GROUPE SUIVI BUDGETAIRE
DES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

Budget de l'Etat, gestion 2019

SYNTHESE

DUDOCUMENT D'ANALYSE ET DE PLAIDOYER :

La société civile préoccupée par la lenteur dans la concrétisation des mesures économiques et sociales annoncées par le Gouvernement ainsi que la qualité du contrôle de l'action gouvernementale.

Social Watch Bénin
Contrôle Citoyen
www.socialwatch-benin.org

ONG ALCRER
Démocratie - Gouvernance - Droits de l'Homme- Civisme

En synergie d'action avec

les Acteurs Non Etatiques :

AFRIQUE PERFORMANCE, AJE, AJPDE, APASIC, ASSOCIATION DES BLOGUEURS DU BENIN, ASSOPIL, CANEA, CAO, CASPFVA, CHANGEMENT SOCIAL, DCAM BETHESDA, EPDI, ESPACE ET VIE, FENAPED, FNDH, FODEC, GAJES, GBEEB, GLEGBENU, GRAPAD, GSAT, HP-ALCVHEV, IDEE, L'ŒIL D'AUJOURD'HUI, LABO CITOYENNETES, LE BACAR, MdSC, NPA, RACINES, RADD, REDAD, ReNOPAL, RIFONGA, RODEL, SINAÏ, SIN-DO, SOCIAL VISION, SYNAEMAB, SYNERGIE PAYSANNE, VADID, WILDAF.

les Cellules de Participation Citoyenne des Communes :

ABOMEY-CALAVI, ADJARRA, ADJOHOUN, AGUEGUES, ALLADA, BANIKOARA, BANTE, BASSILA, BONOU, BOPA, BOUKOMBE, COBLY, COPARGO, COVE, DANGBO, DASSA, DJAKOTOMEY, GLAZOUE, GOGOUNOU, HOUEYOGBE, KALALE, KANDI, KARIMAMA, KEROU, KOUANDE, KPOMASSE, LALO, MALANVILLE, MATERI, NATITINGOU, N'DALI, NIKKI, OUAKE, OUESSE, PEHUNCO, SAVALOU, SEGBANA, SEME-PODJI, SINENDE, SO-AVA, TANGUIETA, TORI-BOSSITO, TOUCOUNTOUNA, ZA-KPOTA, ZE.

NOVEMBRE 2018

Sommaire

NOTES INTRODUCTIVES **1**

I- PLAIDOYER POUR UN RENFORCEMENT DU CONTROLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE ET DE LA CREDIBILITE DANS L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT **3**

II- ANALYSES SECTORIELLES DES MESURES ECONOMIQUES ET SOCIALES ASSORTIES DE RECOMMANDATIONS **5**

A. LES MESURES FISCALES ET NON FISCALES DU PLF GESTION 2019 5
B. MESURES DANS LE SECTEUR DE LA PROTECTION SOCIALE 6
C. MESURES DANS LE SECTEUR DE LA SANTE 6
D. MESURES DANS LE SECTEUR DE L'EDUCATION 7
E. MESURES DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET ASSAINISSEMENT 7
F. MESURES DANS LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE 7
G. MESURES DANS LES SECTEURS DU CADRE DE VIE ET DES INFRASTRUCTURES 8

III- FINANCES LOCALES **9**

NOTES INTRODUCTIVES

La gouvernance démocratique suppose, au-delà de l'organisation d'élections constitutionnelles, l'existence d'un pouvoir législatif qui représente le peuple, d'un pouvoir judiciaire indépendant capable de faire respecter l'État de droit de manière égale pour tous les citoyens, des forces de sécurité professionnelles et politiquement neutres et au service de la population, des médias accessibles qui soient libres, indépendants et impartiaux. Elle suppose l'existence d'une société civile active, à même d'interpeller les pouvoirs publics et de proposer des modes différents de participation à la gouvernance politique et économique de la nation.

En effet, la société civile peut aider à améliorer les politiques budgétaires en fournissant des informations sur les besoins et les priorités du public à travers ses liens avec les citoyens, les communautés et les secteurs de développement. La société civile, avec l'appui des législateurs, joue également un rôle important en demandant des comptes à l'exécutif sur la façon dont il utilise les ressources publiques, en vertu de l'article 2 du Décret N° 2015-035 du 29 Janvier 2015 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au Bénin, qui est un texte qui transpose la Directive n° 01/2009/CM/UEMOA : « *Les contribuables et les usagers des services publics sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis dans les conditions d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques.* »

Le Réseau Social Watch Bénin, l'ONG ALCRER et toutes les autres organisations partenaires dans le suivi budgétaire saluent donc le souci d'information et d'écoute des citoyens qui est entretenu depuis plusieurs années par l'Assemblée Nationale, dans le cadre de la mise en œuvre du Projet d'Appui au Renforcement des Capacités et à la Modernisation de l'Assemblée Nationale (PARCMAN).

Les organisations de la société civile qui ont contribué à l'élaboration de *Document d'analyses et de plaidoyer sur le Projet de Loi de Finances pour la Gestion 2019*, tiennent à remercier particulièrement la Représentation Nationale qui, à travers la Commission des Finances et des Echanges, associe les organisations de la société civile à la phase parlementaire du processus budgétaire et qui endosse plusieurs de leurs recommandations.

C'est le lieu de saluer l'engagement résolu de la Direction Générale du Budget pour une ouverture envers les organisations de la société civile d'une part, et de remercier d'autre part nos partenaires comme l'UNICEF, la GiZ, l'Ambassade des Pays-Bas (Programme PartiCiP) et la Coopération Suisse (Programme Redevabilité) pour leur appui de qualité aux renforcement des capacités des organisations de la société civile aux fins de mieux contribuer aux débats budgétaires au Bénin.

Suite aux travaux de lecture et d'analyse des différents documents relatifs au Projet de Loi de Finances, gestion 2019 qui nous ont été transmis par la Commission des Finances et des Echanges de l'Assemblée Nationale, nos organisations vous présentent le Document

d'analyse et de plaidoyer sur le Projet de la Loi de finances, gestion 2019. Ce document, fruit d'un travail collaboratif entre un large éventail d'organisations de la société civile, est aussi l'expression des attentes des membres de Cellules de Participation Citoyenne (CPC) de 45 communes sur les 76 que les organisations Social Watch Bénin et ALCRER ont installées dans 76 communes de notre pays :

ABOMEY-CALAVI, ADJARRA, ADJOHOUN, AGUEGUES, ALLADA, BANIKOARA, BANTE, BASSILA, BONOU, BOPA, BOUKOMBE, COBLY, COPARGO, COVE, DANGBO, DASSA, DJAKOTOMEY, GLAZOUE, GOGOUNOU, HOUEYOGBE, KALALE, KANDI, KARIMAMA, KEROU, KOUANDE, KPOMASSE, LALO, MALANVILLE, MATERI, NATITINGOU, N'DALI, NIKKI, OUAKE, OUESSE, PE-HUNCO, SAVALOU, SEGBANA, SEME-PODJI, SINENDE, SO-AVA, TANGUIETA, TORI-BOSSITO, TOUCOUNTOUNA, ZA-KPOTA, ZE.

Le présent document s'articule autour de trois parties essentielles :

- Plaidoyer pour un renforcement du contrôle de l'action gouvernementale et de la crédibilité dans l'exécution du Budget de l'Etat ;
- Analyses sectorielles des mesures économiques et sociales assorties de recommandations (points de plaidoyer) ;
- Finances locales : plaidoyer pour le transfert à bonne date des ressources aux communes.

I- PLAIDOYER POUR UN RENFORCEMENT DU CONTROLE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE ET DE LA CREDIBILITE DANS L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT

S'il est un sujet de grande préoccupation pour les acteurs non étatiques au cours de l'année qui s'achève, c'est l'affaiblissement de la prérogative constitutionnelle de l'Assemblée Nationale relative au contrôle de l'action gouvernementale. Cette situation soulève de la part des organisations de la société civile des inquiétudes quant à la mobilisation des ressources en lien avec la soutenabilité de la dette d'une part, et d'autre part à la qualité de dialogue sur les politiques.

La faiblesse du contrôle de l'action gouvernementale s'observe surtout dans le silence de la Représentation Nationale sur le non-respect des délais de réalisations de plusieurs infrastructures annoncées tambours battants à grands renforts médiatiques.

i. Nous invitons l'Assemblée Nationale à améliorer ses performances en matière de contrôle de l'action gouvernementale en 2019

Il y avait deux ans, en ce même lieu, au sein de l'hémicycle, certains représentants du peuple, face au premier Projet de Loi de finance initial présenté par le Gouvernement du Nouveau Départ en 2016 pour la Gestion 2017, invitaient la société civile à accorder un temps au Gouvernement pour juger de la crédibilité et de la sincérité des prévisions budgétaires. Le troisième projet de Loi de finances initiale élaboré par le Gouvernement du Nouveau Départ est transmis à l'Assemblée Nationale, avec la production du Rapport sur l'Exécution de la Loi de Finances (RELF) gestion 2017 et son Projet de Loi de Règlement, conformément à la LOLF. A l'analyse de ces documents utiles pour l'information des contribuables aux termes du Code de transparence sur les finances publiques, les organisations de la société civile ont noté que malgré les efforts dans le domaine de la transparence budgétaire, la gestion des ressources publiques par le gouvernement du Nouveau Départ a enregistré en 2017 d'importantes insuffisances en matière de sincérité, de régularité et de crédibilité budgétaires. Ces insuffisances, pour la plupart relevées dans le Rapport sur l'exécution de la loi des finances (RELF) gestion 2017 se présentent comme suit :

❖ **Au titre de la gestion des autorisations budgétaires**

- ***Non mise en œuvre des mécanismes d'annulation des crédits non consommés*** en violation des dispositions de la LOLF (articles 28 et 52).
- ***Non-respect de la structuration du budget prévue par la LOLF***. Article 33 de la LOLF : le budget de l'Etat comprend : le Budget Général, les Budgets Annexes et les Comptes Spéciaux du Trésor.
- **Exécution de dépenses en absence de réalisation de recettes pour certains comptes d'affectation**. Ce qui est contraire à l'article 41 de la loi organique relative aux lois de finances.

- **Non report des soldes des Comptes Spéciaux du Trésor des années antérieures**. Cette situation perdure depuis plusieurs années.

❖ **Au titre de la crédibilité budgétaire**

Selon les normes internationales (critères PEFA[1]), pour être réalistes, les recettes doivent être réalisées pour un taux compris entre 94% et 112%.

- ***Les prévisions de recettes sont peu réalistes***: 88% en-deçà du minimum requis (94%).
- ***Les prévisions de dépenses sont peu crédibles***. 57% (contre 80% en 2016), en deçà du minimum de 95% requis par le critère de crédibilité.

❖ **Autres insuffisances**

- ***Le gouvernement n'impute pas les recettes dites affectées dans le budget de l'Etat*** en violation des articles 34 à 36 de la LOLF
- ***Il y a un flou qui entoure l'accès à certaines informations liées à la gestion actuelle des dépenses de personnel***. Nous souhaitons que la Représentation Nationale demande à accéder à ces informations pour le public.
- ***Les dépenses de personnel non réparties augmentent de façon préoccupante***..
- ***Le gouvernement n'a pas produit, dans les documents de reddition de compte en 2017, tous les éléments de justification du paiement des charges financières de la dette publique***.
- ***Le gouvernement n'a pas non plus fourni des explications sur le taux d'exécution des dépenses d'achats de biens et services non répartis qui affichent 136% en 2017***.
- ***Dans les documents de reddition des comptes, le gouvernement n'a présenté qu'une situation sommaire des exonérations fiscales accordées au titre de la gestion 2017***
- ***le gouvernement ne rend pas compte de toutes les dépenses de transfert en capital*** .

ii. ***L'Assemblée Nationale est invitée à s'assurer que le Gouvernement corrige ces insuffisances au cours de la gestion 2019. Pour ce faire, et conformément aux exigences communautaires qui requièrent la certification de la gestion de l'exécutif par le juge financier à partir de la gestion 2019, certification qui doit remplacer la « Déclaration de conformité », l'Etat Béninois doit se doter d'une Comptabilité générale en bonne et due forme, en lieu et place de la comptabilité budgétaire actuelle.***

[1] Critères du cadre d'évaluation de la gestion des Finances Publiques PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability).

II- ANALYSES SECTORIELLES DES MESURES ECONOMIQUES ET SOCIALES ASSORTIES DE RECOMMANDATIONS

A. Les mesures fiscales et non fiscales du PLF Gestion 2019

a) Les nouvelles mesures

Trente et une (31) nouvelles mesures ont été prises pour la gestion 2019. Elles sont constituées en majorité des modifications d'anciennes mesures et de la création de quelques nouvelles.

La mise en application de certaines mesures sera à l'antipode des objectifs fixés par le Gouvernement. Il s'agit de :

1- La création de l'article 167 ter du code général des impôts (CGI) en vue d'accorder un crédit d'impôt sur le revenu, aux entreprises utilisatrices des machines électroniques de facturation

iii. La machine électronique de facturation de la TVA, y compris les frais de paramétrage informatique sont exonérés de tous droits et taxes de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée

2- La modification de l'article 13 de la loi n°2017-40 du 29/12/2017 en vue d'augmenter la contribution à la recherche et à la promotion agricole perçue sur les exportations des produits agricoles.

iv. Revoir à la baisse la contribution à la recherche et à la promotion agricole perçue sur les exportations des produits agricoles

Aussi est-il regrettable de constater que plusieurs acquis ont été remis en cause :

3- La modification de l'article 1085 ter-3 du CGI en vue d'harmoniser le délai à observer avant la première intervention en cas de contrôle : le délai d'envoi de l'avis de vérification est passé de 8 jours à 48 heures (2 jours).

v. Informer le contribuable au moyen d'un avis de vérification à lui notifier 8 jours plus tôt.

4- La création des articles 1095 nouveau 4 à 1095 nouveau 6 en vue d'instituer le droit d'enquête stipule que les enquêteurs peuvent avoir accès aux locaux à usage professionnel de 7h à 20h

Le gouvernement doit se conformer aux horaires de travail contenus dans la convention de travail du Bénin pour ce contrôle complémentaire qui vient s'ajouter au nombre important de contrôle contenu dans le Code Général des Impôts.

vi. Les enquêteurs peuvent avoir accès aux locaux à usage professionnel de huit (08) heures à dix-huit heures trente minutes (18h30)

Les OSC notent cependant certaines nouvelles mesures qui pourront améliorer le climat des affaires, à savoir :

5- La réduction de la taxe professionnelle synthétique en vue de l'amélioration de la taxation des micros et petites entreprises (la TPS passe de 400.000 FCFA à 150.000 FCFA avec possibilité de payer sur quatre acomptes).
Cette mesure est appréciée car elle va susciter la formalisation de beaucoup d'entreprises.

6- Le réaménagement des dispositions relatives à la taxe sur les nuitées dans les hôtels et établissements assimilés
Ce réaménagement permet de faire payer la taxe à tous ceux qui offrent les services de séjours.

7- L'harmonisation des frais d'affirmation de conventions de vente de bien immobilier perçus au niveau des communes du Bénin fixés à 1% du prix d'acquisition est salutaire.

b) Mesures reconduites

Nous saluons aussi la portée des anciennes mesures reconduites dans le budget de l'Etat gestion 2019. Il s'agit prioritairement de :

- **L'exonération des droits et taxes de douane et de la TVA sur le matériel informatique**,
- **L'exonération des droits et taxes de douane et de la TVA sur les récipients pour gaz** comprimés ou liquéfiés, en fonte, fer ou acier et **les accessoires.**

B. Mesures dans le secteur de la Protection sociale

Nous recommandons de :

vii. Améliorer le financement dédié au secteur des affaires sociales et de la microfinance par la réintroduction des projets d'investissement PAEF-PG et PPCV pour une meilleure protection sociale des couches vulnérables au Bénin

viii. Créer un FADEC Affaires sociales pour améliorer l'appui de proximité aux plus démunis

C. Mesures dans le secteur de la Santé

Les OSC recommandent:

ix. Mettre à la disposition des centres de santé confessionnelle et sociale 1% du budget du MS pour la couverture des besoins de prise en charge des indigents et personnes vulnérables ;

x. Inscrire une ligne budgétaire pour le remboursement des frais de prestation de soins (gratuité de la césarienne, gratuité de la prise en charge du paludisme chez les femmes enceintes et les enfants de moins de 5ans et l'assurance maladie) préfinancés par les structures partenaires du secteur de la santé ;

xi. Envisager la relecture du décret d'application du FADeC santé pour rendre éligible les dépenses du FADeC Santé Communautaire afin d'une effectivité de la ligne FADeC Santé communautaire.

Unanimement toutes les communes ont soulevé le problème de manque de personnel dans les structures sanitaires. Une situation plus que préoccupante surtout en ce moment où il est question pour les agents de santé d'opérer un choix dans le cadre de l'exercice de la

fonction. La société civile s'inquiète sur le dépeuplement que le départ massif des agents de santé va causer au niveau des structures publiques et recommande que :

xii. ***le gouvernement prenne des mesures pour combler le vide causé par le départ des agents tout en songeant à la résolution du problème d'insuffisance de personnel dans les structures sanitaires publiques.***

D. Mesures dans le secteur de l'Education

- **Au niveau du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP)**

Nous saluons la prise en compte de l'une de nos recommandations en 2017 par rapport au ratio élève/manuel par le MEMP qui a corrigé l'indicateur du programme « Qualité des enseignements » dont l'objectif de performance devient « 1 élève, 1 livre de mathématiques dans le public ».

Nous recommandons :

xiii. ***Augmenter le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global 2019, pour renforcer le fonds FADeC en vue de porter le taux de réalisation des infrastructures de 1000 à 1200 soit 92% de l'objectif visé.***

Par ailleurs, toutes les communes ont exprimé le besoin de recrutement d'enseignants qualifiés pour résoudre le problème d'insuffisance de personnel. C'est un problème au niveau national qui doit être une préoccupation du gouvernement.

- **Au niveau du Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle (MESTFP).**
  - **Par rapport au budget alloué à l'alphabétisation**

Nous recommandons, au regard de l'analyse, des enjeux et défis du sous-secteur de l'alphabétisation en lien avec le PAG :

xiv. ***Accroitre le financement alloué à ce sous-secteur en 2019 pour atteindre au moins la moitié de la norme requise par l'UNESCO, soit 1,5 % du budget alloué à l'Education.***

E. Mesures dans le secteur de l'Eau et Assainissement

Nous recommandons :

xv. ***Intégrer le financement de la nouvelle Stratégie Nationale de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (SNPHAB) à partir du budget 2019 (environ 3 milliards);***

xvi. ***Suggérer le portage institutionnel du sous-secteur par un Département Ministériel plus sensible et plus opérationnel à l'instar de plusieurs pays de la sous-région tel que le Sénégal, le Burkina Faso ou le Niger où le sous-secteur ''Assainissement'' est porté par le Ministère de l'Eau et de l'Assainissement.***

F. Mesures dans le secteur de l'Agriculture

Nous recommandons :

xvii. ***Accroître la part des dépenses consacrées au secteur agricole dans les dépenses générales de l'Etat à au moins 10% (Accord de MAPUTO);***

xviii. ***Prendre des mesures pour faciliter l'accroissement des exportations et la réduction des importations des produits agricoles pour une amélioration de la balance commerciale agricole ;***

xix. ***Poursuivre l'opérationnalisation de la réforme foncière avec l'installation des démembrements de l'ANDF et des structures locales de gestion foncières;***

xx. *Les communes* ***recommandent de subventionner les intrants agricoles et les mettre à disposition des CeCPA pour une appropriation facile par les producteurs.***

G. Mesures dans les secteurs du cadre de vie et des Infrastructures

- **Au niveau du Cadre de vie**

Nous recommandons :

xxi. ***Prévoir à titre exceptionnel des plans d'urgence au profit de la commune de Grand-Popo sur la liste des communes devant bénéficier de l'Action 4 : Protection de la côte béninoise du Programme Environnement et Climat.***

xxii. ***Intégrer exceptionnellement la commune de Karimama sur la liste des communes du Bénin devant bénéficier du Programme Villes Durables.***

- **Au niveau des infrastructures**

Nous recommandons de :

xxiii. ***Prendre une mesure exceptionnelle d'urgence pour l'achèvement du chantier concernant le tronçon Calavi-Ouèdo-Hèvié-Cococodji d'une part, et d'autre part la réalisation effective des travaux du tronçon Ouèdo-Tori***

xxiv. ***Mettre en place une stratégie pour le respect scrupuleux du calendrier indicatif pour la construction de l'aéroport de Glo-Djigbé***

xxv. ***Construire 2 tronçons : «Ouidah-Kpomassè-Avakpa-Allada-Togoudo-Sékou» qui dessert trois (03) communes et «Allada-Glotomey-Tokpa-Lon Agonmey-Sey-Toffo-Agbotagon-Zè » qui dessert elle aussi trois (03) communes.***

xxvi. ***Construire un pont sur le fleuve couffo entre Allada et Bopa (15 minutes)*** *: les populations de la commune d'Allada sont obligés de contourner par Ouidah Comè pour aller à Bopa et le Couffo (3 heures).*

Nous réitérons notre plaidoyer pour :

xxvii. ***l'aménagement et le bitumage de la route Guéné – Karimama.***

III- FINANCES LOCALES

- **Un effort louable dans la mobilisation des ressources mais avec grand retard dans les transferts et non-respect des échéances**

Nous recommandons :

xxviii. ***Faire plus d'effort de la part du Gouvernement dans la libération des ressources du FADeC aux communes à bonne date ;***

xxix. ***Anticiper aux niveaux des communes la préparation des dossiers d'appels d'offres des marchés publics avant le transfert des ressources ;***

xxx. ***Mobiliser d'autres partenaires ou bailleurs pour le financement du FADeC.***