COMMISSION 5

Transparence, redevabilité, reddition des comptes et pilotage des réformes

Transparence, lutte contre la corruption, fraude et blanchiment

Gouvernance ouverte en République du Bénin : le chemin parcouru

*Par **Madame Mireille H.Codjovi,** Directrice du Pôle Budget ouvert, Direction générale du Budget, Ministère de l'Economie et des Finances*

Version édition

I. Contenu de la réforme

L'architecture du dispositif de gestion des finances publiques a pour pierre angulaire la directive relative au code de transparence, qui a inspiré et guidé la rédaction de toutes les autres directives.

Au Bénin, elle a été transposée par le ***décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015*** portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin.

Par ailleurs, la constitution du Bénin et la loi organique ***n°2013-14 du 27 septembre 2013*** relative aux lois de finances promeuvent la promotion de l'ouverture budgétaire. En effet, les dispositions de ces lois mettent l'accent sur le renforcement de l'information budgétaire et l'implication des citoyens au processus budgétaire.

Pour donner pleine mesure à la réforme législative et administrative, un cadre institutionnel approprié a été mis en place, notamment la création de l'unité de pilotage de l'amélioration de la transparence budgétaire qui aujourd'hui est érigée en Pôle Budget Ouvert au sein de la Direction générale du Budget du Ministère de l'Économie et des Finances du Bénin.

Intermédiairement à cette réforme organisationnelle, la mise en place d'un réseau de points focaux du budget ouvert au sein des ministères, organes de presse, etc., a favorisé l'amélioration du processus de renforcement de la transparence budgétaire, de la participation citoyenne et de l'écosystème de redevabilité.

Au plan législatif et juridictionnel, les réformes entreprises pour s'aligner aux normes et standards internationaux, notamment l'institutionnalisation des audiences publiques (échanges entre les Organisations de la Société Civile, centrales syndicales et la commission du Parlement) et la création de la Cour des comptes ont permis le renforcement du dispositif.

II. Mise en œuvre de la réforme

En termes d'actions menées par la Direction générale du Budget à travers le Pôle Budget Ouvert, il importe de souligner qu'il est mis en place chaque année ***un plan d'actions annuel*** pour l'amélioration de la transparence budgétaire, de la participation citoyenne et de l'écosystème de redevabilité, lequel constitue le cadre de référence des actions à mener et dresse les initiatives à entreprendre à court terme pour pallier/répondre les insuffisances/recommandations issues des évaluations de l'enquête sur le budget ouvert.

En d'autres termes, il s'agit d'inscrire le processus budgétaire dans une dynamique de communication régulière et continue des informations budgétaires au profit des citoyens et d'offrir des opportunités d'intervention tout au long du processus budgétaire en vue de la prise en compte des suggestions/recommandations des OSC ainsi que des aspirations réelles des citoyens.

Des initiatives sont également prises concernant le renforcement de l'exhaustivité des informations budgétaires. A ce titre, une révision des différents formats de présentation des documents de transparence de référence a été effectuée.

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances, le Ministère de l'Économie et des Finances a exécuté plusieurs activités au nombre desquelles on peut retenir :

- la publication des versions citoyennes du rapport préalable au budget et du projet de budget de l'Etat ainsi que tous les documents budgétaires annexes ;
- les versions citoyennes du projet de loi de finances dans des délais impartis, avec un accent particulier sur : les clarifications conceptuelles (budget de l'Etat, budget des citoyens), les affectations aux administrations infranationales (collectivités locales, offices et sociétés d'Etat) et le Glossaire et les coordonnées téléphoniques/internet ;

- l'élaboration et la publication du discours du Ministre de l'Economie et des Finances aux citoyens suite à la transmission à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances ;
- la publication sur le site web de la Direction générale du Budget du rapport général de l'Assemblée nationale sur l'étude du Projet de Loi de Finances et des rapports spéciaux des ministères et Institutions sur le projet de loi de finances ;
- la réalisation et la publication de vidéos en français et en plusieurs langues nationales, notamment les plus parlées sur le projet du budget de l'Etat et le budget adopté ;
- la réalisation et la publication d'une plaquette dénommée « cap sur les mesures économiques et sociales du projets de loi de finances », « le catalogue des actions phares du secteur de l'Éducation », « la question de l'enfance au cœur du budget de l'Etat », sans occulter les dépenses sensibles au genre pour l'égalité et l'équité.

A cela s'ajoute la réalisation de Bande dessinée dénommée « A l'école du budget de l'Etat » pour susciter l'intérêt d'une large cible à la thématique liée à la gestion des finances publiques en général et celle du budget de l'Etat en particulier.

En ce qui concerne l'adoption du budget de l'Etat, de nombreux documents ont été élaborés et publiés, dans des formats qui sont améliorés chaque année. Il s'agit, entre autres :

- du rapport détaillé des travaux budgétaires en commission à l'Assemblée nationale ;
- de la version citoyenne du budget de l'Etat ;
- de la plaquette d'informations budgétaires dénommée ''comprendre le budget de l'Etat'' ;
- de la production des tableaux matriciels croisés pluriannuels sur les dépenses budgétaires ;
- de l'élaboration et la publication, en annexe à la loi de finances, d'un nouveau document intitulé « les moyens des politiques publiques ».

De nouvelles initiatives dont le but est d'améliorer significativement l'information du public dans sa diversité ont également enrichi la documentation budgétaire. Dans ce sens, on peut citer :

- l'organisation des missions sur l'alphabétisation budgétaire dont l'objectif est de familiariser les couches juvéniles à la notion de budget de l'Etat et leur faire découvrir son importance pour un Etat. Elle ambitionne, par ailleurs, de révéler aux apprenants des écoles et collèges, le contenu des actions budgétisées au titre d'une année budgétaire pour l'amélioration du bien-être des enfants, écoliers et élèves en l'occurrence ;
- l'organisation des foires sur la transparence budgétaire avec pour but d'améliorer la connaissance des citoyens notamment les étudiants sur leurs droits et devoirs et les possibilités d'intervention dans le déroulement du processus budgétaire.

S'agissant de l'exécution du budget, le Ministère de l'Économie et des Finances élabore pour chaque trimestre de l'année un rapport sur l'exécution du budget de l'Etat assortie de leur version citoyenne. Aussi, est-il produit des tableaux matriciels croisés sur l'exécution des dépenses budgétaires suivant les quatre (04) types de classification internationalement reconnus sont également produits et mis en annexe: classifications économique, administrative, fonctionnelle et programmatique.

En appui à ces productions, la DGB a assuré l'élaboration et la publication des revues de milieu d'année ainsi que leurs versions citoyennes en respect des standards internationaux.

A cet effet, d'importantes informations y sont apportées comme :

- la présentation des prévisions macroéconomiques actualisées pour le reste de l'année suivie de discussions narratives des écarts ;
- la présentation des informations essentielles sur l'encours de la dette et sa composition, le service assuré de la dette publique, le point des nouveaux engagements, les indicateurs de coûts et risques du portefeuille de la dette publique et les caractéristiques du portefeuille des titres publics ;
- le niveau d'exécution à mi-parcours des politiques publiques en cours dans les ministères (grandes réalisations physiques)
- la projection de l'exécution du budget de l'Etat (recettes et dépenses de l'Etat) à fin septembre et atterrissage au 31 décembre, en considération de la situation économique et d'exécution budgétaire au titre du premier semestre de l'année;
- la présentation des données de la RMA dans une version lisible par machine.

Destiné à satisfaire aux attentes légitimes de reddition de comptes aux citoyens, contribuables et bénéficiaires des interventions publiques, le rapport de fin d'année a connu un contenu enrichi et qui porte sur :

- la présentation des différences entre hypothèses macro-économiques initiales et résultats réels (estimations) suivies d'une explication des écarts ;
- la présentation commentée des différences entre les niveaux de financement approuvés des politiques qui sont conçues pour bénéficier directement aux plus pauvres et les résultats réels obtenus (présentation de l'exécution des dépenses sociales prioritaires) ;
- le point d'exécution des ressources transférées aux collectivités locales (FADeC non affecté et FADeC affecté) ;
- la situation financière des offices et sociétés d'Etat sur un triennal (chiffres d'affaires, produits et des charges, résultat net, charges de personnel et subventions accordées).

Au registre de la participation citoyenne, dans le but de faire participer les Organisations de la Société Civile au processus budgétaire, le calendrier budgétaire a été rénové. Il intègre désormais plusieurs creusets d'interventions pour le citoyen. A ce titre, les actions ci-après sont menées :

- l'invitation des OSC à participer au Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) à l'Assemblée nationale;
- l'Organisation de matinée d'échanges avec les Organisations de la Société Civile impliquées dans la transparence budgétaire;
- l'Organisation d'atelier de renforcement de capacité des Organisations de la Société Civile impliquées dans le suivi budgétaire;
- l'Organisation de séminaire de formation des OSC et des élus locaux sur le processus budgétaire et le décryptage du contenu de loi de finances;
- l'Organisation d'atelier d'échanges sur les Dépenses Sociales Prioritaires avec les acteurs de la chaîne des dépenses publiques et les organisations de la société civile, etc.

Aussi, est-il développé par le Bénin un mécanisme de participation citoyenne dénommé : BousproB, qui est une application mobile permettant entre autres, le renforcement de l'accessibilité du public à l'information budgétaire et qui aide les

citoyens au repérage des différentes étapes d'interventions citoyennes dans le processus budgétaire.

Par ailleurs, l'expérience des Conférences Budgétaires Communales (CBC) dont le but est de recueillir toutes les informations budgétaires nécessaires pour une programmation et budgétisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes dans le cadre de la préparation du budget de l'Etat et des collectivités locales est également une étape importante auquel les OSC à travers les cellules de participation citoyenne sont associées lors des travaux au niveau de toutes les communes.

III. Quelques indications de résultats

Le Bénin, participant depuis 2012 à l'enquête sur le budget ouvert, a pu significativement améliorer son dispositif de promotion de la transparence budgétaire, de la participation citoyenne et de la redevabilité.

A titre illustratif, les différents résultats en la matière ont crédité notre pays d'un score de 1/100 en 2012 qui est passé au fil des années à 45/100 ; 39/100 ; 49/100 et 65/100 respectivement pour les années 2015, 2017, 2019 et 2021. Ces résultats témoignent de la pertinence des actions/initiatives menées pour le renforcement de l'ouverture budgétaire en cohérence avec les standards internationaux.

Il importe de souligner également que dans la mise en œuvre de ses plans d'actions pour la transparence budgétaire, la participation publique et la redevabilité, le Ministère de l'Économie et des Finances a collaboré avec des organisations internationales telles que l'initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), Global Initiative for Fiscal Transparency (Initiative mondiale pour la transparence budgétaire), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), la Coopération Technique Allemande (GIZ), l'Union Européenne (UE), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et l'Ambassade des États Unis d'Amérique.

IV. Risques et difficultés

Des efforts considérables ont été menés pour susciter l'intérêt des citoyens à la question budgétaire, d'où les initiatives d'organisation de l'alphabétisation budgétaire, de la foire sur la transparence budgétaire sans occulter les vidéos en langues locales

sur le budget de l'Etat en vue de permettre à un large public à s'intéresser au budget de l'Etat et à assurer le contrôle citoyen.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme sur le volet du renforcement de la participation citoyenne au processus budgétaire, a nécessité la mise en place d'un répertoire de l'ensemble des organisations de la société civile intervenant dans le suivi budgétaire en vue d'assurer périodiquement des renforcements de capacités. Ces renforcements de capacités visent à permettre aux OSC de mieux comprendre le budget de l'Etat, et de disposer des compétences pour mener des analyses pertinentes et formuler des recommandations à prendre en compte lors de l'élaboration du budget de l'Etat.

V. Perspectives

En termes de perspectives, le Bénin ambitionne de consolider et de renforcer le dispositif de promotion de l'ouverture budgétaire tout en plaçant davantage la participation citoyenne au cœur de l'action publique.

Aussi, s'agira-t-il entre autres de poursuivre le renforcement du processus de transparence budgétaire, de la participation publique au processus budgétaire et de la redevabilité au niveau des ministères sectoriels ainsi que des collectivités locales ; de renforcer la participation citoyenne lors de la phase d'exécution du budget de l'État; mettre en place un véritable programme de formation des organisations de la société civile spécialisées dans le suivi budgétaire ;

En définitive, l'accessibilité du public à l'information budgétaire et financière, la promotion de la participation du citoyen au processus décisionnel, et le renforcement de l'exercice de reddition de comptes et le contrôle citoyen, reste et demeure un pilier prépondérant dans le cadre de l'amélioration de la gestion des finances publiques.

A ce titre le Bénin s'évertuera davantage à consolider les acquis et aller au-delà des standards internationaux quitte à œuvrer une citoyenneté renforcée des politiques publiques au service du développement durable.