
Bénin : le chantier des finances publiques

Richard Gerster*

Je suis installé dans un confortable et luxueux fauteuil du ministère de l'alphabétisation au Bénin, un Etat d'Afrique de l'Ouest. La Suisse a soutenu pendant des années, de manière exemplaire, les efforts déployés en faveur de l'alphabétisation et les expériences réunies devraient profiter maintenant à l'ensemble du pays. Blaise Djihouessi est le responsable de l'extension de l'alphabétisation. Mon interlocuteur signale en passant, non sans colère : « Nous avons encore plus de cent sièges de ce type à la cave. Personne ne les utilise. » Jusqu'à fin 2007, la direction de l'alphabétisation faisait partie du ministère du sport où l'alphabétisation était considérée comme un corps étranger et un jouet. Ces meubles de bureau qui dépassaient de beaucoup les besoins ont été achetés parce que les acheteurs et les vendeurs pouvaient gagner de coquettes sommes grâce à des prix surfaits et qu'il n'y avait aucun contrôle. Le nouveau président Yayi Boni élu en 2006 a amélioré le statut de la direction en la plaçant dans un nouveau ministère de l'alphabétisation où la priorité est réellement donnée à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture par la population.

Une aide budgétaire pour combattre la pauvreté

Avec sa franchise et son professionnalisme, Blaise Djihouessi incarne le renouveau qui a lieu en matière d'alphabétisation. A un échelon beaucoup plus vaste, cinq pays dont la Suisse versent, avec la Banque mondiale, l'Union Européenne et la Banque africaine de développement, des contributions au budget de l'Etat du Bénin. Avec 1,7 millions de francs suisses, la Suisse est un lilliputien parmi les donateurs de l'aide budgétaire qui ont mobilisé ensemble environ 200 millions de francs. En contrepartie, le gouvernement s'engage à atteindre certains objectifs et à réaliser des réformes dans le sens d'une bonne gestion des affaires publiques. A côté de la santé

publique et de l'instruction de la population, la gestion minutieuse des fonds publics occupe une place prépondérante. Le budget de l'Etat est en fin de compte une sorte de chantier : c'est là que l'on décide si les pouvoirs publics seront réellement au service de la population, de quelle manière les abus seront combattus ; c'est là aussi que l'on rend compte de ce qui a été fait et n'a pas pu l'être.



Essence au noir en provenance du Nigeria, fournie en bouteilles pour les motos : il ne reste plus que des miettes pour l'Etat.

Le gouvernement du Bénin a élaboré une stratégie de croissance économique pour combattre la pauvreté. Elle sert de base obligatoire à la coopération. En vertu de cette stratégie, la formation, la santé, l'eau potable, l'agriculture, l'infrastructure, la justice et quelques autres domaines sont prioritaires. Un pourcentage croissant des dépenses totales sont réservées pour ces domaines prioritaires dans le budget de 2007 approuvé par le Parlement. Cependant, à la fin de l'année, il s'est avéré une nouvelle fois que les dépenses étaient très inférieures à la part prévue dans le budget. Dans un pays pauvre comme le Bénin où la mortalité infantile et maternelle est élevée, il est inacceptable que, sur les dix francs approuvés pour le système de santé, on n'en utilise que six jusqu'à la fin de l'année (2007). Comme l'établissement du



Les taxes routières sont une source de revenu pour l'Etat.

budget est un reflet du programme de travail durant l'année concernée, une utilisation à ce point réduite signifie aussi que les objectifs fixés n'ont pas été atteints. « Il ne faut pas y voir nécessairement de la mauvaise volonté ou des intentions de s'enrichir, mais plutôt des règles du jeu trop lourdes par exemple dans le système d'approvisionnement public, lorsqu'on répartit les commandes pour des cahiers d'école ou la construction des routes dans les régions rurales », commente Houinsou Dieudonné, secrétaire général de l'organisation non gouvernementale Social Watch. Lorsque le budget est trop faiblement utilisé, cela peut entraîner une modification complète des priorités par rapport à la lutte contre la pauvreté à laquelle on tend. Le

gouvernement et les donateurs s'emploient ensemble activement à rapprocher les dépenses effectives de celles qui ont été approuvées.

Atténuer la crise – oui mais comment ?

2008 était une année de crise. Ce n'est pas tellement la crise financière mondiale qui a affecté le Bénin. C'est plutôt la hausse vertigineuse du prix du pétrole et des produits alimentaires qui a miné le pays. Pour ménager le porte-monnaie du citoyen, l'Etat a voulu prévenir la hausse des prix. Il a exempté provisoirement les produits alimentaires comme la farine et le riz ainsi que les carburant et le matériel de construction des taxes douanières et en partie aussi de la taxe sur la valeur ajoutée. De nouvelles subventions ont été décidées, notamment pour les produits alimentaires et l'énergie. Comme le budget n'était pas prévu à cet effet, le gouvernement a recouru à des procédures exceptionnelles ; ces dernières ont été très importantes puisqu'elles représentaient en 2008 près de 20 pour cent des dépenses. Les déficits des recettes et les frais des subventions ont atteint en 2008 presque 160 millions francs (71 milliards CFA), soit 13 pour cent des recettes de l'Etat escomptées pour 2008.



L'Etat essaie de compenser socialement les conséquences de la hausse du prix des denrées alimentaires.



Un poste de douane sur la route du Niger : une source de revenu pour l'Etat et une opportunité pour le commerce.

L'intention d'atténuer socialement la crise serait défendable au niveau politique – s'il n'y avait pas la contrebande. Au Bénin, la tonne de ciment coûtait 153 francs (69'000 CFA), mais coûtait presque le double, 290 francs (130'000 CFA) au Nigeria, un pays voisin. Sur le marché local du Bénin, on ne trouvait pas de ciment au prix officiel subventionné, car les profiteurs qui en avaient trouvé l'écoulaient à l'étranger. Concernant les produits alimentaires, l'objectif a également été manqué, comme l'a montré une étude : « Les effets étaient insignifiants pour le consommateur. » Et : « Ce sont surtout les importateurs et les grossistes qui en ont profité. » Finalement, les subventions ont été supprimées sous la pression des donateurs et la conduite du Fonds monétaire international – l'aide budgétaire totale pour 2007 correspond à peu près aux dépenses non prévues du budget de l'Etat en 2008.

Le Bénin s'est adressé aux donateurs pour leur demander de participer aux coûts afin de maîtriser la crise. « Si le gouvernement ne nous en parle pas au préalable mais se contente de nous contacter après-coup quand il s'agit de maîtriser les effets des coûts, il ne peut pas s'attendre de notre part à ce que nous réglions la facture », explique Jan Vlaar, coordinateur du groupe de l'aide budgétaire du côté des donateurs et responsable de la coopération au développement des Pays-Bas. Les donateurs

se considèrent comme les défenseurs des pauvres et ces derniers n'ont guère profité des mesures visant à atténuer la crise. Le gouvernement, de son côté, déplore le manque de compréhension des donateurs pour la situation de crise qui exigeait des mesures exceptionnelles. « Nous devons préserver la paix sociale dans notre pays », argumente-t-on.

La faiblesse du Parlement

Dans une démocratie qui fonctionne bien, le Parlement discute et approuve les comptes de l'Etat pour l'année écoulée et peut en tirer des leçons pour le budget de l'année suivante. Au Bénin, le Parlement a approuvé pour la dernière fois le 5 décembre 2005 les comptes de l'Etat de 1999 et 2000. Les années 2001 et 2002 sont « en étude » au Parlement. Les années 2003,



Dans le processus du budget de l'Etat, le Parlement (« Assemblée Nationale ») joue un rôle clé.

2004 et 2005 ont été soumises par le ministère des finances à la chambre des comptes, mais cette dernière ne les a pas encore transmises au Parlement. Quant aux années 2006 et 2007, elles sont encore en suspens au ministère des finances. « Le Parlement est dans une position de faiblesse face au gouvernement. Ce dernier n'applique pas les recommandations de l'Assemblée nationale quand elle adopte les comptes. De ce fait, le Parlement laisse les comptes de l'Etat en plan. Et aujourd'hui, les comptes des années 2001 à 2006 sont du réchauffé et n'intéressent plus personne », commente un fin connaisseur du Parlement.

« Toute cette affaire n'est pas tolérable et c'est une bombe à retardement », note un observateur du côté des donateurs. Dans le contrat-cadre conclu en 2007 concernant l'aide budgétaire, le gouvernement s'est engagé à clore les comptes de l'Etat en respectant les délais légaux, à les faire réviser par la chambre des comptes et à les soumettre au Parlement. Le retard doit être comblé au plus tard jusqu'en 2009. Le gouvernement ne peut pas être obligé de faire approuver les comptes par le Parlement en raison de la séparation des pouvoirs. Lors de la revue annuelle 2008 sur l'aide budgétaire, les donateurs ont pressé le gouvernement par oral et par écrit à prendre des mesures efficaces. La cham-

bre des comptes qui fait aujourd'hui partie de la cour suprême du Ministère des Finances devrait être muée en une cour des comptes autonome, dotée de moyens et de compétences accrues. Bien plus que l'inquiétude concernant les contributions propres, c'est le souci suscité par l'insuffisance du contrôle du budget de l'Etat qui a été un élément déterminant pour l'intervention. Car l'aide budgétaire au Bénin ne représente qu'environ 10 pour cent des dépenses de l'Etat.

La lutte contre la corruption

Dans un sondage réalisé en 2007, les 1500 personnes interrogées avaient désigné parmi les autorités les plus perméables à la corruption la douane, la police, la justice et les autorités fiscales. « Le Bénin déploie des efforts systématiques pour réduire la corruption. Tout avance lentement mais il y a des progrès. Avec l'aide budgétaire, nous soutenons un gouvernement pour lequel la lutte contre la corruption est prioritaire », relève le Hollandais Jan Vlaar. Des personnes ont été incarcérées, on a commencé à toucher des personnalités haut placées de l'économie et de l'administration. « La lutte se heurte à des limites en raison de la faiblesse de la justice et cela est préoccupant », constatait Omer Thomas de l'ONG CIDR. D'autres observent d'un œil critique que le président a moins parlé de



« Paie tes impôts pour le développement de ta ville » – c'est ainsi que l'on essaie de faire comprendre la nécessité des impôts.

corruption au cours de ces derniers mois. L'organisation non gouvernementale AL-CRER reproche aux ministres d'essayer de faire taire les journalistes qui cherchent à dénoncer publiquement des cas de corruption. Mais il ne se trouve guère de voix pour contester le fait que tous sont devenus plus prudents depuis que le gouvernement du président Yayi Boni a déclaré la guerre à la corruption. L'organisation privée « Transparency International » lutte dans le monde entier en faveur de relations économiques propres et publie chaque année un indice de la corruption pour 180 pays. Le Bénin qui occupait en 2007 le rang 118 dans le classement a fait un saut en 2008 pour occuper le rang 96.

Les contacts au niveau des villages donnent l'impression que l'ignorance constitue au quotidien un problème au moins aussi important que la petite corruption. Si les gens ne savent ni lire ni écrire ni calculer, il se trouve toujours des profiteurs pour en abuser sans vergogne. L'antidote s'appelle donc alphabétisation et instruction. Dans les cours d'alphabétisation, il y a longtemps que la corruption fait partie de la matière abordée. Des dessins humoristiques montrent par exemple comment la police accepte de l'argent de la part du conducteur

d'une voiture surchargée de marchandises et de personnes plutôt que de le dénoncer. L'alphabétisation telle que l'encourage la Suisse depuis des années et l'aide budgétaire générale avancent donc main dans la main dans la lutte contre la corruption, grâce aux possibilités de dialogue et de pression qu'elles offrent.

Pas d'autre alternative

Il n'existe aucune voie qui permettrait de faire l'économie d'une gestion correcte des finances publiques. Les enfants ne peuvent avoir la possibilité de fréquenter des écoles primaires, voire secondaires, que si le système d'éducation publique fonctionne. Seule la police peut assurer la sécurité contre les actes criminels, seul un système juridique performant peut garantir la justice. Ce n'est pas un hasard si le chantier des finances publiques se trouve au centre des efforts déployés par le gouvernement et les donateurs. Les bases sont posées, mais les travaux de construction restent à faire. Aucun autre instrument de la coopération internationale n'est mieux adapté que l'aide budgétaire pour participer à cette construction. Les progrès accomplis au Bénin sont indéniables, en particulier dans le domaine de la formation et de la santé.



Les transports sont une branche économique importante et génèrent à nouveau des rentrées fiscales.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.