

Comité de Coordination

-----○-----

Secrétariat Exécutif

Unité de Recherche et d'Analyse
Equipe Technique de Travail sur les Budgets



Loi des finances gestion 2011 en République du Bénin :
Plateforme d'analyse et de plaidoyer
de la société civile



Octobre 2010

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	<u>1</u>
<u>I-RAPPEL NÉCESSAIRE SUR LA PERTINENCE ET LE RÉALISME DE LA CONTRIBUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU PROCESSUS BUDGÉTAIRE</u>	<u>2</u>
<u>II-LE BÉNIN SOUS UN NOUVEAU PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL : SUPPUTATION OU RÉALITÉ ?</u>	<u>2</u>
<u>III-ANALYSE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ETAT GESTION2011</u>	<u>4</u>
<u>3.1 – Analyse des ressources intérieures</u>	<u>5</u>
<u>3.2 – Analyse des prévisions de charges</u>	<u>6</u>
<u>3.3 – Analyse du déficit budgétaire</u>	<u>8</u>
<u>3.4 – Analyse des mesures pour le développement socioéconomique</u>	<u>9</u>
<u>IV-APPRÉCIATIONS SUR LE BUDGET DE CERTAINES INSTITUTIONS</u>	<u>11</u>
<u>4.1 – Le Budget de la Présidence de la République</u>	<u>11</u>
<u>4.2 – Le Budget de l'Assemblée Nationale</u>	<u>11</u>
<u>4.3 – Les Budgets des institutions qui organisent et veillent aux élections</u>	<u>12</u>
<u>V-POINTS À CLARIFIER AVEC LES MINISTRES</u>	<u>12</u>
<u>5.1 – Ministre des Finances : le SIGFiP un frein à la consommation des crédits</u>	<u>12</u>
<u>5.2 – Ministre des Transports : échec dans la gestion 2010 des PIP, la preuve par la dégradation avancée du réseau routier</u>	<u>13</u>
<u>5.3 – Ministre de la décentralisation : la lourdeur dans la gestion du FADeC hypothèque le transfert des ressources aux communes</u>	<u>14</u>
<u>5.4 – Ministre du Commerce : entre taxe non prévue et hausse incontrôlée du prix du ciment</u>	<u>14</u>
<u>5.5 – Ministre de la Santé : plus de ressources aux Zones Sanitaires</u>	<u>14</u>
<u>5.6 – Ministre de l'Agriculture</u>	<u>16</u>
<u>5.7 – Ministre de l'énergie : le suspens dans la livraison de la turbine à gaz de Maria Gletta</u>	<u>16</u>
<u>VI-CÉLÉRITÉ DANS LE VOTE DES LOIS DE RÈGLEMENT : UNE PRÉOCCUPATION NON ENCORE COMBLÉE PAR LE GOUVERNEMENT, LA CHAMBRE DES COMPTES DE LA COUR SUPRÊME ET L'ASSEMBLÉE NATIONALE</u>	<u>16</u>
<u>VII-RECOMMANDATIONS FINALES</u>	<u>17</u>
<u>CONCLUSION</u>	<u>18</u>

Introduction

Aux termes de la *Directive N°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA (points 6.1 & 6.3)*, « La publication, dans des délais appropriés, d'informations sur les finances publiques est définie comme une obligation légale de l'administration publique..... L'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers sont organisés dans un souci de pédagogie et d'objectivité ; la presse, les partenaires sociaux et d'une façon générale tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques. »

Cette disposition conforte le Réseau Social Watch Bénin dans son engagement sans cesse renouvelé chaque année, de participer au processus devant conduire aux votes par l'Assemblée Nationale des Lois de Finances.

Par ailleurs, « *en matière de gestion des Finances Publiques, la transparence et le réalisme dans la préparation des budgets, leur exécution et leur contrôle externe, restent les éléments clefs de redevabilité vis-à-vis des contribuables béninois* »¹. Malheureusement, la transparence et le réalisme semblent loin des critères qui orientent l'action, aussi bien dans la préparation que dans l'exécution du budget général de l'Etat au Bénin. En effet, depuis 2008, il est une évidence que la réalité des chiffres est largement dépassée dans les prévisions du BGE. De même, le gouvernement continue de maintenir à l'écart du processus de son élaboration, le secteur privé et les acteurs de la société civile. Or, le seul fait de les impliquer serait la preuve d'une volonté de transparence et permettrait sans doute, de prendre en compte des préoccupations souvent oubliées : celles du secteur privé et celles des populations à la base.

Cette situation regrettable et en inadéquation avec notre image de pays démocratique, est loin d'entacher la détermination des organisations membres de Social Watch Bénin à continuer d'œuvrer pour une bonne gestion des ressources publiques et de susciter une gouvernance économique de qualité. Social Watch Bénin, à travers son Unité de Recherche et d'Analyse des Budgets, s'est résolument engagé, une fois encore, à participer au processus budgétaire pour la gestion 2011. Le présent document se veut une esquisse d'analyses et de plaidoyer élaborée par Social Watch Bénin et ses organisations partenaires à l'intention du Gouvernement et des Représentants du Peuple qui, aux termes de la Loi organique relative aux Finances Publiques, autorisent les recettes et les dépenses de l'Etat.

¹ Extrait de la réaction des PTF sur le rapport d'avancement de la SCRP2, le 29 juin 2010

I- Rappel nécessaire sur la pertinence et le réalisme de la contribution de la société civile au processus budgétaire

L'examen du projet de loi de finances gestion 2010 par les députés, en décembre 2009, s'était soldé par un vote de 45 voix contre, 36 pour et 0 abstention entraînant ainsi un blocage. Cette situation de blocage avait amené le Chef de l'Etat, à la veille de cette année, à recourir des mesures exceptionnelles évoquées à l'article 68 de la Constitution béninoise. Le budget général de l'Etat gestion 2010 a été ainsi mis en exécution depuis le 1er janvier 2010 par ordonnance. Dans son « Document de positions », Social Watch Bénin avait fustigé « Le recours systématique et fréquent à l'article 68 » qui risque d'entraîner sa banalisation et d'emporter les espoirs de la gouvernance concertée prônée au sommet de l'Etat.

C'était une situation qui, sans être exceptionnelle, avait attiré l'attention et suscité l'inquiétude des organisations membres et partenaires de Social Watch Bénin dont les nombreux amendements qui visaient la prise en compte des préoccupations des acteurs de la croissance et des populations, ont été occultés dans le BGE 2010 faute d'un dialogue interinstitutionnel efficace en faveur du renforcement de la démocratie, de la transparence budgétaire et de la paix sociale.

Le Budget Général de l'Etat gestion 2010 équilibré en recettes et en dépenses à la somme de 1346 439 millions de FCFA n'a pas convaincu Social Watch Bénin au sujet de l'optimisme affiché par le Gouvernement en ce qui concerne la mobilisation des recettes et la croissance économique. A l'époque, Social Watch Bénin avait évoqué trois raisons élémentaires qui suffisaient à pousser à la retenue, les ambitions du Gouvernement. Il s'agissait des conséquences des crises mondiales, des contreperformances des administrations financières et des relations commerciales avec le Nigeria.

Mais « toutes choses étant égales par ailleurs », ces impondérables relevés ont eu un impact négatif sur les prévisions budgétaires du Gouvernement. C'est dire qu'il importe pour le Parlement et surtout le Gouvernement de faire participer les organisations de la société civile compétentes et crédibles au processus budgétaire parce qu'elles ont fait preuve d'analyses réalistes et pertinentes sur la Loi de finances gestion 2010.

II- Le Bénin sous un nouveau Programme d'Ajustement Structurel : supputation ou réalité ?

Pour obtenir l'appui financier du Fonds Monétaire International, le Gouvernement du Bénin a adressé au FMI une lettre d'intention datée du 27 mai 2010. Cet appel à l'institution financière internationale, aussi normal qu'il puisse paraître, interpelle les citoyens sur les capacités réelles de notre pays à mobiliser les ressources tant au niveau national qu'international.

Précisons que la loi de finances gestion 2010 a été mise en vigueur par ordonnance après son rejet par les représentants du peuple à l'Assemblée nationale. Social Watch Bénin comme d'autres organisations, avait alors attiré l'attention sur l'augmentation des prévisions budgétaires qui ne semblait pas tenir compte de certaines réalités comme :

- L'impact inévitable des crises énergétique, alimentaire et financière mondiales ;
- Les contre-performances des administrations financières (douanes, trésor public et impôts),
- Les relations commerciales de plus en plus compliquées avec le Nigeria etc.

Ainsi, pour Social Watch Bénin, au vu de ces réalités qui caractérisent notre environnement économique, les objectifs initiaux du gouvernement pour l'année 2010 paraissaient trop ambitieux. Malheureusement, **et ce** malgré l'optimisme du gouvernement, la réalité des choses confirmera les craintes soulevées : - la croissance attendue n'a pu être obtenue, - les administrations financières n'ont pas produit les résultats attendus d'elles, - les relations commerciales avec le Nigeria sont toujours sujettes à des difficultés, sans oublier des menaces de boycott du Port de Cotonou par des opérateurs économiques du Niger.

Dans la lettre d'intention qu'il a adressée au FMI, le gouvernement du Bénin a présenté la situation économique du pays et s'est résolu à mettre en place un programme de mesures macroéconomiques et de réformes structurelles destinées à faciliter la reprise économique à court terme et à placer le pays sur la voie d'une croissance soutenue, plus forte à moyen terme, tout en préservant la stabilité macroéconomique et la viabilité de la dette.

Dans le mémorandum adressé au FMI, le Bénin a annoncé des mesures draconiennes prises pour améliorer l'environnement économique. Au nombre de ces mesures, on peut retenir les réformes structurelles, notamment celles des entreprises publiques qui visent à assurer la compétitivité de l'économie nationale et à établir les conditions pour une forte croissance économique. Plusieurs autres mesures annoncées sont contestées par les travailleurs et ont fait l'objet de critique de la part de Social Watch Bénin. Il importe donc que le FMI donne clairement sa position par rapport à ces mesures, laquelle position doit être portée à la connaissance de tout le peuple béninois. On peut citer entre autres :

- Le processus d'ouverture du capital social de Bénin Télécoms SA pour lequel les candidats ont été pré-qualifiés et la procédure d'appel d'offres a été lancé en avril 2010 ;
- L'utilisation de l'identifiant fiscal unique (IFU) généralisée par la Loi de finances gestion 2010 sans des préalables à régler sur son décret d'application (des recours en inconstitutionnalité sont formulées contre ce décret) ;
- Les conditions de dénationalisation de l'office des chemins de fer (OCBN),

- L'augmentation, en avril 2010, de 10 francs CFA le kWh en moyenne, de tous les tarifs de l'électricité, en vue d'améliorer la situation financière de la SBEE.

Encadré n° 1 : Le FMI et la Banque Mondiale dénoncés par les Centrales syndicales au Bénin.

« Au lieu de chercher à apaiser une tension sociale qui ne cesse de se dégrader au fil des jours, le gouvernement continue de multiplier les actes de provocation en préférant déférer aux diktats des marchands d'illusion du FMI et de la Banque Mondiale, ces vendeurs de tensions sociales et déstabilisateurs des politiques nationales. Ils sont en délégation qui séjourne depuis le 11 mars 2010 dans notre pays en vue de négocier un nouveau Programme d'Asservissement du Peuple (PAP) en lieu et place des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) déjà dénoncé et détruit par les vrais travailleurs en lutte. Le peuple travailleur, qui, à genoux, se bat contre l'érosion de son pouvoir d'achat, proteste avec véhémence contre cet état de choses qui tend à le replonger dans le passé lugubre d'une politique affameuse au profit des ajustements qui confortent le capital dans sa position de prédateur de fruits de son labeur et de la démocratie.

C'est pourquoi les travailleurs béninois exigent :

- l'arrêt des lâches discussions qui ont lieu entre le gouvernement et le FMI.... ;
- l'arrêt de la hausse constante des prix de l'électricité, de l'eau, des produits pétroliers, etc. ;
- l'arrêt des privatisations des entreprises publiques viables...

Extrait de la « Motion de protestation » des syndicats lue au Ministre des Finances après leur marche à travers la ville de Cotonou, 22 mars 2010.

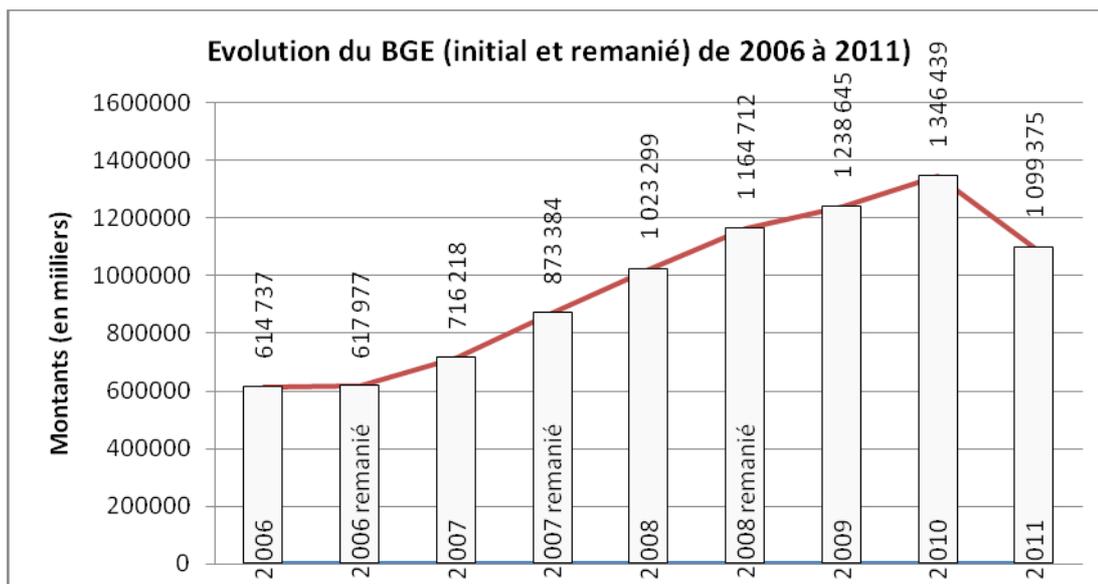
Pour Social Watch Bénin, cette situation n'est que la résultante de notre incapacité interne à gérer et maîtriser nos finances publiques dans le respect de l'orthodoxie financière. Nous devons être conséquents envers nous-mêmes pour éviter des humiliations, des rappels à l'ordre à notre pays. Par exemple, les services de surveillance des structures financières n'ont pas pu empêcher les « Bernard Madoff béninois » de mobiliser l'épargne nationale dans l'illégalité pour conduire le pays dans la crise « ICC Services et consorts ».

Pour autant, selon Social Watch Bénin, les institutions de Bretton Woods doivent adopter une démarche plus démocratique et impliquer activement la société civile dans les négociations avec notre Etat. Encore faudrait-il qu'elles ne soient plus, elles aussi, caractérisées par un fonctionnement dissymétrique, inégal et par des principes de décision anti-démocratiques telles que "un dollar, une voix".

En tout état de cause, les organisations de la société civile veulent être situées par la Représentation Nationale et le Gouvernement de notre pays.

III- Analyse du Budget Général de l'Etat gestion2011

Le budget général de l'Etat pour la gestion 2011, est équilibré en ressources et en charges à la somme de 1099,375 milliards de francs CFA. Comparé à celui de 2010 dont les ressources comme les charges étaient de 1346,439 milliards de francs CFA, il est en baisse de 247,064 milliards de francs CFA correspondant à un taux de diminution de 18,35 %. **Il s'agit d'une rupture de tendance évolutive du budget général de l'Etat observée au cours des cinq dernières années.**



La présentation par grandes masses des prévisions budgétaires s'articule autour des rubriques ci-après : analyse des ressources intérieures, analyse des prévisions de charges, analyse du déficit budgétaire, et analyse des mesures de développement socio économique.

3.1 – Analyse des ressources intérieures

Les prévisions de ressources intérieures du Budget Général de l'Etat pour la gestion 2011, se chiffrent à 824,691 milliards de francs CFA contre 949,994 milliards de francs CFA en 2010, soit une diminution de 125,303 milliards de francs CFA correspondant à un taux de régression de 13,19%. Le tableau comparatif des prévisions des ressources intérieures de l'année 2011 par rapport à l'année 2010 se présente comme suit :

Tableau n° 1 : Tableau comparatif des prévisions des ressources intérieures de l'année 2011 par rapport à l'année 2010

	Montant en milliards de francs CFA			Pourcentage
	2010	2011	Variations	
Recettes des administrations financières	763,600	669,900	- 93,700	-12,27%
- Douanes	347,300	327,800	- 19,500	-5,61%
- Impôts	316,600	290,000	- 26,600	-8,40%
- Trésor	99,700	52,100	- 47,600	-47,74%
Budget annexe et autres budgets	24,648	28,194	3,546	14,39%
- Budget du FNR	17,063	20,847	3,784	22,18%
- Budget de la CAA	4,000	4,000	-	0,00%
- Budget du Fonds routier	3,585	3,347	- 0,238	-6,64%
Comptes spéciaux du trésor	161,746	126,597	- 35,149	-21,73%
TOTAL	949,994	824,691	- 125,303	-13,19%

Source : Projet de loi de finances gestion 2011

Compte tenu des difficultés de mobilisation des recettes enregistrées en 2010, les prévisions de recettes des administrations financières au titre de l'année 2011 ont été établies à 669,9 milliards de francs CFA, soit une baisse de 12,27% par rapport aux prévisions de l'année 2010. Ces prévisions de recettes s'établissent par régie financière comme suit :

- les Douanes : 327,8 milliards francs CFA contre 347,3 milliards francs CFA en 2010, soit une baisse de 5,61% ;
- les Impôts : 290 milliards francs CFA contre 316,6 milliards francs CFA en 2010, soit une baisse de 8,4% ;
- le Trésor : 52,1 milliards francs CFA contre 99,7 milliards francs CFA en 2010, soit une baisse de 47,74%.

Par rapport aux prévisions de recettes des administrations financières, on note une baisse de performance qui s'expliquerait globalement par le ralentissement de l'activité économique nationale observé au cours de l'année 2010. En effet, au 30 juin 2010, les recettes des administrations financières sont établies à 279,877 milliards de francs CFA correspondant à un taux de recouvrement de 36,7% contre 44,1% à la même période en 2009. Il apparaît que les recettes pour le premier semestre de l'année 2010 ont connu, par rapport au premier semestre 2009, une baisse en valeur absolue de 12,727 milliards de francs CFA correspondant à un taux de régression de 4,3%. Le niveau de réalisation des recettes du budget général de l'Etat à fin juin 2010 de 31,9%, qui est inférieur au taux moyen de 50% attendu à cette date, serait dû essentiellement à la difficile et lente reprise de l'activité économique nationale du fait de la persistance des effets de la crise financière internationale. Voilà les raisons qui sont probablement à la base de la projection à la baisse des prévisions de recettes des administrations financières au titre de l'exercice 2011.

S'agissant du budget annexe et des autres budgets, les prévisions de recettes pour l'année 2011 s'établissent à 28,194 milliards francs CFA en hausse de 14,39% par rapport à 2010. Cette hausse serait imputable à l'augmentation attendue des recettes du Fonds National des Retraités du Bénin (22,18%) par rapport à 2010.

3.2 – Analyse des prévisions de charges

Les prévisions de charges du budget général de l'Etat, gestion 2011, sont évaluées à 1099,375 milliards de francs CFA contre 1346,439 milliards de francs CFA dans le budget 2010. Ces charges sont regroupées par grandes masses intitulées : dépenses ordinaires, dépenses en capital, dépenses des autres budgets et emplois des comptes spéciaux du trésor. Le tableau comparatif des prévisions des charges du budget 2011 par rapport au budget 2010 se présente comme suit :

Tableau n° 2 : Tableau comparatif des prévisions des charges du budget 2011 par rapport au budget 2010

	Montant en milliards de francs CFA			Pourcentage
	2010	2011	Variations	
Les dépenses ordinaires	675,284	627,984	-47,300	-7,00%
- les charges de la dette publique	144,172	107,484	-36,688	-25,45%
- les dépenses de personnel	255,580	279,934	24,354	9,53%
- les dépenses de fonctionnement	113,779	100,775	-13,004	-11,43%
- les dépenses de transfert	161,753	139,791	-21,962	-13,58%
Les dépenses en capital	469,191	310,318	-158,873	-33,86%
Les dépenses du budget annexe et des autres budgets	46,630	49,600	2,970	6,37%
- les dépenses du FNRB	35,830	38,800	2,970	8,29%
- les dépenses de la CAA	1,800	1,800	0	0,00%
- les dépenses FR	9,000	9,000	0	0,00%
Les emplois des comptes spéciaux	155,334	111,473	-43,861	-28,24%
- compte d'affectation spéciale	23,272	32,536	9,264	39,81%
- comptes de prêts et d'avances	132,062	78,937	-53,125	-40,23%
TOTAL	1 346,439	1 099,375	-247,064	-18,35%

Source : Projet de loi de finances gestion 2011

Les prévisions des dépenses ordinaires se chiffrent à 627,984 milliards de francs CFA contre 675,284 milliards de francs CFA dans le budget 2010, soit une diminution de 47,300 milliards de francs CFA correspondant à un taux de régression de 7%, qui se décompose comme suit :

- diminution de 25,45% au titre des prévisions des charges de la dette publique. Cette baisse résulte essentiellement de la réduction de la charge de la dette intérieure qui est passée de 105,724 milliards de francs CFA en 2010 à 64,782 milliards de francs CFA en 2011, soit une régression de 40,942 milliards de francs CFA, correspondant à un taux de 38,7%;
- accroissement de 9,53% des dépenses de personnel qui s'explique, non seulement par les reclassements catégoriels, mais aussi par la poursuite du reversement progressif des contractuels et des communautaires et surtout l'application sur 12 mois des dernières mesures d'indexation de la rémunération des enseignants. Selon une étude réalisée par Charlotte Lundgren sur la politique salariale et la viabilité des finances publiques au Bénin, *sur la période 2000 à 2009, la masse salariale du secteur public béninois a augmenté en moyenne de 9,6% par an en termes réels, pour une croissance moyenne du PIB réel de 4,2%. Entre 2007 et 2009, la croissance de la masse salariale a accéléré pour atteindre en moyenne 14,7% par an en terme réels. Bien que la masse salariale béninoise, en pourcentage des recettes fiscales, soit longtemps restée dans la*

moyenne des pays de l'UEMOA, elle se situe désormais, à 45,1% des recettes fiscales, dans le haut de la fourchette et est nettement supérieure au critère de convergence de l'UEMOA (maximum de 35%)² ;

- diminution des prévisions des dépenses de fonctionnement de 11,43% qui apparaît nécessaire en raison du faible niveau des ressources prévues dans le budget 2011 et face auxquelles il est attendu des ministères et institutions à la fois des efforts de réduction du train de vie de l'Etat et une amélioration de la gouvernance administrative et financière ;
- diminution de 13,58% des prévisions des dépenses de transfert qui sont constituées des subventions d'exploitation, des autres transferts et des dépenses de transfert des exercices antérieurs.

Dans la même logique des prévisions en baisse des dépenses ordinaires, les prévisions des dépenses en capital pour la gestion de 2011 ont enregistré une diminution de près de 158,873 milliards de francs CFA correspondant à un taux de régression de 33,86%. **Cette baisse, qui serait principalement imputable aux dépenses en capital financées sur ressources intérieures, semble ne pas être en adéquation avec l'une des priorités retenues au titre de l'année 2011 par le Gouvernement et qui porte sur le renforcement des infrastructures de base.** Mais le gouvernement justifie cette régression par la poursuite de l'assainissement du portefeuille de l'Etat conformément à l'orientation du comité ad' hoc qui a eu à travailler au cours du premier semestre de l'année 2010 à la Présidence de la République avec les Directeurs de la Programmation et de la Prospective des ministères.

Par ailleurs, on note que les dépenses d'investissements engagées au 30 juin 2010 sur les ressources extérieures sont très faibles (18,4% de la dotation totale affectée à cette catégorie de dépenses). Au cas où la tendance se poursuivrait, le taux d'engagement des dépenses d'investissements sur ressources extérieures ne dépassera pas 40% du montant total de la dotation annuelle au 31 décembre 2010. Cette contre-performance s'expliquerait par le temps relativement long observé dans la mise en œuvre des engagements contenus dans les accords conclus avec les partenaires Techniques et Financiers (PTF). **En conséquence, Social Watch Bénin recommande que des mesures soient prises pour accélérer le délai de mise en œuvre des programmes conclus avec les PTF, afin d'accroître le taux de consommation des ressources extérieures.**

3.3 – Analyse du déficit budgétaire

Par rapport aux ressources intérieures évaluées à 824,691 milliards de francs CFA (dont les ressources des Comptes Spéciaux du Trésor de 126,597 milliards de francs CFA), le budget général de l'Etat pour la gestion 2011 présente un déficit

² Politique salariale et viabilité des finances publiques au Bénin : étude présentée aux autorités béninoises lors d'un séminaire à Cotonou le 23 mars 2010.

prévisionnel de 274,684 milliards de francs CFA contre 396,445 milliards de francs CFA dans le budget 2010, soit une baisse de 121,761 milliards de francs CFA. Le Gouvernement prévoit la couverture de ce déficit budgétaire de la manière suivante :

Tableau n° 3 : Couverture du déficit budgétaire

	Montant en milliards de francs CFA			Pourcentage
	2010	2011	Variations	
Ressources extérieures	248,341	225,078	- 23,263	-9,37%
- les prêts projets	105,595	76,912	- 28,683	-27,16%
- les dons projets	84,246	92,506	8,260	9,80%
- l'allègement de la dette	23,500	24,660	1,160	4,94%
- les aides budgétaires	35,000	31,000	- 4,000	-11,43%
Ressources intérieures exceptionnelles	148,104	49,606	- 98,498	-66,51%
TOTAL	396,445	274,684	- 121,761	-30,71%

Source : Projet de loi de finances gestion 2011

Pour le financement de ce besoin de 274,684 milliards de francs CFA, le Gouvernement a donné la priorité à la mobilisation des ressources extérieures non génératrices de dette (dons et allègements) et la différence sera couverte par un endettement de l'Etat. Cet endettement doit correspondre à des projets et programmes compatibles avec les Orientations Stratégiques de Développement et les objectifs sectoriels. La mobilisation des dons et des prêts concessionnels devraient permettre au Bénin de préserver la viabilité de sa dette extérieure. Cependant, si on prend en compte le service de la dette intérieure, le service de la dette publique représenterait en 2010, environ 18% des recettes budgétaires (contre un plafond recommandé de 15%) et en moyenne 27% entre 2011 et 2012 en raison principalement du recours accru au financement intérieur. En effet, les émissions de titres publics en 2010 se sont concentrées autour des bons du Trésor à maturité d'un an. Une telle orientation de la stratégie d'endettement intérieure est porteuse de nombreux risques pour la liquidité budgétaire, la trésorerie publique ainsi que pour la viabilité de la dette à court terme. En conséquence, il serait souhaitable de privilégier les bons du Trésor à maturité inférieure à un an et de recourir prioritairement à l'endettement extérieur dont les montants à lever sont plus importants et les financements concessionnels.

3.4 – Analyse des mesures pour le développement socioéconomique

Le Budget Général de l'Etat, en tant qu'instrument privilégié de mise en œuvre de la politique de développement de l'Etat, ses objectifs et priorités doivent être en adéquation avec les stratégies et politiques de développement.

Le Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) 3ème génération en cours de finalisation par le Gouvernement inscrit la lutte contre la pauvreté comme une priorité de la stratégie et des politiques de développement. A ce titre, Social Watch Bénin se demande si le projet de Budget Général de l'Etat pour

la gestion 2011 transmis au parlement pour analyse et adoption intègre des actions concrètes pour lutter contre la pauvreté, s'il est compatible avec le cadre budgétaire pluriannuel qu'est le CDMT³, s'il assure une cohérence entre les objectifs de développement et les Orientations Stratégiques de Développement (OSD), s'il intègre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et s'il reflète enfin les intérêts des groupes vulnérables.

Les variations des crédits ouverts pour les mesures consacrées au développement socioéconomique se présentent comme suit :

Tableau n°4 : Variations des crédits ouverts pour les mesures consacrées au développement socioéconomique

	Budget 2010	Budget 2011	Variation	
			Montant	Pourcentage
Mesures d'ordre social	164 536	164 768	232	0,14%
Dans le domaine de l'éducation	33 254	61 602	28 348	85,25%
Dans le domaine de la santé	48 490	48 055	-435	-0,90%
Dans le domaine de l'environnement et de la protection de la nature	9 118	9 789	671	7,36%
Dans le domaine de la famille de la jeunesse, des sports et loisirs	7 723	2 743	-4 980	-64,48%
Dans le domaine de l'énergie et de l'eau	61 130	40 755	-20 375	-33,33%
Autres	4 821	1 824	-2 997	-62,17%
Mesures d'ordre économique	218 054	170 598	-47 456	-21,76%
Dans les domaines minier, industriel et commercial	5 425	2 196	-3 229	-59,52%
Dans le domaine de la microfinance, de l'emploi des jeunes et des femmes et de la promotion des PME/PMI	8 215	5 337	-2 878	-35,03%
Dans le domaine rural	40 425	39 957	-468	-1,16%
Dans les domaines de la planification et des finances publiques	10 855	12 852	1 997	18,40%
Dans les domaines de la culture, de l'artisanat et du tourisme	4 427	2 900	-1 527	-34,49%
Dans les domaines du transport et des infrastructures	145 935	99 757	-46 178	-31,64%
Dans le domaine de la communication	2 772	7 599	4 827	174,13%
Mesures de souveraineté nationale	41 598	28 850	-12 748	-30,65%
Dans le domaine de la décentralisation	27 220	21 667	-5 553	-20,40%
Dans les domaines de la défense et de la sécurité	12 434	4 147	-8 287	-66,65%
Dans le domaine de la justice	1 944	1 809	-135	-6,94%
Dans le domaine de la diplomatie	0	1 227	1 227	
TOTAL	424 188	364 216	-59 972	-14,14%

Source : Rapport de présentation du Projet de Loi de Finances gestion 2010 et 2011.

³ Cadre des Dépenses à Moyen Terme.

De façon globale, dans le Projet de Loi de Finances (PLF) gestion 2011, les mesures pour le développement socioéconomique ont connu une baisse de 14,14% comparativement aux mesures du budget général de l'Etat gestion 2010. Mais les mesures d'ordre sociales ont connu une augmentation de 0,14%, tandis que les mesures économiques sont en diminution de 21,76% et celles relatives à la souveraineté nationale de 30,65%.

IV- Appréciations sur le Budget de certaines institutions

4.1 – Le Budget de la Présidence de la République

Le Budget de cette institution est réduit de 0,11% (soit 1.075.451.000FCFA). Cependant, il s'agit d'une réduction sur les dépenses en capital puis que les dépenses ordinaires ont connu une hausse de 358.175.000FCFA (0,04%).

Bien que réduit, ce Budget avoisine celui de l'Assemblée Nationale retenu par le Gouvernement.

4.2 – Le Budget de l'Assemblée Nationale

Le projet de loi de finances pour la gestion 2011, qui a été soumis à l'appréciation des honorables députés par Décret n° 2010-415 du 13 octobre 2010, est équilibré en ressources et en charges à la somme de 1 099, 375 milliards de francs CFA. Ce montant, conformément aux dispositions de l'article 150 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, doit prendre en compte le budget de l'Assemblée Nationale voté en séance plénière⁴.

Le projet de loi de finances pour la gestion 2011 transmis à l'Assemblée Nationale pour examen et adoption fait apparaître en annexe 1 un montant de 10.103.904.000 francs CFA au titre des prévisions de dépenses de l'Assemblée Nationale, alors que la synthèse des dotations budgétaires pour la gestion 2011 de la même institution affiche un total général de 8.828.175.000 francs CFA.

Cette incohérence des chiffres dans les documents qui accompagnent le projet de loi de finances pour la gestion 2011 peut susciter certaines questions, quand on sait que ce document devrait prendre en compte le budget de l'Assemblée Nationale :

- Quels sont éléments qui fondent les différents montants inscrits dans le projet de loi de finances se rapportant à la dotation budgétaire au profit de l'Assemblée Nationale ?
- Qu'est-ce qui justifie une différence entre le budget de l'Assemblée Nationale et la prévision budgétaire des dépenses de l'Assemblée Nationale inscrite dans le projet de loi de finances pour la gestion 2011 ?

⁴ Selon le quotidien la Nation n° 5084 du vendredi 24 septembre 2010, c'est à l'unanimité des députés présents à l'Assemblée Nationale que le budget de cette institution a été voté le jeudi 23 septembre 2010 pour la somme de 11.283.162.533 francs CFA.

- La modification du montant du budget de l'Assemblée Nationale voté en séance plénière relève-t-elle de la compétence de l'Exécutif ?

Cette amputation du Budget de l'Assemblée Nationale par le Gouvernement ne participe-t-elle pas d'une option pour jeter les Députés en pâture au Peuple en les présentant comme les gourmands de la République ? Ou n'est elle fait pas a dessein pour des fins dont seul le gouvernement a le secret ? Alors qu'une étude récente réalisée par Social Watch Bénin montre que les Députés et l'administration parlementaire manquent de moyens financiers pour être à la hauteur de leur mission. Mieux, l'année 2011 connaîtra la fin de la législature actuelle et le début d'une autre

De l'avis de Social Watch Bénin, sans éléments probants d'explication, il serait illusoire, pour les honorables Députés, de se pencher sur l'examen approfondi et de voter le projet de loi de finances pour la gestion 2011 dans les conditions déterminées par la loi (article 109 de la Constitution du 11 décembre 1990).

4.3 – Les Budgets des institutions qui organisent et veillent aux élections

Il n'est point besoin de rappeler que le Bénin organise deux élections importantes au premier semestre 2011.

Cependant, il convient d'observer que le projet de loi de finances n'indique pas les prévisions budgétaires pour l'organisation des élections. Dans ce sens, il est regrettable de constater une diminution du budget de la HAAC, de la Cour Constitutionnelle (qui veille au contrôle et à la régularité des élections). Une absence de prévision du budget de la CENA, laisse penser que malheureusement le Bénin comptera une fois encore sur l'extérieur pour organiser les élections, comme c'est le cas pour la Liste Electorale Permanente Informatisée.

V- Points à clarifier avec les Ministres

5.1 – Ministre des Finances : le SIGFiP un frein à la consommation des crédits

Beaucoup de financiers des communes et des services déconcentrés de l'Etat fustigent le fonctionnement du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP). Pour eux, c'est une machine qui s'ouvre et se ferme et seuls les gens qui sont dans le secret des agents du Ministère des finances savent quand il faut venir à ce puits pour y puiser les ressources financières. La conséquence, des financiers apprennent parfois que le SIGFiP est ouvert et parcourent des kilomètres pour quitter l'intérieur du pays et se voient dire à leur arrivée à Cotonou que le SIGFiP venait à peine de se fermer.

Pour le développement des Communes et des Zones Sanitaires, et pour une bonne consommation des crédits, le SIGFiP doit être réellement installé au niveau des départements et fonctionner correctement.

Le Ministre des Finances devra faire à la Représentation Nationale, le point de paiements des licences GSM et des avantages fiscaux des opérateurs.

5.2 – Ministre des Transports : échec dans la gestion 2010 des PIP, la preuve par la dégradation avancée du réseau routier

« Les domaines des transports et des infrastructures de base devront constituer, vu leur importance, un axe du contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement. Car beaucoup de prévisions sont annoncées, mais à l'arrivée le Ministère sectoriel ne parvient pas à réaliser la plupart d'entre elles ». Ainsi s'exprimaient les membres de Social Watch Bénin dans leur Plateforme d'analyse et de plaidoyer sur la Loi de finances gestion 2010.

Sur ce point, la Représentation Nationale a failli à sa mission car le constat alarmant est qu'à part le lancement des travaux de construction de la voie N'Dali – Nikki – Chikandou, notre pays a démontré son incapacité à financer ses propres investissements. Paradoxalement, c'est à cette époque où plusieurs milliards sont injectés dans la construction des routes au Bénin, que des axes routiers inter-états connaissent des dégradations avancées telles que les voies : Akassato – Bohicon, Ouidah-Comè-Lokossa, Savalou – Bantè – Bassila (pour ne citer que celles-là).

A Cotonou et Abomey Calavi, les voies de contournement devant longer les rails depuis Pahou ou relier Cocotomey à Womey pour faciliter la circulation n'ont jamais vu le jour depuis deux ans que leur construction avait été annoncée et leurs terrains visités par le Chef de l'Etat et le Ministre des Transports.

Non satisfait de n'avoir pas tiré les leçons des désagréments causés aux populations, le Gouvernement entend lancer les travaux de construction d'une double voie de Godomey à Pahou sans prévoir des voies alternatives comme ce fut le cas sur l'axe Godomey-Calavi.

La voie Lokossa (Zounhouè) – Athiémé est impraticable et l'accès à cette commune qui souffre les affres du débordement du fleuve Mono est rendu difficile par l'état dégradé de la voie de terre. ***Le Bénin, notre pays peut-il pour l'honneur, bitumer une voie de moins de 5km au cours de cette année ?*** Pour Athiémé, il serait souhaitable que le Ministre des Transports puisse nous dire si le Bénin en est capable.

5.3 – Ministre de la décentralisation : la lourdeur dans la gestion du FADeC hypothèque le transfert des ressources aux communes

Dans toutes les communes, le retard dans la mise à disposition des fonds issus du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) est décrié. Les fonds sont mis à disposition soit en septembre au plus tôt, si ce n'est en octobre ou novembre. Les neuf autres mois, les communes s'attèlent à préparer sans ressources les passations des marchés. Les agents financiers des Mairies, toute tendance confondue, fustigent les lourdeurs dans le système de gestion du FADeC.

Les Parlementaires devront demander au Ministre les voies et moyens qu'il compte utiliser pour faciliter le mécanisme de gestion du FADeC surtout avec le Trésor Public.

Mieux, il faudra demander au Ministre d'insérer la possibilité de dégager un pourcentage (2% ou 3% des réalisations) pour le suivi des réalisations sur financement FADeC par les Chefs Services Techniques pour assurer d'une bonne efficacité dans la réalisation des investissements.

Pour Social Watch Bénin, il faudra au premier trimestre au plus tard, mettre en place un système qui permette aux communes d'avoir des avances de démarrage (parce que les communes terminent les préalables, c'est-à-dire les DAO, et attendent les fonds et entre-temps les coûts connaissent de hausses).

5.4 – Ministre du Commerce : entre taxe non prévue et hausse incontrôlée du prix du ciment

Par arrêté interministériel N°241/MEF/MC/SGM/DGID//DGDDI/DA, une taxe de 2.300FCFA par tonne de ciment localement produit et importé en République du Bénin a été instaurée. En application à cet arrêté, la Directrice adjointe des douanes a instruit les receveurs, les conseillers et les directeurs régionaux afin d'opérer ses prélèvements. Mais le chapitre budgétaire de cette redevance n'a pas été défini dans la Loi de finances gestion 2010. Compte tenu du fait que cette nouvelle taxe n'est pas contenue dans la loi des finances gestion 2010 mise en exécution par ordonnance, n'y a-t-il pas lieu d'affirmer sans se tromper que cette taxe est illégale et porte un nouveau coup à la discipline budgétaire.

Dans tous les cas, le Ministre du Commerce devra prendre des mesures pour que le prix du ciment soit le même dans toutes les communes du Bénin et qu'il y soit disponible. Pour l'information des Honorables Députés, le ciment coûte 120.000FCFA à Kalalé.

5.5 – Ministre de la Santé : plus de ressources aux Zones Sanitaires

Les directions déconcentrées du Ministère de la Santé consomment moins de 10% du Budget de ce Ministère. L'on observe une tendance à l'amputation des budgets

des Zones sanitaires. Les conséquences sont désastreuses pour certaines Zones sanitaires.

Social Watch Bénin porte à l'attention du Ministre de la Santé que la Zone de Savalou, en l'occurrence l'Hôpital de Zone ne dispose même pas de table d'accouchement depuis des années.

Social Watch Bénin demande également au Ministre de prévoir dans son Budget une étude pour réaliser un manuel de procédures qui régulent les relations entre les organes de gestion des Zones sanitaires.

Par ailleurs Social Watch Bénin a constaté que trop de procédures rendent inefficace le Fonds des Indigents au niveau des Zones sanitaires.

✓ ***Programme d'Appui aux Activités de la Santé de la Reproduction***

De 2008 à 2009 l'apport du PIP et de celui des PTF à ce programme a connu une évolution significative. Par contre de 2010 à 2011, la tendance est à une baisse inquiétante alors que dans les hôpitaux, des cas de mortalité maternelle et infantile sont toujours enregistrés.

Il ressort de la lecture du budget programme 2011-2013, que le gouvernement semble abandonner à leur sort les citoyens concernés par ce volet de santé. Si ce n'est pas le cas, comment comprendre que de 2008-2009 on note une progression de 60% et que de 2010 à 2011 on observe une régression de 90% en référence au budget de 2009.

La même réflexion vaut pour la médecine traditionnelle et la pharmacopée ainsi qui suit : une progression de 59% des ressources de 2008-2009 et une régression de 23%, de 2009-2010.

✓ ***Programme de la Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement***

De 2008 à 2010, les chiffres inscrits au budget ont montré un désintérêt visible du gouvernement à ce volet de la santé. Ainsi on note les chiffres respectifs suivants :

2008 : 1,531 milliard, 2009 : 1, 131 milliard, 2010 : 600 millions, soit une baisse de 26% entre 2008-2009, et de 47% de 2009-2010

Il apparaît incompréhensible que la prévision budgétaire de 2011 pour couvrir ce volet soit seulement de 60 millions alors que cette année 58 Communes sur les 77 sont inondées. Or, au regard des catastrophes naturelles on a plus besoin des services d'hygiène et de santé.

5.6 – Ministre de l’Agriculture

Social Watch Bénin salue la poursuite de la mécanisation des opérations agricoles mais estime que si les soupçons de malversations et les scandales de corruption qui l’entourent sont réels, il est à craindre qu’elle engendre plus de pertes à l’économie, qu’elle ne lui rapporte de gain.

Les OSC voudraient également connaître les raisons qui ont conduit le MAEP à annuler le crédit du Programme National de Promotion de l’Irrigation Privée au Bénin. Elles demandent également au MAEP d’augmenter le crédit alloué au Programme de Développement des Racines et Tubercules (PDRT) qui est de 31.476.000FCFA.

5.7 – Ministre de l’énergie : le suspens dans la livraison de la turbine à gaz de Maria Gletta

Les travaux de construction de la turbine de Maria Gletta n’ont fait que trop durer. Il y a un scepticisme quant à l’engagement de son utilisation à pleine capacité parce qu’il faut surtout que les travaux s’achèvent enfin et soient de bonne qualité ainsi qu’il faut le gaz à dispositions.

Pour le moment, les OSC voudraient demander au Ministre de l’Energie comment il compte gérer l’impact environnemental du projet Gazoduc dont les eaux du site à Maria Gletta envahissent les habitations du voisinage (plus de 400 âmes).

VI- Célérité dans le vote des lois de Règlement : une préoccupation non encore comblée par le Gouvernement, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et l’Assemblée Nationale

La loi de règlement (contrôle a posteriori) a une importance capitale pour la bonne gouvernance. D’où la nécessité d’un rattrapage car il y a un lien entre la loi de règlement de l’année n-1 et la loi de finances de l’année n. Car à travers une analyse dynamique, la Chambre des Comptes indique aux Députés si le Gouvernement est réaliste ou non dans ses prévisions.

Chaque année le Gouvernement Béninois et le Parlement violent la Directive N°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l’UEMOA qui prescrit au 5.4 « Les comptes définitifs, contrôlés et accompagnés des rapports de contrôle, permettent chaque année, de vérifier le respect des autorisations budgétaires ainsi que l’évolution du patrimoine de l’Etat. Ils sont établis dans le respect des principes, règles et pratiques comptables internationalement reconnus. Ces comptes sont présentés au Parlement et publiés avant la présentation du budget suivant ».

Pour sortir de cette situation informelle, Social Watch Bénin fait quelques recommandations :

- Le Parlement et le Gouvernement doivent se préoccuper du fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême afin qu'elle arrive à couvrir tous les champs de sa compétence ;
- Respecter le chronogramme de rattrapage des activités liées au vote des Lois de règlement de sorte qu'à partir de 2012, l'écart entre le règlement définitif des comptes et une loi de finances soit d'au plus 1 an ;
- Le Parlement devra suivre le rythme de production et de dépôt des rapports d'exécution par la Chambre des Comptes en programmant dans les délais le vote des lois de règlement ;
- La Chambre des Comptes et les Organisations de la Société Civile devront sensibiliser les Comptables Publics sur leurs responsabilités en matière de manipulation des finances de l'Etat ;
- Au Gouvernement d'augmenter le nombre de Juges du Parquet ;
- A la Chambre des Comptes d'associer les organisations de la société civile œuvrant dans le domaine de la bonne gouvernance financière et de renforcer les capacités des OSC ;
- Les autres corps de contrôle, l'IGE, l'IGF, les IGM, etc., devront déposer les rapports de leurs travaux à la Chambre des Comptes et non seulement aux Ministres et au Président de la République ; De plus, ils doivent cesser de donner l'impression d'être des instruments aux mains de l'Etat pour régler des comptes politiques ;
- Enfin il faudra réviser la Constitution pour la transformation de la Chambres des Comptes en Cour des Comptes dotée de toutes les autonomies et indépendance et assouplir les conditions de recrutement.

VII- Recommandations finales

Social Watch Bénin recommande de :

- Maintenir les acquis en ce qui concerne les dispositions prises pour améliorer les performances économiques et les conditions de vie des populations à la base ;

- Evaluer l'exécution des PIP 2009 et 2010 afin que les leçons à tirer puissent inspirer des améliorations dans les prévisions et la mise en œuvre du PIP 2011 ;
- Prendre les mesures adéquates afin de rendre enfin opérationnelle, la zone franche industrielle ;
- Discuter avec le secteur privé pour parvenir à des terrains d'entente en ce qui concerne la mise en œuvre de l'IFU ;
- Associer dorénavant les partenaires sociaux, le secteur privé et les organisations de la société civile au dialogue avec le FMI ;
- Rendre participatif le processus d'élaboration du BGE, en y impliquant formellement la société civile sur la base des domaines d'intervention et des compétences ;
- Mettre tout en œuvre pour tirer au clair les nombreux soupçons de malversation et de corruption qui entachent la gestion des affaires publiques, que les coupables soient punis ;
- Dépolitiser au tant que faire s peut l'administration publique.

CONCLUSION

L'année 2011 connaîtra l'organisation d'élections présidentielles et législatives. Et malheureusement, comme à l'accoutumée, l'administration fonctionnera au ralenti. Bien de cadres et de petits fonctionnaires délaisseront leurs lieux de travail pour aller en campagnes électorales, certains malheureusement au frais de l'Etat. Par ailleurs, ainsi que le gouvernement lui-même l'a entrevu, dans les cas de figure qui peuvent se présenter, les dépenses en investissement seront en baisse de 36% par rapport à 2010 parce que les PTF et les investisseurs feront preuve d'attentisme.

En revanche, Social Watch Bénin se félicite du réalisme dont a fait preuve le gouvernement dans la réduction à la baisse des prévisions de recettes et de dépenses, sauf que les dépenses des élections demeurent la plus grande inconnue de ce Budget Général de l'Etat.