17
Section II : Vote et promulgation du budget.....	18
Paragraphe I : La proclamation du Colonel SOGLO.....	19
ParagrapheII : Ordonnance N°69-53 D. du 26 Décembre 1969 portant charte du Directoire.....	20

Paragraphe III	: La charte du Conseil Présidentiel du 7 Mai 1970.....	21
Paragraphe IV	: La proclamation du Gouvernement Militaire Révolutionnaire (G.M.R.) du 26 Octobre 1972.....	22
Chapitre II	: L'élaboration du budget sous les régimes constitutionnels.....	23
Section 1er	: La préparation administrative du projet de budget.....	23
Paragraphe I	: La période antérieure aux institutions de la Révolution.....	23
Paragraphe II	: La phase marquée par la Loi Fondamentale du 26 Août 1977.....	24
Section II	: La Loi de Finances et le pouvoir législatif.....	28
Paragraphe I	: Le dépôt du projet de Loi de Finances	28
Paragraphe II	: Le droit d'amendement des parlementaires.....	30
Paragraphe III	: La durée de l'examen et de l'adoption du projet de Loi de Finances.....	31
DEUXIEME PARTIE	: L'élaboration du budget à l'heure des négociations avec les organismes internationaux de financement.....	32
Chapitre I	: Les conséquences socio-économiques de la politique budgétaire antérieure...	34
Section 1er	: La crise budgétaire.....	34
Paragraphe I	: Le développement de l'interventionnisme étatique.....	34
	I : La pratique du clientélisme.....	36
	II : La mauvaise politique de l'emploi....	37
Paragraphe II	: La politique budgétaire antérieure...	39
Section II	: La réforme des finances publiques....	42



Paragraphe I : Objectifs et Stratégies de la réforme	42
Paragraphe II : La restauration de l'orthodoxie budgétaire.....	45
Chapitre II : Une Nouvelle Politique Budgétaire pour le Bénin.....	49
Section 1er : La réforme de l'administration économique et financière.....	49
Paragraphe I : Nouvelle procédure administrative d'élaboration du budget.....	50
Paragraphe II : Les nouveaux organes de l'administration économique et financière.....	53
Section II : La planification financière de l'Etat.	54
Paragraphe I : Nécessité d'une élaboration économique	54
Paragraphe II : La théorie du déficit budgétaire.....	55
CONCLUSION : Vers une évolution de l'élaboration du budget au Bénin.....	61
ANNEXES :.....	70
ANNEXE I: Loi Organique N°86-021 du 26 Septembre 1986 relative au Loi de Finances.....	71
ANNEXE II : Organigramme de la Commission Nationale de Suivi de l'Application du Programme d'Ajustement Structurel.....	91
BIBLIOGRAPHIE.....	92