



*Empowered lives.
Resilient nations.*

EVALUATION DU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT DU BENIN

RAPPORT D'ANALYSE

**Version pré-finale
Juillet 2019**

EQUIPE BENIN

Sous le patronage de :

Messieurs les Ministres Abdoulaye Bio Tchané, Ministre 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'économie 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 Polycapè Alofa, Economiste national, Bureau PNUD
André-Félix Sossou, Coordonnateur du PASD/PNUD

COORDINATION

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

TABLE DES MATIERES

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	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.....	13
2.1 Environnement économique	13
2.2 Pauvreté et inégalités.....	14
2.3 Développements politiques	15
III.LE FINANCEMENT RECENT DU DEVELOPPEMENT AU BENIN	15
3.1. Les plans nationaux de développement au Bénin.....	15
3.2. La cartographie du financement de l'économie béninoise	16
IV.LA MOBILISATION DU FINANCEMENT POUR LES ODD	29
4.1 Les besoins de financement pour les ODD.....	29
4.2 L'identification des sources de financement les plus prometteuses	30
4.3 Scénario de financement des ODD	35
4.4.L'utilisation des différents instruments pour financer les ODD.....	36
4.5 Les « feuilles de route » pour la mobilisation du financement	38
V. LE RENFORCEMENT DE LA CHÂINE DE GESTION DU FINANCEMENT	54
VI.CONCLUSIONS-RECOMMANDATIONS ET PROCHAINES ÉTAPES	65
6.1 Conclusions & recommandations.....	65
6.2 Prochains pas.....	71
VII. ANNEXES.....	72
Graphique 1 : Evolution du taux de croissance des pays de l'UEMO	14
Graphique 2 : Evolution du montant des flux de financement au Bénin	17
Graphique 3 : Evolution des financements intérieur et extérieurs sur la période 2011 à 2017.....	18
Graphique 4 : Répartition des flux de financement global à fin 2016	18
Graphique 5 : Evolution du financement public et privé sur 2011-2017.....	18
Graphique 6 : Répartition flux financement extérieur public et privé en 2016	19
Graphique 7 : Répartition du financement public intérieur en 2010 et 2016.....	19
Graphique 8 : Evolution et répartition des recettes de l'Administration fiscale	20
Graphique 9 : Evolution des principales composantes des recettes publiques	20
Graphique 10 : Evolution de l'encours des obligations publiques 2011-2017	21
Graphique 11 : Evolution du financement public extérieur 2011-2017	21
Graphique 12 : Répartition du financement public extérieur en 2016.....	22
Graphique 13 : Evolution des Dons et Appuis budgétaires 2011-2017.....	22
Graphique 14 : Répartition de la Dette publique extérieure de 2011 à 2017.....	23
Graphique 15 : Composition de l'encours de la dette extérieure à fin 2017.....	23
Graphique 16 : Evolution comparée des dettes publiques intérieure et extérieure 2011-2017.....	23

Graphique 17 : Evolution du montant du financement privé 2011-2017	25
Graphique 18 : Répartition du financement privé intérieur en 2016	25
Graphique 19 : Répartition du portefeuille de crédits des banques en 2016	25
Graphique 20 : Utilisations déclarées aux centrales des risques : crédits bancaires en 2016	26
Graphique 21 : Evolution des flux de financement privé extérieur 2011-2017.....	26
Graphique 22 : Evolution des dépenses ODD/PIB 2017-2030.....	29
Graphique 23 : Evolution des sources de financement (% du PIB) 2019-2030	36
Encadré 1 : Cas des financements innovants	28
Encadré 2 : Efficacité de la coopération au développemen	47
Tableau 1: Catégorisation des flux financiers inclus dans l'analyse	12
Tableau 2 : PIB par habitant des pays de l’UEMOA	14
Tableau 3 : Matrice Financements-Secteurs	37
Tableau 4 : Efficacité de la coopération au développement, 2015	47
Tableau 5 : Plan d’actions – Feuille de route consolidée	67
Figure 1 : Cartographie des sources de financement au Bénin.....	17
Figure 2 : Présentation du CNFI-B.....	55

LISTE DES ACRONYMES

APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de Partenariat Economique
APIEX	Agence de Promotion des Investissements et des exportations
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
BIDC	Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO
BOA	Bank of Africa
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CAD	Comité d'Aide au développement
CCRAEB	Cadre de Référence de l'Audit de l'Etat au 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
CNE	Commission Nationale d'Endettement
CNFI	Cadre National Intégré de Financement
CS-DRMS	Commonwealth Secretariat Debt Recording and Management System
DGCS-ODD	Direction Générale de la Coordination et suivi des ODD
DGFD	Direction Générale du Financement du Développement
DRSP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EFD	Evaluation du Financement du Développement
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
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 (Banque mondiale)
IDE	Investissement Direct Etranger
IFD	Institutions de Financement du Développement (orientées au secteur privé)
IMF	Institutions de la Micro Finance
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MPD	Ministère du Plan et du Développement
MPME	Micro et Petites, Moyennes Entreprises
OCDE	Organisation pour la Coopération et de 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
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/PNUD
PAG	Plan d'Actions du Gouvernement
PAGIPG	Projet d'Appui à la gestion des Investissements Publics et à la Gouvernance
PC2D	Programme de Croissance pour le Développement Durable
PCC	Plan de Consommation de Crédits

PCD	Plan Communal de Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissements Publics
PME	Petites, Moyennes et Micro Entreprises
PMI	Petite et Moyenne Industrie
PND	Programme 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
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RASP	Rapport d'Analyse Sectorielle de Performance
RNAP	Rapport National d'Analyse de Performance
SFD	Système Financier Décentralisé
SFI	Société Financière Internationale
ST/CSPEF	Secrétariat Technique de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
TPE	Toute Petite Entreprise
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNITAID	United Nations International Ticket Aid (WHO)
VA	Valeur actualisée

RESUME EXECUTIF

1. Introduction

Le présent rapport d'Évaluation 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. 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 (DGFDD) 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'Économie 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 Évaluation (PPBSE) pour identifier les actions de renforcement de capacités nécessaires pour 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 (Voir tableau 5) 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.

2. 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 secteur public, tiré par les recettes intérieures et la forte sollicitation du marché financier de la région UEMOA représentant 63% du total enregistré en 2016. Le financement intérieur du secteur privé (crédit bancaire, préfinancement bancaire, encours des crédits de la micro-finance aux privés, capitalisation boursière), etc... représente 37% principalement tiré par le crédit bancaire qui représente près de 82% du financement intérieur privé. Le financement extérieur du secteur privé de 196,16 milliards FCFA en 2016 représente 4% des flux financiers totaux. 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 (26,5% du PIP), eau & électricité (11,3%) et Agriculture (10,6%) sur la période 2011-2015

2.1 Sources de financement du développement du Bénin

Par types de financement :

- Les **recettes budgétaires** ont connu une progression continue et sont passées à 17,5% du PIB en 2017 contre 14,7% du PIB en 2016, bien en dessous cependant du seuil de 20% fixé par l'UEMOA ;
- La **dette intérieure** a connu une montée fulgurante au cours des 4 dernières années et représente 64% de la dette publique totale. Elle a fait très récemment l'objet de rachat durant la 2^{ème} quinzaine d'octobre 2018 ;
- La **coopération au développement** s'est accrue sur la période 2011-2017, passant d'environ 719 milliards FCFA en 2011 à près de 1316 milliards FCFA en 2017, soit un taux d'accroissement annuel moyen d'environ 10%. Les flux ont été principalement affectés à 61% vers les infrastructures en 2015, à 64,31% en 2016 et 13,83% en 2017, au moment où les nouveaux accords signés en 2015 étaient orientés à 66,21% vers les infrastructures, à 17,44% en 2016 et à 45,5% en 2017. 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 de 1083 milliards FCFA en 2016 et 1164 milliards en 2017, soit plus de 20% du PIB et 33% de l'enveloppe du financement public hors PPP du PAG. 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**. Il n'existe pas d'établissements financiers au Bénin, et seules les 15 banques et des IMF constituent les principales pourvoyeuses de crédit à l'économie et au secteur privé. Le taux de bancarisation s'établit à 12,6% au Bénin et quand on inclue la micro-finance ce taux avoisine 19%. 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 ;
- **Les financements extérieurs pour le secteur privé** sont composés 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 251 milliards FCFA. 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 récemment 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.

3. 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. L'évaluation s'est fondée sur les perspectives de développement telles que déclinées dans le PND 2016-2025, dans le 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 donner une priorité aux dépenses à effet transformateurs larges (les « accélérateurs de croissance »), pour maximiser le progrès vers les ODD.

4. La Mobilisation et la 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 nos interlocuteurs 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 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'infrastructure (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.

5. Le 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 :

1. le leadership et la cohérence au sein du gouvernement
 2. la vision claire des résultats dans la planification
 3. une politique de financement stratégique
 4. des politiques opérationnelles pour chaque type de financement, définissant les priorités et procédures de mobilisation, programmation et budgétisation du financement et des investissements
 5. un système de suivi-évaluation pour maximiser les résultats
 6. les cadres de dialogue, transparence et redevabilité impliquant toutes les parties prenantes.
- a. Leadership et cohérence institutionnelle :** Le leadership du Gouvernement béninois est incontestable au niveau politique et institutionnel que sur l'ensemble des problématiques de développement devant permettre l'atteinte des ODD. Toutefois, l'efficacité de la conduite du développement au Bénin pourrait être limitée par l'irrégularité des cadres de concertation et le manque de traçabilité des interventions des PTF au Bénin.
- b. Une vision claire des résultats de développement :** Le cycle de planification-programmation-budgétisation-suivi&évaluation (PPBSE) au Bénin est solide et répond à une grande capacité d'adaptation aux changements à l'évolution des concepts et produits nouveaux. Il repose sur une planification opérationnelle via plusieurs types d'ouputs : les budgets programmes, programmes d'investissements publics, les CDsMT et le CDMT, les outils d'opérationnalisation que sont le Plan de Travail Annuel, Plan triennal de développement, Plan de consommation de crédit, Plan Intégré de Travail Annuel 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.
- c. Une politique de financement stratégique :** Le Bénin dispose de stratégie de mobilisation de financements, mais les mécanismes 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 public 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.
- d. Des politiques de financement opérationnel :** Le Bénin a adopté la gestion axée sur les résultats au détriment d'une gestion basée sur les moyens. Après plusieurs années de mise en œuvre, le constat sur l'insuffisante cohérence entre les Budgets-Programmes et les stratégies nationales de développement et les stratégies sectorielles persistent. En matière de coopération au développement, il n'y a pas encore de document faisant office de stratégie partenariale partagée entre le Gouvernement et l'ensemble des PTF.
- e. Un système de suivi-évaluation pour une mise en œuvre efficace :** 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'existence de : Rapport national annuel

de performance (RNAP), Rapport annuel de synthèse des performances (RASP) ; (ii) Rapport annuel de suivi de la mise en œuvre des ODD. Toutefois, le suivi-évaluation devrait être renforcé, notamment sur l'évaluation économique et sur les projets PPP.

f. Des processus participatifs forts de responsabilisation et de dialogue : 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 le besoin d'associer les OSC et les communes à l'action de redevabilité. Mais force est de reconnaître que le dialogue et la redevabilité restent 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 moins l'existence du dialogue lui-même qui est en cause que l'absence de cadre formalisé qui donne à penser que les résultats obtenus ne répondent pas suffisamment à leurs attentes. 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.

6. Prochains pas

Ce rapport est le résultat d'un long processus de dialogue et de collecte documentaire¹ dont les prochains développements devraient être :

- a. Un examen par le Comité de pilotage des feuilles de route pour les différents types de financement et du plan d'actions global pour la mobilisation du financement du développement.
- b. Une discussion de haut niveau avec le Gouvernement sur les recommandations clefs du rapport ;
- c. La tenue d'un atelier de 2 jours pour la validation du rapport ;
- d. Une présentation du rapport validé aux autres parties prenantes (PTF, Assemblée nationale, Société civile, Secteur privé), pour leurs implications dans les actions à mener.

¹ Certains documents et fichiers attendus pendant les missions 2 et 3 ne sont pas toujours reçus.

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 Plan 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 devront être mises en œuvre pour améliorer 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'économie 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 12 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 de financement national intégré (CFNI) 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 Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-Evaluation du secteur public 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 2011-2016/2017 (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, et 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 et autres flux extérieurs Eurobond	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 composée de Matthew Martin (consultant international-Chef de mission) ; Mame Pierre Kamara (consultant international associé) ; Hippolyte Ahonon (consultant national). Le PNUD, à travers Ginette Camara (Economiste principale), Janvier Alofa (Economiste national), et André Sossou (Coordonnateur du PADSP), a pris part aux travaux préparatoires et à certains travaux de la mission.
- 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.

12. Les auteurs du rapport remercient toutes les structures et personnes ressources rencontrées lors de son séjour à Cotonou pour leur franche collaboration et leur disponibilité à fournir les documents et données essentiels aux travaux des différentes missions.

1.5 Structure du Rapport

13. Ce rapport est structuré en 7 parties :

- La partie 2 analyse les développements économiques et politiques récents
- La partie 3 analyse la composition du financement actuel du développement au Bénin
- La partie 4 examine les besoins et sources de financement possibles pour les ODD, en mettant l'accent sur une présentation des sources les plus prometteuses et sur les feuilles de route préliminaires pour leur exécution.
- La partie 5 passe en revue la chaîne de financements (planification, mobilisation, programmation, budgétisation, suivi et évaluation)
- La partie 6 présente les conclusions, les recommandations principales du rapport, ainsi que le plan d'actions à accomplir pour finaliser le rapport EFD.
- La partie 7 est constituée des annexes.

II. SITUATION POLITIQUE ET ECONOMIQUE RECENTE

2.1 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'accroître en 2019 (6% en 2018 et 6,3% en 2019) de même qu'à moyen terme (6% en moyenne).

¹ Consultation au titre de l'article IV, juillet 2018, FMI

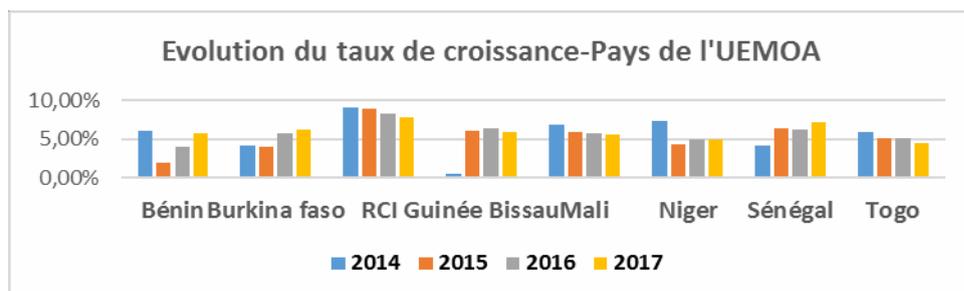
² <http://www.banquemondiale.org/fr/country/benin/overview>

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 au pronostic initial 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. 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 2017, le PIB par habitant au Bénin était de 800 dollars, soit le double de l'année 2002, mais il est 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



Source : Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale, UEMOA, juin 2018

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

Pays/Années	2014	2015	2016	2017
Bénin	930	870	820	800
Burkina Faso	680	620	610	610
RCI	1460	1490	1520	1540
Guinée Bissau	630	620	640	660
Mali	810	790	780	770
Niger	420	390	370	360
Sénégal	1030	980	950	950
Togo	540	610	600	610

2.2 Pauvreté et inégalités

19. 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

³ Banque mondiale, indicateurs de développement dans le monde, 21 sept 2018
<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GNP.PCAP.CD?locations=BJ>

estimé à 0,48 en 2015, classant le Bénin au 166ème rang sur 177 à un moment où le taux de croissance démographique plafonne à 3,5% par an.

20. La croissance économique n'a pas été bénéfique aux pauvres dans un contexte décennal de budget et de programmes pro-pauvres incarné 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.

2.3 Développements politiques

21. 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. Après le régime communiste qui a eu cours jusqu'en 1989, toutes les élections y ont été tenues dans des conditions normales, sans risque sur la sécurité et l'équilibre des institutions nationales. En mars 2016, une nouvelle équipe a pris le pouvoir à la suite d'élections jugées transparentes et régulières, et a proposé un plan d'actions pour améliorer la productivité de l'économie nationale et les conditions de vie de la population. En outre, elle a tenté de réviser la constitution en créant un Bureau général indépendant d'inspection, un nouveau mode de nomination des membres de la Cour constitutionnelle, une simplification des procédures de la Haute Cour de justice et la réorganisation des modes de financement des partis politiques. Mais ce projet de constitution a été rejeté par l'Assemblée nationale en avril 2017. Les prochaines élections législatives devraient se tenir en avril 2019 avec un nouveau code électoral adopté en août 2018. 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.

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 (2016-2025), 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 CDsmT 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'état 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 sur 2017 des montants décaissés en deçà de ce qui était prévu (417 milliards au lieu de 1209 milliards) donnant un montant total restant à mobiliser à fin 2017 de 8618 milliards FCFA d'ici 2021. Cette situation devrait se poursuivre en 2018, et probablement en 2019 en raison notamment du fait que 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.

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. Les principaux flux de financement de développement enregistrés sur la période 2011-2017 au Bénin sont énumérés dans le cadran ci-après :

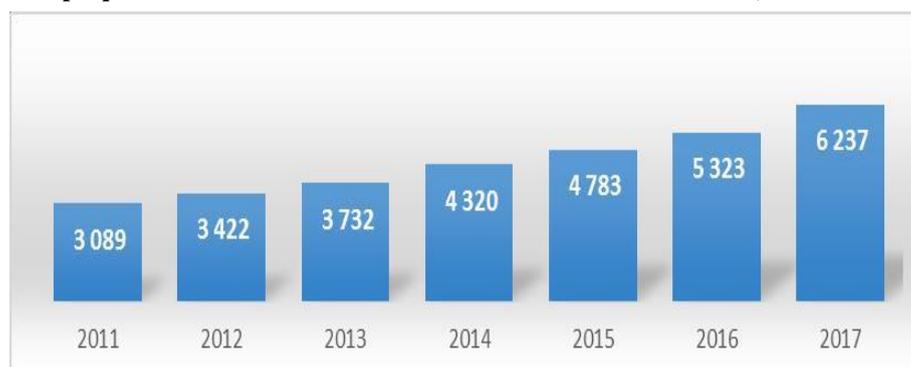
Figure 1 : Cartographie des sources de financement au Bénin

	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 source 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 • Investissement directs étrangers

Source : Equipe EFD-Bénin, août 2018

32. Le montant global des flux de financement au Bénin a connu une hausse continue d'environ 3090 milliards FCFA en 2011 à environ 6237 milliards FFCFA en 2017⁵, soit une hausse de 10,4% en moyenne sur la période 2011-2015. L'effort de mobilisation de financement s'est accru sur les deux dernières années où il est passé de 11,4% en 2016 à 17,2% en 2017. Cette accélération dans la mobilisation de financement en 2016 et 2017 s'explique par le choix souverain du gouvernement de privilégier le recours au marché financier de l'UEMOA au détriment d'autres guichets.

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

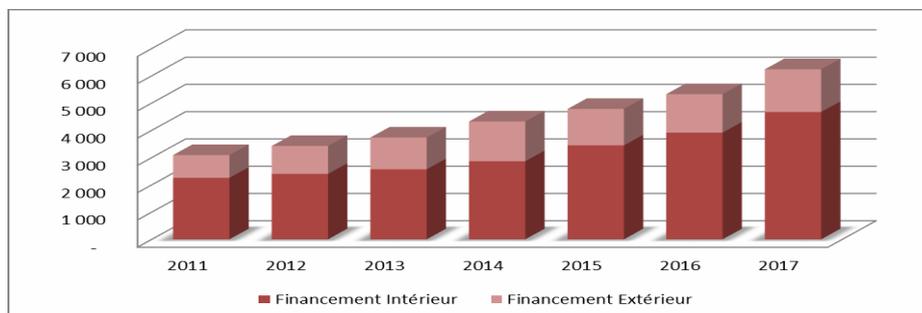


Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, septembre 2018

⁵ Certaines données de l'année 2017 ont été estimées, pour défaut de mise à disposition des données réelles.

33. Le montant des flux financiers intérieurs représentent sur 2015-2017 plus de 70% des flux mobilisés. Ce qui démontre que les projets et interventions de développement sont majoritairement financés à partir des ressources financières intérieures, qu'elles soient publiques ou privées.

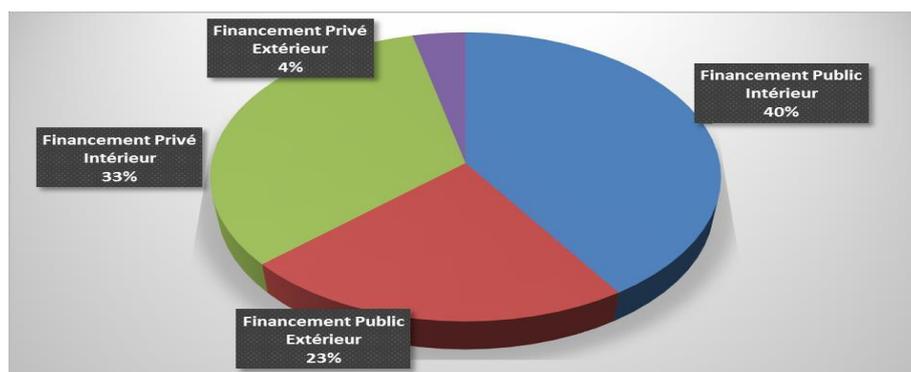
Graphique 3 : Evolution des financements intérieur et extérieurs sur la période 2011 à 2017



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, septembre 2018

34. En 2016, la répartition du montant global des flux provenant de sources formelles de financement de développement au Bénin se présente comme ci-après :

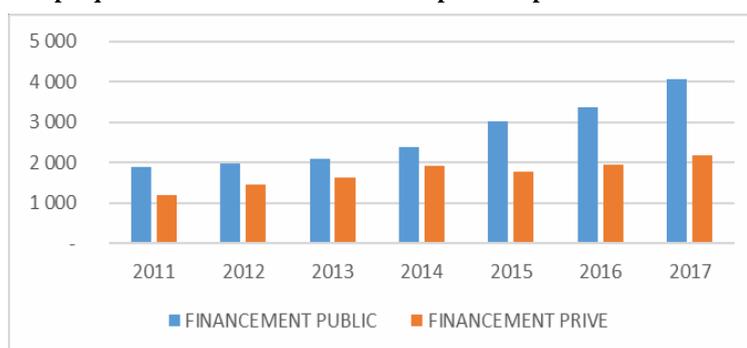
Graphique 4 : Répartition des flux de financement global à fin 2016



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, septembre 2018

35. Globalement, il ressort de l'examen de cette évolution, sur la base des canaux formels, que le secteur public a mobilisé plus de financement (63%) que les autres acteurs non étatiques au Bénin, sur la période 2011 à 2017. Cette situation s'explique par le faible accès du secteur privé au financement extérieur et intérieur, notamment bancaire, et par la structure du secteur privé béninois constitué majoritairement de micros et petites entreprises exerçant, en grande partie, leurs activités dans l'informel. Leurs sources de financement sont très peu retracées par l'administration publique et par les structures faïtières officielles.

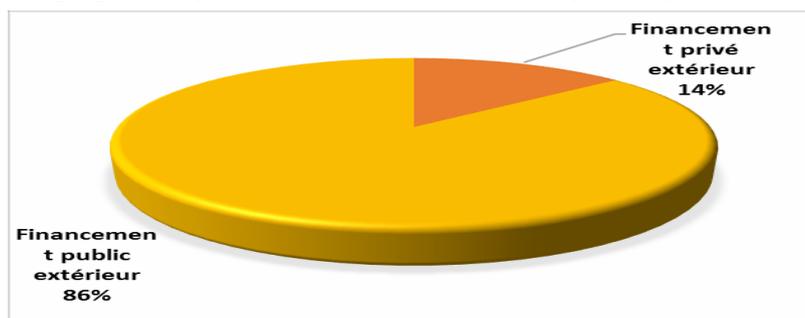
Graphique 5 : Evolution du financement public et privé sur 2011-2017



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, septembre 2018

36. La part de l'administration publique dans la mobilisation du financement extérieur reste de loin supérieure à celle du privé. Elle fait environ 86% du montant du financement mobilisé provenant du reste du monde en 2016. La faible mobilisation de financement extérieur enregistrée par les entreprises et autres acteurs du privé béninois s'explique essentiellement par l'état de l'environnement des affaires peu favorable à l'essor de l'initiative privée, mais surtout à des inefficiences liées aux caractéristiques économiques, politiques et juridiques locales, de facteurs liés aux faibles capacités du secteur privé, ainsi qu'à la structure du secteur financier existant dans la région qui reste dominée par les banques de dépôt.

Graphique 6 : Répartition flux financement extérieur public et privé en 2016



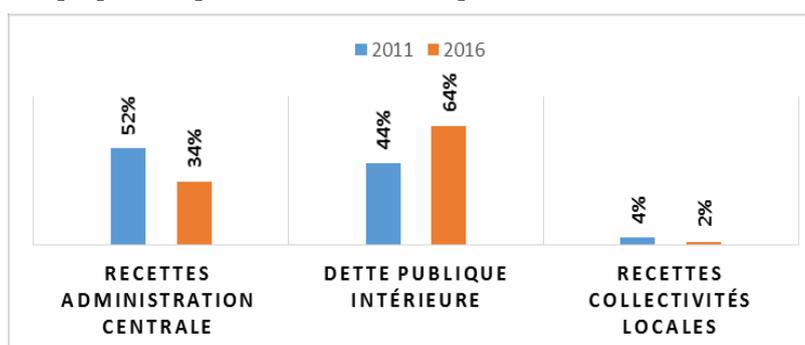
Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, septembre 2018

3.3.1 Financement public intérieur

37. Le montant global des ressources dont a disposé l'administration publique en 2016 pour faire face aux priorités de développement proviennent principalement des recettes de l'administration centrale (34%), des dettes publiques intérieures (64%) et des recettes des collectivités locales (2%). Du fait d'importantes réformes et de la volonté affichée par les autorités d'accroître les recettes intérieures pour créer des espaces budgétaires conséquents, l'on remarque une progression continue de la mobilisation des recettes totales qui est passée de 17,5% du PIB en 2017 contre 14,7% du PIB en 2016, bien en dessous cependant du seuil de 20% fixé par l'UEMOA. Entre 2011 et 2016, tandis que les recettes des collectivités locales se contractaient, ainsi que la part des recettes fiscales de l'Etat, l'Etat compensait son besoin de financement par l'endettement intérieur qui est passé de 44% à 64% du total des flux intérieurs.

38. La dette intérieure a connu une hausse rapide (33,6% en 2017 par rapport à 8,6% du PIB en 2013) et représente 60% du total de la dette, même si la plus récente analyse de viabilité considère la dette publique du Bénin viable. Le taux d'endettement devrait connaître une baisse une fois que le rebasing sera adopté en décembre 2018 (changement de l'année de référence du PIB). Entre 2014-2016, le pays a augmenté le volume des placements sur le marché obligataire régional, augmentant sensiblement le service de la dette qui est de 15,8% des dépenses nationales annuelles en 2016.

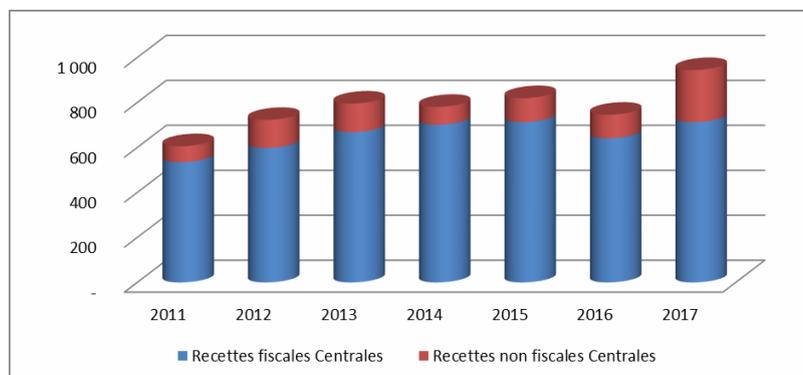
Graphique 7 : Répartition du financement public intérieur en 2010 et 2016



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, septembre 2018

39. Sur le passé récent, les recettes de l'Administration centrale ont subi dans l'ensemble un léger accroissement. Elles sont passées d'environ 606 milliards FCFA en 2011 à 944 milliards FCFA en 2017, suivant un taux d'accroissement moyen d'environ 4% 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 26,6%, essentiellement liées aux nouvelles réformes et au regain du niveau d'activité des entreprises suscités par l'avènement du Gouvernement de la Rupture.

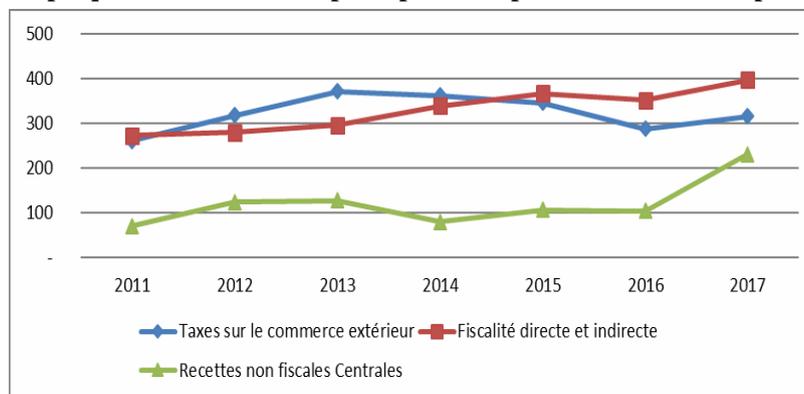
Graphique 8 : Evolution et répartition des recettes de l'Administration fiscale



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données CSPEF, septembre 2018

40. De 2015 à 2017, les principales composantes des recettes de l'Administration Centrales sont, par ordre de priorité : i) les recettes de l'Administration des impôts (fiscalité directe et indirecte), ii) les recettes douanières (taxes sur le commerce extérieur) et iii) les recettes non fiscales. Toutes ces composantes ont subi une hausse sur les années 2016-2017.

Graphique 9 : Evolution des principales composantes des recettes publiques



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données CSPEF, septembre 2018

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.

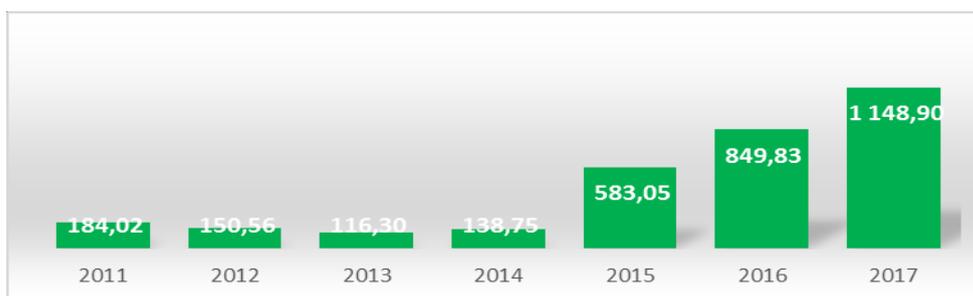
42. **Les recettes douanières** reposent principalement sur l'importation de quelques produits alimentaires tels que le riz, l'huile de palme, l'huile d'arachide, le sucre et la réexportation vers le Nigeria. Les réformes douanières en cours sont entre autres l'institution de la valeur transactionnelle pour certains produits et le passage à SYDONIA WORLD.

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.

44. En perspective, cette tendance haussière des recettes de l'Administration Centrale devrait se poursuivre jusqu'en 2021 suivant un taux moyen annuel de 10,1%, selon les prévisions du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) 2019-2021.

45. L'évolution récente de l'encours de l'émission des obligations (CAA & Trésor Public), telle que représentée par le graphique 7 indique une forte sollicitation de cette source de financement par l'administration publique à partir de l'année 2015.

Graphique 10 : Evolution de l'encours des obligations publiques 2011-2017 (milliard FCFA)



Source : Equipe EFD-Bénin suivant données CAA, septembre 2018

46. 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 d'infrastructures et sociaux pour améliorer la performance du Bénin dans l'atteinte des OMD et de bien amorcer la mise en œuvre des ODD.

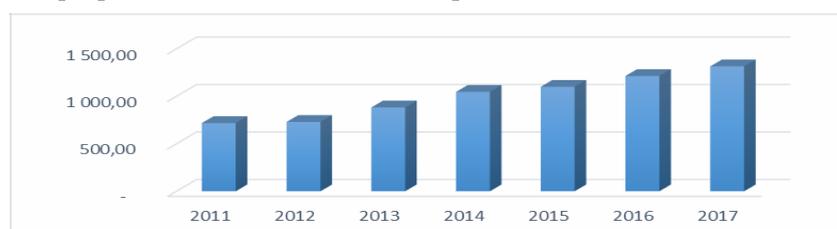
47. Les recettes des collectivités locales, qui relèvent d'une nomenclature encadrée par la loi sur la décentralisation et la loi de finances, sont constituées principalement des recettes fiscales locales (30%) et des recettes non fiscales (20%) d'environ 45 milliards FCFA l'an.

48. Quant aux opérations de préfinancement avec les banques commerciales, elles ont été consacrées en priorité aux infrastructures (78,19% en 2016 et 80,4% en 2017). Par contre, ces banques sont intervenues dans des secteurs (agriculture, assainissement, artisanat) qui auraient sans doute pu être financés à des coûts et avec des risques moindres sur des guichets APD.

3.3.2 Financement public extérieur

49. Malgré la baisse tendancielle de l'aide publique au développement observée depuis plusieurs années au niveau international, le volume des ressources extérieures mobilisées par l'Etat béninois s'est modérément accru sur la période 2011-2017. Elle est passée d'environ 719 milliards FCFA en 2011 à près de 1316 milliards FCFA en 2017, soit un taux d'accroissement annuel moyen d'environ 10%.

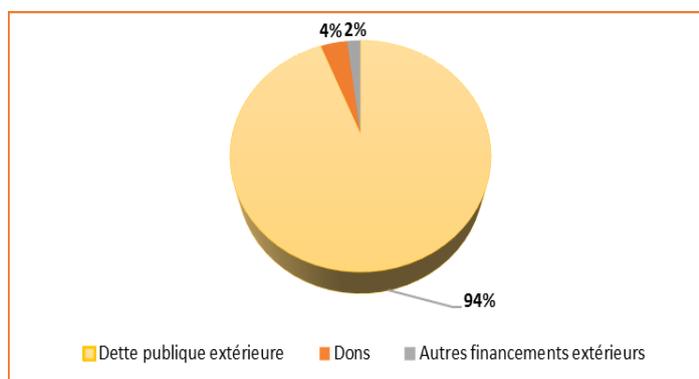
Graphique 11 : Evolution du financement public extérieur 2011-2017



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

50. En 2016, la masse globale des flux financiers extérieurs gérée par l'administration centrale est essentiellement composée de dons (4%), des emprunts extérieurs (94%) et d'autres financements publics extérieurs (2%).

Graphique 12 : Répartition du financement public extérieur en 2016



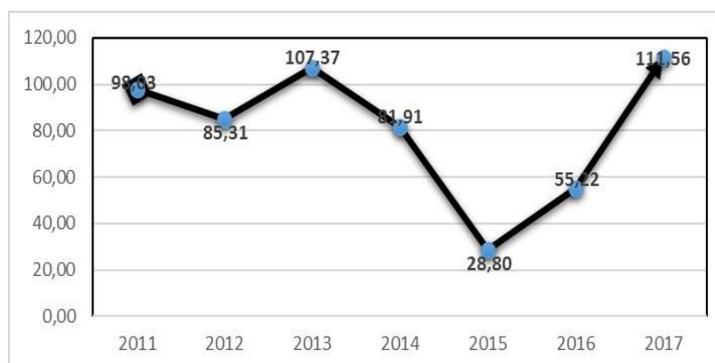
Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, août 2018

3.3.2.1 Dons et appuis de la coopération au développement

51. Le concours de la coopération au développement au Bénin se fait également sous forme de dons-programmes et projets, auxquels s'ajoutent l'aide alimentaire, l'assistance technique et les secours d'urgence en cas de survenance d'événements majeurs et qui ne sont pas retracés ici.

52. Le fait notable à relever est le caractère erratique des flux de ce type de ressources de 2011 à 2015, où il est passé d'environ 98 milliards FFCFA à 29 milliards FFCFA causé entre autres par la faible qualité de la gouvernance qui a prévalu durant la période. Le regain d'intérêt suscité par l'alternance politique survenu en 2016 a constitué un facteur favorable de hausse de cette ligne de financement qui a rebondi pour dépasser les 111 milliards en 2017.

Graphique 13 : Evolution des Dons et Appuis budgétaires 2011-2017



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

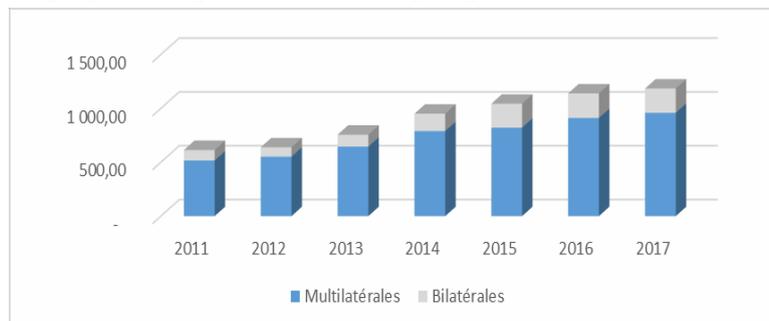
53. Au titre des appuis budgétaires, il a été mobilisé 20,17 milliards FCFA en 2016 et 58,96 milliards en 2017, après l'année 2015 au cours de laquelle aucun transfert n'a été enregistré. Depuis l'année 2011, ce financement est essentiellement mobilisé auprès des partenaires multilatéraux que sont l'Union Européenne, la Banque Mondiale et la BAD qui la conditionnent à la conclusion d'un programme avec le FMI.

54. Les dons-projets portés par le Gouvernement sont passés de 29 milliards FCFA en 2015 à 35 milliards FCFA en 2016, et un peu moins de 53 milliards FCFA en 2017. Les principaux pourvoyeurs de ressources sur cette ligne de financement au cours des dernières années sont : l'Union Européenne, le PNUD, l'OMS, la Chine, la Coopération technique belge (CTB) et Helvetas. Les fonds mobilisés ont été affectés à des projets dans les domaines de la bonne gouvernance, de l'agriculture, d'adduction d'eau et de l'accès à l'énergie.

3.3.2.2 Endettement extérieur

55. La dette publique extérieure comprend la dette contractée auprès des créanciers multilatéraux et bilatéraux et commerciaux. L'encours total de la dette publique extérieure, qui est passé d'environ 614 milliards FCFA en 2011 à près de 1585 milliards FCFA en 2017, connaît un taux d'accroissement moyen de 11% par an sur la période 2011-2017 (Graph. 13).

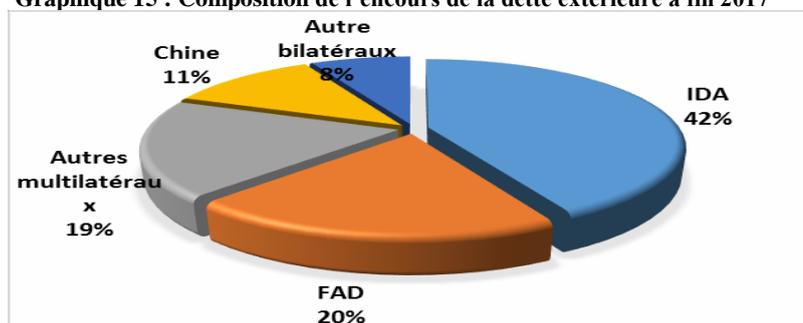
Graphique 14 : Répartition de la Dette publique extérieure de 2011 à 2017



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

56. La politique d'endettement du Bénin donne une priorité à la contraction de prêts multilatéraux dont les conditions sont les moins coûteuses et les moins risqués tout en privilégiant les emprunts concessionnels sur d'autres guichets. La dette multilatérale représente en moyenne plus de 80% de l'encours total de la dette publique extérieure à fin 2017

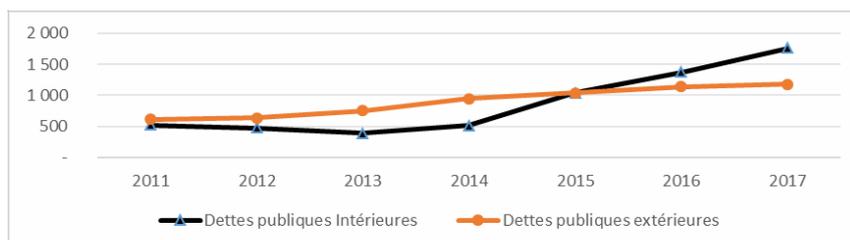
Graphique 15 : Composition de l'encours de la dette extérieure à fin 2017



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

57. Les créanciers multilatéraux les plus importants dans l'encours en 2017 sont la Banque mondiale (42,2%) et le groupe de la BAD (20,0%). L'examen de la composition des risques du portefeuille met en évidence que la dette qui est principalement libellée en dollar US faisant courir au Bénin un risque de taux de change, quand bien même il est devenu loisible au Bénin de choisir l'Euro comme monnaie de paiement sur les prêts de la Banque mondiale et de la BAD.

Graphique 16 : Evolution comparée des dettes publiques intérieure et extérieure 2011-2017



58. La dette s'est constituée sur des choix qui méritent attention entre 2015, 2016 et 2017. Si on s'en tient aux données de la CAA, les décaissements en faveur des infrastructures ont été de 61% du total en 2015, de 64,31% en 2016 et de 13,83% en 2017, au moment où ceux en faveur des secteurs sociaux étaient de 2,9% en 2015, de 0,48% en 2016 et de 2,8% en 2017. Au titre des nouveaux engagements, 61,21% ont été signés pour les infrastructures en 2015, 17,44% en 2016 et 45,5% en 2017. Dans le même temps, les secteurs sociaux bénéficiaient de 32,7% d'engagements au titre de nouveaux prêts en 2015, de 23,29% en 2016 et de 2,8% en 2017.

59. L'enseignement majeur à tirer du portefeuille de la dette extérieure est l'état de son évolution qui renseigne, comme reflété sur le graphique 11, que depuis 2015, il est surpassé par la dette intérieure à un moment où, selon la CAA, les montants des nouveaux accords de prêts et des tirages effectués sur la dette publique extérieure ont régressé de 2015 à 2016. Ils sont respectivement passés de 308,6 milliards FCFA et 119,4 milliards FCFA en 2015 à 298,4 milliards FCFA et 71,36 milliards FCFA en 2016.

3.3.2.3 Autres financements publics extérieurs

60. Autrefois très faibles, 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.

61. Un intérêt de plus en plus manifeste est marqué sur le financement spécifique que les PTF apporte au développement local via le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) et les Transferts d'investissement des Organismes internationaux aux Communes qui sont du reste déjà comptabilisés dans les flux d'aides au développement. De 5,22 milliards FCFA en 2011, la participation des PTF au FADeC a été en 2015 de 25,5 milliards FCFA et de 19 milliards en 2016.

62. 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 n'en bénéficie pas à la hauteur de ses attentes et de ses défis environnementaux.

3.3.3 Flux du financement privé

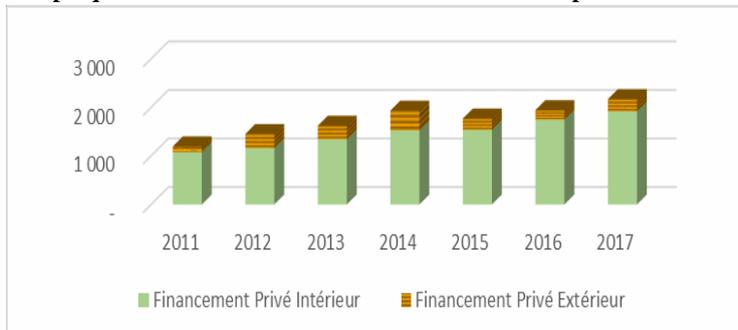
63. Les flux de financement privés sont perçus ici comme ceux mobilisés par des acteurs économiques non financiers (entreprises privées, autres entités productives privées, ONG, OSC et Organisations philanthropes, etc.), auprès des agents économiques résidents ou non-résidents, et qui pourraient servir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

64. Se référant aux sources formelles de production de données, les flux des financements privés internes sont constitués par l'encours des crédits accordés par les banques secondaires et les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) aux privés, 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 de la balance des transferts courants du secteur privé, des transferts en capital reçus de l'extérieur par les ONG & OSC et des Investissements étrangers.

65. A l'image de son faible niveau d'organisation et de développement (prépondérance de l'informel et de micro-petites entreprises), la mobilisation de financement du secteur privé béninois est encore très faible, par rapport aux attentes, et représente environ moins de 40% du financement national. En 2017, la mobilisation globale du financement pour le développement du secteur privé est estimée à environ 2171 milliards FCFA, contre 1198 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 2011-2017⁶ de la masse globale des flux de financement privé se présentent comme ci-après :

Graphique 17 : Evolution du montant du financement privé 2011-2017



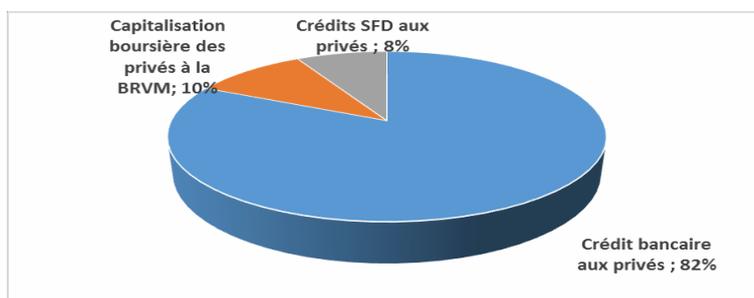
Source : Equipe EFD-Bénin suivant données collectées, août 2018

66. La légère baisse dans la 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.

3.3.3.1 Financement privé intérieur

67. En 2016, on estime le financement privé intérieur à environ 1749 milliards de FCFA, dans lequel l'encours des crédits bancaires s'est élevé à 1439 milliards de FCFA, soit 82% de l'encours total.

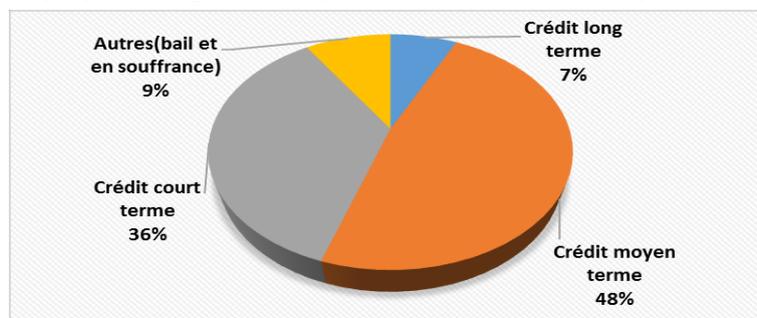
Graphique 18 : Répartition du financement privé intérieur en 2016



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

68. Les banques demeurent structurellement la principale source de financement pour le développement du secteur privé. Mais, elles octroient très peu de crédits à moyen et long terme aux opérateurs privés.

Graphique 19 : Répartition du portefeuille de crédits des banques en 2016



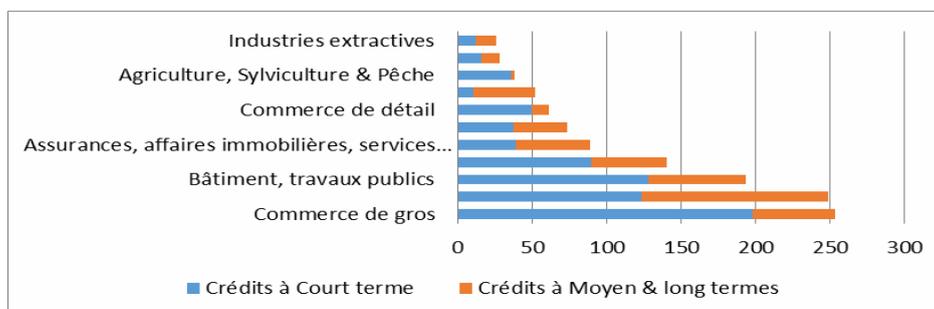
⁶ Pour l'année 2017, la mobilisation globale de financement privé a été estimée, pour non disponibilité de certaines données réalisées

69. Au niveau des systèmes financiers décentralisés, l'encours de crédit dont bénéficient les opérateurs privés est passé de près de 83 milliards CFA en 2011 à plus de 154 milliards CFA en 2017, suivant un taux moyen d'accroissement annuel de 11%. Le coût encore élevé des crédits accordés par les institutions de micro-finance fait qu'elles sont très peu saisies par les PME pour le financement de leurs investissements.

70. Au Bénin, de toutes les entreprises et structures bancaires, seule la Bank of Africa (BOA-Bénin) est cotée à la Bourse régionale de valeurs mobilières (BRVM) 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 n'ont pas encore pu aboutir en raison de leurs réticences à accepter les conditions d'accès à la BRVM (ouverture du capital, transparence sur les comptes financiers, etc...).

71. Les utilisations déclarées à la centrale des risques de crédits (court, moyen & long termes) accordés par les banques, au cours de l'année 2016, sur l'ensemble des opérateurs nationaux, sont prioritairement orientées vers le commerce de gros, les BTP, les industries manufacturières, les assurances et les affaires immobilières. Les secteurs de l'agriculture, de l'électricité, de l'eau, et les Industries extractives ont peu bénéficié d'affectations de crédits bancaires.

Graphique 20 : Utilisations déclarées aux centrales des risques : crédits bancaires en 2016

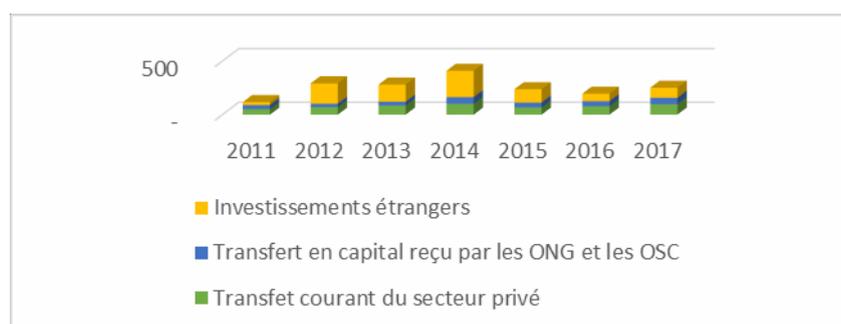


Source : Equipe EFD-Bénin, suivant données BCEAO, août 2018

3.3.3.2 Financement privé extérieur

72. Le financement privé extérieur sur la période 2011-2017 et dans le contexte béninois est composé des soldes de la balance des investissements étrangers (47%), des transferts courants du 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 281 milliards de FCFA à 409 milliards de FCFA, il a subi une régression en 2015 et 2016. Cette chute est essentiellement liée aux perturbations politiques induites par la préparation et la tenue des élections présidentielles de mars- avril 2016. Après l'installation du nouveau Gouvernement, le financement privé extérieur formel a repris son envol en 2017, avec un montant global d'environ 251 milliards CFA.

Graphique 21 : Evolution des flux de financement privé extérieur 2011-2017



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

73. Très instables, les IDE en 2017 se sont élevés à environ 94 milliards CFA contre 70 milliards et 125 milliards respectivement en 2016 et 2015. 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.

74. Le transfert courant net du secteur privé a aussi légèrement fluctué sur la période 2011 à 2017. Il est constitué principalement de l'envoi de fonds de la diaspora 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 CFA à 79,2 milliards. 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 nationaux. Ainsi, le PAG 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 de la diaspora, notamment en mettant en place un régime fiscal favorable à l'investissement dans les secteurs cibles au Bénin.

75. Le transfert en capital reçu par les ONG et les Organisations de la Société Civile (OSC) regroupe les dons liés aux projets qu'ils gèrent, en lien avec le Gouvernement. Ils s'élèvent à près de 59 milliards CFA en 2017. Ces entrées de fonds proviennent généralement des PTF traditionnels et profitent naturellement aux secteurs prioritaires définis par l'administration publique.

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 recouru à des instruments à classer dans la catégorie APD ou commercial comme le guichet Vente à tempérament de la BisD. 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) et de Unitaid (4,1 millions US 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 6^{ème} Global Environment Facility-GEF 10,078 millions US. Le Bénin est actuellement dans un processus d'accréditation au FEM et au Fonds Vert Climat⁷ (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

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

IV. LA MOBILISATION DU FINANCEMENT POUR LES ODD

4.1 Les besoins de financement pour les ODD

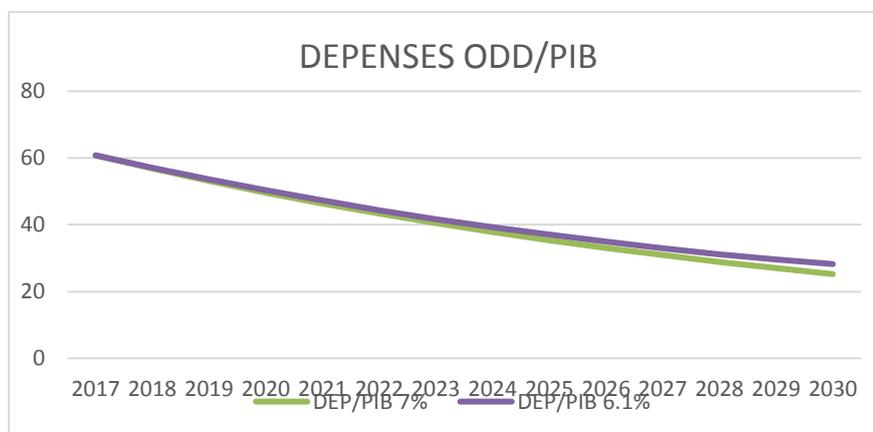
76. Plusieurs documents officiels font une estimation des dépenses nécessaires pour atteindre les objectifs de développement du Bénin. Toutefois, le gouvernement a réalisé, avec l'appui du PNUD et du FMI, deux études sur les montants à mobiliser pour l'atteinte des ODD en 2030.

77. 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 CDMT².

78. La DGCS-ODD, avec l'appui du PNUD, a fait en 2018, une étude couvrant l'ensemble des ODD jusqu'en 2030.³ 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.

79. 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%,⁴ le PIB connaîtra un bond de 115% entre 2018 et 2030. Suivant le graphique 22, 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 22 : Evolution des dépenses ODD/PIB 2017-2030



Source : Equipe EFD-Bénin

² 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.

³ 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 Bénin <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 DG CS-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.

⁴ 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%.

4.2 L'identification des sources de financement les plus prometteuses

80. 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.

81. 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.

4.2.1 Sources de financement du secteur public

82. 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.

83. **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 contre 14,7% du PIB en 2016. 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)

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

- Le Bénin vient d'émettre une obligation sur le marché Eurobond (500 millions de US\$, avec un taux d'intérêt de 5,75% et 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 d'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.⁵

- 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 bancaire.

- Divers créanciers bilatéraux (Chine, Turquie, Inde et même des créanciers OCDE) seraient sans doute disposés à fournir des crédits à l'exportation à taux d'intérêt relativement élevé de 6 à 8%.

85. 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 (AVD) de la dette 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 risquer 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.

86. **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 leur 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 croit toujours de plus de 10% par an, et cette tendance continuerait pour les prochaines 12 années, sauf crises économiques dans les pays clefs 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 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 de 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 Vert sont à la recherche de nouveaux projets nationaux ; le partenariat mondial pour l'éducation dispose de

⁵ 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/>

2,3 milliards de US\$ pour 2018-2020 ; et le Green Climate Fund vient d'être doté de 10,2 milliards de 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 verte). Ce qui pourrait produire des flux additionnels d'au moins 1% du PIB dans les années futures à inclure dans le 4% du PIB de l'APD.

4.2.2 Sources de financement des secteurs public et privé

87. **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 de dollars.⁶ Pourtant, la part des transferts de la diaspora béninoise (2,83% du PIB en moyenne en 2016-2017)⁷ reste bien inférieure à celle du Ghana (7,3%), du Sénégal (9,1) et du Togo (8,5%).

88. Ce pourcentage pourrait être plus important d'autant que les canaux informels demeurent relativement importants (un quart des envois, selon la BCEAO), en partie à cause des coûts élevés de transferts formels. 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 transitent par le système formel.

89. 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.

90. **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 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 milliards pendant cette période. Mais les décaissements annuels moyens sont restés relativement décevants, de l'ordre de 0,5% à 1% du PIB.⁸ Dans le cas du Bénin, le PPP constitue un axe privilégié dans le PAG où il était espéré qu'il financerait 61% des projets. 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.

91. 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.⁹ 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.

⁶ <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-31>

⁷ <https://www.knomad.org/data/remittances?tid%5B76%5D=76>

⁸ 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*

⁹ Pour de plus amples détails, voir l'étude de l'OIF sur les PPPs disponible en septembre 2019.

4.2.2.1 Sources de financement du secteur privé

92. Les financements pour le 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.

93. **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.

94. 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 FMI¹⁰, 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.

95. 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,¹¹ 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.

96. **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 2016, le montant des dépôts collectés s'est établi à 1.079,1 milliards FCFA contre 933,2 milliards une année auparavant, soit une hausse de 15,6%, avec une hausse au Bénin de 7,4%. En effet, 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 (APSFDBénin) connue sous le nom de Consortium Alafia qui révèle que le Bénin compterait à fin décembre 2016, 56 institutions de microfinance régulièrement autorisées et 612 points de services pour 2, 208 millions de clients-membres¹². L'encours des crédits s'établirait à plus de 135 milliards FCFA (2,61% du PIB) et le total des dépôts à plus de 100 milliards FCFA (1,88% du PIB). Mais le secteur est confronté à des dysfonctionnements internes, à la prolifération des institutions informelles et donc non régulées (495 soit 80% du secteur) que le Gouvernement tente de combattre.

¹⁰ Rapport du FMI N° 18/1, juillet 2017

¹¹ Rapport sur les conditions des banques, BCEAO, 2016

¹² <http://www.findevgateway.org/fr/pays/b%C3%A9nin>

Le Fonds national de la microfinance (FNM) a annoncé d'ambitieuses perspectives pour l'horizon 2021 avec l'ouverture de nouveaux chantiers dont la digitalisation des opérations de financement.

97. 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 IED en Afrique subsaharienne, les entrées ayant diminué de 28% pour atteindre 28,5 milliards de dollars. Les flux d'IED 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'IED vers l'Afrique devraient augmenter d'environ 20% en 2018-2019 pour atteindre 50 milliards de dollars.

98. 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 rachat par Ogar International de filiales de FEDAS au Bénin, l'extension de la capacité de stockage (ORYX) des sociétés de distribution de produits pétroliers, 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 s'est résolu à améliorer son environnement des affaires. Il reste essentiel d'approfondir ces efforts en renforçant les structures responsables de la mobilisation, en partenariat avec des IFIs comme la SFI qui a récemment marqué son intention de participer au PAG.

99. Cependant, la dépendance de l'Afrique vis-à-vis des produits de base fera que les IED resteront cycliques. En outre, les IDE se traduisent plus par des sorties de capitaux de sorte que le plus qu'on mobilise et le moins qu'on gagne en termes de flux nets pour le développement du pays. De plus, 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.

100. **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 (12.002 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. Nous n'avons donc pas mis en exergue ces flux.

101. **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.¹³

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

4.3 Le scénario de financement des ODD et du PC2D.

103. 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 :

a. Une hausse plus rapide des *recettes budgétaires* qui devrait passer de 17,7% 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 - 3,3% additionnel au 19,2% dans l'AVD le plus récent du FMI.

b. 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.

c. 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).

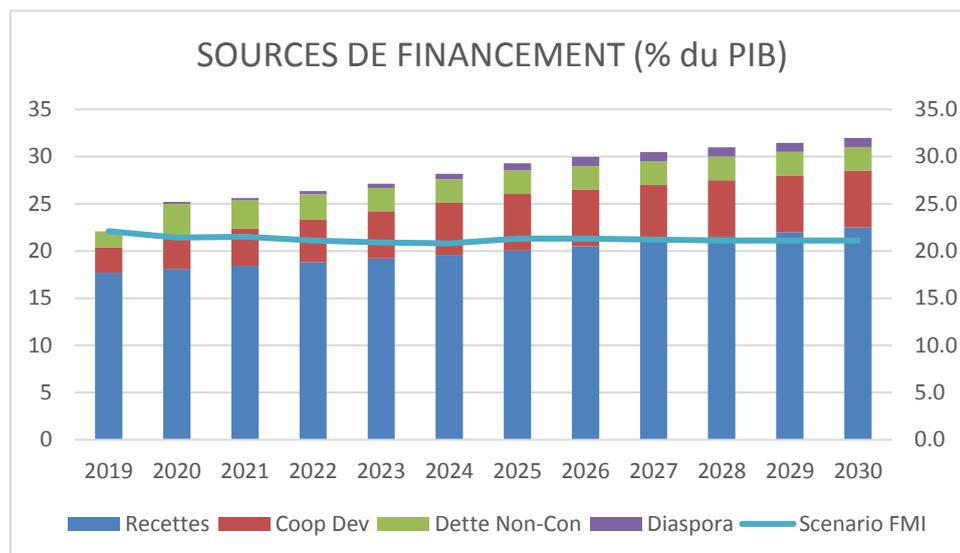
d. Une focalisation des *flux de la diaspora* vers des investissements publics ou privés, grâce à diverses mesures pour les attirer, dont une réduction des coûts de transfert afin de les encourager à passer par les circuits formels – mobilisant ainsi de 1% du PIB par an.

e. 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.

104. 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. 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 clefs »), pour maximiser le progrès vers les ODD.

¹³ A noter que les perspectives de financement direct des priorités du PC2D à travers des actions de responsabilité sociale des entreprises restent très limités, et donc le rapport ne met pas l'accent sur leur mobilisation.

Graphique 23 : Evolution des sources de financement (% du PIB) 2019-2030



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

114. 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.

115. 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.

116. 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 prouvé un rapport coût-résultat fortement appréciables pour le même type de projets exécutés dans d'autres pays de la sous-région ou région africaine.

117. 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 3 : 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 Pfts (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 couteux 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 	- 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

4.5 Les « feuilles de route » pour la mobilisation du financement

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

118. 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 souscrits. 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 266,2 milliards de FCFA en 2000 à 745,7 milliards de FCFA en 2016, soit un rythme annuel de croissance d'environ 7,0%. 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 :

- a. **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 35/40%. 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 environ, quand juste 3 milliards 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 l'objectif.

- b. **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.

²² Statistiques de recettes publiques en Afrique 2017, OCDE

Couvrir une large assiette de la TVA non encore recouvrée constitue un premier pas à franchir en renforçant de l'efficacité du système des machines électroniques de facturation de la TVA qu'il faudrait acquérir en nombre suffisant qui doit dépasser très largement le ratio de 200 machines pour 15 000 contribuables pour couvrir les 90% de contribuables au moins.

119. Erosion, évasion et optimisation fiscale : Selon le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (Union africaine et Commission économique pour l'Afrique, 2015), l'Afrique perd plus de 50 milliards de dollars par an en raison de flux financiers 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.

- c. 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 bénéfices²⁴. 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 devrait bénéficier en novembre 2018 de renforcement de capacités dans ce domaine, à travers Tax Inspectors Without Borders, dans le cadre du partenariat OCDE- PNUD,²⁴ L'enjeu pour le Bénin est important puisque les sorties illicites de ressources représenteraient 0,6% de son PIB, et alors qu'elles sont de 7,9% au Nigéria et de 5,9% au Burkina faso.

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.

- d. Le forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF)²⁵ 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.

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-...>

²⁴ Pour de plus amples informations, voir www.tiwb.org

²⁵ ATAF est une plateforme de promotion et de facilitation de la coopération mutuelle entre les administrations fiscales africaines

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.

- e. **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. 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 (re)négocier 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.²⁶

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).

- f. **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.

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.

- g. **Le recours à la taxation innovante.** Le Bénin a déjà pris quelques initiatives dans ce sens et devrait pourvoir les développer. Il a fixé une taxe de 30 mille francs FCFA dans les billets d'avion et par passager, et a également décidé de financer la recherche agricole à raison de 10 francs FCFA par kilo exporté de graines et fibres de coton, de noix d'anacarde brutes et sur les produits agricoles non transformés excepté 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

²⁶ Source étude OIF

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.

- h. **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 FCFA 20 millions 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.
- i. **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% 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 de taxes.

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 redevables 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 et à des subventions, à des couvertures d'assurance maladie et à une diminution des catégories fiscales qu'ils estiment leur compliquer la vie.

²⁷ Pour de plus amples informations sur l'expérience du Gabon, veuillez voir l'étude OMS/Banque Mondiale

✓ **Feuille de route 2 : Assurer le meilleur compromis en matière d'emprunts**

120. 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 prévues en PPP. Les financements obtenus en 2017 ont porté à 45,5% sur les infrastructures qui ont par ailleurs bénéficié de 64,3% des décaissements en 2016. Le secteur de l'énergie a absorbé 28,98% des décaissements en 2016. Entre 2015 et fin 2017, le Bénin a signé 46 accords de prêt extérieurs pour un montant total de 1075,8 milliards, soit 20,8% du PIB. 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 2015-2017, près de 1661,77 milliards FCFA ont été effectivement mobilisés pour assurer ses besoins de financement, soit près de 30,9% du PIB du Bénin. Les choix en matière d'endettement intérieur se sont traduits tantôt par des emprunts mobilisés au-dessus ou en deçà du plafond d'endettement autorisé.

121. 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.

122. 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.

- j. **Formulation de la politique d'endettement et renforcement de la stratégie d'endettement.**
Le Bénin dispose d'un document de politique d'endettement assez consistant. Il élabore une stratégie d'endettement formulé, publié et annexé au budget dont le format et le contenu répondent aux bonnes pratiques. Mais ce document de stratégie doit évoluer et ne pas se limiter juste à l'identification d'emprunts pour financer un déficit budgétaire générant mécaniquement un besoin d'endettement brut à couvrir.

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

- k. **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 terme des recettes budgétaires ou du PIB. Cela est d'autant plus pertinent qu'il n'existe pas de lignes de conduite ou de règles établies indiquant par exemple que tout prêt contracté sur le guichet Vente à tempérament auprès de la BISD devrait être affecté à tel type de programme ou projet vu la particularité et le coût de ce type de financement. Cette approche devient indispensable dans le cadre du PAG qu'elle permet d'établir les projets dont la rentabilité intrinsèque permet de prendre en charge le coût de l'emprunt.

Il importe que la Commission nationale d'endettement (CNE) se saisisse de cette question avant négociation et après mobilisation pour présenter au Parlement et à la société civile les liens entre performance et rendement des projets et les coûts y relatifs et leurs incidences sur les agrégats comme le budget.

1. **De 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.

Il est fortement recommandé de veiller à ce que la négociation, la mobilisation des financements se fassent en corrélation avec la stratégie d'endettement dont le rapport de mise en œuvre doit en faire état.

- m. ***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 institutionnelle 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. Toute stratégie de développement du marché financier 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 public et privé.
 - 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'efficience 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...

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.

- vi. 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.
- n. ***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 et dans le cadre de la Commission nationale d'endettement public (CNE) créé par décret N°2003/260 du 31 juillet 2003. Le Comité Technique d'Appui de la Commission Nationale de l'Endettement (CTA/CNE) élabore chaque année le Document de stratégie d'endettement public 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 préparation des projets de textes y relatifs. Il doit aussi se prononcer sur toutes les opérations de renégociations, de restructuration ou de rétrocessions de la dette publique. Lors de sa création en 2003, la CNE s'est vu confier des responsabilités opérationnelles censées pourtant relever d'une direction administrative. Par exemple, la CNE est responsable de l'élaboration du document de la SDMT. Cette responsabilité se justifiait dans un contexte de désendettement et de recours timide au marché financier régional.
 - i. C'est pourquoi, la CNE devrait être centrée sur les aspects stratégiques de la dette, et constituer plutôt un forum où seront 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.

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**

123. 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 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) progressent de 3 %. Nonobstant la complexité procédurale qui entoure les règles de financement, on observe tout de même qu'au plan central comme décentralisée, 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 :

- o. **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 sur 2015-2017. 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 apte 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.

*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.*²⁸

124. **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 entrainera 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 couteux comme sur le guichet BAD, ou le guichet commercial de la BIsD, 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 de nombreux projets avec retour sur investissement qui sont à financement semi-concessionnel et commercial qui sont en phase de négociation et de finalisation dans le portefeuille de la CAA. Toutefois, le défi reste l'absence de limites fixées aux engagements conditionnels sur les PPP et le niveau de consommation des ressources engagées. Le solde engagé et non décaissé sur les prêts concessionnels, semi-concessionnels extérieurs et les crédits à l'exportation s'élevait à environ 1083 milliards FCFA en 2016 et 1164 milliards en 2017, soit plus de 20% du PIB et 33% de l'enveloppe du financement public hors PPP du PAG.

²⁸ 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.

- b. **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 fond 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 fond 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'approprier 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 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.

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.

- c. **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 harmonisée et coordonné. A travers le FADEC, s'opère des transferts de ressources de l'Etat et des PTF vers les communes qui sont passées 8 milliards FCFA en 2008 à 35 voire 40 milliards en 2017. 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.

Encadré 2 - L'Efficacité de la coopération au développement

Le tableau 5 ci-dessous présente l'efficacité en 2015 selon le rapport OCDE/PNUD de 2016, comparant les résultats du Bénin avec la moyenne de tous les pays. Les points clés à noter sont :

- La part des objectifs de programmes de coopération tirés des cadres de résultats reste importante du fait de multiples cadres de concertation
- L'utilisation de ces divers cadres gouvernementaux pour le suivi et évaluation des résultats est satisfaisante, parce que tous les outils de planification (moyen et long terme et sectoriels) se focalisent sur des priorités nationales et sectorielles clairement définies.
- La prévisibilité des décaissements en 2015 reste globalement satisfaisante, tandis que la part de la coopération inscrit dans le budget était à moins de 50% en raison sans doute du contexte électoral et de l'état de la gouvernance financière sur 2010-2015
- La prévisibilité pluri-annuelle est à un niveau acceptable mais moins élevé que la moyenne des pays.
- Il subsiste un cadre fonctionnel de redevabilité mutuelle à travers des cadres de concertation fonctionnels notamment au plan sectoriel
- Le suivi des allocations budgétaires-Genre n'était pas rendu public
- Le score Bénin de gestion des finances publiques a connu une dégradation depuis 2010
- La part de l'APD déliée a augmenté de 78% à 87%, parce que l'aide budgétaire est montée.

Fait notable est la constance du Bénin dans la bonne appréciation de ses politiques et de ses institutions traduite par une notation quasi régulière de 3,5 de 2010 à 2015. Le Bénin est doté d'un cadre de résultat avec des indicateurs de suivi-évaluation que l'on retrouve au niveau de la planification nationale (PND, PC2D, PAG) et sectorielle. La majorité des PTF s'alignent assez fortement sur les priorités nationales définies dans les orientations stratégiques du gouvernement. Par contre, même si l'évaluation donne une bonne perception de la prévisibilité annuelle et pluriannuelle parce que presque tous les PTF traditionnels s'accordent avec le Bénin sur des enveloppes financières de 3 à 5 ans, la part de l'aide canalisée dans le budget est restée faible.

A présent, il convient d'augmenter le niveau de l'APD de façon à rendre son volume compatible avec les objectifs de développement du PAG et l'atteinte des ODD grâce notamment à une diversification du profil de ses partenaires, le maintien et l'animation de cadre de concertation destinées à corriger les goulots d'étranglement à l'absorption des ressources et à la performance des dispositifs des différents types de coopération et de gestion en place.

Tableau 4 : Efficacité de la coopération au développement, 2015

Indicateur	Bénin	Moyenne Globale
1a. Bailleurs tirent objectifs des cadres de résultats	83.9%	84.8%
1b. Suivi-évaluation selon ces cadres	68.7%	61.5%
1c. Existence de cadre des résultats	Oui dans divers plans	48% des pays
5a. Prévisibilité annuelle	81,5% en 2015, 93,5% en 2010	83,7% 2015, 84,5% en 2010
5b. Prévisibilité pluriannuel	79,5% 3 ans	62,5% 3 ans
6. Coopération inscrit dans le budget	46,4% (18,2% en 2010)	66,1% (53,7% en 2010)
7. Processus de redevabilité mutuelle	OUI	42% des pays oui
8. Suivi budget genre	NON	41% oui
9a. Système de GFP (score EPIN)	3,5 (=2010 & 2015)	
9b. Bailleurs utilisent système national GFP	14,1 (31,8% en 2010)	50,8% (44,7% en 2010)
10. Aide déliée	89,7% (80,5 en 2010)	78,4% (74,2% en 2010)

Source : OCDE et PNUD, Making Development Cooperation More Effective 2016, Annexe A

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

125. 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.

126. 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 :

127. 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 actuellement en phase de restructuration et de réorganisation.

128. 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'entreprenariat, 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 au nombre de structures à créer qu'aux mécanismes à mettre en place et 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 moyen et long terme 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 US 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 de francs 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 US.

129. 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.

130. 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 à la diversification de leurs portefeuilles vers 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.

131. 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 assorti d'un accompagnement de l'entreprise dans sa gestion financière et de projet.

132. Le besoin de créer une jonction 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 faïtières*), 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, par contre, ils sont peu présents dans le financement des besoins de la PME, parce que la structure de leurs ressources des IMF, 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.

133. 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'user de 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 souhaite mettre en place une caisse de dépôt et consignations, 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.... Ce serait tout à l'honneur du Bénin de prendre 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.

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

134. Le Bénin aurait reçu une offre d'intermédiation pour mobiliser ce type de financement. L'idée d'associer la Diaspora au financement du développement du pays est agitée 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..

135. 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 à 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.

136. 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, subventionnée 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.

137. 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 élevé que les flux actuels.

138. Comment mobiliser ces fonds ?²⁹ Quels préalables faut-il respecter et quels sont les traits caractéristiques du succès d'autres pays qu'il importe de mettre en lumière :³⁰

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

²⁹ FinAfrique Research «Quels outils pour une diaspora économiquement utile à l'Afrique », novembre 2017

³⁰ 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>

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.).

- i. La réussite de l'émission de bons 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 Bons 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.
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 bons de la diaspora à un simple manque de liquidité dans ses caisses, mais plutôt s'inscrire dans une politique de développement des infrastructures
6. Une exonération fiscale totale ou partielle sur les bons 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 bons 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'émission et

surtout l'attractivité fiscale des bons de la diaspora supposent pour le Bénin d'établir une collaboration avec l'administration fiscale du pays d'accueil.

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'une seule individualité. 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.

V. LE RENFORCEMENT DE LA CHÂNE DE GESTION DU FINANCEMENT

139. Ce chapitre analyse le cadre du financement du développement du Bénin. Il identifie les maillons du circuit Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi-Evaluation, et recommande le renforcement des capacités du gouvernement à mieux mobiliser et gérer les financements, dans une approche intégrée, pour accroître les résultats.

140. L'évaluation du cadre national CNFI comprend six (6) blocs constitutifs :

- Premier bloc : Cohérence et leadership au sein du gouvernement
- Deuxième bloc : Une vision claire des résultats de développement
- Troisième bloc : Une politique de financement stratégique
- Quatrième bloc : Des politiques de financement opérationnel
- Cinquième bloc : Un système de suivi et évaluation pour une mise en œuvre plus efficace.
- Sixième bloc : Des processus participatifs forts de redevabilité, transparence et dialogue

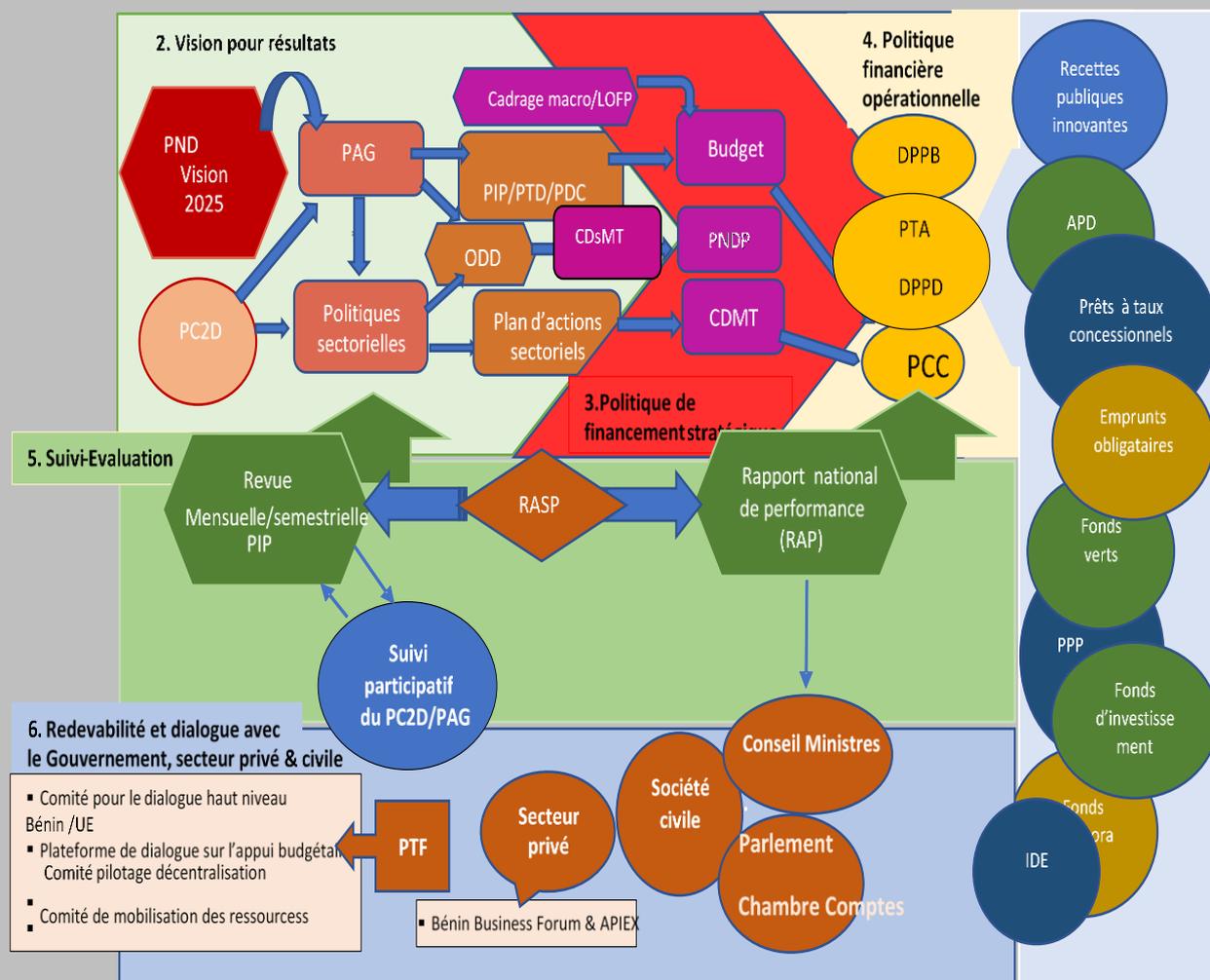
141. L'adoption d'un CNFI renforce les liens entre toutes les étapes de la chaîne PPBSE, et vise à renforcer les résultats du financement. Un CNFI signifie aussi un cadre abordé dans une perspective holistique (qui traite en même temps de toutes les sources de financement), et avec un horizon temporel partant du court et moyen terme pour arriver aux implications à long terme.

142. Cette analyse repose sur le Plan national de développement (PND) qui sert de socle à l'orientation des actions de développement pour les douze (12) prochaines années en vue d'atteindre les cibles des ODD. Elle propose un cheminement du Bénin vers les ODD à partir des politiques opérationnelles de gestion du financement reposant sur les directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA.

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

Figure 2 : Présentation du CNFI-B

1. Leadership et cohérence institutionnel : Conseil Ministres Conseil d'orientation & Comité de pilotage Comité sectoriel de mise en œuvre et suivi
 Comité technique pilotage et suivi Comité interministériel de mobilisation des ressources Comité Etat-PTF(CGPAD), Commission nationale endettement (CNE) Comité Suivi projets phares



5.1 Premier bloc : Cohérence et leadership au sein du gouvernement

144. Le premier élément d'un CNFI se fonde sur un leadership qui facilite la cohérence au sein du gouvernement. Il s'agit d'un leadership porté au plus haut niveau de gouvernement pour rassembler les acteurs clés et construire une approche intégrée et alignée pour mobiliser les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de développement du pays. L'adoption d'un CNFI renforce le lien entre la planification et la budgétisation.

145. Le point d'ancrage, de convergence et de cohérence de toutes les propositions et initiatives du Gouvernement à force de décisions porte sur un seul référentiel en cours qui est le PAG qui constitue le dénominateur commun à toutes les actions de développement au Bénin.

146. Le leadership du Gouvernement reste donc fort et marqué sur l'ensemble des problématiques de développement devant permettre l'atteinte des ODD en 2030, quand bien même le cadre référentiel des politiques, stratégies et mécanismes sont calés sur l'horizon de réalisation du PND 2016-2025. Cet engagement gouvernemental se reflète dans le cadre de planification qui établit des liens structurants entre le PND dont les fondements stratégiques reposent sur deux agendas 2030 des ODD et 2063 de l'Union africaine, le PC2D comme document stratégique et opérationnel qui s'appuie sur les orientations du Programme d'Actions du Gouvernement, et prend en compte les ODD pour réaliser la Vision 2025 Alafia qui est de faire du Bénin «un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ».

147. De fait, à la suite d'une appréciation critique et consensuelle sur la mise en œuvre des précédents documents-cadre de planification et de réduction de la pauvreté, le Gouvernement a opté pour des choix transformationnels économiques et sociaux du Bénin en adoptant comme démarches préalables la mise en œuvre de réformes, d'internaliser les mesures d'harmonisation de l'UEMOA et de la CEDEAO et d'encadrer sa gestion et sa stabilité macro-économique à travers un programme économique et financier conclu avec le FMI au titre de la FEC.

148. Le MPD, de concert avec le MEF, a pris le leadership du plaidoyer en faveur des ODD pour les intégrer dans les différents outils de planification et les stratégies sectorielles à tous les niveaux décisionnels et techniques. Cela s'est traduit par des rencontres de travail, des ateliers destinés à l'identification de cibles et d'indicateurs, l'établissement de niveaux de référence des cibles et la conduite d'une réflexion destinée à chiffrer les objectifs de développement durable.

149. La cohérence institutionnelle est portée par la présidence de la République qui préside le Conseil des ministres et une structure-tampon d'études-conseils et d'assurance qualité qui est le BAI, logé à la présidence de la République qui s'appuie sur les responsables de la gestion économique et financière et des politiques de développement et de financement au Bénin que sont le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère du Plan et du développement. En effet, le MEF est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière financière, budgétaire et fiscale ; le MPD est le maître d'œuvre de l'élaboration, de l'exécution et du suivi des politiques, programmes, projets et des décisions prises en matière de développement national, régional et local. En fait, il y a autant une répartition claire des responsabilités qu'une responsabilisation entière des structures du Ministère de l'Economie et des finances ainsi que celles du Plan du développement sur les missions et tâches à assumer. Toutefois, il y a encore des ministères techniques qui sollicitent davantage de clarté sur la manière d'adapter et d'intégrer les objectifs et cibles des ODD dans les processus de planification et de budgétisation.

150. Le cadre institutionnel de planification au Bénin repose sur un arsenal réglementaire assez complet composé en autres (i) du décret n°366 du 16 juin 2016 créant le BAI ; du décret n° 2016.502 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Plan et du Développement ; (ii) le décret 2017.041 de janvier 2017 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et de Finances ; le décret 2017-203 du 29 mars 2017 portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement du cadre institutionnel d'élaboration d'un plan national de développement ; le décret instituant le comité interministériel de mobilisation des ressources.

151. Cependant, quelques obstacles pourraient freiner l'efficacité de la conduite du développement au Bénin : (i) une dialogue avec les parties prenantes au développement (secteur privé, société civile)

qui est circonstancielle et épisodique ; (ii) un cadre de concertation qui ne donne pas une perspective aux interventions et résultats des PTFs pour accroître le taux d'absorption de l'aide ; (iii) le risque de saupoudrage pour le financement de certaines activités du fait de contraintes budgétaires ; et (iv) le manque de prévisibilité, la fragmentation et la non canalisation/traçabilité de toutes les interventions des PTF au Bénin.

L'EFD souligne l'importance du leadership au plus haut niveau et les mécanismes qui favorisent la cohérence interministérielle, ainsi que le cadre juridique et institutionnel qui vise à consolider le sentiment d'appropriation qui devrait caractériser le Gouvernement, et si nécessaire à guider la mise en œuvre de ces cadres de développement pour répondre à la vision décrite dans le PND. Toutefois, l'architecture institutionnelle préparatoire à l'atteinte des ODD est conçue de sorte qu'entre le PND, le PC2D, il y a lieu de rationaliser le nombre de cadres de coordination d'autant que les passerelles entre les différents mécanismes de mise en œuvre n'apparaissent pas clairement.

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.

5.1 Deuxième bloc : Une vision claire des résultats de développement

152. Le fondement d'un cadre de financement national intégré repose sur la clarté de l'orientation et des résultats que le pays souhaite atteindre à long terme.

153. Le cadre national de planification-programmation-budgétisation-suivi&évaluation (PPBSE) est solide d'une longue expérience du Bénin et de sa capacité technique et opérationnel 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 (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. 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 (PCD, 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...

154. 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 ministériels 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 ; et des transferts affectés dont la répartition ne répond à aucune objectivité et rationalité.

155. Après plusieurs années de mise en œuvre de la GAR¹⁴, on note encore : (i) l'insuffisante cohérence entre les Budgets-Programmes, les stratégies nationales de développement et les stratégies sectorielles ; (ii) des allocations de ressources qui restent faibles ; (iii) des objectifs et les orientations qui ne sont pas toujours bien clairs ; (iv) un budget non exhaustif car n'intègre pas tous les financements extérieurs, (v) des écarts inexplicables sur différentes séries de programmation budgétaire et entre la programmation et l'exécution.

156. Le processus de contextualisation des ODD a été réalisé suite à des travaux et ateliers préparatoires s'inscrivant dans la dynamique d'appropriation. L'évaluation rapide de la prise en compte des ODD à travers l'analyse de la matrice RIA dans les différents politiques, stratégies, programmes et projets montre que sur 105 cibles concernées (excluant les 43 cibles relatives aux moyens de mise en oeuvre, les 19 cibles relatives au partenariat et les cibles 14.6 et 14.7 ne s'appliquant pas aux pays en développement), 73 cibles ODD (soit 69,5%) ont été prises en compte dans le cadre de planification du Bénin contre 32 cibles ODD non alignées (soit 30,5%). De plus, l'analyse contextuelle et situationnelle des indicateurs des ODD révèle que le système statistique béninois ne permet la collecte que d'environ 50% des indicateurs associés aux 49 cibles prioritaires retenues par le Bénin. Ce manque de données s'applique pour les cibles relatives au secteur de l'environnement, et plusieurs données produites souffrent encore de manque de fiabilité à cause, entre autres, de l'inefficacité 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 oeuvre des actions concourant à l'atteinte des cibles ODD et identifier les meilleures synergies et séquençages qui assurent l'efficacité des politiques publiques.

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, le secteur associatif, les PTF est indispensable.

Le financement des ODD est une opportunité pour mettre en place un cadre institutionnel de financement intégré pour 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.

¹⁴ Le Décret N°2005-789 du 29 décembre 2005 portant Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR-GBAR) responsabilise les ministères techniques dans la préparation-formulation, l'exécution, le suivi-évaluation de leurs budgets-programmes.

5.2 Troisième bloc : Une politique de financement stratégique

157. Une politique de financement stratégique se fonde sur les résultats de développement à atteindre déclinés par la vision, une estimation des coûts et des types d'investissements nécessaires pour leur réalisation et offre des orientations sur le long terme en indiquant les politiques de financement opérationnelles qui visent à mobiliser des investissements à partir de chaque type de financement.

158. Le Bénin fait état d'une stratégie de mobilisation de financements pour parvenir à l'objectif de réalisation fixé dans le PAG qui cible tous les projets phares. Elle entend mobiliser les financements requis grâce à : (i) une politique fiscale audacieuse boostée par des réformes en vue d'élargir l'assiette fiscale et accroître ainsi les recettes ; (ii) une diversification de ses sources et modes de financement (iii) une optimisation des opportunités de levée de fonds sur les guichets traditionnels APD ; (iv) une orientation vers les créanciers non traditionnelle pour participer à une politique d'endettement ambitieuse mais prudente ; (v) une amélioration du climat des affaires pour attirer davantage d'IDE ; (vi) une rationalisation des dépenses courantes au profit de celles à consacrer à l'investissement.

159. Les coûts nécessaires pour atteindre les cibles ODD retenus n'ont pas encore été révélés et, quand ils le seront, il y aura lieu de convenir d'une stratégie de partenariat et de mobilisation des financements avec l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux public comme privés.

160. La conception des budgets-programmes ne repose pas sur une lettre d'orientation sectorielle qui se focalise sur l'adéquation cohérente entre les objectifs à atteindre, les résultats à obtenir et les ressources à mobiliser. De plus, le CDMT global qui est plutôt de type plus financier que politique et stratégique consolide les CDsMT à partir des projections de dépenses ministère par ministère qui sont faites et ne permet de faire une jonction entre les politiques publiques, les stratégies nationales de développement, les stratégies sectorielles, les résultats à obtenir et les budgets annuels. D'où l'absence de réelle concordance entre les besoins sectoriels relevés, les résultats attendus et les enveloppes budgétaires à allouer.

161. Malgré d'importants acquis et une robuste expérience en matière de planification stratégique et opérationnelle, il subsiste encore (i) un manque d'appropriation du processus de planification par certains partenaires et acteurs ; (ii) l'inexistence de documents de politique sectorielle et le manque d'exhaustivité dans la détermination du coût des investissements ; (iii) une insuffisante formulation des indicateurs de suivi au niveau sectoriel ; (iv) l'absence d'arrimage entre les rapports de suivi et les rapports d'évaluation ; (v) les délais de production et de transmission des PTA et de rapports périodiques ne sont pas respectés ; (vi) la non définition des indicateurs de performance sur lesquels devrait porter l'évaluation ; (vii) le processus d'arbitrage du budget aux niveaux régional et central demeure fragile et non structuré ; (viii) la faible coordination de nombreux programmes nationaux sectoriels.

162. Par ailleurs, le manque d'harmonisation entre le niveau central et déconcentré se traduit par le fait que lors du déclenchement du processus de planification les montants des ressources financières sont corrigés et réduits dans les Plans d'actions annuels finaux, sans discussions et échanges préalables, contrevenant ainsi à la logique de la planification ascendante qui se veut un processus itératif, donc consultatif. De plus, la sélection de projets s'appuie sur une revue technique du ministère du plan sans procédures, règles et critères formels connus.

163. L'EFD salue, via le PAGIP, l'effort que le Bénin fait actuellement pour améliorer la performance de la chaîne des investissements publics qui a cependant relevé la nécessité : (i) d'encadrer au plan réglementaire les différentes étapes de la gestion des investissements ; (ii) de renforcer les instances de coordination entre les entités déconcentrées et les collectivités locales, (iii) de renforcer les capacités des acteurs de la chaîne des investissements publics ; (iv) de disposer d'un mécanisme de conciliation et de fiabilisation des données avec les PTF ; (v) d'inscrire dans le PIP les projets matures, obéissant aux règles de sélection à définir et disposant d'une étude préalable de

faisabilité ; (vi) et d'adopter une démarche d'évaluation à priori et à posteriori des charges récurrentes pour tout projet à inscrire dans le PIP.

164. Le Bénin dispose d'un plan global de réformes de la gestion des finances publiques 2017-2020 d'un montant estimatif de 80,1 milliards FCFA qu'il a commencé à mettre en œuvre, et qui est cofinancé par les PTF à hauteur de 45,46% et le reste par le budget national (54,53%). Ce plan a démarré en mai 2017 et 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 extérieure, le renforcement du civisme, l'amélioration de la gestion des finances des collectivités locales.

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 ».

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

5.3 Quatrième bloc : Des politiques de financement opérationnel

165. La mise en œuvre concrète de la stratégie de financement du gouvernement passe par une série de politiques opérationnelles. Ces politiques de financement opérationnel sont généralement représentées par des cadres annuels et à moyen terme (PIP, CDsMT, CMDT, PTA). Leur objectif est de mobiliser et inciter les investissements par d'autres acteurs.

166. Dans un cadre national de financement intégré, les politiques de financement opérationnel reposent sur une stratégie de financement pour répondre aux orientations données par la vision de développement axée sur les résultats. L'efficacité de l'approche globale du gouvernement se caractérise notamment par (i) des actions menées pour un environnement juridique et institutionnel propice à la mobilisation des ressources du partenariat au développement ; (ii) des ressources des partenariats publics diversifiées, ciblées et répondant aux besoins préalablement identifiés par le Gouvernement lui-même et (3) une mobilisation abondante, offensive et proactive des ressources des partenariats privés.

167. En matière de coopération au développement, il n'y a pas encore de document faisant office de stratégie partenariale entre le Gouvernement et les PTF. A ce jour, subsistent des documents-cadres ou cadre de stratégie-pays entre le Bénin et chacun de ses partenaires au développement. Toutefois le référentiel de coopération que porte le Bénin auprès de la communauté des bailleurs de fonds reste toujours le PAG qui présente les orientations de financement et de développement auxquelles les interventions des PTFS devraient s'adapter.

168. La politique de mobilisation des recettes n'est pas suffisamment traduite dans un document d'orientation spécifique quand bien même des mesures coexistent avec des documents fixant le régime fiscal et leur lien avec des directives régionales et politique d'harmonisation en la matière. Il en est de même des PPP qui, au-delà d'une Loi fixant les règles et d'une Unité de gestion y relative, devraient se refléter dans un document de politique nationale impliquant dans différentes options soutenables pour le Bénin la participation du privé national dans des conditions de partenariat avec le secteur privé régional ou international.

Pour assurer une démarche commune et une mutualisation des interventions, nonobstant la primauté à accorder au PAG, il serait judicieux que le Gouvernement puisse proposer un document-cadre de politique nationale de coopération au développement ou un Document de stratégie commune de coopération développé selon une approche holistique des politiques opérationnelles liées au type et modes de financement à articuler dans la perspective 2030 d'atteinte des ODD.

5.4 Cinquième bloc : Un système de suivi et évaluation pour une mise en œuvre efficace

169. 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.

170. 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, DGSP, DGSIP, CSPEF, BAI, BEPPAAG, ...), 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-phares 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 (RNAP ou RASP) ; (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.

171. Le suivi-évaluation est une étape aussi importante qu'utile de la chaîne PPBS, 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 cour des évaluations à posteriori ; (iii) l'adoption d'un cadre légal ou une procédure formelle pour l'évaluation des projets d'investissement.

172. La DGSIP, 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 PAGIP pour mener, en 3 ans, une seule 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 n'a pas d'outils et de compétences suffisantes pour réaliser l'évaluation économique des projets, mais elle dispose d'un recueil d'indicateurs qui lui permet de produire un rapport de suivi des indicateurs de performance et un rapport national de performance. En matière de suivi, elle fait usage d'instrument de collecte d'information (questionnaire), et elle a l'opportunité de tirer des informations du SIGFIP pour le suivi financier sur les ressources internes, tandis que pour les ressources extérieures elle a recours aux données en provenance de la CAA.

173. L'introduction de la GAR au Bénin a permis également d'introduire 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.

174. 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 la grande faiblesse que connaît le Bénin dans le domaine du suivi-évaluation.

5.5 Sixième bloc : Des processus participatifs forts de responsabilisation et de dialogue

175. 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.

176. Le gouvernement a formellement adopté cette année 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. Ce qui nécessite une plus grande synergie entre les différentes structures du Ministère du plan et du développement et le BAI dans le cadre de 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 de cadres au fait de ces réalités pour mieux intégrer cette question dans la planification et le fonctionnement courant de l'administration. 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.

177. 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 moins l'existence du dialogue lui-même qui est cause que l'absence de pérennité qui donne à penser à nos interlocuteurs rencontrés que les résultats obtenus ne répondent pas suffisamment à leurs attentes.

178. Il y a pourtant lieu de considérer le cadre réglementaire et institutionnel du dialogue Etat-Secteur privé qui a fait l'objet en juin 2006 d'un décret n°299 instituant le Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI) comme instance consultative chargée de promouvoir le dialogue direct entre l'Etat et le Secteur Privé. Il 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, actuellement en pleine restructuration, et 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.

179. On peut rajouter à l'existant le Bureau du Cadre de Concertation entre le Ministère en charge des finances et le secteur privé et du secteur financier via l'APBF dont la dernière réunion s'est tenue le lundi 23 juillet 2018 sur les propositions fiscales du secteur privé dans la perspective de la loi de finances 2019, et le Benin Investment Forum qui s'est penché en août dernier 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.

180. Mais le dialogue Etat-secteur privé reste encore irrégulier, dispersé avec des rencontres parallèles entre Gouvernement et groupements professionnels, et avec d'importantes difficultés quant

aux 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.

181. La mission a eu l'occasion d'échanger avec l'Assemblée nationale qui 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...).

182. Quant à la Chambre des comptes (contrôle juridictionnel) elle a 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 fournis par les ministères sectoriels qui daignent lui transmettre leur rapport de performance. Elle est impliquée dans le programme développé par l'Intosai 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 a un statut qui n'en fait un ordonnateur de son budget qui relève de l'autorité de la Cour suprême dont elle est hiérarchiquement rattachée. Elle ne dispose du personnel suffisant pour remplir toutes ses missions, puisqu'elle dispose de 3 juges quand le minimum qu'elle estime nécessaire pour couvrir ses activités est de 11 juges. Il en est de même des 18 auditeurs jugé insuffisant 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.

183. 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 prononcé avec 7 inspecteurs des finances en activité, même s'il est prévu que 8 leur viennent en renfort. 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 audités 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 CCRAEB (cadre de référence de l'audit de l'Etat au Bénin) a été mis en place. Une étude est en vue pour déterminer les besoins de renforcement des capacités de l'IGF.

184. La participation de la société civile au Bénin (12 000 OSC formels et informels recensés 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 DGD-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 soutenu 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 est prévue d'être discutée ou mise en place lors des états généraux de la société civile prévus de se tenir avant la fin de l'année 2018.

185. 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. La demande de dialogue par les PTF reste à satisfaire pour renforcer et pérenniser le cadre d'accompagnement pour le suivi de l'exécution des politiques publiques et pour la coordination de l'aide. Certes, plus une réunion qu'un dialogue effectif s'est tenue en septembre 2018 sur le PAG, mais il conviendrait de déterminer un cadre formel, doté de calendrier de rencontres, et porté par des résultats et des recommandations assumées par chaque PTF. En effet, le caractère épisodique de la concertation empêche d'harmoniser les interventions, d'assurer une coordination opérationnelle efficace pour accroître le niveau d'absorption des ressources.

Il devient impérieux pour le Bénin d'adopter une stratégie nationale de redevabilité en faveur des ODD qui s'opérationnalisera par la publication de rapports périodiques basés sur un cadre de suivi et de mesure de rendement rigoureux et participatif intégrant l'ensemble des parties prenantes

VI. CONCLUSIONS-RECOMMANDATIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

6.1 Conclusions & recommandations

186. Le Bénin est un espace de démocratie stable qui s'est encore révélé lors des élections en 2016 qui se sont soldées 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.

187. 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 exogène notamment sur la matière première-coton, et fortement dépendante des conditions de stabilité politique, économique et commerciale du Nigéria dont l'économie béninoise dépend fortement.

188. Le nouveau gouvernement 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.

189. 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.

190. 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 de 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.

191. 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.

192. 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 capable 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 un cadre de dialogue avec le 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, 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 fonds en comble le système de suivi-évaluation par le comblement des lacunes qui tiennent à des problèmes logistiques, une déficience de capacités pour effectuer les évaluations notamment économiques, un manque d'outils d'évaluation à postériori que le projet PAGIGP 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.

193. 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. Elle est une première version d'un plan d'actions, qui servira d'outil et d'actions servant de proposition initiale.

194. 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 5 : Plan d'actions – Feuille de route consolidée

Domaines d'actions	Actions/Recommandations	Entités responsables	Moteur	Appui-Conseils	Délai 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	2020	Gisement fiscal chiffré
	Augmenter le nombre de machines électroniques de facturation de la TVA sur un rapport de 500 machines pour 15000 contribuables au moins	MEF	DGID	UE, BM	2019	Hausse de la TVA recouvrée
	Adhérer officiellement à la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales	Présidence, MAEC, MEF	MEF	FMI, BM	2019	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	2020	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	Fin 2019	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	2020	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	2020	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	2020	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	2019	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	2020	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	2021	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	2019	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	2019	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	2019	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	2020	Plan d'actions élaboré et exécuté
	Harmoniser et canaliser les flux financiers orientés vers le développement local					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	2019	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	2020	PV de réunions avec le secteur privé
	Impliquer le secteur privé dans les réalisations du PAG via la sous-traitance	Présidence	MPD	ND	2019	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	APIE X CeP ED	UE, BAD	2020	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	2019	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	MEF, MPD, MPMEPE	APIEX	Proparco, SFI	2020	Hausse des accords de joint-venture au Bénin

	privé					
	Professionnaliser 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
Cohérence et leadership au sein du gouvernement	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	2019	Textes signés sur les cadres de concertation
	Rationaliser le nombre de comités/cellules de coordination	Présidence	BAI	ND	2019	Nombre de comités réduit et passerelles établies entre comités
Une vision claire des résultats de développement	Veiller à l'engagement des partenaires non étatiques dans la prestation de services publics et les investissements publics.	Présidence	BAI, DNCMP	ND	2020	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
	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	2019	Table de bord du dialogue sur les capacités à renforcer est diffusé chaque semestre
Une politique de financement stratégique	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	2021	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	2019	Plan de communication élaboré et exécuté

Des politiques de financement opérationnel	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 suivi-évaluation pour une mise en œuvre efficace	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
Processus participatifs, responsabilisation, 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	2019	Audit de la chaîne PPBSE en lien avec ODD
	Adopter une stratégie nationale de redevabilité en faveur des ODD					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	2019	ODD sont inclus dans les plénières et en commissions parlementaires

6.2 Prochains pas

195. Ce rapport est le résultat d'un long processus de dialogue et de collecte documentaire¹⁵ dont les prochains développements devraient être :

1. Un examen critique par le Comité de pilotage des besoins de financement pour les ODD, des feuilles de route pour les différents types de financement et du plan d'actions global pour la mobilisation du financement du développement.
2. Une discussion de haut niveau avec le Gouvernement sur les recommandations clefs du rapport ;
3. La tenue d'un atelier de 2 jours pour la validation du rapport ;
4. Une présentation du rapport validé aux autres parties prenantes (PTF, Assemblée nationale, Société civile, Secteur privé), pour leurs implications dans les actions à mener.

¹⁵ Certains documents et fichiers attendus pendant les missions 2 et 3 ne sont pas toujours reçus. Page 71 sur 82

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 obligatoires 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	tps://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	Plan 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%20_endettement_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-à-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 JU N 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 Gouvernement 2016-2021 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_-_numéro_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	 Accueil > Pays > Afrique de l'Ouest > 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 d eprogrammation pluriannule 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)	Evaluation 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

SYNTHESE DES DONNEES DE FLUX RECHERCHEES (MILLIARD FFCFA)

ANNEES	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	SOURCE
FINANCEMENT DE DEVELOPPEMENT	3 089	3 422	3 732	4 320	4 783	5 323	6 237	
FINANCEMENT PUBLIC	1 890,69	1 969,19	2 107,19	2 386,52	3 009,13	3 378,33	4 065,89	
Financement Public Intérieur	1 171,97	1 238,65	1 223,85	1 339,36	1 908,56	2 164,04	2 750,05	
<i>Recettes de l'Administration Centrale</i>	605,60	722,54	795,40	780,76	819,50	745,70	944,40	
Recettes fiscales Centrales	534,70	598,14	668,10	701,21	713,10	641,10	712,80	DGAE CN 2011-2017
<i>Recettes douanières</i>	261,20	318,07	371,60	362,10	345,70	288,50	316,00	
<i>Recettes des impôts</i>	273,50	280,07	296,50	339,12	367,40	352,60	396,80	
Recettes non fiscales Centrales	70,90	124,40	127,30	79,54	106,40	104,60	231,60	DGAE CN 2011-2017
Dettes publiques Intérieures	519,70	472,39	387,31	511,14	1 040,15	1 373,90	1 758,99	CAA, Encours et services de la dette 2009-2016; Rapports sur la Gestion de la dette
Bons du Trésor	237,71	246,00	219,10	340,40	231,71	161,50	159,37	
Emprunts obligataires (CAA & Trésor)	184,02	150,56	116,30	138,75	583,05	849,83	1 148,90	
Autres dettes en monnaie locale (Hors Bons et Obligations)	97,70	76,01	52,14	31,80	222,18	362,11	450,37	
Recettes des Collectivités Locales	46,67	43,72	41,14	47,46	48,91	44,44	46,66	CONAFIL, Finances Locales 2003-2016

Recettes fiscales locales	11,03	12,61	14,78	15,24	15,08	16,29	17,10	
Recettes non fiscales locales	7,47	8,22	8,90	8,80	9,19	9,56	10,03	
Recettes partagées	4,31	3,62	2,83	3,31	4,86	4,14	4,35	
Transferts et autres recettes locales	23,86	19,27	14,63	20,11	19,78	14,45	15,17	
Financement Public Extérieur	718,71	730,54	883,34	1 047,16	1 100,57	1 214,29	1 315,84	
<i>Dons et appuis de la coopération internationale</i>	98,03	85,31	107,37	81,91	28,80	55,22	111,56	CSPEF, BCEAO, BDP; DGAE, CN2011-2017
Appuis Budgétaires	10,32	31,54	50,05	18,01	-	20,17	58,96	CSPEF, Appuis Budgétaires 2010-2017
Transferts en capital (dons projets) reçus par l'Administration Publiques	87,71	53,77	57,31	63,90	28,80	35,05	52,60	
<i>Dettes publiques extérieures</i>	613,7	638,9	756,5	950,9	1043,6	1139,6	1184,6	CAA, Encours et services de la dette 2009-2016; Rapports sur la Gestion de la dette
Multilatérales	516,73	551,36	645,35	789,75	821,44	910,67	958,48	
Bilatérales	96,92	87,53	111,13	161,12	222,15	228,94	226,12	
<i>Autres financements publics extérieurs</i>	7,04	6,34	19,49	14,38	28,19	19,46	19,68	
Partenariats Public Privé (opérateurs non nationaux)								
Dons et dettes de la coopération décentralisée	6,74	6,01	18,98	14,29	27,46	19,16	19,16	CONAFIL, Finances Locales 2003-2016

<i>Contribution des PTF au FADEC</i>	5,22	4,98	17,95	12,62	25,49	18,54	18,54	
<i>Transferts des organismes internationaux au Communes</i>	1,52	1,04	1,03	1,67	1,97	0,62	0,62	
Fonds verticaux reçus	0,30	0,32	0,50	0,09	0,73	0,30	0,51	
<i>CIR/DGC</i>	0,30	0,32	0,50	0,09	0,73	0,30	0,51	CIR/DGC
FINANCEMENT PRIVE	1 198,34	1 452,72	1 624,39	1 933,61	1 773,61	1 944,49	2 171,04	
Financement PrivéIntérieur	1 081,66	1 160,73	1 343,46	1 524,50	1 536,15	1 749,33	1 920,04	
Encours Crédits bancaires aux privés	950,39	1 013,98	1 188,46	1 332,74	1 282,23	1 439,28	1 615,56	CB UMOA, Rapports annuels
<i>Crédits à long terme</i>	30,75	27,15	55,55	56,73	60,30	104,40		
<i>Crédits à moyen terme</i>	369,38	440,25	501,71	518,89	517,90	668,31		
<i>Crédits à court terme</i>	484,30	441,39	485,08	594,74	570,33	534,63		
<i>Autres crédits (bail et souffance)</i>	65,96	105,19	146,12	162,38	133,70	131,94		
Encours Crédits SFD aux privés	82,92	91,35	94,41	109,16	122,98	140,83	154,40	ANS-SFD
Encours Dépôts et emprunts des banques	1 278,95	1 395,66	1 584,78	1 817,52	2 032,05	2 084,68		CB UMOA, Rapports annuels
Epargne mobilisée par les SFD (encours)	64,50	67,40	74,62	83,48	97,54	101,99	101,82	ANS-SFD
Autres sources de financement privé interne	48,35	55,40	60,59	82,60	130,94	169,22	150,08	
Capitalisation boursière des entreprises privées à la BRVM	48,35	55,40	60,59	82,60	130,94	169,22	150,08	BRVM-BENIN

Financement Privé Extérieur	116,68	291,98	280,93	409,11	237,45	195,16	251,00	
<i>Transfert courant du secteur privé</i>	51,76	70,49	86,57	101,07	66,48	78,40	98,00	BCEAO, BDP 2014, 2015 et 2016 ;
Envoi de fonds des travailleurs	48,68	58,85	69,81	77,07	66,85	79,21		
Autres transferts courants nets reçus du reste du monde (hors administration publique)	3,08	11,64	16,76	24,00	- 0,37	- 0,81		
<i>Transfert en capital reçu par les ONG et les OSC</i>	37,51	31,21	34,62	62,04	45,53	46,61	58,90	BCEAO, BDP 2014, 2015 et 2016 ;
<i>Investissements étrangers</i>	27,41	190,29	159,73	246,00	125,45	70,15	94,10	BCEAO, BDP 2014, 2015 et 2016 ;
Investissements directs (IDE)	47,87	123,15	149,04	191,80	69,21	67,80	94,10	
Autres Investissements privés	- 20,46	67,13	10,70	54,20	56,25	2,35		