



*Empowered lives.
Resilient nations.*

EVALUATION DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT DU BENIN

RAPPORT D'ANALYSE

Version préliminaire Octobre 2020

SOMMAIRE

LISTE DES ACRONYMES.....	4
RESUME EXECUTIF	6
I. INTRODUCTION	11
1.1 Contexte introductif.....	11
1.2 Intérêt d'un cadre national de financement intégré (CNFI)	11
1.3 Objectif et portée de l'évaluation.....	12
1.4 L'approche EFD au Bénin	12
1.5 Structure du Rapport	13
II. SITUATION POLITIQUE ET ECONOMIQUE RECENTE.....	14
2.1 Développements politiques.....	14
2.2 Environnement économique	14
2.3 Pauvreté et inégalités	15
III. LE FINANCEMENT RECENT DU DEVELOPPEMENT AU BENIN.....	16
3.1. Les plans nationaux de développement au Bénin.....	16
3.2. La cartographie du financement de l'économie béninoise	17
IV. LE FINANCEMENT DES ODD : SCENARIO ET BESOINS	38
4.1 Le scénario de financement des ODD et du PC2D.....	38
4.2 Les besoins de financement pour les ODD	39
4.3 Opportunités et potentiel de financement des ODD	40
4.4. L'utilisation des différents instruments pour financer les ODD	46
V. RENFORCEMENT DE LA CHAINE DE FINANCEMENT	48
5.1 Système de planification et financement intégrés.....	48
5.2 Collaboration Etat-Secteur privé	50
5.3 Revue et Suivi-évaluation	51
5.4. Transparence et redevabilité.....	52
VI. LE CADRE NATIONAL DE FINANCEMENT INTEGRE.....	55
6.1. Présentation et structuration du CNFI du Bénin	55
6.2. Les « feuilles de route » pour la mobilisation du financement	61
VII. CONCLUSIONS-RECOMMANDATIONS ET PROCHAINES ÉTAPES.....	74
7.1. Conclusions & recommandations.....	74
7.2 Prochains pas	74
VIII. ANNEXES.....	75

Tableau 1 : Catégorisation des flux financiers inclus dans l'analyse	12
Tableau 2 : PIB par habitant des pays de l'UEMOA aux prix courants, dollars US	15
Tableau 3 : Décomposition de l'encours de la dette publique extérieure de 2015 à 2019	25
Tableau 4 : Performance sectorielle du PIP de 2011 à 2019	28
Tableau 5 : Part des secteurs prioritaires d'investissement FADeC des gestions 2013 à 2016	31
Tableau 6 : Matrice Financements-Secteurs	47
Tableau 7 : Plan d'actions – Feuille de route consolidée	75
Figure 1: Principaux flux de financement de développement au Bénin	17
Figure 2 : Répartition du financement public intérieur en 2011, 2013, 2015, 2017 et 2019	20
Figure 3 : Répartition du montant global du Financement public extérieur en 2016 (Milliard FCFA)	23
Figure 4: Répartition du portefeuille de crédits des banques en 2016 (Milliard FCFA)	33
Figure 5 : Evolution de la structure du portefeuille de crédits des banques de 2011 à 2018 (%)	34
Figure 6 : Leaders-acteurs et moteurs de la mobilisation des ressources-CNFI	56
Figure 7 : Présentation du CNFI	59
Graphique 1 : Evolution du taux de croissance des pays de l'UEMOA de 2015 à 2019	15
Graphique 2 : Evolution du montant global des flux de financement au Bénin (Milliards FCFA)	18
Graphique 3 : Evolution des financements intérieur et extérieur entre 2011 à 2019 (Milliard CFA)	18
Graphique 4 : Evolution des financements public et privé sur la période 2011 à 2019 (Milliards FCFA)	19
Graphique 5 : Evolution du financement public de 2011 à 2019 (Milliard FCFA)	19
Graphique 6 : Evolution et répartition des recettes de l'Administration fiscale	20
Graphique 7 : Evolution des principales composantes des recettes publiques (Milliards FCFA)	21
Graphique 8 : Evolution de l'encours des obligations publiques 2011-2019 (Milliard FCFA)	22
Graphique 9 : Evolution de la masse du financement public extérieur 2011-2019 (Milliard FCFA)	22
Graphique 10 : Evolution du montant des dons et appuis 2011-2019 (Milliard FCFA)	24
Graphique 11 : Répartition de la dette publique extérieure de 2011 à 2019 (Milliard FCFA)	24
Graphique 12 : Répartition de la dette extérieure en devise	25
Graphique 13 : Evolution comparée des dettes publiques intérieure et extérieure 2011-2019 (Md FCFA)	26
Graphique 14 : Evolution des principales charges assurées par l'Etat de 2011 à 2019 (Milliards FCFA)	27
Graphique 15 : Evolution des prévisions PIP de 2011 à 2019 (Milliards FCFA)	27
Graphique 16 : Cumul des prévisions & réalisations PIP par secteur 2011-2015 (Milliards FCFA)	28
Graphique 17 : Cumul des prévisions & réalisations PIP par secteur 2016-2019 (Milliards FCFA)	29
Graphique 18 : Cumul PIP par Axe SCRP 2013-2015 (Milliards FCFA)	29
Graphique 19 : PIP 2019 par Axe du PAG	30
Graphique 20 : Evolution du PIP par grands secteurs de 2012 à 2019	30
Graphique 21 : Evolution des dépenses des communes de 2011 à 2016 (Milliards FCFA)	31
Graphique 22 : Répartition sectorielle du FADeC en 2016	31
Graphique 23 : Evolution du montant du financement privé 2011-2019 (Milliard FCFA)	32
Graphique 24 : Evolution des Dépôts et Crédits des banques locales (Milliard FCFA)	33
Graphique 25 : Evolution des flux de financement privé extérieur 2011-2018 (Milliard FCFA)	35
Graphique 26 : Utilisations déclarées aux centrales des risques : crédits bancaires en 2016 (Milliards FCFA)	36
Graphique 27 : Evolution des sources de financement (% du PIB) 2019-2030	38
Graphique 28 : Evolution des dépenses ODD/PIB 2017-2030	39
Encadré 1 : Cas des financements innovants	37
Encadré 2 : Coopération Islamique pour le Développement du Secteur Privé (CID)	43
Encadré 3 : Projet SIPA Capstone - Les IFD : Faits Importants et Défis Communs	43

LISTE DES ACRONYMES

APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de Partenariat Economique
APIEx	Agence de Promotion des Investissements et des Exportations
APBEF	Association Professionnelle des Banques et Etablissements Financiers
AVD	Analyse de Viabilité de la Dette
BAD	Banque Africaine de Développement
BAI	Bureau d'Analyse et d'Investigations
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEPPAAG	Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques et d'Analyse de l'Action Gouvernementale
BIDC	Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO
BOA	Bank of Africa
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CA-CMR	Cellule d'Appui au CMR
CAD	Comité d'Aide au Développement
CCIB	Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDsMT	Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme
CEA	Commission Economique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CMAI	Comité Ministériel d'Audit Interne
CMMR	Comité Ministériel de Maitrise des Risques
CMR	Comité de Mobilisation de Ressources
CNE	Commission Nationale d'Endettement
CNFI	Cadre National de Financement Intégré
CRAEB	Cadre de Référence de l'Audit interne dans l'Administration de l'Etat en République du Bénin
CS-DRMS	Commonwealth Secretariat Debt Recording and Management System
CSPEF	Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
CTB	Coopération Technique Belge
DGCS-ODD	Direction Générale de la Coordination et du Suivi des Objectifs de Développement Durables
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGFD	Direction Générale du Financement du Développement
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EFD	Evaluation du Financement du Développement
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPIN	Evaluation des Politiques et des Institutions Nationales
FAD	Fonds Africain de Développement
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FEC	Facilité Elargie de Crédit
FED	Fonds Européen de Développement
FMI	Fonds Monétaire International
FNEC	Fonds National pour l'Environnement et le Climat
FOAI	Fonds Ouest Africain d'Investissement
GAVI	Global Alliance for Vaccination and Immunisation
GCF	Green Climate Fund

GEF	Global Environment Facility
IDA	Association Internationale de Développement
IDE	Investissement Direct Etranger
IFD	Institutions de Financement du Développement
IMF	Institutions de Micro Finance
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MPD	Ministère du Plan et du Développement
MPME	Micro, Petites et Moyennes Entreprises
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
ODD	Objectifs de Développement Durable
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONGs	Organisations Non-Gouvernementales
OSCs	Organisations de la Société Civile
OSS	Observatoire du Sahara et du Sahel
PAARIB	Projet d'Appui à l'Amélioration des Recettes Intérieures du Bénin
PAC	Port Autonome de Cotonou
PADSP	Projet d'Appui au Développement du Secteur Privé
PAG	Programme d'Actions du Gouvernement
PAGIPG	Projet d'Appui à la Gestion des Investissements Publics et à la Gouvernance
PASCiB	Plate-forme des Acteurs de la Société Civile au Bénin
PC2D	Programme de Croissance pour le Développement Durable
PCC	Plan de Consommation de Crédits
PDC	Plan de Développement Communal
PGRGFP	Plan Global de Réformes de la Gestion des Finances Publiques
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissements Publics
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PPBSE	Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi et Evaluation
PPPs	Partenariats Public-Privé
PTA	Plan de Travail Annuel
PTD	Plan Triennal de Développement
PTFs	Partenaires Techniques et Financiers
RASP	Rapport d'Analyse Sectorielle de Performance
RIA	Analyse Rapide Intégrée
RNAP	Rapport National d'Analyse de Performance
RODD	Réseau des Organisations non gouvernementales pour les ODD
SFD	Système Financier Décentralisé
SFI	Société Financière Internationale
TPE	Très Petite Entreprise
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNITAID	United Nations International Ticket Aid
UTFED	Unité Technique d'appui à l'Ordonnateur National du FED
VA	Valeur actualisée

RESUME EXECUTIF

Le présent rapport d'Evaluation du Financement du Développement (EFD) au Bénin propose un Cadre National de Financement Intégré (CNFI), axé sur les résultats et aligné sur la mobilisation de toutes les ressources (publiques et privées, nationales et internationales), pour réaliser la vision Bénin Alafia 2025 traduit dans le Plan National de Développement (PND). Cette étude a fait l'objet d'une cérémonie de lancement par le Gouvernement béninois en juin 2018, avec l'appui du PNUD et en collaboration avec le Comité de Pilotage de mobilisation des ressources co-présidé par le Directeur Général du Financement de Développement (DGFD) du Ministère du Plan et du Développement et le Secrétaire Technique de la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (ST/CSPEF) du Ministère de l'Economie et des Finances.

Les objectifs du rapport sont de :

- a. analyser les sources actuelles du financement du développement (nationales et internationales, pour les secteurs public et privé) et identifier les plus prometteuses pour financer les ODD ;
- b. évaluer le cycle de Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi et Evaluation (PPBSE) pour identifier les actions de renforcement de capacités nécessaires afin d'assurer une meilleure mobilisation et gestion des financements ;
- c. proposer une feuille de route propre à chaque type de financement soutenue par des recommandations pour mobiliser et mieux gérer le financement acquis.

Au terme de cette évaluation, la mission tire comme principale conclusion que, sous réserve de plusieurs renforcements institutionnels à réaliser, le Bénin dispose de l'organisation politique, institutionnelle, légale et technique nécessaire pour la mise en œuvre d'un CNFI.

C'est pourquoi, la mission propose un plan d'actions consolidé comprenant les recommandations nécessaires au cheminement vers un CNFI. Le plan d'actions vise à donner suite aux recommandations formulées par l'EFD qui intègre les objectifs de mobilisation des différents types de financement ainsi que les actions de renforcement institutionnel pour la mise en œuvre de l'EFD.

Enseignements tirés de la revue du financement du développement du Bénin

Il ressort de la cartographie du financement du développement du Bénin une nette prépondérance du financement public intérieur, tiré par les recettes intérieures et la dette publique intérieure représentant 60% du total enregistré en 2019, malgré son recul en 2018 (-6%) et 2019 (-16%). Le financement intérieur du secteur privé (crédit bancaire, financement bancaire des investissements publics, encours des crédits de la microfinance aux privés, capitalisation boursière, etc.), est principalement tiré par le crédit bancaire qui représente près de 82% du financement intérieur privé. Il a surtout financé le Commerce de gros, les BTP, les Industries manufacturières, les Assurances & affaires immobilières, a contrario de l'Agriculture, de l'Electricité & eau et des Industries extractives qui ont très peu bénéficié de crédits bancaires. Le financement extérieur du secteur privé de 326 Milliards FCFA en 2019 représente 3,92% des flux financiers totaux. Il est principalement composé des soldes des balances des Investissements Etrangers (47%), des Transferts Courants du secteur privé (33%) et des Transferts en Capital reçus par les ONG & OSC (20%). Le financement public extérieur représente 23% des flux totaux et il est porté principalement par la dette extérieure (94% des flux publics extérieurs et 4% pour les dons). Hormis les investissements de souveraineté, la plupart des ressources mobilisées ont été orientées vers les infrastructures (16,56% du PIP), eau & électricité (22,39%) et Agriculture (9,67%) sur la période 2016-2019.

Sources de financement du développement du Bénin

Par types de financement :

- Les **recettes fiscales** ont connu une progression continue et sont passées à 10,2% du PIB en 2018 à 11% du PIB en 2019, bien en dessous cependant du seuil de 20% fixé par l'UEMOA ;
- La **dette intérieure** a connu une montée sensible à partir de 2015 pour atteindre 64% de la dette publique en 2017. A la suite du rachat dont elle a fait l'objet durant la 2^{ème} quinzaine du mois d'octobre 2018, elle est passée à 36,68% de la dette publique à fin 2019 ;
- La **coopération au développement** s'est accrue sur la période 2011-2019, passant d'environ de 706 Milliards FCFA en 2011 à près de 2189 Milliards FCFA en 2019, soit un taux d'accroissement annuel moyen d'environ 15,3%. Le rythme des engagements signés par le Bénin sur les accords de prêt et le niveau des décaissements actuels et cumulés ont généré des futures dettes, soit un Solde Engagé et Non Décaissé (SEND) de 1304,38 Milliards FCFA en 2018 et 2011,36 Milliards en 2019, soit 16,6% du PIB en 2018 et 24,0% du PIB en 2019 et 22,5% du financement global du PAG pour le SEND de 2019. La coopération sud-sud n'a pas pris la proportion qu'on lui retrouve dans certains pays de la sous-région, et reste limitée à un seul prêt du Brésil, moins de 5 prêts Eximbank de la Chine, et l'Inde ;
- Le **financement intérieur pour le secteur privé**. Au Bénin, 14 banques¹ et 1 établissement financier ainsi que des IMF constituent les principaux pourvoyeurs de crédit à l'économie et au secteur privé. Le taux de bancarisation s'établit à 27,2% en 2018. Les ressources collectées par le système bancaire sont constituées à plus de 80% de dépôts (surtout à court-terme) qui ont connu une hausse continue depuis 2010, bien plus que les crédits. Cette structure des dépôts limite fortement la capacité des banques à créer de l'actif à long terme. De plus, les banques ne prêtent presque pas au-delà de 2 ans ;
- Le **financement extérieur pour le secteur privé** est composé des soldes de la balance des Investissements Etrangers (47%), des transferts courants du privé (33%) et des transferts en capital reçus par les ONG & OSC (20%). Après un bond significatif entre 2013 et 2014 (de 281 Milliards à 409 Milliards FCFA), il a subi une chute consécutive au contexte électoral d'avril 2016. Après l'installation du nouveau Gouvernement qui en est issu, le financement privé extérieur formel a repris en 2017, avec un montant global d'environ 279 Milliards FCFA qui est passé à 326 Milliards en 2019. Les investissements directs étrangers sont relativement stables, mais en termes nets (moins les remboursements de capital, dividendes, intérêts, etc.) ne contribuent presque pas au financement de l'économie ;
- Les **financements innovants** restent insuffisamment exploités, et dans certains cas méconnus par une frange des parties prenantes rencontrées. Au niveau interne, les taxes innovantes existent mais ne contribuent pas beaucoup aux recettes. Les sources innovantes en faveur des MPME (capital-risque, leasing, banques spécialisées) sont quasi inexistantes. La philanthropie existe à une échelle difficile à déterminer et le financement islamique se tient à une récente expérience lancée par Coris Bank qui a ouvert un guichet de financement islamique. Certes, le Bénin reçoit des ressources en provenance des Fonds mondiaux (GAVI, etc..) pour le secteur santé retracé dans le budget, mais il se heurte à des difficultés pour exploiter le potentiel de financement des Fonds climat et environnement, à la hauteur de ses attentes. L'initiative de lancement de fonds de la diaspora est actuellement à l'étude, et il semble que le Bénin ait reçu une offre d'intermédiation en ce sens. Son expérience en matière de PPP reste limitée à la concession faite au Port d'Anvers sur le Port Autonome de Cotonou et au secteur Energie. Récemment, le Conseil des Ministres a autorisé le recours au PPP pour le financement d'une cité ministérielle et la construction de logements sociaux.

¹ <https://www.bceao.int/fr/content/paysage-bancaire>

Evaluation des besoins de financement des ODD

Le Gouvernement a procédé, avec l'appui du PNUD, à sa propre évaluation des montants à mobiliser pour l'atteinte des ODD en 2030. Cette évaluation a été faite à partir des perspectives de développement telles que déclinées dans le PND 2018-2025, les axes stratégiques du Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D 2018-2021), tout en reposant sur la charnière que constitue à terme le Programme d'actions du Gouvernement (PAG 2016-2021).

Malgré l'important gap constaté entre le niveau de dépenses actuelles (24,5% du PIB en 2017) et les besoins pour les ODD (60,8% du PIB de 2017), le maintien d'un taux de croissance de 6,1% permettrait sur 2018-2030 de porter le niveau des dépenses à consacrer aux ODD à 28% du PIB en 2030. En partant de l'hypothèse d'un taux de croissance de 7% suivant le PND, les dépenses se porteraient à 25% du PIB en 2030. Le principal défi reste cependant pour le Gouvernement de maximiser l'efficacité des dépenses et des financements en termes de résultats, et de donner une priorité aux dépenses à effets transformateurs larges (les « accélérateurs de croissance »), pour maximiser le progrès vers les ODD.

Mobilisation et gestion du Financement pour les ODD

Partant de la revue des sources actuelles de financement, le rapport identifie les sources jugées les plus prometteuses selon 3 critères :

- Le « potentiel » de ressources à portée du Bénin, mais qui est sous-mobilisé ;
- La diversification des guichets de financement par l'identification de nouveaux partenariats ;
- Le degré d'engagement et de volonté politique manifesté par les acteurs de développement sur l'ambition de mobiliser davantage de ressources publiques.

Les sources qui ont été identifiées comme les plus prometteuses et à partir desquelles il a été construit des feuilles de route à chacune d'elles sont :

- les recettes budgétaires soutenues par les réformes en cours tendant à l'élargissement de l'assiette fiscale, au renforcement de la collecte et à l'identification de nouvelles niches ;
- le recours à l'endettement public incluant la veille sur les risques budgétaires liés aux PPPs et un choix de diversifier et d'élargir la base des créanciers et des instruments de financement par le recours notamment à des obligations de type islamique ;
- la coopération au développement (avec un accent particulier sur la coopération sud-sud, les Fonds mondiaux pour l'environnement et l'efficacité de cette coopération) ;
- les fonds de la diaspora à travers les émissions d'obligations classiques ou ciblées ;
- le financement en faveur du secteur privé.

L'accès aux sources de financement devrait se faire suivant un compromis Coûts/Risques-Rendement du projet privilégiant : i) la mise en place d'une stratégie de négociation reposant sur une connaissance des politiques, pratiques et procédures des créanciers et la capacité du Bénin à lever ses goulots d'étranglement du financement de ses projets d'investissement public ; ii) l'orientation des financements les plus concessionnels, donc les moins coûteux (recettes, APD) vers les projets sociaux ; les semi-concessionnels vers les projets d'infrastructures (Eau-Energie), tandis que les financements non-concessionnels seraient orientés vers des projets auto-finançables et marchands (ports, aéroports ou autoroutes à péage, etc...).

L'appui au secteur privé nécessite de développer principalement une approche de concertation, de communication et d'information avec les MPME pour leur implication dans les mécanismes de financement existants (guichet de refinancement des PME de la BCEAO ou accès au compartiment PME de la BRVM), d'user de financements long terme en faveur des MPME (surtout dans les secteurs

agro-industriels, touristique, etc...), d'orienter le financement vers le renforcement des capacités des MPME à formuler et gérer de façon optimale les projets.

Renforcement de la chaîne de gestion du financement

Ce chapitre du rapport relève les atouts et les améliorations à apporter sur les points ci-après :

- Planification et financements intégrés ;
- Collaboration-concertation entre les secteurs Public et Privé ;
- Revue et monitoring des politiques et stratégies ;
- Transparence et redevabilité.

a) Planification et financements intégrés: Le cycle de planification-programmation- budgétisation-suivi & évaluation (PPBSE) au Bénin est solide et répond à une grande capacité d'adaptation aux changements et à l'évolution des concepts et produits nouveaux. Il repose sur une planification opérationnelle via plusieurs outils : budget-programme, Programme d'Investissement Publics (PIP), Cadre de Dépenses sectoriels à Moyen Terme (CDsMT), Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), les outils d'opérationnalisation que sont le Plan de Travail Annuel (PTA), Plan Triennal de Développement (PTD), Plan de Consommation de Crédit (PCC), Plan Intégré de Travail Annuel (PITA) etc.. Toutefois, les résultats de développement pourraient se heurter à un manque de données ou de fiabilité et à l'inefficacité de la coordination des activités statistiques, nécessitant des capacités renforcées et une coopération avec toutes les parties prenantes.

- Le mécanisme de dialogue sur la mobilisation et le suivi des financements devraient porter le moment venu sur la nécessité de disposer d'une stratégie de partenariat avec les acteurs nationaux et internationaux publics comme privés. Pour l'heure, il s'observe des limites à corriger, notamment un manque d'appropriation du processus de planification par certains acteurs ; une insuffisante formulation des indicateurs de suivi au niveau sectoriel et la faible attention portée à la logique de la planification ascendante qui se veut un processus itératif, donc consultatif ;
- Le Bénin est engagé dans des réformes majeures via un Plan global de réformes de la gestion des finances publiques 2018-2021 de 80,1 Milliards FCFA cofinancé par les PTF (45,46%) et le Gouvernement (54,54%), qui se focalise sur la mobilisation de ressources locales ;
- Le Bénin a adopté la gestion axée sur les résultats au lieu d'une gestion basée sur les moyens. Après des années de mise en œuvre, il y a une insuffisante cohérence entre les budgets-programmes et les stratégies nationales de développement et les stratégies sectorielles. En matière de coopération au développement, le Bénin s'est doté d'une Politique Nationale de l'Aide au Développement sur la période 2011 à 2020. Mais, cette politique n'a pas été régulièrement suivie de documents faisant office de stratégie partenariale partagée entre le Gouvernement et l'ensemble des PTF.

b) Système de Revue-Suivi des politiques : L'engagement politique est très affirmé pour développer et soutenir le suivi-évaluation. Cet engagement s'est traduit au niveau institutionnel par l'existence de structures publiques dédiées au suivi-évaluation au niveau central, sectoriel, déconcentré et décentralisé. Ce qui donne lieu à l'élaboration du Rapport national annuel de performance (RNAP), du Rapport annuel de synthèse des performances (RASP) et du Rapport annuel de suivi de la mise en œuvre des ODD. Toutefois, le suivi-évaluation régulier du Plan National de Développement (PND), du Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D) et du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) reste à renforcer.

c) Transparence et redevabilité : Le Gouvernement a adopté le principe d'intégrer la redevabilité dans le champ d'actions de la planification et de la statistique au Bénin, et œuvre afin d'associer les OSC et les communes à l'action de redevabilité. Mais force est de reconnaître que la redevabilité

reste encore un grand espace à conquérir, par le Gouvernement béninois pour renforcer l'engagement de ses vis-à-vis sur les causes qu'il souhaite défendre et les objectifs qu'il veut atteindre. Quand bien même le travail d'audit est fait par les organes de contrôle, le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des audits ne se réalise pas de façon systématique. L'adoption d'une stratégie nationale de redevabilité en faveur des ODD devient, ainsi, aussi nécessaire qu'utile.

Cadre National de Financement Intégré (CNFI)

La mission propose qu'un cycle consultatif soit ouvert auprès de l'ensemble des parties prenantes du public comme du privé sur le projet du CNFI sur la base de termes de référence indiquant de manière précise les attentes et obligations et résultats à obtenir de chaque partie. Dans le cadre de ce dialogue consultatif, il est proposé un schéma institutionnel de mobilisation des financements, à travers un CNFI tenant compte des réalités et des avancées internes au Bénin. L'architecture du CNFI tourne autour des quatre principaux organes que voici :

- *Le Conseil des Ministres* qui détermine et fixe les options politiques et diplomatiques de mobilisation de ressources, tout en forgeant le dialogue politique sur cette question ;
- *Un Comité de Mobilisation de Ressources (CMR)* qui impulse le cadre stratégique de dialogue avec les partenaires au développement et évalue les avancées à partir d'un tableau de bord ou d'un cadre de résultats, et dont les travaux font chaque trimestre l'objet de Communication en Conseil des Ministres et de compte rendu au Parlement. Il échange régulièrement avec les organes de contrôle qui s'assurent de la qualité dans l'utilisation des ressources et de la régularité des dépenses.
- *Une Cellule d'Appui au CMR (CA-CMR)* : qui tient des rencontres périodiques avec les Chefs de coopération technique, les faïtières du Secteur privé, de la Société civile ;
- *Un Secrétariat exécutif ou permanent* de la CA-CMR. Cet organe est essentiellement chargé de la collecte et du traitement des informations nécessaires sur le financement du développement. Il prépare les réunions du CMR et assure le suivi de la mise en œuvre des diligences et recommandations issues de ces réunions. Le secrétariat exécutif est soutenu dans ses activités par un réseau de points focaux de coordination réunissant des personnes ressources issues de l'Administration publique, de l'Administration déconcentrée et décentralisée, du secteur privé, du secteur financier, des ONG, de la Diaspora et des PTFs et qui servent de sources et relais d'informations dans leurs structures respectives et contribuent à l'animation du CMR.

Prochains pas

Ce rapport est le résultat d'un long processus de dialogue et de collecte documentaire dont les prochains développements devraient être :

- a. Une discussion de haut niveau avec le Gouvernement sur les recommandations clefs du rapport ;
- b. Une présentation du rapport validé aux autres parties prenantes (PTF et missions diplomatiques, Assemblée nationale, collectivités locales, diaspora, Société civile, Secteur privé), pour leurs implications dans les actions à mener.

I. INTRODUCTION

1.1 Contexte introductif

1. Un regard sur la décennie écoulée au Bénin met en évidence une croissance économique moyenne de 4 à 5% l'an dans un contexte de survenance de crises énergétiques, alimentaires, économiques et d'effets des changements climatiques qui ont, en partie, été préjudiciables à son programme de développement.

2. Le Bénin a adopté en 2016 un Programme d'Actions du Gouvernement (PAG 2016-2021) structuré autour de 45 projets dont les objectifs sont en partie compatibles avec les ODD qu'il s'est engagé à réaliser à l'horizon 2030. Pour atteindre l'objectif ambitieux du PAG arrimé au Plan national de développement (2016-2025) et au Programme de croissance pour le développement durable 2018-2021, des mesures audacieuses sont en cours de mise en œuvre pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des investissements publics, et promouvoir le développement du secteur privé national.

3. Les projets structurants du PAG nécessitent d'importants besoins de financements, et mettent le Bénin en situation d'explorer les possibilités de mobiliser des ressources intérieures, extérieures, publiques et privées pour financer son aspiration à l'émergence économique. Il faut compter sur l'attachement de la communauté internationale à la mise en œuvre des ODD, et sur le processus de dialogue national sur la problématique des ODD qui a constitué un intrant utile à la participation du Gouvernement béninois à la 3^{ème} Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Addis-Abeba en juillet 2015. Lors de ladite conférence qui répond du Programme d'actions d'Addis-Abeba, le consensus est clairement apparu sur la nécessité de relever le défi de mobiliser un volume sans précédent de ressources financières et techniques pour atteindre les ODD. Pour faire face à une série de défis économiques, sociaux et environnementaux spécifiques à chaque pays, le programme d'actions d'Addis-Abeba incite les pays à utiliser leurs stratégies et/ou plans nationaux de développement pour répondre aux ODD et à l'adoption de cadres nationaux de financement intégrés (CNFI).

4. À cet égard, les gouvernements avec l'appui des partenaires internationaux devraient, à l'instar du Bénin, réaliser des réformes politiques et institutionnelles nécessaires pour parvenir à une gestion intégrée d'une diversité de flux financiers pour réaliser leurs priorités nationales de développement et les ODD auxquels elles devraient s'arrimer.

5. C'est dans ce contexte que le Gouvernement béninois a entrepris de procéder à l'évaluation du financement de son développement pour non seulement absorber les ressources existantes, mais identifier les opportunités de capter des ressources supplémentaires en mettant l'accent sur le lien « Financement acquis-résultats obtenus ». Cette évaluation du financement pour le développement (EFD) a été commanditée par le Gouvernement du Bénin via le Ministère du Plan et du Développement et le Ministère de l'Economie et des Finances, avec le concours technique et financier du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

6. Pour le Bénin, l'enjeu est d'assurer la mobilisation d'un large éventail de flux financiers publics et privés au cours des 10 prochaines années afin d'atteindre les 49 cibles des ODD.

1.2 Intérêt d'un cadre national de financement intégré (CNFI)

7. Un Cadre National de Financement Intégré (CNFI) est un système de politiques et de structures institutionnelles qu'un Gouvernement met en place pour mobiliser le financement des objectifs de développement national. Un tel cadre aide le Gouvernement à élaborer et à mettre en œuvre une approche intégrée des financements afin de contribuer à réaliser la vision du pays que traduit le plan de développement national.

8. Un cadre national de financement intégré (CNFI) est donc utile pour aider les gouvernements du monde entier à évaluer les politiques et les structures institutionnelles mises en place pour mobiliser et gérer, dans une approche globale, tous les types de financement de leurs économies. Ils peuvent ainsi renforcer la performance de leur système de développement et mettre en œuvre une stratégie de financement globale, intégrant surtout la mobilisation de financements innovants et impliquant la participation de tous les acteurs (nationaux et internationaux, publics et privés).

1.3 Objectif et portée de l'évaluation

9. L'objectif global de l'évaluation est de fournir : i) une vue d'ensemble des flux de financement du développement et des institutions et politiques qui alignent ce financement sur les objectifs et priorités de développement national, ii) des recommandations dans une feuille de route pour tendre vers la mise en place d'un CNFI.

10. Pour atteindre l'objectif général, le travail porte sur trois piliers :

- Un examen des besoins de financement à combler pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale de développement qui prend en compte les ODD ;
- Une analyse des sources actuelles de financement qui permet de définir une stratégie de mobilisation des financements focalisée sur les sources les plus prometteuses ;
- Une revue du cycle de planification, de suivi-évaluation et de transparence-redevabilité pour déterminer les besoins de renforcement à satisfaire pour augmenter les montants mobilisés et produire des résultats tangibles pour le développement.

1.4 L'approche EFD au Bénin

11. Elle repose sur :

- Une analyse des flux financiers portant sur la période 2011-2018/2019 (selon la disponibilité des données). Comme présenté dans le tableau 1, elle comprend le financement intérieur public et privé, le financement extérieur public et privé et le financement innovant.

- L'appréciation de la cartographie du financement en trois dimensions : a) une vue d'ensemble de chaque grande catégorie de flux financiers ; b) une décomposition de chacune des catégories de flux (recettes fiscales, dette extérieure, dette intérieure, dette bancaire, etc.) et ; c) à défaut de décomposition, une analyse des flux selon leurs spécificités comme ceux relatifs au climat ou portant sur les bons de la diaspora.

Tableau 1: Catégorisation des flux financiers inclus dans l'analyse

Financement	Public	Privé
Intérieur	Recettes fiscales Recettes non fiscales Emprunts publics du Gouvernement	Investissements intérieurs Crédits intérieurs ONGs locales
Extérieur	Aide publique au développement Autres flux extérieurs	ONGs internationales Investissement direct étranger Flux de la Diaspora PPP

- L'examen de plusieurs documents, fouilles électroniques et bases de données de sources nationales, régionales et internationales (voir Annexe), et la tenue de réunions et de dialogue avec des représentants de l'administration publique béninoise, du secteur privé, du secteur financier, de la société civile et des partenaires techniques et financiers qui ont eu lieu pendant trois missions consécutives réalisées par une équipe de trois consultants avec l'accompagnement du PNUD ;
- Une évaluation du potentiel du Bénin à mobiliser des financements additionnels qui donnera lieu, à partir de l'examen des flux de financement actuels et futurs, à des feuilles de route spécifiques à chaque type de financement prometteur. Celles-ci seront adossés à (6) six éléments constitutifs clefs de la gouvernance du développement pour aider le Bénin à identifier les stratégies adaptées, accroître l'efficacité des politiques gouvernementales, mobiliser les ressources financières, et réaliser les priorités nationales de développement en droite ligne des ODD.

1.5 Structure du Rapport

12. Outre la partie introductive, ce rapport est structuré en sept (07) parties que sont :

- Analyse des développements politiques et économiques récents
- Composition du financement actuel du développement au Bénin
- Financement des ODD : hypothèses, besoins et sources de financement
- Renforcement de la chaîne de financement du développement
- Cadre national de financement intégré et feuilles de route qui lui sont arrimées
- Conclusions et recommandations du rapport ainsi que du plan d'actions
- Annexes.

II. SITUATION POLITIQUE ET ECONOMIQUE RECENTE

2.1 Environnement politique

13. Le Bénin est une des références de stabilité démocratique et l'environnement sociopolitique paraît tout à fait propice à l'exécution de réformes pour l'atteinte des ODD. Depuis la conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990, les élections présidentielles, législatives, municipales et locales se tiennent régulièrement et on assiste à l'alternance à la tête de l'Etat. Suite à l'élection présidentielle de mars 2016, de nouvelles réformes ont été engagées pour améliorer la productivité de l'économie nationale et les conditions de vie de la population. Le fonctionnement normal des institutions, la stabilité politico-institutionnelle observée constituent des facteurs satisfaisants pour que le concept du CNFI soit politiquement et techniquement soutenu, et que les options choisies pour améliorer les liens entre les financements publics et privés et les résultats de développement au Bénin soient acceptées, adoptées et partagées.

2.2 Environnement économique

14. L'économie béninoise continue de reposer sur trois piliers : le port de Cotonou qui génère les principales ressources fiscales du pays, les échanges licites comme illicites avec le Nigéria, et enfin le coton, principale culture de rente.

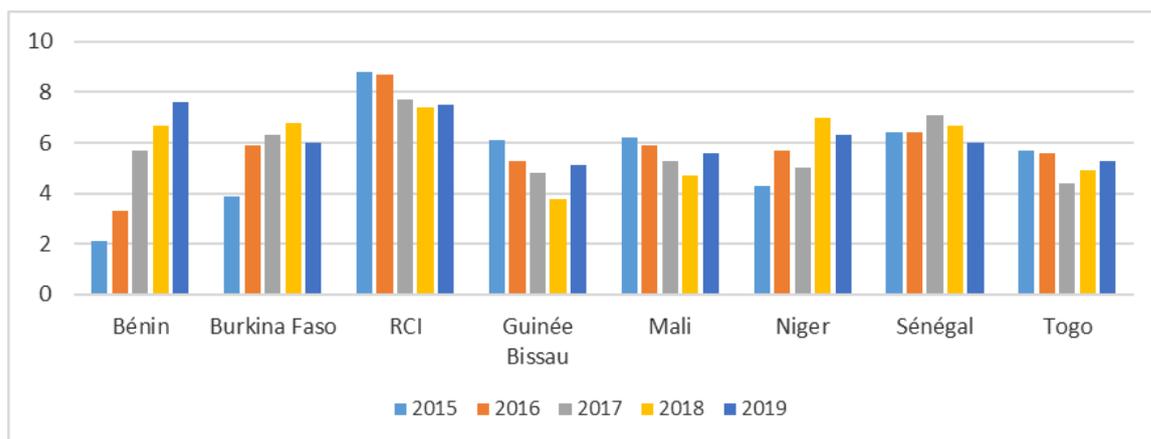
15. Elle s'est montrée résiliente dans un contexte économique peu favorable, notamment du fait du ralentissement de l'économie nigériane à laquelle elle est très reliée. La croissance est restée robuste en 2017 (5,6% d'après les dernières estimations du FMI¹), dynamisée par l'agriculture (25% du PIB et 55% des emplois), par un secteur tertiaire (50% du PIB), et par un secteur informel représentant 65% de l'économie nationale et absorbant 90% de la population active². La croissance économique devrait s'accélérer en 2019 (6% en 2018 et 6,3% en 2019) de même qu'à moyen terme (6% en moyenne).

16. En 2017, les performances macroéconomiques du Bénin ont été meilleures comparées aux deux années précédentes. Du fait d'une bonne tenue dans le recouvrement des recettes fiscales, le déficit du budget a été ramené à 6,1% du PIB (inférieur aux prévisions initiales de 7,9%), et il est attendu à 4,1% en 2018 puis à 1,8% en 2019, soit sous le seuil de 3% de l'UEMOA. La production industrielle a fortement augmenté en 2017 (7,2% en 2017 contre 4,5% en 2016), aidée par la reprise dans la production de coton égrené et dans le secteur de la construction, lui-même dynamisé par le nombre croissant de projets et surtout des dépenses d'investissements publics (+64%), soit à 24,5% du PIB contre 21,4% du PIB en 2017.

17. En avril 2017, le FMI et le Bénin ont signé un accord de trois ans dans le cadre de la Facilité Élargie de Crédit (FEC) de 151 millions de dollars US. D'après la dernière mission d'examen des programmes du FMI au Bénin, l'exécution du programme est satisfaisante, et la mobilisation des revenus intérieurs de même que les dépenses destinées aux projets sociaux dits prioritaires ont dépassé les objectifs initialement fixés.

18. En 2019, le PIB par habitant au Bénin était de 1219,4 dollars, soit le troisième plus élevé des pays de l'UEMOA. Les enjeux de développement pour le Bénin portent sur sa capacité à gérer et atténuer les différents chocs exogènes auxquels il est exposé, notamment les conditions météorologiques, les variations du prix du coton et l'évolution économique au Nigéria, puisque 80% des importations béninoises sont destinées au voisin nigérian. L'environnement des affaires reste encore peu attractif, malgré les progrès notés au niveau du *Doing Business* 2018.

Graphique 1 : Evolution du taux de croissance des pays de l'UEMOA de 2015 à 2019



Source : Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, UEMOA, juillet 2020

Tableau 2 : PIB par habitant des pays de l'UEMOA aux prix courants, dollars US³

Pays/Années	2016	2017	2018	2019
Bénin	1087,2	1136,5	1240,8	1219,4
Burkina Faso	687,6	738,2	820,1	774,8
RCI	2013,3	2111	2302,6	2286,2
Guinée Bissau	661	736,7	777,9	697,8
Mali	780,3	830,5	900,1	890,7
Niger	494,7	516,8	571,5	554,6
Sénégal	1269,9	1361,7	1465,5	1446,8
Togo	597,4	626	678,9	678,95

Source : UEMOA, juillet 2020

2.3 Pauvreté et inégalités

20. Le Bénin n'a pas encore réussi à réduire le taux de pauvreté qui est passé de 35,2 % en 2009 à 36,2 % en 2011 et à 40,1 % en 2015, tandis que l'Indicateur de Développement Humain (IDH) est estimé à 0,515 en 2018, classant le Bénin au 163ème rang sur 177² à un moment où le taux de croissance démographique plafonne à 3,5% par an.

21. La croissance économique n'a pas été bénéfique aux pauvres dans un contexte décennal de budget et de programmes pro-pauvres incarnés par des DSRP. Le constat est que des douze (12) départements du Bénin, sept (7) enregistrent un niveau de pauvreté supérieur à la moyenne nationale, et qu'il y a eu un accroissement des inégalités au niveau national entre 2011 et 2015, avec une même tendance en milieu urbain (0,015 point de pourcentage) qu'en milieu rural (0,030 point de pourcentage), et la hausse en milieu rural est plus importante. Cela amène à poser la question du mode d'affectation des ressources, la qualité des choix opérationnels des dépenses et plus largement des politiques publiques et la qualité du suivi des décisions et mesures de politiques en faveur des couches vulnérables. Le Plan National de Développement (PND) met clairement en évidence dans son diagnostic de la mise en œuvre des DSRP précédents les déficiences dans l'opérationnalisation des politiques publiques.

² Classement IDH 2019, PNUD

III. LE FINANCEMENT RECENT DU DEVELOPPEMENT AU BENIN

3.1. Les plans nationaux de développement au Bénin

22. Le profil de planification du développement au Bénin est construit autour du PND (2018-2025), reflet de la Vision Bénin Alafia 2025, et constitue le cadre d'orientation du PAG 2016-2021 en vue de l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD) et la réalisation de l'agenda 2063 de l'Union Africaine.

23. Pour l'heure, le Programme de Croissance pour le Développement Durable PC2D (2018- 2021) constitue le levier opérationnel du Plan National du Développement (PND) dont les priorités sont attendus d'être porteuses d'investissements productifs et d'appel aux capitaux privés pour parvenir à la transformation structurelle souhaitée. Sur la période 2018-2025 du PND, deux PC2D seront élaborés. Il s'agit du PC2D 2018-2021 calé sur la période du PAG, et du PC2D 2022-2025 calé au PND, sur les ODD et sur les recommandations de l'Accord de Paris sur les changements climatiques (COP 21).

24. En fait, le PAG n'ayant pas suffisamment pris en compte les ODD lors de son élaboration, il s'est agi donc de savoir comment mobiliser ses ressources en fonction des priorités ODD. Cela passera donc par la recherche de l'adéquation entre les capacités d'absorption et les changements et orientations sectorielles nécessaires à l'atteinte des ODD, et c'est le cadrage qui viendrait corriger cela par un travail d'ajustement que traduiront les CD_sMT sectoriels qui sont la résultante du CDMT global.

25. L'objectif global du PND qui est d'atteindre une croissance soutenue, inclusive et durable de 10% en 2025 est décliné en quatre objectifs stratégiques thématiques à savoir : 1) développer un capital humain sain, compétent et compétitif ; 2) accroître durablement la productivité et la compétitivité de l'économie béninoise ; 3) assurer la gestion durable du cadre de vie, de l'environnement et l'émergence des pôles régionaux de développement ; 4) consolider l'Etat de droit et la bonne gouvernance.

26. Le PND est construit sur un cadre macro-économique fondé sur trois scénarii :

- Le scénario de référence convenu avec le FMI pour la période 2017-2019 et qui estime le taux de croissance à 7,3% en 2021 et à 7,5% en 2025.
- Le scénario PND-ODD qui estime le taux de croissance économique à 10,2% en 2025 porté par des réformes d'envergure et une mise en œuvre du PAG dans un contexte national (climatique) et international (matières premières) favorable et une mise en œuvre diligente des 49 cibles des ODD priorisés par le Bénin.
- Le scénario du statut quo qui est celui de la non-exécution du PAG dans un contexte national et international défavorable et où le taux de croissance restera dans sa moyenne historique de 4,0%.

27. Pour sa part, le PAG repose sur sept (7) axes stratégiques adjacents aux objectifs du PND : 1) le renforcement des bases de la démocratie et de l'État de droit, 2) l'amélioration de la gouvernance ; 3) l'assainissement du cadre macroéconomique, 4) l'amélioration de la croissance économique, 5) l'amélioration des performances de l'éducation, 6) le renforcement des services sociaux de base et la protection sociale et 7) le développement équilibré et durable de l'espace national.

28. L'état actuel du financement du PAG laisse observer un niveau de mobilisation de financement publics de l'ordre de 1609,7 Milliards FCFA en 2018 (contre 727 Milliards FCFA prévus) et de l'ordre de 1596 milliards FCFA en 2019 contre un niveau de 718 Milliards FCFA prévu. Ces résultats montrent une dynamique dans la mobilisation de financement public. Mais plusieurs projets font l'objet d'études de faisabilité, et certains initialement rangés dans le compartiment PPP devront être déclassés vers les projets à financer sur des guichets publics APD ou semi-concessionnels. Ce qui dégagerait donc des besoins de financement public.

29. Le PND va s'appuyer sur trois leviers de financement, à savoir l'effort budgétaire de l'Etat, la promotion du PPP et la sollicitation du marché financier régional et boursier. Le Bénin, à travers le PC2D, a estimé les allocations budgétaires par secteur qu'il devrait faire sur la période 2018-2021 en pourcentage des dépenses totales (36% pour les secteurs sociaux, 26% pour les infrastructures et 9,6% pour la production et le commerce), tandis que le CDMT sera la base d'allocation des ressources budgétaires sur la même période où il est établi des perspectives de mobilisation de recettes fiscales et non fiscales, et le taux d'endettement à viser en corrélation avec la viabilité de la dette publique.

30. En perspective de l'atteinte des ODD, une des options retenues est de mobiliser des formes et types de financement répondant aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en privilégiant plutôt l'approche-programmes et des mécanismes communs d'assistance sectorielle qui fonctionnent déjà dans les secteurs de l'eau, de l'éducation, de la décentralisation et de la gestion des finances publiques.

3.2. La cartographie du financement de l'économie béninoise

31. Sur la base de l'évolution des données économiques et financières sur la période 2011 à 2019, les flux de financement dont bénéficie le Bénin proviennent essentiellement de quatre domaines de mobilisation de ressources, à savoir : i) financement public intérieur ; ii) financement public extérieur ; iii) financement privé³ intérieur ; et iv) financement privé extérieur. Dans le contexte économique national, les flux de financement les plus pertinents⁴ identifiés par domaine de mobilisation sont énumérés dans les quatre quadrants de la Figure N°1 ci-après :

Figure 1: Principaux flux de financement de développement au Bénin

	PUBLIC	PRIVE
FINANCEMENT INTERIEUR	<ul style="list-style-type: none"> • Recettes de l'Administration Centrale <ul style="list-style-type: none"> ○ Recettes fiscales ○ Recettes non fiscales • Dettes publiques intérieures <ul style="list-style-type: none"> ○ Bons du Trésor ○ Emprunts obligataires (CAA & Trésor) ○ Autres dettes en monnaies locales • Recettes propres des Collectivités locales <ul style="list-style-type: none"> ○ Recettes fiscales locales ○ Recettes non fiscales locales ○ Recettes partagées ○ Transferts et autres recettes locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Crédits bancaires aux privés <ul style="list-style-type: none"> ○ Crédits bancaires à court terme ○ Crédits bancaires à moyen terme ○ Crédits bancaires à long terme • Crédits des SFD aux privés • Capitalisation des entreprises privées à la BRVM
FINANCEMENT EXTERIEUR	<ul style="list-style-type: none"> • Dons et appuis de la Coopération Internationale <ul style="list-style-type: none"> ○ Appuis budgétaires ○ Transferts en capital (dons projets) reçus par l'Administration Publique • Encours de la dette publique extérieure <ul style="list-style-type: none"> ○ Dettes multilatérales ○ Dettes bilatérales • Autres sources de financement public extérieur <ul style="list-style-type: none"> ○ Coopération décentralisée (dons et dettes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transfert courant du secteur privé <ul style="list-style-type: none"> ○ Envoi de fonds des travailleurs ○ Autres transferts courants reçus du RDM • Transfert en capital reçu par les ONG et les OSC • Investissements directs étrangers

Source : Equipe EFD-Bénin, août 2018

³ Autres acteurs non étatiques

⁴ Importants, formels, suivis et retracés par une structure publique ou privée formelle

3.2.1. Evolution récente des flux de Financement pour le développement au Bénin

32. Le montant global des flux de financement au Bénin est passé d'environ 4289 Milliards FCFA en 2011 à 8298 Milliards FCFA en 2019. Les ressources mobilisées pour le financement de l'économie ont régulièrement augmenté de 9,2% en moyenne par an, dans la décennie récente. Suivant un taux moyen d'accroissement de 7,8% sur la période 2011 à 2014, l'effort de mobilisation de financement est passé en moyenne à 10,3% de 2015 à 2019, avec un pic de croissance de 29,1% en 2015. Cette accélération dans la mobilisation de financement s'explique par les réformes entreprises par le Gouvernement en vue du renforcement des conditions favorables à l'émergence du Bénin.

Graphique 2 : Evolution du montant global des flux de financement au Bénin (Milliards FCFA)

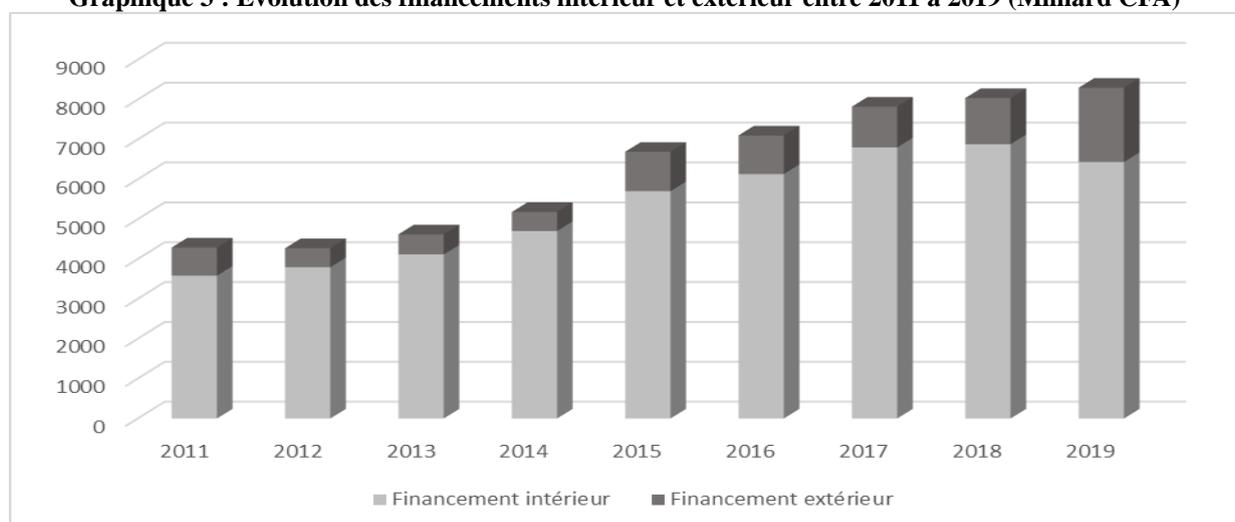


Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

33. Mais, ce rythme de mobilisation de financement nécessite d'être davantage accéléré pour couvrir les besoins de financement nécessaires à la mise en œuvre du Programme d'Actions du Gouvernement et d'autres priorités nationales.

34. Suivant l'origine et comme l'indique le graphique ci-après, le montant des flux financiers intérieurs représente, sur une période récente, environ 86% des flux mobilisés. Ce qui démontre que les projets, activités et interventions de développement sont majoritairement financés à partir des ressources financières intérieures, qu'elles soient publiques ou privées.

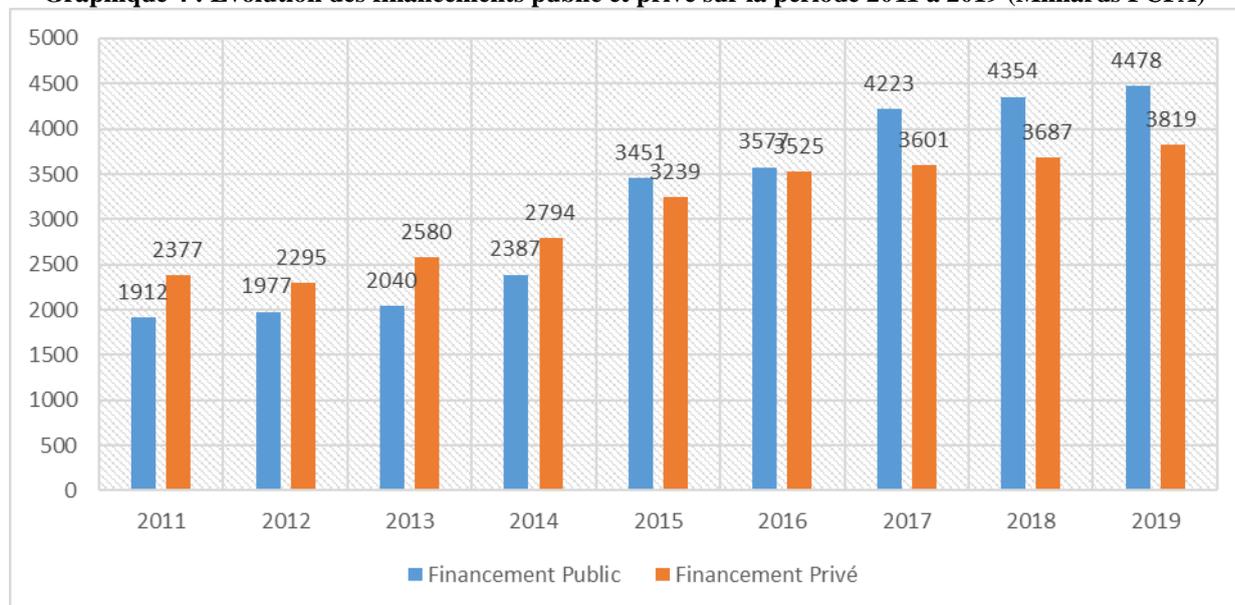
Graphique 3 : Evolution des financements intérieur et extérieur entre 2011 à 2019 (Milliard CFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

35. Il ressort également de l'étude que, sur la base des canaux formels, le secteur privé a mobilisé plus de financement que le secteur public, de 2011 à 2014. Mais à partir de l'année 2015, cette tendance s'est renversée (Cf. graphique ci-dessous). Cette nouvelle situation illustre bien la forte mobilisation de financement déployée par le Gouvernement, à travers les nouvelles réformes et les différents tours de tables initiés. Ce mouvement n'a pas été suivi par le secteur privé béninois, constitué majoritairement de micros et petites entreprises exerçant pour la plupart leurs activités dans l'informel.

Graphique 4 : Evolution des financements public et privé sur la période 2011 à 2019 (Milliards FCFA)

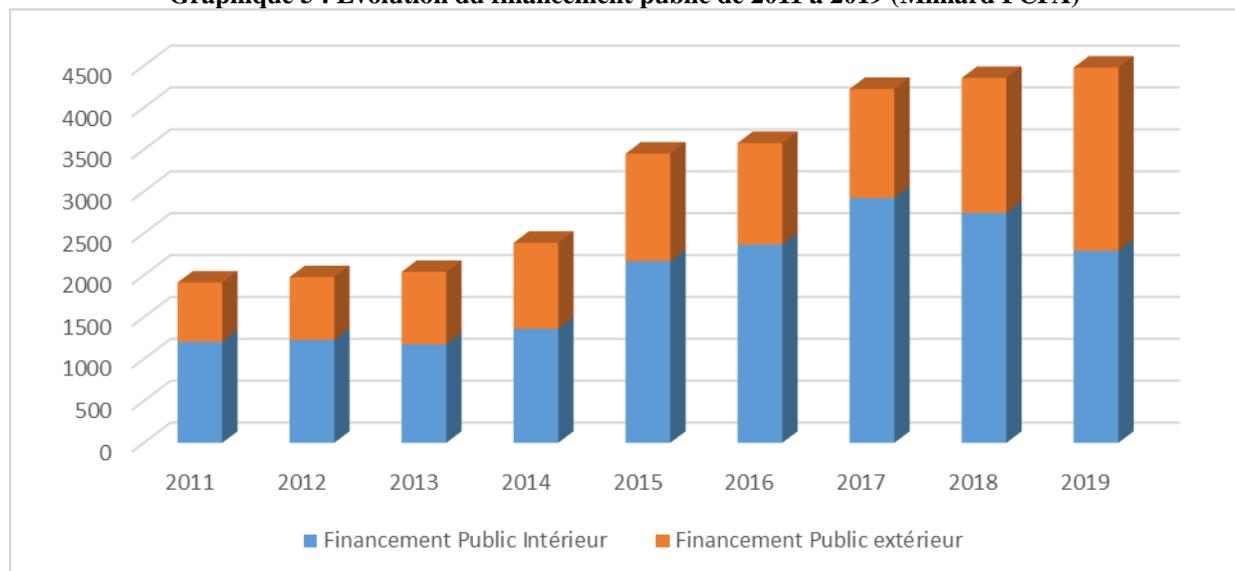


Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

a. 3.2.1.1. Flux de financement public

36. Le volume du financement public a connu une augmentation rapide entre 2011 et 2019 en passant du simple à plus du double. Le montant total des financements publics est en effet passé d'environ 1912 Milliards FCFA en 2011 à un peu plus de 4478 Milliards FCFA en 2019, suivant un accroissement annuel tournant autour de 12,2%. Ils proviennent à plus de 60% des sources de l'intérieur, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Graphique 5 : Evolution du financement public de 2011 à 2019 (Milliard FCFA)



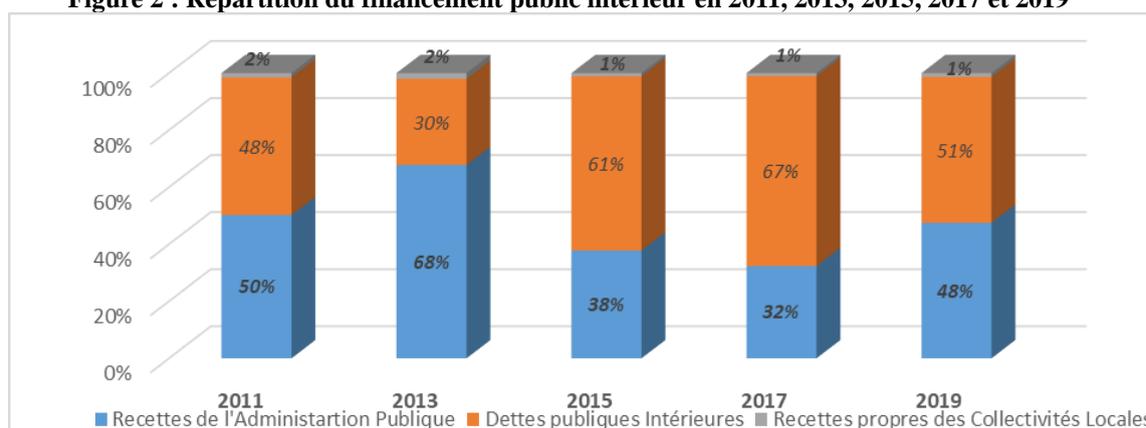
Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

3.2.1.1.1 Financement public intérieur

37. En 2017, le montant global des ressources intérieures mobilisées par l'Administration publique afin de faire face aux priorités de développement est d'environ 2290 Milliards FCFA contre 1206 Milliards FCFA en 2011, soit une progression annuelle moyenne de 17,4%. La mobilisation de financement public intérieur a régressé en 2018 (-6,1%) en 2019 (-16,6%).

38. Sur la période sous-revue, le financement public intérieur provient principalement des dettes publiques intérieures (52%), des recettes (fiscales et non fiscales) de l'Administration Publique (47%) et des recettes propres des Collectivités locales (1%). En 2017, les parts de ces trois flux de financement étaient respectivement de 67%, 32% et 1% comme l'indique la figure 2 ci-après.

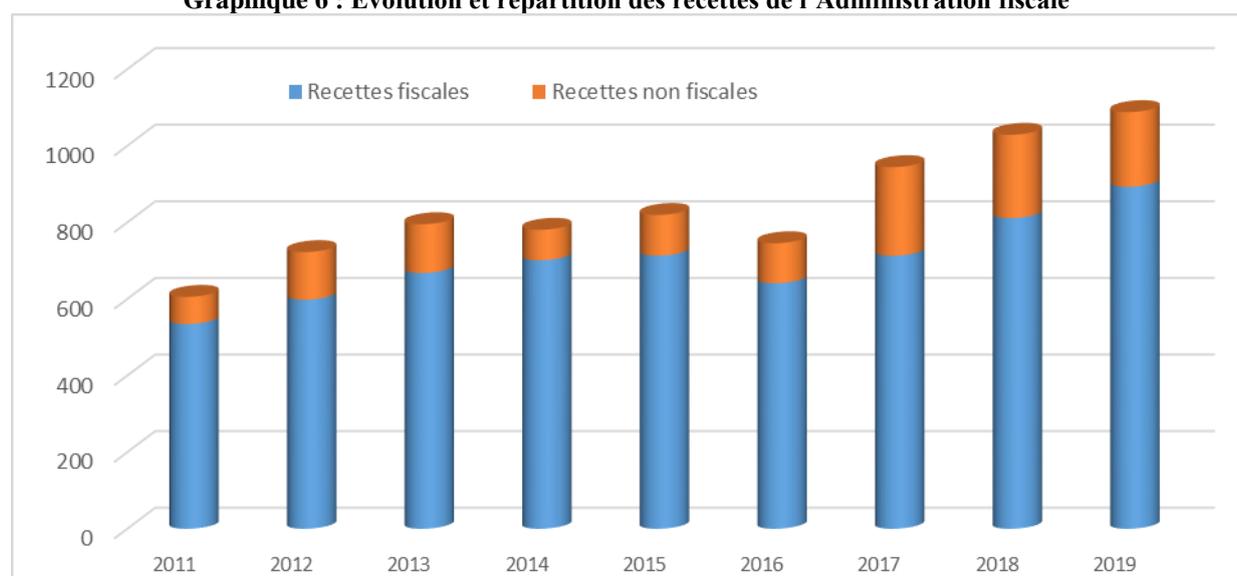
Figure 2 : Répartition du financement public intérieur en 2011, 2013, 2015, 2017 et 2019



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

39. Sur le passé récent, les recettes de l'Administration centrale ont subi dans l'ensemble un accroissement. Elles sont passées d'environ 606 Milliards FCFA en 2011 à 1088 Milliards FCFA en 2019, suivant un taux d'accroissement moyen d'environ 7,3% l'an, tirées à plus de 85% par les recettes fiscales. Entre 2016 et 2017, il faut noter que les recettes publiques ont affiché une hausse de 27%, essentiellement liées aux nouvelles réformes et au regain du niveau d'activité des entreprises suscités par l'avènement du Gouvernement de la Rupture.

Graphique 6 : Evolution et répartition des recettes de l'Administration fiscale

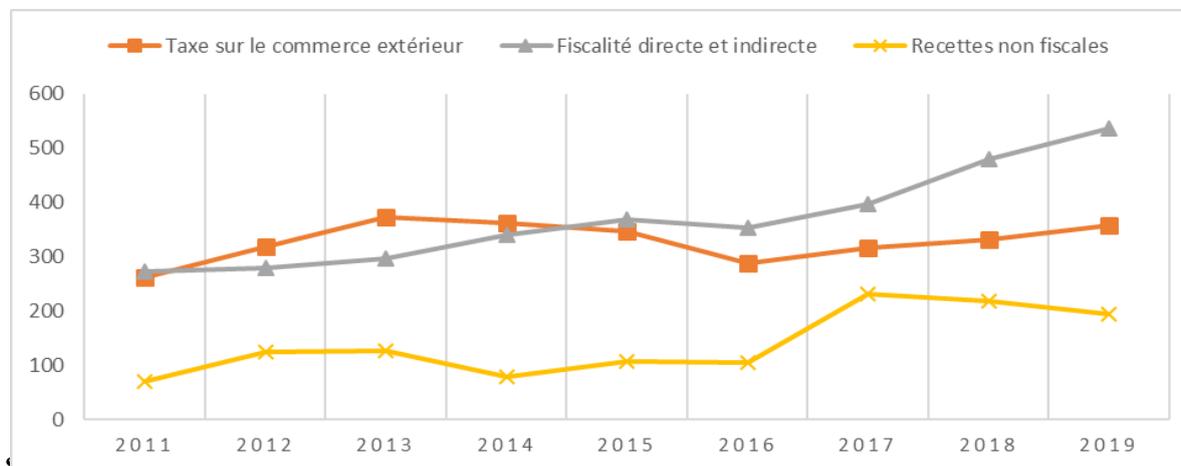


Source : Equipe EFD-Bénin suivant données CSPEF, Juillet 2020

40. Depuis 2015, les principales composantes des recettes de l'Administration Centrales sont, par

ordre de priorité, les recettes de l'Administration des impôts (fiscalité directe et indirecte), les recettes douanières (taxes sur le commerce extérieur) et les recettes non fiscales. Toutes ces composantes ont enregistré une hausse entre les années 2017 et 2019 à l'exception des recettes non fiscales qui ont connu un léger recul sur la période.

Graphique 7 : Evolution des principales composantes des recettes publiques (Milliards FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données CSPEF, Juillet 2020

41. **Les recettes des impôts** ont progressé de 12,5% entre 2016 et 2017 grâce essentiellement aux performances enregistrées dans la collecte de la TVA et des droits d'enregistrement. Elles ont eu à bénéficier de l'exécution effective des mesures telles que : i) la mise en place d'un système de suivi des déclarations des entreprises ; ii) la bancarisation des recettes des Impôts ; iii) la mise en exploitation de la plateforme d'échanges de données entre la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) et la Direction Générale des Impôts (DGI), etc. Elles continuent de progresser et ont atteint 535 Milliards FCFA en 2019.

42. **Les recettes douanières** qui reposent principalement sur l'importation de quelques produits alimentaires tels que le riz, l'huile de palme, l'huile d'arachide, le sucre et la réexportation vers le Nigeria ont augmenté de 9,5% entre 2016 et 2017. Les réformes douanières en cours sont entre autres l'institution de la valeur transactionnelle pour certains produits et le passage à SYDONIA WORLD. Le niveau des recettes douanières a constamment augmenté depuis 2011 avec une accélération du rythme de croissance à partir de 2016. Elles ont atteint 358 Milliards FCFA en 2019 contre 289 Milliards en 2016 et 261 Milliards en 2011.

43. Quant aux **recettes non fiscales**, dominées à plus de 65% par les recettes du Trésor Public, elles sont entre autres portées par les recettes exceptionnelles, les amendes et condamnations pécuniaires, les produits financiers, les droits administratifs et les revenus de l'entreprise et du domaine. Elles ont aussi augmenté entre 2016 et 2017 passant du simple au double (environ 105 Milliards en 2016 et 232 Milliards en 2017) avant d'amorcer une légère baisse pour se retrouver à 195 Milliards FCFA en 2019.

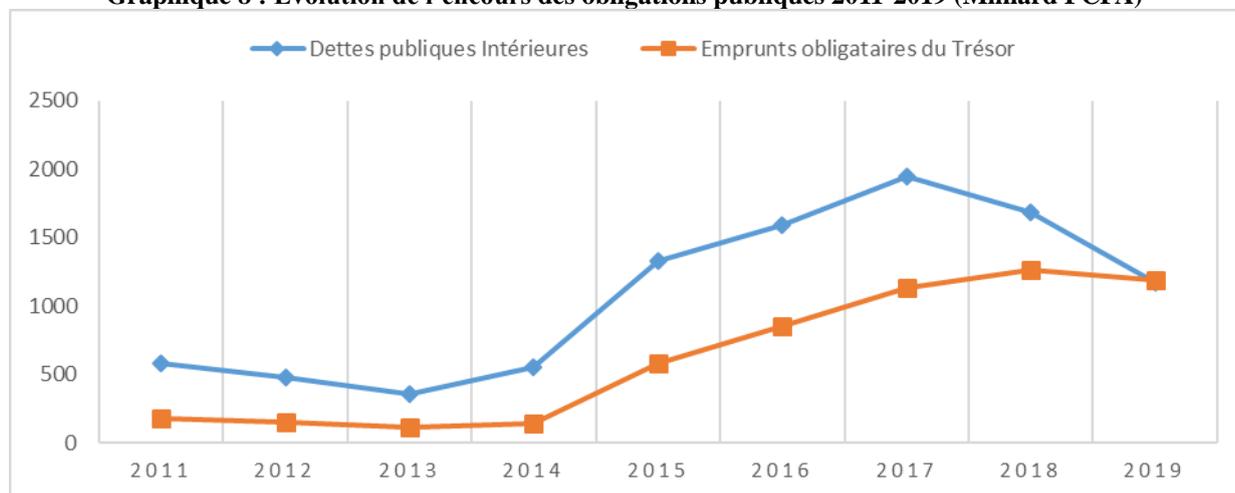
44. En perspective, cette tendance haussière des recettes de l'Administration Centrale va se poursuivre jusqu'en 2023 suivant un taux moyen annuel de 7,2%, selon les prévisions⁵.

45. On note une évolution **des dettes publiques intérieures et des recettes des collectivités locales**. Malgré les réformes en cours, en vue de l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration de la pression fiscale, les recettes de l'Administration centrale se révèlent de plus en plus insuffisantes, face aux besoins de financement du développement. L'Etat tend à faire davantage recours aux autres mécanismes de financement telles que les dettes publiques intérieures, notamment aux emprunts obligataires.

⁵Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle 2012-2023, DGAE/MEF, Avril 2020

46. L'évolution récente de la dette intérieure telle que représentée par le graphique suivant montre une augmentation qui s'est accentuée à partir de 2014 passant de 556 Milliards FCFA en 2014 à 1947 Milliards FCFA en 2017 avant de connaître une diminution pour être à 1683 Milliards FCFA en 2018, puis à 1171 Milliards FCFA en 2019. Elle est tirée par les emprunts obligataires (CAA & Trésor Public) qui sont fortement sollicités par l'Administration publique à partir de l'année 2015.

Graphique 8 : Evolution de l'encours des obligations publiques 2011-2019 (Milliard FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données CAA, Juillet 2020

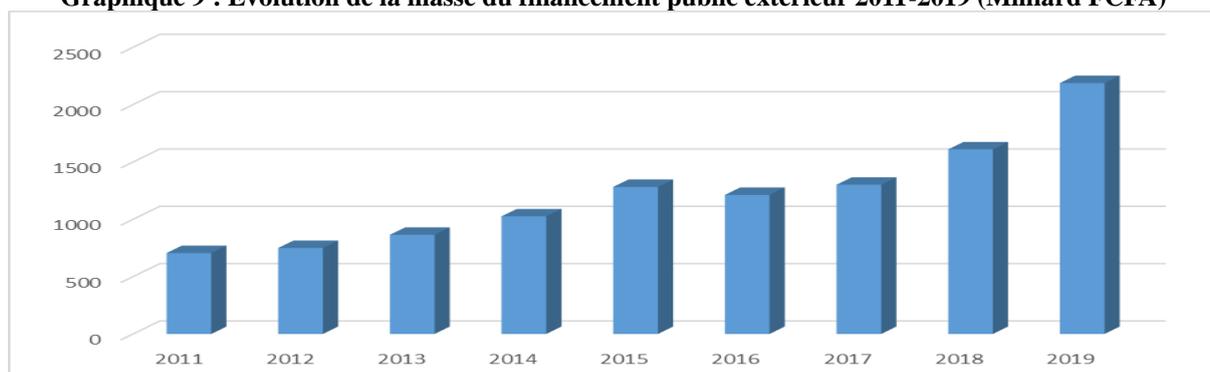
47. En effet, l'année 2015 a servi de point de départ pour la forte mobilisation des ressources financières devant accélérer l'exécution des nombreux projets phares et/ou prioritaires d'infrastructures et sociales, en vue d'améliorer la performance du Bénin dans l'atteinte des OMD et de bien amorcer la mise en œuvre des ODD.

48. Quant aux **recettes propres des collectivités locales** qui sont majoritairement constituées des recettes fiscales locales (plus de 60%) et des recettes non fiscales (plus de 30%) dont la collecte est encadrée par la loi sur la décentralisation et les lois de finances, elles ont connu une augmentation passant d'environ 18 Milliards FCFA en 2011 à 33 Milliards FCFA en 2018 avant de connaître une légère diminution en 2019 (31 Milliards FCFA).

3.2.1.1.2. Financement public extérieur

49. Sous l'effet de l'amenuisement de l'Aide Publique au Développement sur le plan international, le volume des ressources extérieures mobilisées par l'Etat béninois s'est modérément accru sur la période 2011-2019. Le graphique suivant indique qu'il est passé d'environ 706 Milliards FCFA en 2011 à près de 2189 Milliards FCFA en 2019, avec un taux d'accroissement annuel moyen d'environ 15,3%.

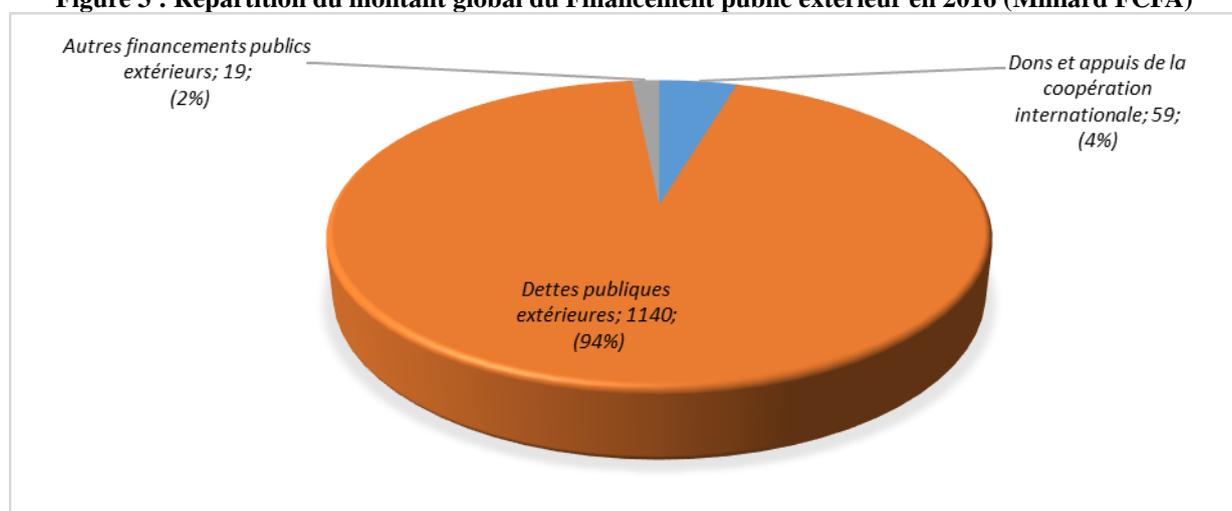
Graphique 9 : Evolution de la masse du financement public extérieur 2011-2019 (Milliard FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

50. En 2016, la masse globale des flux financiers extérieurs gérée par l'Administration centrale est essentiellement composée de l'encours de la dette publique extérieure (94%), des dons et appuis de la Coopération Internationale (4%) et des autres financements publics extérieurs (2%).

Figure 3 : Répartition du montant global du Financement public extérieur en 2016 (Milliard FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

En 2019, l'encours de la dette publique extérieure s'est établi à 2020,68 Milliards FCFA représentant 93% des flux financiers extérieurs gérés par l'Administration centrale.

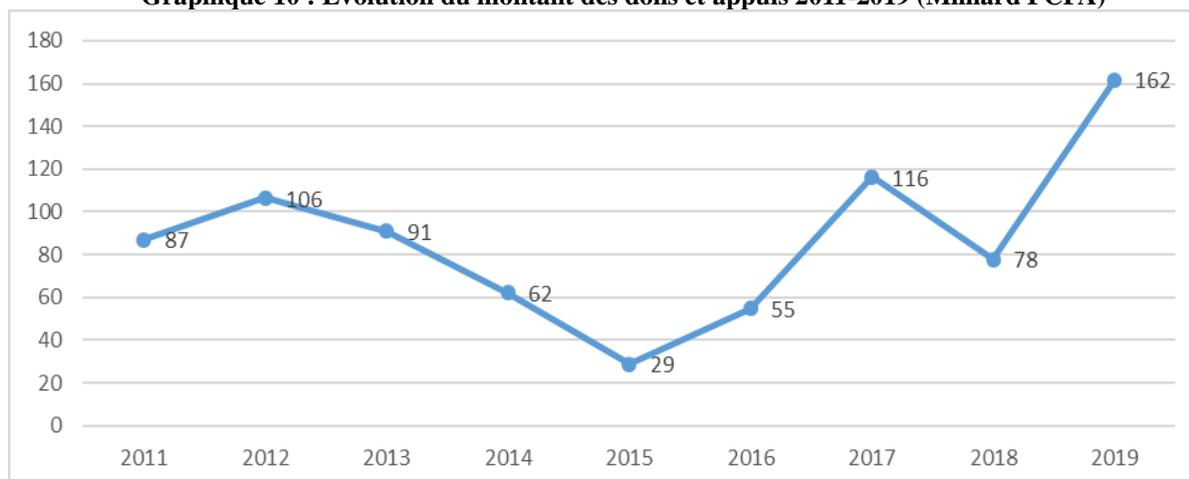
51. Les flux publics extérieurs, en matière de financement du développement, sont dominés par la dette publique extérieure.

52. L'Aide Publique au Développement est essentiellement obtenue au Bénin à travers les **appuis budgétaires**, les **prêts concessionnels** et les **dons/subventions liés aux projets** reçus des Partenaires Techniques et Financiers. En plus de ces deux sources, le Bénin reçoit également de l'Aide alimentaire et de l'Assistance & secours d'urgence qui ne sont pas retracées ici, du fait de leur nature purement sociale.

53. Au titre des **Appuis budgétaires**, il a été au total mobilisé 31,54 Milliards FCFA en 2012 et 58,96 Milliards FCFA en 2017 et 64,17 Milliards FCFA en 2019. Depuis l'année 2011, cette ligne de financement est essentiellement mobilisée auprès des partenaires multilatéraux que sont l'Union Européenne, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.

54. Les **Dons liés aux projets et aux programmes** portés par le Gouvernement ont chuté quittant 106 Milliards FCFA en 2012 pour se retrouver à son niveau le plus bas sur la période (29 Milliards FCFA) en 2015 avant de remonter progressivement à partir de 2016 pour atteindre 161,77 Milliards en 2019. Les principaux contributeurs à cette ligne de financement au cours des dernières années sont l'Union Européenne, le PNUD, l'OMS, la Chine, la CTB et Helvetas. Les fonds mobilisés ici ont servi à financer des projets dans les domaines de la bonne gouvernance, de l'agriculture, d'adduction d'eau et de l'accès à l'énergie.

Graphique 10 : Evolution du montant des dons et appuis 2011-2019 (Milliard FCFA)

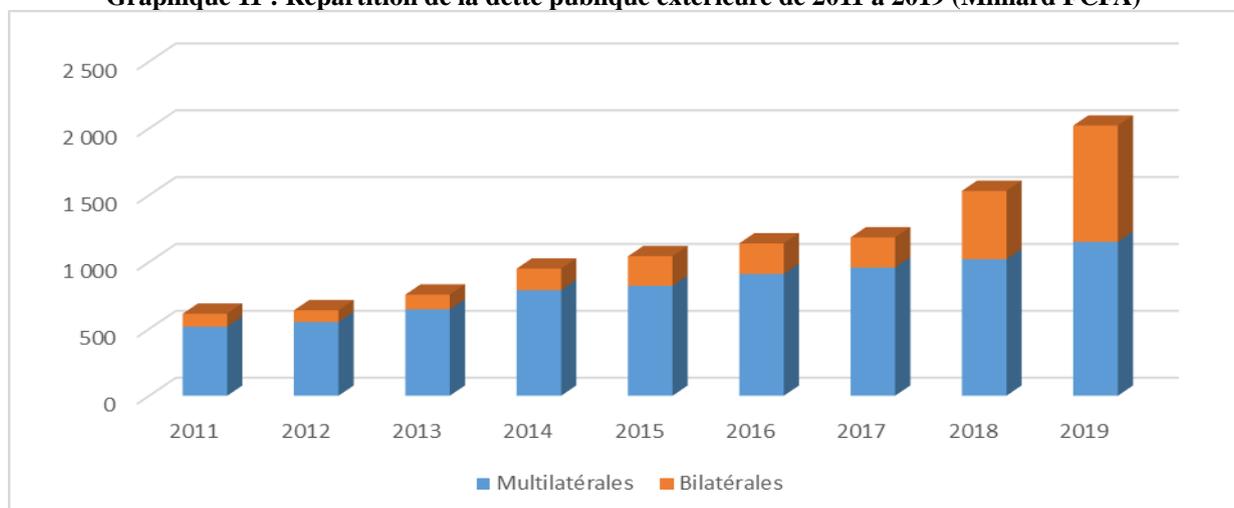


Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

55. Malgré le contexte international défavorable, les perspectives en matière de mobilisation de l'Aide Publique au développement en faveur du Bénin sont bonnes. Ces financements pourraient de nouveau évoluer à la hausse au cours des prochaines années, selon les prévisions du Gouvernement dans les lois des Finances successives

56. **La dette publique extérieure** comprend la dette contractée auprès des bailleurs multilatéraux et bilatéraux. L'encours total de la dette publique extérieure maîtrisé, avec un taux d'accroissement moyen annuel de 16% par an sur la période 2011-2019. Le graphique suivant affiche qu'il est passé d'environ 555 Milliards de FCFA en 2011 à près de 2211 Milliards de FCFA en 2019.

Graphique 11 : Répartition de la dette publique extérieure de 2011 à 2019 (Milliard FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

57. La politique d'endettement du Bénin est pour le moment équilibrée et donne priorité aux dettes multilatérales dont les conditionnalités sont plus souples et abordables.

58. L'encours de la dette extérieure multilatérale, représente en moyenne plus de 80% de l'encours total de la dette publique extérieure sur la période 2011-2019. La décomposition de l'encours de la dette publique extérieure entre 2015 et 2019 se présente comme suit⁶ :

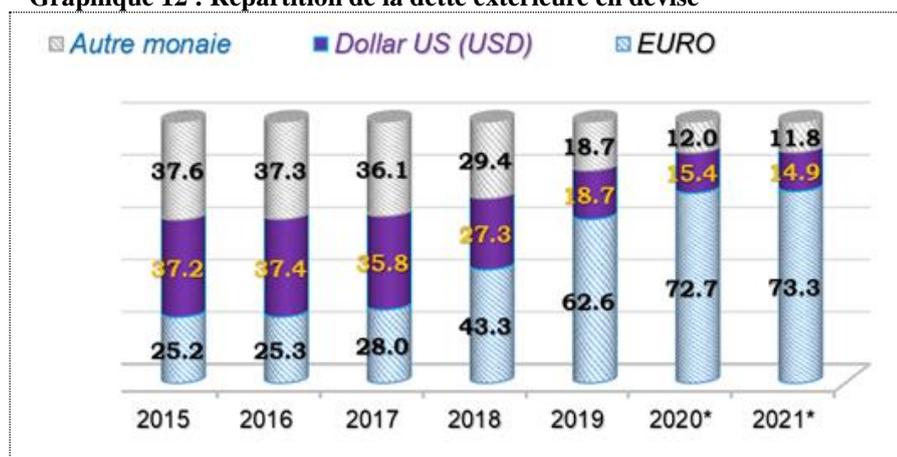
⁶ CAA, Rapport sur la Gestion de la Dette 2019.

Tableau 3 : Décomposition de l'encours de la dette publique extérieure de 2015 à 2019

Partenaires	2015	2016	2017	2018	2019
Groupe de la Banque Mondiale (IDA)	39,2%	41,6%	42,2%	35,3%	28,4%
Groupe de la Banque Africaine de Développement (FAD)	19,1%	19,0%	20,0%	16,0%	13,0%
Autres multilatéraux	20,4%	19,3%	18,6%	15,4%	14,7%
Chine	6,5%	5,2%	11,5%	10,9%	2,2%
Autres bilatéraux	14,8%	14,9%	7,6%	22,5%	41,8%

Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées à la CAA, Juillet 2020

59. Les plus importants bailleurs extérieurs en 2019 sont donc le groupe de la Banque Mondiale (28,4%) et le groupe de la Banque Africaine de Développement (13,0%). De 2015 à 2017, le dollar US était la principale devise d'endettement extérieur du pays. Ceci constituait un facteur de risque de change pour le portefeuille. L'implémentation de la stratégie d'endettement à moyen terme 2017-2021, qui priorise une approche proactive et prudente de la dette, a permis de modifier la structure du portefeuille. En effet, les accords de prêts ont été essentiellement négociés en Euro qui est devenu la principale devise d'endettement extérieure à partir de 2018. Ainsi, au 31 décembre 2019, l'Euro représente la principale devise d'endettement extérieur du Bénin (52,90%) suivi du Dollar US (23,37%). Cette configuration traduit la volonté du Gouvernement de maîtriser l'exposition du portefeuille de la dette publique au risque de taux de change.

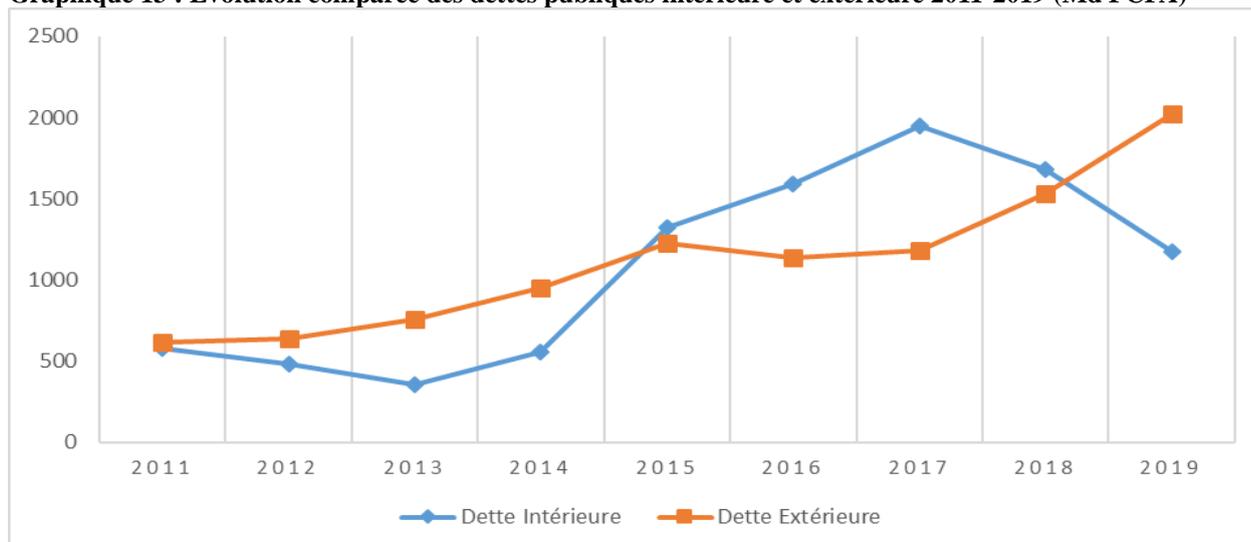
Graphique 12 : Répartition de la dette extérieure en devise

Source : CAA, 2019

60. La structure du portefeuille de la dette publique a évolué entre 2011 et 2019. En effet, sur la période 2011-2015, la dette extérieure représentait plus de la moitié du portefeuille. A partir de 2015, la dette intérieure est devenue majoritaire dans le portefeuille en lien avec les émissions de titres publics. Ainsi, à fin décembre 2017, la dette intérieure représentait 59,5% du portefeuille. Avec l'opération de reprofilage partielle de la dette intérieure effectuée en 2018, l'émission de l'Eurobond (2019) et le recours aux banques commerciales internationales, la dette extérieure représente 58,1% du portefeuille de la dette publique à fin décembre 2019. Selon les cibles de la stratégie d'endettement à moyen terme 2020-2024, la dette extérieure devrait être contenue dans la fourchette [55% ; 60%] sur la période.

61. La dette intérieure a substantiellement augmenté à partir de 2015 passant de 556 Milliards FCFA en 2014 à 1325 Milliards en 2015 puis à 1947 Milliards en 2017 avant d'amorcer sa baisse pour se retrouver à 1171 Milliards FCFA en 2019. Quant à la dette extérieure, elle a augmenté sur la période passant de 614 Milliards en 2011 à 1229 Milliards en 2015 puis à 2021 Milliards en 2019.

Graphique 13 : Evolution comparée des dettes publiques intérieure et extérieure 2011-2019 (Md FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

62. L'évolution de la structure du portefeuille de la dette publique est en lien avec les sources/instruments choisis par le Gouvernement pour le financement des projets de développement.

63. Autrefois très faibles, voire inexistantes, **les autres flux de financement public extérieur** augmentent progressivement et pourraient constituer dans l'avenir de potentiels sources de mobilisation de ressources pour le financement de développement. Il s'agit notamment des ressources provenant de la Coopération décentralisée et des Fonds Thématiques, tels que le Fonds Vert Climat.

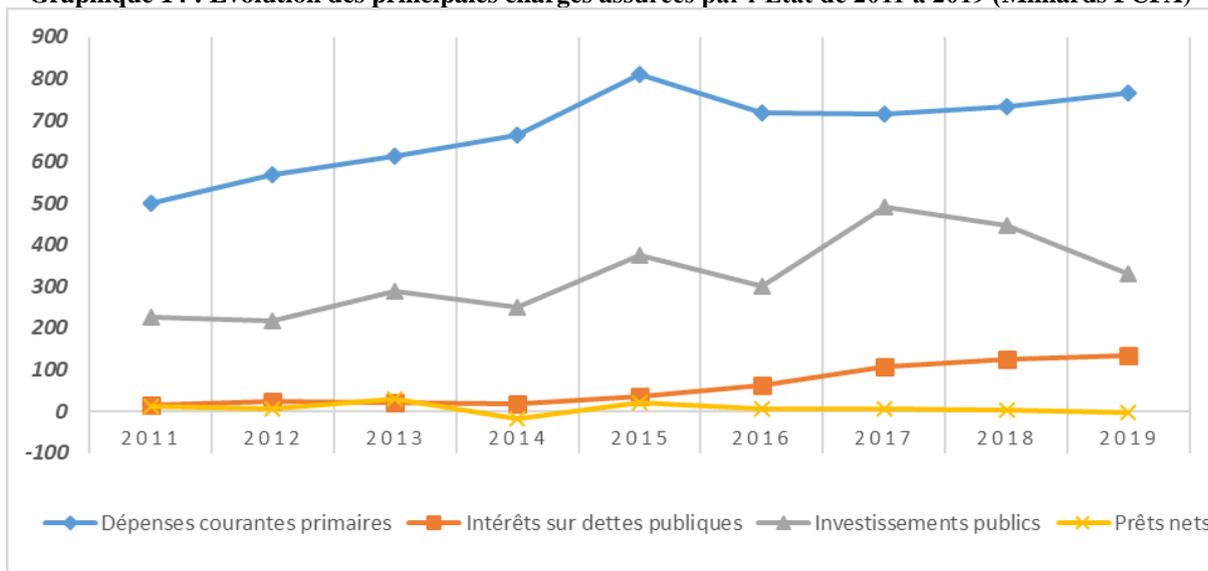
64. Les principales autres ressources financières publiques extérieures répertoriées par cette étude sont les Contributions des bailleurs au Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) et les Transferts d'investissement des Organismes internationaux aux Communes. De 5,22 Milliards FCFA en 2011, la Participation des PTF au FADeC est passée en 2015 et 2016 respectivement à plus de 25 Milliards FCFA et 19 Milliards FCFA.

65. Quant au financement Climatique, malgré la disponibilité de colossales ressources financières mises en place par les organismes internationaux, la lourdeur administrative, les difficultés liées à la recevabilité des projets à soumettre et la complexité des procédures de soumission et d'approbation des projets font que le Bénin en bénéficie très peu. Il faut attendre l'année 2019 pour que le Bénin, qui avait commencé timidement avec des niveaux de mobilisation de fond climatique de moins de 10 millions FCFA, bénéficie d'un financement de 6,22 Milliards FCFA dans ce sens.

b. 3.2.1.2. Affectation des flux publics

66. Les principaux flux recensés ci-dessus sont affectés par l'Etat aux Dépenses courantes primaires (65% en moyenne de 2011 à 2019), aux Investissements publics (30%), au règlement des intérêts sur dettes publiques (4%) et aux prêts nets (1%). L'évolution de ces principales charges assurées par l'Etat se présente comme ci-après :

Graphique 14 : Evolution des principales charges assurées par l'Etat de 2011 à 2019 (Milliards FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données CSPEF/MEF, Juillet 2020

3.2.1.2.1. Alignement des investissements publics

67. Occupant la deuxième ligne de dépense, après celle des dépenses courantes primaires, les investissements publics de l'Etat sont composés, sur la période 2011-2015, du Programme d'investissements publics (en moyenne 84%) et des Autres investissements (16% consacrés aux autres projets prioritaires de l'Etat). Mais sur les quatre dernières années (2016 à 2019) d'exécution du PAG 2016-2021, la part des Autres investissements a été rehaussée en moyenne à 45%.

Graphique 15 : Evolution des prévisions PIP de 2011 à 2019 (Milliards FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données DGPSIP/MPD, Juillet 2020

68. La répartition du cumul des prévisions et des réalisations du Programme d'investissements publics (PIP) par secteur, sur la période 2011-2019 se présente comme ci-après :

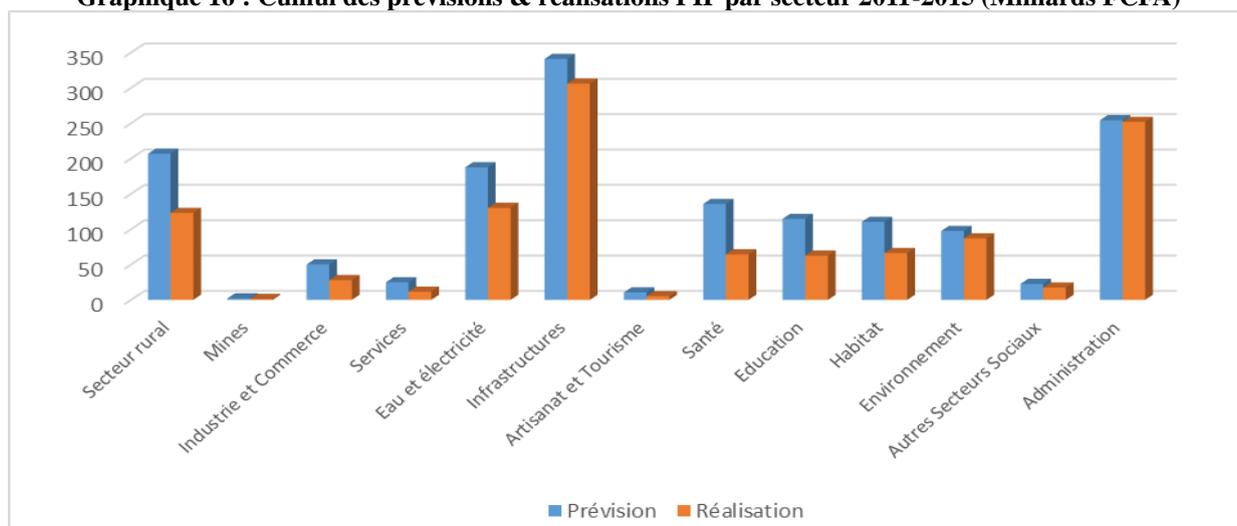
Tableau 4 : Performance sectorielle du PIP de 2011 à 2019

Secteurs	Cumul 2011-2015				Cumul 2016-2019			
	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation	Part secteur réalisation	Prévision	Réalisation	Taux de réalisation	Part secteur réalisation
Secteur rural	206,92	123,14	59,51%	10,66%	198,73	103,45	52,06%	9,67%
Mines	2,23	1,27	56,95%	0,11%	32,44	0,64	1,98%	0,06%
Industrie et Commerce	50,28	28,04	55,77%	2,43%	55,95	20,32	36,32%	1,90%
Services	24,91	11,59	46,53%	1,00%	67,99	34,25	50,38%	3,20%
Eau et électricité	187,66	130,24	69,40%	11,27%	343,72	239,43	69,66%	22,39%
Infrastructures	340,99	306,09	89,77%	26,49%	378,77	177,12	46,76%	16,56%
Artisanat et Tourisme	10,63	5,24	49,29%	0,45%	64,77	12,00	18,52%	1,12%
Total Secteurs Productifs	823,62	605,61	73,53%	52,41%	1142,38	587,21	51,40%	54,90%
Santé	135,78	64,52	47,52%	5,58%	75,28	37,13	49,32%	3,47%
Education	114,71	62,66	54,62%	5,42%	156,00	50,97	32,67%	4,77%
Habitat	110,41	66,30	60,05%	5,74%	165,38	103,53	62,60%	9,68%
Environnement	97,56	87,10	89,28%	7,54%	189,76	94,68	49,90%	8,85%
Autres Secteurs Sociaux	22,66	17,47	77,10%	1,51%	48,01	18,35	38,23%	1,72%
Total Secteurs Sociaux	481,12	298,06	61,95%	25,79%	634,44	304,67	48,02%	28,49%
Administration	254,26	251,94	99,09%	21,80%	265,02	177,68	67,05%	16,61%

Source : Equipe EFD-Bénin suivant données DGPSIP/MDP, Juillet 2020

69. Mis à part l'investissement public de souveraineté de l'Administration, les secteurs des infrastructures (306 Milliards FCFA), eau & électricité (130 Milliards FCFA) et Agriculture (123 Milliards FCFA) ont plus bénéficié d'affectation de ressources financières sur la période 2011-2015.

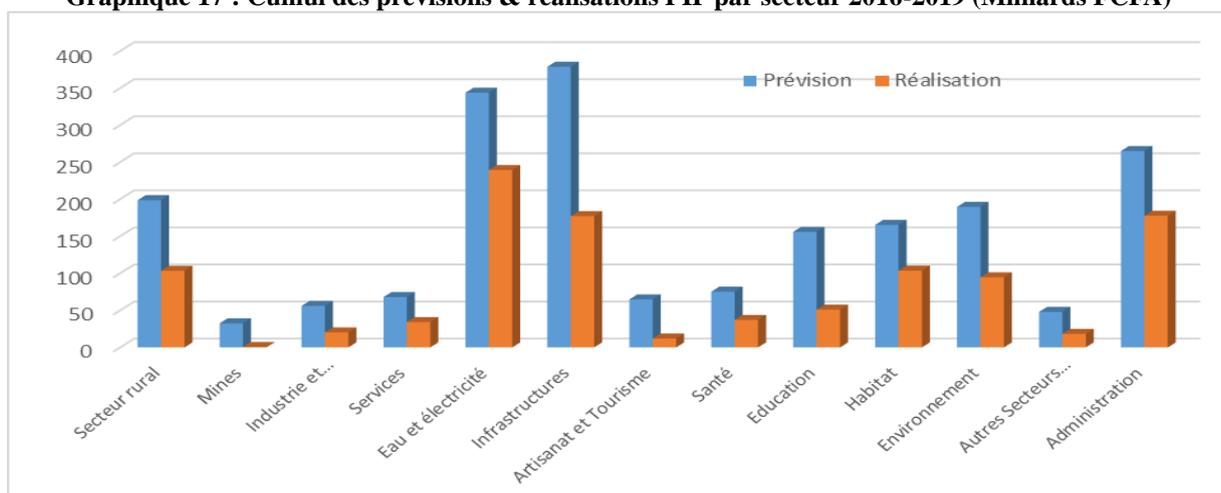
Graphique 16 : Cumul des prévisions & réalisations PIP par secteur 2011-2015 (Milliards FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données DGPSIP/MDP, juillet 2020

70. Sur la période 2016-2019, on note que les secteurs des infrastructures (177,12 Milliards FCFA), eau & électricité (239,43 Milliards FCFA), Agriculture (103,5 Milliards FCFA) et Habitat (103,5 Milliards FCFA) ont été priorités (Cf. Graphique suivant).

Graphique 17 : Cumul des prévisions & réalisations PIP par secteur 2016-2019 (Milliards FCFA)

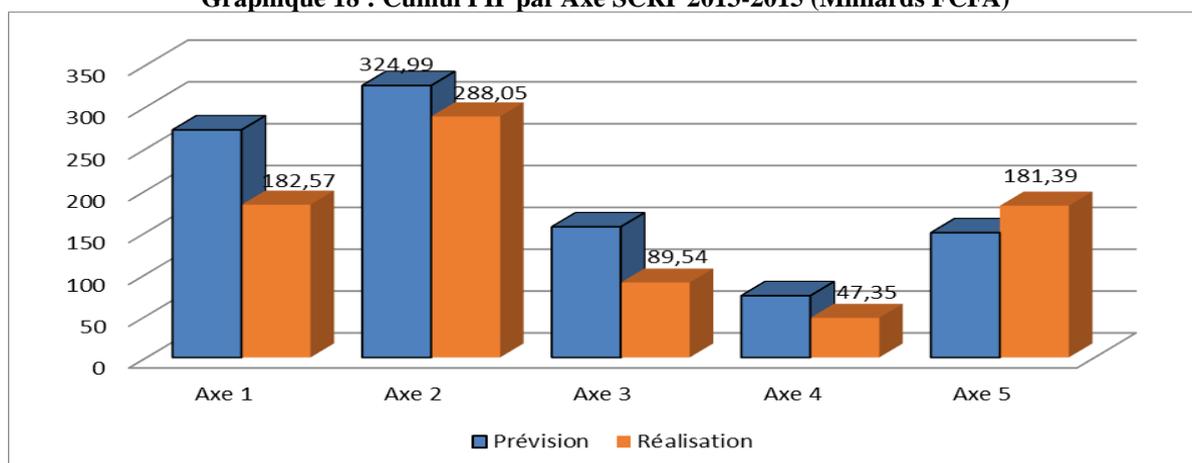


Source : Equipe EFD-Bénin suivant données DGPSIP/MDP, juillet 2020

71. En matière d'alignement des flux financiers sur les axes stratégiques de développement, la période 2011-2015 a été marquée par les cinq axes de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) que sont : 1) Accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie ; 2) Développement des infrastructures ; 3) Renforcement du capital humain ; 4) Renforcement de la qualité de la gouvernance ; et 5) Développement équilibré et durable de l'espace national.

72. Le cumul du PIP par axe stratégique, sur la période 2013-2015, renseigne que l'Axe 2 (288 Milliards FCFA), l'Axe 1 (183 Milliards FCFA) et l'Axe 5 (181 Milliards FCFA) ont plus bénéficié de ressources de l'Etat.

Graphique 18 : Cumul PIP par Axe SCRP 2013-2015 (Milliards FCFA)



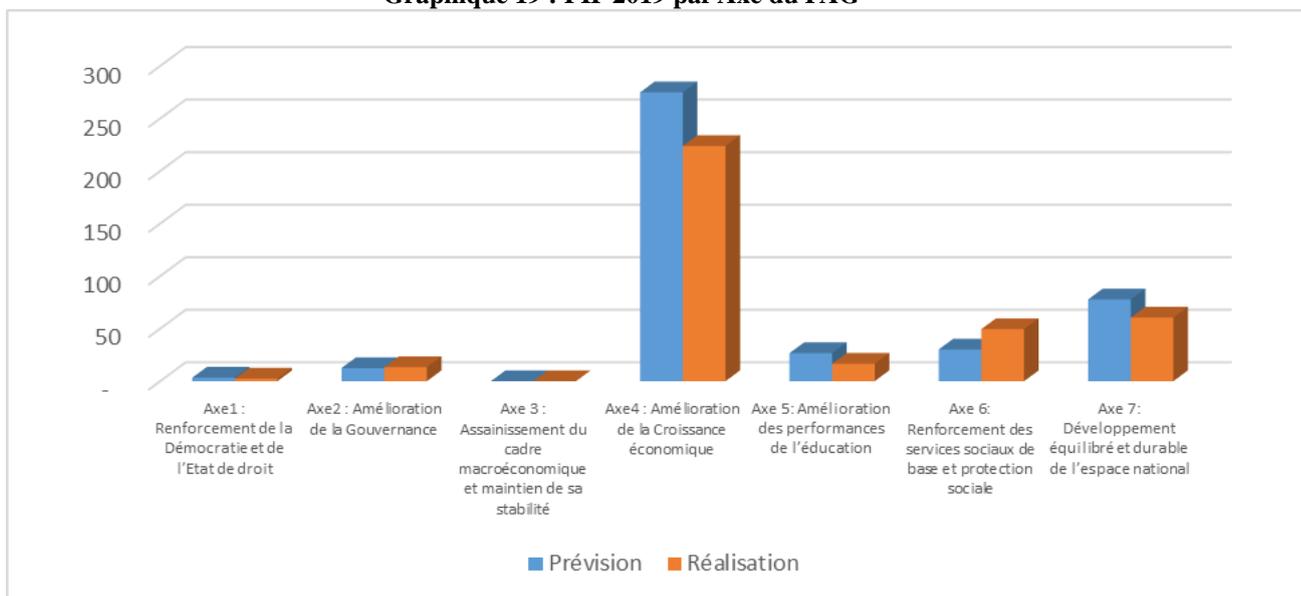
Source : Equipe EFD-Bénin suivant données DGPSIP/MDP, Juillet 2020

73. Le PAG 2016-2021 comporte sept axes stratégiques que sont : 1) Renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ; 2) Amélioration de la gouvernance ; 3) Assainissement du cadre macroéconomique et maintien de sa stabilité ; 4) Amélioration de la croissance économique ; 5) Amélioration des performances de l'éducation ; 6) Renforcement des services sociaux de base et protection sociale ; et 7) Développement équilibré et durable de l'espace national.

74. En 2019, l'axe 4 Amélioration de la croissance économique a bénéficié d'environ 65% des

ressources du PIP suivi de l'axe 7 Développement équilibré et durable de l'espace national (18%) et de l'axe 6 : renforcement des services sociaux de base et protection sociale (7%) comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 19 : PIP 2019 par Axe du PAG

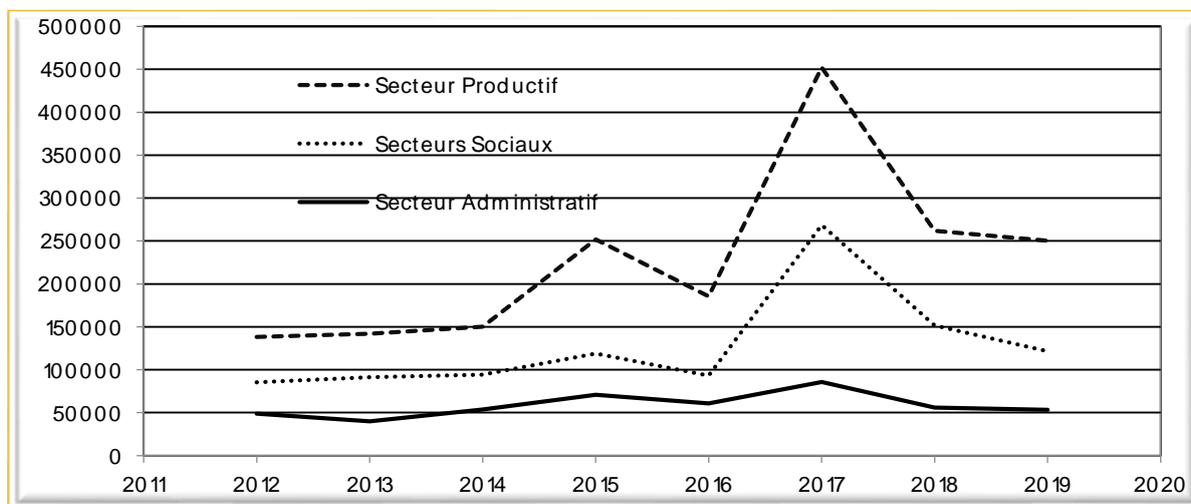


Source : Equipe EFD-Bénin suivant données DGPSIP/MDP, Juillet 2020

75. L'analyse de l'évolution des allocations d'investissements par grands secteurs du PIP, fait ressortir que depuis 2012, la part des ressources allouées aux Secteurs Productifs est constamment plus importante que celles des autres Secteurs du PIP. Cette tendance est également conservée pour les Secteurs Sociaux par rapport au secteur Administration. Ces informations confirment l'ordre de priorité des interventions du Gouvernement en matière de croissance économique.

76. En outre, il est noté que simultanément dans les trois secteurs, les variations des crédits d'investissements sont de même nature, avec un pic relatif en 2015, un creux relatif en 2016. Une croissance exponentielle a été observée en 2017 au niveau des secteurs productifs et des secteurs sociaux qui ont connu une chute en 2018 et une chute relative en 2019 en même temps que le secteur Administration comme l'indique le graphique suivant

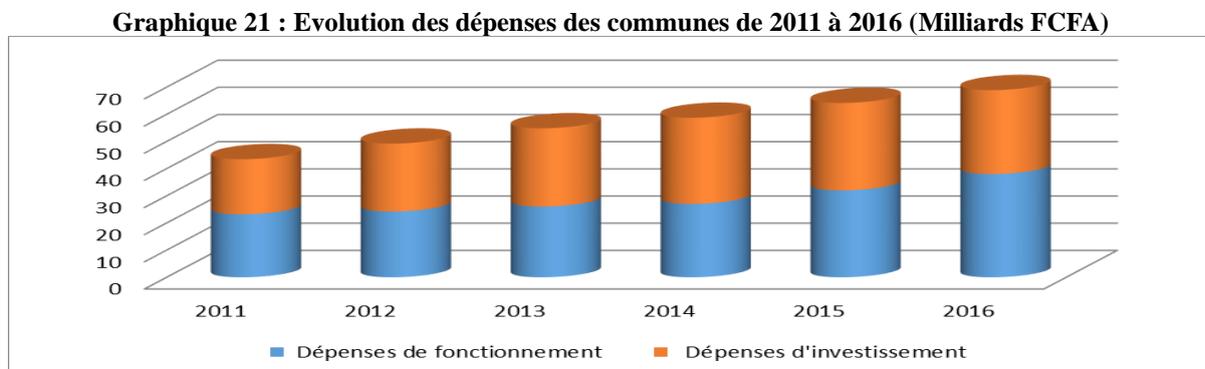
Graphique 20 : Evolution du PIP par grands secteurs de 2012 à 2019



Source : DGPSIP/MPD, 2019

3.2.1.2.2. Affectation des flux des Collectivités locales

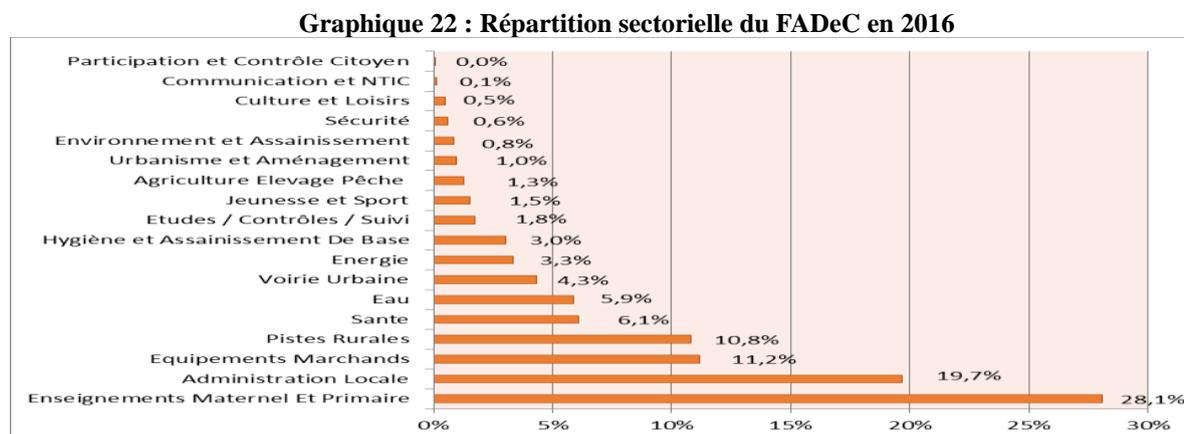
77. Les dépenses totales de l'ensemble des communes du Bénin, sur la période 2011-2016, ont été réparties en moyenne à 50% pour le fonctionnement et 50% pour les investissements, comme l'indique le graphique ci-après.



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données CONAFIL, août 2018

Les ressources transférées par le Gouvernement aux communes sont passées de 31,7 Milliards FCFA en 2017 à 45,7 Milliards FCFA en 2019.

78. La majeure partie des investissements réalisés par les communes sont financés par le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). La répartition sectorielle du FADeC engagé en 2016 par les Communes se présente comme suit :



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données CONAFIL, août 2018

79. Le tableau suivant nous présente la part pour chacun des six secteurs prioritaires d'investissement des Communes au cours des gestions 2013 à 2016, en termes de ressources FADeC engagées.

Tableau 5 : Part des secteurs prioritaires d'investissement FADeC des gestions 2013 à 2016

SECTEUR	2016	2015	2014	2013
Enseignements maternel et primaire	28,09%	30,98%	30,26%	35,89%
Administration locale	19,68%	14,48%	15,29%	13,82%
Pistes rurales	10,82%	12,39%	10,00%	9,55%
Equipements marchands	11,18%	11,59%	10,80%	9,33%
Voirie Urbaine	4,32%	6,03%	4,88%	6,82%
Santé	6,11%	6,37%	5,09%	6,73%

Source : CONAFIL, Janvier 2018

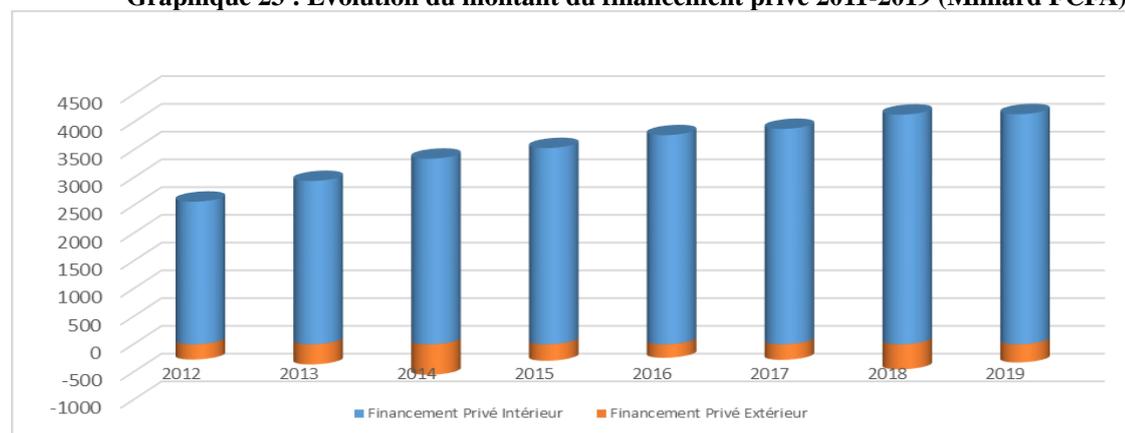
3.2.1.2 Flux du financement privé

80. Les flux de financement privé sont perçus ici comme ceux mobilisés par des acteurs économiques non financiers (entreprises privées, autres entités productives privées, ONG, OSC et Organisations philanthropes, etc.) autres que les administrations publiques, auprès des agents économiques résidents ou non-résidents, et qui pourraient servir à financer leurs projets et/ou activités de développement économique et social.

81. Conformément au document du guide d'élaboration de l'EFD et au regard des sources formelles et régulières au Bénin, les flux des financements privés internes sont approximés par *l'encours des crédits accordés par les banques secondaires et les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD)* aux privés, les Etablissements financiers purs étant absents du marché, et la *capitalisation boursière des entreprises privées à la BRVM*. Les entrées nettes de financement reçus par les privés en provenance du Reste du Monde sont estimées ici par les soldes des balances des *Transferts courants du secteur privé*, des *Transferts en capital reçus de l'extérieur par les ONG & OSC* et des *Investissements étrangers*.

82. A l'image de son faible niveau d'organisation et de développement (prépondérance de l'informel et de micro et petites entreprises), la mobilisation de financement du secteur privé béninois par les flux formels est encore très faible, par rapport aux attentes, et représente en moyenne 40% du financement national. En 2019, la mobilisation globale du financement pour le développement par le secteur privé est estimée à environ 3819 Milliards FCFA, contre 2377 Milliards FCFA en 2011. Le financement formel mobilisé par les acteurs privés est dominé en moyenne à plus de 80% par les flux privés intérieurs. L'évolution et la répartition sur la période 2011-2019⁷ de la masse globale des flux de financement privé se présentent comme ci-après :

Graphique 23 : Evolution du montant du financement privé 2011-2019 (Milliard FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

83. La légère baisse de mobilisation de financement notée en 2015 est due à un contexte international et régional peu favorable, marqué par une demande moins vigoureuse et une baisse des cours des matières premières. Sur le plan national, il faut également souligner que les sources officielles de financement ont beaucoup plus eu à répondre à la demande publique intérieure de financement, à partir de l'année 2015.

⁷ Pour l'année 2017, la mobilisation globale de financement privé a été estimée, pour non disponibilité de certaines données réalisées

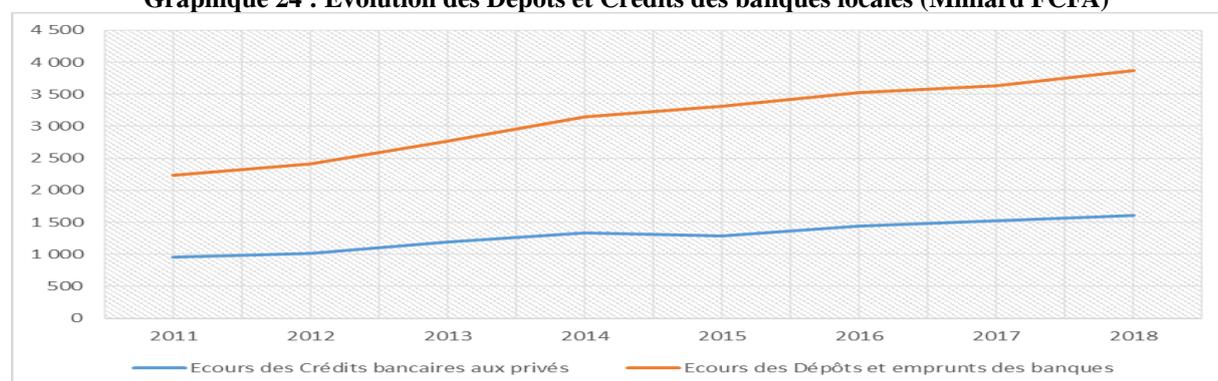
3.2.1.2.1. Financement privé intérieur

84. Le financement privé intérieur est passé d'environ 2377 Milliards FCFA en 2011 à 4145 Milliards FCFA en 2019. Le total des encours de crédits accordés par les banques et les SFD aux privés s'élève à environ 1819 Milliards FCFA à fin 2019, soit 42% du financement privé intérieur.

85. Sur le montant global de 1819 Milliards FCFA de crédits accordés aux privés, les banques ont eu à octroyer 1648 Milliards FCFA, soit une part d'environ 91%.

86. Les **banques** créatrices de monnaie demeurent structurellement la principale source de financement pour le développement du secteur privé formel. Mais, elles octroient très peu de crédits à long terme aux opérateurs privés. L'évolution comparée sur la période 2011-2018 des dépôts & crédits se présente comme ci-après :

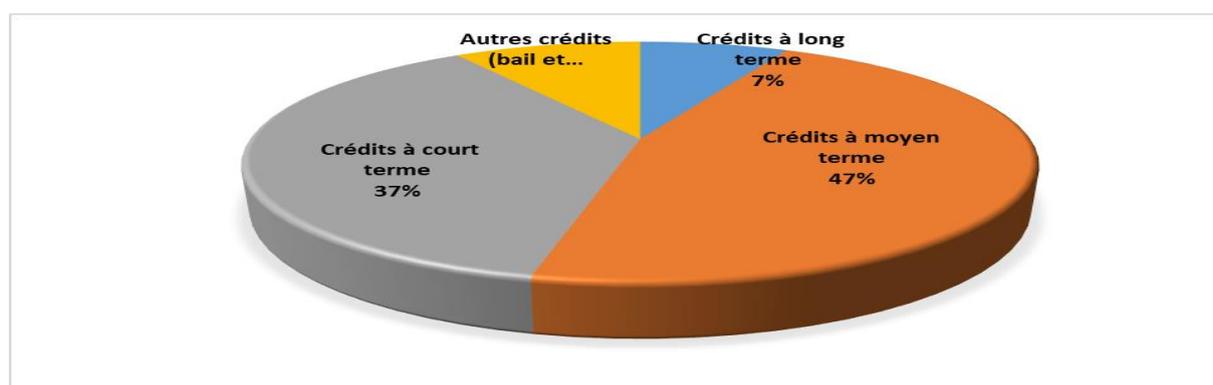
Graphique 24 : Evolution des Dépôts et Crédits des banques locales (Milliard FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

87. En 2016, la répartition du portefeuille de crédit des banques commerciales, comme l'indique la figure ci-dessous, renseigne qu'elles concèdent essentiellement des crédits à court et moyen termes.

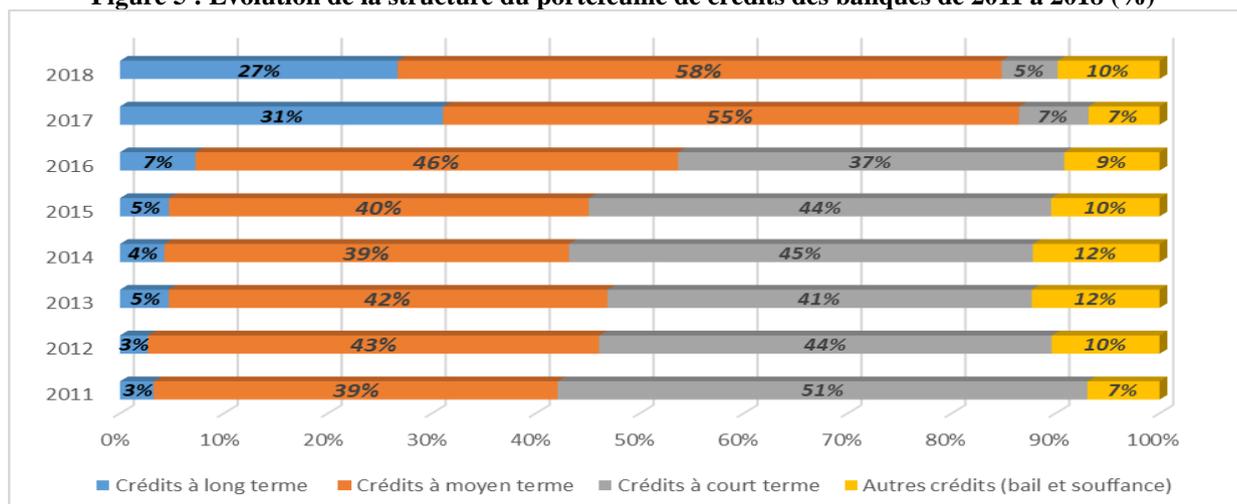
Figure 4: Répartition du portefeuille de crédits des banques en 2016 (Milliard FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

88. Le portefeuille de crédit des banques commerciales a pris du volume passant d'environ 950 Milliards FCFA en 2011 à 1608 Milliards FCFA en 2018. Ce portefeuille connaît à partir de 2016 de moins en moins de crédits à court terme (51% en 2011 à 5% en 2018) au profit des crédits à long terme et des crédits à moyen terme comme le montre le graphique suivant :

Figure 5 : Evolution de la structure du portefeuille de crédits des banques de 2011 à 2018 (%)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, Juillet 2020

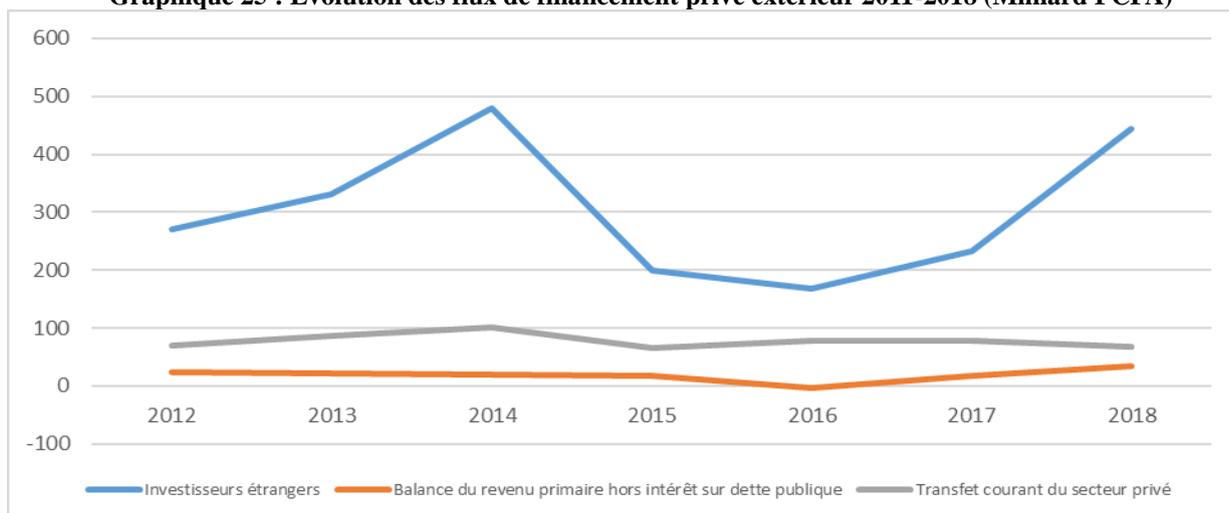
89. Au niveau des Systèmes Financiers Décentralisés, l'encours de crédit dont bénéficie les opérateurs privés est passé de près de 83 Milliards FCFA en 2011 à plus de 170 Milliards FCFA en 2019, suivant un taux moyen d'accroissement annuel de 11%. Le coût encore élevé des crédits accordés par les **Institutions de microfinance** fait qu'elles sont très peu sollicitées par les opérateurs économiques privés pour le financement de leurs investissements.

90. Au Bénin, seule la Banque Of Africa (BOA-Bénin) est cotée à la Bourse Régionale de Valeurs Mobilières depuis le 17 novembre 2000. Sa capitalisation est passée de 48 Milliards FCFA en 2011 à 169 Milliards FCFA en 2016. Les efforts pour y introduire d'autres sociétés privées nationales sont en cours.

3.2.1.2.2. Financement privé extérieur

91. Comme le montre le graphique suivant, le financement privé extérieur sur la période 2012-2019 est, par ordre d'importance, composé notamment des soldes des balances des **Investissements Etrangers** (47%), des **Transferts Courants du secteur privé** (33%) et des **Transferts en Capital** reçus par les ONG & OSC (20%). Tiré par le solde de la balance des investissements étrangers, sa participation au financement est très instable. Après un bond significatif entre 2013 et 2014 où il est passé respectivement de 362 Milliards FCFA à 549 Milliards FCFA, il a subi une régression en 2015 et 2016. Cette chute est essentiellement liée à l'attentisme dû à l'organisation des élections présidentielles de mars-avril 2016. Après l'installation du nouveau Gouvernement, le financement privé extérieur formel a repris passant de 279 Milliards FCFA en 2017 à 450 Milliards FCFA en 2018 puis à 326 Milliards FCFA en 2019.

Graphique 25 : Evolution des flux de financement privé extérieur 2011-2018 (Milliard FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, août 2019

92. Instables au cours de la période sous revue, les IDE sont en nette progression depuis l'année 2016. En 2018, ils se sont élevés à environ 102 Milliards FCFA, contre 98 Milliards FCFA et 69 Milliards FCFA respectivement en 2017 et 2016. Les principaux pays de départ des IDE reçus par le Bénin depuis 2014 sont la France, la Suisse, les Etats-Unis, le Brésil, le Nigéria, les pays de l'UEMOA et de la CEMAC.

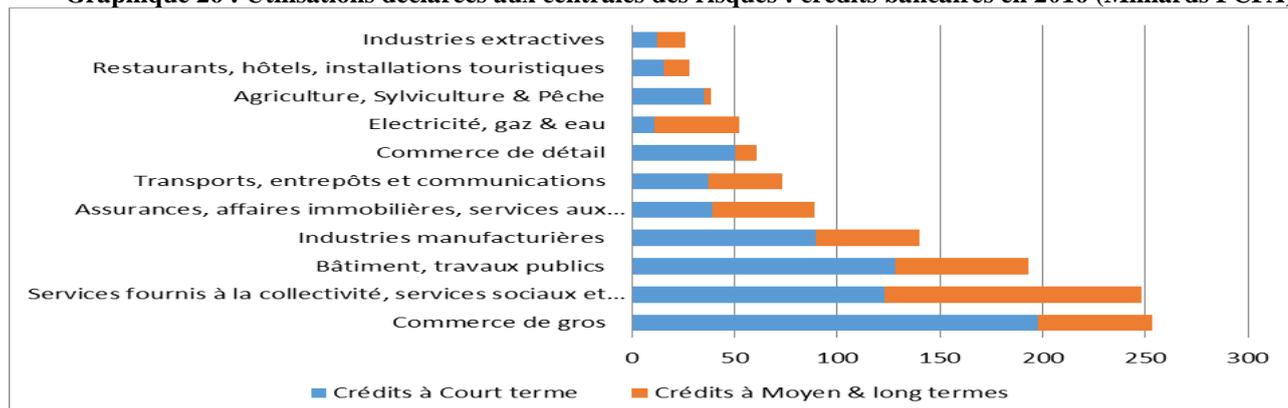
93. Le transfert courant net du secteur privé a aussi légèrement fluctué sur la période 2011 à 2018. Il est constitué principalement de **l'Envoi de Fonds des Travailleurs** qui a connu, excepté l'année 2015, une augmentation constante de près de 18% sur la période 2011 à 2016, où il est respectivement passé de 48,7 Milliards FCFA à 79,2 Milliards FCFA. Destiné prioritairement au soutien à la consommation privée, le niveau actuel de ce flux est jugé relativement faible par rapport aux versements reçus dans les pays comme le Ghana (2 Milliards \$US), le Togo (287 millions \$US) et le Burkina Faso (397 millions \$US) et en tenant aussi compte du ratio fonds versés/population. Le gouvernement béninois reconnaît l'importance d'une collaboration fructueuse avec la diaspora pour booster sa participation aux investissements directs étrangers. Ainsi, le PAG 2016-2021 prévoit de signer un **Pacte de partenariat Gouvernement-Diaspora** afin de tenir compte des besoins de la diaspora dans la sphère politique nationale et favoriser les investissements des revenus de la diaspora, notamment en mettant en place un **régime fiscal favorable à l'investissement** dans les secteurs cibles au Bénin.

94. Le **Transfert en capital reçu par les ONG et les Organisations de la Société Civile (OSC)** regroupe les dons liés aux projets qu'elles gèrent, en lien avec le Gouvernement. Le pic de cette ligne de financement extérieur a été atteint, au cours de la période sous revue, en 2014, où elle s'est élevé à un peu plus de 61 Milliards FCFA. Elle n'est que de 39 Milliards FCFA en 2018. Ces entrées de fonds proviennent généralement des PTF traditionnels et profitent naturellement aux secteurs prioritaires définis par l'Administration Publique.

c. 3.2.1.3. Affectation des flux privés

95. Les utilisations déclarées aux centrales des risques des crédits (court, moyen & long termes) accordés par les banques, au cours de l'année 2016, à l'ensemble des opérateurs nationaux, sont prioritairement orientées vers les secteurs du Commerce de gros, des BTP, des Industries manufacturières et des Assurances & affaires immobilières. Les secteurs de l'Agriculture, de l'Electricité & eau et des Industries extractives bénéficient très peu des affectations de crédits bancaires.

Graphique 26 : Utilisations déclarées aux centrales des risques : crédits bancaires en 2016 (Milliards FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin, suivant données BCEAO, août 2018

d. 3.2.1.4. Autres potentielles sources de financement

96. *Partenariats publics privés (PPP)* : Encore très peu développés au Bénin, les PPP occuperont une place primordiale dans la réalisation du PAG. Il est prévu que 61% des 9 039 Milliards FCFA (16,4 Milliards US) nécessaires pour la réalisation des projets du PAG proviennent du secteur privé. Le Gouvernement a déjà pris l'initiative de développer et approuver en Conseil des Ministres quelques contrats de PPP dont l'exécution avait été retardée par des difficultés d'applicabilité de la loi du 28 juin 2017 portant cadre juridique du partenariat public-privé en République du Bénin. Cet obstacle étant déjà levé, cette source de financement est potentiellement porteuse d'importants investissements de développement. D'autres dispositions techniques et pratiques sont en cours pour la signature des premiers véritables contrats PPP au Bénin.

97. *Responsabilité sociale des entreprises* : C'est le concept selon lequel les entreprises qui y adhèrent ont l'obligation d'accepter et de gérer au mieux l'impact de leurs actions sur l'environnement et sur la société dont elles font partie. L'Etat devrait intervenir pour inciter ces dernières à assumer leur responsabilité sociale (RSE). Mais pour créer le meilleur cadre d'épanouissement de l'initiative privée et des marchés, l'Etat doit être accompagné par la société civile dont le rôle est de veiller à l'éthique, voire la lutte contre la corruption.

98. *Fonds Vert pour le Climat* : Il a été initié et mis en place au début des années 2010, par 194 Gouvernements signataires de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), le Green Climate Fund chargé d'aider à maintenir l'augmentation de la température atmosphérique de la planète en dessous de 2 degrés Celsius. Doté initialement de 10,2 Milliards USD, le Fonds Vert Climat a commencé à investir ses ressources pour soutenir la transition des pays en développement vers un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilient au climat, permettant l'atteinte des ODD. Déjà en novembre 2015, le Conseil d'Administration du GCF a approuvé le financement de la première série de huit premiers projets bénéficiaires de ce fonds, parmi lesquels trois sont portés par le Sénégal, le Malawi et le Fonds Kawi Safi Ventures installé en Afrique de l'est. Au Bénin, il a été mis en place le Projet de préparation du Bénin à l'accès au Fonds Vert pour le Climat. Financé par le Ministère Allemand de l'Environnement, les activités de ce projet ont effectivement démarré en mars 2016 et visent à aider le pays à remplir les critères d'accès au Fonds Vert pour le Climat. Le Fonds National pour l'Environnement et le Climat (FNEC), le PNUE, la FAO, la BOAD, le PNUD, et l'OSS ont obtenu leurs accréditations pour porter des projets au profit du Bénin. Des appels à projets sont déjà lancés en vue de recueillir des projets portés par des acteurs béninois.

Encadré 1 : Cas des financements innovants

Les sources de financement ne sont pas suffisamment exploitées au Bénin et leur potentialité n'est pas bien cernée.

1. les sources internes

- *Les taxes innovantes* : Le Bénin a pris plusieurs initiatives de taxation innovante, notamment celle sur les prestations GSM (téléphonie portable). Mais la contribution de ces taxes au budget reste minime (13,1 Milliards FCFA en 2014), et d'autres taxes innovantes comme la taxe carbone restent à introduire. Le Gouvernement a renoncé en septembre 2018 à appliquer une taxe sur les réseaux sociaux.
- *Les financements innovants PME* : Le capital-risque (venture capital). Au Bénin, les fonds de capital-risque ont vu le jour comme (Fonds Ouest africain d'investissement (FOAI), Ebano Finance SAS, Cauris, etc.), mais leurs interventions restent mineures. Le crédit-bail a fait récemment l'objet d'une loi en février 2017, mais ne connaît pas une grande utilisation au Bénin. La dernière innovation est celle de la BOA qui a mis en place un guichet dénommé EQUIPBAIL-BENIN qui offre aux entreprises, quelle que soit leur taille, un instrument qui leur permet de satisfaire leurs besoins d'investissements.
- *Les banques spécialisées* : Parmi les 14 banques qui existent sur la place de Cotonou, on compte juste la banque de l'Habitat. Sinon le Bénin ne compte pas de banque spécialisée sur le financement des PME, ou dans un secteur spécifique comme le secteur agricole malgré la demande du secteur privé de disposer d'un guichet de financement bancaire dédié au PME/PMI.
- *La philanthropie* : Le Bénin compte beaucoup d'organisations caritatives et de solidarité sous forme religieuses, des Club (Lions/rotary). Leurs participations au financement des activités d'appui aux populations ne sont pas canalisées pour faire l'objet de veille statistique ou financière suffisante.
- *Financement islamique*. L'expérience du Bénin de financement islamique est assez récente même si dans le portefeuille de sa dette il a recourt à des instruments à classer dans la catégorie APD ou commercial comme le guichet Vente à tempérament de la BID. Une banque commerciale Coris Bank a ouvert une branche islamique selon les principes de la finance islamique : inexistence de taux d'intérêt, prohibition de secteurs jugés illicites, clause d'obligation de partage des profits ou des pertes entre associés, en plus de l'obligation d'adosser toute transaction financière à un actif tangible. Le Bénin pourrait expérimenter l'émission d'obligation sukuk pour diversifier la base de ses investisseurs.

2. les sources externes

- *Les fonds mondiaux ont été créés* pour financer la santé (GAVI, Fonds mondial contre le SIDA/tuberculose et paludisme) et l'environnement (fonds vert climat, GEF et CIF). Le Bénin a beaucoup bénéficié des fonds santé (GAVI 109 millions USD) et de Unitaid (4,1 millions USD 2006-2016); mais relativement peu des fonds environnement (à fin 2017, le fonds vert climat lui a fourni 1,5 millions USD à titre d'appui institutionnel et du 6ème Global Environment Facility-GEF 10,078 millions US. Le Bénin est actuellement dans un processus d'accréditation au FEM et au Fonds Vert Climat⁸(75 Milliards CFA).
- *Fonds de la diaspora* : Ils ne sont pas encore utilisés dans l'UEMOA encore moins au Bénin qui envisage de s'y lancer. Le Nigéria qui a levé 300 millions USD est dans la zone CEDEAO une expérience dont le Bénin pourrait s'inspirer.
- *Les obligations et prêts innovants* : Pendant la dernière décennie, beaucoup de pays ont emprunté des obligations ou prêts « contra-cycliques », qui contiennent une flexibilité pour réduire les remboursements en cas de choc exogène. Ils ont aussi émis des obligations « vertes » pour protéger l'environnement, des obligations diaspora pour mobiliser l'épargne de la diaspora. Le Bénin n'a pas encore bénéficié de ces instruments.
- *Les partenariats public-privés* : Bien des pays ont adopté des systèmes de financements des grandes infrastructures à travers des PPP. Le Bénin a exécuté des projets à une échelle relativement limitée, surtout avec le Port de Cotonou dont la gestion est confiée au Port d'Anvers de la Belgique et dans le secteur Energie.
- *Le financement mixte* : La combinaison fonds publics/fonds privés fait partie d'une tendance globale visant à une plus grande implication des outils commerciaux et financiers dans l'agenda 2030 du développement. Les institutions européennes de financement du développement ont sensiblement augmenté leurs portefeuilles combinés ces dernières années (10,9 à 37,2 Milliards d'euros entre 2005 et 2017). Par ailleurs, le Nigéria a mis en place un Fonds pour le financement agricole au Nigéria qui utilise des instruments de quasi-fonds propres, de capitaux propres et obligataires pour structurer des investissements. Le Bénin n'a pas encore expérimenté ce mécanisme.

⁸ Il s'agit du programme de développement de l'agriculture, du transport fluvial, et du tourisme dans la Vallée du Niger au Bénin (PIACC- DAT Vallée du Niger au Bénin) comportant 7 projets

IV. LE FINANCEMENT DES ODD : SCENARIO ET BESOINS

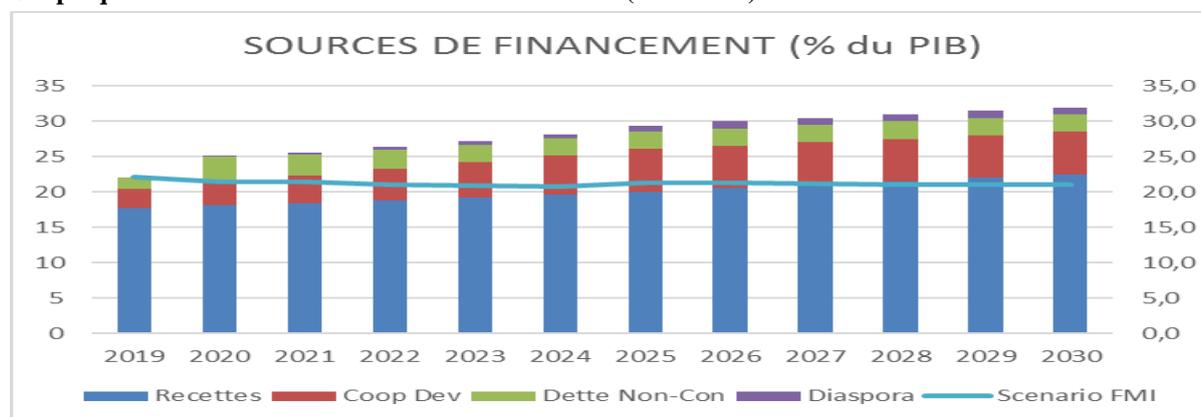
4.1 Le scénario de financement des ODD et du PC2D.

99. En se fondant sur les hypothèses retenues pour les différents types de financement ci-dessous, on peut envisager une mobilisation accrue du financement pour le développement du Bénin par :

- Une hausse plus rapide des *recettes fiscales* qui devrait passer de 17,7% du PIB en 2018 à 22,5% du PIB en 2030 consécutive à la mise en œuvre des réformes et au recouvrement du gisement fiscal non exploité ;
- Un volume important de flux de la *coopération au développement* grâce à une augmentation de l'APD et de la coopération sud-sud, et une utilisation accrue des fonds mondiaux. Elle passerait de 2% à 6% du PIB en 2025 pour se stabiliser par la suite ;
- Une utilisation accrue (mais prudente) de la *dette publique*, avec des emprunts additionnels annuels de 2% du PIB (sans s'approcher des seuils de viabilité de la dette) ;
- Une focalisation des *flux de la diaspora* vers des investissements publics ou privés, grâce à diverses mesures pour les attirer, dont une réduction des coûts de transfert afin de les encourager à passer par les circuits formels – mobilisant ainsi plus de 1% du PIB par an.
- Une mobilisation des *partenariats public-privé* (PPP) pour des projets d'infrastructures rentables, ayant un impact important sur les ODDs et négociés à des coûts et risques financiers minorés, et avec des décaissements d'environ 1% du PIB par an.

100. Le graphique ci-dessous montre que selon ces hypothèses, le financement du développement monterait jusqu'à 33% du PIB en 2030, dépassant considérablement le montant nécessaire pour les dépenses ODD. Cette tendance contraste avec celle prévue dans le dernier Article IV FMI qui prévoit une légère baisse du financement de 22,1% à 21% du PIB en 2030. Elle ne prend pas en compte la possibilité de financement des ODD à travers les projets exécutés par des MPME à financement privé, ou par les OSC/ONG ou fondations/philanthropes. Evidemment, parce que le niveau de financement prévu n'atteint les besoins calculés que pendant les dernières années, le Gouvernement devra maximiser l'efficacité des dépenses et des financements en termes de résultats, et prioriser les dépenses les plus transformateurs (les « accélérateurs clés »), pour maximiser le progrès vers les ODD.

Graphique 27 : Evolution des sources de financement (% du PIB) 2019-2030



Source : FMI, 2018

4.2 Les besoins de financement pour les ODD

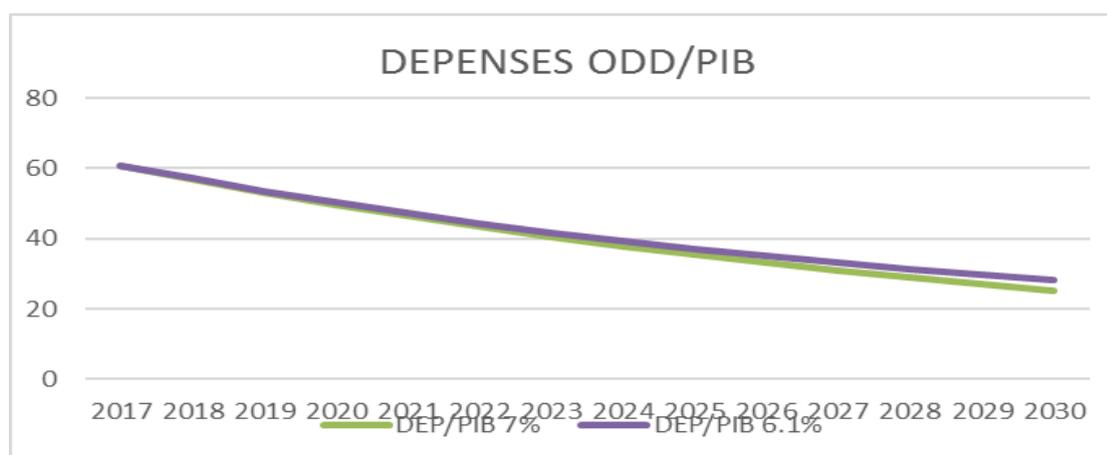
101. Plusieurs documents officiels font une estimation des dépenses nécessaires pour atteindre les objectifs de développement du Bénin. Toutefois, le Gouvernement a réalisé, avec l'appui du PNUD et du FMI, deux études sur les montants à mobiliser pour l'atteinte des ODD en 2030.

102. Le Gouvernement a décidé, en concordance avec l'objectif à long terme de l'EFD, qui est d'examiner les perspectives de financement de l'Agenda 2030, que le présent rapport devrait mettre l'accent sur les documents qui analysent les besoins à long terme, sans pour autant ignorer le grand intérêt à commencer à intégrer d'ores et déjà les besoins prioritaires-ODD dans les lois de finances et le CDMT⁹.

103. La DGCS-ODD, avec l'appui du PNUD, a fait en 2018, une étude couvrant l'ensemble des ODD jusqu'en 2030.¹⁰ Le Gouvernement a décidé de s'appuyer sur les besoins identifiés par cette étude pour réaliser son ambition de mobilisation de financement en faveur des ODDs et de l'Agenda 2030.

104. Cette étude de la DGCS-ODD présente un gap très significatif entre le niveau de dépenses actuelles (24,5% du PIB en 2017) et les besoins pour les ODD (60,8% du PIB de 2017), qui apparaît difficile à combler. Pourtant, si le Bénin maintient un taux moyen prévu de croissance de 6,1%,¹¹ le PIB connaîtra un bond de 115% entre 2018 et 2030. Suivant le graphique 26, le montant à dépenser pour les ODD ne sera que de 28% du PIB en 2030. En partant de l'hypothèse posée par le PND d'un taux de croissance de 7% en moyenne annuelle, les dépenses ODD ne représenteront que 25% du PIB en fin de période. Ces niveaux de dépenses paraissent beaucoup plus raisonnables.

Graphique 28 : Evolution des dépenses ODD/PIB 2017-2030



Source : Equipe EFD-Bénin

⁹ La version finale de ce rapport entend utiliser le CDMT 2020-22 comme situation des « dépenses de base » pour analyser les besoins additionnels par secteur qui restent à financer pour atteindre les ODD.

¹⁰ L'autre analyse à long terme a été menée par le FMI, comme étude de cas pour une étude globale des besoins de financement des ODD. Il n'a couvert que 5 secteurs : éducation, santé, eau/assainissement/hygiène, routes et électricité. Voir annexe 1 du document FMI Benin <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/12/13/Benin-Third-Review-Under-the-Extended-Credit-Facility-Arrangement-and-Request-for-Waiver-of-46464>. Le DGCS-ODD a indiqué à la mission que les besoins indiqués par cette étude pour les 5 secteurs (dépenses additionnelles de 21,3% du PIB selon le FMI) sont relativement similaires à celles de l'étude CS-ODD/PNUD pour les mêmes secteurs. Le Gouvernement a donc considéré que l'étude PNUD ODD pourrait être utilisée comme l'estimation de base pour les besoins ODD.

¹¹ Les dernières prévisions accordées avec le FMI, dans l'AVD fin 2018, prévoient un taux de croissance moyen de 6,5% jusqu'en 2023, 6% entre 2024 et 2028, et 5% pour 2029-30 : une moyenne pour toute la période de 6,1%.

4.3 Opportunités et potentiel de financement des ODD

105. Comment donc combler ce besoin de financement sans compromettre les équilibres macro-budgétaires ? Il s'agit d'identifier les sources de financement les plus prometteuses, à partir d'une approche analytique qui repose sur quatre critères :

- 1) Une revue du "potentiel" non-mobilisé des flux existants et qui sont à la portée du Bénin ;
- 2) Une référence à d'autres pays à situations économiques similaires au Bénin qui ont pu mobiliser les financements dans la perspective de l'émergence économique recherchée ;
- 3) Une identification des financements non traditionnels auxquels le Bénin pourrait avoir accès ;
- 4) L'engagement du Gouvernement, des acteurs du secteur privé et financier, des PTFs et ONG/OSCs pour doter le Bénin des capacités et moyens de parvenir aux ODD.

106. Pour assurer le maintien des équilibres macro-économiques, cette section indique et précise les flux à coûts et/ou risques élevés, notamment sur la viabilité budgétaire et le portefeuille de la dette publique.

4.3.1. Sources de financement du secteur public

107. La revue de la situation tendancielle du financement du développement au Bénin a permis de noter la prépondérance du financement intérieur public portée par les recettes budgétaires de l'Etat, ainsi que de l'endettement intérieur public contractée au niveau du marché financier de l'UEMOA et des banques nationales, et le crédit bancaire aux PME. Malgré les efforts de réformes et les besoins de financement des OMD et ODD, la coopération internationale est restée relativement faible ; et en termes nets, les flux de financement extérieur vers le secteur privé (investissements extérieurs directs et de portefeuille) sont restés insignifiants.

108. **Les recettes budgétaires.** Du fait d'importantes réformes et de la volonté affichée par les autorités, l'on a remarqué, une progression continue de la mobilisation des recettes totales à 17,7% du PIB en 2018 malgré la baisse à 11,9% en 2019. Suivant les projections du FMI, les recettes totales devraient atteindre 18,2% du PIB en 2020. Pourtant, ce niveau reste bien en dessous du seuil de 20% fixé par l'UEMOA, et des autres pays comparables au Bénin (en 2017, le médian pour les pays en développement à faible revenu était de 23,6% du PIB, selon le FMI). Dans son rapport global sur les ODD, le FMI suggère qu'il devrait être possible, pour chaque pays à faible revenu, d'accroître les recettes budgétaires de 5% du PIB. En outre, des études faites par le CERDI et le FMI ont estimé que la collecte des recettes n'atteint que 75% de son potentiel, selon les caractéristiques économiques du Bénin. Autrement dit, le Bénin pourrait en 2030 atteindre un niveau de collecte de 22,5% du PIB, soit une hausse annuelle de 4,8% du PIB à compter de 2018. Ce progrès dépend du renforcement des politiques fiscales, des mesures hardies de recouvrement de recettes, notamment des taxes innovantes et de la lutte contre les effets « spillover » des politiques d'autres pays, et l'incidence de la hausse des recettes/PIB, quand le PIB par habitant apparaît plus élevé (voir en plus de détail dans la « feuille de route » ci-dessous)

109. **La dette.** Il existe sans doute plusieurs options d'emprunts pour financer les ODDs :

- Le Bénin a émis en mars 2019 une obligation sur le marché Eurobond (500 millions d'Euro, avec un taux d'intérêt de 5,75% et une maturité de 7 ans), et pourrait émettre des montants similaires à l'avenir ;

- Le Bénin a émis des titres et des obligations sur le marché financier régional (BRVM-Abidjan), à des taux d'intérêt de 6,1% et 7,2%, et une maturité d'entre 6 mois et 5 ans pour les émissions les plus récentes. Son stock de titres était de 1,416 Milliards FCFA au 31 mars 2019, soit 14% du marché régional total.¹²

- Dans les dernières années, le Bénin a emprunté auprès des banques nationales, pour « préfinancer » l'exécution de projets publics. Ces opérations se sont révélées très coûteuses, avec des taux d'intérêt de 7,5% et des périodes de maturité de 5 ans. Le Gouvernement a refinancé 171 Milliards FCFA (3% du PIB) de ces opérations avec un prêt extérieur beaucoup moins cher en 2018, et a décidé de renoncer à l'option du préfinancement.

- Divers créanciers bilatéraux (Chine, Turquie, Inde et même des créanciers OCDE) seraient disposés à fournir au secteur privé des crédits à l'exportation à taux d'intérêt compris entre 6 et 8%.

110. La question clef pour tout nouvel emprunt est son impact sur la viabilité de la dette. Le Bénin est actuellement classé pays à « risque modéré » d'endettement selon le FMI, avec une valeur actualisée (VA) dette extérieure/PIB de 21% comparé au seuil de 40%, et VA de dette publique totale/PIB de 48% comparé au seuil de 55%. La préoccupation principale du Gouvernement est le service de la dette qui absorbe plus de 40% des recettes jusqu'en 2020 (plus de 80% pour la dette intérieure), mais qui a toutefois été réduite par le refinancement obtenu. Pourtant, les projections à long-terme de la dernière Analyse de viabilité de la dette (AVD) envisagent une baisse de 17% de la dette extérieure/PIB ; de 26% de la dette totale/PIB, et de 25% du service de la dette/recettes en 2030. Ces projections laissent donc une marge d'emprunt additionnel en termes de VA/PIB sans risque de dépasser les seuils pour la dette extérieure ou la dette totale. Le Gouvernement pourrait envisager d'emprunter à peu près 2% du PIB chaque année, ce qui porterait les ratios d'endettement extérieur à 32% du PIB et de la dette totale à 41% du PIB en 2030. Il serait judicieux de privilégier l'affectation de l'emprunt aux projets à rendement économique élevé pour maximiser la capacité du pays à rembourser sa dette, et qu'il négocie ou fixe les conditions les plus favorables possibles pour minimiser le fardeau de service.

111. *La coopération au développement* repose sur trois leviers :

- a. Selon l'OCDE, la part de l'**APD** dans le PIB du Bénin à fin 2016 était de 5,7%, bien en dessous du Burkina Faso (9,2%) et du Niger (12,9%). Par ailleurs, elle ne représente que 1,12% du total reçu par l'Afrique subsaharienne. En termes de montants d'APD injectés au Bénin, le total est de 2% du PIB dont 1% en dons (5% et 4% au Burkina Faso). Au niveau global, même si l'APD risque de stagner, selon divers partenaires, elle devrait être de plus en plus concentrée sur les PMA. Les perspectives devraient être bonnes pour une augmentation de l'APD au Bénin qui pourrait se fixer comme objectif de porter l'APD (fonds mondiaux compris) à 4% du PIB en 2023 en la maintenant stable par la suite. Son succès dépendra en partie de sa capacité de mise en œuvre des mesures pour accélérer la formulation et l'exécution des projets d'investissements publics ; ainsi que de la promptitude des PTFs à orienter une part de leurs ressources vers l'aide budgétaire générale ou sectorielle (qui représente actuellement 20% du financement reçu, comparé au 30% reçu par le Burkina Faso).
- b. Quant à la **coopération sud-sud**, selon l'ONU, elle croît toujours de plus de 10% par an, et cette tendance continuerait pour les prochaines 12 années, sauf crises économiques dans les pays clé comme la Chine, la Corée du Sud, la Turquie ou l'Inde. La part de la coopération sud-sud reste peu importante par rapport aux autres pays de l'UEMOA. Le Bénin pourrait se fixer comme objectif de la porter à 2% du PIB d'ici 2025, tout en veillant à ce que les conditions du financement soient plutôt concessionnelles.
- c. Les **fonds mondiaux** enregistrent une hausse de leurs ressources due aux multiples enjeux climatiques, énergétiques, et sanitaires. En effet, le Fonds Global essaie de mobiliser 14 Milliards US\$ pour la période 2020-2022 ; le fonds mondial pour l'assainissement a admis le Bénin parmi les 16 pays dont il prévoit de soutenir les programmes ; les divers fonds environnementaux, Climat et

¹² AUT, Bulletin Statistique du Marché des Titres Publics, 1^{er} trimestre 2019, disponible à <http://www.umoatitres.org/fr/le-bulletin-des-statistiques-du-4eme-trimestre-2018-disponible/>

Vert sont à la recherche de nouveaux projets nationaux ; le partenariat mondial pour l'éducation dispose de 2,3 Milliards US\$ pour 2018-2020 ; et le Green Climate Fund vient d'être doté de 10,2 Milliards US\$. Le Bénin devrait renforcer ses capacités et accroître ses efforts de mobilisation, notamment dans le domaine de l'environnement, où les objectifs des fonds sont en parfaite concordance avec quelques projets phares du PAG (préservation des aires protégées, Parc de Pandjari, tourisme vert). Ce qui pourrait produire des flux additionnels d'au moins 1% du PIB dans les années futures à inclure dans les 4% du PIB de l'APD.

4.3.2 Sources de financement du secteur privé

112. Les financements du secteur privé ne contribueront pas au comblement du gap de financement pour les dépenses publiques nécessaires à l'atteinte des ODD. Leurs perspectives ne sont donc pas quantifiées ici. L'analyse se limite à l'identification de sources prioritaires pour les feuilles de route de mobilisation de financement dans le cadre du CNFI.

113. *Le secteur bancaire* de l'UMOA est en forte croissance ces dernières années (progression annuelle moyenne de 13% du bilan), mais les crédits demeurent majoritairement à court terme et orientés vers les grandes entreprises. Les banques investissent une part grandissante de leurs liquidités dans les titres publics émis sur le marché régional. Le mobile banking se développe rapidement, une personne sur quatre utilisant ce service dans la zone. Les banques de la zone ne jouent pas pleinement leur rôle de financement des économies, surtout des PME. Elles se présentent comme des banques de dépôts à court terme qui financent majoritairement les besoins de trésorerie des grandes entreprises et des Etats.

114. Pourtant, le développement de l'activité bancaire s'est accompagné d'une augmentation des créances en souffrance. La vulnérabilité du secteur financier béninois limite le rôle des banques dans le financement du secteur privé. Selon le FMI¹³, le niveau toujours élevé des prêts non productifs (19,5% du crédit total à fin 2017) est un signe de problèmes structurels limitant le rôle des banques commerciales dans le financement du secteur privé. Pendant les années les plus récentes, les dettes du Gouvernement envers les banques ont aussi absorbé la liquidité du système bancaire, mais le reprofilage de cette dette en 2018 a libéré une partie de cette liquidité et la croissance du crédit au secteur privé qui tournait autour de 1% depuis 2016 est prévu à 6,9% pour 2019.

115. Autant dans le PND que dans le PAG et le PC2D, le Bénin a clairement opté pour le rôle central des MPME dans la transformation structurelle de l'économie à travers la mise en œuvre d'un Programme élargi de compétitivité, de restructuration et de mise à niveau. Les MPME représentent entre 80% et 95% des entreprises recensées dans l'économie béninoise,¹⁴ mais leurs conditions d'accès au crédit bancaire restent difficiles. Les raisons tiendraient d'abord de leur manque de structuration, car la plupart d'entre elles interviennent dans le secteur informel, leur incapacité à fournir des garanties exigées, la tarification des crédits destinés aux PME, le défaut d'adressage et le déficit d'information. En réponse à cette problématique qui touche toute la zone UEMOA, le Comité de Politique Monétaire (BCEAO) a autorisé, en décembre 2016, l'admissibilité au refinancement de la BCEAO des créances détenues par les établissements de crédit sur les PME éligibles au dispositif PME en vigueur depuis août 2018 en vue de favoriser leur accès au financement bancaire et accroître leur contribution au Produit Intérieur Brut (PIB) et à la création d'emplois.

116. *La microfinance* : Il y a au sein du PC2D une batterie d'actions pour assurer aussi bien la promotion que la régulation et la coordination de la microfinance afin d'en faire un outil de promotion des MPME. Au niveau de l'UEMOA, l'analyse des indicateurs d'intermédiation des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) fait apparaître une évolution relativement positive. A fin décembre 2019, le montant des dépôts collectés s'est établi à 1 473,7 Milliards FCFA contre 1 301,4 Milliards FCFA en 2018. La microfinance connaît un essor au Bénin depuis 2000, et la plupart des IMF ayant l'autorisation d'exercer sont regroupés dans l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés du Bénin (APSFD-Bénin) connue sous le nom de Consortium Alafia qui révèle que le Bénin compterait à fin

¹³ Rapport du FMI N° 18/1, juillet 2017

¹⁴ Rapport sur les conditions des banques, BCEAO, 2016

décembre 2019, 58 institutions de microfinance¹⁵ régulièrement autorisées et 484 points de services pour 2,243 millions de clients-membres. L'encours des crédits s'établirait à plus de 139,32 Milliards FCFA et le total des dépôts à plus de 97,68 Milliards FCFA. Mais le secteur est confronté à des dysfonctionnements internes, à la prolifération des institutions informelles et donc non régulées que le Gouvernement tente de combattre. Le Fonds National de la Microfinance (FNM) a annoncé d'ambitieux perspectives pour l'horizon 2021 avec l'ouverture de nouveaux chantiers dont la digitalisation des opérations de financement.

Encadré 2 : Coopération Islamique pour le Développement du Secteur Privé (CID)

La coopération islamique pour le développement du secteur privé (CID) est l'une des principales IFD multilatérales actives au Bénin. CID s'est engagé dans plusieurs projets au Bénin, mais ces projets ne se sont jamais concrétisés pour plusieurs raisons. Par exemple, deux projets ont été approuvés par le Comité des Investissements du CID pour un mécanisme de ligne de financement en faveur de la Banque Atlantique Bénin (9 millions d'euros) et de Diamond Bank Bénin (20 millions Euros). Mais les deux projets ont été annulés pour des raisons de considération des devises et de changement de propriétaire. Depuis mai 2019, CID étudie actuellement d'autres transactions potentielles avec des institutions financières pour un montant de 40 millions Euros au Bénin.

La stratégie d'investissement du CID consiste à allouer une ligne de financement aux banques locales afin d'atteindre les PME. La taille minimale des investissements directs du CID est d'environ 5 millions USD ; Cependant, très peu d'opportunités au Bénin atteignent le seuil du CID compte tenu de la prédominance des PME au Bénin. En ce qui concerne la facilité de ligne de financement, le montant des billets va de 5 à 50 millions USD, selon le bilan de l'institution financière au Bénin. Le montant de la facilité de ligne de financement dépend de l'évaluation du risque des bénéficiaires et du cadre d'évaluation interne et de la limite d'exposition de la CID.

Le processus de sélection des projets du CID est similaire à celui des autres IFD. Elle passe par le développement et l'identification des activités de l'entreprise, la validation des concepts, la diligence raisonnable, l'approbation de la direction, l'approbation du conseil, la documentation et la gestion de portefeuille. La CID a également des étapes clés en ce qui concerne les critères généraux d'éligibilité pour le financement des projets de la ligne de financement. Les entreprises de projets éligibles (bénéficiaires finaux) doivent être des entreprises privées actives dans les secteurs éligibles ayant un impact positif sur le développement local. La priorité est donnée à la sélection de projets d'investissement conformes aux ODD.

Encadré 3 : Projet SIPA Capstone - Les IFD : Faits Importants et Défis Communs

Les IFD sont axées sur les bénéficiaires et cherchent à minimiser / diversifier les risques de leur portefeuille. L'une des principales conclusions de l'étude de cas du projet Capstone montre que les IFD sont axées sur le profit. La logique qui sous-tend leurs décisions d'investissement dépend souvent des taux appliqués par les IFD, des industries dans lesquelles ils investissent, etc. Ils prennent souvent une approche régionale pour prendre leurs décisions d'investissement. Les autres facteurs à prendre en compte pour l'investissement comprennent la volatilité des taux de change et la stabilité de la politique monétaire.

Les IFD n'ont pas besoin d'aide pour mesurer l'impact à leurs propres fins. Presque tous disposent de services exclusifs de mesure ou d'évaluation d'impact connectés à leur quartier général. Cela correspond à l'approche régionale adoptée par les IFD pour prendre leurs décisions d'investissement. Par exemple, le Nigeria et les projets en Arménie sont coordonnés par la présence d'IFD en Turquie. Cela conduit à des défis communs identifiés par le projet. Les IFD travaillent avec des pays qui ont souvent des marchés de capitaux sous-développés ou non établis. Ces pays ont des ratios de garantie sur prêt élevés. En conséquence, le coût du financement par emprunt est élevé des deux côtés - les IFD facturent donc des taux d'intérêt élevés pour compenser l'absorption des risques, en transférant le coût aux créanciers, qui à leur tour manquent souvent des éléments fondamentaux pour effectuer le remboursement des prêts.

Les IFD travaillent avec des pays qui manquent souvent d'une infrastructure financière établie. En termes simples, les IFD ne disposent généralement pas de la main-d'œuvre et de l'infrastructure de base nécessaires à une tarification et à une sélection de projets efficaces. Ce problème est observé par le fait que les IFD ne disposent pas de suffisamment de personnel sur le terrain. Leur approche d'investissement indirect reflète également ce problème : Les banques locales ne fonctionnent pas aussi bien seules, et encore moins d'être un intermédiaire efficace pour les IFD. En outre, les IFD ne disposent pas d'informations de marché et de taux de référence précis et cohérents pour fixer leurs taux de prêt, ainsi que de la volatilité des marchés des changes. La tarification peut donc sembler réalisable du côté des IFD, mais les IFD pourraient avoir du mal à se concrétiser et à réaliser des bénéfices.

Les IFD rencontrent des difficultés pour trouver des projets afin de réaliser des économies d'échelle. Le modèle économique des IFD doit être à l'échelle pour atténuer les risques et atteindre la rentabilité. Cependant, la plupart des IFD rencontrent des difficultés pour trouver suffisamment de projets pour réaliser ces économies d'échelle, car les petites et moyennes entreprises (PME) dans les pays avec lesquels elles travaillent ne disposent souvent pas de la capacité nécessaire pour répondre aux exigences minimales en matière de financement direct.

¹⁵ <https://www.bceao.int/fr/documents/credit-et-microfinance>

117. **Investissement extérieur privé** : Le PND tout comme le PC2D relève la nécessité d'améliorer le climat des affaires comparable aux pays émergents en vue d'attirer davantage d'IDE et des investisseurs privés dans les secteurs porteurs. Les effets persistants de la récession du secteur de matières premières ont pesé sur les IDE en Afrique subsaharienne, les entrées ayant diminué de 28% pour atteindre 28,5 Milliards USD. Les flux d'IDE vers l'Afrique de l'Ouest ont reculé de 11%, notamment du fait de la déprime de l'économie nigériane. Toutefois, à la faveur d'une reprise du prix des produits de base et d'une coopération économique interrégionale renforcée, les flux d'IDE vers l'Afrique devraient augmenter d'environ 20% en 2018-2019 pour atteindre 50 Milliards USD.

118. Si l'on s'en tient à la position extérieure globale du Bénin, le financement extérieur du secteur privé, notamment les IDE, est assez erratique et circonstancielle. Il touche, selon la BCEAO, au secteur de la recherche pétrolière, des prises de participation ou des concessions dans les Transports, entreposages et manutention notamment pour le Port de Cotonou, le secteur bancaire à travers le renforcement des fonds propres de certaines d'entre elles (BOA et société générale), le transfert à Atlantique Assurance de la filiale de FEDAS au Bénin, l'extension de la capacité de stockage des sociétés de distribution de produits pétroliers (ORYX), et les entreprises de génie civil impliquées dans l'exécution des travaux publics (COLAS et SOGEA SATOM). Le Bénin qui souhaite impliquer les IDE dans les projets PPP a décidé d'améliorer son environnement des affaires. Il reste essentiel d'approfondir ces efforts en renforçant les structures responsables de la mobilisation, en partenariat avec des institutions financières internationales comme la SFI qui a récemment marqué son intention de participer au PAG.

119. Cependant, la dépendance de l'Afrique vis-à-vis des produits de base fera que les IDE resteront cycliques. Il n'est pas certain que ces IDE soient, en l'espèce, des sources potentielles de création de volume d'emplois importants comparativement aux montants investis, et leur intérêt à investir dans les secteurs réels prioritaires de développement de l'Etat n'est pas établi. En ce qui concerne les flux financiers nets reçus au titre des investissements de portefeuille, ils sont quasi essentiellement portés par les souscriptions des investisseurs des autres Etats de l'Union aux émissions de titres (bons et obligations) du Trésor Public du Bénin. Donc ce rapport ne met pas l'accent sur la mobilisation de ce financement.

120. **ONG/OSC** : sur bien des secteurs, le PC2D met en relief la nécessité et l'intérêt de l'implication de la société civile dans les programmes et projets de développement. La société civile béninoise se caractérise par une grande hétérogénéité et un fort dynamisme qui se traduisent par un maillage territorial intense et des succès à dupliquer dans bien des cas. Elle est constituée d'un vaste complexe d'organisations et d'institutions, formelles et informelles (12002 selon le récent Recensement des OSC-RENOSC 2012-2013) avec une diversité organisationnelle et institutionnelle que l'on retrouve sous plusieurs appellations et formes (collectif des fédérations et réseaux d'ONG du Bénin, Maison de la société civile, Plateforme des acteurs de la société civile du Bénin, Plateforme des ONGs internationales, Plateforme des acteurs de la société civile béninoise) structurée autour de douze composantes nationales incarnées par des faîtières et collectifs d'OSC et des points focaux départementaux. Elles sont à l'évidence un moyen important d'accompagner des politiques de développement à la base. Même si l'on estime le financement qu'apportent les OSC à 1,10% du PIB en 2017, le défi pour le Bénin réside dans sa capacité à canaliser ces flux vers les programmes et projets du gouvernement. Le rapport ne met donc pas en exergue ces flux.

121. **Quant aux actions de fondations/philanthropie** en faveur du Bénin, on note l'intérêt indéniable que lui accordent plusieurs fondations nationales et internationales dont Servir Shammesh à vocation humanitaire, Fondation Zinsou, Freidrich-Ebert-Stiftung, Vie pour Tous, etc... qui interviennent sur des projets alignés aux priorités nationales (eau, assainissement, santé, insertion professionnelle, formation, etc...). Ces actions pourraient s'ouvrir à d'autres fondations comme Open Society Foundations, Education Above All, Dubaï Cares, Wellspring Philanthropic Fund, Jacob's Foundation qui nouent des partenariats avec la plate-forme mondiale pour l'éducation. Mais les perspectives de financements directs des priorités du PC2D (en contraste avec leur financement indirect à travers les fonds mondiaux) restent très limitées, et donc le rapport ne mettra pas l'accent sur la mobilisation du

financement via la philanthropie.¹⁶

4.3.2 Sources de financement des secteurs public et privé

122. **Les flux de la diaspora.** En 2019, les envois de fonds destinés aux pays à revenu faible ou intermédiaire devraient progresser de 4%, pour représenter 550 Milliards USD.¹⁷ Pourtant, la part des transferts de la diaspora béninoise (2,83% du PIB en moyenne en 2016-2017)¹⁸ reste bien inférieure à celle du Ghana (7,3%), du Sénégal (9,1%) et du Togo (8,5%). (Voir feuille de route 5 pour plus de détails).

123. Ce pourcentage pourrait être plus important si les canaux informels (qui demeurent relativement importants (un quart des envois, selon la BCEAO)), en partie à cause des coûts élevés de transferts formels, étaient captés. Il s'agit de tirer profit de l'initiative de la Banque mondiale commanditée par le G20, visant à ramener les coûts des transferts en dessous de 1%. Cette initiative, lancée en 2019, commence à porter des fruits avec de nouveaux canaux directs entre banques centrales, et qui réduirait les coûts des transferts à moins de 0,5%, encourageant une meilleure maîtrise des flux de ressources du fait qu'ils transiteraient par le système formel.

124. En outre, la plupart des fonds envoyés par la diaspora au Bénin sont actuellement consacrés à l'investissement immobilier (23%), aux autres investissements (achats de champs, fonds de commerce) (28%), et à la consommation courante (30%). Il y a pour le Bénin d'intéressants appuis à activer pour collecter et canaliser les ressources de la diaspora en faveur d'investissements liés aux ODD, et tirer profit d'initiatives déjà lancées par des pays (Ethiopie, Sénégal) pour orienter l'envoi de fonds vers le financement de plans nationaux ou locaux de développement, via les émissions d'obligations. Pour le moment, le Gouvernement est en train de mettre en place un cadre et des mécanismes institutionnels pour canaliser les flux de la diaspora vers des investissements d'intérêt national.

125. **Le partenariat public-privé** est au centre de discussions sur le financement des plans nationaux de développement en Afrique, notamment des grands projets d'infrastructure. Le montant total mobilisé pour les infrastructures en Afrique sous-saharienne a été de 4 Milliards USD par an en moyenne depuis 2012, et des pays comme le Ghana, le Rwanda, le Mozambique et le Sénégal ont mobilisé des montants au-dessus de 1 Milliard USD pendant cette période. Mais les décaissements annuels moyens sont restés relativement décevants, de l'ordre de 0,5% à 1% du PIB.¹⁹ Dans le cas du Bénin, le PPP constitue un axe privilégié dans le PAG où il était espéré qu'il financerait les projets à hauteur de 61%. L'expérience béninoise en la matière porte pour le moment sur la délégation de service faite au PAC avec le Port d'Anvers et dans le secteur de l'énergie. Des difficultés d'applicabilité de la loi du 28 juin 2017 portant cadre juridique du PPP sont levées, et d'autres dispositions sont en cours pour signer des premiers véritables contrats PPP.

126. L'expérience africaine a montré que les PPP, selon les modes choisis, engendrent des coûts et risques multiformes qui sont beaucoup plus élevés que les prêts classiques. Il importe de soupeser le mode de PPP le plus adapté, de définir les mécanismes légaux et techniques de couverture contre les risques y afférents et d'adopter une démarche de prudence maximale pour ne pas signer des contrats à coûts et risques trop élevés, voire non suffisamment maîtrisables.²⁰ Le Ministre des Finances du Bénin a souligné ce besoin de prudence en clôturant un atelier régional OIF sur les PPPs à Cotonou fin 2017, et le FMI a mis l'accent sur le besoin d'intégrer l'analyse des coûts et risques dans les analyses de viabilité de dette. Tenant compte de cette nécessité et de l'expérience d'autres pays, le Gouvernement pourrait fixer un objectif de décaissements annuels de 1% du PIB pour les PPPs.

127. Sur la base de tout ce qui précède, cinq (5) types de financement prioritaires à mobiliser ont été

¹⁶ A noter que les perspectives de financement direct des priorités du PC2D à travers des actions de responsabilité sociale des entreprises restent très limitées, et donc le rapport ne met pas l'accent sur leur mobilisation.

¹⁷ <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-31>

¹⁸ <https://www.knomad.org/data/remittances?tid%5B76%5D=76>

¹⁹ Base de données sur la Participation Privée aux Infrastructures, SFI, juin 2018, à <https://ppi.worldbank.org/> et Figure 37 de l'étude FMI *Macroeconomic Prospects in LIDCs*

²⁰ Pour de plus amples détails, voir l'étude de l'OIF sur les PPPs disponible en septembre 2019.

identifiés : les recettes budgétaires, la coopération au développement (APD, sud-sud, et fonds mondiaux), les “dettes et PPP prudents”, les fonds de la diaspora, et le financement des MPME. Chacun de ces types de financement fait ci-dessous l’objet d’une feuille de route pour orienter les choix à faire.

4.4. L’utilisation des différents instruments pour financer les ODD

128. Comment les différents instruments de financement pourraient-ils être utilisés pour financer les divers ODD ? Divers critères pourraient être considérés, dont les plus importants seraient les coûts et risques relatifs des différents types de financement, et l’expertise de l’institution pourvoyeuse de financement dans le secteur ; et d’autres comme la conditionnalité ou la rapidité d’instruction et de finalisation du projet sont résumés dans « autres avantages ou problèmes » dans le tableau ci-dessous.

129. Trois leçons principales seraient à retenir de ce tableau :

En termes de **coûts et risques**, le plus important est d’opérer un « matching » du taux de rendement du projet avec le coût et le risque lié au type/mode de financement. C’est dire que :

- les financements les plus concessionnels (recettes budgétaires, coopération) seraient utilisés pour les projets dans les secteurs sociaux ;
- les financements semi-concessionnels dans les projets de type Energie et Eau ;
- les non-concessionnels dans les projets générant leurs propres recettes pour remboursement telles que des ports, aéroports ou autoroutes.

130. En termes d’**expertise sectorielle**, bien des pays ou institutions disposent de compétences avérées dans des secteurs ou sous-secteurs spécifiques. Le Gouvernement béninois devrait s’assurer qu’il dispose des moyens de sélectionner les plus expérimentés ayant prouvés un rapport coût-résultat fortement appréciables pour le même type de projets exécutés dans d’autres pays de la sous- région ou région africaine.

131. En ce qui concerne les **autres avantages ou problèmes**, il faut noter que les problèmes avec les financements non-OCDE et les agences APD-OCDE peuvent être minimisés par une bonne stratégie de négociation fondée d’abord sur une forte connaissance de leurs politiques et procédures, et la performance des pratiques et procédures internes au Bénin.

Tableau 6 : Matrice Financements-Secteurs

Type de Financement	Coût/Risque	Expertise	Autres Avantages (+) ou Problèmes (-)	Secteurs ou Dépenses Indiquées
Recettes Budgétaires	Administratifs Nul	Dépend de l'entité ou entreprise sélectionnée	+ Plus Prévisible et Flexible	Surtout Dépenses Courantes, Secteurs moins financés par PTFs (par. ex Protection Sociale)
APD	Dons ou Prêts Concessionnels	<ul style="list-style-type: none"> Secteurs Sociaux et Infrastructure de Base – varient selon bailleur Appui Budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> Retards de Décaissement Conditionnalités et rigidités des Politiques 	<ul style="list-style-type: none"> Secteurs Sociaux et Infrastructures de Base Dépenses Courantes
Sud-Sud	Dons ou Prêts Concessionnels	Dépend du Bailleur : <ul style="list-style-type: none"> Chine (infrast, énergie) Corée (éducation, santé, agriculture) Inde (TIC, agriculture) Turquie (éducation, santé) 	<ul style="list-style-type: none"> Certains réputés pour décaissement rapide (Chine) D'autres pour lenteur des décaissements Moins coûteux mais Problème de qualité des travaux 	Secteurs Sociaux de Base, Infrastructures Moins Rentables (par ex. chemins de fer, énergie) – secteur précis dépend du pays
Fonds Mondiaux	Dons ou Prêts Concessionnels	Expertise Sectoriel de chaque fonds : <ul style="list-style-type: none"> Fonds Global- Santé PME – Education Fonds Vert Climat FM Assainissement 	<ul style="list-style-type: none"> Besoin de solides plans sectoriels 	Secteurs et programmes sociaux et environnementaux – secteur précis dépend du Fonds
Dette	Prêts Non-Concessionnels – Coût Elevé mais Eximbanks et Multilatéraux peuvent bénéficier de subventions donc semi-concessionnel (BAD 0.4-3% ;	<ul style="list-style-type: none"> Eximbanks: dépend du pays : Non-OCDE : guichets non-concessionnels Multilatéraux : dépend de l'institution Obligations/Prêts Bancaires – pas d'expertise spécifique – flexibilité pour financer tous secteurs 	<ul style="list-style-type: none"> Lié aux exportations du pays – prix coûteux surtout si OCDE Conditionnalités Retards des Procédures Remboursement Bullet Risques de Marchés Volatiles Frais Considérables 	Infrastructures moins rentables surtout si financement semi-concessionnel Pour bilatéraux, assurer expertise de l'entreprise vaut prix élevé De préférence pour projets spécifiques très rentables, ou besoins de liquidité de court-terme (BTs)
PPPs	Coût Très Elevé + Risques Importantes	<ul style="list-style-type: none"> Dépend de l'Entreprise (besoin de vérifier et assurer concurrence) 	<ul style="list-style-type: none"> Non-concurrentiel Contre-performance non-remboursement 	Infrastructures très rentables (aéroport, port, autoroutes)
Diaspora	Dépend du canal de financement	<ul style="list-style-type: none"> Expertise Banque mondiale/BAD et Pays pionniers 	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilité immédiate des ressources Garanties proposées Besoin de projets pertinents Qualité gouvernance des ressources et non transparence 	Si par obligations, projets structurants (infrastructures, etc) Si par autres canaux, projets importants pour communauté diaspora
Financement MPME et Autres Financements Privés	Coût élevé. Risque selon la position de la MPME et le secteur d'activités	Dépend de l'entreprise et du secteur d'activités	<ul style="list-style-type: none"> Bureau du crédit en Place Guichet refinancement PME ouvert Garanties insuffisantes des MPME 	Projets très rentables du secteur privé

V. RENFORCEMENT DE LA CHAÎNE DE FINANCEMENT

5.1 Système de planification et financement intégrés

132. Le système de planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation (PPBSE) reste solide d'une longue expérience du Bénin et de sa capacité technique et opérationnelle à l'adapter à de nouveaux concepts et outils de gestion du développement. Il repose sur une approche globale de développement fondée sur une démarche prospective à long terme, une planification à moyen terme, et des programmes d'investissement triennaux glissants pour le court terme. La prospective recouvre les études nationales de perspectives à long terme, Alafia, Bénin-2025, les politiques et orientations nationales (PC2D), conduites et coordonnées par le MPD et un cadre d'impulsion comme le BAI.

133. La planification opérationnelle à court et moyen terme relève des ministères sectoriels à travers l'élaboration des politiques, plans stratégiques sectoriels auxquels sont adossés les budgets-programmes, les outils d'opérationnalisation (PDC, PTA, PCC, etc.). Certains sectoriels comme la Santé conçoivent des plans à dimension nationale comme le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS 2009-2018) qui sert d'articulation avec le PND et de plateforme au CDsMT et au Plan Intégré de Travail Annuel (PITA) qui fonctionne en tant qu'outil de planification, de suivi et d'évaluation des activités. Certains sectoriels ont une longue expérience d'élaboration de documents de politiques et stratégies sectorielles, et d'engagement dans l'élaboration de budgets-programmes depuis une décennie. Il en résulte donc une série de résultats, au-delà du document de politique et de stratégies sectorielle, qui sont : le Plan triennal de développement (PTD) ; les Plans de développement du département sectoriel ; les Plans de développement local ou des zones géographiques spécifiques, etc.

134. La question de la décentralisation et du développement territorial est encadrée par une série de textes et par une Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) dont l'objectif est de promouvoir une gouvernance locale et valoriser les potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base. Toutefois, les défis à relever restent nombreux en raison de l'inapplication effective des textes, à défaut de leur insuffisante articulation avec ceux des ministères sectoriels, les difficultés de mobilisation des ressources locales générant d'importantes difficultés de continuité opérationnelle des services publics locaux ; des plans communaux de développement faiblement exécutés.

135. La conception des budgets-programmes, au niveau central, se fait par le biais du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) qui est un instrument de programmation annuelle glissant qui définit les orientations, fixe les priorités en matière de politique publique et présente l'évolution des ressources et des charges, en réalisation comme en perspective, sur une période de trois ans²¹. Institué par la Loi Organique N° 2013-14 du 27 septembre 2013, il est examiné chaque année par l'Assemblée Nationale, au cours du Débat d'Orientation Budgétaire. Actuellement, les options du DPBEP sont alignées sur le PND 2018-2025, décliné à travers le PC2D 2018-2021 et le PAG 2016-2021, tous sensibles aux Agendas 2030 et 2063 et autres accords internationaux. Juste après le Débat d'Orientation Budgétaire, une Lettre de Cadrage est adressée aux sectoriels, portant sur l'adéquation cohérente entre les objectifs à atteindre, les résultats à obtenir et les ressources à mobiliser. Malgré toutes ces précautions, on relève par moment l'absence de réelle concordance entre les besoins sectoriels relevés, les résultats attendus et les enveloppes budgétaires allouées.

136. La mission salue, via la DGPSIP, l'effort que le Bénin fait actuellement pour améliorer la performance de la chaîne des investissements publics en cherchant à : i) encadrer au plan réglementaire les différentes étapes de la gestion des investissements ; ii) renforcer les instances de coordination entre les entités déconcentrées et les collectivités locales, et les capacités des acteurs de la chaîne des investissements publics ; iii) disposer d'un mécanisme de conciliation et de fiabilisation des données avec les PTF ; iv) inscrire dans le PIP les projets matures ayant une étude préalable de faisabilité ; v) adopter une démarche d'évaluation a priori et a posteriori des charges récurrentes pour tout projet à inscrire dans le PIP.

²¹ DPBEP 2021-2023

Récemment, la Direction Générale de la Programmation et du Suivi des Investissements Publics, afin d'améliorer considérablement la gestion des investissements publics, a entrepris, avec l'aide du PNUD, de profondes réformes. Ces réformes sont liées notamment d'une part, au renforcement de l'édition et l'actualisation annuelle d'une Note d'Orientation Stratégique des Investissements Publics et d'autre part, la mise en place et l'opérationnalisation d'une plateforme de géo-référencement, de programmation et du suivi des investissements publics. Cette plateforme offre plusieurs fonctionnalités notamment ; l'analyse multicritère des projets et programmes de développement, la programmation desdits projets, la géolocalisation et le suivi des chantiers de ces projets sur toute l'étendue du territoire national. Elle offre également la possibilité d'éditer les différents états de sortie à savoir : le PIP gestion, PIP triennal, PIP par source, PIP par secteur, PIP par ministère, PIP par pilier et axes du PAG, PIP par axes du PND, par ODD ainsi que le niveau d'évolution des chantiers.

137. De plus, l'analyse contextuelle et situationnelle des indicateurs des ODD révèle que le système statistique béninois ne permet actuellement que la collecte et le suivi d'une dizaine d'indicateurs, sur les 168 indicateurs associés aux 49 cibles prioritaires retenues par le Bénin. Ce manque de données s'applique pour les cibles relatives notamment au secteur de l'environnement. Des efforts sont en train d'être fournis afin de renforcer l'efficacité de la coordination des activités statistiques. En outre, l'analyse de la matrice RIA appelle à la mise en place de cadre de coordination efficace pour faciliter la planification des activités et la mise en œuvre des actions concourant à l'atteinte des cibles ODD et identifier les meilleures synergies et séquences qui assurent l'efficacité des politiques publiques.

Une innovation serait d'inclure dans le cadre macro-économique les effets des réformes sur le développement des flux financiers en faveur du Bénin. Cette pratique introduirait la notion de « coût induits par des réformes non exécutées ».

138. Le Plan global de réformes de la gestion des finances publiques (**PGRGFP**) 2018-2021, lancé officiellement en mai 2017 et d'un montant estimatif de 80,1 Milliards FCFA cofinancé par les PTF à hauteur de 45,46% et le budget national (54,54%), se focalise sur la mobilisation de ressources locales à travers le développement des capacités d'étude, l'efficacité des recouvrements des recettes budgétaires, le renforcement des capacités de suivi de la mobilisation de l'aide, le renforcement du civisme, l'amélioration de la gestion des finances des collectivités locales.

139. Même si d'importantes avancées sont notées sur le chantier des réformes (dématérialisation des services fiscaux, mobilisation des recettes internes, qualité de la dépense, transparence budgétaire et participation citoyenne, lutte contre la corruption, mise en œuvre du compte unique du trésor, bancarisation des paiements, cadre organisationnel et institutionnel des comptables des matières), d'importants défis restent à relever. Ils concernent le passage généralisé au budget programme prévu le 1er janvier 2021 qui transformera complètement le processus budgétaire, le contrôle interne, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des projets d'infrastructures et dépenses sociales qui sont des éléments centraux pour assurer l'efficacité et une valeur ajoutée des investissements, notamment leur contribution aux objectifs des plans nationaux et aux ODD.

Il serait souhaitable que le PGRGFP élabore et mette en œuvre un Plan de communication de ses interventions.

140. Le financement des ODD est une opportunité pour mettre en place un cadre institutionnel de financement intégré afin de renforcer le leadership national pour la promotion des ODD et des stratégies de financement du développement. Ainsi, le CNFI se veut de renforcer les mécanismes existant pour assurer à la fois l'alignement « vertical » entre les politiques globales et à plus long terme et les politiques opérationnelles, et l'alignement « horizontal » entre les politiques opérationnelles axées sur différents thèmes ou types de financement, pour éviter les contradictions et assurer la complémentarité.

141. Ainsi, une large mobilisation des ressources et le renforcement avéré des capacités nationales au niveau central et décentralisé adossé à une coopération pérenne avec le secteur privé, les ONGs, le secteur financier, les PTF est indispensable.

Il y a cependant lieu de disposer d'un document de politique de financement du PC2D conçu à partir de l'EFD, une fois que le chiffrage des cibles prioritaires ODD sera arrêté, qui se focalisera sur les moyens de mobiliser des ressources internes, des financements innovants, et d'accroître la contribution de la coopération au développement tout en préparant et développant l'appareil statistique national. Ledit document devra alors accorder une place de choix à la coordination nationale sur le financement du développement qui associerait dans un large mécanisme institutionnel de dialogue le secteur privé, les acteurs de la société civile et intellectuelle.

5.2 Collaboration Etat-Secteur privé

142. La problématique du dialogue Etat-secteur privé constitue un important défi à relever pour le Bénin, puisque dans le PAG, le Gouvernement a fait le choix de mobiliser en priorité les ressources du secteur privé grâce à des PPP, et a mis en place un dispositif légal adopté en 2016 ainsi que des tribunaux commerciaux. Mais ces dispositifs ne sont pas encore opérationnels pour favoriser la mobilisation des ressources du secteur privé.

143. Le Bénin ne manque pas de dispositif institutionnel d'appui au secteur privé dont certaines structures sont en place depuis 1997 (Centre de Formalités des Entreprises créé au sein de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin -CCIB-); depuis 2006 (Centre de Promotion des Investissements qui est l'interlocuteur de tout investisseur au Bénin), le Conseil des investisseurs privés au Bénin, etc. Il s'y ajoute une instance de concertation dénommée Conseil Présidentiel des Investisseurs créé par décret n° 299-2006 du 27 juin 2006 qui était naguère chargée d'améliorer le dialogue secteur public-secteur privé et lever les contraintes freinant l'investissement privé. Il y a également le cadre de promotion du Partenariat Public-Privé (PPP) qui était dédié à réunir les acteurs du public et du privé pour répondre à l'ampleur des besoins d'investissement dans l'économie nationale. De plus, il y a au Bénin une tradition d'implication du secteur privé dans les questions d'intérêt national, pour lesquelles il a souvent été consulté, notamment dans le cadre de l'adoption de différentes stratégies de lutte contre la pauvreté. Ces consultations prenaient souvent la forme de commission ad hoc, de participation à des ateliers ou de fora formels structurés ou non.

144. Sous une autre sphère, le dialogue Public-Privé a été vainement tenté, notamment via le Programme de Promotion de l'Agriculture (ProAgri 2011-2014) réalisé dans le cadre de la Coopération Technique Allemande. Le dialogue public-privé au niveau national et régional était explicitement mentionné parmi les résultats des composantes de ce programme qui avait comme objectif d'améliorer la performance de filières agricoles sélectionnées de façon pérenne. Il en est de même du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole 2010 -2015 (PSRSA) dont le document de référence du Gouvernement en matière de politique agricole, accordait une grande importance au dialogue public-privé. Mais dans la pratique, il y a eu peu d'expériences, souvent pas concluantes, parce que les parties prenantes ne cernaient pas vraiment et clairement leurs rôles respectifs, tandis que leurs relations restaient marquées par un relatif manque de confiance.

145. Depuis septembre 2017, le Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI) d'alors a été remplacé par le décret n° 2017-478 du 18 septembre 2017 instituant le Comité interministériel de Promotion des investissements au Bénin chargé de proposer des réponses du Gouvernement aux principales attentes et demandes des investisseurs et faciliter les partenariats avec le secteur privé. Ce comité a aussi pour mission de valider les plans de réformes administratives, institutionnelles, législatives et réglementaires visant la promotion du secteur privé au Bénin, et dispose d'un levier qu'est l'APIEX, qui devra être un centre de recherches et d'identification des investisseurs, de promotion de la Destination Bénin pour l'investissement, d'accompagnement des investisseurs et de facilitation des procédures et demandes administratives.

146. On peut rajouter à l'existant le Bureau du Cadre de Concertation entre le Ministère des finances, le secteur privé et le secteur financier via l'APBEF dont la dernière réunion connue de la mission s'est tenue le lundi 23 juillet 2018 sur les propositions fiscales du secteur privé dans la

perspective de la loi de finances 2019. Il y a aussi le Benin Investment Forum qui s'est penché en août 2018 sur les nouvelles approches de financement des PME et de l'entrepreneuriat sans oublier les diverses opportunités d'investissement dans le secteur privé au Bénin.

147. Mais le dialogue Etat-secteur privé reste encore irrégulier avec des rencontres parallèles entre Gouvernement et groupements professionnels, et avec d'importantes difficultés quant au suivi-coordination des décisions ou recommandations qui s'y prennent. Ce qui explique sans doute les divergences de vue sur le processus participatif du secteur privé au PAG, et sur les ODD. Cette concertation Etat-secteur privé n'a pas encore pris la dimension juridique, institutionnelle et stratégique qu'exige l'enjeu de la participation attendue du secteur privé béninois au financement du développement.

148. La concertation telle que demandée par le secteur privé devrait s'inscrire selon lui sur une dimension formelle grâce à des textes qui pérennisent le dispositif et fixent les obligations de résultats, la périodicité des rencontres, etc. Au plan institutionnel, le texte devrait prévoir une unité de coordination ou un secrétariat pour gérer la mise en œuvre des recommandations et diligences issues des réunions et de la matrice d'actions à partager avec toutes les organisations participantes et le Gouvernement. Au plan stratégique, la collaboration Etat-Secteur privé devrait favoriser la mise en place d'un plan offensif de renforcement des capacités du secteur privé et les facilitations d'accès à des financements pour faire face à des marchés à réaliser, la discussion sur les mesures incitatives en faveur du crédit, notamment sur les secteurs clé porteurs des ODD, le dispositif d'information, d'accompagnement sur les instruments innovants, et des investissements à impact social ou environnemental du secteur privé, sur les sources/guichets de financements pour lesquels le secteur privé n'est pas bien informé de toutes leurs possibilités, et enfin faire des PPP un instrument à la portée du secteur privé béninois.

149. Le cadre de dialogue que l'administration publique devra nouer avec le secteur privé sera d'une grande nécessité pour lever les quiproquos, les malentendus et adopter un plan d'actions sur les solutions à portée de mains, et celles requérant des mesures spécifiques comme l'apurement des arriérés de l'Etat vis-à-vis du secteur privé, sur la suite des résolutions issues du Forum Investir au Bénin, sur la capacité du secteur privé à participer à la commande publique et aux projets du PAG, même à travers la sous-traitance. La formulation commune et partagée de la stratégie nationale de promotion des PMI/PME telle que relevé avec pertinence dans le PND pour tous les secteurs émergents, ainsi que l'exécution d'un programme élargi de restructuration et de mise à niveau des MPME (PC2D) concilié avec un appui conséquent aux SFD constitue des thématiques à intégrer dans le dialogue avec le secteur privé.

150. Le secteur privé devrait de son côté marquer un consensus sur la nécessité d'avoir une organisation collégiale au détriment d'une multitude d'organes représentatifs et corporatistes autonomes ; ou rationaliser son organisation institutionnelle et parler d'une seule voix. Ce qui l'aiderait à s'accorder avec l'Etat sur un canevas de travail et un cadre de résultats qui, pour le moment, sont inexistantes. La structure appelée à remplir cette mission de facilitation du dialogue avec le secteur privé dénommée APIEx est actuellement opérationnelle. De plus, le dialogue peut être perçu avec difficultés du fait que le secteur privé reste dominé par les acteurs informels.

5.3 Revue et Suivi-évaluation

151. Un système de suivi, d'évaluation et de renforcement des capacités aide le Gouvernement à planifier les résultats qu'il souhaite atteindre, les contributions que les différents types de financement peuvent apporter et à suivre les progrès pour une mise en œuvre plus efficace.

152. Au Bénin, il existe un engagement politique fort et clair pour développer et soutenir le suivi-évaluation. Cet engagement se traduit au niveau institutionnel par l'existence de structures publiques dédiées au suivi-évaluation au niveau central (Conseil d'orientation, DGPSIP, CSPEF, BAI, BEPPAAG, DGFDF, etc.), sectoriel (Comités sectoriels de mise en œuvre et de suivi), des collectivités locales (comités déconcentrés et décentralisés de suivi composés de Comités départementaux de suivi (CDS) et de Comités communaux de suivi (CCS) auxquels sont adossés des systèmes de suivi : (i) statistique de la pauvreté, des conditions de vie des ménages et du développement économique et social ; (ii) réalisations

physiques et budgétaires des projets et programmes sectoriels ; et (iii) suivi de réalisations des projets-phases des Plans de Développement Communaux (PDC). L'architecture met en évidence les produits et résultats que sont : Rapport national annuel de performance (RNAP) ou un Rapport annuel de synthèse des performances (RASP) ; (ii) Rapport annuel de suivi de la mise en œuvre des ODD ; (iii) une base de données sur les projets; (iv) Rapport alternatif de la société civile sur l'évaluation de la mise en œuvre du PC2D qui seront renforcés aux niveaux central et décentralisé.

153. Le suivi-évaluation est une étape aussi importante qu'utile de la chaîne PPBSE, d'où l'intérêt de premier ordre que le PC2D lui accorde. Mais cette étape du cycle de planification est très faible et il importe de le renforcer par : (i) la mise en place dans tous les ministères d'un système d'information et la formation de tous les acteurs sur les indicateurs de performance, sur la pratique évaluative ; (ii) la systématisation des études de faisabilité, les analyses coûts-avantages et les revues et évaluations a posteriori ; (iii) l'adoption d'un cadre légal ou une procédure formelle pour l'évaluation des projets d'investissement.

154. La DGPSIP, au même titre que la plupart des ministères sectoriels, qui est chargée du suivi de l'exécution physique et financière des programmes et projets de développement n'a pas de moyens humains et financiers suffisants pour remplir sa mission, et s'oblige à recourir à l'appui du projet PAGIPG pour mener, une tournée de suivi du PIP. Elle élabore chaque trimestre un rapport d'avancement du PIP, et un rapport annuel de performance qui est envoyé en Conseil des ministres. Elle a récemment mis en place une plateforme de géo-référencement, de programmation et du suivi des investissements publics, tout en rééditant la Note d'Orientation Stratégique des Investissements Publics.

155. L'introduction de la GAR au Bénin a permis d'adopter le suivi et l'évaluation de la performance. Des cellules de suivi-évaluation ont été mises en place dans les ministères au sein des Directions de la Programmation et de la Prospective. Ces cellules sont chargées d'élaborer un rapport annuel de performance, qui doit comporter une évaluation sur la performance de chaque programme, en se fondant sur les indicateurs et en recherchant le lien entre les résultats et les objectifs. Même si certains ministères sectoriels ont acquis de bonnes aptitudes en matière de suivi-évaluation notamment, la faiblesse des organes de suivi et d'évaluation de la performance caractérise les cellules de suivi-évaluation des ministères sectoriels et même de la Chambre des Comptes. L'insuffisance du suivi des performances des ministères au niveau politique (ministre ou cabinet) nuit également à l'efficacité du dispositif. En fin de compte, force est de relever que l'absence de moyens et de ressources, et l'insuffisance de données statistiques pour mener à bien cette activité reste un défi majeur à relever et sans lequel l'évaluation des politiques et des investissements reste problématique.

156. Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé dans un vaste programme de renforcement des capacités en matière d'investissement public à travers le projet PAGIPG qui devrait financer l'installation d'une plateforme nationale interconnectée de suivi des projets au niveau du BAI pour pallier l'insuffisance que connaît le Bénin dans le domaine du suivi-évaluation.

5.4. Transparence et redevabilité

157. Des mécanismes de redevabilité et de dialogue solides renforcent la confiance nécessaire pour mobiliser les contributions des parties prenantes extérieures aux institutions exécutives du Gouvernement, s'assurant que les politiques de financement sont conçues et exécutées efficacement et garantissent une participation de la voix parlementaire, de la Chambre des comptes, du secteur privé, de la société civile, des PTF et des autres acteurs du développement.

158. Le Gouvernement a adopté le principe d'intégrer la redevabilité dans le champ d'actions de la planification et de la statistique au Bénin, et de la nécessité d'associer les organisations de la société civile et les communes à l'action de redevabilité. La mise en place du Cadre national de redevabilité, l'adoption dudit principe dans l'évaluation des stratégies sectorielles et la prise en compte dans les curricula de formation des modules relatifs à la redevabilité afin de permettre au Bénin de disposer à moyen terme des cadres au fait de ces réalités pour mieux intégrer cette question dans la planification et le fonctionnement

courant de l'administration nécessite une plus grande synergie entre les différentes structures du Ministère du Plan et du Développement et le BAI.. Cela se traduit aujourd'hui par un changement profond de paradigme dans le passage des OMD (8) aux ODD (17) marqué par une importance accrue accordée à la redevabilité (16 et 17), la focalisation progressive sur l'approche fondée sur les droits par opposition à l'approche fondée sur les objectifs, le passage de l'efficacité de l'aide à celle du développement.

159. De manière générale, la problématique du dialogue, de la redevabilité reste encore un grand espace à conquérir par le Gouvernement béninois pour renforcer l'engagement de ses vis-à-vis sur les causes qu'il souhaite défendre et les objectifs qu'il veut atteindre. C'est l'absence de pérennité du dialogue entre acteurs qui constitue un handicap pour la réalisation des résultats attendus.

160. L'Assemblée nationale engage des discussions à la veille de chaque session budgétaire avec les organisations patronales et syndicales, de la société civile, de la Chambre de commerce et des métiers, du secteur financier. En outre, elle participe à divers travaux et ateliers organisés par l'administration publique (UGR, le Ministère du Plan et du Développement, etc.) sur différentes thématiques du développement, etc. Toutefois, elle se heurte à certaines limites pour promouvoir la redevabilité qui est de son ressort par ses faiblesses en matière de contrôle budgétaire, de reporting des travaux parlementaires, de son incapacité à assurer un contrôle de l'effectivité des informations qui lui sont transmises par le Gouvernement, et surtout à analyser et prendre en compte les observations issues des contacts et réunions de travail qu'elle tient avec les parties prenantes (patronat, syndicats, etc.). Cette situation nécessite le renforcement des cellules d'analyse des données économiques et budgétaires de l'Assemblée Nationale.

161. Quant à la Chambre des comptes (contrôle juridictionnel), elle a pour mission de réaliser des audits indépendants sur bien des entités publiques (excepté les EPIC) et programmes du Gouvernement. Elle effectue également l'audit des appuis budgétaires alloués par les PTF et entreprend l'audit de performance des budgets-programmes. Le champ de ses compétences est important et touche autant le contrôle sur la gestion des grandes entreprises, les EPA, que le contrôle administratif, financier et comptable des postes diplomatiques, certains projets financés par les PTF comme la Banque mondiale. Elle se livre entre autres à un contrôle sur le terrain de la matérialité des informations fournies par les ministères sectoriels qui daignent lui transmettre leur rapport de performance. Elle est impliquée dans le programme de mise à niveau sur les ODD et elle a, à ce titre, effectué un audit évaluatif des mesures prises pour l'atteinte des ODD au Bénin. Pourtant la Chambre des comptes n'a pas un statut d'ordonnateur de son budget qui relève de l'autorité de la Cour suprême dont elle est hiérarchiquement rattachée. Elle n'a pas suffisamment de personnel pour remplir toutes ses missions, puisqu'elle ne dispose que de 3 juges alors que le minimum requis pour couvrir ses activités est de 11 juges. Il en est de même des 18 auditeurs jugés insuffisants par rapport au besoin estimé à 30. Le plan stratégique quadriennal qu'elle avait élaboré en 2013 et qui comprenait des actions de renforcement de capacités n'a jamais été exécuté, et il n'existe toujours pas, en son sein, une structure dédiée au suivi de la mise en œuvre des recommandations.

162. En ce qui concerne l'IGF qui a compétences nationales, elle n'est pas impliquée dans la cause des ODD et se déclare plus témoin qu'acteur. Elle établit un programme annuel de vérification auquel viennent s'ajouter les missions commanditées par le ministre, et réalise des audits commandités par le BAI ou le Gouvernement en sollicitant la compétence des cabinets privés, puisqu'elle est en état de sous-effectif avec 15 inspecteurs des finances en activité. Mais l'IGF, qui n'a jamais évalué ou audité la chaîne complète du financement au Bénin, a entrepris en 2016, à la demande du Gouvernement, une évaluation sur le système national d'intégrité accompagnée de recommandations que les ministères sont censés appliqués et de l'en tenir informé à chaque fin de trimestre. L'IGF qui est tenu de transmettre tous ses rapports d'audit à la Chambre de comptes, n'entretient pas beaucoup de relations de travail avec elle. Il a été créé au niveau de l'IGF, depuis 2016, une cellule de suivi de la mise en œuvre des recommandations, puisque les rapports finaux n'arrivaient pas souvent aux structures auditées occasionnant par conséquent des difficultés à les mettre en œuvre. De 2011 à 2016, l'IGF n'a produit aucun rapport annuel d'audit, mais cette activité a repris en 2017. Un décret de septembre 2018 redéfinit les missions des organes de contrôle et deux (2) comités ont été créés pour accompagner l'IGF (Comité ministériel de maîtrise des risques-CMMR dans chaque ministère) et un Comité ministériel d'audit interne (CMAI), et le CRAEB

(Cadre de Référence de l'Audit interne dans l'Administration de l'Etat en République du Bénin) a été mis en place. Une étude est en vue pour déterminer les besoins de renforcement des capacités de l'IGF.

163. La participation de la société civile au Bénin (12 000 OSC formelles et informelles recensées en 2013) au débat sur les problématiques de développement reste active et vivace. Elle a pris une part non négligeable dans la formulation et le suivi des politiques, notamment lors de la préparation du PND et du PC2D, et une plateforme de la société civile sur les ODD a été mise en place par la DGCS-ODD. L'Etat entreprend des concertations sur des thématiques (agriculture, droit des femmes) avec la société civile, mais ces concertations ne durent que le temps d'exécution d'un programme sectoriel de développement. L'Etat n'a pas encore conçu une stratégie pour mobiliser les OSC sur les questions stratégiques et celles-ci manquent encore de proactivité et d'organisation pour mobiliser des fonds, notamment dans le domaine des fonds verts. La maison de la société civile activement soutenue par l'Union européenne n'est pas encore le cadre consensuel national de la société civile. Il ressort des discussions que la mission a eues avec quelques organisations que le dialogue Etat-société civile reste encore peu productif, segmenté et irrégulier et sans pérennité. Son organisation actuelle appelle une meilleure structuration qui a été discutée lors des états généraux de la société civile tenus les 18 et 19 décembre 2018.

164. En ce qui concerne les PTF qui constituent un partenariat de premier rang pour le Gouvernement du Bénin, ils sont impliqués à travers plusieurs cadres de dialogue notamment thématique ou sectoriel. Toutefois, ces concertations sont irrégulières, comme ce fut le cas du dialogue, trois ans après la dernière session, avec les PTF sur le secteur de la santé justifié plutôt par la mise en œuvre de nouveaux documents de planification devant permettre de renforcer le système de santé à travers la mise à disposition de ressources humaines, matérielles et financières et le cadre commun de planification et de redevabilité. Les PTF souhaitent le renforcement et la pérennisation du cadre de dialogue Gouvernement-PTF dans le cadre du suivi de l'exécution et de la redevabilité des politiques publiques et pour la coordination de l'aide.

VI. LE CADRE NATIONAL DE FINANCEMENT INTEGRE

6.1. Présentation et structuration du CNFI du Bénin

165. Le CNFI est le mécanisme qui met en jonction toutes les initiatives de mobilisation de ressources en faveur de l'atteinte des ODD à l'horizon 2030, et constitue :

- le cadre formel et consolidé des opportunités de plaider du Gouvernement en faveur des secteurs prioritaires à financer ;
- un espace de dialogue sur l'efficacité des stratégies de mobilisation de ressources ;
- un levier de coordination, d'harmonisation, d'alignement et de suivi des interventions publiques comme privé au Bénin ;
- une réponse à d'éventuels cloisonnements institutionnels qui compromettent la fluidité des informations et l'exploitation-utilisation optimale des systèmes d'information en place ou à venir ;
- un moyen de surseoir à l'effort et aux coûts d'organisation des cadres de consultation et de mobilisation de ressources que constituent les tables rondes, groupes consultatifs, etc. ;
- un moyen de réunir sous un tronc commun les plans stratégiques du secteur privé, des ONGs et OSC et des acteurs financiers et bancaires en vue de mobiliser les ressources nécessaires au développement de projets inscrits dans le PC2D et le PAG.

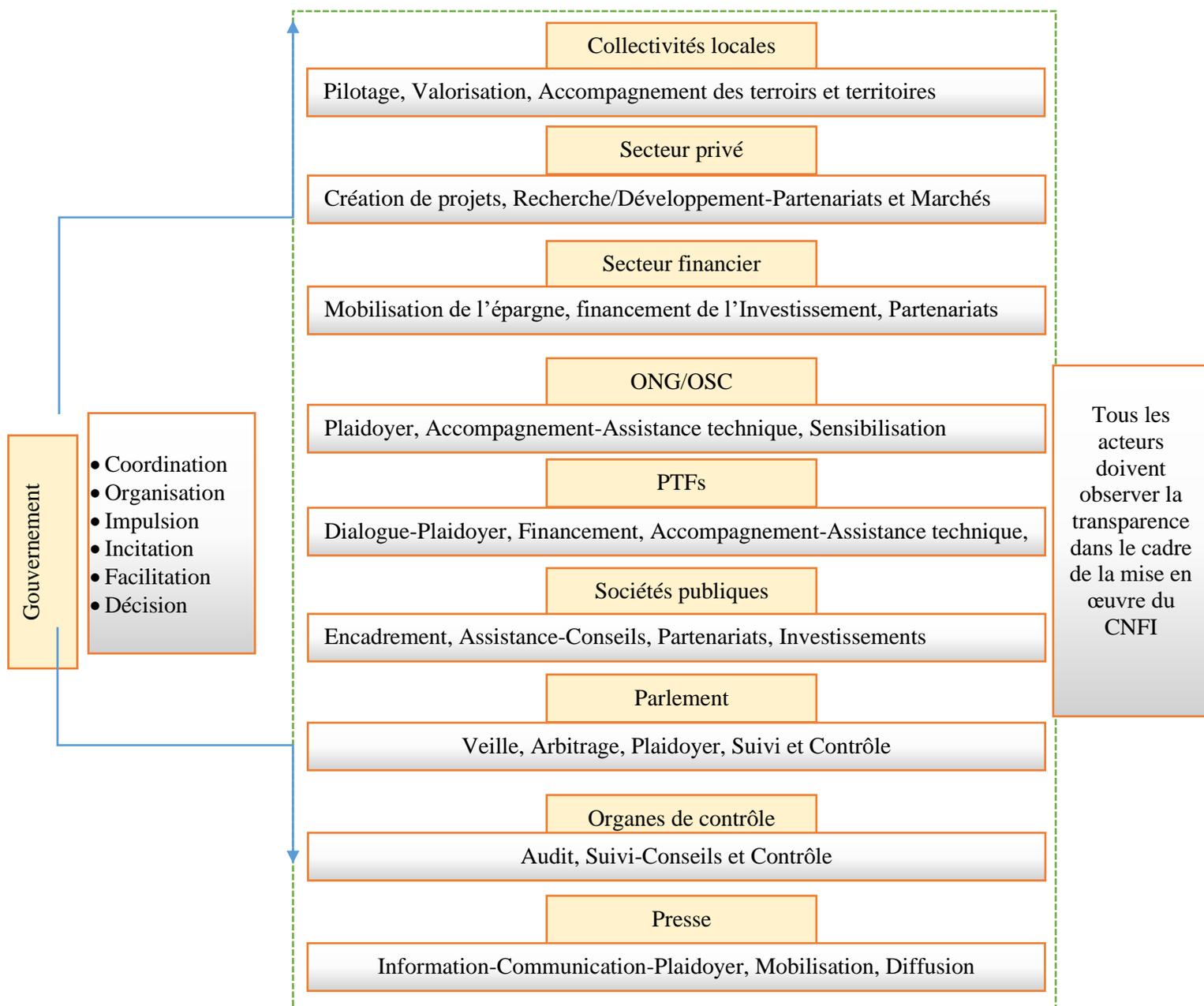
166. Le CNFI devrait être mis en place selon un mécanisme institutionnel permettant de doter le Bénin de capacités importantes pour la mobilisation de ressources et d'intégrer cette problématique de façon explicite dans les stratégies sectorielles, et plus généralement nationales de développement, et les plans d'actions qui y sont adossés. Cela suppose d'élargir le dialogue multi-acteurs à toutes les parties prenantes de la chaîne de mobilisation des financements en tant que pourvoyeurs, facilitateurs et bénéficiaires (Administration publique, PTFs, ONGs/OSC, secteur privé, secteur financier et bancaire y compris SFD, et même les organes de contrôle, parlement, diaspora, etc..).

167. Le préalable à la mise en place du CNFI, c'est de démarrer des consultations avec tous les acteurs pour recueillir leur perception sur la mise en place d'un cadre national de financement intégré, et leurs exigences en termes de modalités institutionnelles d'organisation, de calendrier, de résultats à fournir, et de finalité. L'argument premier serait de construire des plans de travail conjoints pour développer des possibilités de mobilisation de ressources en appui aux programmes et projets communs, et déterminer par rapport à chaque partie ce qui est attendu d'elle et ce qu'elle est en mesure d'apporter, et selon quelle procédure interne à chacune d'elle les informations pourront être disponibles et partagées.

168. Le CNFI serait aussi un cadre de sensibilisation des acteurs pour disposer d'un accord-cadre de coopération avec les partenaires présents et actifs, et surtout ceux à rechercher par le Bénin pour élargir la base des partenaires et/ou investisseurs. L'intérêt est de fournir au Bénin des financements prévisibles et pluriannuels, une lisibilité des acteurs sur le niveau d'intégration de la problématique de la mobilisation des ressources dans leurs programmes d'intervention, de mettre en œuvre les actions décidées par une coordination entre parties nationales et partenaires/investisseurs extérieurs et intérieurs, et renforcer les cadres de prise de décision.

169. Le CNFI doit faire l'objet d'une cérémonie de lancement officiel par le Gouvernement une fois que les textes l'organisant seront pris et le cadre institutionnel posé. Il doit doter le Bénin en capacités suffisantes dans la chaîne de l'identification, de la formulation, de la négociation, et de la mise en œuvre des opportunités de mobilisation de ressources qu'offre le marché de l'aide au développement et d'autres guichets au niveau national, régional et international. Le rôle du CNFI sera de guider des efforts conjoints de financement au sein de chaque cadre de coordination porté par des points focaux, en relais avec des pôles d'actions prévus dans l'architecture du CNFI et qui auront comme mission de faire le plaider en faveur de la mobilisation de ressources, soutenir la coordination, et renforcer les systèmes nationaux/locaux.

Figure 6 : Leaders-acteurs et moteurs de la mobilisation des ressources-CNFI



170. La démarche proposée est de construire le CNFI à partir du Comité national de mobilisation des financements (CMR) qui existe déjà. Pour ce faire, il y a d'abord lieu de définir les termes de référence précis du CNFI à partager avec tous les acteurs, tout en rationalisant le nombre de comités à objectif de mobilisation de ressources existant au Bénin pour les intégrer dans le CNFI. Chaque cadre de coordination (secteur privé, ONG/OSC, Banques/Finances, partenaires au développement) sera porté par un chef de file à présidence tournante (de deux ans maximum) capable de garantir un leadership prévisible et redevable. Même si des parties prenantes ne participent pas à certains appels ou mécanismes de financement conjoints, elles peuvent toujours participer ou influencer la stratégie globale pendant l'évaluation, la formulation de la stratégie ou l'examen de la proposition de projet. Tous les acteurs devraient observer la transparence dans le cadre de la mise en œuvre du CNFI

171. Une fois un consensus adopté sur les objectifs et la finalité du CNFI par tous les acteurs, ***faire en sorte que le décret du CMR actuel soit abrogé et remplacé par un autre décret***, et se fixant comme mission d'accroître la mobilisation des ressources extérieures et intérieures, en veillant à mettre en place un cadre de responsabilité, de résultats et performances et de levée des goulots d'étranglement au financement du développement du Bénin. Son architecture institutionnelle pourrait être construite autour de quatre (4) instances :

- ***Le Conseil des ministres*** : en relation avec le Parlement chargé de contrôler les actions du Gouvernement, il détermine et fixe les options politiques et diplomatiques de mobilisation de ressources, tout en forgeant le dialogue politique sur cette question ;
- ***Un Comité de mobilisation de ressources (CMR)*** : recevant des orientations du Conseil des Ministres, il est appuyé par une instance-conseil (***Cellule d'appui, CA-CMR***), les organes de contrôle, les Missions diplomatiques et les PTF. Il impulse le cadre stratégique de dialogue avec les partenaires au développement et évalue les avancées à partir d'un tableau de bord ou d'un cadre de résultats, et dont les travaux font chaque trimestre l'objet de Communication en Conseil des Ministres et de compte rendu au Parlement. Le CMR regroupe les MEPD, MESGPR, MAEC, MEF, CS/PR ;
- ***Une Cellule d'Appui au CMR (CA-CMR)*** : elle est composée des représentants de BAI, DGFD, CSPEF, CAA, UTFED, DGB, DGDDI, DGI, DGTCP, Patronat, ANCB, PASCiB, RODD, rend compte de ses travaux au CMR et y reçoit des orientations et instructions. Elle tient des rencontres périodiques avec les Chefs de coopération financière et technique, les faïtières du Secteur privé et de la Société civile qui sont censées faire des propositions concrètes pour améliorer et/ou augmenter les financements du développement ;
- ***Un Secrétariat permanent*** de la CA-CMR : composé des représentants de la CSPEF, DGFD, DGB et CAA, c'est un organe d'animation et de suivi conjoints qui collecte et traite les informations nécessaires sur le financement du développement. Il prépare l'ensemble des documents et réunions prévues dans le cadre des concertations entre le CA-CMR, le CMR et les différentes structures et assure le suivi de la mise en œuvre des diligences et recommandations issues de ces réunions. Le Secrétariat permanent, dans son travail de suivi-évaluation, associant les parties prenantes, est soutenu dans ses activités par un réseau de points focaux réunissant des personnes ressources issues de l'Administration publique, de l'Administration déconcentrée et décentralisée, du secteur privé, du secteur financier, des ONG, de la Diaspora et des PTFs et qui servent de sources et relais d'informations dans leurs structures respectives et contribuent aux réflexions sur la problématique de financement du développement.

Le Secrétariat permanent mettra en place une boîte à outils contenant des directives dotées de principes directeurs intégrant une chaîne de résultats des activités à réaliser, un cadre logique, un cadre de mesure de la performance, une description du processus de suivi-évaluation, un outil de collecte de données, des lignes directrices sur le traitement des données, un ordinogramme de la reddition de comptes et des gabarits de rapport. Il est proposé que le Secrétariat soit organisé en pôles d'actions avec des activités qui n'empiètent pas le périmètre des structures nationales, et focalisées uniquement sur l'harmonisation des instruments, leur mise en cohérence et leur approche

standardisée à travers :

Un Pôle Contrôle qualité

- Veiller à ce que les rapports du CMR rencontrent les standards de qualité ;
- Etablir des formats et normes de travail sur les domaines de la coordination des ressources à travers la conception de directives, de guide, etc.) ;
- Veiller à ce que le processus de formulation, sélection, financement de projet se déroule de manière conforme aux délais et normes de qualité et d'intégrité ;
- Conduire l'élaboration d'un manuel de coordination des aides ;
- Assurer l'intégration de la méthode GAR dans le processus de travail au CMR ;
- De façon générale, fournir un appui/conseil aux autres pôles dans l'accomplissement de leurs missions.

Un Pôle Etude & Suivi-Evaluation

- Mettre à la disposition du CMR des notes sur l'état de lieux sectoriels ou thématiques, élaborées en coordination avec les points focaux ;
- Publier et suivre mensuellement un tableau de bord du CMR mettant en exergue les indicateurs clé de monitoring de ses activités et coordonner avec les points focaux pour faire remonter les goulots d'étranglement éventuels ;
- Coordonner l'élaboration du rapport trimestriel sur la mobilisation des ressources ;
- Concevoir des matrices d'évaluation de la performance dans la mobilisation de ressources ;
- Elaborer des outils et supports de suivi de la coordination des aides ;
- Favoriser l'amélioration et l'harmonisation du contenu des outils de suivi-évaluation ;
- Faciliter l'exploitation rapide et le suivi des recommandations issues des rapports d'évaluation et d'audit ;
- Appuyer la conception, la mise en place et la gestion de la base de données de suivi et évaluation et, veiller à ce que les données soient partagées et utilisées ;
- Etablir un plan d'actions global et ambitieux pour le renforcement des capacités nationales.

Un Pôle Systèmes d'information et statistique

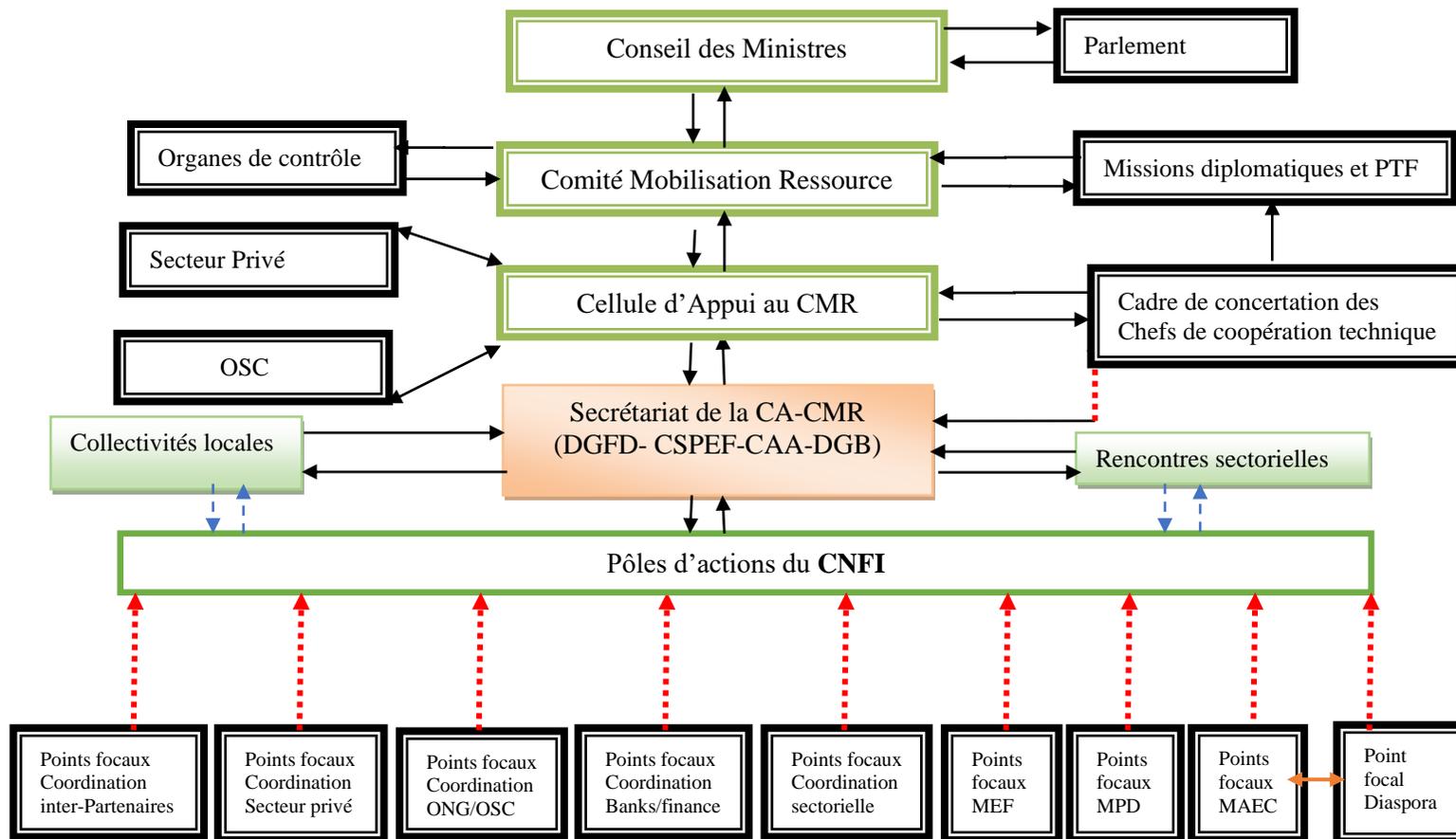
- Concevoir et mettre en place une base unifiée et intégrée de données et de suivi des ressources mobilisées et absorbées ;
- Appuyer l'opérationnalisation du dispositif informatique du pôle communication et plaidoyer ;
- Produire des états statistiques fiables sur la mobilisation des ressources ;
- Assurer la sauvegarde des données selon les modalités à définir ;
- Assurer la sécurité physique du dispositif informatique et du réseau ;
- Mettre en place un plan de continuité des opérations d'enregistrement et de centralisation des données.

Un Pôle Communication et plaidoyer

- Promouvoir l'image et l'identité du CMR dans le dispositif institutionnel national ;
- Elaborer un plan de communication interne et externe ;
- Concevoir des supports de communication ;
- Assurer une bonne gestion de la relation Presse ;
- Constituer de façon périodique des dossiers de presse sur la coordination de la mobilisation des ressources ;
- Animer de façon dynamique le site Internet, Intranet et les réseaux sociaux du CMR avec les rapports, communiqués, textes, newsletter, etc. ;
- Développer une communication de crise et des scénarios de riposte.

La figure ci-après, donne un aperçu du cadre national de financement intégré du Gouvernement béninois.

Figure 7 : Présentation du CNFI



Légende :

1.- Conseil des Ministres : Gouvernement

2.- Comité de Mobilisation des Ressources (CMR) : MEPD, MESGPR, MAEC, MEF, CS/PR

3.- Cellule d'Appui au CMR : BAI, DGFD, CSPEF, CAA, UTFED, DGB, DGDDI, DGI, DGTCP ; BCEAO, DGAE, Patronat, ANCB, PASCiB, RODD, CONAFIL, Maison de la société civile

4.- Secrétariat de la CA-CMR (Animation et suivi conjoints par la DGFD, la CSPEF, DGB et la CAA : collecte et traitement des informations)

5.- Les flèches pleines indiquent les relations directes et celles en pointillé indiquent les relations indirectes

Commentaires des interrelations

- ✓ Le Secrétariat de la CA-CMR s'occupe de la préparation de l'ensemble des documents et réunions prévues dans le cadre des concertations entre le CA-CMR, le CMR et les différentes structures ;
- ✓ Le CA-CMR rend compte de ses travaux au CMR et y reçoit des orientations et instructions ; elle tient des rencontres périodiques avec les Ministères sectoriels, les Chefs de coopération technique, les faïtières du Secteur privé, de la Société civile et des Collectivités locales ;
- ✓ Le CMR rend compte au Conseil des Ministres de ses travaux et y reçoit des orientations ; elle tient des réunions périodiques avec les Chefs de mission diplomatiques y compris les organismes sous régionaux ;
- ✓ Le Conseil des Ministres (Gouvernement) rend compte au Parlement de ses actions et ce dernier contrôle les actions du Gouvernement ;
- ✓ Les organes de contrôle s'assurent de la qualité de l'utilisation des ressources financières et des dépenses publiques ;
- ✓ Les organes ou structures faïtières mènent les réflexions et font des propositions concrètes pour améliorer et/ou augmenter les financements du développement.
- ✓ Les Points focaux sont chargés de fournir les données et informations nécessaires au Secrétariat en vue de leur compilation et analyse. Ils contribuent aux réflexions sur la problématique de financement du développement.

6.2. Les « feuilles de route » pour la mobilisation du financement

➤ Feuille de route 1: Renforcer la politique de mobilisation des recettes budgétaires

172. La mobilisation des recettes est érigée au rang de priorité dans l'agenda 2063 de l'Union africaine, et elle est inscrite comme priorités stratégiques des communautés économiques régionales ainsi que dans les Objectifs de développement durable (ODD17.1) auxquels le Bénin a souscrit. L'OCDE montre que la mobilisation des ressources s'améliore sur tout le continent africain²², et le Bénin n'est pas en reste puisque les recettes propres de l'État ont connu une amélioration notable en passant de 605,6 Milliards FCFA en 2011 à 1088,03 Milliards FCFA en 2019, soit un rythme annuel de croissance d'environ 7,3%. Les recettes intérieures pourraient enregistrer une performance plus soutenue dans les années à venir et croître de manière à développer un espace budgétaire conséquent à condition de satisfaire aux options ci-après :

- e. **Déterminer et absorber le gisement fiscal national** : Le Bénin devrait, pour relever le défi fiscal devant lui permettre de financer activement les ODD, déterminer le gisement fiscal qu'il n'a pas encore exploité en excluant naturellement les différents régimes d'exception. Le Bénin a mis en place une Unité de politique fiscale pour entreprendre ce travail qui n'a jamais été fait auparavant de façon globale et approfondie. De fait, l'assistance fournie par le FMI a permis de déterminer déjà le gap de ressources à recouvrer sur la TVA, et en l'absence de plan cadastral, le potentiel foncier est aujourd'hui exploité à 35 ou 40%. Il en est de même de plusieurs autres taxes où des marges conséquentes sont à portée de main, notamment sur les véhicules moteurs dont le potentiel est estimé à 8 Milliards FCFA environ, contre 3 Milliards FCFA sont effectivement collectés. Certains produits (tabac, boissons alcoolisées et non alcoolisées (sauf l'eau) et les produits pétroliers) soumis à des taux de droits d'accises arrêtés librement, par chaque État membre de l'UEMOA, dont les fourchettes établies peuvent faire l'objet de hausses réfléchies mais progressives. Il en est de même de la suppression ou de la révision de certaines mesures dérogatoires relatives à la fiscalité. Capter le gisement fiscal permet d'éviter une politique fiscale trop centrée sur les taxes prélevées sur les activités du secteur privé formel d'autant que le faible nombre d'entreprises et de salariés dans le secteur formel béninois permet à l'administration fiscale de recouvrer plus facilement les taxes directes.

L'administration fiscale devrait développer un plaidoyer tant auprès du Gouvernement que des PTF pour disposer d'un plan d'actions chiffré dont l'exécution lui permettra de parvenir à capter 90% du gisement fiscal au Bénin et un relevé des réformes indispensables à l'atteinte de cet objectif.

- f. **Consolider les acquis/résultats actuels des réformes** : Le Bénin a des acquis à valoriser et surtout démultiplier pour engranger le maximum de recettes. L'effort fait par le Gouvernement en matière d'écotaxes pourrait être poursuivi et être appliqué à de nouveaux produits comme les pesticides, les équipements électriques et électroniques, et in fine sur l'ensemble des produits dits dangereux énumérés par la convention de Bâle négociée sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'Environnement. Le Bénin pourrait envisager dans la Loi de Finances 2020 le renforcement des écotaxes destinés à financer la protection de l'environnement et le couvert végétal, et contribuer ainsi à accroître des marges de recettes publiques. En second lieu, il s'agit d'internaliser de façon durable les résultats et l'impact du projet PAARIB quand il sera clôturé. Et cela passe nécessairement par un effort budgétaire de maintien-sécurisation du dispositif informatique d'interfaçage de la DGID avec les systèmes d'information de la Douane, du Trésor, du Budget, des Marchés publics afin de croiser les données sur les contribuables, favoriser la transparence fiscale, faciliter les échanges d'informations avec les opérateurs économiques, et lutter contre la fraude fiscale.
- g. **Erosion, évasion et optimisation fiscale** : Selon le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (Union Africaine et Commission Economique pour l'Afrique, 2015), l'Afrique perd plus de 50 Milliards de dollars US par an en raison de flux financiers

²²Statistiques de recettes publiques en Afrique 2017, OCDE

illicites²³. Ce qui traduit la capacité des entités transnationales à dissimuler les richesses, à échapper à l'impôt par l'évasion et la fraude fiscales. Ces énormes pertes représenteraient plus de 4 % du PIB du continent. Les estimations les plus récentes de la CEA montrent qu'au moins jusqu'en 2015, la falsification des factures des échanges est la principale filière par laquelle des capitaux sont sortis de façon illicite des pays.

L'optimisation fiscale est aussi un problème international qui menace les finances publiques des Etats. Le but du projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) lancé par l'OCDE en 2014 est d'apporter une réponse mondialisée aux problèmes engendrés par l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices". Le projet BEPS a été institué pour contrer les failles dans le système fiscal qu'exploitent des entreprises ne voulant pas honorer les impôts sur leurs bénéfices. Le Bénin qui a abrité en juillet 2017 un atelier d'échanges sur le projet d'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) pour les pays francophones a bénéficié en 2020 de renforcement de capacités dans ce domaine, dans le cadre du partenariat OCDE. L'enjeu pour le Bénin est important puisque les sorties illicites de ressources représenteraient 0,6% de son PIB, alors qu'elles sont de 7,9% au Nigéria et de 5,9% au Burkina Faso.

h. Si cela n'est pas fait jusqu'à ce jour, il y a lieu pour le Bénin d'examiner l'intérêt d'être signataire de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices de manière à réduire les possibilités d'évasion fiscale par les multinationales.

i. Le forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF)²⁴ a montré que l'un des défis pour capter les recettes pour les 15 pays-CEDEAO dont le Bénin, était d'exécuter la feuille de route dans l'échange de renseignements et la lutte contre l'évasion fiscale (en discutant notamment avec les paradis fiscaux) et de développer une expertise suffisante dans la tarification des transferts, notamment dans l'exploitation minière, le pétrole, le gaz, la technologie de l'information et des communications, le traitement des actifs, le secteur de la propriété intellectuelle, la stratégie de marque et les ventes des sociétés. Pour le moment, le cadre juridique complet et harmonisé sur les prix de transfert et le suivi des transactions transfrontalières dans la CEDEAO existe. Mais seuls le Ghana et le Nigeria ont élaboré des politiques spécialisées sur les prix de transfert, alors que neuf autres États membres dont le Bénin ont des « régimes spécifiques », et le Niger, le Togo, la Guinée Bissau et le Cap-Vert n'ont pas de politique régissant les prix de transfert.

j. Un plan d'action devrait pour ce faire mettre l'accent sur la mise en place d'un dispositif de suivi et de pérennisation des formations à dispenser et corriger la non maîtrise par l'administration fiscale des techniques des prix de transfert utilisées par les filiales des firmes multinationales ainsi que la méconnaissance par les inspecteurs de la nature juridique des liens de dépendance entre les filiales des groupes et la difficulté qu'ils ont à identifier les services intra-groupe rendus.

k. Une attention à prêter aux contrats et licences des industries extractives (mines, pêche, etc.) et de télécommunication. L'axe 4 du PAG 2016-2021 pose comme action prioritaire la valorisation des potentialités du sous-sol par le développement des capacités d'exploitation des ressources minières du pays. Des études poussées ont montré que les régions à l'Est et à l'Ouest de Bénin regorgent d'énormes réserves de pétrole et des mines de tout genre comme l'or, le diamant, le lithium, l'uranium et des pierres précieuses et ornementales et dispose à ce jour, d'un bassin sédimentaire côtier subdivisé en dix-sept blocs pétroliers (dont 15 en offshore et 2 en onshore). Ces blocs, pour la plupart ont fait l'objet de plusieurs travaux d'exploration qui ont permis la mise en évidence d'importantes réserves en pétrole mais aussi en gaz. Un effort louable est en cours avec les structures en charge de la recherche minière.

²³ Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, CEA et <https://www.uneca.org/.../le-groupe-de-haut-niveau-sur-les-flux-financiers-illicites-en-...>

²⁴ATAF est une plateforme de promotion et de facilitation de la coopération mutuelle entre les administrations fiscales africaines

Aujourd'hui, la gouvernance du secteur s'est améliorée et des réformes sont en cours dont notamment la relecture du code minier. Le défi est de renforcer la contribution fiscale des industries extractives à l'économie. Le Botswana et le Mozambique sont parmi les pays qui ont pu renégocier des contrats miniers avec une contribution à la hausse des recettes fiscales de l'ordre de 3% à 10% du PIB sans risquer la fuite de ces entreprises.²⁵

l. S'il ne l'a pas encore reçu, le Bénin pourrait bénéficier au même titre que d'autres pays d'une assistance du FMI avec le modèle FARI pour évaluer l'efficacité de sa taxation extractive. Cette renégociation renforcerait le financement des infrastructures publiques et du capital humain (avec le projet ARCH).

m. **Un renforcement de la collecte des droits de douane.** L'article 3 de l'APE Afrique de l'Ouest affirme que l'objectif de développement durable doit être intégré à tous les niveaux du partenariat économique entre les parties. En réalité, les APE devraient se traduire par une annulation mutuelle et progressive des barrières tarifaires avec les pays de l'UE. La suppression des barrières douanières à l'entrée du marché communautaire européen pourrait ne pas profiter au Bénin s'il doit faire face à un autre type de barrières : la réglementation que l'on retrouve par exemple sur la santé du consommateur, mais également sur des critères plus discutables, comme les aspects esthétiques des produits agricoles.

n. Ce qui pose la nécessité pour le Bénin d'identifier des mécanismes de prélèvements innovants. Les droits et taxes à l'exportation devraient donc être remis à l'ordre du jour sur certains produits surtout ceux contribuant à la dégradation de l'environnement et aux changements climatiques. Il s'agit aussi de procéder à un audit exhaustif de tous les produits exonérés de droits de douane ou admis en zone franche et point franc qui, compte tenu de la porosité des frontières peuvent être aisément réexportés vers les pays voisins.

o. Le recours à la taxation innovante. Le Bénin a déjà pris quelques initiatives dans ce sens et devrait pouvoir les développer. Il a fixé une taxe de 30 000 FCFA dans les billets d'avion et par passager, et a également décidé de financer la recherche agricole à raison de 10 FCFA par kilo exporté de graines et fibres de coton, de noix d'anacarde brutes et sur les produits agricoles non transformés exceptés les fruits et légumes. Il pourrait s'inspirer d'autres expériences-pays comme le Gabon qui a introduit un prélèvement de 10% sur le chiffre d'affaires des compagnies de téléphonie mobile et un impôt de 1,5% sur les exportations de transferts privés courants (collectivement renommés Redevance Obligatoire à l'Assurance Maladie) pour financer un Fonds pour la couverture sociale des citoyens ayant moins que le SMIG.²⁷ D'autres pays ont fait la même chose sur les secteurs extractifs, financiers ou touristiques. L'avantage de ce type de prélèvement est qu'il dépasse la manipulation des déclarations de gains, et qu'il est perçu comme juste parce qu'il cible les entreprises ou secteurs « hautement rentables ». Le désavantage est que le flux de recettes dépend de la performance de ces secteurs et devient donc volatile. Le Bénin pourrait explorer les domaines où l'impôt n'est pas encore levée en vue d'élargir son assiette fiscale.

p. Une contribution sociale additionnelle de toutes les grandes entreprises. Par exemple le Gabon a changé en 2017 le financement du secteur santé, vers une Contribution de Solidarité Spéciale de toutes les entreprises ou individus avec un revenu imposable au-dessus de 20 millions FCFA par année. Cette contribution garde les avantages notés sur le paragraphe précédent en rajoutant une diversification des sources de recettes et un renforcement de la soutenabilité/viabilité du financement.

q. Le manque à gagner fiscal induit par le secteur informel au sein des pays de l'UEMOA et subsidiairement à la fraude fiscale représente en moyenne 50% du PIB de la zone et une perte de ressources estimée à 10% du PIB avec comme corollaire une forte pression fiscale d'environ 35% sur les entreprises et salariés du secteur formel. Le secteur informel au Bénin : c'est 58%

²⁵ Source étude OIF

du PIB et 80% de l'économie nationale. Le Gouvernement béninois a entrepris un certain nombre d'actions pour inciter le secteur informel à se formaliser. Ainsi, à titre illustratif, la Loi de finances 2017 précise : « les pénalités, amendes et majorations fiscales ne sont pas applicables aux contribuables du secteur informel qui souscrivent spontanément, pour la première fois, leurs déclarations des affaires réalisées au titre des exercices antérieurs et qui procèdent au paiement intégral des droits dus. Le bénéfice de cette mesure est subordonné à l'absence d'une procédure de contrôle fiscal ou d'une enquête fiscale en cours chez le contribuable. » L'amélioration de la performance fiscale au Bénin passera essentiellement par l'assouplissement de la pression fiscale qui permettra de faciliter l'intégration de « grosses » entités informelles dans l'assiette. Certains pays comme le Lesotho ont entamé des réformes dans ce sens, ce qui leur a permis d'améliorer sensiblement leur performance fiscale sans constituer un obstacle pour le secteur privé. Selon l'étude « Paying Taxes 2016 » de Pricewaterhouse Coopers, le Lesotho est le pays africain avec le plus faible taux d'imposition des entreprises (13,6% en 2015) alors que son ratio de recettes fiscales sur PIB est le plus élevé du continent (40% contre 35% en moyenne dans les pays de l'OCDE) ; ces revenus fiscaux s'appuyant sur toutes les catégories detaxes.

- r. L'élargissement de l'assiette fiscale par la mutation de l'informel en formel devrait donner lieu dans un premier temps à un minimum fiscal qui ne s'accommode pas des résultats des états financiers des entreprises du secteur informel, car le plus utile est de disposer d'une base de contribuables encadrés et accompagnés dans un processus de formalisation adapté. Les réformes destinées à inciter l'informel à se formaliser devrait se faire de manière graduelle et pédagogique, et expliquer aux entrepreneurs informels que leur régularisation sera avantageuse pour eux, car leurs formalités seront allégées, ils pourront récupérer la TVA, et auront droit à des aides techniques, à des prêts, à des subventions, à des couvertures d'assurance maladie et à une diminution des catégories fiscales qu'ils estiment leur compliquer la vie²⁶.*

173. La mise en œuvre du PAG va nécessiter de mobiliser des emprunts au titre du financement public hors PPP et probablement des garanties pour pourvoir en dotations minimales les projets prévus en mode PPP. Les financements obtenus au titre des projets financés sur prêts extérieurs en 2017 ont porté à 45,5% du total des financements sur le secteur des infrastructures. La tendance observée en 2017 a été maintenue en 2018 avec le secteur des infrastructures représentant 28,9% des nouveaux financements. Après le secteur des infrastructures, les nouveaux financements ont été destinés majoritairement aux secteurs de l'eau-assainissement (17,48%) et de l'énergie (13,63%) sur la période 2017-2019. Cette structuration traduit la stratégie et les axes prioritaires de développement choisis par le Gouvernement. Entre 2017 et 2019, le Bénin a signé 58 accords de prêts extérieurs pour un montant total de 1 936,56 Milliards de FCFA. La problématique de l'endettement intérieur tient autant à l'importance qu'elle a prise dans le stock de la dette totale que dans la pression qu'elle exerce sur les agrégats macro-économiques. Rien que sur la période 2017-2019, 1 599,16 Milliards FCFA ont été obtenus auprès des groupes bancaires locaux et sur le marché régional des titres publics. Cependant, il est à noter que la dette intérieure ne présente aucune vulnérabilité particulière pour la viabilité de la dette publique, tel que reflétée par les Analyses de Viabilité de la Dette conduite conjointement et périodiquement avec le FMI.

174. Pour le Bénin, il s'agit de concilier une mobilisation audacieuse de nouveaux financements avec une prudence en matière d'endettement tout en ayant un contrôle sur les engagements conditionnels associés aux entreprises publiques et aux futurs partenariats publics-privés lors de l'élaboration de futures stratégies d'endettement à moyen terme. Cela est indispensable.

175. Le contexte actuel va exiger, à la fois, un renforcement de la politique d'endettement du Gouvernement, la formulation d'une politique de développement à long terme des marchés financiers, et un renforcement du dispositif institutionnel de gestion des obligations financières du Bénin.

- a. Formulation de la politique d'endettement et renforcement de la stratégie d'endettement.* Le Bénin

²⁶ Pour de plus amples informations sur l'expérience du Gabon, veuillez voir l'étude OMS/Banque Mondiale

dispose d'un document de politique d'endettement assez consistant. Il élabore une stratégie d'endettement formulée, publiée et annexée au budget dont le format et le contenu répondent aux bonnes pratiques.

Le document de stratégie d'endettement public établit une jonction avec les politiques et stratégies de négociation, de mobilisation et de suivi de financement.

- b. ***Arbitrage/sélection des projets devant faire l'objet d'emprunt et sous quel guichet.*** Même si le préalable à l'inscription de tout projet dans le PIP est une sélection qui repose sur des critères de rentabilité, il n'apparaît nullement de procédures (comme au Rwanda ou Burkina Faso) en mesure de déterminer quel est le rapport coût de l'emprunt et rendement du projet qu'il est censé financer en termes d'augmentation à moyen et long termes des recettes budgétaires ou du PIB.

Il importe que la Commission nationale d'endettement (CNE) se saisisse de cette question et veille à ce que les financements onéreux soient orientés vers les projets ayant une rentabilité économique et financière positives.

- c. ***L'usage de la diplomatie économique au profit de la mobilisation des emprunts. Le Bénin compte, dans le PND comme dans le PAG, sur une diplomatie économique pour mobiliser des financements et attirer des investisseurs étrangers. Parallèlement à la mission incombant à certaines structures en matière de recherche de financement, une des activités phares à mettre en œuvre est de considérer les politiques, pratiques, procédures et produits offerts par des guichets que le Bénin ne sollicite pas suffisamment et qui seraient en mesure de proposer des ressources peu coûteuses, comme avec la Corée du Sud ou explorer d'autres régions comme les pays baltes (Slovénie, etc.) qui n'ont pas suffisamment développé de relations économiques avec l'Afrique de l'Ouest. Il est devenu impérieux que les parties nationales à la négociation des emprunts extérieurs s'imprègnent suffisamment des orientations et cibles dégagées par la stratégie d'endettement et les priorités qu'elle fixe en matière de coûts et risques des emprunts à contracter, surtout quand il s'agira d'aller vers le marché international des capitaux (Eurobond). A défaut, la mobilisation des financements risquerait de se faire en décalage avec la stratégie d'endettement qui devrait leur servir de boussole avant et pendant les négociations.***
- s. ***Il est fortement encouragé que le Bénin poursuive la négociation, la mobilisation des financements en corrélation avec la stratégie d'endettement dont le rapport de mise en œuvre en fait état.***
- d. ***Formulation d'une politique de développement des marchés financiers à long terme.*** Depuis 2013, le développement du marché financier figure comme un des objectifs dans la stratégie d'endettement public qu'élabore la CNE. Mais cet objectif s'inscrit encore et toujours dans une logique simple de mobilisation de bons et obligations du trésor encadrée par une série de textes réglementaires et sous le pilotage institutionnel de la BCEAO à travers l'agence UMOA-Titres qui a aidé les huit Etats à se financer à hauteur de 2500 à 3000 Milliards FCFA par année. Une stratégie de développement du marché financier à long terme pour le Bénin devrait prendre en compte les points ci-après :

- i. Faire en sorte que les entreprises béninoises disposant d'atouts à faire valoir marquent un intérêt à la bourse régionale des valeurs mobilières pour mobiliser l'épargne des citoyens de la sous-région et de financement des investissements publics et privés.
- ii. Promouvoir la culture financière des citoyens et PME béninois et les amener à se retrouver dans les différents produits proposés par la BRVM, notamment sur le compartiment PME. Il s'agit de concevoir un vaste plan de communication comportant des campagnes d'information, de sensibilisation sur les produits et opportunités existant sur le marché.
- iii. Le Bénin dispose d'une stratégie claire et cohérente de gestion de la dette publique, et adopte une discipline en matière d'émissions, notamment par la programmation des émissions ainsi que la transparence dans leur réalisation. De concert avec les acteurs de la sous-région, le

Bénin devrait chercher à dynamiser les marchés obligataires qui constituent l'une des meilleures sources de financement à moyen et long termes des infrastructures de développement. Car, un marché obligataire dynamique, profond et liquide est un levier de stabilité macroéconomique et un facteur d'efficacité des marchés.

- iv. Intégrer des produits nouveaux qui ont fait leurs expériences dans d'autres pays comme le Sénégal, la Côte d'Ivoire à savoir des titres Sukuk (obligations islamiques) avec l'objectif de diversifier la base d'investisseurs en prenant toutefois en considération la quantité d'actifs publics pouvant être adossés aux transactions sur les titres.
- v. Diversifier la base des investisseurs qui est quasi essentiellement constituée de banques en sollicitant les compagnies d'assurance, les caisses de pension, les fonds communs de placement, les sociétés commerciales, les particuliers, etc.
- vi. La part de créances détenue par ces acteurs étant faible, les autorités devraient identifier les mesures susceptibles de les pousser à participer au marché financier en tant qu'investisseurs. Pour certains, comme les assurances, elles préfèrent participer aux émissions par syndication, car c'est moins sophistiqué et ils maîtriseraient moins le processus de formation des prix aux adjudications. A défaut, il y aura lieu de développer un noyau d'émetteurs de référence et d'investisseurs institutionnels au-delà des Spécialistes en Valeur Trésor qui sont déjà connus.
- vii. Le Bénin devrait de concert avec la BCEAO et les pays de l'UEMOA veiller à la fongibilité des titres et standardiser les instruments de la dette, puisque le marché des obligations du Trésor comporte deux compartiments qui ont chacun leur infrastructure d'émission, de négociation et de règlement. Même si l'émetteur est le même, les titres émis par syndication sont différents des titres émis par adjudication et les titres ne sont pas fongibles. Ils ont des teneurs du marché, des organismes de réglementation, des procédures de règlement et des dépositaires différents.

e. ***le renforcement institutionnel de la gestion des obligations d'emprunt de l'Etat.*** La coordination des activités de gestion de la dette publique du Bénin se fait sous l'égide de la Commission nationale d'endettement (CNE) créée par décret N°2003/260 du 31 juillet 2003. Le Comité Technique d'Appui de la Commission Nationale de l'Endettement (CTA/CNE) créé en 2007, élabore chaque année le Document de stratégie d'endettement et de gestion de la dette publique. La CNE a pour principales missions de veiller à la viabilité de la dette publique et à la soutenabilité des finances publiques ; au respect de la législation et de la réglementation en matière d'endettement public et participer à la validation des projets de textes y relatifs. Elle se prononce sur toutes les opérations de renégociations, de restructuration ou de rétrocessions de la dette publique. La CNE concentre ses actions sur les aspects stratégiques de la dette, et constitue un forum où sont discutés les documents clés, tels que l'AVD, la SDMT, le plan annuel de financement, les réajustements importants apportés au plan annuel de financement en cours d'exercice, les demandes de garantie de l'Etat et de rétrocession de prêt, des conclusions des analyses relatives aux projets de conventions classiques et PPP et les questions de cohérence entre la gestion de la dette publique et la politique budgétaire. La part que le Gouvernement accorde aux PPP, quand bien même le BAI abrite une cellule PPP, le redimensionnement des missions de la CNE s'avère essentiel pour l'amener à donner un avis motivé sur les risques budgétaires, juridiques entourant différents montages PPP à venir, et faire le suivi par l'utilisation du modèle d'analyse P-FRAM du FMI. De plus, la CNE devrait intervenir dans le processus de contraction et de suivi des passifs conditionnels de l'Etat, notamment les PPPs et se prononcer sur la fixation du plafond annuel ou triennal des PPP.

t. ***La meilleure façon de parvenir à ce redimensionnement est de tenir un atelier de travail sur la problématique de la coordination dans la mobilisation des PPP et des nouveaux emprunts commerciaux, semi-concessionnels ou des obligations de type sukuk, obligations indexées à prendre en compte dans les différents objectifs de la stratégie d'endettement compatibles avec les règles de viabilité de la dette à préserver.***

➤ **Feuille de route 3 : Renforcer la mobilisation de la coopération au développement**

176. Force est de constater que l'APD continuera d'occuper une place prépondérante dans les flux futurs de financement du développement au Bénin et surtout sur sa trajectoire vers les ODD. Selon l'OCDE, avec 26 Milliards de dollars US d'aide, les pays les moins avancés (PMA) ont été mieux dotés que l'année précédente (+4 %), mais ils n'obtiennent qu'une part minoritaire (30 %) de l'enveloppe globale. Les fonds destinés à l'Afrique (29 Milliards de dollars US) progressent de 3 % de 2016 à 2017. Nonobstant la complexité procédurale qui entoure les règles de financement, on observe tout de même qu'au plan central comme décentralisé, l'assistance au développement touche à tous les secteurs et sous-secteurs du développement du Bénin, en privilégiant les ressources concessionnelles qui sont encore celles qui prédisposent le Bénin à maintenir son cadre budgétaire viable à moyen et long terme pour soutenir la réalisation des stratégies du PC2D. Plusieurs axes et pistes méritent attention pour que la coopération au développement réponde aux attentes du Bénin :

a) **Une utilisation opportune de la coopération sud-sud.** Le Bénin ne compte pas dans son portefeuille, comme c'est le cas de la plupart des pays de la sous-région, un stock de financement significatif des pays du Sud. L'option est prise, notamment dans le cadre de la diplomatie économique, d'animer les cadres de coopération avec plusieurs partenaires du Sud comme Eximbank china qui a signé 4 accords de prêt en 3 ans avec le Bénin, le Brésil dont la coopération financière n'est pas très offensive et limitée à un seul accord de prêt signé en 2017. Des initiatives sont prises par les autorités béninoises pour accroître la contribution des partenaires du Sud, via des rencontres de haut niveau avec la Turquie, l'Inde. Mais il reste d'autres horizons à explorer auprès de l'Afrique du Sud, de Singapour, des pays baltes, de la Corée du Sud aptes à de larges concessionnalités financières, et même l'Indonésie, etc. qui disposent chacun d'un savoir-faire ou spécialités dont le Bénin pourrait largement tirer profit. Cette orientation à faire sur la coopération économique et financière Sud-Sud répond à un besoin de diversification puisque la plupart des nouveaux engagements financiers du Benin sont le fait des multilatéraux.

u. *Le PNUD a une unité d'expertise en coopération sud-sud qui encourage et développe ce type de coopération qui pourrait être utile pour renforcer les connaissances du Bénin dans ce domaine.*²⁷

a) **Un plafond d'endettement qui donne une ouverture sur une diversité de modes et sources de financement.** Dans le cadre du programme avec le FMI, et en vertu de la nouvelle politique de fixation du plafond d'endettement du FMI, il semble que le Bénin apprécie le niveau de concessionnalité sur la base du portefeuille global et non plus prêt par prêt. Ce changement dans la détermination du seuil de concessionnalité des prêts donnera plus de flexibilité aux autorités mais entraînera une exigence d'arbitrage et d'analyse plus détaillée sur les conditions financières à rechercher et négocier. En outre, même si la politique de mobilisation des emprunts extérieurs du Bénin pourrait se diriger vers des emprunts plus coûteux comme sur le guichet BAD, ou le guichet commercial de la BID, tous les créanciers traditionnels ainsi que ceux des pays émergents sont disposés à accompagner le développement du pays au travers du financement des projets structurants du PAG. Il est probable que la place des Eximbanks dans les emprunts extérieurs devrait se renforcer au cours des prochaines années de mise en œuvre de la stratégie de mobilisation de ressources. Il y a aujourd'hui dans le portefeuille de l'Etat, de nombreux projets en phase de négociation et de finalisation avec retour sur investissement à financement semi-concessionnel et commercial. Toutefois, le défi reste l'absence de limites fixées aux engagements conditionnels sur les PPP.

²⁷ Voir <http://www.undp.org/content/undp/en/home/development-impact/south-south-cooperation.html>

La mission recommande au Bénin de mettre en place, dans une coordination institutionnelle soutenue, un plan d'actions pour conquérir les opportunités de coopération et de promotion des échanges avec les pays dits émergents ou les pays à coopération rare avec lui.

Il serait souhaitable de s'assurer que les futurs flux d'emprunts existants ne financent déjà des composantes et activités de quelques projets du PAG qui seraient soumis déjà à la recherche de financement. Autrement dit, le PAG a-t-il suffisamment pris en compte dans la détermination de son volume de financement public des projets les soldes d'emprunt engagés et non décaissés.

177. **Une mobilisation plus efficace des financements des fonds mondiaux.** C'est certainement le créneau de financement qui représente pour le Bénin un grand défi et la grande opportunité de financement de certains ODD, notamment dans le secteur éducation, santé et assainissement. Le Bénin reçoit certes des fonds de GAVI, du fonds global, mais ne tire pas suffisamment de ressources auprès de multiples fonds qui lui sont pourtant accessibles. Le projet ARCH du PAG pourrait largement bénéficier des fonds mondiaux et même des fonds verticaux. Il revient au Bénin de concevoir et formuler de très bons documents de programme comme requis par le Fonds Vert, et le fonds d'adaptation climatique, ainsi que le FEM en encourageant une coordination efficace au sein de l'administration béninoise, et un recours au savoir-faire des compétences qui sont dans le semi-public ou dans le privé pour assurer de bons montages de projets. Il conviendrait tout d'abord d'identifier tous les fonds existants pour en déterminer le potentiel, ensuite maîtriser et s'appropriier les mécanismes, et renforcer les équipes de convention pour dépasser la complexité procédurale d'accès à ces fonds, et présenter des projets intégrés comme exigé par le cycle FEM 7 qui a démarré depuis juillet 2018 sur la thématique Ville durable et projets intégrés. Le récent accord de partenariat conclu en septembre dernier entre Gavi et la Fondation UBA, la branche de responsabilité sociale du groupe United Bank for Africa, pour renforcer les systèmes de santé et sensibiliser sur la vaccination à travers l'Afrique, à commencer par le Nigéria pourrait être un modèle d'inspiration pour le Bénin. Ce partenariat avec la Fondation UBA vise à recueillir 1,5 million de dollars US au cours des deux prochaines années en s'appuyant sur le réseau des partenaires d'UBA pour soutenir les programmes de vaccination de Gavi au Nigéria. La fondation UBA plaidera également en faveur de la vaccination au Nigéria, un pays qui affiche l'un des taux de couverture vaccinale les plus faibles au monde.

v. *Le PNUD et l'équipe financement-climat à New York pourrait aider le Bénin à accéder plus efficacement à ces Fonds. Lors des cycles de consultation de l'administration béninoise avec les PTFs et ONGs internationales, il serait utile de requérir leur assistance pour renforcer les capacités de levée de financements sur ces fonds mondiaux dont les règles, pratiques et procédures devraient, par ailleurs, faire l'objet d'un recueil ou guide exhaustif mis à la disposition de l'administration publique.*

178. **Une coopération décentralisée plus axée sur le résultat.** Il y a manifestement une orientation très claire de l'Etat pour faire des collectivités locales des acteurs actifs du développement à travers un cadre réglementaire et institutionnel complet et fonctionnel, mais qui cependant devrait être mieux harmonisé et coordonné. A travers le FADEC, s'opère des transferts de ressources de l'Etat et des PTF vers les communes qui sont passées de 8 Milliards FCFA en 2008 à 45,7 Milliards FCFA en 2019. L'état de la concertation se traduit par une rencontre bimensuelle du sous-groupe finances locales (Etat-PTF), et il y a un audit annuel systématique des communes que réalisent l'IGF et l'IGE, tandis qu'un décret datant de 2005 fixe et encadre les modalités de recours aux emprunts pour les communes. L'intérêt pour le Bénin est un appui conséquent à développer en faveur des communes pour une maîtrise de leur assiette fiscale d'autant qu'un programme d'adressage a été déjà réalisé, le renforcement de leurs capacités en matière de planification locale et mobilisation/suivi des financements, et de négociation et montage de programmes et projets pertinents de développement dans des domaines comme l'environnement où les ressources financières pourraient leur être accessibles.

Il serait du meilleur intérêt que tous les PTF concernés par la décentralisation utilisent le canal du FADEC pour fournir leur aide financière.

Un travail d'approche paraît également indispensable entre les communes, les ONGs et la société civile en général, mais également avec le secteur privé pour développer des initiatives à fort impact social en appui aux projets du Gouvernement central.

✓ **Feuille de route 4 : Mobiliser l'épargne nationale pour le financement des MPME**

179. La mobilisation de l'épargne nationale pour le financement du secteur privé est une problématique qui va au-delà de l'Etat béninois et touche à l'ensemble des pays de l'UEMOA. Il s'agit moins d'une question de disponibilité de ressources financières que d'appréhension du risque, et qui expliquerait finalement la propension des banques à privilégier le crédit court-terme au détriment du long terme. Il s'agit d'un problème qui de manière récurrente est posé dans le débat public ou plutôt économique sur le soutien au développement des MPME.

180. La formulation d'une stratégie nationale de promotion des PMI/PME telle que relevé avec pertinence dans le PND pour tous les secteurs émergents, ainsi que l'exécution d'un programme élargi de restructuration et de mise à niveau des MPME (PC2D) concilié avec un appui conséquent aux SFD va reposer sur 6 piliers :

- i. **Développer une approche de concertation, de communication et d'information avec les MPME sur les initiatives de financement auxquelles elles devraient être concernées :** la rencontre avec le secteur privé (patronat et chambre commerce) a laissé observer, à défaut d'un déficit de communication, qu'il n'était pas suffisamment informé des leviers et mécanismes devant leur permettre de bénéficier de crédits bancaires, comme l'ouverture récente du guichet de refinancement des PME de la BCEAO ou d'accéder au compartiment PME de la BRVM. En outre, le cadre de dialogue que l'administration publique devra nouer avec le secteur privé sera d'une grande nécessité pour lever les quiproquos, les malentendus et adopter un plan d'actions sur les solutions à portée de mains, et celles requérant des mesures spécifiques comme l'apurement des arriérés de l'Etat vis-à-vis du secteur privé, sur la suite des résolutions issues du Forum Investir au Bénin, sur la capacité du secteur privé à participer à la commande publique et aux projets du PAG, même à travers la sous-traitance. Par ailleurs, le secteur privé devrait de son côté marquer un consensus sur la nécessité d'avoir une organisation collégiale au détriment d'une multitude d'organes représentatifs et corporatistes autonomes ; ou rationaliser son organisation institutionnelle et parler d'une seule voix. Ce qui les aiderait à s'accorder avec l'Etat sur un canevas de travail et un cadre de résultats qui, pour le moment, sont inexistantes. La structure appelée à remplir cette mission de facilitation du dialogue avec le secteur privé dénommée APIEX est déjà fonctionnelle.
- ii. **Encourager des structures proposant des financements Long terme aux MPME** (surtout dans les secteurs comme l'agro-industrie, le tourisme, etc.). Il y a plusieurs expériences présentes et passées, et dans la plupart des pays de la sous-région comme au Sénégal où il a été mis en place un Fonds de promotion économique sur financement de la BAD entièrement dédiée aux PME devenue par la suite la Banque nationale de développement économique. Malgré plusieurs initiatives prises au plan régional, sous-régional, national d'appui au PME à travers la mise en place de fondations du secteur privé, la création de fonds d'appui à l'entrepreneuriat, le crédit-bail (leasing), le capital-risque (venture capital) etc. il n'y pas encore de résultats à la dimension de l'envergure souhaitée pour booster la croissance des PME. La réponse à la problématique du financement des MPME au Bénin tient moins du nombre de structures à créer que des mécanismes à mettre en place et de l'ingénierie-conseils qui doit accompagner les MPME. Il s'agit plutôt de tirer leçons des expériences pour les dupliquer à des conditions adaptées bien précises. Le problème de confiance et de réticence auquel sont confrontées les MPME vis-à-vis du secteur bancaire qui ne leur octroient pas de crédits à moyen et long termes tient principalement à la qualité de leur gestion, à l'appréciation des risques et leur discipline financière. L'ITC (Centre du Commerce International) avait répondu à ce problème via un Programme d'accès au financement pour les MPME soutenu à hauteur de 1,4 million USD par la Finlande. Ce programme a renforcé les compétences des dirigeants de MPME en gestion financière, et leur capacité de présenter des projets bancables pour aider les institutions financières à améliorer leur compréhension des besoins des PME et leur capacité à évaluer le potentiel et les risques inhérents aux projets, tout en surveillant la performance des

bénéficiaires de prêts. Ce programme a mis à la disposition d'une association de femmes du secteur de la transformation des fruits un conseiller en gestion financière qui l'a aidé à améliorer sa gestion financière et à élaborer un plan d'activités. Ce qui fait que la banque commerciale a approuvé une demande de prêt de 25 millions FCFA pour moderniser son équipement de transformation et d'emballage. Ce projet de l'ITC a été mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat avec la Bank of Africa (BOA), la Banque régionale de solidarité (BRS) et le Fonds National de Microfinance, trois banques qui ont exprimé leur souhait d'élargir leur portefeuille de PME et d'améliorer leur compréhension du potentiel et des risques liés aux PME via une formation qui a été organisée à l'intention des agents de prêt. Loancom, un outil de notation du crédit de l'ITC, tenant compte des paramètres financiers et non financiers des PME et des associations, a été fourni à la BOA. Ce logiciel permet aux agents de prêt de mieux évaluer les demandes de prêt présentées par les PME et les associations. Au titre du programme, 70 MPME ont bénéficié d'un accès aux services financiers et, après un temps de latence, les banques évaluent à présent les demandes de prêt pour un montant de 3,9 millions USD.

- iii. **Le renforcement des capacités de formulation et gestion de projets des MPME**, constitue donc un des principaux problèmes à régler à travers l'accompagnement aux entrepreneurs sur une approche holistique du développement de la MPME. Le Bénin dispose de fonds de garantie, de structures d'appui aux PME (CePED), comme demandé par les MPME. L'expérience sénégalaise du FONGIP (fonds national de garantie des investissements prioritaires) pourrait inspirer le Bénin par le modèle de garantie proposé et le modèle d'appui aux MPME.
- iv. **Mise en place d'un fonds souverain d'investissement** : Le Bénin envisage de mettre en place un fonds souverain d'investissement qui pourrait aider à promouvoir et développer le capital- risque par exemple. A la différence des fonds de capital-investissement privés qui exigent des taux de rendement interne (TRI) de 20 à 25%, le fonds souverain à créer devrait dans un premier temps investir dans des projets lui permettant d'atteindre un TRI minimum net de 12%. Sa vocation devrait être de développer des projets stratégiques et rechercher des partenaires, prendre des participations dans des projets d'entrepreneurs, d'investisseurs, participer à la restructuration d'entreprises d'Etat ou du secteur privé, accompagner les porteurs de projets sur un horizon d'investissement défini en amont de l'entrée au capital et appuyer à l'introduction en bourse d'une entreprise. Mais une des premières tâches dudit fonds souverain sera d'explorer les demandes d'investissements d'autres fonds souverains, notamment des pays du Golfe qui se tournent de plus en plus vers la diversification de leurs portefeuilles et le développement agricole dans les pays en développement, notamment les pays subsahariens. Certains fonds ont manifesté leur intention dans ce sens comme l'Abu Dhabi Investment Company, dotée d'un fonds estimé à au moins 500 Milliards de dollars américains ou le fonds Emergent Asset Management, connu pour la gestion de capitaux émergents qui va lever entre 450 et 750 millions de dollars américains pour investir dans des projets agricoles en Afrique subsaharienne ou encore un fonds privé des Émirats arabes unis Abraaj Capital qui prospecte actuellement des possibilités d'investissement dans le domaine agricole dans différents pays d'Afrique subsaharienne.
- v. **L'implication des PTF demeure fondamentale pour libérer des ressources de long terme aux MPME**. Plusieurs partenaires au développement du Bénin disposent de capacités, d'instruments, de mécanismes de soutien au financement des MPME. Il s'agit notamment de la Proparco (capital risque), la BAD qui dispose d'un réseau d'institutions africaines de financement du développement et d'importantes lignes de crédit pour les PME, et la KfW, la BEI, le Centre pour le développement de l'entreprise (CDE/UE-ACP) ont des expériences réussies dans des pays de même profil que le Bénin avec des lignes de crédit pour les MPME assorties d'un accompagnement de l'entreprise dans sa gestion financière et de projet. En outre, la Banque mondiale dans le cadre de IDA18 (Private Sector Windows) tout comme la BAD offrent des opportunités importantes pour le financement du secteur privé dont les entreprises béninoises soucieuses de se transformer et de se renforcer pourrait tirer profit.
- vi. **Le besoin de créer une complémentarité entre la micro-finance et la banque pour le financement des PME apparaît nécessaire**. Malgré d'indéniables atouts (*engouement des populations pour des structures de proximité ; volonté du Gouvernement de faire articuler SFD- économie moderne-marché financier ; engagement des PTF à appuyer la promotion et surveillance des institutions de base et faîtières*), il faudrait corriger l'insuffisante fonctionnalité des dispositifs de surveillance, de contrôle et de

suivi interne et externe, alors que le secteur se densifie et croît de manière considérable tant au niveau géographique qu'au niveau des opérations au sein des IMF, ainsi que le manque de maîtrise du cadre réglementaire par divers acteurs. De même, il y a lieu de réguler la propension à la création des IMF peu viables au détriment de choix pouvant favoriser la synergie souhaitable avec les réseaux existants pour renforcer la viabilité du secteur, et renforcer le professionnalisme de certains intervenants. Cela est d'autant plus nécessaire que les exigences en gouvernance interne des IMF et de surveillance du secteur requièrent de plus en plus d'aptitudes techniques pour la collecte, le traitement et la production de données de gestion interne et de contrôle externe. Si les IMF répondent aujourd'hui de manière adaptée au besoin de financement de la TPE, elles sont peu présentes dans le financement des besoins de la PME, parce que la structure de leurs ressources, qui sont généralement constituées par les dépôts à vue des membres, limite leur capacité de transformation. Le "chaînon manquant" du financement des PME ne devrait pas être perçu comme une structure s'ajoutant au paysage financier et bancaire actuel, mais plutôt un triptyque Banques-SFD-Mécanismes innovants intervenant à différents niveaux. Les banques s'intéressent fortement à la captation des épargnes mobilisées par les IMF, jouant pour ceux-ci le rôle de gage de sécurisation des dépôts, et la plupart des IMF ont ouvert des comptes dans des banques. L'intérêt croissant des banques commerciales pour le secteur de la microfinance devrait se matérialiser par la création de succursales ou de départements spécialisés en microfinance. Dans ce cadre, les banques devront améliorer leur connaissance des acteurs et des besoins du secteur de la microfinance.

181. La promotion des marchés et instruments financiers permettant la transformation de l'épargne.

Le fonctionnement du marché financier de l'UEMOA offre la possibilité au Bénin, tout comme les autres pays, de solliciter l'épargne des institutionnels, des sociétés d'assurances, etc. pour se financer via l'émission de titres publics sur le marché. Il doit être possible à ces Institutionnels d'utiliser leur épargne pour participer à des cofinancements de projets à haute rentabilité, ou d'intervenir directement dans le renforcement du capital de start-up et PME porteurs. Le Bénin a mis en place une caisse de dépôt et consignations pour renforcer et diversifier le dispositif d'acteurs financiers qui cependant devrait être disposé à participer au financement de projets matures avec des instruments innovants et à travers des prises de participation, des modes d'accompagnement-assistance-conseils aux PME, une incitation au financement et valorisation de la recherche-développement sur des produits et filières porteurs de marché, notamment dans la transformation agricole, halieutique, carnée, dans le secteur de l'environnement, etc. Il serait souhaitable que le Bénin prenne le leadership pour que soient lancés sur le marché de la BRVM (i) la création d'un marché pour les ressources naturelles notamment minières ; (ii) la création d'un marché pour les entreprises à la recherche de capital de démarrage notamment celles qui évoluent dans la Fintech.

182. Les attentes du secteur privé, en termes de besoins de financements à couvrir, d'accompagnement et de renforcement de capacités, et même de protection commerciale, sont telles qu'il urge d'instaurer de façon pérenne un cadre de dialogue Etat-secteur privé et une stratégie nationale tirée des options proposées par le secteur privé et une matrice d'actions validées également par le secteur privé.

183. Le Gouvernement béninois devrait veiller à réadapter l'environnement de l'entreprise au Bénin aux objectifs qu'il s'assigne dans le PAG et le PC2D en proposant des mesures incitatives spécifiques voire discriminantes en faveur d'entreprises investissant dans les programmes et projets prioritaires du Gouvernement à travers le PAG.

✓ Feuille de route 5 : Mobiliser la diaspora pour les investissements public et privé

184. Dans la perspective de la mobilisation des ressources extérieures, l'idée d'associer la Diaspora au financement du développement du pays est envisagée depuis les années 1990. Cela s'est traduit par un ensemble d'initiatives, dont le programme TOKTEN (Transfert de connaissances par les expatriés nationaux), la création du Haut Conseil des Béninois de l'Extérieur (HCBE), le projet de mise en place d'une Maison de la Diaspora, la tenue en décembre 2013 du Forum de la Diaspora à Cotonou. Une charte sous la forme d'un pacte du développement du Bénin avec la Diaspora a été adoptée et ambitionne la création d'un fonds de garantie aux investissements pour favoriser l'accès au crédit des entrepreneurs de la diaspora, d'un fonds spécial

d'investissement avec la défiscalisation des investissements de la diaspora pour la création d'entreprises au Bénin, d'un fonds de promotion des investissements, l'émission d'obligations à destination de la diaspora, la création d'un fonds souverain d'investissement avec des modalités de financement réparties entre l'Etat et la diaspora.

185. Le maintien et l'enrichissement du dialogue avec la diaspora devraient être une priorité de rang diplomatique dont la perspective serait de porter sa contribution de 5 à 9% du PIB comme c'est le cas du Togo où l'apport de sa diaspora a commencé par dépasser largement l'aide publique au développement (APD) et les investissements directs étrangers (IDE), puisqu'il a été estimé à 9,2% du PIB contre 4,5% pour l'APD et 2,2% pour l'IDE en 2014.

186. L'utilisation de la diaspora peut être déployée vers l'assistance technique comme ce fut le cas du Maroc qui, après avoir mis en place le fonds MDM Invest orienté vers le cofinancement de la création ou du développement des entreprises détenues par les membres de la diaspora, a mis les compétences de ses ressortissants vivant à l'étranger au service du développement national, à travers le Forum international des compétences marocaines créé à cet effet en 2004, subventionné par l'Etat, et qui organise des missions d'expertise et des rencontres qui permettent aux émigrés marocains hautement qualifiés de collaborer avec des entreprises locales.

187. Il est primordial de tâter le pool de la diaspora béninoise et les garanties qu'elle serait amenée à demander pour participer au lancement d'un bond de la diaspora. C'est également le lieu de préconiser un plan de communication adapté qui inspire confiance et lève les craintes légitimes des futurs souscripteurs. Des pays comme le Sénégal ont fait des enquêtes de prospection auprès de leur diaspora pour déterminer le niveau d'intérêt qu'ils auraient à investir dans leur pays, ainsi que les montants que les gens seraient disposés à investir et qui constituent des sommes de 3 à 10 fois plus élevées que les flux actuels.

188. Comment mobiliser ces fonds ?²⁸ Quels préalables faut-il respecter et quels sont les traits caractéristiques du succès d'autres pays qu'il importe de mettre en lumière²⁹

- 1) Une campagne d'information et de sensibilisation auprès de potentiels investisseurs de la diaspora, avec des mécanismes de retours et de traitement d'informations sur les attentes et préoccupations des futurs souscripteurs doit être prise en compte dans la formulation des instruments et proposition pour les investissements. Plusieurs méthodes peuvent être utilisées. D'abord sur le choix de ceux qui doivent mener cette enquête de perception auprès des souscripteurs. Secundo, la garantie sur la confidentialité des réponses qui protège les futurs acheteurs de bonds. Tertio, l'engagement explicite du garant de l'opération qu'il s'agisse de la BCEAO ou d'une autre institution qui inspire pleinement confiance. Une communication à grande échelle de l'émission des bons de la diaspora paraît nécessaire et devra se faire via les représentations diplomatiques et consulaires, les associations et organisations en place, les réseaux bancaires, les opérateurs de transfert de fonds, etc.).

La réussite de l'émission de bonds de la diaspora repose également sur la possibilité offerte aux investisseurs d'avoir accès à des informations sur l'émission par la mise en place de canaux de communication efficaces. En effet, comme pour toute émission obligataire, il est important pour la réussite de l'émission de Bonds de la diaspora que les investisseurs aient une connaissance éclairée de l'opération à laquelle ils souscrivent à travers notamment une évaluation des projets que l'Etat béninois cherche à financer par ce moyen.

²⁸ FinAfrique Research «Quels outils pour une diaspora économiquement utile à l'Afrique », novembre 2017

²⁹ Pour des informations beaucoup plus exhaustives sur ces initiatives, voir l'étude du PNUD. Innovations for Integrated Financing, qui devrait sortir très prochainement ; Commonwealth Secretariat, Innovative Finance for Development: a Commonwealth Toolkit, disponible à <https://www.development-finance.org/en/news/642-14-october-handbook-on-innovative-finance-for-development.html>; et les des flux des migrants par la Banque Mondiale à <http://www.worldbank.org/en/topic/labormarkets/brief/migration-and-remittances>

- 2) L'intérêt de l'émission du bond de la diaspora tient également au fait qu'il est moins coûteux comparé aux transferts actuels. Ces coûts varient énormément selon les différents marchés. Les initiatives lancées au niveau mondial surtout par le G20 pour réduire ces coûts ont eu un impact assez marginal pendant la dernière décennie, faisant en sorte que beaucoup de transferts se font actuellement par des canaux très risqués (Bitcoin, informel, etc.) pour contourner ces coûts. Même en tenant compte du coût de la garantie de la BCEAO et des frais administratifs de l'émission, il conviendrait de faire en sorte que le prix du titre soit le plus attractif possible pour le souscripteur.
- 3) Il est fort avantageux de prendre en compte lors du lancement du bond de la diaspora du risque attaché à la monnaie de paiement et aux instruments adéquats. Pour le Bénin, l'accent doit être mis sur la souscription en FCFA ou Euros étant donné qu'il n'y a aucun risque de change à supporter, même si un mécanisme de couverture pourrait éventuellement être intégré dans le schéma. Il est probable que la diaspora béninoise musulmane puisse être sensible à l'émission d'obligations islamiques et y souscrive davantage que s'il s'agissait d'une obligation classique. Différents instruments devraient être examinés et proposés, notamment des obligations cotées à la BRVM, ou celles incitant à des prises de participation au capital d'ouvrage marchand comme une autoroute à péage, gare maritime ou ferroviaire, l'aménagement-location de sites industriels, etc. Il y a lieu de tenir compte des attentes des investisseurs qui souhaitent une flexibilité du dispositif d'émission des obligations qui doit leur permettre ainsi de placer, vendre, échanger leur titre selon les circonstances.
- 4) Les transferts de migrants peuvent eux aussi être utilisés comme un moyen pour mobiliser le financement local en faveur des MPME. Mais cela ne sera possible que si des mécanismes d'encadrement, de surveillance et de transparence sont bien établis. Toutefois, la diaspora peut disposer d'un fonds de financement qu'elle financera elle-même et dont l'objet sera d'appuyer l'éclosion de MPME ou start-up ou de faire du capital risque.
- 5) Le Bénin ne devrait pas lier l'émission de bonds de la diaspora à un simple manque de liquidité dans ses caisses, mais plutôt s'inscrire dans une politique de développement des infrastructures. Une exonération fiscale totale ou partielle sur les bonds de la diaspora pourrait être accordée par le Gouvernement pour ce faire. A titre d'exemple, le Code Général des Impôts camerounais prévoit l'exonération de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers ou de tout autre prélèvement de même nature sur les intérêts des obligations de l'Etat et sur les intérêts des obligations des collectivités territoriales décentralisées et ce sans distinction quant à la résidence fiscale des porteurs. Ainsi, en cas d'émission de bonds de la diaspora, une telle disposition préserve les membres de la diaspora d'une double imposition sur les revenus de leurs investissements dans la mesure où ceux-ci seraient uniquement soumis à la législation fiscale de leur pays de résidence. L'attractivité fiscale des bonds de la diaspora supposent pour le Bénin d'établir une collaboration avec l'administration fiscale du pays d'accueil.

w. La mission recommande fortement que la préparation de l'émission de Bond de la diaspora soit assurée sous le leadership d'une seule institution, ou d'un groupe de travail formellement constitué, et non d'un seul individu. Auparavant, il y a lieu pour le Gouvernement béninois de lancer une enquête auprès de la diaspora afin de tâter son intérêt et sa volonté de participer à ce genre d'opérations et suivant quelles conditions.

VII. CONCLUSIONS-RECOMMANDATIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

7.1. Conclusions & recommandations

189. Le Bénin est un espace de démocratie stable qui s'est encore révélé lors de l'élection présidentielle en 2016 qui s'est soldée par l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe dirigeante sans troubles dans le fonctionnement des institutions nationales. Ce qui est un acquis à préserver pour l'attraction des investissements publics comme privés.

190. Le contexte dans lequel le Bénin s'est engagé à l'atteinte des ODD se caractérise par une économie fortement dominée par l'informel, vulnérable aux chocs exogènes notamment sur la matière première-coton, et fortement dépendante des conditions de stabilité politique, économique et commerciale du Nigéria.

191. Le nouveau régime a conçu un Plan d'actions gouvernemental qu'il entend réaliser en s'appuyant en priorité sur le secteur privé et en usant des modes de PPP, dans un contexte où cohabitent un taux de pauvreté en hausse, l'exécution avec satisfaction d'un programme économique et financier avec le FMI, une bonne tenue des recettes intérieures de l'Etat, et une situation d'endettement qui continue d'être certes viable avec toutefois des craintes très sérieuses sur la forte croissance de l'endettement intérieur qui a dû faire l'objet de rachat en octobre 2018.

192. La revue de portefeuille qui a été faite montre que l'APD est une source privilégiée de financement pour le Bénin, et que les emprunts intérieurs levés sur le marché de l'UEMOA ont connu un important bond sur la période 2015-2017. Les IDE restent dominants parmi les flux extérieurs, et l'effort de mobilisation fiscale qui n'est pas négligeable devrait continuer pour assurer au Bénin des espaces budgétaires conséquents et un renforcement de sa capacité d'auto-financement au détriment de la dépendance à l'APD et à l'endettement intérieur.

193. Suivant la revue du portefeuille des financements publics et privés du Bénin, l'évaluation a déterminé sur la base de critères rationnels, les sources les plus prometteuses pour le Bénin du fait du potentiel dont elles regorgent. Il s'agit donc : des recettes budgétaires à continuer à mobiliser en élargissant l'assiette fiscale, du recours à l'endettement avec une attention accordée aux PPPs, de la coopération au développement focalisée sur la coopération sud-sud, les Fonds mondiaux pour l'environnement, le financement au secteur privé, les opportunités au niveau de la diaspora béninoise quant à son épargne à capter par voie d'émissions d'obligations.

194. De manière générale, le cycle PPBSE reste solide. Elle repose sur des institutions aux missions clairement définies, et sur de nombreux outils et instruments fonctionnels tant au niveau central, sectoriel que décentralisé. De plus, la gestion axée sur les résultats est internalisée comme pratique dans le cycle PPBSE et des rapports de performance font état des indicateurs à réaliser.

195. Toutefois, l'évaluation a montré la nécessité
- a. de renforcer une meilleure cohérence dans le processus de programmation qui ne prend pas en compte tous les projets d'investissement public existant, et ne corrige pas les failles dans les critères de sélection de projet dans le PIP, et la canalisation budgétaire non exhaustive des ressources extérieures. Cette chaîne PPBSE révèle l'absence de corrélation systématique entre Orientation des stratégies sectorielles-CDsMT et CDMT ; et des insuffisances techniques logistiques et financières à l'étape de suivi-évaluation des programmes et projets ;
 - b. d'encourager davantage d'acteurs non étatiques et les parlementaires à s'adjoindre aux actions du Gouvernement via des cadres de dialogue fonctionnels et capables de résoudre les problèmes posés, suite au diagnostic consensuel sur les goulots d'étranglement au processus de développement et de financement du Bénin et de promotion de l'engagement constructif de l'Assemblée nationale et des élus locaux dans les ODD ;
 - c. de diversifier et renforcer les stratégies financières en optimisant sur le gisement fiscal au

- niveau central et local, et en élargissant l'assiette fiscale par l'identification des niches fiscales nouvelles et en optant pour des objectifs quantitatifs et qualitatifs très raisonnables et tenables pour transformer l'informel en formel ;
- d. d'exploiter plus intensément le potentiel APD à portée du Bénin, tout en explorant d'autres guichets nouveaux et opportunités sur des segments sous-exploités par le Bénin (fonds mondiaux, coopération économique et financière Sud-Sud) ;
 - e. d'inciter le Bénin à doper l'engagement des acteurs non étatiques dans la prestation de services publics pour augmenter la capacité de fourniture de services en externalisant des services aux ONG, au secteur privé, pour réaliser des gains d'efficacité et augmenter la capacité d'absorption de l'Etat ;
 - f. d'impliquer, malgré les atouts du Bénin en matière de suivi de la politique de gestion de la dette, la CNE dans l'analyse et l'évaluation des risques explicites et implicites budgétaires sur les dossiers de type PPP, dès qu'elle disposera des capacités pour le faire ;
 - g. d'améliorer le climat des affaires en instaurant des conditions incitatives en faveur du secteur privé, puis inciter à l'utilisation des mécanismes de financement et de capitalisation existants (BRVM), et promouvoir des outils comme le capital-risque, et opter pour les envois de fonds comme alternative de financement pour le développement du secteur privé, notamment des PME ;
 - h. d'élaborer des cadres de dialogue pour renforcer la cohérence politique et institutionnelle fondés sur des stratégies de dialogue et de sensibilisation impliquant les parties prenantes aux niveaux central, départemental et communal (secteur privé, associations, médias, etc.) ;
 - i. de privilégier l'alignement de la vision de développement et des stratégies sectorielles qui passe par une prise en compte des 49 cibles dans le cadre budgétaire à moyen terme et les plans de travail annuels des ministères sectoriels ;
 - j. de reconsidérer de fond en comble le système de suivi-évaluation par le comblement des lacunes qui tiennent à des problèmes logistiques, une faible capacité pour effectuer les évaluations économiques notamment, un manque d'outils d'évaluation a posteriori que le projet PAGIPG devrait prendre en charge ;
 - k. de renforcer le système de production statistique par le renforcement de ses capacités pour suivre les ODD, en accordant une attention aux modes de financement les plus appropriés pour le développement de la statistique et la revalorisation puis l'allocation effective de la redevance statistique.

196. Partant de ce qui précède, la mission présente une feuille de route consolidée comprenant les recommandations (Voir tableau 8) nécessaires au cheminement vers un CNFI.

197. De façon itérative, la feuille de route consolidée intègre des objectifs clairs de mobilisation de différents types de financement ; elle doit servir d'outil de gestion et de suivi de la mise en œuvre des actions visant à donner suite aux recommandations formulées par l'EFD, et être comprise comme un « plan glissant », à développer et à mettre à jour selon les besoins, en fonction des progrès accomplis dans sa mise en œuvre.

Tableau 7 : Plan d'actions – Feuille de route consolidée

Domaines d'actions	Actions/Recommandations	Entités responsables	Moteur	Appui-Conseils	Délaï indicatif de réalisation	Indicateurs de réalisation
Améliorer les recettes intérieures	Faire le plaidoyer pour un plan d'actions chiffré pour capter le gisement fiscal au Bénin	BAI, MEF, MPD	DGID	Canada, FMI	2021	Gisement fiscal chiffré
	Adhérer officiellement à la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales	Présidence, MAEC, MEF	MEF	FMI, BM	2021	Accord signé
	Concevoir un Plan d'actions pour renforcer un dispositif de suivi et de pérennisation des formations à dispenser sur la maîtrise des techniques des prix de transfert	Présidence, MEF	DGID	CEA, OCDE, BAD	2021	Plan de formations exécuté
	Faire un audit exhaustif des produits exonérés de droits de douane ou admis en zone franche et point franc réexportés vers les pays voisins.	Présidence, MEF, APIEX	DGDDI	Budget national	2021	Résultats de l'audit publiés
	Etablir un plan graduel et pédagogique de mutation de l'informel vers le formel et fixer un minimum fiscal réaliste applicable à tout opérateur	Présidence MEF/MPD/MCI/MPMEPE	MEF	Budget national	2021	Hausse de contribuables dans la base de données de la DGDI
Assurer le compromis entre emprunts public et développement de marchés financiers MLT	Réaliser dans le document de stratégie d'endettement public une jonction avec les politiques et stratégies de négociation, de mobilisation et de suivi de financement.	BAI et MEF	CAA et ST/CSPEF	ND	2021	Rapport de mise en œuvre de la SDMT en fait état
	Etablir une corrélation entre la négociation, la mobilisation des financements avec la SDMT.	BAI et MEF	CAA et ST/CSPEF	ND	2021	Rapport de mise en œuvre de la SDMT en fait état
	Encourager, motiver et encadrer les entreprises béninoises à accéder au compartiment PME de la BRVM	BAI, MEF,MPMEPE	MEF	ND	2022	BRVM/PME enregistre des PME béninoises
	Diversifier la base d'investisseurs du Bénin et du portefeuille par des obligations verts, islamiques, indexées, bons de la diaspora	BAI, MPD, MEF	CAA	BAD et Budget national	2021	Nouvelles obligations d'emprunt émises
	Rechercher avec BCEAO et UEMOA la fongibilité des titres et standardiser les instruments de la dette intérieure	MEF	ST/CSPEF	ND	2022	Standardisation et fongibilité des titres
	Redimensionner les missions de la CNE sur des aspects stratégiques et d'aide à la décision	BAI, MEF	CAA	ND	2021	Décret sur la CNE signé et publié
Renforcer la mobilisation de la coopération au développement	Faire l'inventaire des pays/guichets à conquérir en fonction de leurs spécialités et savoir-faire	BAI, MPD	DGFD	PNUD	2021	Compendium des pratiques est élaboré
	S'assurer que des composantes du PAG ne sont pas déjà dans les SEND	BAI, MEF, MPD	ST/CSPEF	ND	2021	Corrélation entre SEND et Projets du PAG sont effectuée
	Doter le Bénin d'un Plan d'actions pour renforcer ses capacités de mobilisation sur les fonds mondiaux et verticaux	BAI, MPD, MEF, MAEC	DGFD	PNUD	2021	Plan d'actions élaboré et exécuté

Domaines d'actions	Actions/Recommandations	Entités responsables	Moteur	Appui-Conseils	Délai indicatif de réalisation	Indicateurs de réalisation
	Harmoniser et canaliser les flux financiers orientés vers le développement local	Présidence, BAI, MEF, MDGL, MJL	BAI	UE	2021	Canalisation de tous les financements PTF dans le FADec
Mobiliser l'épargne nationale pour le financement des MPME	Fixer un cadre de concertation de niveau politique régulier et formalisé avec le secteur privé	Présidence	BAI	Budget national	2021	Décret sur le cadre formel de concertation signé
	Informier et communiquer aux MPME sur les initiatives, mécanismes de services et de soutien existants (guichet refinancement PME.BCEAO) et sur les expériences à dupliquer	MEF, MPMEPE	APIEX	Budget national	2021	PV de réunions avec le secteur privé
	Impliquer le secteur privé dans les réalisations du PAG via la sous-traitance	Présidence	MPD	ND	2021	Hausse du nombre de PME impliqués dans les projets/marchés du PAG
	Renforcer les capacités des PME sur leurs domaines de faiblesses (management, gestion, financière, montage de projet, négociation, etc..)	MPD, MPMEPE	APIEX CePED	UE, BAD	2021	Plan de renforcement de capacités élaboré été exécuté
	Explorer les demandes d'investissements de fonds souverains, notamment des pays du Golfe	Présidence, MEF/MPD	MAEC MEF	Budget national	2021	Note-Compte rendu de la prospection commerciale
	Mettre en place les mécanismes de capital-risque et des accords de garantie pour mobiliser davantage de fonds long terme pour le secteur privé	MEF, MPD, MPMEPE	APIEX	Proparco, SFI	2021	Hausse des accords de joint-venture au Bénin
	Professionaliser le secteur de la micro-finance	BAI, MEF, MPD, MASMf	MASMf	UE, BM	2021	Réduction des dysfonctionnements dans le secteur
Mobiliser la diaspora pour les investissements public et privé	S'assurer que la préparation et coordination de l'opération sont assurées par un groupe de travail formellement constitué sous le leadership d'une seule institution	BAI, MEF, MAEC, MPD, BCEAO	BCEAO	BAD	2022	Décret fixe la tête de file du groupe de travail
	Lancer une enquête auprès de la diaspora pour tâter son intérêt et sa volonté de participer	BAI, MEF, MAEC, MPD, BCEAO	BCEAO	BAD et Budget national	2022	Rapport sur le dépouillement de l'enquête
Concertation et leadership	Piloter des cadres de concertation (avec PTF, OSC, Privé, etc..) de façon régulière et adossés à des plans d'actions et de résultats	Présidence	BAI	ND	2021	Textes signés sur les cadres de concertation
	Rationaliser le nombre de comités/cellules de coordination	Présidence	BAI	ND	2021	Nombre de comités réduit et passerelles établies entre comités
Planification et financements intégrés	Veiller à l'engagement des partenaires non étatiques dans la prestation de services publics et les investissements publics.	Présidence	BAI, DNCMP	ND	2021	Contrat transfert des activités de l'Etat au profit des OSC et ONG, Privés
	Renforcer la capacité des ministères d'exécution d'établir les coûts des politiques et d'élaborer des stratégies sectorielles intégrées	MPD et MEF	BAI	PNUD, BM	2021	Plan de renforcement de capacités élaboré et exécuté

Domaines d'actions	Actions/Recommandations	Entités responsables	Moteur	Appui-Conseils	Délai indicatif de réalisation	Indicateurs de réalisation
	S'assurer de la pérennité du renforcement des capacités au niveau central, déconcentré et décentralisé dans un dialogue avec toutes les parties prenantes	MPD, MEF, MDGL	CONAFIL ANCB	PTF bilatéraux	2021	Table de bord du dialogue sur les capacités à renforcer est diffusé chaque semestre
	Inclure dans le cadre macro-économique les prévisions des effets économiques attendus des réformes pour le développement d'autres flux financiers.	MPD/MEF	DGAE	PNUD, FMI, CEA	2022	Impacts des réformes sur les flux financiers établis
	Etablir un Plan de communication du PGRGFP impliquant l'usage de différents supports et des messages adressés à chaque cible à atteindre.	MEF	UGR	Basket Fund	2021	Plan de communication élaboré et exécuté
	Elaborer un document-cadre de politique de coopération au développement ou stratégie commune de coopération à articuler à la perspective ODD 2030.	BAI, MEF, MPD, MAEC, PTF, OSC	MPD	PNUD-UE	2021	Document cadre de coopération adopté en Conseil des Ministres
Un système de Revue- suivi des politiques	Élaborer une stratégie d'amélioration des données et statistiques sur les ODD alignée sur une stratégie nationale de développement de la statistique	BAI, MEF, MPD	DGPD	PNUD-UE	2021	Document de stratégie adopté en Conseil des Ministres
Transparence et redevabilité	Impliquer tous les organes de contrôle dans le dialogue et processus d'atteinte des ODD	BAI, MPD, MEF	Cabinet MEF et MPD	ND	2021	Audit de la chaîne PPBSE en lien avec ODD
	Adopter une stratégie nationale de redevabilité en faveur des ODD	BAI, MPD, MEF	Cabinet MEF et MPD	ND	2021	Document de stratégie adopté en Conseil des Ministres
	Renforcer la sensibilisation et l'engagement des commissions parlementaires sur les ODD et promouvoir les débats parlementaires sur le sujet	Assemblée nationale	Commissions Plan et Finances	PNUD-UE	2021	ODD sont inclus dans les plénières et en commissions parlementaires

7.2 Prochaines étapes

198. Ce rapport est le résultat d'un long processus de dialogue et de collecte documentaire³⁰ dont les prochains développements devraient être :

1. Une discussion de haut niveau avec le Gouvernement sur les recommandations clefs du rapport ;
2. Une présentation du rapport validé aux autres parties prenantes (PTF, Assemblée nationale, Société civile, Secteur privé), pour leurs implications dans les actions à mener.

³⁰ Certains documents et fichiers attendus pendant les missions 2 et 3 ne sont pas toujours reçus.

VII. ANNEXES

Annexe 1 : Documents consultés

Auteur/organisation	Nom du document	Lien internet de téléchargement
Global Alliance for Vaccination and Immunisation (GAVI)	Profil de partenariat avec le Bénin	https://www.gavi.org/country/Benin/
Green Climate Facility (GCF)	Bénin country profile	https://www.greenclimate.fund/countries/-/country-profiles/Benin
Global Environment Facility (GEF)	Bénin : Country-at-a-Glance	https://www.thegef.org/country/Bénin
UNITAID	Bénin country profile	https://unitaid.eu/assets/Benin_2018.pdf
BAD	Les émissions obligataires de la diaspora en contexte africain	https://www.afdb.org/fr/news-and-events/diaspora-bonds-in-an-african-context-10289/
FinAfrique Research	Quels outils pour une diaspora économiquement utile à l'émergence africaine	http://www.finafrique.com/Etude_Diaspora.pdf
Financial Afrik	FinAfrique propose 3 mécanismes financiers pour faire de la diaspora un levier de l'émergence	https://www.financialafrik.com/2017/11/06/finactu-propose-3-mecanismes-financiers-pour-faire-de-la-diaspora-un-levier-de-lemergence/
CENTRAIDER, Coopération internationale et solidarité	Les diasporas et les transferts de fonds en Afrique	http://www.centraider.org/dyn/outils/bulletin_de_liaison/2018/mai/revue-les_diasporas.pdf
FMI	Consultations au titre de l'article IV, juillet 2017	www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/French/cr1801f.ash
MEF/MPD	Plan National de Développement	Fichier électronique
MEF/MPD	Programme d'Actins du Gouvernement	Fichier électronique
PNUD/MPD	Rapport priorisation des cibles ODD au Bénin, juillet 2017	Fichier électronique
BCEAO	Rapport annuel BCEAO	www.bceao.int
UEMOA	Rapport semestrielle d'exécution de la surveillance multilatérale	www.uemoa.int/.../rapport-semestriel-dexecution-de-la-surveillance-multilaterale-juin-
DGFD	AOF Ministère des Finances, Ministère du Plan et BAI	Document papier
AIMF	Etude sur la location des objectifs de développement durable en vue d'appuyer le processus de plaidoyer des autorités locales du Bénin	www.aimf.asso.fr/IMG/pdf/benin_-_etude_odd.pdf
BAD	Etude économique et sectorielle -Bénin	Fichier électronique
DGFD	Décret portant politique d'endettement du Bénin	www.caabenin.net/...de.../Decret_portant%20Politique%20endettement_au_Benin.pdf
OCDE	New Approaches to SME and Entrepreneurship Financing: Broadening the Range of Instruments	https://www.oecd.org/.../smes/New-Approaches-SME-full-report.p

MEF/UGR	Plan Global de Réformes de la Gestion des Finances Publiques (PGRGFP) 2017-2020	https://www.finances.bj/fileadmin/user_upload/pgrgfp_2017-2020
---------	---	---

Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers	Rapport annuel 2017	Fichier électronique
Ministère du développement et de l'analyse économique	Etude sur les budgets programmes et les politiques de développement, février 2014	Fichier électronique
Ministère de la Santé	Etude sur lien Planification et Budgétisation dans le secteur santé Octobre 2014,	Fichier électronique
Ministère Cadre de vie et développement durable	Projet de contribution des contributions prévues déterminées au Bénin	Fichier électronique
Ministère des Finances	Code général des impôts Code général des douanes et code des investissements	Fichier électronique
Osiwa	Etude sur la mobilisation des ressources intérieures en Afrique, février 2015	www.osiwa.org/fr/domesticresourcemobilization/
NEPAD & CEA	Mobiliser les ressources financières intérieures en appui en appui à la mise en œuvre des programmes et projets du NEPAD	www.nepad.org/resource/mobiliser-les-ressources-financieres- interieures-a-lappui-de-la-
L'Afrique des Idées	Mobilisation des recettes fiscales dans l'UEMOA, juillet 2017	www.lafriquedesidees.org/.../2017/.../Etude-ADI-ORG-mise-en-page- VF25072017-2.
Direction générale des impôts	Note circulaire de la Direction générale des Impôts	Fichier électronique
Ministère de l'Economie et des Finances	Rapport de présentation de la Loi des Finances 2018	https://www.finances.bj/.../projet-de-loi-de-finances-gestion-2018-et- son-rapport-de-p...
DGPSIP/ Ministère du plan et Développement	Rapport d'exécution du programme d'investissement public 2007,2008, 2010, 2011, 2012,2013, 2015 et 2016	Fichier électronique
Présidence de la République	Les projets phares du PAG	Fichier électronique
Ministère de l'Economie et des finances	Arrêté portant dotations du FADeC 2018	Fichier électronique
Présidence de la République	Loi 201 7 -07 DU 't 9 JUIN 2017 fixant le régime des Zones économiques spéciales en République du Bénin	Fichier électronique
Ministère Chargé de la Microfinance	PLAN D' ACTIONS DU DOCUMENT DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE LA MICROFINANCE 2015-2019, novembre 2015	Fichier électronique
Présidence de la République-BAI	Plan d' Actions du Gouvernement2016-2021 Etat de mise en œuvre du PAG au 31 décembre 2017 Portefeuille des projets par secteur	Fichier électronique
Nations Unies	Document final de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement : Programme d'action d'Addis-Abeba	

Ministères sectoriels	Plan de travail annuel de Ministère sectoriels	Fichier électronique
Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age	Plan stratégique 2013-2017	Fichier électronique
Projet PARCMAN & Assemblée nationale	Plan stratégique de développement et de modernisation de l'Assemblée nationale 2016- 2024	Fichier électronique
Ministère de la jeunesse	Politique Nationale de la jeunesse 2013-2025	Fichier électronique
PNUD	Politique nationale du tourisme 2013-2025	www.mepppd.bj/.../Evaluation-ex-ante-de-la-Politique-Nationale-du-Tourisme-2013-...
Etats généraux du secteur privé, décembre 2014	Dispositif d'appui et d'encadrement du secteur privé de 1994 à 2014: Expériences du Programme de Relance du Secteur Privé	https://24haubenin.info/?+Etats-generaux-du-secteur-prive-au-90+
FMI	Rapport au titre de l'article IV – AVD juillet 2017	www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/French/cr1801f.ashx
ORWA/BAD	Rapport Diaspora et développement en Afrique	https://www.afdb.org/.../L'observatoire_de_l'Afrique_de_l'Ouest_-_numero_7_-_F...
BCEAO	Note d'information 4 ^{ème} trimestre 2017	www.bceao.int
FMI	Rapport PIMA, janvier 2018	Fichier électronique
FRIEDRICH EBERT	Le Bénin en Afrique de l'Ouest: Visions, défis et contraintes économiques, Bulletin 7	library.fes.de/pdf-files/bueros/benin/10691.pdf
BAD	Perspectives Économiques en Afrique 2018, Note-Pays/Bénin	https://www.afdb.org › Accueil › Pays › Afrique de l'Ouest › Bénin
Ministère du Plan et Développement	Contribution à la mise en œuvre des ODD au Forum politique de haut niveau , New York, juillet 2018	Fichier électronique
DROIT AFRIQUE	Loi n°2016-24 du 11 octobre 2016 portant cadre juridique du partenariat public-privé en République du Bénin	www.droit-afrique.com
CEA	Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices en Afrique : réformes de l'imposition des entreprises multinationales	https://www.uneca.org/sites/default/files/.../base-erosion-and-profit-shifting_fre.pdf
MAEC	Cadre programmatique 2017-2021	Fichier électronique
CEA	L'intégration et le suivi de l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Agenda 2063	https://www.uneca.org/sites/default/files/.../integrated_and_tracking_performance_fr.p...
Banque mondiale	Evaluation et notation CPIA 2016 Bénin	documents.worldbank.org/.../117514-FRENCH-WP-PUBLIC-WB-CPIA-Report-July2.
DGAE/MPD	Analyse diagnostic des financements innovants au Bénin, juin 2015	Fichier électronique

Ministère de l'Economie et des Finances	Evaluation des dépenses fiscales	Fichier électronique
MEF	Document de programmation budgétaire pluriannuel et économique 2018-2020 – Loi de finances 2018	Fichier électronique
Ministère de la micro-finance	Document de de politique de développement de la microfinance, septembre 2015	Fichier électronique
Cabinet Ministère de la Santé	Document de programmation pluriannuelle des dépenses du Secteur Santé 2016-2018	Fichier électronique
Ministère du plan et GIZ	Cartographie des interventions des PTF et OSC sur la mise en œuvre des ODD	Fichier électronique
Ministère des affaires sociales et de la micro finance	Rapport d'avancement des programmes et projets au 30 juin 2018	Fichier électronique
Ministre du Plan/DGFD	Rapport de suivi de la politique nationale de l'aide, Décembre 2014	Fichier électronique
Commission bancaire	Rapport annuel 2016	https://www.bceao.int/fr/publications/rapport-annuel-de-la-commission-bancaire-2016
BCEAO	Rapport sur les conditions des banques dans l'UEMOA en 2016	https://www.bceao.int/.../rapport_sur_les_conditions_de_banque_dans_l_uemoa_en_2...
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	Stratégie de mobilisation des ressources financières du FNRSIT (fonds national de recherche)	fnrsit.bj/.../STRATEGIE%20DE%20MOBILISATION%20DES%20RES_SOURCES%2...
CAA	Stratégie de gestion de la dette à moyen terme 2017-2021	http://www.caabenin.net/publications/strategies-d-endettement
	Bulletin d'informations du secrétariat national du cadre intégré renforcé du Commerce, Juillet 2017	www.cirbenin.org
IGF	Rapport annuel d'activités 2017	Fichier électronique
PAGIPG	Plan de travail 2018-2019 du PAGIPG	Fichier électronique
Ministère de l'environnement, chargé de la gestion des changements climatiques	Portefeuille national des projets prioritaires à financer par le FEM Rapport de l'exercice d'identification	Fichier électronique
Bureau de l'évaluation des politiques publiques et de l'analyse de l'action gouvernementale	Evaluation de la performance globale du CePED, février 2018	Fichier électronique
Union Européenne	Evaluation de la performance de la Gestion et du Système des Finances Publiques au Bénin selon la méthodologie PEFA	https://www.finances.bj/.../pefa_benin_-_rapport_final_v_18_11_14_0010-11_benin_
Inspection générale des Finances	Rapport Audit Exercice 2016 du FADeC, janvier 2018	Fichier électronique

CNUCED	Financement du développement : questions ayant trait à la mobilisation des ressources publiques intérieures et à la coopération internationale pour le développement, novembre 2017	Fichier électronique
Programme de soutien aux institutions nationales pour le financement climatique	Étude du fonds national pour l'environnement du Bénin (FNE), mars 2014	Fichier électronique
CEA	Note d'orientation de la CEA : Des Objectifs du Millénaire pour le développement aux objectifs de développement durable et à l'Agenda 2063 : enseignements pour l'Afrique	Fichier électronique
Bureau d'évaluation des politiques publiques (BEPP)	Évaluation de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration	Fichier électronique
Université d'Abomey Calavi	Un essai d'analyse du potentiel fiscal du Bénin, 2014	Fichier électronique
DGFD	Rapport sur l'absorption de l'aide extérieure en 2011, 2012 et 2014	Fichier électronique
DPP - Ministères Justice et Sports	Rapport d'exécution du PTA des ministères Justice, Sports	Fichier électronique
Ministère de la jeunesse et Ministère de la justice	Rapport de performance 2015, 2016	Fichier électronique
PNUD & MPD	Rapport de priorisation des cibles ODD	Fichier électronique
Social Watch Bénin	Document d'analyse et de plaidoyer, Budget général de l'Etat, Gestion 2018	Fichier électronique
Université d'Abomey-Calavi & Laboratoire d'Economie d'Orléans	Éthique et évasion fiscale au Bénin, février 2015	Fichier électronique

Annexe 2 : synthèses des données de flux recherchées (MILLIARD FCFA)

ANNEES	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FINANCEMENT DE DEVELOPEMENT	4 289	4 272	4 620	5 181	6 691	7 102	7 824	8 041	8 298
FINANCEMENT PUBLIC	1 911,80	1 977,39	2 039,54	2 386,60	3 451,35	3 577,10	4 222,58	4 353,84	4 478,40
Financement Public Intérieur	1 205,82	1 226,99	1 174,15	1 360,62	2 168,48	2 364,08	2 920,69	2 743,89	2 289,73
<i>Recettes fiscales</i>	<i>534,70</i>	<i>598,14</i>	<i>668,10</i>	<i>701,21</i>	<i>713,10</i>	<i>641,10</i>	<i>712,80</i>	<i>811,37</i>	<i>893,28</i>
Recettes douanières	261,20	318,07	371,60	362,10	345,70	288,50	316,00	331,94	358,02
Recettes des impôts	273,50	280,07	296,50	339,12	367,40	352,60	396,80	479,43	535,26
<i>Recettes non fiscales</i>	<i>70,90</i>	<i>124,40</i>	<i>127,30</i>	<i>79,54</i>	<i>106,40</i>	<i>104,60</i>	<i>231,60</i>	<i>217,40</i>	<i>194,75</i>
Trésor	44,00	95,32	93,30	47,50	70,70	69,50	167,20	162,16	135,73
Douanes	-	-	-	-	-	-	-	4,50	3,81
FNRB	-	-	-	-	-	-	-	41,15	43,12
CAA	734,08	-	-	-	-	-	-	3,48	10,16
Fonds Routier	-	-	-	-	-	-	-	4,42	-
ANDF	-	-	-	-	-	-	-	1,43	1,88
DGI	-	-	-	-	-	-	-	0,10	0,05
<i>Dettes publiques Intérieures</i>	<i>581,73</i>	<i>483,62</i>	<i>355,07</i>	<i>555,82</i>	<i>1 324,71</i>	<i>1 592,54</i>	<i>1 946,65</i>	<i>1 682,56</i>	<i>1 170,87</i>
Bons du Trésor	237,71	246,00	219,10	340,40	231,71	161,50	159,37	160,11	21,95
Emprunts obligataires du Trésor	184,02	150,56	116,30	138,75	583,05	849,83	1 133,09	1 267,02	1 190,10
Utilisation nette ressources FMI	7,61	5,09	3,64	5,09	- 3,64	- 5,14	17,88	14,22	14,50
Financement Intérieur	54,69	5,96	- 28,83	39,78	291,40	224,23	185,94	- 51,36	- 299,55
Prêts directs des Banques Cciales	-	-	-	-	-	-	-	292,57	243,87
Autres dettes en FCFA (CAA Hors Bons et Obligations)	97,70	76,01	52,14	31,80	222,18	362,11	450,37	-	-
<i>Recettes propres des</i>	<i>18,50</i>	<i>20,83</i>	<i>23,68</i>	<i>24,05</i>	<i>24,27</i>	<i>25,84</i>	<i>29,64</i>	<i>32,56</i>	<i>30,83</i>

Collectivités Locales									
Recettes fiscales locales	11,03	12,61	14,78	15,24	15,08	16,29	16,66	18,75	18,80
Recettes non fiscales locales	7,47	8,22	8,90	8,80	9,19	9,56	12,98	13,81	12,03
Financement Public Extérieur	705,97	750,40	865,38	1 025,98	1 282,88	1 213,02	1 301,89	1 609,95	2 188,67
Dons de la coopération internationale	87,10	106,44	90,95	62,11	28,80	54,87	116,26	77,73	161,77
CAD									
Autres catégories (à préciser)	97,42	106,44	90,95	62,11	28,80	54,87	116,26	77,73	161,77
<i>Appuis Budgétaires</i>	10,32	31,54	50,05	18,01	-	20,17	58,96	30,53	64,17
<i>Autres transferts reçus par l'Administration publique</i>	87,10	74,90	40,90	44,10	28,80	34,70	57,30	47,20	97,60
Encours de la dette publique extérieure	613,65	638,89	756,48	950,87	1228,59	1139,61	1184,6	1 532,09	2020,68
Dette Garantie par l'Etat					185,00	-			
Multilatérales	516,73	551,36	645,35	789,75	821,44	910,67	958,48	1 021,05	1 133,28
Bilatérales	96,92	87,53	111,13	161,12	222,15	228,94	226,12	511,04	562,41
Eurobond									324,98
Dons et dettes de la coopération décentralisée	5,22	4,98	17,95	12,62	25,49	18,54	1,00	0,00	0,00
Contribution des PTF au FADEC	5,22	4,98	17,95	12,62	25,49	18,54	1,00		
Fonds vert climat	-	0,09	-	0,38	-	-	0,03	0,13	6,22
FINANCEMENT PRIVE	2 376,76	2 294,58	2 580,11	2 794,22	3 239,18	3 524,61	3 601,16	3 687,12	3 819,30
Financement Privé Intérieur	2 376,76	2 568,40	2 942,27	3 342,90	3 534,81	3 766,78	3 880,21	4 137,15	4 145,40
Crédits bancaires aux privés (encours)	950,39	1 013,98	1 188,46	1 332,74	1 282,23	1 439,28	1 528,95	1 607,98	1 648,00

<i>Crédits à long terme (encours)</i>	30,75	27,15	55,55	56,73	60,30	104,40	475,12	429,18	
Crédits à long terme (net)	8,41	3,60	28,40	1,18	3,57	44,10	370,72	45,94	- 429,18
<i>Crédits à moyen terme (encours)</i>	369,38	440,25	501,71	518,89	517,90	668,31	847,14	934,61	
Crédits à moyen terme (net)	43,33	70,87	61,46	17,18	- 0,99	150,41	178,83	87,47	- 934,61
<i>Crédits à court terme (encours)</i>	484,30	441,39	485,08	594,74	570,33	534,63	102,40	86,63	
Crédits à court terme (net)	36,65	- 42,90	43,69	109,66	- 24,42	- 35,70	- 432,23	15,77	- 86,63
<i>Autres crédits (bail et souffrance) encours</i>	65,96	105,19	146,12	162,38	133,70	131,94	104,30	157,57	
<i>Autres crédits (bail et souffrance) net</i>	14,74	39,23	40,94	16,26	- 28,68	1,76	- 27,65	53,27	- 157,57
<i>Crédits accordés aux privés par les SFD (encours)</i>	82,92	91,35	94,41	109,16	122,98	140,83	144,60	158,20	170,70
<i>Crédits accordés aux privés par les SFD (net)</i>	7,05	8,43	3,06	14,75	13,82	17,85	3,77	13,60	12,50
<i>Dépôts et emprunts des banques (encours)</i>	1 278,95	1 395,66	1 584,78	1 817,52	2 032,05	2 084,68	2 104,36	2 260,48	2 210,00
<i>Dépôts et emprunts des banques (net)</i>	79,20	116,71	189,12	232,74	214,54	52,63	19,68	156,12	
<i>Epargne mobilisée par les SFD (encours)</i>	64,50	67,40	74,62	83,48	97,54	101,99	102,30	110,50	116,70
<i>Epargne mobilisée par les SFD (net)</i>	4,27	2,91	7,22	8,86	14,06	4,44	0,31	8,20	6,20
Financement Privé Extérieur	-	- 273,82	- 362,16	- 548,67	- 295,63	- 242,17	- 279,05	- 450,03	- 326,10
<i>Investisseurs étrangers</i>	-	- 269,79	- 331,69	- 480,13	- 200,28	- 168,51	- 233,06	- 444,77	- 326,10
Investissements directs (IDE)	-	123,15	149,04	191,80	69,21	67,80	98,10	102,40	109,60
Investissements de portefeuille	-	35,22	19,49	23,95	117,55	50,79	54,50	53,97	145,00

Autres Investissements (hors tirages de l'Admin centrale)	-	111,42	-	163,17	-	264,37	-	13,52	-	49,91	-	80,46	-	396,34	-	71,50
Balance du revenu primaire hors intérêt sur dette publique	-	-	23,47	-	22,56	-	19,63	-	17,85	3,22	-	18,46	-	34,30	-	-
Rémunération des salariés		2,43		3,16		2,08		1,87		0,05		0,64		0,88		
Revenus des investissements, autres que intérêts sur dette publique	-	25,89	-	26,45	-	21,72	-	19,72		8,08	-	19,09	-	33,42		
Autres revenus primaires		-		0,74		-		-		4,82		-		-		
Transfert courant du secteur privé	-	70,49		86,57		101,07		66,48		78,40		77,23		67,48		-
Envoi de fonds des travailleurs		58,85		69,81		77,07		66,85		79,21		70,69		58,80		
Autres transferts courants nets reçus du RDM (hors admin publique)		11,64		16,76		24,00	-	0,37		0,81		6,54		8,68		
Compte de Capital		31,21		34,54		61,34		45,32		46,52		40,61		39,01		-
Transferts en capital, hors administration publique		31,21		34,62		62,04		45,53		46,61		40,67		39,01		
Acquisitions/cessions d'actifs non financiers non produits	-	-		0,08		0,70	-	0,21		0,09		0,06		0,00		
Autres sources financements privés extérieurs	-	-	82,25	-	129,02	-	211,32	-	189,29	-	201,80	-	145,37	-	77,44	-
Transports de passagers et de marchandises	-	129,86	-	134,04		192,20	-	173,63		178,37	-	166,75		118,77		
Voyages des étrangers		64,90		74,25		47,92		46,46		35,28		58,20		72,96		
Autres Services (hors autres biens et services de l'Admin Publique)	-	17,29	-	69,24	-	67,04	-	62,12	-	58,71	-	36,82	-	31,64		

EQUIPE BENIN

Sous le patronage de :

Messieurs les Ministres Abdoulaye Bio Tchané, Ministre d'Etat, chargé du Plan et du Développement et Romuald Wadagni, Ministre de l'Economie et des Finances

Coordonnée par le Comité de Pilotage
(Co-Présidents Messieurs Victorin Yaovi Ede, Directeur Général du Financement
du Développement-Ministère du Plan et du Développement et Hermann Takou,
Ex-Secrétaire Technique de la CSPEF-Ministère de l'Economie et des Finances)

EQUIPE PNUD

Matthew Martin, Consultant International et Chef d'Equipe - DFI Mame Pierre Kamara, Consultant
International associé
Hippolyte Ahonon, Consultant National Ginette Camara, Economiste Principale,
Bureau Pays
Janvier Polycaple Alofa, Economiste national, Bureau PNUD André-Félix Sossou, Ex-
Coordonnateur du PASD/PNUD

COORDINATION

Monsieur Siaka Coulibaly, Ex-Coordonnateur Résident du système des Nations Unies et Représentant Résident du PNUD au Bénin