

COMMISSION 5



Transparence, redevabilité, reddition des comptes et pilotage des réformes

Contrôles et audits internes et externes

La Cour des comptes : une effectivité de la vigie des réformes budgétaires et comptables au Bénin

Par **Dr Bidossessi Serge B. BATONON**, Spécialiste en Finances Publiques, Secrétaire Général de la Cour des comptes du Bénin

Version édition

« Il n'y a pas de bonne gestion des finances publiques sans un contrôle a posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendus »¹.

Ce postulat de base de fonctionnement des systèmes financiers publics dans les Etats de l'UEMOA², consacré par la directive n°02/2000 du 29 juin 2000 de l'UEMOA portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques par les Etats membres, fait de la Cour des comptes, la clé de voûte optimale et régulière des finances publiques.

C'est conscient de l'importance et de la nécessité de cette institution que la réforme constitutionnelle consacrée par la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin a créé la Cour des comptes au Bénin.

La constitutionnalisation de la nouvelle juridiction financière du pays en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle des Finances publiques augure d'un système financier public axé sur la démocratie financière³.

Bien avant sa constitutionnalisation et son installation, la loi n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances de 2013 avait ouvert pour la juridiction financière plusieurs chantiers dans le cadre des réformes budgétaires et comptables qu'elle a introduites dans l'organisation et la gestion des systèmes financiers publics au Bénin.

¹ Directive n°02/2000 du 29 juin 2000 de l'UEMOA portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques par les Etats membres

² Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

³ AKAKPO Maxime, 2005 « Démocratie financière en Afrique Occidentale francophone



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Ces nouveaux chantiers trouvent un cadre pertinent de mise en œuvre à travers la création et l'installation de la Cour des comptes.

Suivant la volonté du législateur béninois⁴, sur inspiration des directives communautaires (UEMOA), chaque année et à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, les parlementaires doivent être éclairés à travers le rapport sur l'exécution de la loi de finances élaboré par la Cour des comptes entre autres sur :

- les performances atteintes à l'issue de l'exécution des programmes budgétaires ;
- le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion mis en place au niveau des administrations ayant géré le budget,
- la qualité des procédures comptables et des comptes utilisés ;
- la fiabilité des comptes de l'Etat dans leur ensemble.

Ces éclairages techniques sont censés orienter les parlementaires dans les choix budgétaires futurs.

La nouvelle juridiction financière du Bénin devant assurer aux côtés des missions classiques, le rôle de « vigie » des réformes budgétaires et comptables, il y a lieu de s'interroger sur l'état de mise en œuvre desdites réformes ?

C'est la question principale que soulève le présent article qui examine dans une première partie la Cour des comptes et les chantiers de réforme et dans une deuxième partie, les acquis, difficultés, obstacles recommandations et perspectives de la Cour des comptes sur les chantiers de la réforme budgétaire et comptable au Bénin

I. La Cour des comptes et les chantiers de réforme budgétaire et comptable au Bénin

La jeune juridiction financière béninoise comme l'ensemble des Cours des comptes des Etats de l'UEMOA est aux prises avec un système interactif classique fondé sur le contrôle de la régularité et celui issu de la nouvelle gouvernance financière publique basée sur l'appréciation des performances et la certification des états financiers de l'Etat et des autres organismes publics. Ce qui complexifie considérablement le choix d'intervention de ces institutions supérieures de contrôle des finances publiques surtout dans le contexte actuel d'une réforme budgétaire et comptable à connotation communautaire.

1.1- Les points d'ancrage de la réforme des finances publiques touchant l'activité de la juridiction financière au Bénin.

L'article 54 de la loi organique relative aux lois de finances du Bénin⁵ dispose : "La loi de règlement est accompagnée du rapport de la juridiction financière sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des

⁴ Loi organique n°2014-014 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances

⁵ Loi organique n°2014-014 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

ordonnateurs et ceux des comptables publics. Ce rapport intègre l'avis de la juridiction financière sur les rapports annuels de performance et, le cas échéant, l'avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes. Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables.

L'article 91 de la loi organique relative aux lois de finances quant à elle dispose : « la juridiction financière procède à la certification des comptes en lieu et place de la déclaration générale de conformité ».

De ces dispositions, il ressort que la Cour des comptes est positionnée par le législateur organique comme une vigie des réformes budgétaires notamment sur les aspects suivants :

- l'évaluation de l'atteinte des performances par les programmes publics (point capital de la réforme) ;
- l'efficacité du dispositif de contrôle interne et du contrôle de gestion ;
- la qualité des comptes, des procédures comptables et la certification des états financiers de l'Etat.

1.2- L'évaluation de l'atteinte des performances par les programmes publics

Cette mission assignée à la Cour des comptes qui vise à s'assurer de l'atteinte aux meilleurs coûts des objectifs des programmes a été menée pour la première fois en 2023 à titre pilote par la juridiction sous la forme d'un audit d'attestation de performance⁶.

Elle a permis à la Cour des comptes du Bénin à travers un premier avis émis dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances 2022 d'examiner la fiabilité des informations relatives aux programmes et actions budgétaires.

Selon le RELF⁷ 2022 de la Cour des comptes : « au total sept (7) programmes regroupant vingt-deux (22) actions ont fait l'objet de reddition de comptes sur leur performance. Cette reddition de comptes représente une prévision budgétaire globale de 85.188,72 millions pour un niveau d'exécution financière de 78.328,6 millions.

Tous les rapports annuels de performance examinés par la juridiction sont appropriés par les responsables de programme et ont fait l'objet d'ateliers de validation sanctionnés par un procès-verbal signé par les parties prenantes.

⁶ Selon le guide d'audit de performance à l'usage des juridictions financières des Etats membres de l'UEMOA, L'audit d'attestation de performance permet de certifier des informations reçues sur la performance alors que l'audit direct de performance est basé sur le contrôle des résultats des programmes, l'évaluation de l'efficacité (évaluation des résultats obtenus par rapport aux buts fixés), de l'économie (évaluation des moyens et des coûts) et de l'efficience (évaluation de la quantité de services fournie/produite à niveau de ressources inchangé).

⁷ RELF : Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Pour la Cour des comptes, les RAP⁸ soumis à son appréciation ne comportent pas de rubriques dédiées à l'état réel de leurs systèmes respectifs de suivi évaluation. L'examen desdits RAP ne permet pas d'appréhender les forces et faiblesses des mécanismes de collecte, d'enregistrement, de traitement et d'analyse des informations présentées dans les rapports ».

La juridiction a indiqué dans son RELF que l'état de fonctionnement des systèmes de suivi-évaluation est garant de la crédibilité de la source des données et informations présentées sur la performance des programmes. Mais les avis motivés de certification des RAP par les IGM⁹ sont restés aussi muets sur l'opérationnalité des systèmes de S&E qui régissent les programmes examinés.

De même, les informations contenues dans les RAP n'ont pas couvert la situation des systèmes de suivi-évaluation. Les qualités des personnels et de l'infrastructure en charge de la centralisation et l'analyse des données collectées ne sont pas divulguées.

La performance globale affichée par les 7 programmes dont les RAP sont examinés.

Sur la base de ces constatation la Cour a conclu que les informations présentées dans les rapports annuels de performance des programmes du ministère de la défense nationale et du ministère de la justice et de la législation reçus par la Cour des comptes au titre de l'exercice 2022 sont assez pertinentes mais comportent des insuffisances quant à la bonne couverture des actions selon leur importance au regard de leurs échiquiers respectifs dans la raison d'être de chaque programme.

Aussi, l'examen desdits rapports annuels de performance sur la base de la grille des critères de la Juridiction révèle-t-il que les informations contenues dans lesdits rapports ne sont ni assez compréhensibles ni assez équilibrées.

Selon le RELF¹⁰ 2022, quoique les informations telles que présentées ne traduisent aucune volonté délibérée des responsables de programme de manipuler les chiffres pour biaiser leurs performances respectives, la Cour a noté que les informations contenues dans les rapports de performance ne sont pas assez exactes et sont peu comparables.

1.3- L'examen du système de contrôle interne et du dispositif de contrôle de gestion

En ce qui concerne les travaux de la Cour des comptes sur l'évaluation du contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, elle a, à travers ses contrôles faire de recommandations sur le dispositif de contrôle interne existant dans les administrations en charge de mise en œuvre des programmes mais n'a pas procédé à son évaluation complète sanctionnée par un avis. Il en est de même pour le dispositif de contrôle de gestion.

⁸ RAP : Rapport Annuel de Performance

⁹ IGM : Inspection Générale du Ministère.

¹⁰ RELF : Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances



1.4- La qualité des comptes, des procédures comptables et la certification des états financiers de l'Etat

L'appréciation de la qualité comptable des administrations publiques soumises à l'obligation de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes, permet à la Cour de s'assurer que les comptes des administrations publiques sont « réguliers et sincères », et qu'ils « donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

La certification des états financiers de l'Etat qui devrait conduire la Cour des comptes à émettre une opinion sur les comptes de l'Etat n'est pas encore effective.

Les points ci-dessus présentés permettent de constater un début de l'effectivité du rôle de vigie de la Cour des comptes sur la mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables en cours au Bénin notamment à travers l'émission d'un premier avis sur les rapports annuels de performance.

Mais au-delà de l'exercice du rôle de « vigie » de la mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable dans le cadre des attributions spécifiques présentées ci-haut, la création et le fonctionnement de la Cour des comptes constituent un pilier fondamental sur les chantiers de la réforme budgétaire et comptable.

II- Les acquis, difficultés, obstacles recommandations et perspectives de la Cour sur les chantiers de réforme budgétaire et comptable au Bénin

La création de la Cour des comptes qui constitue en elle-même l'aboutissement d'un axe de réforme a permis des acquis dans la mise en œuvre des chantiers de réformes budgétaires et comptables.

2.1- Une discipline financière relative induite par les contrôles de la Cour

L'intervention de la Cour des comptes au Bénin a permis dans une certaine mesure la naissance et la perspective d'une discipline financière traduite notamment par « la peur du gendarme » et la naissance d'une dynamique globale d'amélioration de la gestion publique.

L'effet gendarme

Il s'agit bien ici de l'effet « gendarme » et non du rôle gendarme. La théorie, c'est quand on sait tout et que rien ne fonctionne. La pratique, c'est quand tout fonctionne et que personne ne sait pourquoi¹¹. Cette citation d'Albert Einstein justifie l'effet gendarme de l'existence de la Cour des comptes dans la mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables qu'il y a lieu de préserver dans le sens du vieil adage qui dit que « la peur du gendarme est le début de la sagesse ». Ce qui suppose que la Cour soit présente et active dans les systèmes et mécanismes de mise en œuvre des réformes budgétaires et comptables dans la gestion publique.

¹¹ Citation d'Albert Einstein

Réformes des finances publiques en Afrique francophone

Pour parvenir et maintenir cet effet, la Cour des comptes du Bénin travaille sur deux points notamment :

- la systématisation et la veille sur la reddition des comptes suivant les formes et contenus le législateur organique ;
- la mise en œuvre progressive des nouvelles attributions induites par la réforme.

En clair, sur l'effet gendarme, les actions de la Cour des comptes du Bénin sont de nature à amener à ce que, « Tout puisse fonctionner dans les systèmes financiers publics sans que personne ne sache pourquoi ».

Le coaching

L'analyse des actions actuelles de la Cour des comptes du Bénin permet d'insinuer que le second volet du postulat sur lequel la juridiction financière agit pour contribuer aux objectifs de la réforme budgétaire est ce qu'il convient d'appeler « le coaching ». Ce coaching s'exerce à travers notamment le contrôle de la performance et les contrôles de gestion.

Ce coaching appelle le renforcement de la responsabilité managériale qui est basée sur l'atteinte des objectifs et des meilleurs choix.

Lorsque le gestionnaire public est préoccupé par l'atteinte des objectifs et est jugé sur cette base, il mettra a priori en place dans son office tous les mécanismes de la réforme budgétaire et comptable.

L'analyse des activités de la Cour des comptes fait constater que l'institution accorde une bonne place aux contrôles et activités portant sur la responsabilité managériale des acteurs des systèmes financiers publics afin que les produits issus de ces contrôles ou activités soient utilisés dans le sens de veille sur la mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable.

2.2- Pour un meilleur exercice de l'effectivité de la vigie des réformes budgétaires et comptables au Bénin

L'exercice de la vigie des réformes budgétaires et comptables par la Cour des comptes au Bénin reste soumis à des contraintes aussi bien internes qu'externe à la juridiction financière.

Ces contraintes sont relatives aux problématiques suivantes :

- Les limites de l'information disponible sur l'exécution des programmes, le dispositif de contrôle interne et de contrôle de gestion ;
- Le paramétrage des systèmes d'audits aux systèmes d'information des producteurs des comptes publics ;
- L'inexistence d'un dispositif de compilation et de dissémination des observations de la Cour des comptes à l'endroit de l'ensemble des gestionnaires publiques en vue d'une meilleure capitalisation.

