

LA LOI ORGANIQUE BENINOISE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES :

25 ANS APRES

par

Errol TONI

Chercheur au Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Administration et les Finances

Université d'Abomey-Calavi

RESUME

Les règles budgétaires béninoises sont pour l'essentiel, inscrites dans la Loi organique n° 86-021 relative aux lois de finances. Promulguée le 26 septembre 1986, cette loi est toujours en vigueur et justifie de ce fait, les interrogations sur son caractère actuel et sa capacité à répondre aux défis contemporains. C'est également le lieu de s'interroger sur son avenir et, plus globalement, sur les perspectives d'évolution du cadre juridique financier béninois.

ABSTRACT

The fiscal rules of Benin are essentially listed in the Organic Law No. 86-021 relating to finance laws. Promulgated on 26 September 1986, this law is still in force and thereby justifies, the questions about its present character and ability to respond to contemporary challenges. It is also necessary to consider its future, and more generally, the outlook of the financial legal framework of Benin.

MOTS-CLES

Loi, loi organique, finances, Bénin, budget

INTRODUCTION

L'émergence des institutions démocratiques s'est construite autour de deux exigences fondamentales : « consentir à l'impôt et contrôler les dépenses ainsi financées »¹. La satisfaction adéquate de ces exigences passe par la définition de règles entourant ce consentement et ce

¹ J-B. TOULOUSE, Y. ROLLAND, J-F. de LEUSSE et X. PILLOT, *Finances publiques et politiques publiques*, Paris, Economica, 1993, p.33

contrôle. L'importance de ces règles et la volonté de voir les gestionnaires publics s'y soustraire le moins possible, a conduit depuis quelques années, à les élever au sommet de la hiérarchie des sources formelles du droit. Ceci met alors en présence d'un vaste mouvement de constitutionnalisation du droit financier, qui a de nombreuses répercussions. Ainsi, dans la plupart des pays, à défaut d'être présentes *in extenso* dans la Constitution elle-même, les règles financières publiques sont assemblées dans une loi organique relative aux lois de finances². Encore désignées par l'expression de « constitution financière »³, les lois organiques relatives aux lois de finances ont pour rôle de fixer les principales règles relatives à l'élaboration, au vote, à l'exécution et au contrôle des lois de finances. Celle béninoise fut adoptée par l'Assemblée nationale révolutionnaire⁴, le 1^{er} septembre 1986 et promulguée le 26 septembre de la même année.

Du point de vue de son contenu, elle représente un condensé de 62 articles répartis en cinq titres : Des dispositions générales (Titre I) – Des dispositions des lois de finances (Titre II) – Des affectations comptables (Titre III) – De la présentation et du vote des projets de lois de finances (Titre IV) – Des mesures réglementaires d'exécution des lois de finances (Titre V). Les dispositions générales ont trait à la définition des lois de finances et aux diverses catégories existantes : lois de finances initiale, rectificative et de règlement. Les dispositions des lois de finances sont exposées à travers la détermination des ressources et des charges de l'Etat. Le titre III, après avoir posé certains principes de comptabilisation des opérations de l'Etat, fait la lumière sur des notions importantes comme celles de budget annexe et de compte spécial du Trésor. Des principes importants du droit budgétaire y sont également énoncés : annualité, unité et universalité⁵. Le titre IV renseigne sur la charpente des lois de finances, les différentes natures de crédits budgétaires et les modalités de vote des lois de finances. Quant aux mesures réglementaires d'exécution des lois de finances, elles concernent la répartition des crédits ouverts par les lois de finances et la prise d'actes réglementaires pour moduler les autorisations législatives.

² Dans la sous-région UEMOA (Union Economique et Monétaire ouest Africaine) par exemple, sur huit pays, seul le Burkina Faso a fait l'option d'une loi ordinaire relative aux lois de finances : la loi n° 006-2003/AN du 24 janvier 2003.

³ S'il est vrai que la loi organique relative aux lois de finances est souvent présentée comme la « constitution financière » de l'Etat (A. LAMBERT, *Rapport d'information n° 37 sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*, Sénat français, 2000, p. 10 ; P. Auberger, *La nouvelle Constitution financière règle-t-elle la question ?*, accessible à l'adresse http://www.bercy.gouv.fr/lolf/downloads/1300_3_auberger.pdf), il faut néanmoins souligner que certains auteurs désignent par cette expression, « l'ensemble des normes du bloc de constitutionnalité qui s'appliquent aux Finances publiques » (K. BLAIRON, *Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière*, accessible à l'adresse <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/BlaironTXT.pdf>).

⁴ Le qualificatif « révolutionnaire » peut, à première vue, paraître surprenant, mais il est lié au contexte d'adoption de la loi, qui sera exposé *infra*.

⁵ Articles 21 et 22 de la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances

Vingt cinq années après son adoption, le constat est le suivant : la loi organique n° 86-021 relative aux lois de finances, l'unique loi de ce type jusqu'ici connue par le Bénin, est toujours en vigueur et demeure vierge de toute réforme. Ce constat peut paraître troublant, d'autant plus que depuis vingt-cinq années, le monde a évolué et a beaucoup évolué ; d'importants changements sont intervenus dans la perception et dans la gestion des finances publiques. Il s'agit donc d'un constat qui, loin d'être anodin, justifie la nécessité de procéder à une halte pour s'interroger sur cette loi. Faut-il voir dans sa longévité, le signe d'une infaillibilité à répondre aux préoccupations financières contemporaines ou plutôt, le résultat d'une passivité normative des élites qui ont « oublié » de l'actualiser ? Autrement dit, cette loi est-elle toujours en adéquation avec les défis financiers des temps présents ? Répond-elle aux besoins actuels de modernisation de l'Etat et de la gestion publique ? Toutes ces interrogations sont légitimes et des réponses ne sauraient y être apportées que dans le cadre d'une analyse globale et prospective sur la loi organique. Un premier volet de cette analyse consistera en une phénoménologie de la loi organique béninoise relative aux lois de finances (I). Elle permettra de mieux l'appréhender à travers son origine, sa philosophie, son contenu, ses particularités, etc. Il sera alors plus aisé d'analyser, dans un second volet, les résultats obtenus de son application et d'envisager les conséquences à en tirer (II).

I- PHENOMENOLOGIE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Remonter aux origines de la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances⁶ (A) nous permettra de mieux cerner ses spécificités (B).

A- Aux origines de la LOLF

La LOLF a intégré la législation nationale dans un certain contexte (1). Ce contexte a grandement influencé son contenu (2).

1- Le contexte d'adoption

Promulguée le 26 août 1977 et amendée par la loi constitutionnelle du 6 mars 1984, la Constitution de la République populaire du Bénin fonde un Etat socialiste avec pour orientation philosophique le marxisme-léninisme⁷. C'est donc avec en toile de fond une idéologie marxiste-léniniste et une révolutionnarisation à outrance, que sera adoptée par l'Assemblée nationale révolutionnaire, le 1^{er} septembre 1986, l'actuelle LOLF béninoise.

⁶ Cette loi sera parfois désignée par le sigle LOLF dans la suite des développements.

⁷ Art 4 de la Constitution béninoise du 26 août 1977

Antérieurement à cette adoption, le Bénin avait constamment recours au vieux texte colonial portant régime financier des territoires d'outre-mer du 30 décembre 1912. C'est donc un véritable vide juridique dans la législation nationale qu'est venue combler cette loi⁸. Entrée en vigueur à un moment où l'orthodoxie financière était mise à mal⁹, la LOLF a eu le mérite d'introduire une certaine discipline dans la gestion financière publique de l'époque. Elle a permis non seulement de mettre le fait financier en accord avec le droit, c'est-à-dire de normaliser les pratiques budgétaires et comptables de l'époque, mais également de mettre en place une série de règles financières nouvelles et adaptées au contexte national. C'est d'ailleurs pour cette raison que certains auteurs noteront une certaine « originalité »¹⁰ du texte.

Comme on pourrait s'en douter, le contexte d'adoption n'est pas resté sans conséquence sur cette loi.

2- Les implications

Quelques institutions-clés créées par la Constitution du 26 août 1977 sont l'Assemblée nationale révolutionnaire, le Conseil exécutif national, la Cour populaire centrale¹¹. Autant d'institutions qui ne font plus partie du paysage institutionnel de l'actuelle République du Bénin. La loi organique n° 86-021 leur accorde cependant une place de choix. La preuve est qu'elles sont disséminées à travers tout le texte. Dès l'article premier, il est fait mention de l'Assemblée nationale révolutionnaire¹². Dans le même sillage, les articles 2, 6, 21, 40, 43, 44, 50, 54, 55 renvoient tous à des organes ou des organismes n'existant plus, ou tout au moins, dont les dénominations ont changé. Cette situation est symptomatique d'un anachronisme évident et est à l'origine de nombreux quiproquos. De plus, le quiproquo va parfois au-delà des simples dénominations institutionnelles et touche le fond de certaines questions. C'est ainsi que l'article 49 fixe au 31 octobre le délai limite pour le dépôt au Parlement du projet de loi de finances de l'année suivante tandis que ce délai est ramené à « une semaine avant l'ouverture de la session

⁸ « L'élaboration d'une loi organique relative aux lois de finances se justifie pour les raisons suivantes :

-absence d'un texte fondamental organisant les Finances publiques... », Allocution de l'ancien Ministre chargé des Finances, Hospice ANTONIO, lors des travaux relatifs à la LOLF à l'Assemblée nationale révolutionnaire (25 août au 4 septembre 1986)

⁹ Avant la loi organique n° 86-021, la législation financière béninoise était éparse et tolérait des pratiques qui peuvent aujourd'hui sembler sacrilèges. Le cas de la loi n° 86-01 du 26 février 1986 portant loi de finances rectificative pour la gestion 1984 est assez illustratif. De même, la qualité du management en cours durant la période laissait à désirer : absence de contrôle approprié des recettes et dépenses de l'Etat, gestion désordonnée et irresponsable des deniers publics, investissements fantaisistes et hasardeux... Stéphane BOLLE parlera d'un « pays en totale banqueroute, au bord de la guerre civile » pour désigner le Bénin de cette époque. Voir S. BOLLE, « la conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *Afrilex* n° 2, 2001.

¹⁰ G. ALAYE, « Réflexions sur la loi organique béninoise relative aux lois de finances », *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives* N° 8, mai 1987, p. 41 et s.

¹¹ Respectivement aux chapitres III, V et VII de la Constitution béninoise du 26 août 1977

¹² « Les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle de l'Assemblée nationale révolutionnaire sur la gestion des finances publiques... »

d'octobre » par la Constitution du 11 décembre 1990¹³. Certaines dispositions de la LOLF sont même devenues sans objet du fait de la disparition des institutions auxquelles elles font référence. C'est le cas de l'article 50 qui exige que les projets de lois de finances soient soumis à l'examen du Bureau politique et du Comité central du Parti de la Révolution populaire du Bénin avant d'être arrêtés par le Gouvernement. D'autres sont génératrices de confusion en raison des termes employés. C'est le cas de l'article 55 qui soumet les virements de chapitre à chapitre à l'autorisation préalable, sous forme de décision-loi, du Comité permanent de l'Assemblée nationale révolutionnaire. Cette autorisation intervient sur saisine du Conseil exécutif national¹⁴.

Nonobstant ce caractère quelque peu dépassé, la loi organique relative aux lois de finances présente certaines spécificités.

B- Les spécificités de la loi n° 86-021 relative aux lois de finances

Deux particularités retiendront l'attention. La loi n° 86-021 est d'une part, une loi organique (1) et d'autre part, une loi jouissant d'une exceptionnelle longévité (2).

1- La loi n° 86-021 : une loi « organique »

D'après le Lexique des termes juridiques, une loi organique est une « loi votée par le Parlement pour préciser ou pour compléter les dispositions de la Constitution »¹⁵. La plupart des constituants, loin de donner une définition précise de la notion de loi organique, préfèrent recourir à une formule plutôt laconique : « une loi organique est une loi à laquelle la Constitution confère le caractère de loi organique »¹⁶. Cette tautologie pourrait, si on n'y prête garde, être source de confusion. Mais quoi qu'il en soit, il est admis que la loi organique représente un prolongement de la Constitution. C'est d'ailleurs à ce titre qu'elle fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité et occupe une place de choix dans l'arsenal du juge constitutionnel¹⁷.

¹³ Art 109 de la Constitution du 11 décembre 1990

¹⁴ « Le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire est l'Organe Permanent de ladite Assemblée » article 43 de la Constitution béninoise du 26 août 1977. L'article 46 précise que « lorsque le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire est amené à édicter des Décisions-Lois, il est tenu de les soumettre à la session de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire qui suit immédiatement aux fins d'approbation ou d'annulation par ladite session ». Aux termes de la loi organique, les virements de chapitre à chapitre sont donc du ressort de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire après saisine du Conseil exécutif national. Ces deux institutions n'existant plus en l'état au Bénin, on peut s'interroger sur l'autorité juridiquement compétente (l'Assemblée nationale ou le Gouvernement ?) pour autoriser les virements de chapitre à chapitre.

¹⁵ R. GUILLIEN et J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, 17^e éd, Paris, Dalloz, p.442

¹⁶ Art 97 de la Constitution béninoise, art 46 de celle française et art 78 de celle sénégalaise

¹⁷ Sur la définition du contenu du bloc de constitutionnalité, lire A. ROBLOT-TROIZIER, *Contrôle de constitutionnalité et normes visées par la Constitution française : recherches sur la constitutionnalité par renvoi*, Paris, Dalloz, 2007. L'auteur distingue trois sources de constitutionnalité :

- les normes constitutionnelles proprement dites ;
- les normes dépourvues de valeur constitutionnelle à l'origine, mais qui servent de fondement au contrôle de constitutionnalité parce que la Constitution l'impose (c'est le cas des lois organiques) ;

Le choix formel d'une loi organique comme support du droit financier dans de nombreux Etats n'est pas anodin. Y sont liés des avantages plus ou moins importants. A titre d'exemple, ces lois font l'objet de conditions particulières d'adoption et de modification. Dans le cas du Bénin, le texte n'est soumis au vote qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale. Son adoption nécessite une majorité absolue des députés siégeant à l'Assemblée nationale et sa promulgation, une déclaration de conformité à la Constitution de la Cour constitutionnelle¹⁸. Il en résulte donc que « le caractère organique offre au cadre juridique applicable aux finances publiques de fortes garanties de stabilité et de continuité »¹⁹. Or la stabilité est ici déterminante. En effet, il serait mal perçu que les règles de présentation formelle de la loi de finances, de détermination des ressources et des charges de l'Etat, d'encadrement des prérogatives budgétaires des pouvoirs publics et bien d'autres soient soumises à une inconstance chronique.

Outre la stabilité, le caractère organique d'une loi relative aux lois de finances présente d'un point de vue juridique deux autres types d'avantages. D'une part, cette loi peut adapter certaines dispositions constitutionnelles²⁰. D'autre part, cette loi peut servir de référence à un éventuel contrôle de constitutionnalité des lois de finances ou d'autres textes de nature différente. C'est ainsi que dans sa décision DCC n° 11-042 du 21 juin 2011 relative au coefficient de valorisation indiciaire des fonctionnaires du Ministère chargé des Finances, le juge constitutionnel béninois évoque la LOLF²¹. Il en est de même dans ses décisions DCC n° 98-008 du 14 janvier 1998 (relative à la transmission à l'Assemblée nationale des projets de loi de finances et de programme d'investissements publics pour la gestion 1998²²) et DCC n° 30-94 du 1^{er} octobre 1994 (relative à la loi portant loi de finances et à celle portant programme d'investissements publics pour la gestion 1994²³).

- les principes généraux, non formulés en tant que tels dans les textes constitutionnels, mais déduits de dispositions constitutionnelles par le juge.

Des développements intéressants sont également faits sur ce sujet par G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, Paris, Thémis droit, 1998, p.225 et F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2009, 31^e éd, p. 857.

¹⁸ Art 97 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990

¹⁹ Fonds Monétaire International, Rapport n° 05/298 sur l'observation des normes et codes au Maroc, Août 2005

²⁰ Dans sa décision n° 448 DC du 25 juillet 2001, Le Conseil constitutionnel français, au motif que la Constitution prévoit que 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, a admis que la LOLF française du 1^{er} août 2001 puisse adapter des dispositions constitutionnelles.

²¹ « Considérant que la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances dispose en son article 1^{er}, alinéas 3 et 4... »

²² « Considérant que l'article 1^{er} de la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances dispose... »

²³ « Considérant que l'application de l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances se rapporte aux accords et traités prévus à l'article 147 de la Constitution ; qu'en conséquence, le moyen tiré de la violation dudit article ne saurait être opérant... »

Comme il a déjà été souligné, un autre caractère de la loi n° 86-021 est sa grande longévité.

2- La loi n° 86-021 : une loi d'une exceptionnelle longévité

Promulguée le 26 septembre 1986, la loi organique n° 86-021 aura constitué le socle du droit financier béninois pendant plus d'un quart de siècle et reste toujours en vigueur à ce jour. Elle aura ainsi régi pas moins de vingt cinq exercices budgétaires différents avec leur cortège de lois de finances initiales et éventuellement rectificatives et de règlement. A l'instar de son ancêtre l'ordonnance organique française du 2 janvier 1959, la LOLF établit ainsi un record de longévité²⁴. Ce record est d'autant plus appréciable que, contrairement à l'ordonnance du 02 janvier 1959, elle n'a subi aucune modification jusqu'à ce jour²⁵. Même dans la sous-région UEMOA, la LOLF reste l'un des textes relatifs aux lois de finances les plus anciens²⁶. Est-ce là le signe d'une rédaction parfaite et intemporelle du texte organique ? Rien n'est moins sur. A *contrario*, une chose est sûre, c'est que ni le contexte politique d'adoption du texte, ni son contexte politique d'application, ne laissaient présager une telle pérennité. En effet, la LOLF est considérablement imprégnée de l'idéologie politique révolutionnaire des années 70 et 80 au Bénin. Or, depuis la Conférence nationale des forces vives de février 1990, le marxisme-léninisme a été enterré « sans fleurs ni couronne »²⁷. En ce qui concerne le contexte d'application, il convient de rappeler que la LOLF est fortement inspirée de l'ordonnance organique française du 2 janvier 1959 qui est imprégnée d'une logique de parlementarisme rationalisé. La rationalisation du parlementarisme procède d'un ensemble de techniques qui, dans un régime parlementaire, permettent de renforcer le pouvoir exécutif au détriment du Législatif²⁸. Au Bénin, le type de régime politique en vigueur (régime présidentiel²⁹) combiné à la présence de parlementaires souvent jaloux de leurs prérogatives, aurait pu constituer avec la loi organique n° 86-021, un cocktail détonant. Mais jusqu'ici il n'en est rien. Tous ces éléments

²⁴ L'ordonnance du 2 janvier 1959 est restée en vigueur pendant quarante-deux ans malgré trente-cinq tentatives de réforme. A un moment donné, il est même apparu « impossible, non pas juridiquement mais politiquement, qu'une réforme aboutisse », F. CARROUR cité par L. PHILIP, « Droit constitutionnel financier et fiscal : la nouvelle loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances », *Revue française de droit constitutionnel* n° 49, 2002, p. 199. L'Ordonnance succombera finalement à la trente-sixième tentative initiée par Didier MIGAUD et Alain LAMBERT et qui débouchera sur l'adoption de la LOLF du 1^{er} août 2001.

²⁵ L'Ordonnance a été modifiée à deux reprises : en 1971 (12 ans après son adoption) et en 1995.

²⁶ Exceptée la Côte d'Ivoire (Loi organique n° 59-249 du 31 décembre 1959), aucun autre Etat de l'UEMOA ne dispose actuellement d'une « Constitution financière » plus ancienne que celle béninoise.

²⁷ J. AIVO, *Constitution de la République du Bénin : la constitution de tous les records en Afrique*, Cotonou, 2010, p.12

²⁸ L'objectif est de « limiter l'instabilité gouvernementale en évitant que l'Assemblée ne fasse systématiquement tomber chaque ministère », E. OLIVA, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1998, p.107. Voir aussi M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 2008, 4^e éd, pp. 302-303.

²⁹ Article 54 de la Constitution du 11 décembre 1990 : « Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire... »

suscitent la perplexité et font de la longévité de la LOLF béninoise, rien de moins qu'une curiosité. Ce sentiment est renforcé par les résultats issus de son application.

II- LA LOLF A L'EPREUVE DE LA PRATIQUE

Vingt cinq années de pratique ont eu le mérite de faire de la LOLF un monument juridique mais elles ont aussi permis de déceler les imperfections, incohérences et autres lacunes recelées par le texte. Celles-ci pourraient être situées à plusieurs niveaux. Mais nous nous limiterons à celles qui ont trait aux évolutions contemporaines des Finances publiques (A). Il serait vain de faire ressortir ces limites sans chercher à évaluer les perspectives de la LOLF (B).

A- Les limites

Elles ont trait à l'ignorance par la LOLF, des principes de Gestion Axée sur les Résultats (1) et à son inadéquation aux principes contemporains du droit budgétaire (2).

1- L'ignorance des principes de Gestion Axée sur les Résultats

La Gestion Axée sur les Résultats introduit dans la sphère publique de nouveaux modes d'administration qui ont pour finalité la recherche de la performance dans l'action publique. Loin de se limiter aux seuls pays développés, « ces évolutions se diffusent rapidement dans les pays émergents ou en développement sous l'influence des bailleurs de fonds qui y voient l'opportunité d'une meilleure information sur les résultats des actions qu'ils ont contribué à financer »³⁰. Un rapprochement de ces évolutions avec la LOLF béninoise dévoile clairement qu'elle intègre insuffisamment ce souci de performance dans la gestion financière publique. Elle reproduit à cet égard les tares de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances : insincérité dans la prévision et l'exécution budgétaire³¹, rigidité du cadre temporel d'exécution de la loi de finances, encouragement de la pratique des services votés, etc.³² En ce qui concerne en particulier les services votés, ce sont un minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement³³. Ils représentent en proportion, 90% environ de la masse des crédits budgétaires. Ils font l'objet d'un vote unique et sont reconduits d'année en

³⁰ D. LAMARQUE, « Les nouvelles missions du juge financier dans un contexte de budgétisation par programme », *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives* n° 24, 2011, p. 55

³¹ L'ordonnance met à la disposition du Gouvernement des artifices lui permettant d'afficher un déficit public moindre ou d'échapper à l'autorisation budgétaire du Parlement : non-appréhension comptable des flux de trésorerie, débudgétisations, possibilité de sous-estimation des crédits... Voir L. FABIUS, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, Assemblée nationale française, 1999, accessible à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/depense/rapport.asp>.

³² Lire, pour un approfondissement sur la question, A. LAMBERT, *Rapport précité*, p. 13 et s.

³³ Art 40, LOLF

année. Ce qui prive le Parlement de toute capacité réelle d'influer sur les choix économiques et sociaux de l'Exécutif en tenant compte des résultats précédemment obtenus. On en déduit que « dans son esprit et dans sa lettre, la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 est le fondement juridique des budgets classiques dits budgets de moyens. Il s'ensuit que les budgets de programmes (élaborés au Bénin) n'ont pas de valeur juridique et sont de simples documents de travail pour les administrations et des annexes explicatives pour les parlementaires »³⁴. Or ce sont les budgets de programmes qui constituent le support matériel de la budgétisation en mode Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Dans sa directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, l'UEMOA définit le programme comme « un regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme ». Aux programmes sont associés des « objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus »³⁵. Il est donc clair que le type de budget sous-tendu par la LOLF et qui institue une répartition des moyens par services, et non par programmes, n'est aucunement adapté à une gestion axée sur les résultats.

De même, en ce qui concerne les principes contemporains du droit budgétaire, quelques insuffisances peuvent être relevées.

2- L'inadéquation aux principes contemporains du droit budgétaire

L'évolution contemporaine du droit budgétaire s'est traduite par l'accentuation de la responsabilisation des gestionnaires publics³⁶ et l'apparition de nouveaux principes budgétaires notamment ceux de sincérité, de bonne gestion financière et de transparence³⁷. Consacrés au titre II du règlement financier européen du 25 juin 2002, ces principes sont repris par la LOLF française du 1^{er} août 2001 et par les directives de l'UEMOA de juin 2009. Le Conseil constitutionnel français s'est même empressé de les élever au rang de principes constitutionnels³⁸. Le principe de sincérité traduit une exigence de vérité imposée à l'Exécutif tant dans la phase de préparation du budget (sincérité budgétaire) que dans celle de son exécution (sincérité comptable). La transparence quant à elle, s'apprécie à travers la lisibilité de l'information fournie et la qualité du *reporting*. La bonne gestion financière enfin, ou principe des 3 'E', recommande d'inscrire l'exécution budgétaire dans un cadre empreint des

³⁴ N. MEDE, « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Bénin », *Afrilex* n° 4, 2004, p.61

³⁵ Article 12 de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA

³⁶ J-L. ALBERT et L. SAIDJ, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 2011, 7^e éd, p.390

³⁷ Ibidem, pp.79-80

³⁸ Voir à titre d'exemples les décisions suivantes du Conseil constitutionnel : n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 et n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 pour le principe de sincérité ; n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 pour le principe de bonne gestion financière et n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 pour le principe de transparence.

considérations « d'économie (le moindre coût), d'efficience (le meilleur rapport coûts/ résultats) et d'efficacité (la conformité aux objectifs fixés) »³⁹, et. On peut donc regretter à juste titre, que ces principes ne soient clairement affirmés dans la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986.

Il apparaît également important de souligner les mutations connues par les anciens principes budgétaires et qui demeurent absentes du texte organique béninois relatif aux lois de finances. Sans être exhaustif, on retiendra l'essor connu par la pluriannualité dans le champ de la programmation financière et le glissement de la spécialité organique vers la spécialité par programme. De plus en plus, l'utilisation de plans financiers à moyen terme se généralise dans les Etats. On citera comme exemples le « Finanzplan » allemand et le « budget resolution » américain qui sont des plans sur cinq ans mais dépourvus de force exécutoire. A l'inverse, en Suède, le budget est établi sur une base triennale et est doté de force exécutoire⁴⁰. En ce qui concerne le principe de la spécialité des crédits, que ce soit dans la LOLF française ou dans la directive de l'UEMOA portant loi de finances, l'option faite est celle d'une spécialité des crédits par programme⁴¹ au détriment de l'ancienne spécialité par chapitres⁴², les chapitres représentant le plus souvent des directions des ministères. Toutes ces limites montrent assez combien il est nécessaire d'envisager une réforme du cadre juridique budgétaire béninois.

B- Les perspectives

A la lumière des développements précédents, on retiendra qu'une réforme de la LOLF s'impose. Sous d'autres cieux, cette réforme du cadre juridique budgétaire a servi de prétexte à une réforme plus vaste : celle de l'Etat⁴³. Au-delà de la simple réécriture d'une loi dépassée, c'est donc bien d'une œuvre de modernisation de toute l'Administration publique béninoise qu'il s'agit. Face à un enjeu de cette taille, il convient de faire preuve de toute la sagacité et de tout le génie possibles. Un premier point consistera à placer l'Homme au cœur de tout le processus car,

³⁹ J-L. ALBERT et L. SAIDJ, op-cit, p. 80

⁴⁰ A. LAMBERT, Rapport précité, p. 182

⁴¹ Art 7 de la LOLF du 1^{er} août 2001 et Art 12 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA

⁴² Art. 52 de la LOLF

⁴³ « La LOLF (française) vise à moderniser la gestion publique (...) La gestion publique sera donc orientée vers les résultats et la recherche de l'efficacité. », La Documentation française, *La nouvelle loi organique relative aux lois de finances*, accessible à l'adresse <http://concoursattache.canalblog.com/docs/LOLF.La.nouvelle.loi.organique.relative.aux.lois.de.finances....pdf>. J-P. DUPRAT, « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », *Revue Française de Finances Publiques* n° 98, 2007, p.20 : « L'expérience française contribue à montrer le lien étroit qui existe entre la réforme budgétaire et la réorganisation administrative ». L. PHILIP, loc-cit, p. 201 : la réforme de la LOLF est « la modernisation la plus importante engagée depuis de nombreuses années ».

comme on le sait, « une accumulation de techniques ne fait pas une réforme »⁴⁴. Au demeurant, il est largement admis que le vote de la LOLF française du 1^{er} août 2001 n'a été que l'aboutissement d'une « exceptionnelle collaboration entre tous les pouvoirs » et de « l'implication personnelle de nombreux titulaires de ces pouvoirs »⁴⁵. Outre la nécessité d'humaniser la réforme, il faudra la communautariser (1) et la contextualiser (2).

1- Communautariser la réforme

La constitution de communautés économiques sous-régionales, qui du reste n'est que l'affirmation au plan économique de l'adage suivant lequel l'union fait la force, s'est matérialisée au plan financier, par une harmonisation, et parfois même une uniformisation⁴⁶, des règles applicables dans les Etats-membres. Le droit financier communautaire, singulièrement celui de l'UEMOA, acquiert de ce fait une résonance particulière et les règles financières communautaires irriguent de plus en plus les droits nationaux, au point même de se substituer quelquefois à elles⁴⁷. En conséquence, toute réforme budgétaire dans l'un des huit pays membres de l'UEMOA doit s'inscrire dans un cadre plus global défini au niveau communautaire ; d'où la nécessité de rapprocher la refonte de la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA adopté en juin 2009⁴⁸. Le Bénin semble avoir compris cela assez tôt en inscrivant la réforme de la LOLF, dans le cadre d'une transposition des directives du cadre précité, en l'occurrence, celle portant lois de finances. A cet

⁴⁴ M. BOUVIER, « Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement », *Revue Française de Finances Publiques* n° 98, 2007, p.161

⁴⁵ O. GARIAZZO, « La LOLF et l'équilibre des pouvoirs », *Revue Française de Finances Publiques* n° 94, mai 2006, p.79. Ces propos viennent en échos à ceux de Loïc PHILIP: « L'accord (sur la LOLF) a pu être réalisé grâce à un ensemble de bonnes volontés et à beaucoup d'opiniâtetés. Il faut ici citer les rôles décisifs non seulement de MM. Fabius puis Forni mais aussi et surtout ceux de M. Migaud à l'Assemblée nationale et de M. Lambert au Sénat. », L. PHILIP, loc-cit, p. 200. Pierre JOXE résumera tout ceci dans une formule restée célèbre : la fameuse « conjonction astrale favorable » qui a permis le succès de la trente-sixième tentative de réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

⁴⁶ L'harmonisation s'entend du « rapprochement de règles autour de principes communs, ces règles pouvant rester différentes » tandis que l'uniformisation est « l'instauration de règles identiques incorporées à des droits nationaux distincts », F. DIENG, L'harmonisation en questions, *Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar*, n°1, p. 38. Aux termes de l'art. 43 du Traité de l'UEMOA, « Les règlements ont une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membre. », ce qui sous-entend une uniformisation des règles, tout au moins en ce qui concerne les règlements.

⁴⁷ Comme le souligne N. MEDE, « La juridiction financière d'hier à demain et... après demain », *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives* n° 24, 2011, p. 14 ; au sein de l'UEMOA, « les directives sont très détaillées, ce qui fait des normes nationales de transpositions, des répliques à peine ajustées des directives communautaires ».

⁴⁸ Ce cadre se compose de six (06) Directives : la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques, la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Loi organique relative aux lois de finances, la Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement général sur la comptabilité publique, la Directive n° 08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Nomenclature budgétaire de l'Etat, la Directive n° 09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Plan comptable de l'Etat et la Directive n° 10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE).

effet, a été mis sur pied par le Ministre chargé des Finances en février 2006, un groupe de travail chargé de réfléchir sur une actualisation prochaine de la LOLF. Les avant-projets de textes produits par ce groupe à ce jour, s'inspirent fortement du cadre juridique défini par l'UEMOA. Mais la pratique communautaire de directives excessivement détaillées laisse subsister une inquiétude. En effet, la transposition en droit béninois d'une partie de celles-ci par le biais de la future LOLF, risquerait d'infecter cette dernière du même virus de détails. Or de par sa nature⁴⁹, une loi organique se doit de contenir des dispositions assez générales et relativement intemporelles afin de conserver une certaine stabilité. C'est au demeurant cette stabilité qui déterminera l'efficacité du texte lors de son application.

Au-delà de la communautarisation de la réforme, sa contextualisation semble être également une donnée importante.

2- Contextualiser la réforme

L'idée selon laquelle la nouvelle corde doit être tissée au bout de l'ancienne est largement répandue. En d'autres termes, il convient dans toute initiative nouvelle de s'inspirer des expériences et pratiques existantes et ayant fait leur preuve. Les Etats d'Afrique francophone excellent d'ailleurs, pour diverses raisons⁵⁰, dans ce domaine en se référant le plus souvent aux normes françaises pour l'édification de leurs systèmes juridiques. Mais s'il est vrai qu'il convient de s'inspirer des expériences des autres, il est tout autant vrai que la prise en compte du contexte de mise en œuvre est déterminante dans le succès ou l'échec de toute réforme. C'est fort de ce constat que Jean Pierre DUPRAT prophétise l'échec de toute méthode consistant à « transposer directement les solutions consacrées par les pays développés »⁵¹.

De façon pratique, la refonte de la LOLF, si elle a lieu, ou du moins, quand elle aura lieu, mettra en présence de nombreux choix. Déjà à l'étape de l'adoption, de nombreuses questions surgiront. La phase de mise en œuvre également n'échappera pas à la nécessité de procéder à un certain nombre de choix. En France par exemple, l'option choisie pour l'unité de vote des crédits est celle de la mission avec la création d'un certain nombre de missions interministérielles pour éviter de retomber dans les travers d'une structuration des débats par ministères au Parlement, une structuration des débats par politique publique étant jugée plus souhaitable pour la lisibilité

⁴⁹ Voir supra, en particulier les conséquences liés au caractère organique sur le plan de l'adoption et de la modification

⁵⁰ BOCKEL situe ces raisons au niveau de la propension mimétique des Africains, du passé colonial et de l'attrait exercé par le système juridique français. Voir A. BOCKEL, *Traité de droit administratif*, Dakar, Nouvelles éditions africaines, 1978

⁵¹ J P. DUPRAT, *loc-cit*, p.23

de l'action publique⁵². Paradoxalement, la directive portant loi de finances de l'UEMOA fait le choix de discussions articulées autour des programmes qui sont forcément « ministériels »⁵³. Faut-il alors reproduire *in statu quo* les termes de la Directive ou envisager un compromis ? En outre, la LOLF du 1^{er} août 2001 introduit en France ce qu'il est convenu d'appeler la « certification des comptes »⁵⁴ de l'Etat. Cette certification a nécessité pour sa première mise en œuvre en 2006, la mobilisation d'énormes moyens dont le recours à une expertise privée⁵⁵. Le Bénin, avec sa jeune expérience dans le contrôle des comptes publics et ses modestes moyens, doit-il s'engager sur la voie d'une certification immédiate des comptes avec l'adoption de la future LOLF ? Les réponses à ces interrogations devront être fournies par la future LOLF béninoise au travers du prisme de la contextualisation de la réforme.

CONCLUSION

Vingt-cinq années après son adoption, la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances a fait ses preuves. Au regard des lacunes précédemment soulignées et de l'environnement juridique financier en constante mutation, sa réforme se fait pressante. Affirmée au plan juridique⁵⁶ et entamée par la mise en place du « groupe projet LOLF » au sein du Ministère béninois chargé des finances, cette réforme tarde pourtant à se concrétiser. Il s'agit d'une situation qui n'est pas sans rappeler les attermolements du pouvoir politique relatifs à la création d'une Cour des Comptes au Bénin⁵⁷. On se demande finalement pourquoi des réformes si vitales et qui semblent admises, ont tant de mal à se traduire en réalité.

⁵² *Ibidem*, p.13

⁵³ Art 12 et 61 de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA

⁵⁴ Art 58 de la LOLF du 1^{er} août 2001

⁵⁵ Pour assumer cette nouvelle mission confiée à elle, la Cour des Comptes de France s'est adjoint les compétences d'une trentaine d'experts issus de grands cabinets d'audit privés. Elle a mobilisé des moyens nouveaux, développé une organisation interchambres *ad hoc* et une méthodologie particulière s'inspirant des normes internationales d'audit (ISA).

⁵⁶ Notamment par le Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (approuvé par décret n° 2005-789 en date du 29 décembre 2005), p.19 : « Il sera nécessaire de modifier la loi organique relative aux lois de finances... ».

⁵⁷ L'UEMOA a fait de la création de Cours des Comptes dans ses Etats-membres une obligation (art. 68 du Traité, article 51 de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA et point 5.6 de la directives n°01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA). Mais jusqu'ici, celle béninoise n'a toujours pas été créée. Un projet de loi de révision de la Constitution intégrant cette adaptation a été transmis à l'Assemblée nationale par décret n° 2009-548 du 3 novembre 2009. Mais la politisation et le climat de suspicion entourant cette tentative de révision permettent de douter de sa concrétisation dans un futur proche.