



**BENIN** *Contrôle Citoyen*

**ALCRER**

**AMELIORATION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT,  
GESTION 2009**

**PLAIDOYER DE LA SOCIETE CIVILE**

- I- OPINION DES OSC SUR LE COLLECTIF BUDGETAIRE  
GESTION 2008 (1)
  
- II- APERÇU GENERAL SUR LA GOUVERNANCE AU BENIN : CRI  
D'ALARME DES OSC (4)
  
- III- ANALYSE DU CONTENU DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT,  
GESTION 2009 PAR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE  
CIVILE (9)

## **INTRODUCTION**

Aucun citoyen béninois n'a le droit d'ignorer les parties suivantes de la Constitution de notre pays :

**Art 35. - Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun.**

**Art 37 - Les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi.**

Ces parties de notre Loi fondamentale du 11 décembre 1990 constituent des piliers importants du combat que mènent le Réseau Social Watch Bénin, ALCRER et d'autres acteurs importants de la Société Civile Béninoise.

Le respect des biens publics implique une veille citoyenne autour de leur gestion. C'est en cela qu'intervient le contrôle de l'action publique que les Honorables Députés, investis de ce pouvoir par le peuple béninois, ont la mission de faire observer.

La séance de ce jour<sup>1</sup>, dont l'initiative date de quelques années déjà, permet la *promotion du droit à la participation, à l'inclusion et l'obligation de compte rendu des autorités aux populations* en un mot la promotion de la *Responsabilisation Sociale*.

Le contexte de gouvernance participative et concertée qui se voudrait plus indépendante et sans aucune forme de menace à l'ère démocratique est un cadre potentiellement favorable au contrôle citoyen de l'action publique qui devrait aboutir à

- ✓ un pays **où** les citoyens aident à décider de ce que font leurs gouvernements pour combattre la pauvreté ;
- ✓ un pays **où** les citoyens ont un œil vigilant sur les progrès réalisés, et font régulièrement un feedback à leurs gouvernements au sujet de la gestion des ressources publiques et ce feedback est pris au sérieux ;
- ✓ un pays **où** se tient un dialogue constructif entre les citoyens et les différentes Institutions de l'Etat conduisant à des politiques plus efficaces et plus équitables.

Dans ce contexte, la collaboration entre la Société Civile et le Parlement revêt une importance capitale dans le cadre des échanges d'informations pour un véritable développement national centré sur les priorités des populations les plus pauvres et marginalisées de nos villes et de nos campagnes.

---

<sup>1</sup> Rencontre avec les honorables députés de la Commission des Finances et des Echanges de l'Assemblée Nationale, le vendredi 14 novembre 2008.

Malheureusement, la méfiance sévit encore sérieusement entre autorités et citoyens réclamant leurs droits à l'inclusion dans la surveillance des politiques, dans le présent contexte où la plupart des autorités et des cadres nationaux ont été longtemps habitués à une administration de commandement. Les Institutions de la République éprouvent de grandes difficultés à établir des rapports de collaboration efficaces et honnêtes avec la Société Civile et la presse pour dynamiser la gouvernance concertée, et offrir l'occasion aux acteurs non étatiques de faire de pertinentes analyses et suggestions afin d'aboutir à des propositions de politiques alternatives efficaces pour le développement.

## **ANALYSE SOMMAIRE DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE GESTION 2008**

Suite aux travaux d'un atelier organisé par Social Watch Bénin pour comprendre le contenu du projet de Loi de finances gestion 2009, le Réseau s'est aussi penché sur le contenu du Collectif Budgétaire pour en analyser la pertinence et l'opportunité pour le développement de notre pays et l'intérêt commun.

Social Watch Bénin - avec ALCRER et les organisation de la société civile (OSC) -, fidèle à sa mission de veille sociale et de contrôle citoyen de l'action publique, s'inscrit en faux contre des écrits de certaines presses dont les allégations tendent à faire croire aux populations qu'unaniment la société civile aurait conseillé au Chef de l'Etat la prise d'ordonnance pour faire passer la loi de finances rectificative.

Ainsi, Social Watch Bénin, après étude du projet de loi des finances rectificative 2008 a abouti à certaines conclusions dont voici la teneur principale.

D'abord, il ressort de cette étude que la loi de finances rectificative pour la gestion 2008 intervient dans un environnement international caractérisé par une grave crise financière. Et malgré les mesures prises par le Gouvernement dès le dernier trimestre 2007 et poursuivies au cours du premier trimestre 2008, la persistance de la crise n'a pas permis aux effets bénéfiques de ces mesures de perdurer. Ceci justifierait le fait que le gouvernement a du donc prendre de nouvelles dispositions pour revoir et réorienter ses priorités.

Ensuite, les OSC se sont interrogées sur la pertinence et l'urgence de certains choix opérés dans ce collectif budgétaire.

- Considérant que selon la loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois des finances, aucune dépense ne peut être exécutée sans l'autorisation préalable de la Représentation nationale, quelques mesures du collectif budgétaire portent à croire que certaines dépenses sont déjà exécutées et que le Gouvernement ne sollicite de l'Assemblée Nationale qu'une régularisation desdites dépenses, toutes choses qui sont contraires à la loi organique.

De même, les membres de l'Unité d'Analyse du Budget de Social Watch Bénin se sont préoccupés de certaines situations telles que :

- le faible taux de consommation des crédits ouverts dans le budget initial, ce qui fait douter de la capacité du gouvernement à exécuter le collectif budgétaire à quelques semaines de la clôture de la gestion 2008 ;
- l'inscription de certains crédits des projets dans le collectif budgétaire gestion 2008, au lieu de les prévoir dans le budget gestion 2009 comme par exemple le

projet de construction de l'aéroport de Tourou à Parakou, le projet de construction du siège de l'Assemblée Nationale;

- la réévaluation des objectifs de la direction générale des douanes et droits indirects pour un montant supplémentaire de 16 milliards de francs CFA alors qu'elle a enregistré jusque-là une contre performance ;
- l'incohérence des crédits relatifs aux micros crédits aux plus pauvres contenus dans la loi de finance initiale et le collectif budgétaire, et la gestion des 10 milliards déposés à la BCEAO ;
- le point des subventions perçues par les sociétés pétrolières à la suite de la baisse des prix du baril de pétrole ;
- le point des avantages tirés de l'organisation de la CEN-SAD pour le Bénin ;
- le point et le mode de traitement des fonds issus de l'escorte.

3

Si les OSC ont reconnu la pertinence et l'opportunité de certaines mesures prises dans le Collectif budgétaire gestion 2008 pour remédier à la tension sociale très vive dans le pays au cours de l'année, elles ont cependant déploré certaines mesures qui semblent relever d'un défaut de planification au moment où certaines dépenses prévues au budget initial ne sont pas exécutées, mettant en péril le bien-être des paisibles citoyens (les 6000 salles de classe, la route Missérété Adjohoun Bonou Kpédékpo...).

Elles ont enfin mis en cause la détermination des priorités du gouvernement qui privilégie l'aéroport de Tourou à la réfection des voies inter-états en état de dégradation très avancée, à la modernisation du trafic ferroviaire important pour desservir le port sec, au bitumage de certaines routes importantes comme la route N'Dali – Nikki, etc.

Les Organisation de la Société Civile déplorent les fréquentes tensions que crée le gouvernement avec les Institutions de contre pouvoir mises en place par la constitution du 11 Décembre 1990 pour éviter les dérives politiques qui peuvent arriver si facilement et inhiber la démocratie et le respect des droits si chèrement acquis.

Enfin, les OSC recommandent :

**Au gouvernement :**

- de faire preuve de pro-activité et d'anticipation dans la gestion des crises avec les Institutions de la République en général et le Parlement en particulier en mettant réellement en œuvre tous les mécanismes de gouvernance concertée tant prônée.

**Aux honorables députés :**

- de renforcer davantage leur mission de contrôle de l'action publique dans le but d'aider le gouvernement à respecter les lois de la République et les bien publics sacrés et inviolables ;
- de faire de l'Assemblée Nationale un outil de développement plutôt qu'une arme de guerre contre l'intérêt général ;
- de s'engager à apaiser le climat politique autant que la paix sociale dépendra d'eux.

## II- APERÇU GENERAL SUR LA GOUVERNANCE AU BENIN : CRI D'ALARME DES OSC

Les Organisation de la Société Civile, Social Watch Bénin, ALCRER et les OSC partenaires, tout en mesurant à sa juste valeur toutes les contraintes auxquelles le Bénin est confronté pour accomplir son développement avec la participation de l'ensemble des parties prenantes, ont noté la volonté d'aller de l'avant du Gouvernement en place.

Toutefois, la bonne volonté d'améliorer la gouvernance au Bénin affichée théoriquement par le gouvernement ne se manifeste pas sur le terrain. Les OSC ont à cet effet relevé certains points importants qui méritent d'être présentés aux Honorables Députés. Il s'agit :

**1. Obligation de rendre compte :** le gouvernement entretient des rapports trop tendus avec les Institutions de la République en l'occurrence avec l'Assemblée Nationale, ce qui ne facilite pas les démarches normales d'obligation de rendre compte de la gestion publique au pouvoir législatif.

Le pouvoir exécutif ne semble pas permettre au pouvoir législatif de bien jouer son rôle en raison d'une certaine interprétation des textes de loi qui semblent donner tous les pouvoirs à l'exécutif, sous-estimant ainsi toutes les autres institutions de contre-pouvoir reconnues par la Constitution.

L'obligation de rendre compte des autorités publiques aux populations désignées sous le vocable de la GOUVERNANCE CONCERTÉE organisée par le gouvernement ne semble pas répondre aux objectifs d'échanges réels entre les populations et leurs autorités compte tenu de la précipitation qui marque ces rencontres, mais surtout de l'utilisation de ce creuset par le gouvernement pour entériner certaines décisions prises contre les autres acteurs de la vie publique dont surtout les syndicats et les députés.

L'Assemblée Nationale organise très rarement ces creusets de compte rendu, peut-être même qu'aucune ligne budgétaire substantielle n'est prévue à cet effet. On constate une rupture de pont entre le Parlement et le peuple sauf en dehors de quelques diffusions médiatiques qui passent souvent tard dans la nuit.

La loi sur le droit à l'information n'est pas encore votée, et souffre sur la table des Honorables Députés

Il est important de signaler que le niveau de la concertation par excellence est le Parlement qui doit s'efforcer à redorer son prestigieux blason de représentant légitime du peuple auprès du Gouvernement et des autres Institutions de la République selon la loi.

**2. La reddition des comptes :** Une autre faiblesse de notre système de gestion nationale, est l'absence presque quasi totale de la reddition des comptes publics.

En effet, outre la prérogative fondamentale de voter la loi, la Constitution investit également l'Assemblée Nationale d'une mission de contrôle de l'action du gouvernement.

Le budget voté, promulgué et exécuté par le pouvoir exécutif exige de celui-ci l'obligation de rendre compte de cette gestion à travers les divers comptes qu'ils sont appelés à établir conformément aux lois et règlement.

Malheureusement, cette disposition n'est pas scrupuleusement appliquée au Bénin et, depuis 1960, en dehors des essais d'apurements non concluants des comptes de l'Etat, la juridiction financière a pu présenter au Gouvernement et au Parlement des Rapports sur l'Exécution des Lois de Finances des années 1998 à 2002. Il semblerait que le Parlement béninois a pu seulement voter la loi de règlement portant sur la gestion budgétaire des années 1998 et 1999. Les autres sont restées sans suite à ce jour et nous voudrions en savoir les raisons fondamentales.

Les principes ou dispositions légales et réglementaires qui régissent la reddition des comptes publics participent du bon accomplissement par les gestionnaires publics des tâches qui leur incombent et par conséquent de la bonne gouvernance souhaitée pour notre pays. Mais la spontanéité de la reddition des comptes n'est pas encore ancrée dans les habitudes de nos autorités.

Même le Gouvernement du Changement n'a pas cru devoir répondre à cette obligation malgré les promesses de bonne gouvernance faites au peuple puis la signature d'une Charte de Gouvernement qui y met un accent particulier.

**3. Faible capacité d'exécution du budget :** elle a pour conséquence un faible taux d'investissement donc un faible accès des populations aux services sociaux de base.

Le retard dans la construction et l'équipement des infrastructures des services sociaux de base découle du faible taux d'exécution des budgets d'année en année.

Social Watch Bénin, ALCRER et les OSC partenaires ont fini par conclure, suite à ce constat récurrent, que les budgets annuels de l'Etat ne sont pas conçus en harmonie avec les stratégies de développement officiellement adoptées et que l'exécution du budget est plutôt fonction de l'improvisation plutôt que d'être le fruit d'une planification conséquente en fonction des priorités de développement des populations.

Si certaines dispositions sont entrain d'être prises pour remédier à la mauvaise gestion des ressources publiques en vue d'une exécution optimale du Budget (réforme budgétaire), il faut remarquer que le gouvernement continue à entretenir des comportements qui constituent les véritables causes de cette mauvaise performance de l'administration béninoise dont on peut citer :

- l'instabilité à la tête de l'Etat marquée par la précipitation dans les prises de décisions, en sorte que les membres du gouvernement et leurs collaborateurs ne se sentent pas en sécurité pour amorcer des actions durables de développement. Ceci provoque une instabilité institutionnelle au sein de l'administration publique en général et un gel notoire des dépenses publiques ;
- la lenteur dans la nomination des régisseurs et autres agents comptables publics dans les cabinets ministériels en perpétuelles mutations et qui provoque la lenteur dans les prises de décisions pour les dépenses publiques par ignorance des procédures par les nouveaux cadres nommés ;

- la forte politisation de l'administration, caractérisée par la prolifération des activités politiques des cadres de la fonction publique, qui prennent le pas sur le travail technique de développement requis, sous la couverture officielle du gouvernement ;
- la mauvaise définition des projets et programmes (projets non mûrs) inscrits dans les Budgets Programmes qui ne facilite par leur exécution ;
- un ensemble de procédures parfois complexes, mal assimilées par les acteurs de la chaîne de la dépense, accentué par les procédures de passation des Marchés publics lourdes et compliquées encore sous l'influence des politiciens ;
- le retard dans la régularisation des fonds mis à disposition par procédure exceptionnelle ou Ordre de Paiement (OP) autrefois dénoncé persiste encore.

**4. Décentralisation** : la participation à la gestion du Budget Général de l'Etat au niveau local par les conseils communaux et les populations à la base peut permettre à des centaines de milliers de citoyens d'y faire intégrer leurs besoins prioritaires réels, de participer ainsi directement au processus de décision et d'évaluation budgétaires en vue de changer véritablement la nature de la gouvernance.

Ainsi, les ressources allouées à chaque localité seraient bien connues puis la déconcentration et la décentralisation deviendraient opérationnelles, faciliteraient le transfert des compétences et des ressources et pourraient aider à rendre les décideurs politiques élus au niveau national et les membres du gouvernement plus responsables vis-à-vis des dépenses budgétaires et des résultats obtenus.

**5. Dépendance de l'économie béninoise à l'évolution politique et économique du Nigeria.** Cette opportunité que constitue la proximité du Nigeria constitue une position stratégique pour le puissant voisin pour exercer des pressions économiques sur notre pays et un risque sérieux pour l'autonomisation des politiques nationales de développement et de réduction de la pauvreté du Bénin.

Ni le renforcement de la compétitivité du Port de Cotonou en vue d'en faire une plate forme commerciale, ni le renforcement du système douanier afin de tirer parti de la position stratégique de porte d'entrée vers les pays du sahel ne sauraient concéder au Bénin une stabilité économique durable, puisque ces pays que le Bénin croit desservir ont d'autres alternatives d'ouvertures portuaires et pourraient décider de se passer des services proposés.

La solution est plutôt de promouvoir un développement endogène basée sur une croissance économique liée à l'implication des pauvres dans la création de richesse dans les secteurs de l'agriculture, de l'artisanat et la promotion de l'industrie locale. Le Bénin doit concevoir une politique sérieuse d'appui aux acteurs économiques nationaux en leur octroyant des facilités pour les rendre moins vulnérables et plus compétitifs dans le pays et dans la sous-région. Mais aujourd'hui, on assiste à une certaine chasse aux sorcières vis-à-vis de certains opérateurs économiques de renom et la grande masse des artisans nationaux n'est pas pris en compte dans l'attribution des marchés publics.

Un éminent opérateur économique a fustigé sur une chaîne de Télévision la misère que fait l'Etat béninois aux investisseurs nationaux. Le volet fiscal pèse lourd sur les opérateurs économiques nationaux qui généralement sortent perdants. Preuve à

l'appui, l'homme d'affaires a fait savoir qu'il a investi 11 milliards F Cfa, pour ne gagner au finish que la somme de 1 milliard de F Cfa. « Or on ne peut parler d'émergence sans le secteur privé » a-t-il rappelé. Cette situation décourage aussi les investisseurs étrangers qui ont du mal à venir s'installer. La preuve 250 : industries ivoiriennes ont préféré s'installer au Ghana plutôt qu'au Bénin, parce que les industriels ont estimé qu'au Ghana l'environnement des affaires est propice, le taux des impôts est à 25% et tous les entrepôts sont exonérés. Le Bénin doit donc revoir au plus tôt sa politique pour promouvoir le secteur privé national en vue de consolider son économie.

**6. Lutte contre la corruption.** Le Gouvernement du Bénin a adopté un Plan Stratégique National de Lutte contre la Corruption et a finalisé une enquête à ce sujet. Il s'agit à présent de mettre en pratique la volonté politique exprimée par le gouvernement qui ne semble pas perceptible sur le terrain à ce jour.

Au contraire, plusieurs violations des principes de bonne gouvernance ont été constatées ces dernières années sous le gouvernement en place dont certaines des plus flagrantes sont :

- des dons en espèces, provenant des fonds publics à hauteur de plusieurs dizaines de millions de francs CFA à des organisations nationales et des populations sinistrées ;
- des dépenses publiques non-autorisées par l'Assemblée Nationale mais exécutées par le gouvernement ;
- la gestion des fonds de l'escorte des véhicules d'occasion, activité dont les revenus ne sont pas gérés conformément à l'orthodoxie requise. Ces ressources sont utilisées sans aucun contrôle de l'Assemblée Nationale ;
- la mauvaise utilisation des moyens de l'Etat (véhicules et carburant) et du temps de travail pendant plusieurs mois pour faire les campagnes électorales législatives et municipales ;
- l'utilisation anarchique des véhicules de fonctions.

Des projets de loi pour la lutte contre la corruption croupissent encore sur la table des honorables députés et attendent d'être votés pour mieux assainir la gestion des ressources publiques au Bénin.

**7. Plus grande participation des femmes :** Malgré les importants efforts déployés, les femmes restent encore marginalisées au niveau des instances de décision. Ce phénomène, s'il n'est pas jugulé, constitue un véritable risque de nature à compromettre les résultats escomptés dans l'égalité entre les sexes en ce qui concerne les droits politiques et démocratiques des femmes. Pourtant les attitudes du Gouvernement béninois ces derniers jours découragent les espoirs des femmes et prouvent que l'égalité des sexes est juste un slogan de plus pour les autorités béninoises. La preuve, le nombre de femmes est passé de 6/26 ministres à 4/30 ministres après le dernier remaniement ministériel et le nombre des femmes préfets est passé de 2/6 à 0/6 en Octobre dernier.

**8. Faible motivation des cadres de l'administration :** Des efforts sont faits pour améliorer le niveau des salaires et les conditions de travail des agents de l'état mais la politisation excessive de la fonction publique (pour des fins électoralistes

sûrement) s'observe encore dans l'administration. Cette situation constitue également une contrainte à lever dans les meilleurs délais sur la base de la réforme de la fonction publique, articulée autour de l'amélioration du système de rémunération et du statut des agents de l'Etat, de la modernisation de la fonction publique puis de la mise en œuvre de la charte de la fonction publique.

**9. Hausse du prix du pétrole due au renchérissement du coût du baril :** à ce jour, la mise en œuvre d'une politique claire de diversification de la production et le développement de sources d'énergie alternatives n'est pas encore une réalité au Bénin. Plusieurs initiatives sont proposées en ce qui concerne le biocarburant et l'énergie solaire, mais le financement approprié n'est pas libéré pour la production de ces types d'énergie car l'appui du gouvernement fait défaut. D'aucuns soupçonnent l'influence des firmes traditionnelles de distribution de produits pétroliers.

### III- ANALYSE DU CONTENU DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT, GESTION 2009 PAR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

#### PROPOS LIMINAIRES

Avant d'aborder l'étude proprement de la Loi de finances, gestion 2009 et en tenant compte des derniers développements intervenus au sujet de la Loi de finance rectificative,

**Premièrement**, les organisations de la société civile se posent la question de savoir pourquoi en dépit du non respect des dispositions de la Loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois des finances qui dispose **qu'aucune dépense ne peut être exécutée sans l'autorisation préalable de la Représentation nationale**, les députés ont toujours, jusqu'à la dernière loi de finances rectificative rejetée, cautionné cette situation de compromission entre l'exécutif et le parlement qui avait cours à l'insu des populations ? Pourquoi les députés ont accoutumé le pouvoir exécutif en lui donnant leur aval à des dépenses qui ont été engagées sans leur autorisation préalable ?

Les organisations de la société civile fustigent cette indulgence mutuelle qui a prévalu et semble devenir la norme et rappelle au gouvernement et à l'assemblée nationale le strict respect de la Loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 qui malgré sa désuétude stipule que **les crédits supplémentaires ne peuvent être ouverts que par loi édictée par l'assemblée nationale sur saisine du Chef du gouvernement.**

**Deuxième**, nous constatons que le projet de loi de finances, gestion 2009 transmis à l'Assemblée Nationale est élaboré sur la base de la Loi de finances initiale de 2008. Etant donné qu'il y a un collectif budgétaire qui est approuvé par ordonnance et en vigueur avant l'étude et le vote de la loi de finances, gestion 2009, par l'assemblée nationale, comment peut-on effectuer l'enchaînement des lois de finances de gestion 2008 et de gestion 2009 ?

**Troisième**, les organisations de la société civile constatent que les nouveaux ministères créés ne sont pas pris en compte par le projet de loi de finances, gestion 2009. N'est-il donc pas opportun de revoir la politique budgétaire du Gouvernement en matière de prévision des ressources et des charges pour éviter de donner à penser qu'il y a une précipitation dans l'élaboration de la Loi de finances et une absence de rigueur budgétaire ou un choix d'option pour les lois de finances rectificative qui ne doivent être que de l'ordre de la nécessité éventuelle dont il faut user avec modération.

**Quatrième**, pour terminer, il n'y a pas une trace de la gestion des fonds de l'escorte des véhicules d'occasion qui seraient logés sur un Compte à la BCEAO. Ce compte fait-il partie des comptes de l'Etat béninois ? Si oui, pourquoi n'a-t-on aucune indication sur la situation de ce compte et sur la façon dont il contribuera au Budget général de l'Etat, gestion 2009 ?

Globalement, nous notons que la Loi de finances, gestion 2009, s'élève à 1.238.645.000.000 contre 1.023.299.000.000 pour 2008 (1.162.598.000.000 pour le collectif budgétaire). La loi de finances de l'année, gestion 2009 est en augmentation de 21,04% par rapport à celle de 2008. Le déficit budgétaire de 2009 est de l'ordre de 33,62% soit 416.397.000.000. Par ailleurs les recettes publiques sont évaluées à 686.494.000.000 soit une hausse de 22,6%. Les dépenses publiques connaissent, elles aussi dans le même temps, une augmentation de 22,9%, soit 1.076.786.000.000. Cette situation a engendré un déficit de 390.292.000.000 à ce niveau contrairement à ce qui est indiqué à la page 64 du Rapport Economique et Financier du projet de Loi des Finances, gestion 2009.

## **ETUDE DES REFORMES**

La société civile salue la poursuite de certaines réformes et l'introduction de nouvelles. Il s'agit :

- de la mise en œuvre de l'Identifiant Fiscal Unique (IFU) ;
- du renforcement du partenariat entre le secteur privé et l'administration en vue d'améliorer le climat de confiance ;
- de la réforme du système de passation des marchés publics à travers surtout le logiciel SIGMaP, le site Web, le journal hebdomadaire des marchés publics, la réalisation de l'étude ou l'élaboration d'un certain nombre de documents relatifs aux marchés publics ;
- de la réduction des taux de certains impôts pour se conformer aux directives de l'UEMOA ;
- de la révision de la Loi Organique relative aux Lois de Finances ;

Quant aux réformes suivantes, la société civile recommande, tout en saluant la réforme de l'amélioration des procédures d'établissement du titre foncier, que le gouvernement et le parlement puissent capitaliser le travail réalisé et en cours de réalisation par le Millenium Challenge Account (MCA) pour éviter une perte de temps sur ce dossier et de partir des acquis de ce programme.

## **LES MESURES NOUVELLES**

En ce qui concerne les mesures nouvelles, les organisations de la société civile portent les appréciations ci-dessous.

- *L'élargissement de l'assiette de l'écotaxe*

Il est prévu l'élargissement de l'assiette d'une taxe alors que la « stratégie efficace de réduction des effets néfastes engendrés » par les produits ciblés, ne semble pas encore élaborée. La crainte est qu'on prélève des taxes sur des produits nuisibles sans réellement définir une stratégie compensatrice pour le cadre de vie.

*Nous suggérons pour une première stratégie que cet élargissement de l'écotaxienne compte d'une recommandation des états généraux sur la santé qui préconise de créer un Fonds de Solidarité Santé à partir des taxes collectées sur l'alcool, le tabac, la pollution (Rapport des états généraux p. 18).*

Les organisations de la société civile apprécient positivement les nouvelles mesures ci-après :

- *Les modifications des articles du Code Général des Impôts pour l'harmonisation du montant et le délai de versement de l'IPTS d'une part et d'exonération et de réduction du taux du VPS ;*
- *La suppression de l'apposition de banderole portant mention « Saisie pour non-paiement d'impôt » ;*
- *Le projet de document de stratégie d'endettement public annexé à la loi de finances 2009. **Ce document a permis de constater qu'après une baisse significative de la dette publique en 2006, on assiste à une augmentation inquiétante au cours des deux dernières années ;***
- *Bien que saluant l'augmentation du taux de taxe sur les tabacs et cigarettes de 10% à 30%, les OSC se demandent si cette hausse ne va pas **pénaliser les emplois générés de la société British American Tobacco (à Ouidah).***

## **ANALYSE DES PREVISIONS DE RECETTES ET DE DEPENSES**

### **Prévision de recettes**

Globalement, les mesures prises auraient pu avoir pour conséquence la réduction des recettes de l'Etat. Elles démontrent la volonté du gouvernement d'alléger la charge fiscale du secteur privé et des travailleurs. Toutefois, il n'est pas apparu de mesures non fiscales tendant à réduire les prix des produits de grande consommation. Les mesures visant l'augmentation des recettes (l'élargissement de l'assiette fiscale, l'augmentation du taux d'impôt sur certains produits) paraissent justifiées.

*Seulement, les organisations de la société civile s'interrogent toujours sur les capacités des régies financières à réaliser les performances attendues étant donné que les réformes administratives et structurelles ont du mal à changer le système.*

S'agissant des dépenses publiques, la priorité a été accordée au secteur de la santé, du transport et des travaux publics, de l'enseignement maternel et primaire. Ce qui est intéressant à ce niveau est que le budget de *réforme administrative et institutionnelle* a connu une hausse qui permettra d'engager réellement les réformes même si l'on peut estimer qu'il reste des efforts à faire en dotation. **Par contre la réduction des dépenses de développement, de la prospective et de l'évaluation de l'action publique de l'ordre de 49,11% est assez inquiétante pour les organisations de la société civile de contrôle citoyen de l'action publique.** Cette situation pourrait démontrer que l'évaluation de l'action publique semble le cadet des préoccupations du moment du gouvernement qui pourtant prône l'assainissement de la gestion des ressources publiques et la lutte contre la corruption. L'augmentation du budget général de l'Etat oblige à mener plus d'activités de contrôle de l'action publique.

Il en est de même pour la *microfinance, l'emploi des jeunes, les femmes, et les petites et moyennes entreprises* dont les dépenses sont en réduction de 37,53%. Cette situation serait due à la réduction du financement extérieur. Dans le même

temps le budget d'un secteur comme celui de la *défense* est en augmentation de 12,76%, ce qui n'est pas nécessaire à côté des urgences sociales.

*Globalement les prévisions de dépenses reflètent une volonté du gouvernement de lutter contre la pauvreté, mais elles ne font pas ressortir clairement une priorité gouvernementale pour la promotion du genre entendu comme la prise en compte des intérêts des couches sociales marginalisées (les sourds muets, les aveugles, les handicapés physiques, les enfants de rue, etc.), si ce n'est le Ministère de la Famille et de l'Enfant qui y a accordé quelques crédits. Il n'apparaît pas clairement dans le budget des priorités visant des programmes d'alphabétisation des femmes et de formation visant expressément les femmes. (Que devient le don aux handicapés fait par le chef de l'Etat ?)*

*Il faut aussi noter que la lutte contre le VIH-Sida consomme quelques millions au niveau des unités focales de luttés contre le VIH – Sida créées au sein des ministères, mais ce fléau contre le développement est ignoré dans le budget général de l'Etat surtout dans les dotations budgétaire du ministère de la santé.*

12

## **ANALYSE DES MESURES POUR LE DEVELOPPEMENT SOCIOECONOMIQUE**

### **☞ En matière de santé :**

Les OSC notent que malgré l'existence de la lèpre au Bénin, le Programme national de lutte contre ce mal et l'ulcère de burili n'est plus reconduit dans la loi de finances, gestion 2009. Les organisations de la société civile tiennent à faire savoir que ces maladies ne sont pas encore éradiquées au Bénin et touchent surtout des couches pauvres et marginalisées de la population.

Les prévisions de dépenses de prise en charge de la césarienne sont appréciables.

*Les OSC s'interrogent sur les mesures préalables prises par le gouvernement à savoir, la mise à disposition des hôpitaux de zone, du plateau technique, la proximité des hôpitaux de zone, et surtout la formation des agents. Par ailleurs, les dotations budgétaires de la césarienne prennent-elles en compte toutes les dépenses liées à une césarienne ?*

Les OSC s'interrogent également sur l'usage fait du Fonds pour le Développement de la Santé, étant donné que la dotation de l'année 2008 (2.500.000.000) semble n'avoir pas été consommée et reconduite pour l'année 2009. De surcroît, les états généraux de la santé ont plutôt recommandé dans le rapport général, la création d'un Fonds National d'Aide et de Garantie pour l'Acquisition du Matériel Médical.

*Les OSC ne retrouvent pas dans la Loi de finances des mesures qui concrétiseraient la gratuité des soins de santé des enfants de 0 à 5 ans. Cette mesure annoncée a nécessairement un coût qui n'est pas dans les dépenses du budget.*

### **☞ - En matière d'éducation :**

Les efforts pour favoriser la scolarisation des filles connaissent un relâchement dans le Budget de 2009 à cause de la réduction des dotations budgétaires alors que pour les organisations de la société civile, la scolarisation des filles est un pari non encore gagné malgré la gratuité décrétée dans les enseignements maternel et

primaire. Ce n'est donc pas le moment d'opérer des réductions dans les dotations relatives à la scolarisation des filles. De même la suppression des appuis aux associations des parents d'élèves et la réduction des dotations de la prise en charge des frais d'écolage dans les écoles primaires publiques ne sont pas de nature à renforcer la politique de gratuité. Toutefois dans le secteur de l'enseignement secondaire, de la formation technique et professionnelle des efforts louables sont engagés et doivent être maintenus.

*Dans le cadre de la promotion de l'éducation maternelle et primaire pour tous, les OSC recommandent que l'Etat apporte un soutien technique, matériel et financier aux promoteurs des écoles privées plutôt que de fermer les initiatives en difficulté par une répression qui n'est pas la bienvenue, alors que des écoles publiques sont dans des conditions de travail peut-être pires et continuent de fonctionner.*

☞ - **Dans le domaine des transports et des infrastructures :**

A ce niveau, les organisations de la société civile s'interrogent sur nombre de dotations.

Elles se demandent les raisons profondes qui poussent à entreprendre le re-surfage de la route Bohicon-Dassa-Savalou qui est des moins dégradées de notre pays. Les honorables députés devraient demander au gouvernement un calendrier et un planning de construction et de réhabilitation des voies du Bénin car il est prévu une mesure de « réalisation d'étude d'infrastructures routière » pour un montant de 12.287.000.000 sans qu'on ne précise une liste de ces routes.

*Les organisations de la société civile, reconnaissant le caractère historique de la ville de Nikki qui abrite la célébration annuelle de la fête de la Gani, recommandent qu'au lieu de prévoir « une actualisation de l'étude de faisabilité technique économique et travaux d'aménagement de la route N'Dali Chikandou » qu'il faut un bitumage de cet axe routier (N'Dali-Chikandou ou Parakou-Nikki). Il n'est pas concevable que près de 50 ans après notre indépendance, la plus grande cité historique du septentrion soit d'accès difficile, situation qui ne facilite par le tourisme et le développement de la zone.*

De même la route Comé-Lokossa-Dogbo connaît une dégradation avancée due à l'augmentation du trafic. En effet la plupart des gros camions et certains bus qui partent en direction du Nord et des pays de l'hinterland, empruntent de plus en plus ce tronçon qui date de près de 20 ans. Ceci devrait être une priorité par rapport au re-surfage de la voie Bohicon-Dassa-Savalou. Encore que la prochaine fête de l'indépendance se déroule à Lokossa. *Les OSC voudraient qu'on évite les reprofilages de voies précipités qui ne tiennent que le temps de la fête de l'indépendance, et que des dotations substantielles soient faites pour éviter des collectifs budgétaires de dernière minute.*

*Les OSC recommandent enfin un document de politique nationale des routes assorti d'un plan d'actions et d'un budget conséquent à exécuter en urgence dans le cadre de l'émergence prônée pour notre pays.*

☞ - **Dans le domaine de l'énergie**

Aucune mesure n'est prise sur les énergies renouvelables ou alternatives. A ce niveau, avec la hausse vertigineuse du prix du gaz domestique (qui est quand un

produit de grande consommation, surtout en ville), il faut craindre une forte pression sur nos forêts pour l'approvisionnement des populations en bois de chauffe et en charbon.

*C'est pour cette raison et pour encourager l'usage d'énergies qui respectent notre environnement, les organisations de la société civile recommandent une subvention plus accrue de l'Etat sur le gaz de domestique de façon à en faire un produit facile d'accès aux populations des villes et campagnes. Le gouvernement doit encourager la promotion des énergies renouvelables.*

14

### **☞ La décentralisation et le transfert des compétences aux communes**

Les dotations budgétaires du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC, fonctionnement et investissement) sont largement en deçà des besoins immédiats et des attentes légitimes des communes. Elles n'expriment pas une manifestation de la volonté du pouvoir central de transférer les ressources aux communes.

Cette volonté est d'autant moins manifeste que certaines dépenses inscrites au compte de certains ministères devraient déjà voir leurs dotations transférées aux communes, si tant est que la volonté politique est engagée pour un transfert progressif et graduel aux communes. Ceci contribuerait à une meilleure consommation des ressources budgétaires que le gouvernement à des difficultés à utiliser.

*Il s'agit du Ministère du transport et des travaux publics qui devrait jouer un rôle d'appui-conseil et de supervision, et transférer déjà aux communes concernées :*

- la construction du marché de Dassa Zoumé ;*
- le programme de réalisation à Porto Novo d'infrastructures relatives au cinquantenaire de l'indépendance ;*
- l'assainissement et aménagement dans les villes d'Abomey, de Kandi, de Kétou ;*
- la réhabilitation de la ville d'Abomey ;*
- la construction des collecteurs primaires dans les bassins AA et XX de Cotonou ;*

*Il en est de même pour les ministères des enseignements primaire et secondaire, du ministère de la jeunesse, des sports et loisirs, du ministère de la santé, du ministère de l'environnement et de la protection de la nature.*

*De toutes les façons, il est nécessaire de commencer par partager les responsabilités avec les communes. Ce ne sera que le début de la concrétisation du transfert des compétences et l'accélération du développement équitable et harmonieux du pays.*