

**DECRET N° 2011-410 DU 28 MAI 2011**

portant transmission à l'Assemblée Nationale pour autorisation de ratification de l'Accord de financement signé entre la République du Bénin et le Fonds Africain de Développement (FAD) dans le cadre du financement partiel du Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires (PAGFPACAF).

**LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,  
CHEF DE L'ETAT,  
CHEF DU GOUVERNEMENT,**

- Vu** la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Vu** l'Accord de prêt signé le 17 décembre 2010 entre la République du Bénin et le Fonds Africain de Développement (FAD) dans le cadre du financement partiel du Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires (PAGFPACAF) ;
- Vu** la proclamation le 29 mars 2011 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011 ;
- Vu** le décret n°2010-350 du 19 juillet 2010 portant composition du Gouvernement ;
- Vu** le décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Sur** proposition du Ministre de l'Economie et des Finances ;
- Le** Conseil des Ministres entendu en sa séance du 30 mars 2011.

**DECRETE**

L'Accord de prêt signé avec le Fonds Africain de Développement (FAD), sera présenté à l'Assemblée Nationale pour autorisation de ratification par le Ministre d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale, le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre Chargé des Relations avec les Institutions qui sont individuellement ou conjointement chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

## EXPOSE DES MOTIFS

**Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,**

**Mesdames et Messieurs les Députés,**

### I – HISTORIQUE DU PROJET

Depuis le début des années 2000, le Bénin a poursuivi de nombreuses réformes visant à améliorer la gestion des finances publiques. Les partenaires techniques et financiers (PTF) ont accompagné le gouvernement dans la mise en œuvre de ces réformes et ont aussi fait la promotion d'une variété d'instruments de diagnostic des systèmes de gestion des finances publiques.

L'ambition de construire au Bénin une économie émergente dans la sous-région a conduit le Gouvernement à adopter en 2006 les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) pour la période 2006-2011. La première étape de ces Orientations consiste en (i) la construction d'une administration publique de développement ; (ii) l'amélioration de la qualité de la gouvernance ; et (iii) la promotion de l'initiative privée. C'est dans ce contexte que le Gouvernement du Bénin a identifié l'amélioration de la gestion des finances publiques et du climat des affaires parmi les grandes priorités de ses Stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2007-2009 et SCRP 2011-2015 en cours d'élaboration). En effet, ces priorités s'inscrivent notamment dans le cadre de l'objectif global des OSD qui vise à relever des défis de la compétitivité de l'économie et de la promotion de la bonne gouvernance en vue de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

L'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté 2003-2005 a permis de constater que des avancées notables ont été réalisées sur le plan institutionnel et que dans l'exécution des réformes, des résultats non négligeables ont été enregistrés en matière de développement durable et de gestion des finances publiques.

Toutefois, l'étude relative à la Responsabilité Financière et à la gestion des Finances Publiques (PEFA), réalisée en 2007, a révélé que des faiblesses et insuffisances persistent dans le domaine de la Gestion des Finances Publiques (GFP), notamment au niveau de : i) la couverture et la transparence du budget ; ii) la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget ; et iii) la surveillance et la vérification externe. Ces insuffisances constituent des préoccupations majeures. Pour y remédier et réduire les risques fiduciaires, le Gouvernement a élaboré, avec l'assistance des Partenaires Techniques et Financiers participant à l'Appui Budgétaire Conjoint (ABC), un plan d'Actions pour l'amélioration de la Gestion des Finances Publiques.

De même, malgré les réformes structurelles et institutionnelles conduites depuis 2006, de nombreuses barrières et contraintes liées au climat des affaires subsistent et affectent négativement le développement de l'investissement privé et la compétitivité de l'économie béninoise. Ces contraintes ont trait principalement entre autres à : i) la lenteur dans la conduite des réformes de privatisation des entreprises publiques ; ii) la faible capacité financière et institutionnelle des promoteurs ; iii) l'accès difficile des Petites et Moyennes Entreprises au financement bancaire en raison de la rareté des ressources à long terme et d'un système viable de garantie des risques ; iv) l'accès difficile au foncier ; v) les longs délais et le coût élevé pour la création des entreprises etc.

C'est pourquoi, pour renforcer les acquis et mettre en œuvre des réformes adéquates, le Gouvernement béninois a demandé et obtenu du Fonds Africain de Développement un appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires (PAGFPACAF).

## **II - CONTENU DU PROJET**

### **A- OBJECTIFS**

L'objectif principal de ce projet est de renforcer les capacités de gestion des ressources publiques, de promouvoir le climat des affaires en vue de renforcer la croissance et de réduire la pauvreté.

De façon spécifique, le PAGFPACAF vise à : i) accroître les capacités techniques et l'efficacité des acteurs de passation des marchés et du contrôle externe pour une meilleure gestion des finances publiques et ii) renforcer les capacités des structures intervenant dans la promotion du secteur privé.

### **B. – COMPOSANTES DU PROJET**

Le Projet s'articule essentiellement autour des trois composantes ci-après:

#### **1. Le renforcement de la Gestion des Finances Publiques**

Pour l'atteinte de l'objectif lié à cette composante, un plan d'actions pour l'amélioration de la Gestion des Finances Publiques (GFP) a été adopté. Ce plan qui définit toutes les actions nécessaires à l'amélioration de la GFP permettra de corriger les insuffisances constatées au niveau de la qualité du contrôle interne, de la vérification externe et de la passation des marchés.

##### **a) Contrôles interne et externe**

Le Gouvernement a adopté en 2006, le décret portant organisation du cadre de contrôle interne. La mise en œuvre de ce décret a consacré une avancée significative dans la coordination des activités de contrôle, d'harmonisation des programmes de travail et de la qualité du contrôle. Cependant, en dépit de ces progrès, les actions des organes de contrôle sont limitées du fait de l'insuffisance des moyens humains et administratifs. Pour remédier à cette situation, un plan de formation annuel visant à améliorer l'efficacité de ces organes est en cours d'élaboration.

S'agissant du contrôle externe des dépenses publiques qui relève de la responsabilité de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, il est prévu un plan de rattrapage des retards dans la préparation des comptes de Gestion de l'Etat et des lois de Règlement. Ce plan permettra à terme la production par la Chambre des Comptes des Lois de règlement dans les délais prescrits à partir de 2010.

#### **b) Gestion des marchés publics**

Au regard des nombreux dysfonctionnements et insuffisances mis en évidence par les études réalisées dans le domaine de la passation des marchés publics, un nouveau code des marchés publics a été voté par l'Assemblée Nationale. La mise en œuvre de ce nouveau code et des textes d'application y relatifs contribuera à l'assainissement et à la transparence de la passation des marchés publics.

#### **c) Amélioration de la qualité du portefeuille**

Le portefeuille est très diversifié et couvre pratiquement tous les secteurs d'intervention de la Banque. Le taux de décaissement de l'ensemble du portefeuille s'établit à ce jour à 45%. La performance du portefeuille avait été jugée non satisfaisante lors de la revue de portefeuille de 2007. La nouvelle revue effectuée en 2009, fait état d'une légère amélioration dans le rythme de décaissement des projets et une réduction du nombre des projets à risque (PAR) qui représentent actuellement 47% du portefeuille.

Il résulte des leçons tirées que la mise en œuvre des opérations antérieures de la Banque au Bénin ont montré la nécessité pour elle de réduire le nombre de PAR et de rehausser la qualité du portefeuille.

### **2. L'amélioration du climat des affaires**

Se fondant sur les études réalisées sur la compétitivité, les sources de la croissance, le climat des investissements et la réforme foncière ainsi que sur les résultats de l'étude récente « Doing business » réalisée par la Banque mondiale en fin 2008, le présent projet appuiera la mise en œuvre des réformes liées aux domaines tels que : i) l'amélioration du cadre institutionnel et fiscal ; ii) le renforcement des capacités des structures d'appui au secteur privé ; et iii) l'appui au plan de modernisation des Douanes.

#### **a) Amélioration du cadre institutionnel et fiscal**

En vue d'améliorer les performances de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, le Gouvernement s'est engagé dans la mise en œuvre de sa stratégie de développement fiscal qui consiste, entre autres, à assurer le bon déploiement et l'évolutivité du système d'immatriculation à l'identifiant Fiscal Unique (IFU) et mettre en place un système intégré de gestion des impôts et taxes par (i) la réalisation d'études et le développement d'applications et outils de gestion ; et (ii) la réalisation des interconnexions avec les postes frontaliers.

## **b) Renforcement des capacités des structures d'appui aux secteurs privés**

Le présent projet appuiera les efforts du Gouvernement en vue de faire jouer davantage au secteur privé son rôle de premier plan pour une croissance vigoureuse et durable par : i) l'amélioration des indicateurs relatifs au climat des affaires avec l'assistance de la SFI ; et ii) la simplification des procédures administratives et la mise en œuvre de mesures fiscales pour faciliter la création d'entreprises.

### **Appui au plan de modernisation des Douanes**

Pour améliorer la performance de la Douane et son image auprès des usagers, les actions envisagées dans le cadre de ce projet visent : (i) l'actualisation des textes d'application du nouveau code des douanes, sa diffusion et la formation des agents, (ii) l'accompagnement de la DGDDI dans le déploiement du SYDONIA++, et (iii) la mise en place d'une stratégie nationale de répression des fraudes fondée sur les risques.

### **3. L'Appui à l'Unité de Gestion de la Réforme (UGR)**

L'exécution du projet est assurée par l'Unité de Gestion de la Réforme du Système des Finances Publiques (UGR) qui a été créée au sein du dispositif de mise en œuvre et de suivi du Plan d'Actions pour l'Amélioration du Système de Gestion des Finances Publiques.

L'appui à l'UGR porte sur son fonctionnement et le recrutement de deux autres cadres qui seront en charge du suivi de l'exécution de la composante relative au climat des affaires et la sous composante relative à l'amélioration de la qualité de portefeuille de la Banque au Bénin.

## **III- COÛT ET SOURCES DE FINANCEMENT**

La mise en œuvre du Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires se traduira par un besoin de financement de **11,11 millions d'Unités de Compte** soit **8,555 milliards de FCFA** (1 UC = 769,995 FCFA au 31 décembre 2010).

L'appui du FAD sur la période du projet (2011 à 2014) sera de **9,36 millions d'Unités de Compte (UC)** soit **7,207 milliards de FCFA** dont **5 millions d'UC** soit **3,85 milliards de FCFA** sous forme de don et **4,36 millions d'UC** soit **3,357 milliards de FCFA environ** à titre de prêt.

La contribution du Bénin au financement de ce Projet est de **1,75 millions d'Unités de Compte (UC)** soit **1,348 milliards de FCFA**.

**Les caractéristiques financières du prêt du Fonds Africain de Développement (FAD) sont les suivantes :**

- ✓ Montant : 4 360 000 UC soit 3 357 178 200 FCFA ;
- ✓ Durée de remboursement : 50 ans dont 10 ans de différé ;
- ✓ Commission de service : 0,75% l'an ;
- ✓ Commission d'engagement : 0,5% l'an sur le montant du prêt non décaissé ;

Ces conditions financières permettent de dégager **un élément don de 67,25%** supérieur au seuil requis de **35%**.

#### **IV- INTERET POUR LE BENIN**

Le présent projet est une réponse directe des autorités aux évaluations et travaux analytiques menés pour améliorer la gestion des finances publiques et le climat des affaires. Il s'insère d'une part, dans le cadre de la Gestion Budgétaire axée sur les résultats dont l'objectif est d'améliorer la qualité des dépenses publiques et, d'autre part dans le cadre du programme d'amélioration du climat des affaires adopté par le Gouvernement en mars 2010.

Au plan de la gestion des finances publiques, le Projet contribuera à promouvoir la bonne gouvernance économique à savoir notamment : la gestion budgétaire axée sur les résultats, la réduction des détournements de deniers publics et les malversations, un renforcement du contrôle de la passation des marchés publics, la reddition régulière des comptes publics.

Les principales actions qui seront menées à travers la composante relative à l'amélioration du climat des affaires permettront d'impulser et de dynamiser toutes les politiques et stratégies en faveur de la promotion du secteur privé et aussi d'améliorer le classement du Bénin dans le rapport « Doing Business » de la Banque mondiale.

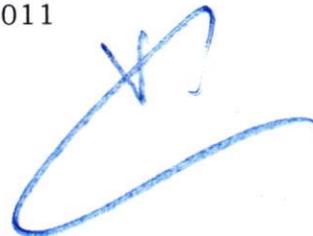
En outre, ce projet concourra au renforcement de l'intégration régionale, notamment par son intégration au programme régional de réformes des marchés publics au sein des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

L'entrée en vigueur de l'Accord de prêt est soumise aux formalités d'autorisation de ratification à obtenir de l'Assemblée Nationale, de ratification par le Chef de l'Etat, de publication au Journal Officiel et de l'émission de l'avis juridique par la Cour Suprême.

Eu égard à ce qui précède et afin de permettre l'accomplissement des formalités de son entrée en vigueur, nous avons l'honneur, **Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale, Mesdames et Messieurs les Députés**, de soumettre à votre appréciation, le présent Accord de prêt en vue d'obtenir l'autorisation de sa ratification.

Fait à Cotonou, le 28 mai 2011

Par le Président de la République,  
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement



**Dr. Boni YAYI**

Le Ministre d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement,  
de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action  
Gouvernementale,



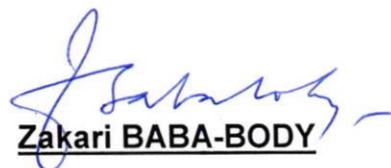
**Pascal Irénée KOUPAKI**

Le Ministre de l'Economie  
et des Finances,



**Idriss L. DAOUDA**

Le Ministre Chargé des Relations  
avec les Institutions,



**Zakari BABA-BODY**

**Ampliations** : PR 6 - AN 86 - CC 2- CS 2- HAAC 2 - HCJ 2 - CES 2 MECPDEPPCAG 4 MEF MCRI AUTRES MINISTERES 27 SGG 4 JO  
1.-



**LOI N° 2011-**

portant transmission à l'Assemblée Nationale pour autorisation de ratification de l'Accord de financement signé entre la République du Bénin et le Fonds Africain de Développement (FAD) dans le cadre du financement partiel du Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires (PAGFPACAF).

L'ASSEMBLEE NATIONALE a délibéré et adopté, en sa séance du  
la loi dont la teneur suit :

**Article 1<sup>er</sup>** :

Est autorisée, la ratification par le Président de la République, de l'Accord de financement d'un montant de **4,36 millions d'Unités de Comptes** équivalant à **trois milliards trois cent cinquante sept millions cent soixante dix huit mille deux cents (3 357 178 200) FCFA environ**, signé le 17 décembre 2010 entre la République du Bénin et le Fonds Africain de Développement (FAD) dans le cadre du financement partiel du Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires (PAGFPACAF).

**Article 2** : La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Porto-Novo, le

Le Président de l'Assemblée Nationale,

**Coffi Mathurin NAGO**