



BENIN

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE—ÉVALUATION DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Avril 2022

Le présent rapport d'assistance technique sur le Bénin a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, en novembre 2021.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (+1 202) 623-7430 • Télécopie : (+1 202) 623-7201
Adresse électronique : publications@imf.org • Site internet : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

Fonds monétaire international
Washington

Bénin

Evaluation de la Transparence des Finances Publiques

Sailendra Pattanayak, Majdeline El Rayess, Nicoletta Feruglio, Bruno Imbert,
Abdoulahi Mfombouot, Biaka Tedang Djoret, Adrien Tenne, et Ismael Zarco



Rapport technique

Novembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS	5
PREFACE	7
PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION	8
I. INFORMATION FINANCIÈRE	14
1.1. Couverture de l'information financière	16
1.2. Fréquence et actualité de l'information financière	22
1.3. Qualité de l'information financière	24
1.4. Intégrité de l'information financière	27
Conclusions et recommandations	30
II. PRÉVISION FINANCIÈRE ET BUDGÉTISATION	34
2.1. Exhaustivité et vision complète	36
2.2. Rigueur du processus budgétaire	42
2.3. Orientation des politiques budgétaires	44
2.4. Crédibilité du budget	48
Conclusions et recommandations	52
III. ANALYSE ET GESTION DES RISQUES BUDGETAIRES	55
3.1. Communication et analyse des risques budgétaires	56
3.2. Gestion des risques budgétaires	63
3.3. Coordination financière	75
Conclusions et recommandations	80
ENCADRES	
0.1. Résultat du FTE Bénin par rapport aux autres FTE	13
1.1. Composition des comptes annuels de l'Etat béninois	23
2.1. Informations sur les prévisions des grandes variables macroéconomiques dans le DPBEP et le REF	37
2.2. Principales missions de l'IPAB et de l'UNACEB de l'Assemblée nationale	48
3.1. Les règles d'utilisation de la réserve budgétaire en Afrique du Sud	65
GRAPHIQUES	
1.1. Champ de couverture du secteur public dans les rapports statistiques, 2019	18
1.2. Valeur nette du secteur public dans certains pays	19
1.3. Couverture du bilan du secteur public dans les rapports financiers, 2019	19
1.4. Comparaison régionale des pertes de recettes liées aux dépenses fiscales	21
1.5. Dette extérieure par bailleur, 2019	26
2.1. Écarts de prévisions du taux de croissance du PIB réel, 2017–2022	38

2.2. Écarts de prévisions de l'inflation, 2018–2022	38
2.3. Prévisions et réalisations des recettes, 2016-2020	39
2.4. Prévisions et réalisations des dépenses, 2016-2020	39
2.5. Investissement public ; comparaison régionale	40
2.6. Etapes de la participation du public à l'élaboration du budget	46
2.7. OBE : Notes sur l'indice de participation de public, 2019	47
2.8. Recettes approuvées et réalisées, 2013-2020	50
2.9. Dépenses approuvées et réalisées, 2013-2020	50
2.10. Révisions successives de la croissance du PIB réel et des recettes et dépenses budgétaires introduites à chaque exercice de prévision	51
3.1. Volatilité du taux de croissance du PIB nominal et des revenus de	58
3.2. Evolution des produits et charges de la CNSS et de la FNRB	63
3.3. Evolution de la situation financière des entreprises publiques	77
3.4. Evolutions de certains flux financiers impliquant les entreprises publiques	78

TABLEAUX

0.1. Résumé de l'Évaluation de la transparence des finances publiques	11
0.2. Synthèse de la situation financière du secteur public, 2019	12
1.0. Liste des rapports financiers	15
1.1. La composition institutionnelle et financière, 2019	17
1.2. Agrégats principaux du TOFE 2016-2019	20
1.3. Situation des dépenses fiscales par type d'impôts, droits et taxes pour la	22
1.4. Dates de dépôt du CGAF/CA à la CC et de publication du RELF et de la DGC	24
1.5. Exemple de présentation de l'exécution budgétaire selon la classification programmatique, 2020	25
1.6. Illustration de la comparaison entre les prévisions et réalisations budgétaires	30
1.7. Cartographie des enjeux – Pilier I (Information financière)	33
2.1. Prévisions financières et documents budgétaires	34
2.2. Principes d'élaboration et d'adoption des lois de finances contenus dans la	42
2.3. Les grandes échéances du PLFI au cours des trois dernières années	44
2.4. Critères de convergence de l'UEMOA, 2016-2019	44
2.5. Quelques dépassements de crédits au titre de la gestion 2018	50
2.6. Cartographie des enjeux – Pilier II (Prévision financière et budgétisation)	54
3.1. Sélection de rapports concernant les risques budgétaires	56
3.2. Etude des analyses quantitatives présentées dans le rapport sur les risques	60
3.3. Risques financiers spécifiques	61
3.4. Montants des imprévus dans le budget	64
3.5. Présentation des principaux ratios prudentiels	70
3.6. Contribution du secteur extractif à l'économie Béninoise	73
3.7. Classification des principaux risques au Bénin	74
3.8. Recettes et de dépenses des CTD 2018-21	76
3.9. Cartographie des enjeux – Pilier III (Analyse et gestion des risques)	84

ANNEXES

I. Plan d'action 2021-2024 _____	85
II. Sources des données pour l'estimation du bilan financier du secteur public au Bénin _____	89
III. Les enjeux de l'évaluation indépendante _____	91
IV. L'évaluation indépendante des prévisions économiques et budgétaires au Kenya _____	92
V. Analyse des écarts de prévisions _____	93
VI. Analyse de la viabilité à long terme _____	96

ABRÉVIATIONS

AAB	Africaine des assurances du Bénin
AE	Autorisations d'engagement
APIEX	Agence pour la promotion des investissements et des exportations
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
AVD	Analyse de la viabilité de la dette
BAI	Bureau d'analyses et d'investigations
BAIC	Banque africaine pour l'industrie et le commerce
BGCE	Balance général des comptes de l'Etat
BCEAO	Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
BIBE	Banque internationale du Bénin
BIIC	Banque internationale pour l'industrie et le commerce
CAA	Caisse autonome d'amortissement
CAPAN	Cellule d'analyse des politiques de développement de l'Assemblée nationale
CAS	Compte d'affectation spécial
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CC	Cour des comptes
CGAF	Compte général de l'administration des finances
CIMA	Conférence interafricaine des marchés d'assurance
CMS	Cadrage macro-budgétaire
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
COFOG	Classification des fonctions des administrations publiques
CONAFIL	Commission nationale des finances locales
CP	Crédits de paiement
CSEF	Cellule de suivi des programmes économiques et financiers
CST	Compte spécial du Trésor
CTD	Collectivités territoriales décentralisées
CTPNA	Plan national d'adaptation aux changements climatiques
CUT	Compte unique du Trésor
DGAE	Direction générale des affaires économiques
DGB	Direction générale du budget
DGC	Déclaration générale de conformité
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGML	Direction générale du matériel et de la logistique
DGPED	Direction générale des participations de l'Etat et de la dénationalisation
DGPSIP	Direction générale de la programmation et du suivi des investissements publics
DGTCP	Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DPBEP	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle
DPPD	Document de programmation pluriannuelle des dépenses
DRB	Déclaration des risques budgétaires
EBO	Enquête sur le Budget Ouvert
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
ETAF	Etats financiers
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des finances publiques du FMI)
FADEC	Fonds d'appui au développement des communes
FCFA	Franc CFA
FGDR	Fonds de garantie des dépôts et de résolution
FMI	Fonds monétaire international
FNEC	Fonds national pour l'environnement et le climat

FNM	Fonds national de microfinance
FNRB	Fonds national des retraites du Bénin
FONCAT	Fonds de réponse aux catastrophes
FTE	Evaluation de la transparence des finances publiques
GIZ	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
INTOSAI	International organization of state audit institutions
IPAB	Institut Parlementaire du Bénin
ISC	Institut supérieur du contrôle
ISIN	Numéro d'identification des titres de créances international
LFI	Loi de finance initiale
LFR	Loi de finances rectificatives
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LR	Loi de règlement
MCVDD	Ministère du cadre de vie et du développement durable
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MP	Marchés publics
MPD	Ministère du plan et du développement
MSFP 1986	Manuel des statistiques des finances publiques 1986
MSFP 2001	Manuel des statistiques des finances publiques 2001
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
PAC	Port autonome de Cotonou
PADME	Association pour la promotion et l'appui au développement des micro-entreprises
PAG	Programme d'Action du Gouvernement
PC2D	Programme de croissance et de développement durable
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PLFI	Projet de loi de finances initiale
PLFR	Projet de loi de finances rectificative
PLR	Projet de loi de règlement
PND	Plan national du développement
PPP	Partenariat public privé
RAP	Rapport annuel de performance
RAPEX	Rapport sur l'exécution du budget
REF	Rapport économique et financier
RELF	Rapport sur l'exécution de la loi de finances
RFA	Rapport de fin d'année
RGCP	Règlement général de la comptabilité publique
RTEB	Rapport trimestriel d'exécution budgétaire
SBEE	Société béninoise d'énergie électrique
SDMT	Stratégie de la dette à moyen terme
SFD	Systèmes financiers décentralisés
SFP	Statistique des finances publiques
SGDD	Système général de diffusion des données
SONEB	Société nationale des eaux du Bénin
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest-africaine
UMOA	Union monétaire Ouest-africaine
UNACEB	Unité d'analyse de contrôle et d'évaluation du budget de l'Etat
UPF	Unité de politique fiscale
WRI	<i>World Risk Index</i> (Indice mondial de risque de catastrophe)

PREFACE

À la suite d'une demande de Monsieur Romuald Wadagni, Ministre d'Etat, Ministère de l'économie et des finances du Bénin, une équipe du Département des finances publiques (FAD) du Fonds monétaire international (FMI) a conduit une Evaluation de la transparence des finances publiques (FTE). La mission s'est déroulée intégralement à distance du 28 juin jusqu'au 19 juillet 2021. La mission était composée de Sailendra Pattanayak (Chef de mission, FAD), Majdeline El Rayess, Nicoletta Feruglio, Bruno Imbert et Abdoulahi Mfombouot (FAD), Biaka Tedang Djoret (conseiller résident AFRITAC de l'Ouest), Adrien Tenne (Expert – FAD) et Ismael Zarco (Expert – Département des statistiques). Selon les normes définies par le *Code de la transparence des finances publiques* du FMI, l'équipe a évalué (i) l'information financière du Bénin, (ii) les prévisions financières et la budgétisation, et (iii) l'analyse et la gestion des risques budgétaires. Cette évaluation est basée sur les données disponibles et partagées par les autorités avec la mission.

La mission a eu une réunion de restitution avec Monsieur Romuald Wadagni. La mission a également tenu des réunions avec les structures et institutions suivantes : Direction Générale du Budget (DGB), Direction générale des Affaires économique (DGAE), Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP), Direction générale des participations de l'Etat et de la Dénationalisation (DGPE), Direction générale du matériel et de la logistique (DGML), Cellule de suivi des programmes économiques et financiers (CSPEF), Direction générale des impôts (DGI), Caisse autonome d'amortissement (CAA), Institut national de la statistique et de la démographie (INSD), Direction nationale de la BCEAO, Direction générale des collectivités locales (DGCL), Commission nationale des finances locales (CONAFIL), Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS), Direction générale de la programmation et du suivi des investissements publics (DGPSIP), Ministère de l'eau et des mines, Ministère de l'énergie, Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, Ministère du cadre de vie et du développement durable, Office national du bois (ONAB), Fonds national pour l'environnement et le climat (FNEC), Cour des comptes, Institut parlementaire du Bénin (IPAB), Société béninoise d'énergie électrique (SBEE), Port Autonome de Cotonou, Société nationale des eaux du Bénin (SONEB), ONG Social Watch et ONG ALCRER..

La mission tient à remercier les autorités béninoises pour leur excellente collaboration dans la conduite de cette évaluation et pour les échanges francs et ouverts sur toutes les questions discutées. La mission remercie particulièrement M. Hermann Orou Takou et M. Elvis Danhoumè pour leur appui. Enfin la mission adresse ses chaleureux remerciements à M. Younes Zouhar, Représentant Résident du FMI au Bénin, et M. Joseph Houessou du bureau du représentant résident pour leur aide et la facilitation de la tenue des réunions.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION

Ce rapport évalue la transparence des finances publiques (FTE) au Bénin selon les standards définis par le Code de la transparence des finances publiques du FMI. L'évaluation porte sur 36 principes à travers trois piliers du Code : (I) l'information financière ; (II) les prévisions financières et la budgétisation ; et (III) l'analyse et la gestion des risques budgétaires. Afin de prendre en compte les différents niveaux de capacité institutionnelle par pays, le Code distingue trois niveaux de pratiques pour chaque principe : élémentaire, satisfaisant, et avancé. Si le niveau n'atteint pas la pratique élémentaire, la pratique est considérée inexistante.

Globalement, le Bénin affiche de meilleurs résultats par rapport aux pays de niveaux de revenu et de capacité institutionnelle comparables ayant fait l'objet d'un FTE (cf. Tableau 0.1 et Encadré 0.1). Sur les 36 principes évalués selon les standards établis par le Code, presque la moitié se situe au niveau satisfaisant (12 pratiques) ou avancé (5 pratiques). Le niveau élémentaire a été attribué à 12 pratiques, alors que 5 pratiques ont été estimées inexistantes. Au regard du contexte propre au Bénin, 2 principes du code, relatifs aux révisions historiques et aux ressources naturelles ont été considérés comme non-applicables et donc non évalués. Les points forts du Bénin se trouvent surtout concentrés dans les pratiques en matière de prévisions financière et de budgétisation, suivis par les pratiques en matière d'information financière. Les pratiques relatives à la gestion et analyse des risques budgétaires requièrent quant à elles une accélération des réformes déjà en cours et ainsi qu'une consolidation des efforts engagés.

Information financière

Les efforts des autorités béninoises ces dernières années ont permis d'améliorer l'élaboration et la diffusion de l'information budgétaire et financière. La plupart des pratiques au regard du pilier I sont satisfaisantes ou élémentaires, une pratique est avancée et deux pratiques sont inexistantes. Les points forts comprennent notamment la publication des : (i) rapports annuels et infra-annuels sur l'exécution budgétaire, qui fournissent une vue d'ensemble des opérations liées au budget de l'Etat ; (ii) rapports financiers, qui présentent les informations selon les classifications économique, administrative, fonctionnelle et programmatique conformément aux normes internationales ; et (iii) rapports d'exécution budgétaire dont la périodicité et la ponctualité ont été améliorées. Par ailleurs, des travaux sont engagés pour d'une part basculer vers un Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) selon les standards du Manuel des statistiques des finances publiques (MSFP) 2001/2014, pour étendre le champ de couverture des données financières et pour d'autre part mettre en œuvre la comptabilité patrimoniale. Enfin, les efforts en cours pour la modernisation de la fonction d'audit externe permettront dans un futur proche de s'aligner sur les normes internationales en la matière.

Toutefois, des marges de progrès demeurent en matière d'élaboration et de publication des données financières, en particulier concernant les statistiques financières. En 2019, le secteur public au Bénin comprenait 303 unités institutionnelles. La dépense totale du secteur public représente 18,2 % du PIB en 2019, dont 15,6 % du PIB pour l'administration centrale (cf. Tableau 0.2). Les données financières, en particulier les flux, existent pour les différents sous-

secteurs, cependant ces données sont éparpillées et non consolidées. Le TOFE présente un champ de couverture des institutions limité à l'administration centrale budgétaire et se focalise uniquement sur la production d'une situation des opérations. Aucun rapport ne présente un aperçu du bilan au moins financier de l'Etat. L'exercice d'établissement d'un bilan financier pourra être réalisé et les résultats diffusés avant le basculement complet à la comptabilité en droits constatés. L'information existante permet l'élaboration de cet exercice, de manière approximative et incomplète toutefois. La Cour des comptes n'est pas en mesure aujourd'hui de donner une opinion sur l'image fidèle et sincère des comptes de l'Etat, n'ayant pas encore basculé à la certification des comptes en raison de l'absence des états financiers préparés selon une comptabilité patrimoniale.

Prévisions financières et budgétisation

Le Bénin a fait des progrès considérables en matière de transparence de la prévision financière et budgétaire, la plupart des pratiques étant satisfaisantes voire avancées.

Plusieurs points forts méritent d'être soulignés : (i) le budget général de l'Etat couvre toutes les opérations de l'administration centrale et la documentation budgétaire diffusée est exhaustive ; (ii) des perspectives macroéconomiques et macrobudgétaires sur trois ans encadrent la préparation du budget annuel ; (iii) les grands projets d'investissement sont soumis à des procédures d'analyse, de sélection, de budgétisation et de suivi bien établies et transparentes, bien que perfectibles ; (iv) la politique budgétaire est solidement ancrée aux critères de convergence fixés par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), et fait l'objet d'un suivi exhaustif ; et (v) les citoyens sont informés des effets des politiques budgétaires par une documentation spécifique qui lui est adaptée et fournie à temps.

En s'appuyant sur ces atouts, le processus budgétaire mériterait d'être renforcé afin d'améliorer davantage la transparence des finances publiques. Les réformes en cours et prévues devraient être axées sur l'approfondissement des projections macroéconomiques et les hypothèses sous-jacentes, le renforcement du mécanisme d'évaluation indépendante des prévisions économiques et financières de l'Etat, l'élargissement de la pratique de rapprochement des prévisions successives, et l'harmonisation et la généralisation des rapports de suivi de performance dans chaque grand domaine d'intervention d'Etat.

Analyse et gestion des risques budgétaires

Les pratiques en termes d'analyse et gestion des risques budgétaires sont mitigées, cependant une démarche volontariste est affichée par les autorités en la matière. Les pratiques sont pour leur majorité au niveau élémentaire (6) et satisfaisant (2), une pratique est non applicable, tandis que trois pratiques sont inexistantes. Le Bénin fait face à des risques macroéconomiques importants et demeure sensible à la conjoncture internationale. Depuis plusieurs années, les autorités ont consacré des efforts importants pour développer l'analyse des principaux risques budgétaires dans le cadre de l'exercice annuel de préparation du budget. Ces efforts se sont matérialisés par la publication d'un document d'analyse des risques budgétaires,

annexé au projet de loi de finances pour 2021. Par ailleurs, une documentation abondante fournit des données et informations sur certains risques spécifiques et est accessible en ligne.

Tous ces éléments fournissent une bonne base pour poursuivre et consolider les efforts entrepris afin de hisser le Bénin au niveau des meilleures pratiques internationales. Les mécanismes d'identification et d'analyse des risques budgétaires sont encore en cours de développement et doivent être consolidés. Les analyses présentées dans le cadre du rapport sur les risques budgétaires demeurent essentiellement qualitatives et doivent par ailleurs être mieux articulées. L'analyse actuelle pour certains risques (ex. participations de l'Etat dans les entreprises publiques) doit être complétée et la quantification des risques et de leurs impacts budgétaires doit désormais être généralisée. Des améliorations sont également possibles en matière de divulgation des données : les projections actuarielles des caisses de sécurité sociale ou encore les stress-tests des établissements du secteur financier constituent des exemples de documents existants qui pourraient être publiés. Enfin, des évolutions au niveau de l'organisation administrative et du cadre juridique permettraient de faciliter le suivi de certains risques et de mieux les encadrer.

Principales recommandations

Sur la base de cette évaluation, le rapport propose sept recommandations principales visant à renforcer davantage la transparence des finances publiques au Bénin. Ces recommandations, dont plusieurs sont à portée de main, sont accompagnées d'un plan d'action (Annexe I). Les principales recommandations sont les suivantes :

- Améliorer le champ de couverture, la production, et la diffusion des statistiques des finances publique (*Recommandation 1.1*) ;
- Améliorer la reddition et l'audit externe des comptes de l'Etat, ainsi que les délais de diffusion de leur certification (*Recommandation 1.2*) ;
- Accélérer le processus de renforcement de la crédibilité des prévisions financières et budgétaires pluriannuelles et annuelles de l'Etat (*Recommandation 2.1*) ;
- Enrichir l'information et l'analyse des documents de programmation et de compte-rendu budgétaires (*Recommandation 2.2*) ;
- Compléter la publication des données budgétaires et financières pour renforcer la transparence et l'analyse des risques (*Recommandation 3.1*) ;
- Approfondir et généraliser l'analyse quantitative des risques budgétaires pour tendre vers les meilleures pratiques (*Recommandation 3.2*) ;
- Renforcer le cadre institutionnel et légal pour assurer le suivi des risques budgétaires (*Recommandation 3.3*).

Le reste de ce rapport fournit une évaluation détaillée des pratiques du Bénin au regard des trois piliers du Code du FMI : le chapitre I évalue la couverture, l'actualité, la qualité et l'intégrité des rapports financiers ; le chapitre II évalue l'exhaustivité, l'ordre, l'orientation politique et la crédibilité des prévisions financières et de la budgétisation ; et le chapitre III évalue les dispositions relatives à l'analyse et la gestion des risques budgétaires. Le Tableau 0.1 présente un résumé de l'évaluation au regard du Code et le Tableau 0.2 présente une estimation de l'aperçu financier du secteur public du Bénin pour l'exercice 2019.

Tableau 0.1. Bénin : Résumé de l'Évaluation de la transparence des finances publiques

I. Information financière	II. Prévisions financières et budgétisation	III. Analyse et gestion des risques budgétaires
I.1.1. Couverture des institutions	II.1.1. Unité budgétaire	III.1.1. Risques macro-économiques
I.1.2. Couverture des stocks	II.1.2. Prévisions macro-économiques	III.1.2. Risques budgétaires spécifiques
I.1.3. Couverture des flux	II.1.3. Cadre budgétaire à moyen terme	III.1.3. Analyse de viabilité à long terme
I.1.4. Couverture des dépenses fiscales	II.1.4. Projets d'investissement	III.2.1. Imprévus budgétaires
I.2.1. Fréquence des rapports en cours d'exercice	II.2.1. Législation financière	III.2.2. Gestion des actifs et des passifs
I.2.2. Délai de publication des états financiers annuels	II.2.2. Actualité des documents budgétaires	III.2.3. Garanties
I.3.1. Classification	II.3.1. Objectifs de politique budgétaire	III.2.4. Partenariats public-privé
I.3.2. Cohérence interne	II.3.2. Information sur les résultats	III.2.5. Engagements auprès du secteur financier
I.3.3. Révisions historiques	II.3.3. Participation du public	III.2.6. Ressources naturelles
I.4.1. Intégrité statistique	II.4.1. Evaluation indépendante	III.2.7. Risques environnementaux
I.4.2. Audit externe	II.4.2. Budget rectificatif	III.3.1. Collectivités locales
I.4.3. Comparabilité des données financières	II.4.3. Rapprochement des prévisions	III.3.2. Entreprises publiques

Légende

NIVEAU DE PRATIQUE	SCORE				
	Non-applicable	Inexistante	Elémentaire	Satisfaisante	Avancée

Tableau 0.2. Bénin : Synthèse de la situation financière du secteur public, 2019

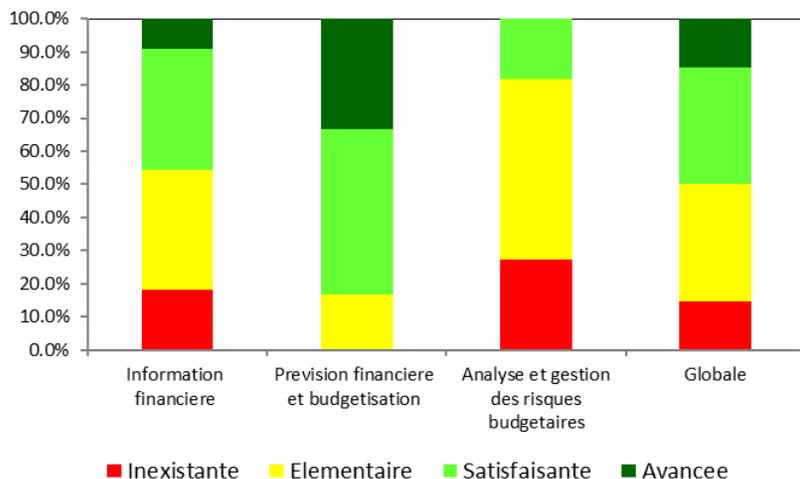
	Administration Publique					Entreprises publiques			Consolidation	Secteur public	
	Administration Centrale				Collectivités locales	Administration publiques consolidée	Nonfinancières	Financière			Banque Centrale
	Budgétaire	Extrabudgétaire	Caisse de sécurité sociale	Administration centrale consolidée							
Transactions											
Recettes	12.9	3.3	1.9	15.8	1.1	16.2	4.6	nd	0.5	-1.8	19.5
Dépenses	14.6	1.8	1.5	15.6	0.8	15.7	3.9	nd	0.4	-1.8	18.2
Charges	10.7	0.6	nd	10.2	0.4	10.0	2.2	nd	nd	-0.1	nd
Investissement net en actif nonfinancier	3.9	1.2	nd	3.9	0.4	4.2	1.7	nd	nd	-1.7	nd
Capacité/Besoin de financement	-1.7	1.5	0.4	0.2	0.3	0.5	0.7	nd	0.1	0.0	1.3
Encours											
Actifs	nd	nd	6.8	90.3	9.6	99.3	11.5	3.1	15.5	-3.8	125.6
Nonfinancier	nd	nd	0.2	77.2	8.6	85.8	7.4	0.0	0.4	0.0	93.8
Financier	7.0	7.3	6.6	13.1	1.0	13.5	4.1	3.1	15.1	-3.8	32.0
Passifs, dont	46.5	1.2	27.9	67.8	0.0	67.2	5.5	2.2	15.1	-3.8	86.1
Emprunts	26.9	0.0	0.0	26.9	0.0	26.9	4.4	0.0	0.0	0.0	31.3
Titres de sécurité	14.4	0.0	0.0	14.4	0.0	14.4	0.0	0.0	0.0	0.0	14.4
Valeur nette	nd	nd	-21.1	22.5	9.6	32.1	6.0	0.9	0.4	0.0	39.5
Valeur nette financière	-39.5	6.1	-21.3	-54.7	1.0	-53.7	-1.4	0.9	0.0	0.0	-54.1

Source : Données des autorités, estimation et calcul de la Mission.

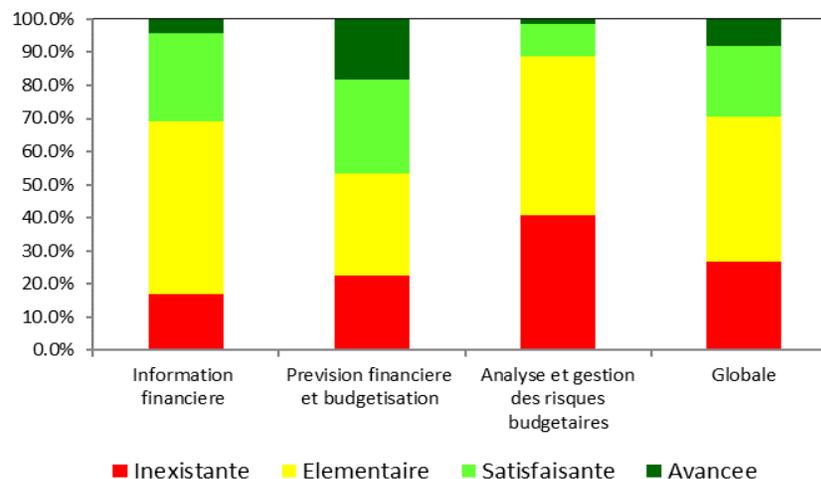
- 1) Recettes et dépenses : Les données des recettes des dépenses pour l'administration budgétaire proviennent du TOFE, tandis que cette information provient du DPBEP pour les entités extrabudgétaires, la CNSS, les collectivités locales et les entreprises publiques non financières. Enfin pour la branche nationale de la BCEAO, l'information est obtenue des états financiers de la BCEAO 2019
- 2) Actifs non financiers : Les données sur les actifs non financiers de l'administration centrale sont tirées des données du rapport PIMA. Pour les collectivités locales, cette information est obtenue à partir de la balance générale des comptes des communes. Pour les entreprises publiques non financières, l'information est obtenue à partir des états financiers des 9 plus grandes entreprises publiques. Ces entreprises comprenaient notamment la Société béninoise d'énergie électrique (SBEE) pour laquelle les états financiers de 2019 ont été estimés à partir des états financiers des années antérieures faute de disponibilité de cette information.
- 3) Actifs financiers : pour l'administration publique les sources d'informations sont multiples. Il s'agit du bulletin mensuel des statistiques, le rapport sur les participations de l'Etat du DGPEP, la balance générale des comptes de l'Etat, and les calculs d'estimation de la mission. En ce qui concerne les entreprises publiques et la branche nationale de la BCEAO, il s'agit de la même source d'information mentionnée ci-dessus.
- 4) Passifs : pour l'administration publique, il s'agit du rapport de la gestion de la dette de la CAA, la balance générale des comptes de l'Etat pour autres éléments de passifs, et les études actuarielles de la CNSS. Enfin pour les entreprises publiques et la branche nationale de la BCEAO c'est la même source d'information mentionnée ci-dessus, en addition des informations tirées du rapport de la gestion de la dette de la CAA.

Encadré 0.1. Résultat du FTE Bénin par rapport aux autres FTE

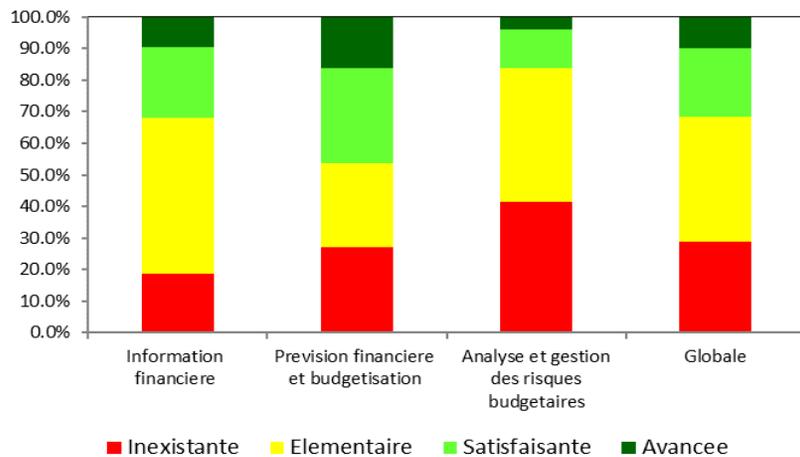
L'évaluation pour Bénin
(% de résultat global pour chaque pilier)



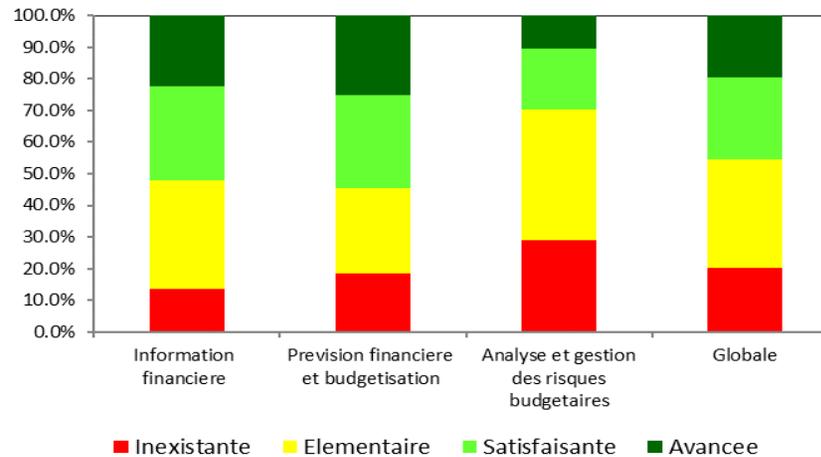
Pays d'Afrique subsaharienne (n=6)
(% de résultat globale pour chaque pilier)



Pays a faible revenu en developpement (n=9)
(% de résultat global pour chaque pilier)



L'évaluation pour tous les pays (n=32)
(% de résultat global pour chaque pilier)



Source : Calcul de la Mission.

I. INFORMATION FINANCIERE

Les rapports financiers doivent donner une vision complète, pertinente, actuelle et fiable de la situation et des résultats financiers des administrations publiques.

1. Ce chapitre évalue la qualité de l'information financière du Bénin selon les standards définis par le pilier I du Code de transparence des finances publiques du FMI. Ce pilier couvre quatre dimensions :

- a. Couverture des institutions, des stocks et des flux ;
- b. Fréquence et actualité ;
- c. Qualité de l'information financière ;
- d. Intégrité et comparabilité de l'information financière.

2. L'information financière au Bénin est contenue dans divers rapports statistiques et financiers produits par les différentes structures de l'administration centrale. Cependant certains rapports ne sont pas diffusés. Il n'existe pas de rapports qui fournissent une vision complète des données financières consolidées que ce soit pour l'administration publique ou le secteur public. Le Tableau 1.0 présente une liste détaillée des rapports financiers, notamment les suivants :

- Les Rapports trimestriels d'exécution budgétaire (RAPEX) qui présentent des informations sur l'exécution budgétaire des recettes et des dépenses, le solde d'exécution et les opérations de trésorerie.
- Le Rapport annuel de l'exécution du budget qui analyse la mobilisation des recettes et l'exécution des dépenses de l'Etat en fournissant des explications sur les écarts entre prévisions (budget initial) et réalisation. Ce rapport présente également l'exécution des dépenses selon les classifications administrative, économique et fonctionnelle.
- Le Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) est un tableau des statistiques des finances publiques (SFP) qui présente, selon la méthodologie du *Manual des statistiques des finances publiques 1986 (MSFP 1986)*, une vue d'ensemble des opérations financières de l'Etat liées aux recettes, dépenses et financement.
- Le Compte général de l'administration des finances (CGAF) qui présente le résultat des opérations budgétaires et le solde des opérations de trésorerie, avec une description des autorisations de la Loi des finances et aussi une illustration des principaux soldes annuels (solde budgétaire global, de base et des opérations de trésorerie)
- Le Rapport d'évaluation de dépenses fiscales qui traite des informations liées aux dépenses fiscales en présentant des données sur les mesures dérogatoires du système fiscal et l'évaluation des dépenses fiscales relatives à ces mesures.

- Le Rapport de gestion de la dette qui présente l'établissement du plan de la dette pour l'année, faisant apparaître les financements extérieurs et intérieurs. Il présente également la structure de la dette publique totale avec diverses ventilations, le service de la dette publique et certains passifs éventuels tels que les garanties souveraines de l'État et la dette des entreprises publiques.
- La Synthèse de finances locales, produite chaque année en annexe au projet de Loi de finances, qui fait le point sur les ressources internes et externes affectées aux communes ainsi que des crédits alloués aux services déconcentrés, pour l'assistance et l'appui aux administrations communales.

Tableau 1.0. Bénin : Liste des rapports financiers

RAPPORT	SERVICE EN CHARGE	COUVERTURE			COMPTABILITÉ		PUBLICATION		
		Institutions	Flux	Stocks	Mode	Classification	Fréquence	Durée/Date	En ligne (Oui ou Non)
RAPPORTS INFRA-ANNUELS									
TOFE	DGAE (CSPEF)	ACB	Rec/Dépenses/Financement		Caisse modifiée	MSFP 86	M	90j	Oui
Rapports trimestriels d'exécution budgétaire (RTEB/RAPEX)	DGB	AC	Rec/Dépenses/Trésorerie		Caisse	Nat	T	90j	Oui
Présentation des recettes et dépenses budgétaires en milieu d'année	DGB	AC	Rec/Dépenses/Trésorerie		Caisse	Nat	S	90j	Oui
Rapport trimestriel de conjoncture économique	DGAE	ACB	Rec/Dépenses		Caisse	Nat	T	90j	Oui
Bulletin statistique trimestriel de la dette publique	CAA	SP	Émissions /Amortissements/Encours	Dette	Caisse	Nationale	T	30j	Oui
RAPPORTS ANNUELS									
TOFE	DGAE (CSPEF)	ACB	Rec/Dépenses/Financement		Caisse modifiée	MSFP 86	A	9m	Oui
Rapport d'exécution du budget de l'État	DGB	ACB	Rec/Dépenses/Trésorerie		Caisse	Nat	A	3m	Oui
Rapport économique et financier	DGAE	ACB	Rec/Dépenses		Caisse	Nat	A	Décembre année N-1	Oui
Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle	DGB	SP	Rec/Dépenses/Financement		Caisse	Nat	A	Décembre année N-1	Oui
Rapport de présentation de la loi de finances	DBG	ACB	Rec/Dépenses		Caisse	Nat	A	Décembre N-1	Oui
Loi de règlement	DGB	AP	Rec/Dépenses/Financement		Caisse	Nat	A	1 an	Non

Compte général de l'administration des finances (CGAF)	DGCTP	ACB	Rec/Dépenses/Financement		Caisse	Nat	A	1 an+	Non
Balance générale des comptes de l'État	DGCTP	ACB	Rec/Dépenses		Caisse	Nat	A	1 an+	Non
Rapport d'évaluation des dépenses fiscales	UPF/DGI/DGDDI/MFRE	ACB	Dépenses fiscales		Caisse	Nat	A	Décembre année antérieur	Oui
Rapport sur l'exécution la loi de finances	Cour des comptes	ACB	Rec/Dépenses/Financement		Caisse	Nat	A	1 an+	Oui (avec retard)
Déclaration générale de conformité	Cour des comptes	ACB	Rec/Dépenses/Financement		Caisse	Nat	A	1 an+	Oui
Synthèse de finances locales	CONAFIL	CL	Rec/Dépenses		Caisse	Nat	A	1 an+	Oui
Audit de la gestion des ressources du fonds d'appui au développement des communes	CONAFIL	CL	Rec/Dépenses		Caisse	Nat	A	1 an+	Oui
Rapport sur les participations de l'État	DGPED	ACB		Actifs	Caisse	Nat	A	nd	Non
Rapport de gestion de la dette	CAA	SP	Structure/viabilité de la dette	Dette	Caisse	Nat	A	1 an+	Oui

Source : La Mission.

Note : ACB : administration centrale budgétaire ; AC : administration centrale ; ACE : administration centrale extrabudgétaire ; AP : Administrations Publiques ; SP : secteur publique ; CL : collectivités locales ; M : mensuel ; T : trimestriel ; A : annuel ; CS : caisses de sécurité sociale ; CN : comptabilité nationale ; nd : non disponible. Mode : Caisse, Caisse modifiée, ou Droits constatés.

1.1. Couverture de l'information financière

1.1.1. Couverture des institutions	Inexistante
------------------------------------	-------------

3. En 2019, le secteur public au Bénin comprenait 303 unités institutionnelles. Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) détient une liste des unités institutionnelles ventilées par type d'institution (cf. Tableau 1.1). Cette liste comprend :

- **L'administration centrale budgétaire** : 10 organes constitutionnels (Présidence de la République, Assemblée Nationale, ...), 22 ministères, 12 départements déconcentrés, la Caisse autonome d'amortissement (CAA), le Fonds national des retraites du Bénin (FNRB), et 5 comptes d'affection spéciale (CAS).
- **L'administration centrale extra-budgétaire** : 148 établissements publics à caractère administratif (EPAs).
- **L'administration locale** : 77 communes.
- **Le fonds de la sécurité sociale** : Caisse Nationale de la Sécurité Sociale (CNSS).

- **Les entreprises publiques** : 24 entreprises publiques non financières (EPICs) et 2 entreprises publiques financières (la BIC et la branche nationale de la BCEAO).

Tableau 1.1. Bénin : La composition institutionnelle et financière, 2019
(En pourcentage du PIB)

	Nombre d'entités	Recettes	Dépenses	Solde net	Dépenses intrasectorielles du secteur public	Dépenses nettes	pourcentage des dépenses nettes
Secteur public	303	19.5	18.2	-1.3	0.0	18.2	100.0
Administration publique	277	16.2	15.7	0.5	0.0	15.7	86.4
Administration centrale	200	15.8	15.6	0.2	0.0	15.6	85.9
Budgétaire	51	12.9	14.6	-1.7	2.3	12.3	67.7
Extrabudgétaire	148	3.3	1.8	1.5	0.0	1.8	10.0
Caisse de sécurité sociale	1	1.9	1.5	0.4	0.0	1.5	8.2
Administration locale	77	1.1	0.8	0.3	0.7	0.1	0.5
Banque Centrale *	1	0.5	0.4	0.1	0.0	0.4	2.2
Sociétés publiques non financières	24	4.6	3.9	0.7	1.8	2.1	11.4
Autres sociétés publiques financières **	1	N.D	N.D	N.D	0.0	N.D	N.D

Source : Autorités et calcul de la Mission.

* Banque Centrale = Branche nationale de la BCEAO

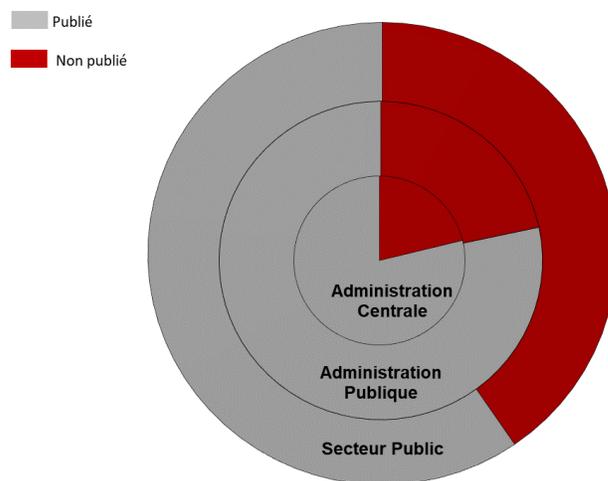
** Autres sociétés publiques financières = à la date de l'élaboration de ce tableau, les données sur les sociétés publiques financières n'étaient pas disponibles

4. Les données financières, en particulier pour les flux, existent pour les différents sous-secteurs ; cependant ces données sont éparpillées et non consolidées. Les rapports budgétaires annuels et trimestriels présentent des données financières de l'administration centrale budgétaire, y compris les données relatives au FNRB, aux CAS et à la CAA. Cette couverture est aussi reprise dans TOFE présentant les données statistiques. En revanche, le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) a un champ de couverture large et présentant des informations financières qui comprennent en plus des données budgétaires, les recettes et dépenses des entités extrabudgétaires, la CNSS, les collectivités locales et les entreprises publiques non financières. Cependant, cette information n'est pas consolidée et ne permet pas d'apprécier la taille de chaque sous-secteur du secteur public. En ce qui concerne les entreprises publiques financières, aucune information n'est publiée.

5. Les dépenses du secteur public représentent au total 18.2 pourcent du PIB en 2019, dont 15.6 pourcent du PIB pour l'administration centrale. A cet égard, les unités budgétaires demeurent les agents majeurs pour l'exécution de la politique budgétaire avec des dépenses de l'ordre de 14.6 pourcent du PIB. Quant aux collectivités locales et caisse de sécurité sociale, leurs dépenses sont limitées constituant 0.8 et 1.5 pourcent du PIB respectivement. Cependant cette information est présentée d'une façon éparpillée dans la documentation budgétaire, mais les SFP ne comprennent que l'administration centrale budgétaire (cf. Graphique 1.1).

Graphique 1.1. Bénin : Champ de couverture du secteur public dans les rapports statistiques, 2019

(En pourcentage du total des dépenses)



Source : Calcul de la Mission.

6. Les travaux sont en cours pour élargir le champ de couverture des données statistiques des finances publiques. La directive n°10/2009/CM/UEMOA portant TOFE impose l'établissement d'un TOFE de l'administration publique sur la base du Manuel des Statistiques des Finances Publiques 2001/2014 (MSFP 2001/2014). Actuellement, les travaux sont en cours pour la collecte des données sources, en particulier les données liées aux entités extrabudgétaires et aux collectivités locales. La première élaboration de ce nouveau TOFE débutera à partir de 2022 avec la préparation d'un TOFE pour l'administration budgétaire sur la base du MSFP 2001/2014 et élargissant au fur et à mesure le champ de couverture en fonction de la disponibilité des données.

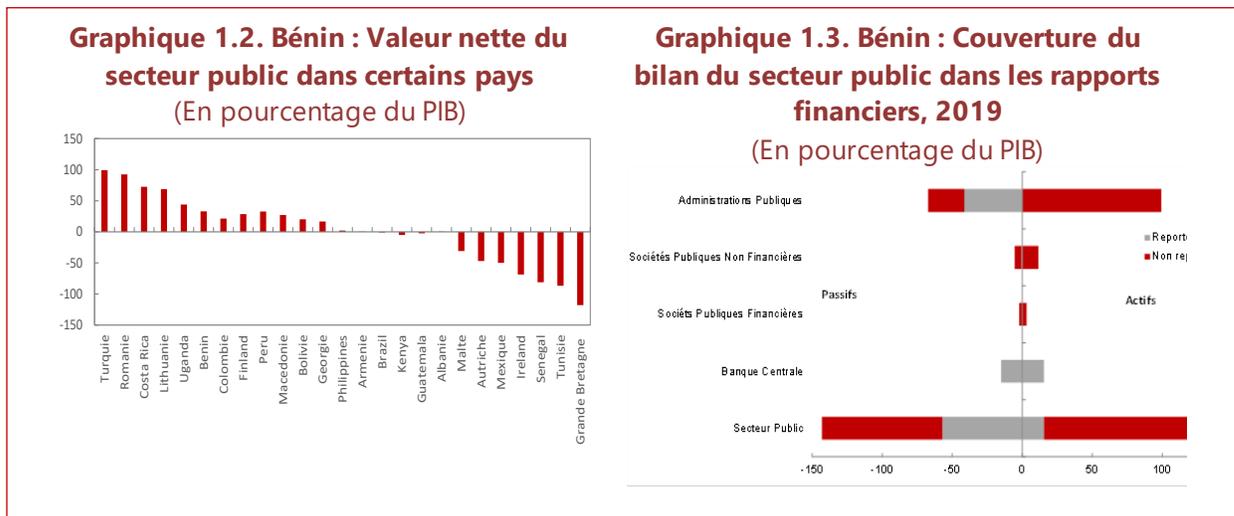
1.1.2. Couverture des stocks	Inexistante
-------------------------------------	--------------------

7. Le Bénin ne répond pas au niveau de pratique élémentaire qui exige que les rapports financiers couvrent la trésorerie, les dépôts bancaires et toutes les dettes. Même si les données sur la dette sont publiées, la diffusion des informations financières ne comprend pas l'encours de la trésorerie et des dépôts bancaires. En effet, la CAA publie un bulletin statistique trimestriel de la dette publique couvrant les instruments traditionnels de la dette, s'agissant des emprunts et titres de créance. Cependant ce bulletin ne tient pas en compte des autres dettes de l'État telles que définies par le MSFP 2001/2014, notamment les restes à payer, les créances vis-à-vis de la sécurité sociale, les dépôts des entités publiques au Trésor, les crédits relatifs aux lettres de confort et le passif actuariel au titre des pensions des fonctionnaires civils et militaires. Pour ce qui est de la trésorerie et dépôts bancaires, même si certaines données existent notamment dans la Balance générale de compte de l'Etat (BGCE), cette information n'est pas publiée. La

DGPED dispose d'informations sur la participation de l'État béninois dans quatorze entreprises, mais il s'agit d'informations partielles et peu expliquées, au coût d'acquisition historique.

8. Une proportion significative du bilan du Bénin n'est pas mesurée dans les rapports publiés.

Selon le calcul de la mission, la valeur nette estimée du secteur public est positive de l'ordre de 33 pourcent du PIB (cf. Graphique 1.2) avec une estimation des actifs et passifs du secteur public de 126 et 86 pourcent du PIB, respectivement, en 2019. En effet, comme indiqué ci-dessus, seul l'encours de la dette publique de l'ordre de 41.9 pourcent du PIB de l'administration publique est publié (cf. Graphique 1.3). L'administration centrale contribue largement à ce résultat, avec une dette brute de 41.4 pourcent du PIB. Est absente également des rapports de la dette diffusée, l'information sur les arriérés de paiement et le passif actuariel relatifs aux pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat. S'agissant du passif actuariel relatifs aux pensions de retraite, il n'existe pas encore d'études ni méthodes et de méthodologie de calcul et d'estimation¹. Cependant certaines informations existantes dans les différents documents budgétaires et comptables, permettront en première étape d'établir un bilan financier (Annexe II).



Source : Calcul de la Mission.

9. Des réformes sont en cours pour la mise en place d'une comptabilité patrimoniale permettant d'établir le bilan de l'État.

La BGCE actuelle n'est pas conçue dans une logique patrimoniale puisque les normes comptables actuelles sont sur une base caisse. Il n'est donc pas possible de restituer l'ensemble des encours d'actifs et de passifs à partir de celle-ci. Bien qu'elle permette de retracer certains éléments du bilan, l'information financière dans la BCGE reste partielle et ne fait pas l'objet d'un rapport publié. Pour répondre aux normes comptables telles

¹ La dernière étude actuarielle pour le FNRB date de 2009.

que prévues par le décret n° 2014-571 du 7 octobre 2014,² un plan de réformes est mis en place pour moderniser la comptabilité générale de l'État. Le plan comptable a été mis à jour et des travaux sont en cours pour la préparation des textes législatifs liés à la mise à jour des normes comptables. Par ailleurs, le système d'information financière est en cours de refonte afin de l'adapter au le nouveau plan comptable et d'assurer la bascule vers la comptabilité de droit constaté avec un bilan d'ouverture prévu pour janvier 2022.

1.1.3. Couverture des flux	Elémentaire
-----------------------------------	--------------------

10. Le TOFE présente des données financières sur les recettes, dépenses et financement.

Cette information est produite principalement sur une base caisse modifiée qui présente les recettes et financement sur une base caisse et les dépenses sur une base ordonnancement (cf. Tableau 1.2). La BGCE ne constitue pas l'unique source des données pour la conduite de cet exercice. Comme indiqué ci-dessus, le TOFE n'est compilé que pour l'administration centrale budgétaire. Les flux sur les opérations de financement sont présentés d'une façon nette par type de financement bancaire ou non bancaire plutôt qu'une ventilation par instrument détaillant les flux en actifs et passifs.

Tableau 1.2. Bénin : Agrégats principaux du TOFE 2016-2019
(En milliards FCFA)

en milliards de FCFA	2016	2017	2018	2019
Recettes totales	745.7	944.4	1,028.6	1,088.0
Fiscales	641.1	712.8	811.4	893.3
Non Fiscales	104.6	231.6	217.2	194.8
Dépenses totales et prêts nets	1,086.3	1,318.1	1,305.9	1,225.9
Dépenses courantes primaires	717.8	713.8	731.8	764.8
Intérêts	63.3	106.4	126.0	134.6
Dépenses d'investissement	299.6	491.5	445.6	330.4
Prêts nets	5.5	6.4	2.5	-3.9
Déficit global (base ordonnancement)	-340.6	-373.7	-277.3	-137.9
Variation d'arriérés	-1.4	-5.3	-0.4	0.0
Païement en rapprochement	0.8	14.7	-3.7	-7.3
Déficit global (base caisse)	-341.3	-364.4	-281.4	-145.2
Financement total	341.3	364.4	281.4	145.2
Intérieur	224.2	185.9	-51.4	-304.3
Extérieur	117.0	178.5	332.8	449.5

Source : FINSTAT 2020, DGAE.

11. La couverture des flux économiques n'est pas exhaustive dans la comptabilité budgétaire et générale, ainsi que dans les SFP. L'absence de comptabilité en droits constatés

² Ce décret fixe les règles fondamentales régissant l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, et la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'État et à ses établissements publics à caractère administratif.

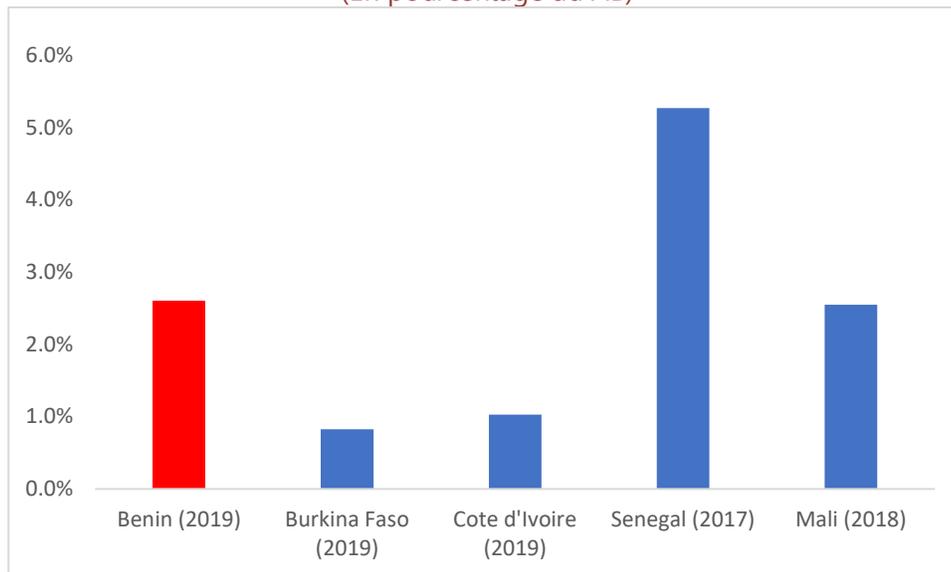
ne permet pas d'enregistrer les flux non monétaires (intérêts courus non échus, transactions en nature, consommation de capital fixe). Les autres flux économiques (gains/pertes de détention et autres changements de volume) ne sont également pas enregistrés ce qui ne permet pas l'intégration complète des flux et des stocks. Cependant, la disponibilité de la dette publique en devises permettrait de connaître les gains/pertes de détention sur la dette émise en devises.

1.1.4. Couverture des dépenses fiscales	Satisfaisante
--	----------------------

12. L'Unité de politique fiscale produit chaque année un rapport sur l'évaluation des dépenses fiscales qui est annexé au projet de loi de finances. Les rapports d'évaluation comprennent en annexe une définition et un résumé de l'approche méthodologique de l'évaluation des dépenses fiscales. L'évaluation des années 2018 et 2019 est faite sur la base d'un système fiscal de référence. Les dépenses fiscales sont évaluées à environ 2,6 pourcent du PIB en 2019 et se trouvent dans une marge moyenne comparée aux autres pays de la zone UEMOA (cf. Graphique 1.4). En outre, le rapport présente une évaluation des dépenses fiscales par impôt et taxe, par bénéficiaire, par objectif et par ministère. L'évaluation couvre l'ensemble de la fiscalité béninoise. Des mesures de performance sont établies pour contrôler la réalisation des objectifs de ces dépenses fiscales et permettent d'orienter les politiques visant la maîtrise des dépenses fiscales. Avec la Commission de la CEDEAO, deux études d'évaluation des exonérations fiscales sont en cours.

Graphique 1.4. Bénin : Comparaison régionale des pertes de recettes liées aux dépenses fiscales

(En pourcentage du PIB)



Source : Rapport sur les dépenses fiscales et calcul de la Mission.

13. La pratique d'évaluation et de gestion des dépenses fiscales s'est nettement améliorée ces dernières années. Ces progrès ont bénéficié du soutien de la mission d'assistance technique du FMI (janvier 2018). Un guide méthodologique d'élaboration de la dépense fiscale a été mise en place en juin 2020. Le pourcentage de mesures évaluées (cf. Tableau 1.3) qui était de 53 pourcent pour les impôts indirects et 13 pourcent seulement pour les impôts directs est passée à 90 pourcent et 22 pourcent respectivement grâce à la mise en place de la matrice de l'inventaire complet des mesures dérogatoires et la définition d'un Système Fiscal de Référence exhaustif. Cependant, il est difficile de conclure à une tendance à la maîtrise des dépenses fiscales D'une part, certes il est prévu que les dépenses fiscales passent de 2,6 pourcent du PIB 2019 à 1,9 pourcent du PIB en 2023, toutefois des écarts significatifs ont toujours été observés entre les prévisions et les réalisations (2,6 pourcent contre 1,6 pourcent du PIB en réalisation en 2019 et 2,2 pourcent contre 1,4 pourcent du PIB en réalisation en 2020). D'autre part, l'accroissement du périmètre des évaluations des dépenses fiscales et l'amélioration continue des méthodes de projection utilisées. peuvent aussi justifier les écarts futurs.

Tableau 1.3. Bénin : Situation des dépenses fiscales par type d'impôts, droits et taxes pour la période 2017-2019

	2017			2018			2019		
	Mesures recensées	Mesures évaluées	Part (%)	Mesures recensées	Mesures évaluées	Part (%)	Mesures recensées	Mesures évaluées	Part (%)
Impôt direct d'Etat	175	23	13,1	175	36	20,6	170	37	21,8
Impôts indirects	51	27	52,9	51	36	70,6	51	46	90,2
Douanes et droits indirects	87	84	96,6	87	84	96,6	77	76	98,7

Source : Rapports sur les dépenses fiscales 2020 et 2021.

1.2. Fréquence et actualité de l'information financière

1.2.1. Fréquence des rapports en cours d'exercice	Elémentaire
--	--------------------

14. Plusieurs rapports trimestriels et semestriels sur les finances publiques sont produits et publiés au Bénin. Concernant le suivi de l'exécution budgétaire de l'État, la Direction Générale du Budget (DGB) produit et publie le RAPEX, un rapport trimestriel avec un délai ne dépassant pas 90 jours après la fin du trimestre³. Aussi, elle produit un rapport trimestriel sur l'exécution de la Loi de Finances présentant l'information selon les classifications croisées administrative, fonctionnelle et économique. Enfin, la DGB présente un rapport

³ Ce rapport est présenté aussi en version citoyenne.

semestriel d'exécution budgétaire « Rapport de milieu d'année » avec un délai de 3 mois. La Direction Générale des Affaires Économiques (DGAE) publie un rapport trimestriel sur la conjoncture économique dans un délai de 90 jours. Pour la dette intérieure et extérieure, la CAA produit et publie un bulletin statistique trimestriel avec un délai de 30 jours après la fin de la période. Ce rapport contient également le montant des garanties émises par l'État et une analyse des risques budgétaires de l'État. Pour passer à la pratique satisfaisante, les rapports trimestriels doivent être publiés dans un délai n'excédant pas 30 jours après la fin de la période de référence. Dans ce contexte, les autorités travaillent à améliorer le flux d'informations pour publier le RAPEX trimestriel dans un délai de 30 jours.

1.2.2. Délai de publication des états financiers annuels	Elémentaire
---	--------------------

15. Les comptes annuels de l'Etat ainsi que leurs délais de production à la Cour des comptes (CC) sont clairement fixés dans la réglementation nationale. L'encadré 1.1 ci-dessous précise la composition des comptes annuels de l'Etat telle que définie à l'article 106 du décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant règlement général de la comptabilité publique (RGCP). Ces comptes doivent être produits à la juridiction des comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel ils sont établis.

Encadré 1.1. Composition des comptes annuels de l'Etat béninois
<p>Les comptes annuels de l'Etat comprennent le compte général de l'administration des finances et les états financiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le compte général de l'administration des finances (CGAF) comprend : <ul style="list-style-type: none"> • la balance générale des comptes ; • le développement des recettes budgétaires ; • le développement des dépenses budgétaires ; • le développement des opérations constatés aux comptes spéciaux du Trésor ; • le développement des opérations des comptes de résultats. • Les états financiers (ETAF) comprennent : <ul style="list-style-type: none"> • le bilan ; • le compte de résultat ; • le TOFE Trésor ; • le tableau de flux de trésorerie ; • l'état annexé. <p><i>Source : RGCP.</i></p>

16. En revanche, la date de publication des comptes de l'Etat dûment audités n'est pas assez précise. Aux termes des articles 53 et 66 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le projet de loi de finances rectificative (PLR), accompagnée entre autres du CGAF et des

ETAF, ainsi que de la déclaration générale de conformité (DGC)⁴ et du rapport sur l'exécution de la loi de finances (RELF) préparés par la CC, est déposé au Parlement au plus tard au premier jour de l'ouverture de la session budgétaire qui suit l'année d'exécution du budget. Il ne ressort pas clairement si la publication du RELF et de la DGC qui matérialisent l'audit des comptes annuels de l'Etat, doit intervenir avant le dépôt du PLR ou en même temps.

17. Au titre des trois derniers exercices, les comptes audités ont été publiés bien au-delà de 12 mois à compter de la fin de l'exercice écoulé. Ces comptes ne sont constitués aujourd'hui que du CGAF qui accompagne le compte administratif général, les ETAF ne pouvant être produits qu'après la bascule à la comptabilité en droits constatés et patrimoniale en 2022. Au cours de cette période, le RELF et le DGC ont été publiés sur le site internet de la DGB, cependant avec un retard (cf. Tableau 1.4). Cette pratique de faire publier les documents de la CC par le Ministère des finances, bien que bien justifiée par la défaillance du site internet de la CC, pourrait à certains égards comporter un biais pouvant notamment impacter l'indépendance de la CC dans l'exercice de ses missions d'audit.

Tableau 1.4. Bénin : Dates de dépôt du CGAF/CA à la CC et de publication du RELF et de la DGC pour la période 2018-2020

Dates de publication et dépôt des documents	Au titre de 2018	Au titre de 2019	Au titre de 2020
Publication du RAPEX de fin d'année		27 main 2020	29 Juin 2021
Publication du RELF	Janvier 2020	Janvier 2021	Non encore publié
Publication de la DGC	Janvier 2020	Janvier 2021	Non encore publié
Publication du rapport annuel de la CC	Non produit	Non produit	Non produit

Source : Portail DGB-Ministère de l'économie et des finances.

1.3. Qualité de l'information financière

1.3.1.	Classification	Avancée
--------	----------------	---------

18. Les rapports financiers sont présentés selon des classifications économique, administrative, fonctionnelle, et programmatique suivant les normes internationales. La classification économique présente dans le TOFE suit le *MSFP 1986* tandis que la nomenclature budgétaire repose sur les normes de l'UEMOA. La classification fonctionnelle suit la classification des fonctions des administrations publiques (COFOG) des nations unies et du MSFP 2001/2014. L'annexe au RAPEX présente l'exécution des dépenses selon des classifications économique, administrative et fonctionnelle. Cette annexe présentait en principe l'exécution budgétaire selon la classification programmatique - Annexe III. Cependant depuis 2019, l'annexe III du RAPEX n'est

⁴ La DGC sera remplacée à partir de 2023 par la certification des comptes, suite au passage à la comptabilité en droits constatés et patrimoniale annoncé pour 2022.

plus publiée sur le site de la DGB. En revanche le rapport du milieu d'année présente l'exécution programmatique sur base engagement et base ordonnancement (cf. Tableau 1.5) et offre aussi une présentation croisée de la classification administrative et économique. Un tableau de passage illustre l'élaboration des dépenses selon la classification fonctionnelle à partir des données de la classification administrative.

Tableau 1.5. Bénin : Exemple de présentation de l'exécution budgétaire selon la classification programmatique, 2020

Programme budgétaires	Nature économique	Année 2020				
		Prévisions	Exécution Base Engag.	Taux	Exécution Base Ordonn.	Taux
Ministère de l'Energie						
Programme 1	Personnel (1)	267 993 000	133996500	50,00	133996500	50,00
	ABS (2)	15 000 000	0	0,00	0	0,00
	Transfert (3)	238 000 000	53 823 000	22,61	0	0,00
	Total dépenses ordinaires (4) = (1) + (2) + (3)	520 993 000	187 819 500	36,05	133 996 500	25,72
	Investissement exécuté par l'Etat (5)	62 827 120 487	13 668 006 732	21,75	7 435 843 361	11,84
	Transfert en capital (6)	0			0	
	Total dépenses en capital (7) = (5) + (6)	62 827 120 487	13 668 006 732	21,75	7 435 843 361	11,84
	Total P1 (8) = (4) + (7)	63 348 113 487	13 855 826 232	21,87	7 569 839 861	11,95

Source : Rapport du milieu d'année 2020.

1.3.2. Cohérence interne	Satisfaisante
---------------------------------	----------------------

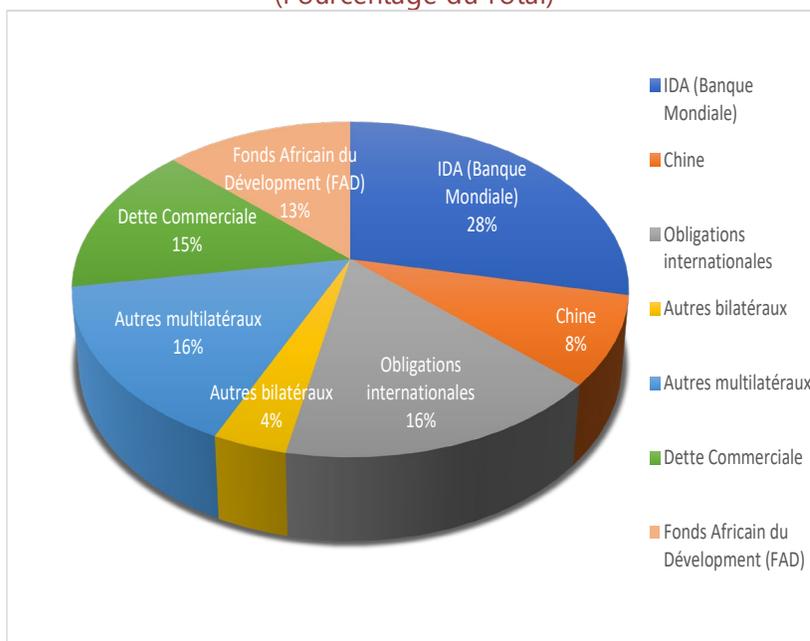
19. Les rapports financiers comprennent deux des trois réconciliations requises par le Code de la transparence des finances publiques :

- **Le rapprochement entre solde budgétaire et financement** : le TOFE présente un déficit global base ordonnancement qui est par la suite ajusté par une série d'opérations comme la variation d'arriérés, le paiement de la période complémentaire pour aboutir au déficit global base caisse qui est en principe égal au total du financement. Cependant ce rapprochement

reste en partie artificiel puisqu'il en résulte un résidu (écart statistique) qui est ajouté au financement intérieur dans la partie autre financement non bancaire.

- Le rapprochement entre dette émise et dette détenue** : bien que pas complètement détaillé, il y a deux rapprochements publiés entre la dette émise et la dette détenue par les créanciers. La CAA publie chaque année un rapport sur la gestion de la dette avec la structure de l'encours de la dette extérieure par bailleur (cf. Graphique 1.5). Aussi, elle publie par trimestre un bulletin de la dette qui présente à la fois l'encours et les tirages effectués en infra-annuel. D'un autre côté, l'Agence Titres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA-Titres), qui appuie l'émission des titres de dette nationale dans les pays de l'UEMOA, publie dans son bulletin statistique trimestriel les encours des titres publics émis par le Bénin avec le montant total, la date d'émission, la maturité à l'émission, et le numéro d'identification des titres de créances international (ISIN). Par ailleurs, l'UEMOA impose que l'Agence UMOA-Titres produise un compte-rendu mensuel de la répartition de la détention des bons et obligations du Trésor béninois sur le marché secondaire, sur la base d'informations transmises mensuellement par les souscripteurs autorisés de ces titres (en particulier, les spécialistes en valeur du Trésor).⁵ Les normes de l'UEMOA précisent qu'il est de la responsabilité du Bureau national béninois de la BCEAO de diffuser largement ce compte-rendu. Les autorités ont préparé en 2021 un formulaire pour collecter ces informations et attendent la réponse des fournisseurs de données pour préparer le compte-rendu, bien qu'il n'y ait toujours pas de date précise pour la publication.

Graphique 1.5. Bénin : Dette extérieure par bailleur, 2019
(Pourcentage du Total)



Source : CAA et calcul de la Mission.

⁵ Article 17 du règlement n°06/2013/CM/UEMOA sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication ou de syndication avec le concours de l'agence UMOA-Titres.

20. Le rapprochement du financement et la variation du stock de la dette est préparé par les autorités mais n'est pas publié. Un cadre de calcul de l'ajustement stock-flux, c'est-à-dire l'écart entre la variation du stock de dette et le déficit, devrait être fourni avec une décomposition entre la variation du ratio de l'encours de la dette sur le PIB selon les flux générateurs d'endettement identifiés – déficit primaire, dynamique automatique de la dette (effets du taux d'intérêt et du taux de change) – et le résidu. L'ampleur de ce résidu déterminera la qualité de l'ajustement, peut être due à des facteurs tels que des changements de périmètre de la dette, à des requalifications ou à des allègements de dette. Les autorités béninoises ont réalisé en interne un exercice expérimental d'ajustement stock-flux de la dette. Cependant, les résultats de cet exercice n'ont pas été publiés.

1.3.3. Révisions historiques	Non applicable
-------------------------------------	-----------------------

21. La pratique de révisions majeurs et récurrentes du TOFE n'est pas réalisée. En effet, la révision de la série historique s'opère rarement. Occasionnellement, un ajustement des agrégats peut être réalisé, mais de manière minimale et avec un ordre de grandeur ne dépassant pas 0,1 pourcent du PIB.

22. Cependant cette pratique va subir un changement majeur dans un futur proche. Lors du basculement vers une comptabilité de droits constaté, le TOFE actuel préparé sur la base du MSFP 1986 va basculer vers un TOFE base MSFP 2001/2014. Ce changement majeur dans la méthodologie requiert un travail de documentation des changements et d'explication de ces variations. Les autorités, dans le cadre des travaux de migration vers le nouveau TOFE, vont aussi réviser la série historique des données. Il sera alors impératif que cette note accompagne la nouvelle version du TOFE pour fournir plus de clarté au public sur les changements méthodologiques et expliquer les différences constatées dans les données.

1.4. Intégrité de l'information financière

1.4.1. Intégrité statistique	Satisfaisante
-------------------------------------	----------------------

23. Les responsabilités de production et de publication des données statistiques sont clairement établies. Les statistiques de finances publiques sont produites par la Cellule de Suivi des Programmes Économiques et Financiers (CSPEF), rattachée au MEF, et celles du secteur réel par l'Institut National de la Statistique et de la Démographie (INStAD). La Direction Nationale de la BCEAO produit celles de la balance des paiements ainsi que les statistiques financières et monétaires. Toutes ces données sont majoritairement compilées et diffusées conformément aux

normes internationales reconnues.⁶ Aussi il existe le Comité PIB-TOFE⁷ qui a différentes missions, comme veiller à la production, à l'analyse et à la diffusion des statistiques de finances publiques cohérentes et fiables et veiller à la production, à l'analyse et à la diffusion des comptes nationaux trimestriels et annuels pour aider à faire les projections macroéconomiques et à les interpréter. Le secrétariat permanent du Comité PIB-TOFE est assuré par la CSPEF. Le Comité est appuyé par trois sous-comités techniques, à savoir, le sous-comité des Statistiques de Finances Publiques (SFP), le sous-comité des Statistiques du Secteur Réel et de l'Analyse Conjoncturelle (SRAC) et le sous-comité du Cadrage Macroéconomique et Budgétaire (CMB). Cependant il convient de noter une irrégularité des réunions et un faible niveau de mobilisation des membres de l'organe de pilotage du Comité PIB-TOFE alors que l'amélioration des statistiques nécessite des réformes et ajustements permanents et un degré d'implication élevé des autorités.

24. Le Bénin a adhéré au Système général de diffusion des données amélioré (e-SGDD).

Pour respecter ce système de diffusion en vigueur en matière de SFP, le Bénin s'est engagé à publier le TOFE trimestriel pour l'administration centrale avec un délai d'un trimestre et le TOFE annuel pour l'administration publique avec un délai de neuf mois. Malheureusement, ces engagements ne sont pas encore respectés actuellement. De plus, la situation trimestrielle de la dette de l'administration centrale dans un délai de deux trimestres devrait être publiée, ce qui n'est pas le cas. S'agissant de la diffusion des données sur internet,⁸ le Bénin s'est engagé « à présenter les données économiques et financières et les indicateurs issus des projections du modèle macroéconomique dans les "Indicateurs clés économiques", élargir la portée du TOFE pour inclure les collectivités locales et créer un site web pour permettre la publication de données et de métadonnées à moyen terme ». Cependant, il n'existe pas encore de calendrier de diffusion des données concernant le TOFE sur le site. Comme il est géré par l'INStAD, celle-ci communique un calendrier de diffusion préalable indiquant les dates de diffusion pour toutes les statistiques qui relèvent de sa responsabilité. Cependant, les statistiques qui ne sont pas sous l'égide de l'INStAD (SFP, BP, MSFM) ne sont pas incluses dans ce calendrier de diffusion. Par contre, les démarches sont déjà en cours à l'INStAD pour inclure, dans ce calendrier publié en début de chaque année, toutes les statistiques du Système Statistique National du Bénin concourant à l'actualisation de la Page Nationale Récapitulative des Données (PNRD). Aussi, l'INStAD prévoit-il de publier à titre de régularisation, avant la fin du troisième trimestre 2021, un calendrier de diffusion préalable plus inclusif.

⁶ Pour les statistiques du secteur réel, il s'agit du Système de la comptabilité nationale 2008 (SCN 2008) ; pour les statistiques monétaires, il s'agit du Manuel des statistiques financières et monétaires 2000 ; et pour les statistiques de la balance des paiements, il s'agit du Manuel de la balance des paiements et de la position extérieure globale, sixième version (MBP6).

⁷ Institué par le décret n°99-223 du 04 Mai 1999, et réorganisé par le décret modificatif n°2018-131 du 18 Avril 2018.

⁸ <https://dsbb.imf.org/e-gdds/country/BEN/summary-report>

1.4.2. Audit externe	Elémentaire
-----------------------------	--------------------

25. La Constitution révisée⁹ du Bénin a érigé la Chambre des comptes de la Cour suprême en Cour des comptes dotée des prérogatives d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) au sens de l'INTOSAI.¹⁰ Cette évolution a permis au Bénin de se mettre en conformité avec les directives communautaires de l'UEMOA qui prescrit la mise en place d'une CC dans chaque Etat membre. Ses compétences, sa composition, son organisation et son fonctionnement ont été fixés par la loi n°2020-38 du 30 décembre 2020 portant loi organique de la CC et ses premiers responsables ont récemment été nommés. Des actions ont été engagées pour la nomination des juges, la constitution des chambres et l'adoption de la loi sur les procédures.

26. En attendant que tous ses organes et procédures soient mis en place, la CC fonctionne dans les mêmes conditions que l'ancienne Chambre des comptes. A ce titre, outre ses missions juridictionnelles de jugement des comptes des comptables publics (à peu près 78 comptes de gestion lui sont soumis chaque année), elle élabore et publie chaque année un RELF et une DGC (en attendant de passer à la certification des comptes probablement à partir de 2023). La Cour des comptes établit tous les ans un rapport d'audit sur le décaissement des financements extérieurs, des rapports d'audit d'attestation de performance sur l'exécution des budgets programmes par les ministères sectoriels ayant fait la saisine, des rapports d'audit de tous les projets de la Banque mondiale, des rapports de contrôle de gestion de certains organismes et entreprises publics. Du fait qu'elle n'ait pas encore basculé à la certification des comptes, la CC n'est pas en mesure aujourd'hui d'émettre une opinion sur l'image fidèle et sincère des comptes de l'Etat.

27. Dans cette dynamique de mutation, des faiblesses persistantes et de nouveaux défis préoccupent. Celles-ci concernent notamment l'absence d'un rapport annuel d'activités, un dispositif peu efficace de suivi des recommandations des rapports d'audit et une action très limitée voire inexistante en matière de discipline budgétaire. A cela s'ajoute l'absence d'un plan d'action formel pour la réalisation des prérequis à la certification des comptes, y compris le renforcement des capacités des juges des comptes à ce nouveau métier, ainsi que les défaillances du site internet de la CC.

1.4.3. Comparabilité des données financières	Satisfaisante
---	----------------------

28. Les prévisions et l'exécution budgétaire ainsi que les comptes finaux sont présentés d'une façon comparable avec des rapprochements publiés. Le RAPEX présente un aperçu

⁹ Loi n°2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin, notamment en son article 134-3.

¹⁰ International Organization of State Audit Institutions.

entre les prévisions budgétaires et l'exécution pour les principaux agrégats budgétaires (cf. Tableau 1.6). Le Rapport de fin d'année présente cette comparaison sur base engagement. Un rapprochement entre l'exécution budgétaire et les comptes finaux est préparé dans le cadre de l'envoi du CGAF à la CC et certains éléments sont repris et publiés dans le RELF.

Tableau 1.6. Bénin : Illustration de la comparaison entre les prévisions et réalisations budgétaires dans le RAPEX, Décembre 2020

(Millions de FCFA)

Nature des dépenses	2019			2020			Ecart	
	Prévisions annuelle	Engagement	Taux (%)	Prévisions annuelle	Engagement	Taux (%)	Valeur	Taux
Charges financières de la dette publique	153,900	139,372.7	90.6	189,300	176,282.9	93.1	36,910.2	26.5
Dépenses de personnel	374,750	367,036.6	97.9	393,800	396,679.0	100.7	29,642.4	8.1
Dépenses d'acquis de biens et services	94,722	94,700.3	100.0	187,980	104,435.3	55.6	9,735.3	10.3
Dépenses de transferts	201,117	174,459.2	86.7	265,144	256,752.0	96.8	82,292.8	47.2
Total	824,489	775,569	94.1	1,036,224	934,149	90.1	158,580.7	20.4

Source : DGB, RAPEX décembre 2020.

29. Le rapprochement entre les données budgétaires et les statistiques financières n'est pas publié. En effet, Le TOFE est préparé à partir des données budgétaires par le biais des tableaux de passage. Cependant, ces tableaux de passage ne sont pas publiés et il n'y a pas de diffusion des notes explicatives des différents ajustements opérés.

Conclusions et recommandations

30. Des marges de progrès existent encore dans l'élaboration et la diffusion des données financières en tenant compte des efforts des dernières années dans la publication des données.

- Les rapports annuels et infra-annuels sur l'exécution budgétaire fournissent une vue d'ensemble des opérations liées au budget de l'Etat ainsi que des informations supplémentaires, quoique non consolidées sur les autres acteurs du secteur public. Cependant, cette information reste limitée sur les statistiques financières de l'Etat.
- Le TOFE présente un champ de couverture d'institution limité et se focalise uniquement sur la production d'une situation des opérations mais aucun rapport ne présente un aperçu du bilan au moins financier de l'Etat.
- La mission reconnaît l'effort dans la mise en place des réformes permettant l'amélioration du champ de couverture des données financières et l'établissement d'une comptabilité patrimoniale. Cependant, l'établissement d'un bilan financier pourra être réalisé et les résultats diffusés avant le basculement complet à la comptabilité en droits constatés. L'information existante permettra l'élaboration de ce bilan financier, bien que de façon incomplète. Il sera perfectionné avec l'amélioration de la qualité des données sources collectées.

31. L'effort de modernisation de la fonction d'audit externe est bien noté et pourra permettre dans le futur proche de s'aligner sur les normes internationales en la matière.

L'effort remarquable des autorités à publier les états financiers audités dans les délais acceptables s'est heurté ces trois dernières années à une défaillance dans la logistique de la publication à la CC. En effet, la date de publication des états financiers audités n'est pas clairement indiquée dans les textes actuels, ce qui conduit à la confondre avec celle du dépôt du PLR au Parlement. De son côté, la CC n'est pas en mesure aujourd'hui de donner une opinion sur l'image fidèle et sincère des comptes de l'Etat du fait qu'elle n'ait pas encore basculé à la certification des comptes en raison de l'absence des états financiers préparés selon une comptabilité patrimoniale.

32. Concernant ce pilier du Code, deux recommandations majeures sont proposées :

- **Recommandation 1.1 : Accélérer le processus d'amélioration du champ de couverture, de la production, et de la diffusion des statistiques des finances publiques.**
 - Elargir le champ de couverture du TOFE actuel à l'ensemble des structures de l'administration publique pour l'information disponibles au sein du MEF : cet exercice pourra commencer par la présentation des recettes et dépenses et enrichir au fur et à mesure le TOFE par les éléments du financement une fois que les informations seront disponibles.
 - Améliorer la production du TOFE en réduisant l'écart statistique et produire des notes explicatives sur la méthodologie d'élaboration et les données sources utilisées.
 - Débuter l'exercice d'élaboration et de publication au moins d'un bilan financier annuel pour l'administration budgétaire centrale : une suggestion est présentée dans l'annexe II pour élaborer un tel bilan même si la comptabilité patrimoniale n'est pas encore mise en place.
 - Diffuser le TOFE base MSFP 2001/2014 : Même si les travaux sont en train d'être pilotés et la qualité de l'information n'est pas encore optimale, il s'agit de commencer à informer le public de l'existence de telles informations par anticipation au basculement complet vers le TOFE base MSFP 2001/2014 (à portée de main).
 - Diffuser une note et un tableau de passage entre les deux méthodologies (données budgétaires et statistiques financières) qui permettront de faciliter la compréhension de la nouvelle présentation.
- **Recommandation 1.2 : Améliorer la reddition et l'audit externe des comptes de l'Etat, ainsi que les délais de diffusion de leur certification.**
 - Améliorer la périodicité et la ponctualité des rapports d'exécution budgétaire sur la base du système d'information, et explorer la possibilité de publier des rapports d'exécution budgétaire trimestriels et mensuels avec un délai d'un mois après la période de référence.

- Accélérer le processus d'opérationnalisation de la nouvelle CC notamment en mettant en place ses organes et ses procédures, en renforçant les capacités des juges des comptes au métier de certification, en opérationnalisant son site internet et en corrigeant les insuffisances constatées dans la mise en œuvre de ces attributions.

S'inscrire à moyen-terme dans un processus de raccourcissement à 6 mois du délai de publication des comptes annuels de l'Etat audités, comme le suggèrent les bonnes pratiques internationales.

Tableau 1.7. Bénin : Cartographie des enjeux – Pilier I (Information financière)

Principe		Évaluation	Importance	Rec.	
1.1. Couverture	1.1.1	Couverture des institutions	Inexistante. Aucun rapport ne présente l'ensemble des données budgétaires de l'administration centrale d'une façon consolidée. L'information sur les flux est éparpillée entre plusieurs documents budgétaires.	Elevée. Les dépenses des entités du secteur public qui ne sont pas couvertes par le TOFE sont estimées à peu près 8 pourcent du PIB.	1.1.1
	1.1.2	Couverture des stocks	Inexistante. Au-delà des informations liées à la dette publique, aucune information n'est publiée sur les actifs et passifs de l'Etat.	Elevée. Les actifs de l'administration centrale sont estimés à 90 pourcent du PIB. Une vue d'ensemble du patrimoine est importante pour mieux apprécier la situation financière.	1.1.3
	1.1.3	Couverture des flux	Elémentaire. Le TOFE couvre les recettes, dépenses et financements sur une base caisse modifiée	Moyenne. Capturer les recettes et dépenses en droits constatés ainsi que les autres flux économiques aidera à fournir une meilleure compréhension des finances de l'Etat.	1.1.4
	1.1.4	Couverture des dépenses fiscales	Satisfaisante. Le rapport annuel sur les dépenses fiscales est annexé au projet de la Loi de finances. L'estimation est présentée par régime fiscal, secteur et bénéficiaire.	Moyenne. Les dépenses fiscales sont évaluées à un niveau faible d'environ 2,6 pourcent du PIB en 2019. Ce niveau peut s'accroître avec l'amélioration de la couverture de l'évaluation.	
1.2. Fréquence / actualité	1.2.1	Fréquence des rapports en cours d'exercice	Elémentaire. Rapport sur l'exécution budgétaire est produit trimestriellement dans un délai ne dépassant pas les 90 jours.	Moyenne. Les rapports en cours d'exercice sont produits régulièrement mais il existe une marge d'amélioration de la périodicité et de la ponctualité.	1.2.1
	1.2.2	Délai de publication des états financiers annuels	Elémentaire. Le RELF et la DGC sont élaborés dans le délai de 9 mois par la Cour des comptes mais ne sont publiés qu'après 12 mois.	Moyenne. Le délai de publication va au-delà de délai d'émission du rapport d'audit dû à une défaillance logistique vite rattrapable.	1.2.3
1.3. Qualité	1.3.1	Classification	Avancée. Différents rapports financiers contiennent des classifications économique, fonctionnelle, administrative et programmatique selon les normes internationales.	Faible. Il conviendra d'accélérer le basculement vers le nouveau TOFE pour mettre en place une classification économique basée sur le MSFP 2001/2014.	
	1.3.2	Cohérence interne	Satisfaisante. Un rapprochement entre le solde budgétaire et le financement est présenté dans le TOFE tandis que le rapprochement de la dette émise et dette détenue est publié par la CAA dans le rapport annuel sur la gestion de la dette.	Moyenne. L'intégration des stocks et flux ne sera possible qu'une fois la mise en place de la comptabilité des droits constatés est rendue effective.	1.1.2
	1.3.3	Révisions historiques	Non-applicable. Des révisions majeures ne sont pas opérées pour les statistiques financières.	Faible. La révision des chiffres du TOFE est estimée à moins de 0,1 pourcent du PIB.	
1.4. Intégrité	1.4.1	Intégrité statistique	Satisfaisante. Les SFP sont produites par la CSPEF, rattachée au MEF et sont divulguées selon les normes internationales du système général de diffusion des données (e-SGDD)	Faible. Il conviendra d'améliorer la fréquence de diffusion de ces données selon le SGDD.	
	1.4.2	Audit externe	Elémentaire. La Cour des comptes a le statut d'une institution supérieure de contrôle des finances publiques et publie un rapport d'audit sur la fiabilité des états financiers.	Elevée. Le basculement vers une certification des comptes est prévu pour 2023, mais les prérequis ne sont pas encore réalisés.	1.2.2
	1.4.3	Comparabilité des données financières	Satisfaisante. Une comparaison entre les prévisions et réalisation budgétaires est publiée ainsi que le rapprochement entre les prévisions et comptes finaux de l'Etat.	Elevée. Le rapprochement entre les données budgétaires et statistiques est important en vue du basculement vers un TOFE basé sur MFSP 2001/2014.	1.1.5

II. PRÉVISION FINANCIÈRE ET BUDGÉTISATION

Les budgets et les prévisions financières qui leur servent de base doivent énoncer clairement les objectifs budgétaires et les politiques visées par l'administration, et présenter des projections exhaustives, actuelles et crédibles de l'évolution des finances publiques.

30. Cette section évalue la qualité des pratiques béninoises en matière de prévisions financières et de budgétisation au regard du Code de transparence des finances publiques du FMI. L'analyse et la discussion abordent quatre domaines :

- i. L'exhaustivité de la loi de finances et de la documentation budgétaire ;
- ii. La clarté du processus budgétaire ;
- iii. L'orientation des politiques budgétaires ; et
- iv. La crédibilité des prévisions financières.

31. Les principaux textes législatifs, prévisions macro-économiques et documents budgétaires consultés au cours de la mission sont présentés dans le Tableau 2.1.

Tableau 2.1. Bénin : Prévisions financières et documents budgétaires

Intitulé du document	Contenu	Date / fréquence de publication
Cadre législatif et réglementaire		
Constitution (Loi n°2019-40 portant révision de la loi 90-32)	Loi fondamentale, elle définit les matières qui relèvent du domaine de la loi, définit les rôles et responsabilités respectifs de l'exécutif et du législatif en matière budgétaire et financière, édicte les grands principes encadrant les finances publiques	1990 révisée en 2019
Loi organique relative aux lois de finances – LOLF (Loi n°2013-14)	Elle fixe les règles relatives au domaine, à la classification, au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances et détermine dans quelles conditions est arrêtée la politique budgétaire, à moyen terme, pour l'ensemble des finances publiques.	27 septembre 2013
Loi portant Code des marchés publics (loi n°2017-04)	Elle fixe les règles régissant la passation des marchés publics et des délégations de service public, ainsi que l'exécution et le contrôle des marchés publics	19 octobre 2017
Loi portant cadre juridique des PPP (Loi n°2016-24)	Elle détermine les principes fondamentaux relatifs à la conclusion de contrats de partenariat public-privé et fixe le régime juridique de la conclusion, de l'exécution, des modalités, de contrôle et de la fin des contrats de partenariat public-privé	11 octobre 2016
Décret n°2015-035 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin	Il édicte les grands principes de transparence qui encadrent la gouvernance financière publique	2013
Décret n°2014-041 portant élaboration du tableau des	Il définit les modalités de présentation des opérations financières de l'Etat	31 décembre 2014

Intitulé du document	Contenu	Date / fréquence de publication
opérations financières de l'Etat (TOFE)		
Décret n°2020-495 du portant approbation du calendrier du déroulement des travaux budgétaires	Il fixe les principales étapes et échéances de préparation du budget de l'Etat	07 Octobre 2020
Arrête portant fixation du planning des taches relatives à l'élaboration de la loi de finances et du budget pluriannuel	Il identifie les structures administratives intervenant dans le processus de préparation du budget (structures pilotes et structures associées), les étapes de préparation du budget et les tâches spécifiques, ainsi que les livrables attendus et leurs échéances	Chaque année
Décret n°2020-497 portant attributions et modalités de nomination des responsables de programme	Il fixe les attributions et les modalités de nomination des responsables de programmes par les ministres et chefs des institutions.	7 octobre 2020
Décret n°2014-794 portant nomenclature budgétaire de l'Etat	Il fixe les principes fondamentaux de présentation des opérations du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et des budgets annexes	31 décembre 2014
Décret n°2018-131 du 18 avril 2018 modifiant le décret n°99-223 du 04 mai 1999	Il porte création, attributions, composition et fonctionnement du Comité Produit intérieur Brut- Tableau des Opérations Financières de l'État (PIB-TOFE).	18 avril 2018
Documents budgétaires		
Plan national de développement (PND)	Document de référence de politique national de développement	2018-2025/ en principe tous les 7 ans
Programme de croissance et de développement durable (PC2D)	Cadre d'opérationnalisation du PND sur la période 2018-2021	2018-2021
Programme d'action du gouvernement (PAG)	Plan d'action du gouvernement pour le développement, dont les axes ont été intégrés dans le PND	2016-2021
Notes de conjoncture	Ils établissent la situation économique et financière et les perspectives	Trimestriel ou mensuel
Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)	Il est préparé en amont du débat d'orientation budgétaire du Parlement. Il s'inscrit dans une perspective triennale et présente un cadrage macro-budgétaire sur les trois prochaines années qui se doit de respecter les critères de convergence de l'UEMOA	Juin de chaque année et actualisé en septembre/octobre
Programme d'investissement public (PIP)	Il fournit le coût total de chaque projet d'investissement budgétisé ainsi qu'une chronique de décaissement sur les trois années à venir	Juin de chaque année
Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD)	C'est le document de budget de programme de chaque ministère	Juin de chaque année
Projet annuel de performance (PAP)	Document dans lesquels les responsables des programmes définissent les objectifs et les résultats (assortis d'indicateurs) sur lesquels ils s'engagent.	Octobre de chaque année
Rapport annuel de performance (RAP)	C'est le pendant du RAP, traduisant la performance réalisée par les responsables de programme	Juin de chaque année
Projet de loi de règlement (PLR) et rapport de présentation, et LR	Il rend compte et clôture l'exécution du budget de l'année n-1	Octobre de chaque année

Intitulé du document	Contenu	Date / fréquence de publication
Projet de loi de finance initiale (PLFI) et rapport de présentation	Il présente le projet de budget de l'exécutif destiné au Parlement. Il est accompagné d'un rapport de présentation, d'annexes explicatives, et du rapport économique et financier	Octobre de chaque année
Projet de loi de finances rectificatives (PLFR) et rapport de présentation	Il intervient en cours d'année et modifie les autorisations budgétaires de la LFI. Il est accompagné d'annexes légaux et des justificatifs de sa soumission au Parlement	Ponctuel
Rapport économique et financier (REF)	Il présente la situation économique et financière de l'Etat au moment de la présentation du PLFI	Octobre de chaque année
LFI votée et promulguée	Le budget annuel initial de l'Etat	Décembre de chaque année
LR votée et promulguée	Le règlement du budget de l'Etat au titre de l'année écoulée	Décembre de chaque année
LFR votée et promulguée	Le budget annuel de l'Etat révisé	Ponctuel
Documents d'information du citoyen (budget citoyen, bande dessinée, spots télévisés, alphabétisation budgétaire, etc.)	Ces documents concis qui utilisent un langage accessible afin d'informer le citoyen sur des problématiques budgétaires qui le concernent tout particulièrement	Continu dans l'année
Plan de trésorerie annuel	Document traduisant la soutenabilité du financement du budget soumis au Parlement	Octobre de chaque année
Décret de report	Il autorise l'utilisation de certains crédits non utilisés de l'année écoulée en plus des dotations votées par le Parlement	Mars de chaque année
Rapport sur l'exécution du budget (RAPEX)	Compte rendu trimestriel de l'exécution du budget de l'Etat	Trimestriel
Rapport de fin d'année (RFA)	Compte rendu annuel de l'exécution du budget	Mars de chaque année
Rapport de fin de gestion	Il fait entre autres la synthèse de la performance des ministères par programme	A mi-année et en fin d'année
Documents de convergence Communautaire et régionale	Documents d'analyse macroéconomique qui décrivent la situation économique et financière récente et les perspectives à moyen terme, en cohérence avec les objectifs de convergence dans le cadre de la surveillance multilatérale de l'UEMOA et de la CEDEAO	Annuel/semestriel

Source : La Mission.

2.1. Exhaustivité et vision complète

2.1.1.	Unité budgétaire	Avancée
--------	------------------	---------

32. La documentation budgétaire fournit les informations sur les recettes, les dépenses et toutes les opérations de financement de toutes les entités de l'administration centrale sur une base brute. La loi de finance initiale (LFI) et ses annexes budgétaires présentent l'ensemble des recettes fiscales, non fiscales (y compris les recettes propres des administrations), les recettes exceptionnelles ainsi que les dons-projets et les prêts pour l'ensemble de 33

ministères et institutions constitutionnelles. Quant aux dépenses, elles sont présentées par nature économique, administrative, par programme et par fonction. Les informations sur les recettes et dépenses des différents comptes spéciaux du Trésor sont également disponibles.

33. Les informations budgétaires et financières des autres entités publiques sont également disponibles. Le DPBEP contient une section sur les recettes globales propres et transferts de l'État aux collectivités locales ainsi que leurs dépenses agrégées par nature.¹¹ Des informations sont également disponibles pour les deux organismes de sécurité sociale que sont la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et le Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB).¹² Les DPBEP 2020-2022 et 2021-2023 contiennent des informations sur les Établissements publics à caractère administratif (EPA). Par ailleurs, le projet de budget 2021 a été accompagné d'un rapport global des recettes et dépenses des EPA qui couvre la période 2017-2020 et expose sous forme agrégée les dépenses des EPA et leurs recettes, tout en distinguant les subventions d'exploitation et d'investissements reçues de l'État au cours cette période. Cependant, les autres source de financement des EPA (recette propres, financement des bailleurs, prêts) ne sont pas spécifiées.

2.1.2.	Prévisions macroéconomiques	Satisfaisante
---------------	------------------------------------	----------------------

34. Les prévisions des grandes variables macroéconomiques et leurs hypothèses sous-jacentes sont présentées dans la documentation budgétaire. Ces informations sont publiées par la DGAE dans une perspective (i) annuelle dans le rapport économique et financier (REF) ; et (ii) pluriannuelle dans le DPBEP, d'abord en juin pour le débat d'orientation budgétaire (DOB), puis en septembre dans une version actualisée pour être annexé au projet de loi de finances initiale (PLFI). L'encadré 2.1 présente le contenu de ces deux documents.

Encadré 2.1. Informations sur les prévisions des grandes variables macroéconomiques dans le DPBEP et le REF

Le DPBEP couvre une analyse des tendances économiques récentes, l'analyse de la situation de l'année en cours et les résultats des projections sur les quatre comptes macroéconomiques. Les indicateurs projetés couvrent le taux de croissance du PIB, l'inflation et les soldes de la balance des paiements et leurs composantes. Le TOFE prévisionnel qui fait partie intégrante du DPBEP présente les hypothèses en matière d'engagements financiers des bailleurs. Le modèle de cadrage macroéconomique utilisé couvre les 4 comptes et fournit des résultats cohérents sur l'ensemble des secteurs économiques. Le DPBEP 2022-2024 publié en fin juin 2021 comprend les perspectives économiques et financières sur la période 2022-2024.

Le REF présente les évolutions récentes de l'environnement international et sous régional, fait un retour sur les prévisions macroéconomiques réalisées au premier semestre de l'année, présente l'exécution des finances publiques et expose les perspectives économiques et financières en mettant en exergue les grandes options du projet de loi de finances.

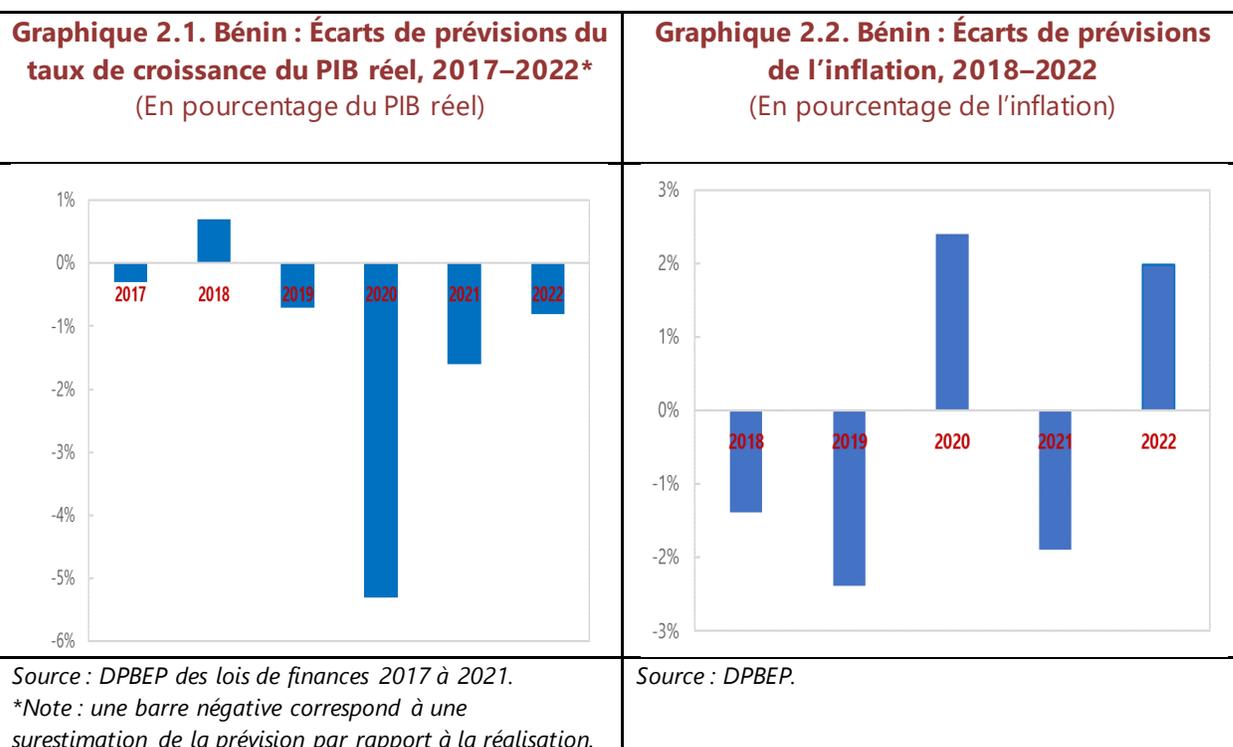
¹¹ Une note analytique sur les finances locales est ainsi annexée au PLF.

¹² Informations sur les recettes et dépenses du FNRB sont contenues aussi dans la LFI.

Comme plusieurs autres indicateurs influencent la politique et l'exécution budgétaires (termes de l'échange, taux de change, taux d'intérêt, etc.), il convient d'envisager une extension progressive du champ des variables macroéconomiques présentées dans ces rapports.

Source : DPBEP et REF.

35. Les tendances des composantes des variables macroéconomiques et des hypothèses ne sont toutefois pas expliquées. Les évolutions des différentes composantes du PIB et des soldes de la balance des paiements ne sont pas analysées dans le DPBEP. De même, les sous-jacents aux principales hypothèses macroéconomiques ne sont pas mis en exergue. On note sur le graphique 2.1 une tendance à une surestimation des taux de croissance entre le résultat final et le taux de croissance ayant présidé à l'établissement de la loi de finances. L'écart paraît plus important lorsque l'on analyse les projections triennales. Les écarts d'inflations (mesurés par le déflateur du PIB) sont également forts (de 1 à 2 pourcent en écart absolu) (cf. Graphique 2.2).

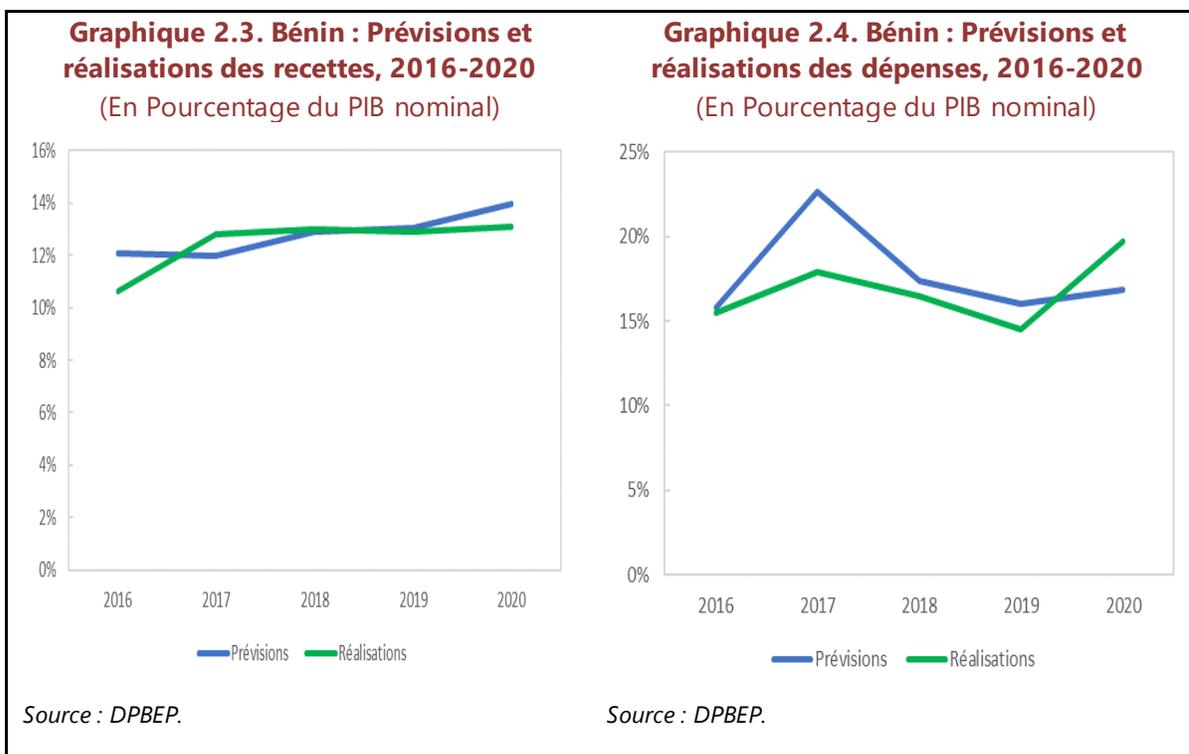


2.1.3. Cadre budgétaire à moyen terme	Avancée
--	----------------

36. Le DPBEP et le DPPD sont les documents support du cadrage budgétaire à moyen terme. Le DPBEP contient les prévisions globales des recettes, des dépenses et des financements sur un horizon de trois ans. Les prévisions de dépenses à moyen terme contenues dans le DPBEP sont présentées par grandes natures (titres budgétaires) et par fonction. Le document contient aussi une synthèse des résultats budgétaires des deux exercices précédents. Le DPBEP est adopté en Conseil de Ministres et soumis au DOB au Parlement en juin, accompagné des documents de

programmation pluriannuelle de dépenses (DPPD) des ministères, développés sur la base des enveloppes sectorielles tendanciennes.

37. Sur la base des orientations du Parlement, les enveloppes indicatives sont communiquées aux ministères pour leur permettre de finaliser les DPPD. La Direction générale du budget (DGB) notifie aux ministères des enveloppes triennales au moment de l'envoi de la lettre de cadrage¹³. Sur la base de ces enveloppes indicatives, les ministères sectoriels finalisent leurs DPPD qui traduisent les plans stratégiques et le budget de programme des ministères et présentent les dépenses de chaque ministère, sur les trois ans à venir, par programme, nature administrative, nature économique, par fonction et par source de financement. De plus, les dépenses pluriannuelles par ministère, par programme et par nature économique sont présentées dans des tableaux matriciels croisés des classifications. Tous ces documents sont soumis au Parlement en annexe au PLFI et publiés sur le site internet de la DGB. Enfin, comme les graphiques 2.3 le démontrent, il n'y a pas eu d'écarts substantiels entre les prévisions et les réalisations des recettes pendant la période 2016-2020. Cependant le taux d'exécution des dépenses a été généralement plus faible que les prévisions sur la période 2016-2020 (cf. Graphique 2.4).



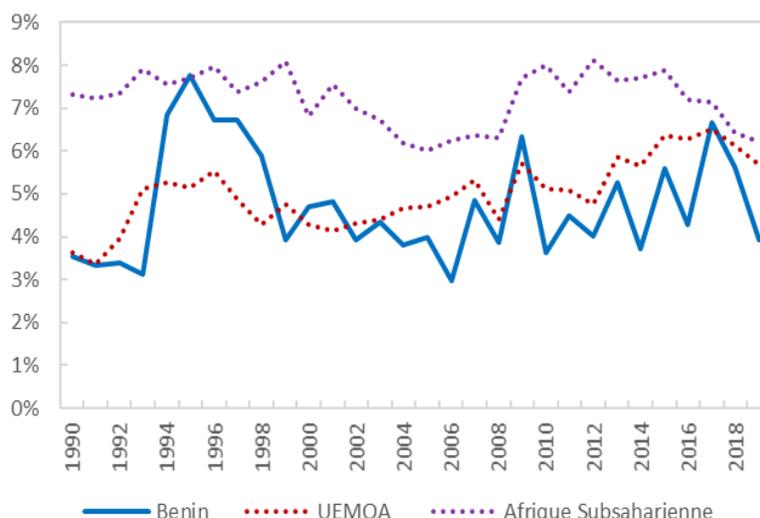
¹³ Pour l'année 2022, et à titre d'expérimentation, les enveloppes ont été communiqués électroniquement à travers le système informatique de gestion des finances publiques.

38. Le Bénin consacre une part moins élevée de son PIB à

l'investissement public par rapport aux pays de la zone et de l'Afrique Subsaharienne. Entre 1990 et 2019, l'investissement public moyen a été de 7,4 pourcent du PIB légèrement inférieur à la moyenne de 7,9 pourcent du PIB constatée au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur la même période (Graphique 2.5).

Graphique 2.5. Bénin : Investissement public ; comparaison régionale

(En pourcentage du PIB nominal)



Source : Perspectives de l'économie mondiale et estimation des services du FMI.

39. La gestion des investissements publics au Bénin a connu des avancées importantes.

Les différentes étapes du cycle de vie du projet (programmation, budgétisation, exécution et suivi-évaluation) ainsi que les procédures techniques et organisationnelles de la gestion des investissements publics sont formalisées dans le cadre du décret n°2019-193 du 17 juillet 2019. De plus, un manuel de gestion des investissements publics qui définit les modalités concrètes de mise en œuvre de ce décret a été finalisé en décembre 2018. La budgétisation des investissements a été insérée dans la procédure budgétaire annuelle et une récente réforme qui a fusionné les compétences de la Direction générale du budget (DGB) et de la Direction générale de la programmation et du suivi des investissements publics (DGPSIP), permettra d'améliorer la coordination des exercices et partant, de renforcer l'unité budgétaire. Enfin, depuis 2020 une plateforme géoréférencée de programmation et de suivi des projets d'investissements a été mise en place. L'outil permet notamment la programmation des projets ainsi que le suivi de l'exécution financière et physique.

40. Le Ministère du plan et du développement (MPD) élabore chaque année un programme d'investissement public (PIP) triennal glissant, ventilant les dépenses en capital par ministère.

Le PIP présente : i) le coût total du projet, mis à jour annuellement ; ii) les dépenses cumulatives du projet ; iii) les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) pour l'année suivante ; et iv) une chronique de décaissements sur les trois années à venir. Le PIP est présenté au Parlement en annexe au PLF, en même temps qu'il est publié dans

le portail du MPD et de la DGB. Depuis 2021, la plateforme des investissements est accessible au public.¹⁴

41. Les mécanismes d'évaluation ex-ante, comprenant une analyse des coûts-avantages, et de sélection des projets se sont améliorés mais l'information mise à la disposition du public reste limitée. Le nouveau décret encadrant la gestion des investissements publics consacre le caractère obligatoire de l'évaluation ex-ante des projets inscrits au PIP (Art. 7). De fait, depuis la loi de finances de 2018, aucun projet n'est inscrit dans le PIP s'il n'a fait l'objet d'une étude de faisabilité préalable comprenant une analyse des coûts-avantages. Cependant, cette analyse reste perfectible. À cet égard, le gouvernement a mis en place un Fonds de préparation et de gestion des projets doté de 2 milliards de FCFA en 2021 ainsi qu'un Fonds d'études de faisabilité qui prévoit 7 milliards de FCFA pour 2021 et a développé récemment avec l'appui de la GIZ, un manuel pour la réalisation des études de faisabilité. En outre, les critères de sélection des projets ont été affinés pour assurer la budgétisation des projets suffisamment préparés et matures. La sélection des projets est faite en deux étapes à savoir le pré-arbitrage qui consiste en une évaluation technique des projets et l'arbitrage plutôt de nature politique. Les critères de sélection distinguent les critères pour les nouveaux projets et ceux pour les projets en cours permettant d'apprécier l'état d'exécution des projets et décider de leur éventuelle annulation dans le PIP. Néanmoins, les études ou les fiches de synthèse des études ainsi que les critères de sélection des projets d'investissements ne sont pas publiés.

42. Le Code des marchés publics exige que les grands projets fassent l'objet d'un processus de commande publique ouvert et transparente. Conformément aux dispositions de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des marchés publics (MP), pour les MP dont les montants sont supérieurs au seuil de passation des MP, l'appel d'offres ouvert est la règle (Art. 31). L'article 63 du même Code dispose que les MP sont portés à la connaissance du public par insertion dans le journal des MP ou toute autre publication nationale ou internationale ainsi que par mode électronique. L'article 18 du code réaffirme la création de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) en tant qu'organe de régulation de la commande publique ayant dans ses attributions le règlement non juridictionnel des litiges nés à l'occasion de la passation des MP. Conformément à l'article 138 du Code des MP, elle doit rendre sa décision dans un délai de sept (07) jours ouvrables à compter de la date de clôture de l'instruction du recours.

43. Les dispositions du Code des MP semblent être effectivement appliquées. Les plans de passation de marchés de 256 autorités contractantes sont publiés dans le portail des MP. Le journal des MP est disponible en ligne¹⁵ et contient aussi les avis d'adjudication des MP. Les décisions de recours sont publiées dans le site internet de l'ARMP¹⁶. Enfin, selon les dernières

¹⁴ Cependant certaines informations de la plateforme restent accessibles seulement après inscription et autorisation préalable comme par exemple la spatialisations des investissements publics.

¹⁵ <https://www.marches-publics.bj/journal-des-marches-publics>

¹⁶ <https://www.arpmp.bj/>

statistiques de 2020 publiées sur le portail des MP, la plupart des marchés dont les montants sont supérieurs au seuil de passation des MP (et par extension la plupart des grands projets d'achats publics) ont été exécutés à la suite d'appels d'offres ouverts qui représentent 14,5 pourcent du nombre total des marchés passés et 68,3 pourcent du montant de ces marchés en 2020. Les PPP suivent un processus de programmation et de passation de marchés distinct. Selon l'article 18 de loi n°2016-24 du 11 octobre 2016 portant cadre juridique des PPP, ceux-ci sont soumis soit à un appel d'offre international, passés par entente directe ou à la suite d'offres spontanées. Cependant, selon les autorités, aucun contrat PPP n'a été conclu jusqu'à présent.

2.2. Rigueur du processus budgétaire

2.2.1.	Législation budgétaire	Avancée
--------	------------------------	---------

44. Le cadre juridique des finances publiques du Bénin définit clairement le processus de préparation et d'adoption du budget, les contenus des lois de finances et les rôles respectifs des pouvoirs exécutif et législatif. En application de la directive de l'UEMOA n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'espace UEMOA, le Bénin a adopté la loi n°2013 du 27 septembre 2013 portant Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette loi définit, entre autres : i) le contenu des lois de finances (loi de finances initiale (LFI), loi des finance rectificative (LFR) et loi de règlement (LR)) ; ii) les grandes étapes du processus de budgétisation et d'adoption (débat d'orientation budgétaires (DOB), préparation, dépôt et vote du PLF, et promulgation de la loi de finances) ; et iii) les rôles et responsabilités respectifs des pouvoirs exécutif et législatif (cf. Tableau 2.2). La LOLF est conforme à la Constitution de la République du Bénin¹⁷ qui fixe les principales règles encadrant la présentation et l'adoption des lois de finances, notamment : i) l'initiative des lois qui appartient concurremment au président de la République et aux membres de l'Assemblée Nationale (art.105) ; ii) les principes généraux relatifs au pouvoir d'amendement des députés de la loi de finances (article 107) ; iii) le contenu, le délai de dépôt et la procédure de vote du projet de loi de finances initiale (article 109) et ; iv) les circonstances particulières d'établissement du budget par voie d'ordonnance ou d'autorisation de douzièmes provisoires (articles 68, 110 et 111).

Tableau 2.2. Bénin : Principes d'élaboration et d'adoption des lois de finances contenus dans la LOLF

Principes	Articles	Objet
Grandes échéances	• Art. 59	• Dépôt du DPBEP à l'Assemblée Nationale pour le DOB
	• Art. 61	• Dépôt du PLFI à l'Assemblée Nationale & délai d'adoption
	• Art. 66	• Dépôt de la loi de règlement à l'Assemblée Nationale & délai d'adoption

¹⁷ Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 modifiée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019.

Présentation et contenu des lois de finances	• Art. 47, 48 & 49	• Présentation et contenu des lois de finance initiales et ses annexes
	• Art. 50 & 51	• Contenu des lois de finance rectificatives et condition de dépôt
	• Art. 52, 53 & 54	• Objectifs, contenu et annexes des lois de règlements
Responsabilités	• Art. 55	• Rôle du MEF pour l'élaboration du projet de loi de finance et rôle d'adoption du Conseil de Ministres
	• Art. 62	• Pouvoir d'amendement de l'Assemblée Nationale ¹⁸
	• Art. 64	• Modalités de vote du budget
	• Art. 65	• Promulgation et mise en œuvre de la loi de finance

Source : LOLF.

45. Un calendrier de préparation du budget de l'Etat est décliné chaque année dans le cadre d'un planning des tâches relatif à l'élaboration du PLFI et du DPBEP/DPPD.

Conformément au décret n°2020-495 du 07 Octobre 2020 portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires¹⁹, le Ministère de l'Economie et des Finances prend chaque année un arrêté fixant le planning des tâches relatives à l'élaboration des DPBEP/DPPD et du PLFI. Le planning identifie les structures administratives intervenant dans le processus de préparation du budget (structures pilotes et structures associées), les étapes de préparation du budget et les tâches spécifiques, ainsi que les livrables attendus et leurs échéances. Cet arrêté est publié au plus tard au mois de février sur le portail de la DGB.

2.2.2.	Actualité des documents budgétaires	Satisfaisante
---------------	--	----------------------

46. Les dispositions légales en matière de soumission, adoption et promulgation des documents budgétaires ont été respectées sur la période 2019-2021. Selon l'article 105 de la Constitution de la République du Bénin telle que modifiée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019, l'Assemblée Nationale est saisie du PLFI au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre, correspondant à trois mois avant le début de l'exercice budgétaire. En conformité avec la LORF, l'Assemblée Nationale dispose jusqu'au 31 décembre de l'année pour examiner et voter le budget. Le Président est censé promulguer la loi de finance avant le début de l'exercice budgétaire qui est fixé au 1^{er} Janvier. Ces délais ont toujours été respectés au cours de la période 2018-2021 (cf. Tableau 2.3). Par ailleurs, la LOLF a introduit le débat d'orientation budgétaire (DOB) au cours duquel le Parlement analyse et débat sur le DPBEP, ainsi que sur les orientations des DPPD. Cette étape offre aux parlementaires un aperçu de l'évolution de la

¹⁸ L'Assemblée Nationale peut supprimer ou réduire une dépense ou créer ou accroître une recette.

¹⁹ Le décret n°2020-495 du 07 Octobre 2020 abroge les dispositions du décret n° 2011-554 du 24 août 2011 portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires et toutes autres dispositions antérieures contraires.

situation budgétaire et des besoins de crédits du gouvernement, en amont du PLFI, tout en facilitant son analyse.

47. La mise à disposition au public du PLFI et ses annexes en octobre, permet de leur donner suffisamment de temps pour examiner la documentation budgétaire. Le PLFI, dès son dépôt à l'Assemblée Nationale, est publié sur le site internet de la DGB. Par ailleurs, après promulgation, la loi de finance est publiée dans le Journal Officiel de la République et sur le portail de la DGB où ses annexes sont également disponibles.

Tableau 2.3. Bénin : Les grandes échéances du PLFI au cours des trois dernières années

	Transmission à l'Assemblée Nationale	Publication du PLF	Approbation par l'Assemblée Nationale	Promulgation	Publication de la LFI
PLF 2019	05 octobre 2018	11 octobre 2018	20 décembre 2018	28 décembre 2018	17 janvier 2021
PLF 2020	25 septembre 2019	18 octobre 2019	19 décembre 2019	27 décembre 2019	08 janvier 2021
PLF 2021	07 octobre 2020	20 octobre 2020	8 décembre 2020	24 décembre 2020	21 Janvier 2021

Source : DGB et Secrétariat General du Gouvernement.

2.3. Orientation des politiques budgétaires

2.3.1.	Objectifs de politique budgétaire	Avancée
---------------	--	----------------

48. Les critères de convergence fixés par l'UEMOA et par la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) guident la politique budgétaire mesurables du Bénin. Pendant la période 2016-2019, le Bénin a progressivement amélioré sa performance par rapport à la réalisation des critères de convergence (cf. Tableau 2.4). Cependant, le 27 Avril 2020, lors de la réunion des chefs d'états de l'UEMOA, le critère de convergence sur le déficit budgétaire a été temporairement suspendu afin de permettre aux États membres de disposer d'une marge budgétaire nécessaire pour faire face aux effets de la pandémie liée à la COVID-19.

Tableau 2.4. Bénin : Critères de convergence de l'UEMOA, 2016-2019

Critère de convergence	Norme	2016	2017	2018	2019
<i>Critère de premier rang</i>					
Déficit budgétaire (y.c. dons, % PIB)	> = -3%	-6.0	-4.3	-2.9	-0.5
Taux d'inflation (IPC)	< = 3%	-0.8	1.8	0.8	-0.9
Encours de dette (% PIB)	< = 70%	49.7	39.7	41.1	41.2
<i>Critère de second rang</i>					
Masse salariale sur recettes fiscales	< = 35%	55.2	47.3	44.0	41.4
Pression fiscale	> = 20%	12.6	9.7	10.3	10.6

Source : FMI.

49. Les critères de convergence font l'objet d'un suivi exhaustif. La Cellule de suivi de l'intégration régionale (CSIR) élabore chaque trois mois, à destination des deux organisations

régionales (UEMOA et CEDEAO), un rapport sur la situation économique et financière du pays, comprenant une analyse de l'état de convergence. Par la suite, l'UEMOA publie à cadence semestrielle un rapport d'exécution de la surveillance multilatérale résumant la performance des États membres. Le suivi des critères de convergence et leurs cibles pour les trois années à venir sont ainsi présentés dans le DPBEP, annexé au PLFI.

2.3.2. Information sur les résultats	Satisfaisante
---	----------------------

50. L'un des principaux objectifs de la LOLF est de promouvoir l'efficacité de l'action publique à travers une gestion axée sur les résultats. Dans le cadre de cette réforme dont la mise en œuvre expérimentale en double commande a démarré le 1^{er} janvier 2021, le budget de l'État est désormais structuré en termes de programmes représentant des politiques publiques de l'État. A chaque programme, sont assignés des objectifs et des résultats fixés prenant en compte trois critères à savoir l'efficacité socio-économique de la dépense (point de vue du citoyen), la qualité du service public (point de vue de l'utilisateur) et l'efficacité dans l'utilisation de l'argent public (point de vue du contribuable). La bascule effective au budget de programme est prévue pour le 1^{er} janvier 2022.

51. La documentation budgétaire regorge d'informations sur les résultats, même si celles sur leur niveau de réalisation sont encore diffusées et peu structurées. Dès l'étape de planification, le PND (2018-2025) fixe les objectifs stratégiques de développement et les résultats escomptés assortis d'indicateurs d'effet et d'impact. Le PND est opérationnalisé dans le cadre du programme de croissance et de développement durable (PC2D 2018-2021) et intègre les axes du programme d'action du gouvernement (PAG 2016 - 2021). Au titre de la documentation budgétaire accompagnant le PLFI, il est produit, outre les DPPD, des projets annuels de performance (PAP) à travers lesquels les responsables des programmes s'engagent sur des cibles de performance annuelles ou à moyen-terme et dont ils doivent rendre compte en fin d'année dans le cadre des rapports annuels de performance (RAP) annexés au PLR. Cependant, la présentation des informations sur les résultats est encore incomplète et hétérogène. Elle se retrouve tantôt dans les rapports à mi-année et de fin d'année (synthèse par ministère et par programme), tantôt dans des RAP publiés sur le portail de la DGB pour quelques ministères (5 visibles pour 2019) ou transmis à la Cour des comptes (2 ministères). Pour les autres ministères dont les RAP ne sont pas publiés, des bordereaux de transmission des projets de ces derniers aux inspections internes des ministères, pour revue préalable, ont été présentés à la mission.

52. La qualité des PAP et RAP consultés demeure perfectible. Les PAP présentent un certain nombre de faiblesses qui les mettent en retrait par rapport aux bonnes pratiques. Il s'agit notamment : de l'absence des liens explicites entre les objectifs des DPPD/PAP et ceux du PND voire des *Objectifs de développement durable* (ODD) ; des responsables de programme qui ne sont pas encore nommés dans beaucoup de ministères, le décret définissant les conditions de nomination n'ayant été pris que tout récemment ; d'une formulation perfectible des indicateurs et d'un nombre élevé d'indicateurs par programme qui limite la capacité des administrations à

les renseigner convenablement (unité, valeur de référence, valeurs historiques, valeurs cibles) ; et de l'absence d'une revue générale de l'ensemble des programmes et de leur cadre de performance, depuis le lancement du processus de budget de programme en 2016. S'agissant des RAP²⁰, ceux mis en ligne sur le portail de la DGB ne fournissent pas des informations à mêmes de rendre compte de la performance réalisée.

2.3.3. Participation du public	Satisfaisante
---------------------------------------	----------------------

53. Depuis 2018, le gouvernement du Bénin s'est engagé dans un processus d'amélioration de la participation des citoyens à l'élaboration du budget. En 2018, le calendrier budgétaire a été revu pour introduire dix étapes spécifiques de participation des citoyens (cf. Graphique 2.6).

Graphique 2.6. Bénin : Etapes de la participation du public à l'élaboration du budget



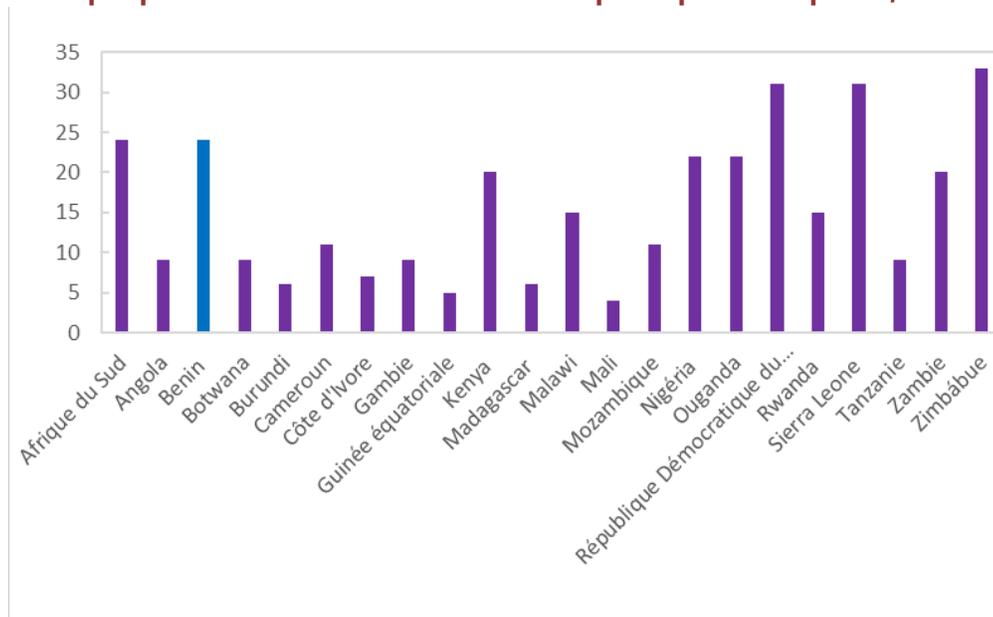
Source : *Calendrier budgétaire pour 2018.*

54. Cependant, à cause entre autres de la pandémie liée à la COVID-19, toutes ces étapes de participation n'ont pu se réaliser. Jusqu'à présent, la participation des citoyens se résume aux trois moments principaux que sont l'analyse du DPBEP, les conférences budgétaires

²⁰ Les RAP de plusieurs ministères (une dizaine en 2020) sont publiés sur le site web de la DGB et quelques-uns (3 en 2020) ont été transmis à la CC. Par ailleurs, les ministères dont les RAP ne sont pas publiés, ont fourni pour certains la preuve que ces RAP ont été produits et transmis à la validation préalable des inspections internes desdits ministères où ils se trouvent actuellement.

communales et l'examen du PLFI. En particulier, la Commission de Finances et Echanges de l'Assemblée Nationale organise des audiences avec les syndicats, la société civile, le secteur privé, la Chambre de l'Agriculture et des Métiers sur le PLFI et, considère, dans la mesure du possible, les observations également formulées dans leur document de plaidoyer. La littéracie financière, encore limitée, représente une contrainte importante pour une participation à plus grande échelle au processus budgétaire. La publication de la documentation budgétaire en ligne est aussi un défi majeur, compte tenu des difficultés d'accès à l'internet. Le niveau modéré de participation du public au processus budgétaire est reflété ainsi dans la note du Bénin de 50.25 sur 100 sur l'indice voix et redevabilité des Indicateurs de Gouvernance de la Banque Mondiale, de 2020, aussi bien que dans sa note de 24 sur 100 sur l'indice de participation du public de l'Enquête sur le budget ouvert (EBO) de 2019 (cf. Graphique 2.7).

Graphique 2.7. OBE : Notes sur l'indice de participation de public, 2019



Source : OBE données.

55. Le Gouvernement publie une version citoyenne de plusieurs documents budgétaires. Il s'agit du DPBEP, du PLFI et de la LFI. A ces documents, s'ajoutent les publications sur les actions (plaquettes) à sensibilité citoyenne du PLF et de la LFI qui analysent l'allocation budgétaire de certains secteurs sensibles au public, comme l'éducation, la santé, l'emploi et la protection sociale.²¹ De plus, le gouvernement réalise des vidéos sur le projet de budget de l'État et le budget adopté qui sont traduits et publiés en plusieurs langues nationales, ainsi qu'une bande dessinée sur le budget de l'État. L'ensemble des documents fournit une description

²¹ Le gouvernement publie ainsi le rapport 'Les question de l'enfant au cœur du budget de l'Etat'.

accessible au public de la performance budgétaire récente et des perspectives économiques, des agrégats de recettes et dépenses budgétaires, et de l'impact du budget sur la vie des citoyens.

2.4. Crédibilité du budget

2.4.1.	Evaluation indépendante	Elémentaire
--------	-------------------------	-------------

56. L'évaluation indépendante, au sens des bonnes pratiques, n'est pas encore effective au Bénin. Cette pratique n'est pas connue de la plupart des responsables rencontrés qui reconnaissent que les prévisions économiques et financières de l'Etat n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation externe telle que décrite dans l'annexe III.

57. La création au sein de l'Assemblée nationale de deux structures d'appui technique à l'action parlementaire, aurait pu constituer une bonne base pour la mise en place d'une évaluation indépendante. Ces deux structures d'appui que sont l'Unité d'Analyse, de Contrôle et d'Evaluation du Budget de l'Etat (UNACEB) et l'Institut Parlementaire du Bénin (IPAB), ont une vocation essentiellement interne au Parlement²². Leurs missions (cf. Encadré 2.2) se recoupent à certains égards et leur indépendance en termes de liberté d'effectuer des évaluations et de publier leurs rapports analytiques, sans interférence politique, n'est pas suffisamment affirmée pour répondre aux exigences de l'évaluation indépendante. Par ailleurs, leur fonctionnement est tributaire des financements des partenaires techniques et financiers dont la tendance est plutôt à la baisse. L'annexe IV présente l'expérience du Kenya en matière de mise en place du Bureau parlementaire du budget.

Encadré 2.2. Principales missions de l'IPAB et de l'UNACEB de l'Assemblée nationale

IPAB	UNACEB
<p>L'IPAB a été créé par décision n°2019-70 du 24 septembre 2019 du Président de l'Assemblée nationale en vue de doter le parlement des moyens, outils, techniques et expertises nécessaires à l'accomplissement de ses missions dont les principales sont les suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Analyse et évaluation des politiques publiques et des orientations prises par le gouvernement; Renforcement des capacités de l'Assemblée nationale en matière d'analyse et du contrôle du budget de l'Etat; Développement d'un programme d'études et de recherches sur les défis conjoncturels et structurels auxquels le Bénin est confronté; etc. 	<p>Cette unité a démarré ses activités en 2001 avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et fait aujourd'hui partie intégrante de l'administration parlementaire.</p> <p>Elle a pour objectifs de :</p> <ul style="list-style-type: none"> Renforcer la capacité technique de l'Assemblée Nationale en matière d'analyse, de contrôle et d'évaluation du budget de l'Etat; Réduire le déficit de communication entre l'Assemblée Nationale et les populations en matière de contrôle du budget de l'Etat. <p>L'équipe de l'UNACEB comporte des experts pluridisciplinaires y compris le Directeur. Elle réalise ses activités à travers des séminaires, des formations, des études, des publications de documents, des actions diverses d'appui technique de</p>

²² La mission a pu consulter deux documents de l'UNACEB: Un rapport sur l'évaluation de la gestion budgétaire de l'Etat et un recueil des recommandations formulées par l'Assemblée nationale au gouvernement lors de l'examen du projet de budget 2020.

L'institut dispose de cinq (05) unités de recherche dont celle de recherche en Finances publiques et Economie. Le renforcement institutionnel sur la base d'un programme annuel élaboré et soumis à l'appréciation des autorités parlementaires

Source : Site internet du Parlement.

2.4.2. Budget rectificatif	Satisfaisante
-----------------------------------	----------------------

58. La loi des finances rectificative (LFR) est l'une des trois lois de finances instituées par la LOLF aux côtés de la LFI et de la LR. En son article 51, la LOLF préconise le recours à un collectif budgétaire lorsque : (i) les grandes lignes de l'équilibre budgétaire et financier définies par la loi de finances de l'année se trouvent bouleversées, notamment par l'intervention de décrets d'avances ou d'arrêtés d'annulation de crédits ; (ii) les recettes constatées dépassent sensiblement les provisions de la loi de finances de l'année ; ou (iii) il y a intervention de mesures législatives ou réglementaires affectant, de manière substantielle l'exécution du budget.

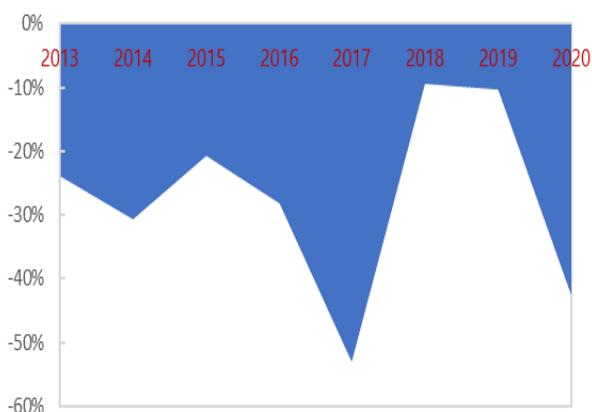
59. Dans la pratique, le recours au collectif budgétaire reste assez limité et intervient généralement, dans une moindre mesure, pour régulariser les dépenses déjà effectuées. De 2016 à ce jour, seuls deux collectifs budgétaires ont pu être adoptés par le gouvernement pour, entre autres, régulariser les dépenses au titre des élections présidentielles de 2016 et de la COVID-19 en 2020. Cependant, entre temps, certaines modifications importantes sont intervenues dans la composition des dépenses ministérielles, le plus souvent par voie d'arrêté de dépassements (acte inconnu de la LOLF et de ses textes d'application), avec des écarts pouvant aller jusqu'à 196.6 pourcent (cf. Tableau 2.5 ci-bas pour la gestion 2018). De plus, au cours de la période entre 2013 et 2020 les dépenses et les recettes réalisées ont été en moyenne respectivement 10 et 27 pourcent moins élevées que le budget approuvé. (Cf. Graphique 2.8 et 2.9).

Tableau 2.5. Bénin : Quelques dépassements de crédits au titre de la gestion 2018
(En millier de FCFA)

Ministère/ Institution	Dotations initiales (DI)	Transferts	Virements	Dépassements	Reports	Fonds de concours	Dotations finale (DF)	Total exécuté (TE)	(DF-DI) %	(DI-TE) %
Présidence de la République	17830303	319156	1305464	934056	175876	-	18940234	13024500	6,2	26,9
Défense	66135454	2886333	431768	14662623	3662541	-	84480618	62440100	27,7	-5,6
Economie numérique et communication	21970618	16288	2837023	2046856	-	-	24017474	17497700	9,3	-20,3
Cadre de vie et développement durable	75191057	9046000	21184000	18850601	19451501	14062300	127555459	113430700	69,6	+50,9
Santé	70377166	887000	402440	5933425	-	-	76310591	63691500	8,4	-9,5
Energie	53929900	12356397	15057405	-	-	4131228	58061128	63860700	7,7	+18,4
Agriculture	84438237	1632536	3153979	200000	-	17881608	102519845	53885900	21,4	-36,2
Tourisme	18864361	-	-	2993536	10961657	-	32819554	22655500	73,9	+20,1
Eau et mines	24191897	1022315	1416660	-	-	9366794	33558691	47610200	38,7	+96,6

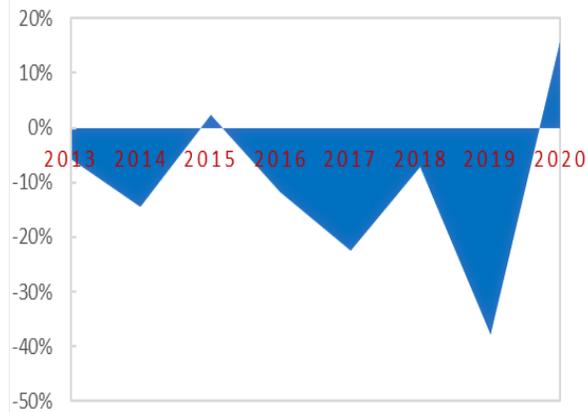
Source : RAPEX 2018.

Graphique 2.8. Bénin : Recettes approuvées et réalisées, 2013-2020
(En Pourcentage)



Source : LFI et LFR.

Graphique 2.9. Bénin : Dépenses approuvées et réalisées, 2013-2020
(En Pourcentage)



Source : LFI et LFR.

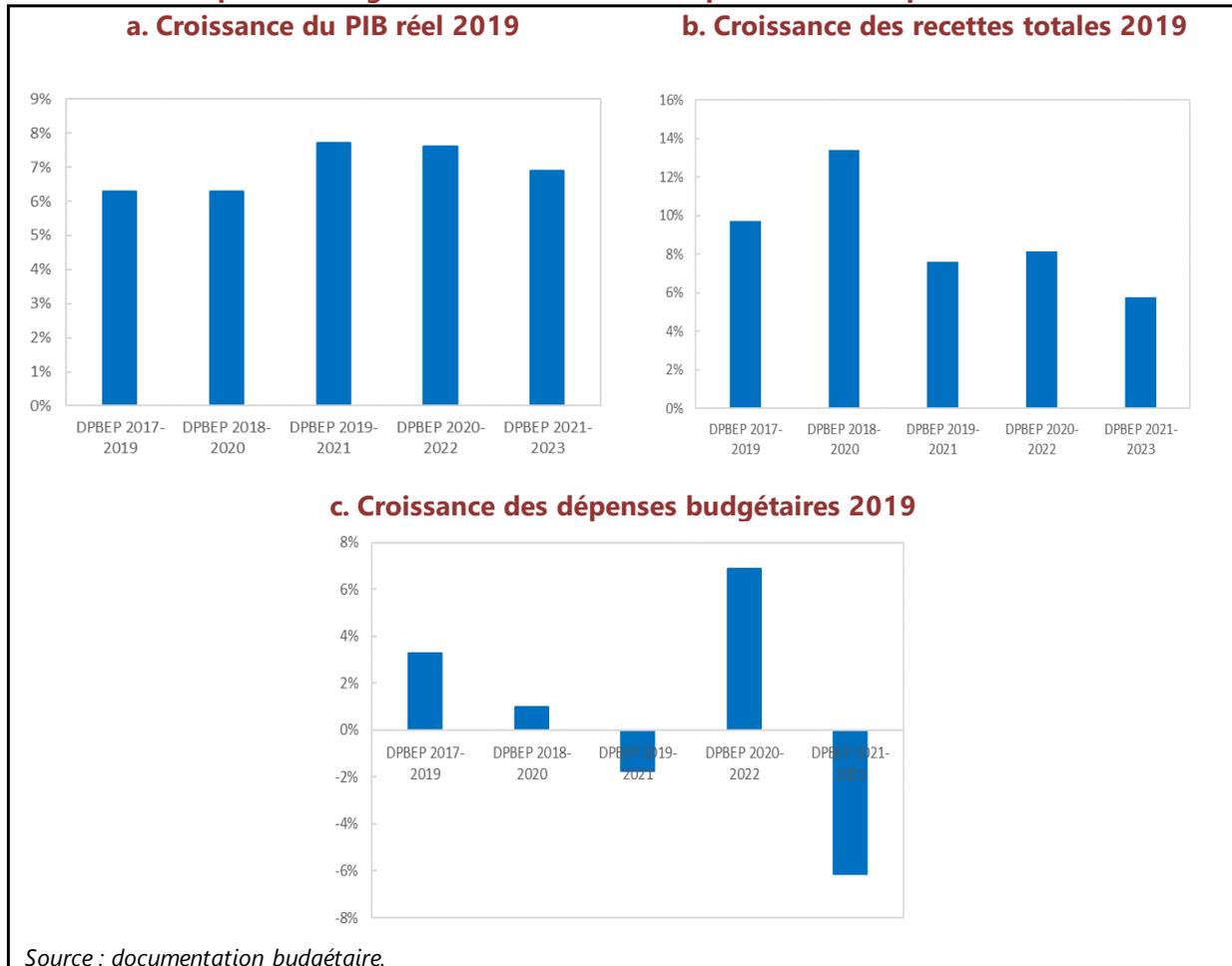
2.4.3. Rapprochement des prévisions

Elémentaire

60. Le rapprochement des prévisions successives est à peine amorcé au Bénin. Le rapport économique et financier (REF) présente et explique les écarts entre les projections budgétaires désagrégées en recettes, dépenses et financement de l'année n et de l'année n+1, mais ces écarts sont faiblement déclinés et quantifiés selon leurs faits générateurs. Dans le cadre de la préparation du PLR, les écarts de projections par rapport à la LFI sont systématiquement

présentés et expliqués dans la documentation budgétaire qui l'accompagne. Ces révisions peuvent être significatives, tant en matière de prévisions macroéconomiques que budgétaires. Au Bénin, les modifications des prévisions de croissance du PIB sont faibles mais les écarts sont significatifs en ce qui concerne les recettes et les dépenses budgétaires (cf. Graphique 2.10).

Graphique 2.10. Bénin : Révisions successives de la croissance du PIB réel et des recettes et dépenses budgétaires introduites à chaque exercice de prévision



61. Un bon système de rapprochement des projections obéit à certaines exigences. Il doit inclure des explications sur les écarts entre les projections macroéconomiques et budgétaires successives en les quantifiant et en les imputant correctement selon les éléments suivants dont ils peuvent résulter : (i) les changements de traitement comptable ou de classification ; (ii) les changements des projections macroéconomiques résultant de modifications dans la base de référence, dans les hypothèses ou paramètres démographiques et ; (iii) l'impact des nouvelles politiques adoptées au cours de l'année. Cette analyse est non seulement indispensable pour améliorer les méthodes de prévision, mais permet également de renforcer leur crédibilité. L'annexe V présente une démarche de renforcement de la pratique de rapprochement des projections macroéconomiques.

Conclusions et recommandations

62. Le Bénin a fait des progrès considérables en matière de transparence de l'information budgétaire et financière. Les pratiques observées sont considérées pour la plupart comme satisfaisantes et même avancées (5 sur 12 et 4 sur 12 respectivement), au regard du Code de transparence des finances publiques du FMI.²³ Les principaux points forts qui ont impacté positivement l'évaluation sont les suivants :

- Les étapes de la procédure budgétaire annuelle sont bien ordonnées et organisées, tel que prescrit par le décret fixant le calendrier des travaux d'élaboration budgétaire et son arrêté d'application pris chaque année par le Ministre de l'Économie et des Finances.
- Le budget de l'État est présenté dans les délais légaux par le gouvernement à l'Assemblée Nationale et voté avant le début de l'exercice auquel il se rapporte.
- La politique budgétaire est solidement ancrée aux critères de convergence fixés par l'UEMOA et par la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en vigueur depuis 2015 et respectée.²⁴
- Des perspectives macroéconomiques et macrobudgétaires sur trois ans éclairent et encadrent la préparation de chaque budget annuel et la délibération par le législateur à qui elles sont transmises.
- Toutes les opérations de l'administration centrale sont couvertes par le budget général de l'État.
- Le contenu de la documentation budgétaire et des informations mises à la disposition du public s'est amélioré. Les citoyens sont bien informés par une documentation spécifique qui lui est adaptée et fournie à temps.
- Les grands projets d'investissement sont soumis à des procédures d'analyse, de sélection, de budgétisation et de suivi bien établies et transparentes, bien que perfectibles.

63. Toutefois, le processus budgétaire continue d'être affecté par certaines insuffisances qui mériteraient d'être corrigées.

- Les résultats des projections macroéconomique et les hypothèses sous-jacentes ne sont pas suffisamment expliquées.
- Les prévisions économiques et financières, ainsi que les coûts des nouvelles politiques de l'Etat, ne sont pas soumises à une véritable évaluation indépendante, privant ainsi les citoyens et le Parlement d'une contre-expertise objective sur ces questions.
- La pratique de rapprochement des prévisions successives n'en est qu'à ses débuts. Au cours des sept (7) dernières années, deux LFR sont intervenues pour régulariser les dépenses

²³ Cependant, la note élémentaire a été attribué seulement pour 3 critères.

²⁴ L'ensemble des critères de convergence de premier rang ont été respectés sur la période 2018-2019.

effectuées dans le cadre des élections présidentielles de 2016 et de la COVID19 en 2020. Entre temps, des réajustements sectoriels importants des crédits ont été constatés, notamment en 2017 et 2018.

- La présentation dans la documentation budgétaire des informations sur les résultats est bien assurée, mais leur qualité reste perfectible. De même, s'agissant du rapportage de performance, la production des RAP n'est pas harmonisée, ni généralisée et ces derniers ne sont pas annexés au PLR.

64. Concernant ce pilier du Code, deux recommandations principales sont proposées :

- **Recommandation 2.1 : Accélérer le processus de renforcement de la crédibilité des prévisions financières et budgétaires pluriannuelles et annuelles de l'Etat**

- Renforcer l'exercice de rapprochement des prévisions sur toutes les années de la période de projection.
- Développer l'analyse des composantes et des hypothèses de projections des agrégats macroéconomiques (à portée de main).
- Repenser le cadre institutionnel et l'organisation de l'évaluation indépendante notamment en fusionnant l'IPAB et l'UNACEB dans le cadre d'une institution plus forte dont le mandat et l'indépendance (financière et opérationnelle) serait affirmée par une loi.

- **Recommandation 2.2 : Enrichir l'information et l'analyse des documents de programmation et de compte rendu budgétaires**

- Améliorer la présentation des informations sur les EPA dans la documentation budgétaire notamment en distinguant les différentes sources de financement (subventions de l'État, recette propres, financement des bailleurs, prêts) (à portée de main).
- Organiser une revue générale des programmes budgétaires afin d'améliorer leur formulation en termes de dénomination et d'objectifs, ainsi que des résultats et leurs indicateurs conduit notamment par une instance interministérielle dédiée.
- Renforcer les efforts d'information et de promotion de la participation des citoyens au processus budgétaire notamment à travers l'amélioration de littératie financière, la publication d'une version citoyenne du budget des collectivités locales et le respect de toutes les étapes de participation du public prévues dans le calendrier budgétaire (à portée de main).
- Publier l'ensemble des critères d'évaluation ex-ante et de sélection de projets d'investissements ainsi que les études de faisabilité pour renforcer la transparence du processus (à portée de main).

Le tableau 2.6 résume l'évaluation par rapport aux principes de pilier II du Code.

Tableau 2.6. Bénin : Cartographie des enjeux – Pilier II (Prévision financière et budgétisation)

Principe		Évaluation	Importance	Rec.	
2.1. Exhaustivité	2.1.1	Unité budgétaire	Avancée. La documentation budgétaire couvre les recettes, dépenses et financements sur base brutes de toutes les entités de l'administration centrale.	Moyenne : Une présentation des recettes des EPA (recettes excluant les subventions de l'Etat et qui représentent 8 pourcent des recettes totales de l'Etat) par source de financement compléterait la documentation budgétaire.	2.2
	2.1.2	Prévisions macro-économiques	Satisfaisante. La documentation budgétaire comprend des prévisions des grandes variables macroéconomiques et leurs hypothèses sous-jacentes.	Moyenne. L'insuffisance d'explications des composantes et des hypothèses sous-jacentes est préjudiciable à la crédibilité des projections budgétaires. De plus, sur la période 2017-2019 l'écart moyen dans la prévision du PIB réel était de 0,13 pourcent.	2.1
	2.1.3	Cadre budgétaire à moyen terme	Avancée. Les DPBEP et les DPPD sont publiés systématiquement chaque année ; ces documents contiennent les résultats budgétaires des 2 années précédentes et les projections des recettes, des dépenses et des financements pour les 3 années à venir.	Faible : Aucun problème ne se pose.	
	2.1.4	Projets d'investissement	Satisfaisante. Le PIP présente le coût total des projets et leur coût sur les trois années à venir. Les grands projets d'investissements sont soumis au processus ouvert d'appel à la concurrence.	Moyenne : Les études de faisabilité des investissements publics qui représentent 36,2 pourcent des dépenses en 2020 ne sont pas publiées ce qui impacte la transparence de la pratique.	2.2
2.2. Rigueur	2.2.1	Législation budgétaire	Avancée. La LOLF définit : i) le contenu des lois de finances ; ii) les grandes étapes du processus de budgétisation annuelle ; et iii) les rôles et les responsabilités des pouvoirs exécutif et législatif.	Faible : Les étapes de la procédure budgétaire annuelle sont bien ordonnées et organisées, tel que prescrites par la législation et le calendrier budgétaire.	
	2.2.2	Actualité des documents budgétaires	Satisfaisante : Le PLF est soumis au Parlement au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre et est approuvé et promulgué en décembre avant la date du début de l'exercice (01 Janvier).	Faible : La transmission et la mise en ligne des documents budgétaires permet de bien informer le public et le Parlement.	
2.3. Orientation	2.3.1	Objectifs de politique budgétaire	Avancées : Le Bénin se soumet aux critères de convergence de l'UEMOA qui guident sa politique budgétaire.	Faible : L'ensemble des critères de convergence de premier rang ont été respectés sur la période 2018-2019.	
	2.3.2	Information sur les résultats	Satisfaisante : Les informations sur les résultats sont présentées dans la documentation budgétaire, mais leur qualité, ainsi que de celles relatives à la mesure de la performance sont à améliorer.	Moyenne : Le renforcement de la démarche de performance est structurant pour la réussite du budget de programme dont la mise en œuvre effective démarre en 2022.	2.2
	2.3.3	Participation du public	Satisfaisante : Le calendrier budgétaire prévoit la participation du public. Le gouvernement publie une version citoyenne du DPBEP, du PLF et de la LFI.	Moyenne : L'alphabétisation financière permettrait une participation du public à plus grand échelle.	2.2
2.4. Crédibilité	2.4.1	Evaluation indépendante	Elémentaire : L'évaluation indépendante reste une pratique en devenir au Bénin.	Elevé : Les écarts entre les prévisions et réalisations des recettes et dépenses sont respectivement de 0,3 et 0,9 pourcent du PIB moyenne sur la période 2016-2020.	2.1
	2.4.2	Budget rectificatif	Satisfaisante : Les LFR sont intervenus chaque fois que les conditions légales sont réunies, cependant souvent pour régulariser des dépenses déjà effectuées.	Faible : Les dépenses en régularisation dans les deux deniers LFR ne représentent pas de montants très significatifs, ils de l'ordre de 30 pourcent en moyenne.	
	2.4.3	Rapprochement des prévisions	Elémentaire : La pratique de rapprochement des prévisions successives n'en est qu'à ses débuts au Bénin.	Elevé : L'écart moyen sur les années 2017-2019 des dépenses budgétaires par rapport aux réalisations représente 2.2% du PIB.	2.1

III. ANALYSE ET GESTION DES RISQUES BUDGETAIRES

Les pouvoirs publics doivent communiquer, analyser, et gérer les risques qui pèsent sur les finances publiques et assurer une coordination effective du processus de la prise de décision au sein du secteur public.

65. Cette section évalue la qualité de la gestion et de l'analyse des risques budgétaires selon les standards définis par le Code de transparence des finances publiques du FMI. Les pouvoirs publics du Bénin devraient communiquer, analyser, et gérer les risques qui pèsent sur les finances publiques afin de s'assurer d'une coordination effective du processus de prise de décision au sein du secteur public. L'analyse et la discussion abordent trois axes essentiels :

- i. Communication et analyse des risques macroéconomiques et financiers spécifiques ;
- ii. Suivi, publication et gestion des risques financiers spécifiques ; et
- iii. Coordination dans la prise des décisions financières au sein de la sphère publique.

66. Le Bénin fait face à des risques macroéconomiques importants et demeure sensible à la conjoncture internationale. Le pays est ainsi particulièrement exposé aux changements en matière de politiques commerciales et de change du Nigeria voisin, qui est son premier partenaire commercial et qui est destinataire d'environ 75 pourcent de ses exportations. La dévaluation du Naira en 2016 (environ 50 pourcent) ainsi que la fermeture des frontières en 2019 ont affecté négativement l'économie béninoise.²⁵ L'économie du pays est également soumise aux fluctuations des cours des matières premières dont le coton, qui représente environ 12 pourcent du PIB du pays et une large partie de ses entrées en devises. Enfin, comme dans d'autres pays, l'année 2020 aura été marquée par les répercussions de la crise sanitaire sur l'économie, le taux de croissance de l'économie ayant été révisé à 2,3 pourcent contre une prévision initiale de 7,6 pourcent et la baisse des recettes occasionnée s'élevant à 221,3 milliards FCFA.²⁶

67. Dans ce contexte, le Bénin a consacré des efforts notables pour identifier et quantifier certains risques budgétaires. En dépit de l'absence de mention des risques budgétaires dans les textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion des finances publiques, les autorités se sont volontairement inscrites dans cette démarche afin de se conformer aux bonnes pratiques internationales. Depuis 2020, un document d'analyse des risques budgétaires est annexé au projet de loi de finances et présente les principaux risques (ex : risques macroéconomiques, dette publique, etc.) ainsi que des mesures d'atténuation. Il complète le travail d'analyse entrepris depuis plusieurs années dans le cadre du DPBEP qui

²⁵ Une baisse de 10 pourcent de la valeur du naira se traduirait par une réduction de 1 pourcent de la production du secteur industriel et une baisse d'environ 2,7 pourcent des recettes fiscales.

²⁶ Source : [Analyse-des-risques-budgetaires-gestion-2021.pdf](#)

incluait également une section présentant les principales incertitudes pouvant affecter le cadrage macroéconomique et budgétaire qui sous-tendait le budget annuel. Par ailleurs, une documentation abondante fournit des données et informations sur certains risques spécifiques. Le tableau 3.1 présente une sélection des principaux rapports et documents qui sont produits.

Tableau 3.1. Bénin : Sélection de rapports concernant les risques budgétaires

Document / rapport	Risques considérés	Service en charge	En ligne (Oui ou non)
Analyse des risques budgétaires	Risques macroéconomiques, dette publique, passifs (partiel), risques liés aux entreprises publiques (partiel), risques financiers, catastrophes naturelles, risques légaux (partiel), PPP, risques institutionnels	DGAE, DGB	Oui
DPBEP	Macroéconomiques, dette publique, entreprises publiques, collectivités locales, sécurité sociale	DGAE, DGB	Oui
Analyse de viabilité de la dette	Risques de long terme	CAA	Oui
Stratégie de la dette à moyen terme	Risques de long termes	CAA	Oui
Stratégie annuelle d'endettement	Risques liés à la dette publique	CAA	Oui
PLF	Entreprises publiques, dette publique, collectivités locales	DGB, CAA, DGPEP	Oui
Etudes actuarielles CNSS	Passifs	CNSS	Non
Etude actuarielle FNRB	Passifs	FNRB	Non
Etats financiers entreprises publiques	Entreprises publiques	Entreprises publiques	Non
Revue annuelle de la DGPEP	Entreprises publiques	DGPEP	Oui
Rapports annuels de la BCEAO et de la Commission bancaire	Risques liés au secteur financier (banques commerciales et secteur financier décentralisé)	BCEAO	Oui
Note de conjoncture ANSSFD	Risques liés au secteur financier décentralisé	ANSSFD	Non
Données sur le secteur de l'assurance	Risques liés au secteur assurantiel	DGAE	Oui

Source : La Mission.

3.1. Communication et analyse des risques budgétaires

3.1.1. Risques macroéconomiques	Satisfaisante
--	----------------------

68. L'économie béninoise a enregistré une volatilité faible sur la période de 2000 à 2019. La volatilité du PIB nominal est faible en comparaison avec d'autres pays de l'Afrique

subsaharienne (cf. Graphique 3.1). De même, les revenus de l'administration publique enregistrent un taux de croissance régulier, sans heurt majeur comparé à d'autres pays, la volatilité du taux de croissance du PIB nominal et des revenus de l'administration publique étant nettement en dessous de la moyenne régionale sur la période 2000-2019. Toutefois, plusieurs facteurs de risques macroéconomiques, exogènes et endogènes à l'économie nationale, existent : fluctuation des cours des matières premières (coton) et produits importés (produits pétroliers), taux de change, aléas sur financements extérieurs, etc. Les évaluations montrent qu'une baisse de 10 pourcent des cours internationaux du coton en deçà des prévisions réduirait le taux de croissance de l'économie de 0,19 pourcent et les recettes publiques de 1,5 pourcent²⁷. La pandémie liée à la Covid19 a également fortement affecté l'activité économique. Le taux de croissance réel qui était projeté à 7,6 pourcent avant COVID-19 a été révisé à la baisse à 3,5 pourcent en avril 2020 puis à 2,3 pourcent en décembre 2020 pour finalement se situer à 3,8 pourcent selon les estimations de juin 2021.²⁸

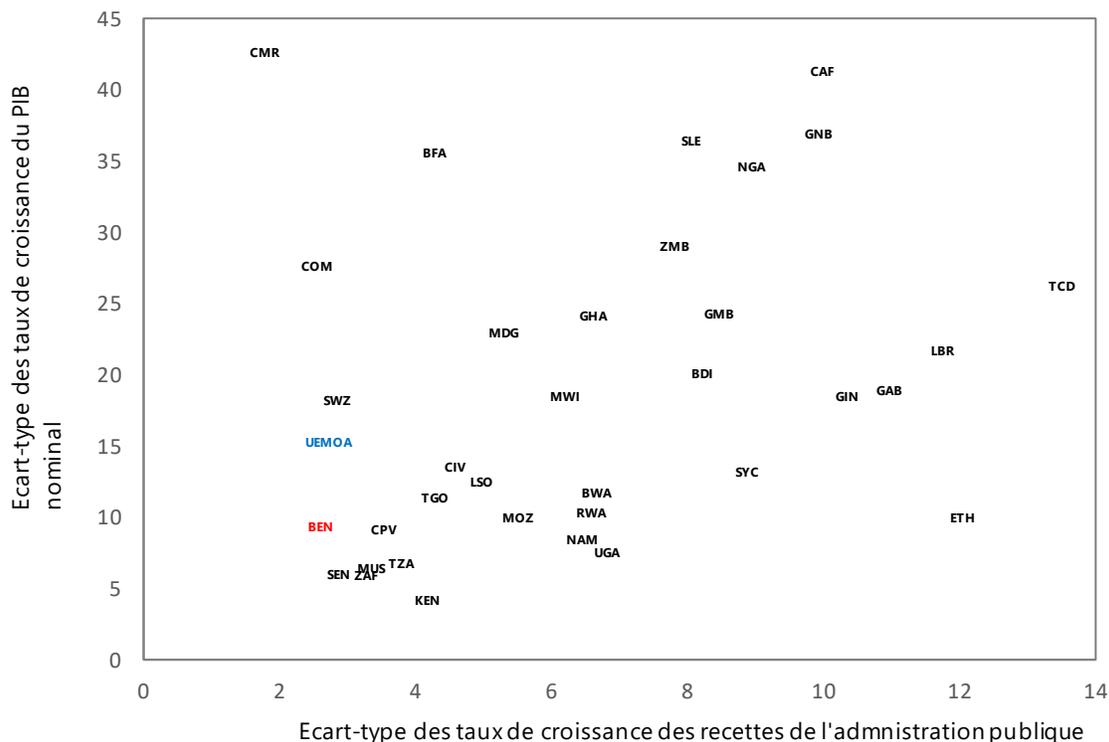
69. Deux documents annexés au projet de loi de finances rendent chaque année compte de la pratique d'analyse des risques macroéconomiques. Le DPBEP présente les facteurs d'incertitudes liés au cadrage macroéconomique, des scénarios alternatifs (optimiste et pessimiste) au scénario central ainsi que, dans les annexes, des tableaux détaillés sur les impacts des chocs simulés sur les quatre comptes macroéconomiques. Une déclaration sur les risques budgétaires mise en place en décembre 2020 par la DGAE rend également compte des analyses de sensibilité des risques budgétaires de nature macroéconomique. Elle n'intègre pas des analyses de scénarios alternatifs. Le document a analysé les risques liés aux politiques commerciales et de change du Nigeria et les risques liés aux fluctuations des cours des matières premières.

70. La pratique n'intègre pas de quantification probabiliste des chocs macroéconomiques. Un modèle de cadrage macroéconomique et un modèle d'équilibre général calculable dynamique sont utilisés pour la quantification de l'impact des chocs. Cependant la mesure des impacts se limitent à la croissance et aux recettes. En outre, l'analyse ne découle pas d'une sélection des principaux risques macroéconomiques à partir d'un inventaire exhaustif des risques macroéconomiques et leur caractérisation précise suivant les critères notamment de probabilité d'occurrence, d'impact budgétaire potentiel, etc. Enfin, l'impact de certains chocs complexes comme la fermeture des frontières avec le Nigeria n'est pas quantifié.

²⁷ DGAE, déclaration sur les risques budgétaires, décembre 2020.

²⁸ DGAE, DPBEP 2020-2022, 2021-2023 et 2022-2024.

Graphique 3.1. Volatilité du taux de croissance du PIB nominal et des revenus de l'administration publique sur la période 2000-2019²⁹



Source : Perspectives de l'économie mondiale du FMI et mission.

3.1.2. Risques budgétaires spécifiques	Elémentaire
---	--------------------

71. En décembre 2020, la première déclaration sur les risques budgétaires a été publiée au Bénin et devrait désormais constituer un exercice annuel. Jusqu'alors, les risques budgétaires pesant sur l'exercice budgétaire étaient principalement présentés, de manière synthétique, dans le cadre du DPBEP, au sein d'un chapitre dédié aux incertitudes pouvant affecter le budget. Ce chapitre du DPBEP sera conservé, notamment en lien avec les risques et enjeux macroéconomiques, mais la principale source d'analyse sur les risques budgétaires sera désormais le document d'analyse sur les risques budgétaires, dont la publication par la DGAE

²⁹ Sigles : AGO : Angola ; BEN : Bénin ; BWA: Botswana ; BFA: Burkina Faso ; BDI : Burundi ; CPV : Cap Vert ; CMR : Cameroun ; CAF : Centrafrique ; TCD : Tchad ; COM : Comores ; COD : République démocratique du Congo ; COG : république du Congo ; CIV : Cote d'Ivoire ; GNQ : Guinée Equatoriale ; ERI : Erythrée ; ETH : Ethiopie ; GAB : Gabon ; GMB : Gambie ; GHA : Ghana ; GIN : Guinée ; GNB : Guinée-Bissau ; KEN : Kenya ; LSO : Lesotho ; LBR : Liberia ; MDG : Madagascar ; MWI : Malawi ; MLI : Mali ; MUS : Maurice ; MOZ : Mozambique ; NAM : Namibie ; NER : Niger ; NGA : Nigeria ; RWA : Rwanda ; STP : Sao Tome et Principe ; SEN : Sénégal ; SYC : Seychelles ; SLE : Sierra Leone ; ZAF : Afrique du Sud ; SWZ : Eswatini ; TZA : Tanzanie ; TGO : Togo ; UGA : Ouganda ; ZMB : Zambie ; ZWE : Zimbabwe ; UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

devrait être annuelle. La cohérence entre ces deux exercices devra être maintenue, afin de conserver des approches et conclusions homogènes.

72. Les mécanismes d'identification et d'analyse des risques budgétaires sont encore en cours de développement. Afin d'identifier les risques budgétaires, l'administration s'appuie aujourd'hui sur un exercice de cartographie des risques, non communiqué à la mission, qui n'a pas été renouvelé depuis 2018, ainsi que sur les connaissances et expertises des principales administrations concernées (e.g. DGAE, CAA, DGPE). Le renforcement des mécanismes d'identification des risques budgétaires, afin de pouvoir suivre leurs évolutions selon les changements de contexte et d'environnement économique (nouveaux risques, disparition ou renforcement de certains risques), a été évoqué par les autorités mais doit faire encore l'objet d'une formalisation plus détaillée et s'appuyant sur un cadre institutionnel à préciser. En l'absence d'un processus d'identification robuste et systématique, il apparaît en effet difficile d'assurer que les principaux enjeux ont bien été identifiés.

73. L'organisation du rapport sur les risques budgétaires s'inspire des meilleures pratiques internationales. Le rapport sur l'analyse des risques budgétaires présente notamment les risques macroéconomiques, les risques financiers, les risques liés à la dette publique et plusieurs autres risques budgétaires spécifiques (passifs éventuels de l'Etat, y compris risques légaux, catastrophes naturelles, systèmes de pension, PPP, risques institutionnels). Dans le cadre des prochains exercices, outre les développements attendus en termes d'analyses des risques, le rapport pourrait également inclure un chapitre introductif sur le cadre d'identification et d'analyse des risques budgétaires, afin de mieux présenter la démarche béninoise.

74. Les analyses présentées dans le rapport sur les risques budgétaires demeurent essentiellement qualitatives, les efforts sur les analyses quantitatives devant être poursuivis. Les différents risques font l'objet d'une présentation qualitative, le plus souvent détaillée et soulignant les principaux enjeux. L'analyse quantitative est plus inégale. Aucune analyse de probabilité n'est par ailleurs conduite dans le document. Si la magnitude des risques macroéconomiques et les impacts de ces derniers sur les finances publiques font l'objet d'une modélisation, pour les autres risques les analyses sont plus limitées, voire absentes (Cf. Tableau 3.2). En l'absence d'éléments plus détaillés sur la cartographie des risques, il apparaît difficile de s'assurer que les analyses couvrent les principaux enjeux. Cette démarche quantitative constitue toutefois une première étape bienvenue qui doit faire l'objet de développements ultérieurs³⁰. Sur la base des informations disponibles, la mission a évalué l'impact de certains risques qui gagneraient à compléter le document d'analyse des risques budgétaires (cf. Tableau 3.3).

³⁰ La quantification des risques budgétaires passe, selon les meilleures pratiques, par (i) une estimation de la magnitude d'un impact potentiel et (ii) une estimation de la probabilité de matérialisation de ce risque dans le futur. L'analyse doit également prendre en compte l'horizon de matérialisation de ce risque (court-terme ou long-terme). De telles analyses pourraient soutenir les prochains exercices de rédaction du rapport sur les risques budgétaires.

Tableau 3.2. Bénin : Etude des analyses quantitatives présentées dans le rapport sur les risques budgétaires

Risque budgétaire présenté	Analyse proposée	Axes d'amélioration³¹
Garanties publiques	Montant des garanties publiques	Impact du risque sur les finances publiques
Secteur financier	Eléments et indicateurs sur la stabilité financière	Soutiens explicites de l'Etat au secteur financier ³²
Dette publique	Présentation du risque de refinancement, du risque de taux d'intérêt et du risque de change	Impacts de ces risques sur les finances publiques
Entreprises publiques	Montant de l'endettement des entreprises publiques	Analyse de la performance des entreprises publiques, impacts de la performance ou des risques (endettement, liquidité) sur les finances publiques ³³
Pensions	Evolution des résultats de la CNSS et du FNRB et projections à court-terme	Analyse des enjeux de soutenabilité à long-terme des systèmes de pensions, en se fondant sur les études actuarielles
Catastrophes naturelles	Présentation et analyse de certains risques (climatiques, sanitaires)	Sélection et analyses des risques identifiés comme prioritaires dans le plan national de contingence
Risques légaux	Présentation des risques liés aux accidents de véhicule administratifs	Analyse de l'ensemble des risques légaux, y compris expropriation ou procès majeurs (ou justification de l'importance des risques liés aux accidents par rapport aux autres risques légaux)
PPP	Absence d'analyses quantitatives ³⁴	Présentation des droits, obligations et autres engagements, y compris conditionnels, de l'Etat liés aux PPP, ainsi que des recettes et paiements escomptés sur la durée de vie des contrats
Risques institutionnels	Absence d'analyses quantitatives	Identification des principaux risques institutionnels (e.g. sur l'exécution des politiques publiques ou les enjeux de gouvernance et de capacités) et analyses des séries historiques (e.g. sur les écarts de prévision ou les volatilités constatées)

Source : Mission.

³¹ Pour l'ensemble des risques présentés dans le tableau, une analyse permettant d'estimer la probabilité de matérialisation pourrait également être mise en œuvre.

³² Par exemple en précisant les participations directes du secteur public dans le secteur financier, ou en mentionnant les mécanismes de garantie des dépôts des épargnants.

³³ Par exemple sur les transferts financiers entre les entreprises publiques et les administrations publiques.

³⁴ En raison de l'absence de projets en portefeuille.

Tableau 3.3. Bénin : Risques financiers spécifiques

Sélection de risques budgétaires	Quantification			Chiffrage	Mesures d'atténuation	Sources
	Ampleur	Probabilité	Impact			
Risques macroéconomiques						
Prix du coton	Forte	Forte	Impact sur les recettes publiques : -1,5 % du PIB	Baisse de 10% des cours du coton	- Promotion de nouvelles filières	DRB
Impact d'une variation du taux de change	Forte	Faible	Impact sur les recettes fiscales : -2,7 % du PIB	Baisse de 10% du naira par rapport au CFA	- Modernisation des régies financières - Densification du tissu productif	DRB
Impact de la fermeture des frontières avec le Nigéria	Moyenne	Forte				DRB
Impact d'une crise sanitaire majeure	Forte	Faible	Impact sur les recettes publiques : -2,5 % du PIB	Impact de la crise du COVID		DRB
Risques liés à la dette publique						
Risques de refinancement	Faible	Forte	Impact sur les dépenses publiques : 0,1 % du PIB	Report d'une année du paiement de la dette (impact sur intérêt à payer du à une augmentation de taux d'intérêt de 1%)	- Rallongement de la maturité des instruments du portefeuille	DRB AVD
Risques de taux	Faible	Faible	Non chiffré		- Priorité à la dette à taux fixe	DRB
Risques de change	Moyenne	Faible	Non chiffré		- Priorité à l'endettement en monnaie locale ou en Euro	DRB
Systèmes de pension						
Risques liés à la CNSS	Faible	Faible	Non chiffré			
Risques liés au FNRB	Forte	Forte	Impact sur les dépenses publiques : 0,7 % du PIB	Impact d'une prise en charge du déficit de la FNRB par le budget de l'Etat sur une année)		Rapport sur les projections FNRB 2017-2022
Secteur financier						
Risques liés à la garantie des dépôts des épargnants	Forte	Faible	Impact sur les dépenses publiques : 0 à 5 % du PIB	Risque d'indemnisation des épargnants par l'Etat en cas d'insuffisance de financement du mécanisme régional de garantie des dépôts	- Fonds de garantie des dépôts et de résolution de l'UMOA (FGDR - UMOA)	DRB BCEAO (rapports annuels et rapport de la Commission bancaire)
Risques liés à une recapitalisation d'une institution financière	Moyenne	Faible	Impact sur les dépenses publiques : 0,3 % du PIB	Recapitalisation d'une banque commerciale, de taille supérieure à celle de la recapitalisation de la BIBE	- Fonds de garantie des dépôts et de résolution de l'UMOA (FGDR - UMOA) - Normes prudentielles et exigences de capitaux propres - Analyses de la stabilité du secteur financier et stress-tests	BCEAO (rapports annuels et rapport de la Commission bancaire)
Risques environnementaux						
Impacts des catastrophes naturelles	Forte	Forte	Perte d'actifs : 0,26 % du PIB			Plan de contingence national 2020
Collectivités						
Arriérés des communes devant être assumés par l'Etat	Moyenne	Forte	Impact sur les dépenses publiques : 0,1 % du PIB	Analyse historique des arriérés de certaines communes en difficulté	- Suivi des finances locales - Suivi de l'exécution budgétaire des collectivités locales	DGCL
Entreprises publiques						
Impact d'une hausse des subventions par rapport au prévisionnel	Moyenne	Moyenne	Impact sur les dépenses publiques : 0,1 % du PIB	Analyse de la volatilité des subventions (exploitation et investissement) et choc à la hausse sur les subventions	- Conduite des exercices budgétaires avec les entreprises publiques - Suivi de la performance et de l'exécution budgétaire	DPBEP
Impact d'une baisse des impôts et taxes par rapport au prévisionnel	Faible	Moyenne	Impact sur les recettes publiques : négligeable	Analyse de la volatilité des impôts et taxes et choc à la baisse (en 2019, les impôts et taxes représentent 5 Mds FCFA)	- Suivi de la performance des entreprises publiques - Suivi de l'exécution budgétaire et de la matérialisation des risques sur l'activité	DPBEP
Impact d'une baisse des dividendes par rapport au prévisionnel	Faible	Forte	Impact sur les recettes publiques : négligeable	Analyse de la volatilité des dividendes et choc à la baisse sur les dividendes (en 2019, les dividendes représentent 0,5 Mds FCFA)	- Stratégie actionnariale de l'Etat - Suivi de la performance des entreprises publiques - Définition de contrats plan et de mesures d'amélioration de la gestion	DPBEP
Défaut sur un prêt rétrocédé et paiement par l'Etat	Moyenne	Forte	Impact sur les dépenses publiques : 0,2 % du PIB	Défaut d'une entreprise majeure sur ses prêts rétrocédés, dont l'ensemble des échéances sont prises en charge par l'Etat	- Suivi de la performance des entreprises publiques - Suivi de l'endettement des entreprises publiques	CAA DGPED
Risques liés à la recapitalisation d'une entreprise publique	Moyenne	Faible	Impact sur les dépenses publiques : 0,1 % du PIB	Recapitalisation d'une entreprise publique de taille moyenne (ou recapitalisation partielle d'une entreprise de taille importante)	- Contrôle des entreprises publiques (audit interne et externe) - Suivi de la performance	Etats financiers des entreprises publiques Rapport de la DGPED

Source : Estimations de la mission sur la base des données des autorités.

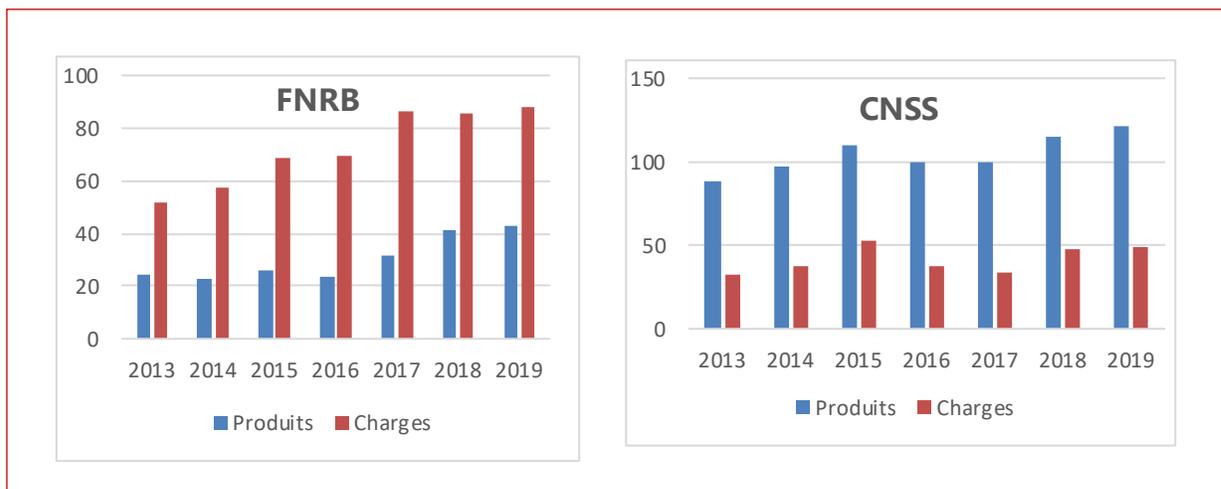
3.1.3. Analyse de viabilité à long terme	Inexistante
---	--------------------

75. Les documents budgétaires contiennent une analyse de viabilité de la dette, réalisée chaque année sur un horizon d'environ 20 ans. Le champ de couverture de la dette comprend la dette extérieure et intérieure contractée par l'administration centrale, y compris celle contractée auprès du FMI, les obligations du Trésor et les garanties octroyées par l'administration centrale. Plusieurs scénarios de chocs sont élaborés permettant de tester la viabilité de la dette à long terme. En outre, la trajectoire financière de long terme des Fonds de sécurité sociale et d'assurance maladie ont été analysées dans deux études actuarielles réalisées en 2016 et 2018 par la Caisse nationale de sécurité sociale et en 2009 par le FNRB. L'étude actuarielle de la CNSS de 2016 intègre les projections de la population et du marché du travail sur un horizon de 40 ans. Dans un document présentant les perspectives 2017-2022, le FNRB a projeté sa situation financière sur les 30 prochaines années à partir de scénarios de réformes, sans expliciter sa méthodologie et les hypothèses macroéconomiques retenues.

76. Cependant, les pouvoirs publics béninois ne publient pas régulièrement ces analyses des trajectoires financières de ces fonds de sécurité sociale et d'assurance maladie. La situation des produits et charges de la CNSS et du FNRB et leur projection sur trois ans sont disponibles dans les DPBEP (cf. graphique 3.2). Mais les études actuarielles de la CNSS ne sont pas disponibles sur son site. Le FNRB se prépare à lancer une étude actuarielle à plus de dix (10) ans après la première étude de 2009. Son déficit actuel est estimé à 0,7 pourcent du PIB en 2017 et son rapport sur les projections 2017-2022 montre que sans réforme, on enregistrerait une persistance du déficit de ce Fonds qui atteindrait plus de 100 Milliards en 2050, soit 1,1 pourcent du PIB de 2020. Cette situation constitue un risque non négligeable sur les finances publiques sur la période de projection.

77. En outre, dans les rapports d'analyse de viabilité de la dette, seules les informations sur le déficit primaire et les besoins de financement brut et des hypothèses macroéconomiques sous-tendant cette évolution sont fournies. La documentation budgétaire ne contient ainsi pas d'information sur la viabilité à long terme des finances publiques et l'évolution prévue de la valeur nette globale.

Graphique 3.2. Bénin : Evolution des produits et charges de la CNSS et de la FNRB
(en milliards de FCFA)



Source : DPBEP et calcul de la Mission.

78. L'économie béninoise est confrontée à plusieurs dynamiques complexes influencées par la croissance démographique et nécessite une analyse approfondie des déterminants à long terme des finances publiques. L'élaboration de politiques à long terme devrait porter sur les stratégies et les réponses potentielles à l'évolution des contextes social et économique. Elle devrait également permettre d'apporter des réponses appropriées à des problèmes structurels, notamment la persistance d'un niveau élevé de passifs du secteur public vis-à-vis des caisses de retraites³⁵. Il serait important d'élaborer des projections budgétaires à long terme en raison de la perspective d'une augmentation des dépenses de retraite et de santé. Une telle analyse donnerait aux décideurs une meilleure idée des défis budgétaires qui les attendent. Elle favoriserait également la discussion des stratégies et politiques à long terme visant à atténuer les pressions futures sur les finances publiques. Les études actuarielles devraient également être publiées et les analyses de viabilité budgétaire devraient être réalisées en recourant à un éventail d'hypothèses macroéconomiques et démographiques (cf. Annexe VI).

3.2. Gestion des risques budgétaires

3.2.1. Imprévus budgétaires	Elémentaire
------------------------------------	--------------------

79. En pratique, différents types de réserves sont prévus au Bénin pour faire face aux imprévus et aux situations d'urgence. Tout d'abord, la loi organique de 2013 (LOLF)³⁶ dispose dans son article 17 que des crédits globaux, constitués en dotation, sont ouverts en loi de finances pour faire face aux dépenses accidentelles et imprévisibles. En attendant la mise en

³⁵ Au cours des échanges, les interlocuteurs de la mission ont mentionné des arriérés d'environ 77 Mds FCFA du par le secteur public (y compris établissements et entreprises publics) à la CNSS.

³⁶ Loi organique 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances.

œuvre complète des dispositions organiques, une enveloppe des crédits globaux non-répartis est ouverte au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, pour faire face à ce type de dépenses. Ensuite, le budget du Bénin prévoit des crédits destinés à prendre en charge les dépenses additionnelles résultants de catastrophes naturelles. Un compte spécial du Trésor (CST) « prévention et gestion des catastrophes », détaillé au sein d'un programme budgétaire conformément aux dispositions de la LOLF (article 39), est prévu à cet effet. Les montants cumulés de ces deux enveloppes représentent environ 10 pourcent des crédits de la LFI en moyenne sur les 4 dernières années (cf. Tableau 3.4), ce qui représente une portion élevée du budget en comparaison d'autres pays (en moyenne entre 1 et 3 pourcent des crédits ouverts³⁷).

Tableau 3.4. Bénin : Montants des imprévus dans le budget

(Mds CFA)	Total des dépenses du budget de l'Etat	Réserves LFI			% des réserves / budget
		CAS	Dépenses communes	Total	
2018	1 406,32	1,30	160,24	161,54	11,5 %
2019	1 373,04	0,80	137,68	138,48	10,1 %
2020	1 486,90	1,5	166,75	168,25	11,3 %
2021	1 780,23	3,00	238,37	241,37	13,6 %

Source : Lois de finances 2018, 2019, 2020 et 2021.

80. Les modalités d'estimation de ces réserves sont floues et les documents d'exécution ne permettent pas de faire le lien avec les différents risques et chocs qu'elles sont censés couvrir. Tout d'abord, les modalités de calcul de ces réserves ne font pas l'objet de détails dans la documentation budgétaire. Il semble que — comme indiqué par la Direction générale du budget — les autorités se basent sur l'historique de l'exécution observé au cours des années précédentes sans lien avec l'analyse des risques budgétaires développée depuis quelques années. L'utilisation de ces crédits ne fait pas non plus l'objet de précision dans les rapports trimestriels d'exécution budgétaire (RTEB) alors même que l'enveloppe initiale est intégralement consommée, voire dépassée certaines années. Ainsi, les RTEB ne permettent pas d'identifier à quels chocs ont été consacrés ces crédits, ni en 2020 (ex. COVID-19) ni en 2019 (aucun choc notable permettant de justifier la consommation intégrale de l'enveloppe). Dans ces conditions, l'enveloppe de crédits globaux apparaît plus comme une facilité de gestion que comme une véritable réserve pour imprévus. Par ailleurs, certains crédits apparaissent pré-affectés au sein de cette enveloppe globale (ex. contributions aux organisations internationales, frais de conférences, frais de mission, études de faisabilité, appui à la modernisation des systèmes d'information, etc.) et ne peuvent donc pas être considérés comme des réserves générales pour faire face aux imprévus budgétaires. La mise en place de la budgétisation par programme, notamment la préparation d'une dotation pour dépenses imprévues et accidentelles, sera l'occasion de mieux préciser les bases de calcul de ces dotations et de rendre compte de leur utilisation de façon plus précise.

³⁷ Source: Fiscal Transparency Handbook <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>

81. Les conditions d'utilisation des crédits globaux ne sont pas détaillées. La circulaire annuelle portant notification des crédits précise dans sa deuxième annexe les modalités pratiques dans lesquelles les ministères sectoriels peuvent avoir accès aux crédits globaux (ex. avis technique préalable du DGB, production d'une fiche de financement validée par la DGB, production de pièces justificatives, etc.). En revanche, il n'est pas précisé le type de situation pouvant donner lieu à un déblocage de crédits via l'enveloppe pour crédits globaux, ni dans quelles conditions. Le Bénin pourrait s'inspirer des pratiques mises en place dans certains pays (cf. Encadré 3.1) pour mieux encadrer les conditions d'utilisation de ces crédits.

Encadré 3.1. Les règles d'utilisation de la réserve budgétaire en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, l'utilisation de la réserve budgétaire est circonscrite aux dépenses ayant un caractère « inévitable et imprévisible ». Des règles d'utilisation définissent les situations qui ne correspondent pas à cette acception. N'ont ainsi pas de caractère inévitable et imprévisible : (i) les dépenses connues au moment de la préparation du budget mais qui n'ont pas été retenues dans ce contexte ; (ii) les augmentations dues à des ajustements de tarifs ou à des hausses de prix ; ou encore (iii) les dépenses relatives à l'augmentation des moyens des services publics ou à la création de nouveaux services.

Les catastrophes naturelles liées à des conditions climatiques extrêmes constituent un bon exemple d'une situation inévitable et imprévisible.

Source : Gouvernement sud-africain, 2014.

3.2.2.	Gestion des actifs et passifs	Elémentaire
---------------	--------------------------------------	--------------------

82. Les emprunts sont autorisés par la loi de finances et seul le Ministre en charge des Finances peut engager financièrement l'Etat. Les besoins de financement sont évalués au titre de la loi de finances et seul le ministre chargé des finances est autorisé à procéder aux emprunts nécessaires pour financer le budget, tant par les financements en monnaie nationale qu'en devises. Par ailleurs, l'article 9 du décret n°2015-581 précise que le Ministre en charge des Finances est seul compétent pour engager financièrement l'Etat. La gestion de la dette publique est de la compétence de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

83. Le Bénin s'inscrit dans le cadre de la norme d'endettement définie par le Pacte de Convergence de l'UEMOA. Si les projets de Loi de finances permettent d'évaluer les besoins pour le futur exercice budgétaire, ils ne définissent pas de plafond d'endettement contraignant. Néanmoins, le Bénin doit respecter la norme de 70 pourcent du PIB définie dans le cadre du Pacte de Convergence de la zone UEMOA. Le Bénin définit aussi le plan de financement dans le document de stratégie annuelle annexé à la loi de finances. A fin 2020, et malgré une hausse récente liée à la crise sanitaire du COVID19 (+ 5 points de PIB), le taux d'endettement de 46 pourcent du PIB demeure très inférieur à cette norme.

84. Les risques budgétaires liés à l'endettement public font l'objet d'une analyse détaillée dans plusieurs documents. La stratégie d'endettement à moyen-terme (SDMT), la stratégie annuelle d'endettement de l'Etat, le DPBEP et le rapport annuel sur les risques budgétaires contiennent tous les quatre des éléments d'analyse des risques budgétaires liés à la dette publique. Ces analyses couvrent les risques de refinancement, les risques de taux d'intérêt, et les risques de taux de change. Elles s'appuient notamment sur une analyse du profil d'amortissement de la dette au cours des prochaines années. Enfin, la CAA conduit également une analyse de soutenabilité de la dette.

85. Les actifs financiers et non-financiers font actuellement l'objet d'un recensement. Plusieurs projets sont en cours, en lien avec le déploiement d'une comptabilité patrimoniale et la détermination du bilan de l'Etat, pour assurer le recensement adéquat de l'ensemble des actifs, financiers et non-financiers, de l'Etat. Ainsi, le recensement du patrimoine non-financier des différents ministères est conduit par la Direction Générale du Matériel et de la Logistique (DGML). De même, une vision consolidée des actifs financiers est encore à déterminer, alors qu'il n'existe aujourd'hui pas de vision globale de l'ensemble des participations de l'Etat (par exemple, la DGPEP ne suit pas certaines des participations financières) et que la trésorerie des administrations publiques demeure éclatée entre plusieurs comptes, malgré la création du compte unique du Trésor.

86. Les actifs de l'Etat ne font l'objet ni d'une analyse des risques, ni d'une communication publique. Il n'existe pas aujourd'hui d'analyse des risques budgétaires liés aux actifs de l'Etat (risques pouvant conduire à la perte de valeur de certains actifs, etc.). En lien avec les exercices de recensement précédemment évoqués, des exercices d'analyses des risques budgétaires pourraient être conduits afin d'assurer un meilleur suivi et une meilleure gestion du patrimoine de l'Etat.

87. Le cadre légal de cession et d'acquisition des principaux actifs pourrait être renforcé, en s'appuyant notamment sur une stratégie patrimoniale de l'Etat. Si les principales acquisitions ou cessions ont fait l'objet d'une autorisation par la loi (notamment en Loi de finances), il n'existe pas aujourd'hui de cadre réglementaire permettant d'encadrer systématiquement les principales acquisitions ou cessions. Un tel cadre permettrait un meilleur suivi de telles opérations. En outre, en accord avec les meilleures pratiques internationales, le développement et la publication d'une stratégie patrimoniale de l'Etat permettrait d'assurer la cohérence entre les opérations envisagées et les objectifs que les administrations publiques se fixeraient dans le cadre de la gestion de leur patrimoine.

3.2.3.	Garanties	Satisfaisante
---------------	------------------	----------------------

88. Le cadre juridique encadrant l'octroi des garanties apparaît complet et précis. Le cadre général du régime des garanties de l'Etat est régi par la LOLF de 2013, notamment ses

articles 17 et 46,³⁸ qui fixent les règles de présentation budgétaire, les limites et les règles de provisionnement des garanties souveraines ainsi que par différents textes réglementaires qui en précisent les modalités. Ce corpus juridique précise entre autres : (i) le périmètre de la dette publiquement garantie, (ii) les limites pour l’octroi de garanties et la fixation annuelle d’un plafond de garantie au sein du document de stratégie de gestion de la dette annexée à la loi de finances, (iii) les questions de compétences (ex. compétence exclusive du Ministre chargé des Finances pour accorder la garantie de l’Etat), (iv) les entités pouvant bénéficier de la garantie de l’Etat ou de la rétrocession de prêts, ou encore (v) les conditions techniques de gestion des garanties et prêts rétrocédés (ex. commission de dossier représentant 1 pourcent du montant garanti, sécurisation des remboursements via l’ouverture d’un compte séquestre, etc.).

89. En pratique, l’ensemble des garanties est retracé et suivi. Conformément au cadre juridique, la CAA assure le traitement, la centralisation et le suivi des garanties et prêts rétrocédés. Concernant les garanties, le document de stratégie annuelle d’endettement de l’Etat, annexée à la loi de finances, ainsi que la stratégie d’endettement à moyen terme, précisent la stratégie du gouvernement en matière d’émission des nouvelles garanties. Un bulletin statistique de la dette est également produit et publié trimestriellement et permet ainsi un suivi rapproché de l’évolution des garanties. Le rapport sur la gestion de la dette fait l’état des lieux des garanties existantes et de leur encours. L’ensemble de ces documents sont disponibles en ligne sur le site de la CAA.³⁹ La seule garantie répertoriée à ce jour concerne la SBEE pour un prêt de 27 Milliards FCFA accordé en 2018. Ces informations sont également disponibles au sein du document d’analyse des risques budgétaires, annexé à la loi de finances et publié sur le site de la DGB.

90. Le dispositif d’encadrement doit être complété pour être conforme aux dispositions de la LOLF et inclure une évaluation des risques d’occurrence. Le compte spécial de garanties et d’avals (article 46 de la LOLF) ainsi que la dotation destinée à couvrir les appels des garanties retracés sur le compte spécial, ne sont pas encore produits. L’objectif des autorités est de les produire à partir de 2022. Une fois produit, le projet annuel de performance du compte spécial de garanties et d’avals constituerait le véhicule indiqué pour présenter cette information. Elle pourrait aussi être incluse dans le document d’analyse des risques budgétaires et/ou dans le document annuel de stratégie de la dette publique annexé à la loi de finances.

3.2.4.	Partenariats public-privé (PPP)	Inexistante
---------------	--	--------------------

91. Malgré de fortes ambitions concernant le développement de PPP, il ne semble aujourd’hui y avoir aucun projet en portefeuille. Les PPP occupent une place importante dans le cadre des développements envisagés au Bénin. Ils sont notamment présents dans le cadre du programme d’actions du gouvernement (2016 -2021), où ils représentent 61 pourcent des projets pour atteindre d’ambitieux objectifs en termes de déploiement d’infrastructures, dans les

³⁸ <https://budgetBénin.bj/wp-content/uploads/2020/04/LOLF-PROMULGUEE.pdf>

³⁹ <https://caa.bj/category/publications-et-rapports/>

secteurs de l'énergie, de l'eau ou encore des infrastructures routières ou administratives. Néanmoins, à ce jour, aucun PPP n'a été conclu même si plusieurs projets, présentés dans le catalogue des PPP, sont en phase d'étude de faisabilité.

92. Le cadre légal des PPP, développé en 2017, présentent certaines faiblesses quant à la gestion des risques budgétaires liés à ces projets. Le cadre légal des PPP est fixé par la loi 2016-24 du 28 juin 2017.⁴⁰ Comme souligné dans le rapport sur l'évaluation de la gestion des investissements publics⁴¹, ce cadre ne couvre que partiellement les risques budgétaires qui peuvent être liés aux PPP. Ainsi, il ne définit pas de plafond aux engagements, explicites ou conditionnels, qui peuvent être pris au titre de PPP. Il ouvre par ailleurs la voie aux offres spontanées, qui devront faire l'objet d'une attention spécifique dans le cadre du processus institutionnel. Enfin, il n'existe pas d'obligation de publication au titre des recettes, dépenses, droits, obligations ou engagements de l'Etat en lien avec les PPP.

93. Dans l'attente des premiers contrats PPP⁴², un cadre institutionnel et d'analyses des risques a été mis en place, dont l'effectivité devra faire l'objet d'une évaluation une fois les contrats conclus. Le cadre institutionnel s'appuie particulièrement sur le ministère des finances et le Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI), placé près de la Présidence, afin de conduire les études de faisabilité et d'étudier les risques budgétaires. Du côté du ministère des finances, la DGB est notamment impliquée dans le cadre des études de faisabilité et de soutenabilité budgétaire. La mission n'a pu toutefois avoir accès à de telles études. Par ailleurs, les ministères sectoriels demeurent impliqués dans la sélection et le suivi des projets. Enfin, l'Agence pour la Promotion des Investissements et des Exportations (APIEX) remplit un rôle de promotion des PPP auprès de partenaires potentiels. Concernant l'analyse des risques budgétaires liés aux PPP et leur communication, ces derniers sont mentionnés dans le rapport annuel sur les risques budgétaires. Ils ne sont, à ce stade, pas analysés en raison de l'absence de projets sous-jacents. Les méthodes de quantification de ces risques ne sont également pas détaillées⁴³.

3.2.5. Engagements auprès du secteur financier	Inexistante
---	--------------------

⁴⁰ La décision finale de conclure un PPP ainsi que l'approbation des étapes préparatoires appartiennent, selon ce cadre légal, au Conseil des Ministres. Par ailleurs, des études de faisabilité et de soutenabilité budgétaire sont requises. L'étude et la validation des dossiers s'appuient notamment sur la Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics, qui est placée sous la tutelle du ministère en charge des finances.

⁴¹ Pour une analyse plus précise du cadre légal des PPP au Bénin, voir le rapport PIMA de 2019 (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/01/27/Bénin-Technical-Assistance-Report-Public-Investment-Management-Assessment-48986>)

⁴² Un premier contrat, concernant l'aéroport international de Glo-Djigbé, serait en passe d'être conclu. Ce contrat, initialement identifié comme un PPP mobilise à la fois des capitaux publics et des capitaux privés chinois. La mission ne dispose néanmoins pas d'informations détaillées sur ce projet.

⁴³ Le rapport PIMA précédemment évoqué recommandait à ce titre de former les différents acteurs impliqués dans la gestion des PPP à la méthodologie PFRAM, afin de renforcer les capacités d'analyses des risques budgétaires liés aux PPP.

94. Le secteur financier béninois s’inscrit dans un cadre de réglementation et de supervision communautaire. La réglementation bancaire est largement décidée au niveau de l’Union Monétaire Ouest Africain (UMOA), avec transposition des règles au niveau national. En 2016, deux décisions importantes ont été prises afin de renforcer la supervision prudentielle dans la zone UMOA et de suivre les groupes bancaires de manière consolidée⁴⁴. En outre, le plan comptable bancaire a également été révisé. La réglementation bancaire se rapproche aujourd’hui des cadres de Bâle 2 et 3, rejoignant ainsi les standards internationaux. Le Bénin est par ailleurs membre de la Conférence Interafricaine des Marchés d’Assurance (CIMA) et son secteur assurantiel est régi par le code CIMA. Enfin, les systèmes financiers décentralisés (SFD – institutions de microfinance) bénéficient aussi d’une réglementation et d’un suivi au niveau communautaire.

95. Le secteur est marqué par la forte présence d’établissements de crédits internationaux, créant une sensibilité aux conditions économiques régionales et internationales. Le Bénin compte 14 banques agréées par la BCEAO, toutes banques ou filiales de banques internationales ou sous régionales, à l’exception de la Banque Internationale pour l’Industrie et le Commerce, dont l’actionnariat est essentiellement public.⁴⁵ Les risques encourus au titre de l’actionnariat étranger seraient d’origine systémique ou liés aux crises économiques et politiques qui surviendraient dans les pays d’origine des sociétés-mères. De tels risques se sont peu matérialisés dans les années récentes.

96. Le suivi de la stabilité du secteur financier au Bénin mobilise de nombreuses institutions, tant au niveau communautaire qu’au niveau national. Au niveau communautaire, le suivi et la supervision du secteur financier s’articulent autour de la BCEAO, de la Commission Bancaire de l’UMOA, créée en 1990 et dont les textes ont été révisés en 2007, et du Comité de Stabilité Financière, mis en place en 2010. Ce dernier a notamment pour objectif de suivre les risques pouvant affecter la stabilité du secteur financier, y compris au niveau macro prudentiel. Par ailleurs, la BCEAO suit également les SFD et les risques qui y ont trait. Au niveau national, le Bénin dispose d’une Direction des Assurances afin d’assurer le suivi du secteur assurantiel et son respect de la réglementation CIMA, ainsi que d’une Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (ANSSFD) pour le suivi du secteur de la microfinance. Une Direction générale du secteur financier doit être prochainement créée au sein du Ministère de l’Économie et des Finances⁴⁶, avec des missions étendues. En particulier, elle aura à sa charge la mise en œuvre de la politique nationale en matière de régulation et de

⁴⁴ Décision n°013/24/06/2016/CM/UMOA du Conseil des Ministres de l’UMOA, prise en sa session du 24 juin 2016, portant dispositif prudentiel applicable aux établissements de crédit et aux compagnies financières de l’UMOA et son annexe ; Décision n°014/24/06/2016/CM/UMOA du Conseil des Ministres de l’UMOA, prise en sa session du 24 juin 2016, relative à la supervision sur base consolidée des établissements de crédit maisons-mères et des compagnies financières dans l’UMOA.

⁴⁵ Actionnariat exact non communiqué à la mission.

⁴⁶ Voir le décret n°2021-307 du 9 juin 2021 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère de l’économie et des finances.

réglementation de l'ensemble du secteur financier national, en relation avec les autorités communautaires. Elle assurera la concertation avec le secteur financier et aura des missions étendues en ce qui concerne le marché des assurances, y compris sa surveillance. Enfin, elle sera compétente sur la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière d'inclusion financière.

97. Les analyses de la stabilité du secteur financier ne font pas l'objet d'une publication. La BCEAO effectue des analyses périodiques du secteur financier et de sa stabilité. Ses analyses comprennent en outre des exercices de stress-tests. Elles conservent un caractère interne et ne font pas l'objet d'une publication. Sont néanmoins publiés les bilans et comptes de résultat des banques et établissements financiers⁴⁷ ainsi que des analyses du respect des normes prudentielles, de manière consolidée ou anonymisée, dans le rapport annuel de la commission bancaire. Ces données sont par ailleurs reprises dans le cadre du rapport annuel sur les risques budgétaires

98. Le secteur bancaire béninois semble bien positionné au regard des normes prudentielles en vigueur. Ainsi, à un niveau consolidé, les différents ratios de solvabilité sont au-delà des seuils réglementaires, de même pour le ratio de levier ou le coefficient de liquidité (cf. Tableau 3.5). Par ailleurs, l'essentiel des banques commerciales semblent respecter ces ratios. Seule une banque (non identifiée dans la documentation de la BCEAO) ne respecte pas les exigences en termes de solvabilité (ratios T1 et solvabilité total).

Tableau 3.5. Bénin : Présentation des principaux ratios prudentiels

Ratio	Valeur au 31 décembre 2020	Seuil réglementaire
Ratio minimal (CET 1)	15,03 %	6,25 %
Ratio minimal (T 1)	13,68 %	7,25 %
Ratio de solvabilité total	14,53 %	9,5 %
Ratio de levier	5,7 %	3 %
Coefficient de liquidité	111,6 %	75 %

Source : BCEAO, rapport annuel de la Commission Bancaire.

99. Plusieurs appuis explicites existent entre le secteur financier et les administrations publiques, sans faire l'objet d'analyses ou de publications spécifiques. Les principaux appuis (cf. encadré 3.2) apparaissent d'importance variable, pouvant légitimer des analyses et une gestion différenciée, afin de limiter les risques de matérialisation des risques budgétaires.

⁴⁷ Bien qu'avec retard. Par exemple, en mars 2021 ont été publiés les éléments de 2019 :

<https://www.bceao.int/sites/default/files/2021-03/Bilans%20et%20comptes%20de%20r%C3%A9sultat%20des%20Banques%20et%20C3%A9tablissements%20financiers%20de%20l%27UMOA%20-%202019.pdf>

Encadré 3.2. Principaux appuis explicites au secteur financier

Les principaux appuis au secteur financier recouvrent notamment:

- La détention directe par l'Etat de plusieurs établissements financiers, dont notamment la Banque Internationale pour l'Industrie et le Commerce (BIIC)⁴⁸ et la compagnie l'Africaine des Assurances du Bénin (AAB).⁴⁹ Son bilan total était de 265 Milliards FCFA à fin 2020, soit la 9^{ème} banque du pays en termes de taille. De même, l'actionnariat de l'AAB est en partie public (Etat pour près de 3 pourcent et CNSS à 15 pourcent). Ces entités ne font l'objet d'aucune exemption au titre de leur actionnariat public et sont supervisées au même titre que les autres établissements. La liste consolidée des détentions de l'Etat dans le secteur financier ne fait pas l'objet d'une publication, ne permettant pas de disposer d'une vision d'ensemble de l'exposition de l'Etat à ce secteur.
- La Poste du Bénin. Outre l'accomplissement de ses missions postales, cette entreprise publique offre plusieurs services financiers (e.g. collecte de dépôts, distribution de crédits, services de paiement) mais échappe la supervision financière de la BCEAO, et ne disposant pas d'un agrément bancaire ou de toute autre agrément propre au secteur financier. Elle est principalement supervisée par l'ARCEP au titre de son appartenance au secteur des postes et télécommunications.⁵⁰
- Le PADME (Promotion et appui au développement des micro-entreprises), association de microfinance mise en place par l'Etat pour soutenir les micro-entreprises. Avec un bilan de 37 Milliards FCFA à fin 2020, il s'agit de la plus grosse institution de microfinance du Bénin. Celle-ci va être transformée en société par l'Etat, bénéficiant de 25 Milliards FCFA de fonds propres et dont l'actionnariat sera public.
- Le Fonds National de la Microfinance (FNM), un établissement public créé par le décret n°2006-301 du 27 juin 2006⁵¹ et chargé de soutenir la politique de l'Etat en matière de microfinance. A ce titre, le FNM, doté d'un bilan de plus de 50 Milliards FCFA, accomplit des actions de financement proches de celles d'une banque (il prête ou accorde des garanties par exemple) pour le financement d'autres entreprises (en l'occurrence des institutions de microfinance). Si le FNM conduit des analyses des risques internes (notamment sur les risques de contreparties, afin de limiter les risques de défaut⁵²), il ne fait pas appel à l'épargne du public, ne dispose pas d'un agrément (bancaire ou lié au secteur financier décentralisé), n'est pas régulé et n'est pas supervisé par la BCEAO. Il bénéficie néanmoins de mécanismes de contrôle interne et externe (en particulier, il a été contrôlé par l'IGF).
- Le mécanisme de garantie des dépôts au niveau communautaire (le Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution dans l'UMOA – FGDR UMOA), mis en place en 2014 afin d'assurer les dépôts des épargnants en cas de faillite d'un établissement bancaire. Ce Fonds doit être abondé par les banques commerciales afin de limiter les risques de recours aux deniers publics. Néanmoins, aucune analyse concernant le FGDR UMOA n'est disponible, ne permettant pas d'estimer l'adéquation des ressources aux risques. A fin 2020, les dépôts bancaires au Bénin représentent 1 513 Milliards FCFA (22 pourcent du PIB) de dépôts à vue et 1 728 Milliards FCFA de dépôts à terme (25 pourcent du PIB).
- Le mécanisme de garantie des dépôts au niveau communautaire concernant le SFD, en train d'être déployé et pour lequel aucune analyse ou étude n'est disponible. A fin 2020, les dépôts à vue placés dans le SFD représentent 67 Milliards FCFA (1 pourcent du PIB) et les dépôts à terme 60 Milliards FCFA (1 pourcent du PIB).

Source : Mission.

⁴⁸ Le secteur public est également actionnaire très minoritaire de United Bank for Africa Bénin et de Coris Bank International Bénin.

⁴⁹ A noter que la CNSS est également actionnaire de ces entités.

⁵⁰ La mission n'a pas obtenu d'informations sur les comptes de La Poste du Bénin.

⁵¹ Les statuts du FNM ont été régulièrement modifiés, le dernier changement en date étant intervenu en 2019.

⁵² A titre d'exemple, sur le programme Micro-crédit aux Plus Pauvres, doté d'un fonds de près de 20 Milliards FCFA, le FNM avait décaissé 72 Milliards FCFA au 30 septembre 2019 (y compris décaissement des remboursements), pour un taux de remboursement de 74 pourcent.

100. La création de la Caisse des dépôts et Consignations en 2018 porte également des risques budgétaires similaires à ceux générés par le secteur financier. Si la Caisse des dépôts et Consignations du Bénin (CDCB) n'est pas une institution financière régulée, elle conduira des activités d'investissements, de prêts et de garanties proches de celles d'une banque ou d'une institution financière. L'Etat, actionnaire de la structure, est garant en dernier ressort des engagements de la CDCB. Cette dernière a aligné le suivi de ses capitaux propres avec celui de la réglementation en vigueur dans le secteur bancaire et présente un ratio de fonds propres de 20 pourcent (en norme Bâle 2 / Bâle 3). Ces fonds propres, à hauteur de 78 Milliards FCFA, proviennent notamment d'une capitalisation initiale de 10 Milliards FCFA et de transferts d'actifs⁵³. A ce jour, la communication sur les activités et les engagements de la CDCB apparaît limitée et ne permet pas d'apprécier les enjeux et risques qui y sont liés.

101. Ce peu d'informations concernant les soutiens explicites au secteur financier ne permet pas une mesure adéquate du risque financier, alors même que l'Etat est intervenu dans le secteur financier au cours des dernières années. Selon l'expérience internationale, les risques budgétaires liés au secteur financier sont traditionnellement importants. Ils se sont également matérialisés au Bénin, sans qu'un historique complet ait toutefois été communiqué à la mission. Ainsi, l'Etat est intervenu à titre préventif pour éviter certaines faillites, comme ce fut le cas pour la Banque Internationale du Bénin (BIBE) en 2014 (ensuite détenue à 55 pourcent par l'Etat et 45 pourcent par la CNSS) et pour la Banque Africaine pour l'Industrie et le Commerce (BAIC) en 2017.⁵⁴ Les deux entités ont été rapprochées en 2020 pour créer la BIIC.⁵⁵

3.2.6. Ressources naturelles	Non-applicable
-------------------------------------	-----------------------

102. A ce jour, aucune ressource naturelle significative n'est en exploitation au Bénin et les ressources potentielles ne font pas l'objet d'estimation. Les ressources extractives contribuent à peine à 0,4 pourcent du PIB (cf. Tableau 3.6). Un potentiel en ressource minérale est cependant connu sur la base de résultats d'exploration anciens. Les principales ressources sont l'or, les matériaux de construction (ex. calcaire, marbre), le fer, et les phosphates. Le nickel, la rutile, le zircon et le diamant constituent également des pistes de recherche pour le pays. Cependant aucune estimation fiable ni en volume ni en valeur n'est disponible. Ces ressources et leurs impacts ne sont pas non plus pris en compte dans les documents économiques et budgétaires, du fait de leur poids négligeable dans l'économie à ce jour.

⁵³ Transfert d'actifs fonciers de l'Etat, à la suite d'une décision prise en conseil des Ministres.

⁵⁴ Les montants exacts de différentes interventions et recapitalisations n'ont pas été communiqués à la mission.

⁵⁵ Le capital social de la BAIC, initialement de 14 Mds FCFA, a été porté à 24 Mds FCFA au cours de l'opération, entièrement souscrit par l'Etat et le secteur public.

Tableau 3.6. Contribution du secteur extractif à l'économie Béninoise

Activités extractives (mds FCFA)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Valeur ajoutée du secteur extractif	26.09	26.56	28.27	30.50	34.40	39.08
Poids dans le PIB	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Valeur des exportations	-	-	-	0.01	0.27	0.29

Source : Institut National de Statistique et de l'Analyse Economique.

103. La contribution des ressources naturelles à l'économie du pays pourrait évoluer dans le futur. Depuis 2016, le gouvernement a accentué les travaux de recherche dans la perspective de futures mises en exploitation. Un nouveau code minier, en cours de discussion à l'Assemblée Nationale au moment de la mission, vise également à améliorer l'attractivité du secteur et développer les investissements.

3.2.7. Risques environnementaux	Elémentaire
--	--------------------

104. Le Bénin fait face à plusieurs types de risques bien identifiés et publiés, mais dont l'impact financier est diversement appréhendé en dépit d'un niveau de priorité élevé.

L'indice mondial de risque de catastrophe (WRI) établi par le Système des Nations-Unies classe le Bénin au 30^e rang des pays avec le plus grand risque de catastrophe au niveau mondial et au 10^e rang en Afrique Subsaharienne.⁵⁶ Au niveau des risques ponctuels, le Bénin a connu dans le passé des épisodes d'inondation (ex. 2010) qui ont occasionné des pertes et dommages importants (environ 126 Milliards FCFA) et ont affecté le secteur agricole. La pandémie de la COVID-19, bien qu'avec un bilan humain limité, a eu un impact important sur l'économie et les finances publiques en se traduisant notamment par une perte de croissance du PIB en 2020 (3,8 pourcent contre une prévision initiale de 7,6 pourcent).⁵⁷ Concernant les risques progressifs le Bénin fait face à des phénomènes liés au changement climatique, tels que l'érosion côtière ou la déforestation. Le plan national de contingence,⁵⁸ élaboré en 2020, a procédé à l'analyse des principaux aléas auquel le Bénin est confronté et les a classés selon leur probabilité d'occurrence (cf. Tableau 3.7). Ce travail a permis de mettre en avant les risques principaux suivants : inondations, épidémies, incendies et érosion côtière. Ces deux derniers risques ne sont pas inclus dans l'analyse des risques budgétaires et ne font pas l'objet d'une estimation chiffrée.

⁵⁶ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WorldRiskReport-2020.pdf>

⁵⁷ Sources : DPBEP 2022-2024.

⁵⁸ https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/20200311_pcn_final_final_Bénin.pdf

Tableau 3.7. Classification des principaux risques au Bénin

Aléas	Vulnérabilité		Occurrence de l'aléa		Risque	Effectif total	Rang
	Effectif	Fréquence	Effectif	Fréquence			
Inondations	13	12,38%	14	13,33%	1,65%	27	1
Épidémies	14	13,33%	12	11,43%	1,52%	26	2
Crises socio-politiques	12	11,43%	9	8,57%	0,98%	21	4
piraterie	4	3,81%	7	6,67%	0,25%	11	10
Incendies	10	9,52%	12	11,43%	1,09%	22	3
Risques NRBC	6	5,71%	5	4,76%	0,27%	11	10
Secousses telluriques	2	1,90%	3	2,86%	0,05%	5	13
Pollution marine	6	5,71%	7	6,67%	0,38%	13	7
Vents forts	3	2,86%	5	4,76%	0,14%	8	12
Éboulement	1	0,95%	1	0,95%	0,00%	2	14
Glissement de terrain	1	0,95%	0	0,00%	0,00%	1	15
Érosion côtière	9	8,57%	12	11,43%	0,98%	21	4
Terrorisme	9	8,57%	3	2,86%	0,24%	12	9
Transhumance	8	7,62%	9	8,57%	0,65%	17	6
Sécheresse	7	6,67%	6	5,71%	0,38%	13	7

Source : Plan de Contingence National, 2020.

105. Les instruments financiers en place pour faire face aux risques environnementaux disposent de moyens limités sans lien apparent avec une estimation des risques. Deux instruments sont en place : le Fonds national de réponse aux catastrophes (FONCAT) et le Fonds d'adaptation pour l'environnement et le climat (FNEC). Le FNEC doit permettre de garantir la disponibilité des ressources financières pour faciliter la réponse du Gouvernement en cas de catastrophes naturelles et d'épidémies. Son budget, adossé à un compte d'affectation spéciale géré par le MEF, apparaît variable d'une année sur l'autre (1.5 Milliards de CFA en 2020, 3 Milliards en 2021) et ne semble pas lié à une estimation des risques qu'elle est censée couvrir. Le FNEC est constitué en établissement public rattaché au Ministère du cadre de vie et du développement durable (MCVDD) ; il finance des projets pour la lutte contre le changement climatique et dispose d'un budget limité (24 Millions de FCFA en 2020). Par ailleurs le Bénin est membre de l'*African Risk Capacity*⁵⁹, une initiative de l'Union Africaine pour aider les pays à répondre aux catastrophes naturelles.

106. En dépit d'une documentation abondante, la stratégie du Bénin en matière de risques environnementaux apparaît très éclatée et peu lisible. Plusieurs documents stratégiques ont été développés au cours des dernières années sans véritable cohérence d'ensemble. En ce qui concerne la gestion des catastrophes, une politique nationale de prévention et de gestion intégrée des catastrophes (PNRGIC) a été élaborée en 2016 et un plan

⁵⁹ <https://www.africanriskcapacity.org/>

national de contingence a été actualisé en 2020.⁶⁰ Au niveau des risques liés au changement climatique, un plan stratégique pour l'utilisation du FNEC existe depuis 2016.⁶¹ Dans le cadre de l'accord de Paris sur le climat, le Bénin a soumis en 2015 sa Contribution Déterminée au niveau National (CDN) qui détaille les enjeux et les coûts en matière de développement durable. Il existe également des documents stratégiques au niveau sectoriel (ex. secteur agricole). Tous ces documents répondent chacun à un besoin spécifique (ex. recherche de financements, approche sectorielle) et ne sont pas articulés entre eux. Ils ne procèdent pas systématiquement à une quantification des risques et des besoins en matière d'atténuation (ex. la stratégie agricole face au changement climatique dispose d'éléments de coûts contrairement au plan stratégique du FNEC). Depuis 2019, des travaux sont en cours pour élaborer un Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques (CTPNA) afin de disposer d'une vision globale et articulée et favoriser l'intégration des problématiques liées au changement climatique dans les politiques publiques et d'en assurer la mise en œuvre.

3.3. Coordination financière

3.3.1.	Collectivités locales	Elémentaire
--------	-----------------------	-------------

107. Les recettes et les dépenses des collectivités territoriales décentralisées (CTD) font l'objet d'un suivi et d'une publication relativement complets, en dépit d'une importance limitée. Les CTD sont composées de 77 communes, certaines disposant de statuts particuliers (Cotonou, Porto-Novo et Parakou). Elles bénéficient de transferts affectés et non affectés par l'intermédiaire du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) ainsi que de ressources propres à travers notamment certains impôts et taxes dont le produit leur est reversé. Les recettes et les dépenses des CTD apparaissent relativement stables et ont représenté moins de 1 pourcent du PIB au cours des dernières années (cf. Tableau 3.8). Elles font l'objet d'un suivi précis à travers plusieurs documents.⁶² Le DPBEP consacre ainsi plusieurs sections aux CTD conformément aux dispositions de la LOLF (articles 56 et 58). Il présente les réalisations en recettes et en dépenses au cours des quatre derniers exercices, ainsi que les perspectives triennales. Une note analytique est également jointe chaque année au projet de loi de finances et détaille de façon plus précise les différentes catégories de recettes et de dépenses dont bénéficient les CTD. Le DPBEP et la note analytique présentent des informations agrégées au niveau national. Au niveau décentralisé, la Commission nationale des finances locales (CONAFIL) est chargée d'appuyer et de suivre les communes dans la gestion de leurs finances. Elle publie sur son site

⁶⁰ https://pspdb.plan.gouv.bj/server/storage/app/PolitiqueFichiers/73_PNPGIC-CONSOLIDE-270616--IMPRESSION.pdf/

⁶¹ <https://www.fnec-Bénin.org/docs/Plan-Strategique-2017-2021-FNEC-VF.pdf>

⁶² <https://budgetBénin.bj/wp-content/uploads/2020/12/DPBEP-2021-2023-Document-Principal.pdf> et <https://budgetBénin.bj/wp-content/uploads/2020/10/Note-Analytique-sur-les-Finances-Locales-gestion-2021.pdf>

internet⁶³, et de façon détaillée, les différentes recettes et dépenses pour chaque entité publique décentralisée ainsi que des ratios de comparaison (ex. recettes fiscales/habitant, dépenses d'investissement/dépenses totales, etc.). Par ailleurs, la CONAFIL prépare chaque année une publication analysant la situation financière des communes « *Les communes du Bénin en chiffres* ». ⁶⁴ Bien que très complètes, ces informations sont néanmoins disponibles avec un certain décalage. Au moment de la mission, les dernières données disponibles sur le site remontaient à 2018 pour les recettes, dépenses et ratios et 2016 pour la publication « *Les communes du Bénin en chiffres* » .

Tableau 3.8. Bénin : Recettes et de dépenses des CTD 2018-21
(en milliards de FCFA)

	2018	2019	2020	(prév.)2021
Recettes	81.1	90.2	84.2	87.3
Dépenses	66.0	67.2	68.5	70.4
%PIB (dépenses)	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%

Sources : DPBEP, CONAFIL et calcul de la Mission.

108. Bien qu'en pratique les collectivités locales n'aient pas recours à l'emprunt, celui-ci n'est encadré par aucune règle ou limite. Les principaux textes⁶⁵ qui traitent des problématiques d'emprunt pour les CTD se focalisent principalement sur les règles procédurales (ex. obligation de communiquer périodiquement au Ministre chargé des Finances un point détaillé de leurs dettes avalisées ou non par l'Etat). Ils mentionnent en outre le contrôle du Préfet sur les actes des autorités communales en matière d'emprunt. Néanmoins, il n'existe pas de règles limitant ou plafonnant le recours à l'emprunt. Cet aspect mériterait une attention particulière alors même que le gouvernement ambitionne de renforcer l'accès des CTD à l'emprunt via la mise en place d'un guichet unique géré par la CAA.

3.3.2. Entreprises publiques	Elémentaire
-------------------------------------	--------------------

109. Les entreprises publiques béninoises ont une importance majeure dans de nombreux secteurs de l'économie et sont largement impliquées dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le secteur des entreprises publiques est composé de 24 entreprises publiques non financières, s'inscrivant dans le cadre légal défini par la loi 2020-20 du 2 septembre 2020. La DGPEP est chargée depuis 2016 du suivi du portefeuille de l'Etat, les entreprises bénéficiant également d'une tutelle sectorielle. Le poids des entreprises publiques dans l'économie béninoise est important. En 2019, le revenu des entreprises publiques a atteint 386 Milliards FCFA (5,9 points de PIB) pour un résultat net s'élevant à 60 Milliards FCFA (1 point

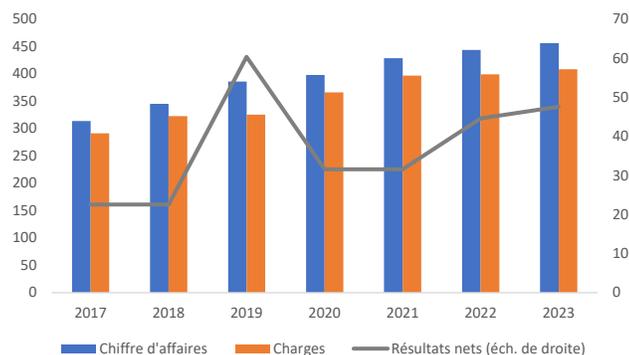
⁶³ <http://conafil.org/>

⁶⁴ <http://conafil.org/index.php/publications-top/les-communes-du-Bénin-en-chiffres>

⁶⁵ Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; Décret n°2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties ; Décret n°2015-581 du 18 novembre 2015 portant politique d'endettement et de gestion de la dette publique au Bénin.

de PIB) (graphique 3.3). Certaines entreprises opèrent en situation de monopole⁶⁶ et interviennent dans des secteurs clés de l'économie, tels que la fourniture d'énergie, d'eau potable ou les transports. De nombreuses entreprises publiques sont également parties prenantes dans la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles de l'État (politique de l'eau, de l'énergie, des communications, de gestion des ressources forestières ou des transports). Afin d'améliorer la gouvernance interne, certaines entreprises publiques parmi les plus importantes (SBEE, PAC) ont été mises sous mandat de gestion, dans le cadre d'un contrat de performance s'étendant sur 10 ans.

Graphique 3.3. Bénin : Evolution de la situation financière des entreprises publiques
(En milliards de FCFA)



Sources : DPBEP, DGPEP, mission.

A partir de 2020 (inclus), les chiffres sont prévisionnels.

110. Le périmètre des entreprises publiques placées sous la supervision de la DGPEP ne couvre pas l'ensemble des sociétés dans lesquelles l'Etat détient des participations. Par exemple, l'Etat possède des participations dans le secteur financier⁶⁷ qui ne font pas l'objet d'un suivi au même titre que les entreprises publiques s'inscrivant dans le cadre légal précédemment évoqué. Selon les informations communiquées à la mission, il existerait aujourd'hui plus de 60 participations (majoritaires et minoritaires) de l'Etat, l'identification des participations étant encore en cours. Néanmoins, il n'existe pas de suivi consolidé de l'ensemble des participations de l'Etat (entreprises publiques et autres entreprises dans lesquelles l'Etat a des participations). Le présent indicateur est évalué uniquement sur le périmètre des entreprises publiques, et non sur l'ensemble des participations de l'Etat.

111. Les principaux transferts financiers entre les administrations publique et les entreprises publiques font l'objet d'une présentation dans le cadre du DPBEP. Ainsi, les subventions, les impôts et taxes et les dividendes sont retranscrits dans le DPBEP (cf. Graphique 3.4). Par ailleurs, l'Etat béninois recourt à des prêts rétrocédés auprès des entreprises publiques

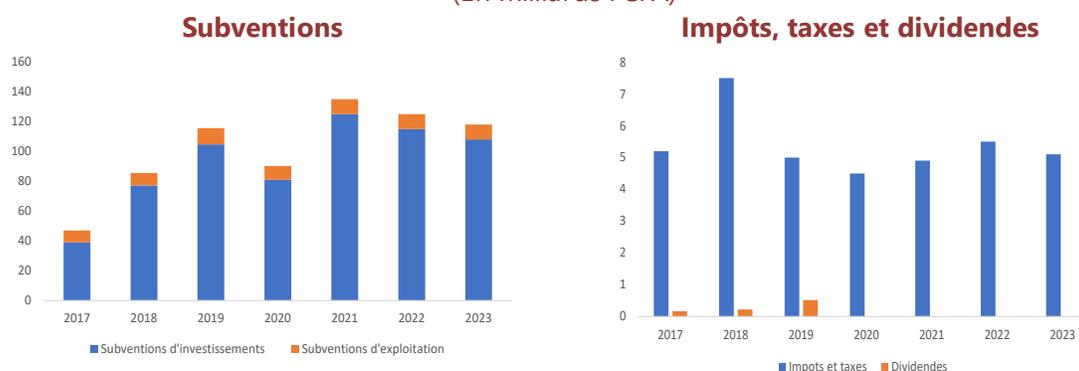
⁶⁶ Par exemple la SONEB ou la SBEE.

⁶⁷ Par exemple une banque commerciale, la BIIC, ou une compagnie d'assurances, l'Africaine des Assurances du Bénin.

afin d'assurer le financement des projets. Les informations sur ces prêts sont notamment publiées par la CAA dans son bulletin statistique trimestriel de la dette. Ces prêts rétrocedés, qui font l'objet d'un suivi de la part de la CAA, représentaient 293 Milliards FCFA à fin 2019, soit près de 4,5 pourcent du PIB. Un des principaux risques liés au service de ces prêts rétrocedés est notamment lié à la trésorerie des entreprises publiques, ce qui peut conduire à exiger la mise en place de comptes séquestres afin d'assurer le service de la dette. A noter que l'Etat central assure le service des prêts rétrocedés au bailleur et procède au recouvrement auprès des entreprises publiques. C'est donc bien lui qui assume le risque de défaut ou de retard de la part des entreprises publiques.

Graphique Bénin : 3.4. Evolutions de certains flux financiers impliquant les entreprises publiques

(En milliards FCFA)



Sources : DPBEP, DGPEP, calcul de la Mission.

A partir de 2020 (inclus), les chiffres sont prévisionnels.

112. La multiplicité des liens financiers entre l'Etat et les entreprises publiques crée des risques importants pour le déficit et la dette de l'Etat. Les risques et les vecteurs de transmission sont nombreux (endettement, recapitalisation et restructuration, garanties et prêts rétrocedés, niveau des subventions, impact sur les recettes de l'Etat⁶⁸) et les analyses et informations disponibles sont encore limitées. La matérialité de ces risques est ainsi difficile à saisir alors que certaines entreprises peuvent connaître des difficultés financières, que les situations d'endettement peuvent se détériorer et les dettes croisées s'accumuler. En particulier, lorsqu'ils éprouvent des tensions de trésorerie, les opérateurs du secteur public, à l'instar de la SONEB ou de la SBEE, peuvent accumuler des arriérés vis-à-vis du secteur privé, notamment financier,⁶⁹ et du reste du secteur public (arriérés d'impôts, de cotisations sociales⁷⁰ et paiement

⁶⁸ Par exemple en raison de non-versement de dividendes ou de non-réalisation des opérations de privatisation prévues.

⁶⁹ Entraînant par là un risque pour la stabilité financière, au vu de l'importance de certaines des entreprises publiques.

⁷⁰ Au cours de la mission, il a été mentionné que les entités publiques (y compris entreprises publiques) auraient un passif d'environ 77 Milliards FCFA vis-à-vis de la CNSS.

d'autres fournitures). Par ailleurs, l'Etat peut choisir de transférer des actifs ou de convertir ses créances afin d'aider des entreprises publiques en difficulté.

113. Les autorités envisagent d'introduire des mesures qui permettront à terme, la prise en compte des risques liés aux entreprises publiques dans le cadre global d'analyse de risque budgétaire. Conscientes des risques que peuvent représenter les entreprises publiques sur les finances publiques, les autorités ont mis en place un cadre institutionnel de suivi et de gestion (par exemple, renforcement du rôle de la DGPEP et de la CAA pour collecter et analyser la dette bancaire non garantie des entreprises publiques) et envisagent d'introduire des mesures pour la consolidation des comptes fiscaux des administrations publiques avec les états financiers des entreprises d'État.

114. L'Etat béninois s'est doté en 2018 d'une politique de participation, non encore publiée, et il a développé les contrats plan afin de fixer des objectifs aux entreprises publiques et d'améliorer leur performance. Ces contrats, suivis par la DGPEP, définissent, pour une période pluriannuelle, les engagements réciproques de l'entreprise publique et de l'Etat, ainsi que les objectifs techniques et financiers à atteindre. Ils précisent également les modalités de suivi de leur exécution. A décembre 2019, 8 contrats avaient été conclus⁷¹. La stratégie de participations de l'Etat est définie dans la stratégie portant politique actionnariale de l'Etat de décembre 2018. Cette stratégie, non encore validée, n'est pas publiée. Au-delà de la présentation du cadre légal et réglementaire, ainsi que des principaux enjeux autour du portefeuille de l'Etat, elle comprend les principaux axes stratégiques de l'Etat, articulés autour des enjeux de meilleure gestion, de rentabilité patrimoniale, d'assainissement des relations financières entre les entreprises publiques et l'Etat et de meilleur suivi et supervision. Elle définit également les modalités d'évaluation et de suivi de la stratégie (organisation institutionnelle et indicateurs clés).

115. La DGPEP produit un document annuel sur l'évolution et la performance du portefeuille. Ce document présente la performance financière du portefeuille,⁷² les grandes évolutions de ce dernier ainsi que les principaux enjeux en termes de gouvernance, de suivi du portefeuille ou de surveillance. En lien avec les meilleures pratiques internationales, l'analyse de la performance pourrait s'appuyer sur l'étude de différents ratios permettant de mesurer la performance financière, les risques liés à la liquidité ou encore à la solvabilité des entreprises

⁷¹ Avec l'ONAB, le CNCB, la COBENAM, la SOGEMA, la LNB, la SOBEMAP, le CNERTP et la LPB. La mission n'a pu avoir accès à une information détaillée sur ces contrats.

⁷² Sur le périmètre pour lequel les informations sont disponibles et de manière sommaire (chiffres d'affaires, charges, résultats nets).

publiques.⁷³ Ce document pourrait par ailleurs être progressivement étendu pour couvrir l'ensemble des enjeux de performance et de risques affectant le portefeuille de l'Etat.⁷⁴

116. Les activités quasi-budgétaires des entreprises publiques ne font pas l'objet d'une communication précise. Certaines entreprises publiques, au premier rang desquelles la SBEE et la SONEB, conduisent des activités quasi-budgétaires (e.g. financement d'infrastructures publiques) ou doivent supporter des tarifs sociaux ou des prix réglementés. La communication sur le coût de ces activités est parcellaire (par exemple dans les documents d'information sur les activités des entreprises publiques) et ne permet pas une estimation précise, risquant d'entraîner une compensation inférieure aux coûts de l'activité (en prévision ou en exécution).

117. Les risques pour les finances publiques liés au portefeuille de l'Etat sont encore à ce jour difficiles à estimer au Bénin, en l'absence de document de suivi consolidé. Ainsi, l'information disponible apparaît faible, y compris dans le cadre de l'information financière donnée au Parlement lors de l'approbation de la loi de Finances, et de la multiplicité persistante des formes de financement : transferts, garanties, prêts rétrocédés, créances réciproques, etc. La faiblesse de l'information est également le fait d'une reddition très tardive des comptes des entreprises publiques.

Conclusions et recommandations

118. Le Bénin s'est inscrit dans une dynamique vertueuse en matière d'analyse des risques budgétaires et de publication des données budgétaires et financières. Depuis plusieurs années, les autorités ont consacré des efforts importants pour inclure un exercice d'analyse des principaux risques budgétaires dans le cadre de l'exercice annuel de préparation du budget. Ces efforts se sont matérialisés par la publication d'un document d'analyse des risques budgétaires, annexé au PLF 2021, couvrant et analysant les principaux risques. Par ailleurs, une documentation abondante est disponible et accessible en ligne sur les sites gouvernementaux ou publics.

119. Ces efforts devraient désormais être consolidés afin de hisser le Bénin au niveau des meilleures pratiques :

- L'analyse actuelle devra être tout d'abord complétée, certains risques n'apparaissant pas ou sont mal suivis, tels que les risques associés aux participations de l'Etat dans les entreprises

⁷³ Par exemple : marge de résultat opérationnel, marge de résultat net, rendement des actifs, rendement des capitaux propres, ratio de liquidité, levier d'endettement.

⁷⁴ Voir par exemple les rapports publiés par le Maroc (https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2021/04-%20Rapport%20%C3%A9tablissements%20et%20entreprises%20publics_Fr.pdf), la Norvège (https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/bilder/eierskap/engelsk-side/the-state-ownership-report_web.pdf) ou la Suède (<https://www.government.se/4a841c/contentassets/30d932bb500642b6a2dfcf40e7457071/annual-report-for-state-owned-enterprises-2019-complete.pdf>), qui peuvent fournir des axes de présentation pertinents.

publiques. Au niveau de l'analyse elle-même, des améliorations seront nécessaires pour généraliser la quantification des risques identifiés ainsi que leurs impacts budgétaires et financiers ;

- Des efforts devront être consacrés pour poursuivre la publication de certains documents, tels que requis par le code de transparence. Les projections actuarielles des caisses de sécurité sociale ou encore les stress-test des établissements du secteur financier constituent des exemples de documents existants mais non-publics, malgré leur importance pour l'analyse des risques ;
- En matière d'organisation administrative, des améliorations pourront également être apportées pour faciliter le suivi et l'analyse de certains risques (ex. nouvelle Direction Générale du Secteur Financier). Des évolutions au niveau juridique sont également souhaitables (ex. PPP, collectivités locales) ;
- Enfin, les travaux d'analyse des risques doivent être mieux articulés avec les instruments financiers et budgétaires destinés à les atténuer (ex. réserves budgétaires, fonds pour les catastrophes, etc.).

120. Concernant ce pilier du Code, trois recommandations principales sont proposées :

- **Recommandation 3.1. Compléter la publication des données budgétaires et financières pour renforcer la transparence et l'analyse des risques :**
 - Poursuivre la démarche de publication des informations budgétaires et financières, conformément aux objectifs du code de transparence, notamment avec les éléments suivants :
 - Les rapports des études actuarielles ainsi que les analyses de la situation financière à long-terme des fonds de sécurité sociale, d'assurance maladie et des mécanismes de pension (CNSS et FNRB) existantes (à portée de main) ;
 - Les informations financières actualisées des communes ainsi que les versions récentes de la publication « *Les communes du Bénin en chiffres* » (à portée de main) ;
 - La stratégie de participation de l'Etat de 2018 (à portée de main) ;
 - Les analyses approfondies sur la performance des entreprises publiques dans le cadre du document annuel publié par la DGPEP (à portée de main) ;
 - Les droits, obligations et autres engagements, y compris conditionnels, de l'Etat liés aux PPP, ainsi que les recettes et paiements escomptés sur la durée de vie des contrats ;
 - Les informations relatives aux ressources minières au fur et à mesure que les résultats des travaux d'exploration seront connus ;
 - Les informations relatives à l'ensemble des participations de l'Etat (y compris entreprises financières).

- Compléter la documentation budgétaire et comptable conformément aux dispositions de la loi organique et du PCE (ex. DPPD compte de garantie et d'avaux, DPPD CAS « gestion et prévention des catastrophes », dotation pour défaut de remboursement ou appels en garantie, état annexé relatif aux engagements hors bilan (EHB)) et le cas échéant développer la justification des montants de crédits alloués en lien avec la DRB.
- Rendre compte de l'utilisation de ces crédits dans le RTEB et en assurer un suivi dans le plan annuel de trésorerie (à portée de main).
- **Recommandation 3.2. Approfondir l'analyse des risques pour tendre vers les meilleures pratiques**
 - Actualiser annuellement la cartographie interne des risques et articuler systématiquement cette cartographie avec le chapitre incertitude du DPBEP et le document d'analyse des risques budgétaires (DRB) ;
 - Généraliser l'analyse quantitative dans le document d'analyse des risques (DRB) et estimer les impacts des chocs sur les recettes, les dépenses, le solde et la dette, notamment en :
 - Développant une évaluation systématique de l'ampleur des risques budgétaires ;
 - Débutant l'estimation de la probabilité d'occurrence des principaux risques budgétaires ;
 - Evaluant la criticité de chacun des risques, en s'appuyant sur les évaluations précédentes ;
 - Compléter les analyses de risque pour certains risques spécifiques et les intégrer dans la déclaration des risques budgétaires :
 - *Risques environnementaux / catastrophes naturelles* : couvrir l'ensemble des priorités définies par le plan national de contingence et affiner l'analyse pour mieux appréhender l'impact budgétaire lié à l'occurrence de ces risques ;
 - *Risques liés aux systèmes de pensions et de sécurité sociale* : conduire régulièrement (au moins une fois tous les 5 ans) des études actuarielles de tous les fonds de sécurité sociale, de pensions et d'assurance maladie ;
 - *Garanties* : Etablir une méthodologie pour évaluer et classifier le niveau de risque associé à chaque garantie et communiquer cette information dans le budget ;
 - *Secteur financier* : Approfondir l'analyse des soutiens explicites de l'Etat au secteur financier, en considérant notamment l'ensemble des participations de l'Etat dans le secteur financier et les mécanismes de garanties des dépôts des épargnants (tant pour le secteur bancaire que pour le secteur financier décentralisé) ;
 - *Entreprises publiques* : Renforcer l'analyse de la performance des entreprises publiques (e.g. utilisation de l'outil d'analyse développé par le FMI - *SOE Health Check Tool*).

- **Recommandation 3.3. Renforcer le cadre institutionnel et légal**
 - Assurer le suivi consolidé des actifs financiers de l'Etat (y compris trésorerie, en lien avec le compte unique du Trésor, et participations de l'Etat) et développer une stratégie patrimoniale de l'Etat, en lien avec le déploiement de la comptabilité patrimoniale ;
 - Introduire dans la loi une limite aux obligations cumulées de l'Etat relative aux PPP (par exemple : limite sur les paiements annuels futurs au titre du portefeuille de PPP) ainsi qu'une limite pour le recours à l'emprunt des collectivités locales ;
 - Poursuivre le développement d'une vision consolidée du portefeuille de l'Etat et garantir la supervision des participations financières de l'Etat, y compris des activités financières de La Poste du Bénin ;
 - Elaborer un document cadre pour préciser les règles et conditions d'utilisation des crédits globaux mis en réserve pour faire face aux imprévus.

Le tableau 3.9 résume l'évaluation par rapport aux principes de pilier III du Code.

Tableau 3.9. Bénin : Cartographie des enjeux – Pilier III (Analyse et gestion des risques budgétaires)

Principe		Évaluation	Importance	Rec.	
3.1. Communication et analyse	3.1.1	Risques macro-économiques	Satisfaisante. La documentation budgétaire contient une DRB dans laquelle certains risques sont décrits et quantifiés. Le DPBEP contient également trois scénarios (optimiste, pessimiste et central) qui sont présentés de façon détaillée.	Moyenne. Il n'existe pas de cartographie actualisée des risques macroéconomiques et les analyses d'impact des chocs portent essentiellement sur la croissance et les recettes, ce qui ne permet pas d'apprécier l'impact global sur les finances publiques.	3.2
	3.1.2	Risques budgétaires spécifiques	Élémentaire. La DRB propose une analyse qualitative des principaux risques. Les analyses quantitatives portent principalement sur les risques macro-économiques sans analyse de probabilité.	Élevée. L'inclusion d'un chiffrage des risques budgétaires dans la documentation est essentielle pour en estimer l'importance et en assurer une gestion adaptée.	3.1, 3.2
	3.1.3	Analyse de viabilité à long terme	Inexistant. Les études sur la viabilité budgétaire de l'administration centrale est incomplète et les analyses à long terme des fonds de sécurité sociale et d'assurance maladie ne sont pas publiées.	Élevée. Le déficit du FNRB est de 0,7 pourcent en 2017. Les études actuarielles doivent être publiées et réalisées plus régulièrement.	3.1, 3.2
3.2. Gestion	3.2.1	Imprévus budgétaires	Élémentaire. Différentes réserves sont prévus dans le budget pour faire face aux imprévus mais leurs conditions d'utilisation ne sont pas précisées.	Moyenne. Le niveau des réserves représente en moyenne plus de 10 pourcent des crédits ouverts. Elles doivent être mieux articulées avec les différents risques et chocs identifiés.	3.1
	3.2.2	Gestion des actifs et des passifs	Élémentaire. Les emprunts sont autorisés par la loi et les risques liés à la dette publique sont analysés. Il n'y a pas d'analyse des risques portant sur les actifs financiers.	Faible. Les projets en cours de développement de la comptabilité patrimoniale doivent permettre de mieux contrôler les enjeux liés aux actifs.	3.3
	3.2.3	Garanties	Satisfaisant. L'ensemble des garanties est suivi, retracé et publié. Ces informations doivent désormais être complétée par une évaluation des risques d'occurrence.	Faible. Une seule garantie est actuellement en cours et il n'est pas prévu d'avoir recours à ce mécanisme à moyen terme.	
	3.2.4	Partenariats public-privé	Inexistante. Le cadre légal et réglementaire en vigueur ne prévoit pas la publication des droits, obligations et autres engagements au titre des projets PPP. Il n'y a pas de publication concernant les projets à l'étude.	Élevée. Les ambitions du PAG en termes de mobilisation des PPP (61 pourcent des projets) nécessitent un encadrement fort des risques budgétaires qui y sont liés.	3.3
	3.2.5	Engagements auprès du secteur financier	Inexistante. Il n'y a pas d'analyses des soutiens explicites de l'Etat au secteur financier. Les analyses de la stabilité du secteur financier et les stress-tests ne sont pas publiés.	Élevée. Malgré les mécanismes régionaux de garantie des dépôts, les enjeux demeurent prégnants (ex. bilan de la BIIC : 4,1 pourcent du PIB) et la couverture en cas de liquidation est incertaine.	3.2, 3.3
	3.2.6	Ressources naturelles	N/A. A ce jour, aucune ressource naturelle significative n'est en exploitation au Bénin et les ressources potentielles ne font pas l'objet d'estimation.	Faible. Les ressources naturelles contribuent à peine à 0,4 pourcent du PIB national.	
	3.2.7	Risques environnementaux	Élémentaire. Plusieurs types de risques sont identifiés et publiés mais leur impact financier est mal appréhendé. La stratégie est très éclatée et peu lisible.	Moyenne. Les risques environnementaux ont un impact budgétaire limité, mais qui pourrait s'accroître sur le moyen-terme.	3.1
3.3. Coordination	3.3.1	Collectivités locales	Élémentaire. Les informations financières des CTD sont publiées. Leur endettement, bien que limité dans la pratique, n'est encadré par aucune règle ou limite.	Faible. Les finances des collectivités territoriales décentralisées (CTD) ont représenté moins de 1 pourcent du PIB en moyenne au cours des 4 dernières années.	3.1, 3.3
	3.3.2	Entreprises publiques	Élémentaire. La stratégie de participation de l'Etat n'est pas publiée et les informations sur la performance des entreprises publiques demeurent sommaires.	Élevée. Le poids des entreprises publiques dans l'économie béninoise est élevé, leurs actifs représentant 11,6 pourcent du PIB.	3.1, 3.2, 3.3

Annexe I. Plan d'action 2021-2024

Recommandation/ Action	2021	2022	2023	2024	Responsables
Pilier I – Information Financière					
Recommandation 1.1 : Accélérer le processus d'amélioration du champ de couverture, de la production, et de la diffusion des statistiques des finances publiques					
Action 1.1.1. Elargir le champs de couverture du TOFE actuel à l'ensemble des structures de l'administration publique pour l'information disponibles au sein du MEF	Préparer un TOFE qui comprend les agrégats des recettes et dépenses déjà disponibles des EPAs, EPICs, CNSS et collectivités locales	Elargir l'information pour fournir la ventilation des agrégats majeurs une fois les données sont disponibles	Produire un TOFE consolidé de l'ensemble des administrations publiques		CSPEF
Action 1.1.2. Améliorer la production du TOFE en réduisant l'écart statistiques et produire des notes explicative sur la méthodologie d'élaboration et les données sources utilisées	Publier une note méthodologique expliquant l'élaboration des données	Identifier les sources d'écarts et viser leur réduction et ramener ces améliorations dans le pilotage du TOFE base MSFP 2001/2014			CSPEF
Action 1.1.3. Débuter l'exercice d'élaboration et de publication au moins d'un bilan financier annuel pour l'administration budgétaire centrale	Le bilan financier pourra être élaboré à partir de différentes sources d'informations: la situation de la dette, le solde du CUT, les participations de l'Etat et la BGCE pour l'administration budgétaire centrale	Elargir ce bilan financier pour comprendre l'ensemble de l'administration publique et viser la diffusion au public	Avec la mise en place de la comptabilité patrimoniale, veuillez piloter l'exercice d'élaboration d'un bilan financier à partir de la nouvelle BGCE basé sur le nouveau plan comptable	(i) Elargir l'exercice pour aboutir à l'élaboration d'un bilan complet de l'administration budgétaire. (ii) Elargir le champ de couverture pour établir un bilan consolidé du secteur public	DGTCP, DGPED, CSPEF, CAA
Action 1.1.4. Diffuser le TOFE base MSFP 2001/2014	Même si les travaux sont en train d'être pilotés et la qualité d'information n'est pas peut-être optimal, il s'agit bien de commencer à informer le public de telle information en anticipation du basculement complet vers le TOFE base MSFP 2001/2014	Renforcer la production du TOFE base 2001/2014 en produisant en plus de la situation des opérations de l'Etat, le bilan financier tel que prévu par le MSFP 2001/2014	Basculer vers la diffusion d'un TOFE base MSFP 2001/2014 uniquement et élargir le champ de production pour produire tous les états prévus par la directive du TOFE		CSPEF
Action 1.1.5. Diffuser une note et un tableau de passage entre les deux méthodologies	Dans le cadre du basculement vers le TOFE base MSFP 2001/2014, veuillez préparer et diffuser une note expliquant les différences méthodologiques entre les deux TOFE. Ceci permettra de faciliter la compréhension de la nouvelle présentation	Continuer à compléter cette note avec l'avancement des travaux de basculement en expliquant toute variation dans les chiffres élaborés. Veuillez aussi publier des notes de comparaison entre le solde budgétaire et le solde statistique			DGB, DGTCP, CSPEF
Recommandation 1.2. Améliorer la reddition et l'audit externe des comptes de l'Etat, ainsi que les délais de diffusion de leur certification.					
Action 1.2.1. Améliorer la périodicité et ponctualité des rapports d'exécution budgétaires : sur la base du système d'information, explorer la possibilité de publier des rapports d'exécution budgétaire trimestriels et mensuels avec un délai d'un mois après la période de référence	Identifier les éléments du processus d'élaboration de ces rapports pour permettre de réduire le délai de diffusion	(i) Viser la diffusion des rapports d'exécution trimestriel avec un délai d'un mois après la période de référence. (ii) Débuter l'élaboration des données mensuelles	Diffuser les données mensuelles dans un délai de 30 jours après la période de référence		DGB
Action 1.2.2. Accélérer le processus d'opérationnalisation de la nouvelle CC notamment en mettant en place ses organes et ses procédures, en renforçant les capacités des juges des comptes au métier de certification et en corrigeant les insuffisances constatées dans la mise en œuvre de ces attributions	Adopter le code des procédures et mettre en place tous les organes	(i) Adopter et mettre en œuvre d'un plan de renforcement des capacités de certification des comptes et (ii) Activer la mission de discipline budgétaire	(i) Conduire un exercice de certification à titre expérimentale et (ii) rendre les premiers arrêts sur le jugements des ordonnateurs	Première exercice de certification	CC
Action 1.2.3. S'inscrire à moyen-terme dans un processus de raccourcissement à 6 mois du délai de publication des comptes annuels de l'Etat audités, comme le suggèrent les bonnes pratiques	Réactiver le site internet de la CC et rendre systématique la publication des états financiers audités dès qu'ils sont disponibles	Discuter et convenir des modalités de raccourcissement des délais avec le MEF, en s'appuyant sur les facilités de production automatisée des données offertes par le nouveau SI	Ramener les délais à 7 mois	S'aligner sur le délai de 6 mois tel que souhaité par le Code de transparence	CC, MEF

Recommandation/ Action	2021	2022	2023	2024	Responsables
Pilier II – Prévisions Financières et Budgétisation					
Recommandation 2.1 Accélérer le processus de renforcement de la crédibilité des prévisions financières et budgétaires pluriannuelles et annuelles de l'Etat					
Action 2.1.1 Renforcer l'exercice de rapprochement des prévisions	Présenter dans le DPBEP 2022-2024 une analyse qualitative des évolutions des prévisions successives sur le secteur réel et les finances publiques	Développer des méthodes d'imputation des écarts des prévisions successives aux principaux facteurs et mettre en œuvre dans le DPBEP 2023-2025	Mettre en place un rapport de mise en œuvre du DPBEP 2022-2024 au premier semestre		DGAE
Action 2.1.2 Développer l'analyse des composantes et des hypothèses de projection des agrégats macroéconomiques	Introduire dans le DPBEP 2022-2024 une explication des hypothèses de projection et des composantes des agrégats macroéconomiques sur le secteur réel et le TOFE	Introduire dans le DPBEP 2023-2025 une explication des hypothèses de projection et des composantes des agrégats macroéconomiques sur les quatre comptes	Introduire dans le DPBEP 2024-2026 une explication des hypothèses de projection et des composantes des agrégats macroéconomiques sur les quatre comptes	Introduire dans le DPBEP 2025-2027 une explication des hypothèses de projection et des composantes des agrégats macroéconomiques sur les quatre comptes	DGAE
Action 2.1.3 Repenser le cadre institutionnel et l'organisation de l'évaluation indépendante	Mettre en place une équipe de réflexion sur la fusion de l'IPAB et de l'UNACEB, composée des membres de l'exécutif et du Parlement	Adopter la loi et mettre en place l'Institution indépendance	Produire la 1ère évaluation indépendante sur les prévisions du gouvernement	Produire la 2ème évaluation indépendante sur les prévisions et si possible également sur le coût des nouvelles politiques	PAN, PR
Recommandation 2.2 : Enrichir l'information et l'analyse des documents de programmation et de compte rendu budgétaires					
Action 2.2.1 Améliorer la présentation des informations sur les EPA	Présenter dans les documents budgétaires les recettes des EPA par source de financement (exercice 2022)	Présenter dans les documents budgétaires les recettes des EPA par source de financement (exercice 2023)	Présenter dans les documents budgétaires les recettes des EPA par source de financement (exercice 2024)	Présenter dans les documents budgétaires les recettes des EPA par source de financement (exercice 2025)	DGB
Action 2.2.2 Organiser une revue générale des programmes budgétaires afin d'améliorer leur formulation en termes de dénomination et d'objectifs, ainsi que des résultats et leurs indicateurs conduit notamment par une instance interministérielle dédiée	Mettre en place l'équipe interministérielle dédiée et définir son cahier de charges	Conduire la 1ère revue	Revue annuelle	Revue annuelle	Ministère des finances, Ministère de la fonction publique, structures étatiques en charge de la gestion axée sur les résultats et de l'évaluation des politiques publiques
Action 2.2.3. Renforcer les efforts d'information et de promotion de la participation des citoyens au processus budgétaire	Alphabétisation financière	Mettre en œuvre le calendrier budgétaire 2018 comprenant toutes les étapes de participation des citoyens	Mettre en œuvre le calendrier budgétaire 2018 comprenant toutes les étapes de participation des citoyens Préparer la version citoyenne	Alphabétisation financière	DGB
		Préparer la version citoyenne du budget des collectivités locales (10 collectivités)	Préparer la version citoyenne du budget des collectivités locales (30 collectivités)	Préparer la version citoyenne du budget des collectivités locales (77 collectivités)	
Action 2.2.4. Publier l'ensemble des critères d'évaluation existante et sélection de projets d'investissements ainsi que les études de faisabilités pour renforcer la transparence du processus		Publication critères d'évaluation existante et sélection de projets d'investissements	Publication des études de faisabilité	Publication des études de faisabilité	DGPSIP
		Publication des études de faisabilité			

Recommandation/ Action	2021	2022	2023	2024	Responsables
Pilier III – Analyse et Gestion des Risques Budgétaires					
Recommandation 3.1 : Compléter la publication des données budgétaires et financières pour renforcer la transparence et l'analyse des risques					
Action 3.1.1 Poursuivre la démarche de publication des informations budgétaires et financières, conformément aux objectifs du code de transparence	Publier les rapports des études actuarielles et les analyses de la situation financière à long-terme des fonds de sécurité sociale, d'assurance maladie et des mécanismes de pension (CNSS et FNRB) disponibles	Publier les droits, obligations et autres engagements, y compris conditionnels, de l'Etat liés aux PPP, ainsi que les recettes et paiements escomptés sur la durée de vie des contrats Publier l'étude actuarielle du FNRB des sa validation	Réaliser de façon régulière et publier une étude actuarielle de la CNSS	Publier les informations relatives aux ressources minières au fur et à mesure que les résultats des travaux d'exploration seront connus	DGAE, CNSS, DNRB, DGB, BAI, Ministère de l'Eau et des Mines
	Publier les informations financières actualisées des communes	Publier les informations relatives à l'ensemble des participations (majoritaires et minoritaires) de l'Etat (y compris entreprises financières)			CONAFIN
	Publier la stratégie de participation de l'Etat de 2018				DGPED
	Publier des informations plus détaillées sur la performance des entreprises publiques (bilan, trésorerie, et ratios d'analyse de la performance et des risques, ainsi que des flux financiers avec l'Etat)				DGPED
		Publier les informations relatives à l'ensemble des participations (majoritaires et minoritaires) de l'Etat (y compris entreprises financières)			CAA, DGPED
Action 3.1.2 Compléter la documentation budgétaire et comptable conformément aux dispositions de la loi organique et du PCE, en développant notamment la justification des montants de crédits alloués en fonction de l'impact budgétaire et la probabilité des risques qu'ils sont censés couvrir et, le cas échéant, ajuster leurs dotations en lien avec la DRB		Préparer le DPPD du compte de garantie et d'aval, le DPPD du CAS « gestion et prévention des catastrophes » et le document de la dotation pour défaut de remboursement ou appels en garantie		Elaborer l'état annexé relatif aux engagements hors bilan	DGB, DGCPT
Action 3.1.3 Rendre compte de l'exécution des crédits pour imprévus		Rendre compte de l'utilisation de ces crédits dans le RTEB			DGB, DGCPT
		Assurer un suivi de ces crédits dans le plan annuel de trésorerie			

Recommandation/ Action	2021	2022	2023	2024	Responsables
Pilier III – Analyse et Gestion des Risques Budgétaires					
Recommandation 3.2 : Approfondir l'analyse des risques pour tendre vers les meilleures pratiques					
Action 3.2.1 Actualiser annuellement la cartographie interne des risques et articuler systématiquement cette cartographie avec le chapitre incertitude du DPBEP et le document d'analyse des risques budgétaires (DRB)	Actualiser la cartographie des risques et s'assurer que les DPBEP et DRB sont en ligne avec les principaux risques qu'elle identifie.	Intégrer, dans le chapitre "incertitudes" du DPBEP qui couvre l'analyse des risques budgétaires, une analyse des risques macroéconomiques par des scénarios alternatifs			DGAE, DGB
Action 3.2.2 Généraliser l'analyse quantitative dans le document d'analyse des risques (DRB) et estimer les impacts des chocs sur les recettes, les dépenses, le solde et la dette	Développer une évaluation systématique de l'ampleur des risques budgétaires				DGAE, DGB, CAA
	Estimer la probabilité d'occurrence des principaux risques budgétaires				
	Evaluer la criticité de chacun des risques, en s'appuyant sur les évaluations précédentes				
Action 3.2.3 Compléter les analyses de risque pour certains risques spécifiques et les intégrer dans la déclaration des risques budgétaires	Couvrir l'ensemble des priorités définies par le plan national de contingence et affiner l'analyse pour mieux appréhender leur impact budgétaire	Conduire régulièrement (au moins une fois tous les 5 ans) des études actuarielles de tous les fonds de sécurité sociale, de pensions et d'assurance maladie			DGAE, DGB, Direction générale du secteur financier, CAA, DGPED, CNSS, FNRB
	Développer les analyses sur l'ensemble des soutiens explicites de l'Etat au secteur financier (ex. participations de l'Etat dans le secteur financier, mécanismes de garanties des dépôts des épargnants)	Etablir une méthodologie pour évaluer et classer le niveau de risque associé à chaque garantie	Communiquer l'information associée au niveau de risque de chaque garantie dans le budget	Communiquer l'information associée au niveau de risque de chaque garantie dans le budget	
	Renforcer l'analyse de la performance des entreprises publiques (e.g. utilisation de l'outil d'analyse développé par le FMI - SOE Health Check Tool)				
Recommandation 3.3 : Renforcer le cadre institutionnel et légal					
Action 3.3.1 Assurer le suivi consolidé des actifs financiers de l'Etat	Articuler le suivi des actifs financiers de l'Etat avec la gestion de trésorerie, notamment avec le compte unique du Trésor, ainsi qu'avec le suivi des participations de l'Etat				DGPED, DGCPT
	Développer une stratégie patrimoniale de l'Etat, en lien avec le déploiement de la comptabilité patrimoniale				
Action 3.3.2 Introduire dans la loi certaines limites pour mieux encadrer certains risques	Introduire une limite aux obligations cumulées de l'Etat relative aux PPP (ex. limite sur les paiements annuels futurs au titre du portefeuille de PPP) dans le PLF 2021	Introduire une limite pour le recours à l'emprunt des collectivités locales			DGB, BAI, CONAFIL
Action 3.3.3 Poursuivre le développement d'une vision consolidée du portefeuille de l'Etat et garantir la supervision des participations financières de l'Etat	Identifier l'ensemble des participations de l'Etat dans le secteur financier et en renforcer la supervision, y compris des activités financières de La Poste du Bénin	Intégrer les informations exhaustives et consolidées sur le portefeuille des participations de l'Etat dans la documentation budgétaire, et présenter une analyse des risques budgétaires qui y sont liés dans la DRB			DGAE, Direction générale du secteur financier, DGPED
		Intégrer dans le rapport sur l'analyse des risques budgétaires une analyse spécifique des risques liés aux participations de l'Etat dans le secteur financier (y compris activités financières de La Poste du Bénin)			
Action 3.3.4 Préciser les règles et conditions d'utilisation des crédits globaux mis en réserve pour faire face aux imprévus.		Préparer un document cadre			DGB

Annexe II. Sources des données pour l'estimation du bilan financier du secteur public au Bénin

Cette annexe contient les sources de données qui ont été utilisées pour établir le bilan financier du secteur public béninois et qui pourraient être utilisées pour élargir le champ de couverture du TOFE.

Ces sources de données détaillées pour chaque sous-secteur peuvent aboutir à un exercice préliminaire d'élaboration du bilan financier du secteur public. Cependant la suggestion proposée dans cette annexe ne doit pas être prise comme mesures permanentes et ne doit substituer à une amélioration des données comptables et au basculement vers une comptabilité de droits constatés.

1. Administration budgétaire centrale (ACB) :
 - a. Revenues et dépenses : Données du TOFE, tel qu'il est actuellement compilé
 - b. Actifs financiers : (i) dépôts, le Bulletin Statistique publié par la BCEAO, (ii) participations, le rapport de la DGPD sur les participations de l'État a été utilisé, même si ces données doivent être mises à jour pour connaître leur valeur de marché chaque année, (iii) les données partagées par la CAA des prêts rétrocédés aux EPIC.
 - c. Passifs : (i) pour la dette, le rapport de gestion de la dette préparé par la CAA, (ii) autres passifs, à partir de la Balance des Comptes Général de l'État (BCGE).

2. Administration centrale extrabudgétaire :
 - a. Revenus et dépenses : la Note Analytique des EPA, qui présente des informations annuelles sur le total des revenus et dépenses, ainsi que la ventilation des revenus en ressources propres et transferts de capital et courants, et le Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle (DPBEP).
 - b. Actifs financiers : dépôts, le Bulletin Statistique de la BCEAO a été utilisé.
 - c. Passifs : Le stock de passif a été obtenu auprès de la BGCE.

3. Caisses de sécurité sociale : La mission n'a pas pu obtenir les états financiers de la Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS) et a recouru à d'autres sources d'informations
 - a. Revenues et dépenses : DPBEP.
 - b. Passifs aux titres des engagements de retraite : Le rapport actuariel un rapport de 2016 a été utilisé pour l'estimation.
 - c. Actifs : Estimation sur la base des anciens états financiers de 2015. Cependant cette information est facilement générée à partir des états financiers actuels de la CNSS.

4. Collectivités locales :
 - a. Revenus et dépenses : Note analytique des collectivités locales et de la DPBEP.

- b. Actifs financiers : En l'absence d'autres sources, la mission les a estimées comme la différence entre les revenus et les dépenses des collectivités locales entre 2013 et 2019.
5. Entreprises publiques non financières : Différentes sources de données ont été utilisées pour estimer les données relatives aux entreprises publiques non financières.
- a. Revenus et dépenses : DPBEP.
 - b. Actifs : utilisation des états financiers états financiers de huit sociétés qui ont été partagés avec la mission. Cependant, étant donné que les huit entreprises pour lesquelles il existait des états financiers ne couvraient pas une grande partie du chiffre d'affaires total des EPIC, une estimation a été faite pour les données de la Société Béninoise d'Énergie Électrique à partir des états financiers de 2015.
 - c. Passifs : Note sur la Dette des Entreprises Publiques et en partie de prêts rétrocédées aux EPIC partagé avec la mission par la CAA.
6. Branche Nationale de la BCEAO :
- a. Revenus et dépenses : Pour les recettes et charges, les données des États Financiers de la BCEAO sont utilisées. Comme les données ne sont pas désagrégées par pays, les actifs du bulletin sont pris en compte et la part des actifs du Bénin sur le total des actifs est utilisée pour faire le prorata. Ensuite ce prorata est appliqué sur le total des recettes et charges.
 - b. Actifs et passifs : Etats financiers de la BCEAO tels que présentés dans le Bulletin des Statistiques de la BCAA.

Annexe III. Les enjeux de l'évaluation indépendante

Au titre de bonne pratique, une entité indépendante devrait évaluer la crédibilité des prévisions du gouvernement. Une évaluation externe fournit une évaluation plus ciblée des prévisions budgétaires qu'une simple comparaison avec des prévisions alternatives, car elle peut examiner les hypothèses, la justification, les inducteurs de coûts et les intrants politiques qui alimentent les prévisions. Cette évaluation doit de préférence examiner (i) le réalisme des hypothèses de prévision, telles que la croissance du PIB, les taux de change et d'intérêt, et les prix des matières premières ; (ii) comment ces hypothèses se traduisent en projections économiques et budgétaires ; (iii) si elles sont cohérentes avec les relations historiques, les tendances et les modèles ; et (iv) si les prévisions budgétaires reflètent avec exactitude le coût des politiques existantes et annoncées.

Au titre de pratiques avancées, l'évaluation indépendante va au-delà d'une évaluation ex ante des prévisions pour procéder à une évaluation ex post de la performance budgétaire du gouvernement. Cette dimension ajoute plus de crédibilité et de transparence aux rapports sur la performance du gouvernement. Une telle évaluation s'intéresse particulièrement à la performance budgétaire réelle du gouvernement par rapport à ses objectifs budgétaires déclarés et, le cas échéant, au respect des règles budgétaires.

S'agissant de l'indépendance, elle peut être assurée de plusieurs façons. Par exemple, à travers des mesures telles que la sélection du personnel fondée sur le mérite et des procédures de nomination claires et impartiales, des mandats longs et non renouvelables et la protection du financement de l'entité concernée contre la discrétion de l'exécutif. Les principes de l'OCDE pour les institutions budgétaires indépendantes fournissent des orientations supplémentaires (OCDE, 2014b).

L'indépendance de l'entité elle-même présente des défis pour l'évaluation. Bien que les évaluations des mesures juridiques et institutionnelles telles que celles mentionnées précédemment puissent être utiles, la véritable mesure de l'indépendance vient souvent de la réputation de l'entité, qui dépend in fine de ses antécédents.

Source : publications du FMI sur le sujet.

Annexe IV. L'évaluation indépendante des prévisions économiques et budgétaires au Kenya

Créé en 2007, à la suite d'une résolution du Parlement, le Bureau parlementaire du budget du Kenya a bénéficié d'un renforcement de son statut juridique à travers deux lois :

- La loi sur la gestion fiscale 2009 (FMA) qui a établi le Bureau en tant que bureau de la Commission des services parlementaires, puis une direction en 2010.
- La loi sur la gestion des finances publiques dont les articles 9 et 10 contiennent d'autres dispositions sur les prérogatives du Bureau.

Le Bureau devrait être composé de personnes nommées au mérite sur la base de leur expérience dans les domaines de la finance, de l'économie et des politiques publiques.

Le rôle du Bureau parlementaire du budget au Kenya est de :

- Fournir des services professionnels en matière d'information budgétaire, financière et économique aux commissions parlementaires ;
- Préparer des rapports sur les projections budgétaires et les prévisions économiques et faire des propositions aux commissions parlementaires compétentes pour les questions budgétaires ;
- Préparer des analyses sur des questions spécifiques, y compris les risques financiers posés par les politiques et activités gouvernementales pour guider le Parlement ;
- Examiner les propositions budgétaires et les tendances économiques et faire des recommandations à la commission parlementaire compétente en ce qui concerne ces propositions et tendances ;
- Etablir et favoriser des relations avec le Trésor national, les trésors des comtés et d'autres organisations nationales et internationales, ayant un intérêt pour les questions budgétaires et socio-économiques qu'il juge appropriées pour l'exercice efficace et efficient de ses fonctions ;
- Sous réserve de l'article 35 de la Constitution, veiller à ce que tous les rapports et autres documents produits par la Direction parlementaire du budget soient préparés, publiés et diffusés au plus tard quatorze jours après leur production ;
- Faire rapport aux commissions compétentes du Parlement sur tout projet de loi soumis au Parlement ayant un impact économique et financier, en faisant référence aux principes de responsabilité budgétaire et aux objectifs financiers énoncés dans la Déclaration de politique budgétaire correspondante ; et
- Proposer, le cas échéant, un cadre budgétaire alternatif pour tout exercice.

Dans l'exercice de ses fonctions ci-dessus, le Bureau parlementaire du budget au Kenya doit respecter le principe de la participation du public aux questions budgétaires.

Annexe V. Analyse des écarts de prévisions

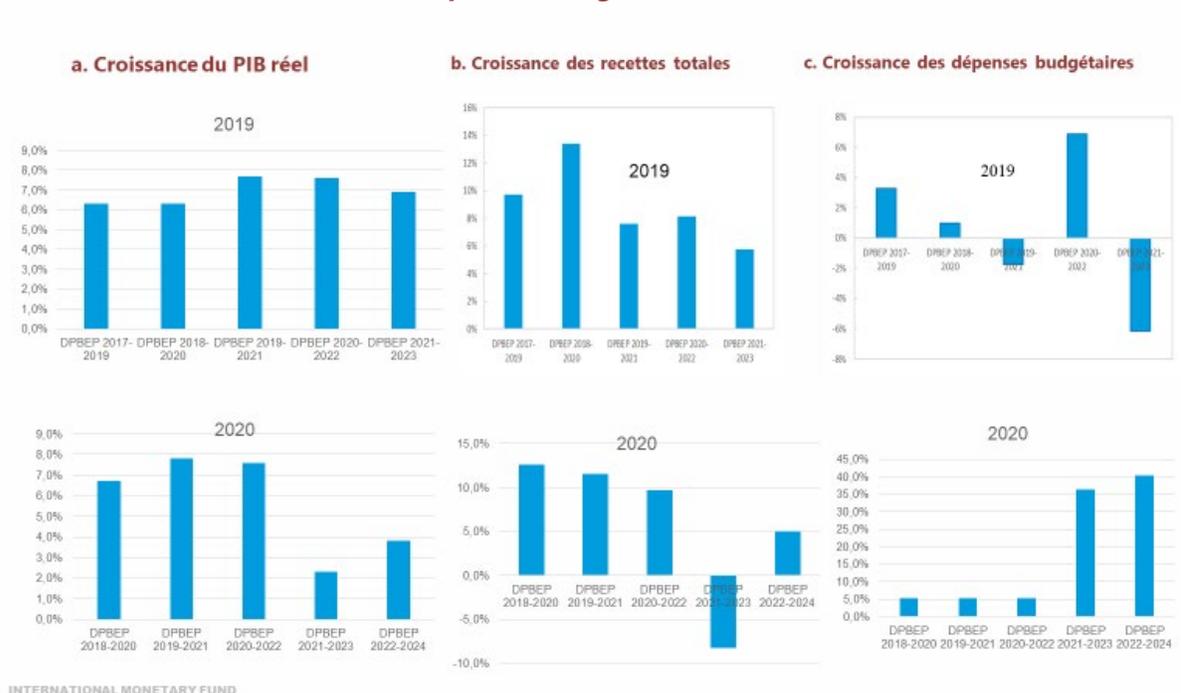
La crédibilité des prévisions budgétaires d'un gouvernement dépend de la cohérence entre les millésimes successifs des prévisions. Les prévisions sont par nature incertaines et ces incertitudes peuvent prendre plusieurs formes. Par exemple, il peut y avoir une incertitude quant à l'évolution structurelle de l'économie et des événements ou chocs économiques inattendus. Il peut également y avoir une incertitude quant aux décisions politiques et aux futures mesures politiques. En général, même si tous les efforts doivent être faits pour atteindre la précision dans les prévisions, la probabilité qu'une variable économique et budgétaire évolue précisément en fonction d'une prévision ponctuelle est faible. La présence de l'incertitude signifie que les écarts de prévision entre des millésimes successifs ne sont pas rares. L'obligation de rendre compte exige que les gouvernements fournissent une explication claire de l'impact des développements macroéconomiques et des actions discrétionnaires du gouvernement sur les recettes et les dépenses.

Plusieurs facteurs sont à l'origine des changements dans les prévisions macroéconomiques et budgétaires. Parmi ces facteurs il y a (i) les changements de traitement comptable ou de classification, (ii) Les changements résultant de modifications dans la base de référence, (iii) les changements dans les hypothèses ou paramètres démographiques, et (iv) l'impact des nouvelles politiques adoptées au cours de l'année.

Chercher à rapprocher les prévisions successives permet de mieux faire comprendre les changements intervenus depuis les dernières projections macroéconomiques. Un rapprochement structuré des prévisions peut en effet jouer un rôle important dans l'élaboration des attentes externes en matière de stratégie fiscale en réduisant les spéculations sur les causes de l'écart entre les millésimes successifs. Il permet également d'améliorer les méthodes de projections et de tirer les enseignements sur la pratique de fixation des hypothèses de projection.

La réalisation d'un tel exercice suppose de bien archiver les résultats des exercices de prévision. Dans le cadre de l'évaluation de la transparence des finances publiques, les rapprochements des prévisions devront porter explicitement sur les recettes, les dépenses et le financement. Le principe est que la documentation budgétaire et toute mise à jour ultérieure expliquent les changements substantiels apportés aux prévisions financières précédentes, en comparant explicitement l'impact financier des nouvelles mesures de politique économique aux mesures de référence.

Graphique A5.1. Bénin : Rapprochement des prévisions de croissance du PIB réel, des recettes totales et des dépenses budgétaires sur les années 2019 et 2020



5

La pratique élémentaire consiste à mettre en exergue les écarts et présenter une analyse qualitative de ces écarts de prévisions. Ainsi, à court terme, il s'agira de :

- Présenter un tableau d'écarts entre prévisions macroéconomiques et réalisations, accompagné d'explications détaillant par exemple les contributions des différents secteurs de l'offre et de la demande à ces écarts ; et un tableau d'écarts entre prévisions budgétaires et réalisations, accompagné d'explications qualitatives de ces écarts ;
- Produire des tableaux confrontant les prévisions macroéconomiques à celles de l'exercice précédent en détaillant les contributions des différents secteurs de l'offre et de la demande à ces révisions ; et faire de même pour les prévisions budgétaires selon la présentation standard ci-dessous (exemple du DPBEP), avec une explication au moins qualitative des écarts. En particulier, dans le cas du PLF pour l'année N+1, il convient de confronter les prévisions révisées pour l'année N avec celles de la LFI pour l'année N.

Recettes/ dépenses totales	Année N-1	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3
DPBEP N - N+2	100	105	112	121	
DPBEP N+1 – N+3	103 (exéc.)	105	114	119	127

Le Bénin pourrait réaliser les actions suivantes pour atteindre à moyen terme, le niveau de pratique avancée :

- Présenter une analyse quantitative des raisons des écarts entre prévisions budgétaires et réalisations ;
- Présenter une analyse quantitative des raisons des révisions des prévisions budgétaires d'un exercice à l'autre, par exemple sous la forme standard suivante (exemple du DPBEP).

Recettes/ dépenses totales	Année N-1	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3
DPBEP N - N+2	100	105	112	121	
Total des révisions	3	0	+2	-2	
- Facteurs macro	-4	+5	0	+7	
- Nouvelles mesures	- 0	+3	+2	-5	
- Autres facteurs	- 1	+2	0	-4	
DPBEP N+1 – N+3	103 (exéc.)	105	114	119	127

Dans une telle perspective et dans le cadre des prévisions sur une période de trois années, les analyses pourraient permettre de mettre en exergue pour une année N donnée, au moins cinq observations résultant de cinq lois de finances (N-2 à N+2). Lorsqu'au cours d'une même année plusieurs exercices de projections sont conduits (par exemple pour des débats d'orientation budgétaire ou pour des lois de finances rectificatives), le nombre d'observations peut augmenter d'autant. Le cas de figure ci-dessus ne prend pas en compte la survenue de lois de finances rectificatives ni les prévisions pour des DOB.

Annexe VI. Analyse de la viabilité à long terme

Les tendances sociales et économiques et les nouveaux engagements politiques du gouvernement peuvent avoir des effets importants sur les finances publiques à long terme. Une transparence accrue dans ce domaine permet d'améliorer la compréhension des coûts futurs des décisions politiques actuelles, de gérer les risques à long terme et de favoriser des politiques macroéconomiques et budgétaires saines.

Les projections à long terme peuvent être particulièrement utiles dans les domaines suivants :

- **La dette publique**, afin de comprendre comment la dynamique de la dette publique est susceptible d'évoluer à l'avenir pour aider à identifier les politiques budgétaires non viables.
- **La démographie et la politique sociale**. Pour les pays à forte croissance démographique et dont la population est jeune, les défis liés à la satisfaction de la demande sociale en infrastructures et à l'emploi peuvent créer des pressions sur les dépenses publiques à long terme qu'il faut maîtriser.
- **Les ressources naturelles**. Les pays qui dépendent de ressources naturelles doivent prévoir l'impact de l'épuisement de ces ressources et de la perte des revenus associés.
- **La croissance économique**. Certaines réformes de productivité peuvent avoir des avantages budgétaires faibles à court terme, mais ont un potentiel important à long terme.
- **Considération environnementale**. Les coûts liés à l'adaptation au changement climatique et à son atténuation peuvent être substantiels et exercer une pression sur les finances publiques.

Pour être en mesure de gérer ces défis à long terme, les gouvernements devraient au minimum produire des projections du solde budgétaire et des obligations de la dette publique sur dix (10) ans. Ces projections peuvent prendre la forme d'une Analyse de viabilité de la dette (AVD) relativement simple. En incorporant une analyse de sensibilité, elle peut également fournir des indications sur l'évolution de la dette publique dans des conditions moins favorables. Lorsqu'un pays dispose de fonds extrabudgétaires, les projections des dépenses, des recettes et des soldes de ces fonds doivent être établies pour au moins les dix (10) prochaines années et plus, permettant ainsi d'identifier tout déficit de financement susceptible de devenir une créance sur le budget de l'Etat. Les projections actuarielles devraient au minimum utiliser des hypothèses macroéconomiques conformes à l'AVD et utiliser des projections démographiques pour identifier les pressions sur les dépenses.

Source : FMI, à partir du *Fiscal Transparency Handbook*, 2018.