

DECRET N° 2014-378 DU 26 JUIN 2014

portant transmission à l'Assemblée Nationale
du Document de Programmation Budgétaire et
Economique Pluriannuelle 2015-2017.

**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** la loi n° 2013-14 du 27 septembre 2013 portant loi organique relative aux lois de finances ;
- 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° 2013-457 du 08 octobre 2013 portant composition du Gouvernement ;
- Vu** le décret n°2012-544 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective ;
- Vu** le décret n° 2012-428 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Vu** le décret n°99-458 du 22 septembre 1999 portant approbation de la nouvelle nomenclature du Budget Général de l'Etat adaptée aux normes de l'UEMOA ;
- Sur** proposition conjointe du Ministre du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective et du Ministre de l'Economie et des Finances ;
- Le** Conseil des Ministres en sa séance du 25 juin 2014,

D E C R E T E :

Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) 2015-2017, ci-joint, sera soumis au débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée Nationale. Le Ministre d'Etat Chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Scientifique, le Ministre du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective, le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre Chargé des Relations avec les Institutions sont individuellement ou conjointement chargés d'en exposer le contenu et d'en soutenir la discussion.

EXPOSE DES MOTIFS

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,

Mesdames et Messieurs les Honorables Députés,

Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) constitue l'un des principaux documents introduits dans notre système de gestion des finances publiques par la loi n°2013-14 du 27 septembre 2013 portant loi organique relative aux lois de finances. Il se veut un cadre général d'élaboration du budget de l'Etat et réaffirme le principe de la pluri annualité de l'action publique.

A ce titre, il expose la situation économique et financière de l'administration publique sur la période 2011-2014, ainsi que les prévisions économiques et financières sur la période 2015-2017. Il aborde notamment les grandes orientations économiques du budget 2015, les prévisions de croissance et de finances publiques sur la période 2015-2017, le cadrage du PIP et sa répartition prévisionnelle par grands secteurs.

Il est soumis, conformément aux dispositions de l'article 59 de la loi n°2013-14 du 27 septembre 2013 portant loi organique relative aux lois de finances à un débat d'orientation budgétaire au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année.

I. SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE SUR LA PERIODE 2011-2014

La reprise économique enregistrée en 2011, après deux années de ralentissement, s'est consolidée en 2012 et en 2013. Le taux de croissance économique est passé de 3,3% en 2011 à 5,4% en 2012 puis à 5,6% en 2013. L'amélioration de l'activité économique provient principalement de : (i) la hausse de la production de coton avec comme corollaire la bonne tenue des activités d'égrenage et de trituration ; (ii) la bonne tenue des activités de commerce, en lien avec le dynamisme du trafic au Port de Cotonou sur la période 2011-2013 ; (iii) la bonne performance observée au niveau des autres services, particulièrement les transports, les télécommunications et les banques.

A l'exception de l'année 2012, l'inflation a été contenue dans la limite des 3% prescrite par les critères de convergence de l'UEMOA. Le taux d'inflation est de 2,7% en 2011 et de 1,0% en 2013 contre 6,7% en 2012. Cette envolée des prix observée en 2012 est induite par la réduction d'environ 50% des subventions à l'essence au Nigeria en janvier 2012 avec pour corollaire une flambée du prix de l'essence vendue dans le secteur informel au Bénin, une hausse des coûts de

transport et des autres biens et services. Quant à la détente des prix en 2012 et en 2013, elle résulte principalement de la disponibilité des produits alimentaires, notamment les vivriers.

Au regard de l'évolution de la conjoncture au 1^{er} semestre, le taux de croissance pour l'année 2014 devrait s'établir à 5,7% contre 6,5% initialement prévu. L'inflation devrait rester contenue dans la limite des 3% en liaison avec la disponibilité des produits alimentaires.

En ce qui concerne les finances publiques, les opérations financières de l'Etat ont été caractérisées par la hausse des recettes et des dépenses sur la période 2011-2013. Les recettes publiques sont ressorties en 2013 à 795,4 milliards FCFA contre 605,6 milliards FCFA en 2011. Elles devraient s'afficher à 821,6 milliards FCFA en 2014. Les dépenses publiques ont évolué à la hausse sur la période sous revue en passant de 754,7 milliards FCFA en 2011 à 952,0 milliards FCFA en 2013. Elles devraient s'établir à 960,2 milliards FCFA en 2014. En lien avec l'évolution des recettes et des dépenses publiques, le déficit budgétaire base ordonnancement est ressorti en pourcentage du PIB à 3,8% en 2013 contre 2,4% en 2012 et 4,3% en 2011.

Sur la période 2011 – 2013, le montant du Programme d'Investissement Public (PIP) s'est accru de 25,6%, passant de 190,0 milliards FCFA en 2011 à 239,7 milliards FCFA en 2013. Ce résultat s'explique essentiellement par d'importants investissements dans les secteurs sociaux.

En ce qui concerne les entreprises et offices d'Etat, les données disponibles montrent que l'Etat a accordé en 2011 une subvention de 73,24 milliards FCFA à vingt-sept (27) entreprises, soit 49,2% du déficit budgétaire en cette année, et a bénéficié d'une contribution au budget de 5,6 milliards FCFA. De même, treize (13) offices ont reçu une subvention de 18,8 milliards FCFA contre 238,8 millions pour la contribution au budget de l'Etat.

Pour ce qui est de la sécurité sociale gérée par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et le Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB), il ressort de leur situation financière que la CNSS a affiché un excédent de plus de 40 milliards FCFA sur la période 2011-2013 tandis que le FNRB a dégagé un déficit de plus de 20 milliards FCFA sur la même période.

II. PERSPECTIVES ECONOMIQUES 2015-2017

2.1. Orientations économiques du Budget de l'Etat

Les grandes orientations de la politique économique pour 2015-2017 s'inscrivent dans le cadre de la vision Bénin 2025, Alafia : «Le Bénin est, en 2025, un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social».

Cette vision est déclinée par les Orientations Stratégiques de Développement (OSD). Ces dernières sont à leur tour opérationnalisées à travers la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRCP) qui constitue le cadre fédérateur de l'intervention des partenaires au développement.

L'orientation de la politique économique du Gouvernement, tout en s'inspirant des documents de politique nationale ci-dessus cités, tient compte d'une part, de la démarche logique adoptée par le Gouvernement depuis 2006 pour accélérer la croissance et d'autre part, du projet de société du Président la République, le Docteur Boni YAYI, et du plan de relance de l'économie nationale élaboré en février 2012.

Pour 2015, deux enjeux majeurs ont été pris en considération dans la définition des points d'application de l'orientation économique quinquennale 2012-2016. Il s'agit de l'entrée en vigueur du Tarif Extérieur Commun de la CEDEAO, de l'arrivée à terme des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la transition vers les Objectifs de Développement Durable (ODD). Pour ce faire, l'Etat entend renforcer le potentiel de production de l'économie avec pour objectif d'amorcer à terme une véritable transformation structurelle. Par conséquent, les points d'application retenus pour l'année 2014 restent pertinents.

Le Gouvernement réaffirme son engagement à améliorer la gouvernance, notamment aux plans économique et politique. A cet égard, le Gouvernement envisage accorder une attention particulière au développement et à la modernisation des archives nationales qui constituent un instrument de gouvernance.

De même, les mesures en faveur de la lutte contre les inégalités de genre seront aussi poursuivies afin d'impliquer au mieux les couches les plus défavorisées, notamment les femmes, dans le processus de création de la richesse.

Par ailleurs, le Gouvernement compte intégrer la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques au cœur de sa politique économique afin de soutenir la croissance et la rendre moins vulnérable aux chocs exogènes.

En définitive, les points d'application de l'orientation globale de la politique économique du Gouvernement au titre de l'année 2015 sont : (i) la promotion de l'emploi des jeunes ; (ii) le renforcement du capital humain et des infrastructures de soutien à la production ; (iii) la modernisation de l'agriculture (production vivrière, élevage et pêche) et la promotion de l'agro-industrie ; (iv) le développement local. Les axes transversaux de la politique économique en 2015 sont relatifs à la promotion de la bonne gouvernance, le développement des archives, la réduction des inégalités de genre et la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques.

En ce qui concerne le PIP, les critères majeurs de sélection des projets et programmes de développement sont résumés comme ci-après : (i) la pertinence et la conformité avec les priorités nationales ou sectorielles de développement ; (ii) la maturité du projet ; (iii) la sûreté ou la disponibilité des financements ; (iv) la

disponibilité des études de faisabilité du projet (rentabilité économique et sociale du projet/opportunité) ; (v) la pérennité ou la reproductibilité du projet.

2.2. Cadrage macroéconomique à moyen terme 2015-2017

Sur la base de ces orientations économiques, les perspectives 2015-2017 ont été élaborées en tenant compte des principales hypothèses suivantes : (i) un niveau soutenu des cours des matières premières exportées dont notamment le coton ; (ii) la production de coton qui passerait de 307.000 tonnes en 2013 à 400.000 tonnes en 2015 et devrait s'améliorer progressivement pour atteindre 500.000 tonnes en 2017 ; (iii) l'augmentation des investissements publics avec la poursuite de la politique des grands travaux ; (iv) l'amélioration du climat des affaires dans le but d'attirer les investissements privés vers les pôles de croissance et de densifier le tissu industriel ; (v) le démarrage des activités des hôtels de 4 et 5 étoiles construits par le secteur privé. En outre, au cours de l'année 2015, l'économie béninoise devrait commencer par bénéficier des retombées de la Table ronde tenue à Paris les 17, 18 et 19 juin 2014.

Sur cette base, la croissance devrait se consolider sur la période 2015-2017. Elle est projetée à 6,0% en 2015 contre 5,7% en 2014. Pour 2016 et 2017, l'activité économique devrait rester vigoureuse avec un taux de croissance qui s'établirait autour de 6,0%. Les tensions inflationnistes devraient rester modérées en lien avec l'amélioration de la production vivrière et le recul des cours des produits de base. L'inflation devrait avoisiner 2%.

Le solde courant de la balance des paiements devrait se stabiliser autour de 10% du PIB en raison des importations de biens d'équipement pour soutenir la politique d'investissement. Les exportations augmenteraient sur la période en relation notamment avec l'amélioration de la production de coton et des produits vivriers. Les importations suivront également une tendance haussière en lien notamment avec l'augmentation des investissements.

Toutefois, certaines incertitudes pourraient compromettre les prévisions. Il s'agit de : (i) la hausse plus que prévue des cours du pétrole ; (ii) la persistance du délestage énergétique ; (iii) la persistance des grèves ; (iv) la lenteur dans la mise en œuvre des réformes structurelles.

III. PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES 2015-2017 ET OBJECTIFS DE POLITIQUE ECONOMIQUE

3.1. Opérations Financières de l'Etat pour 2015-2017

Sur la base du cadrage macroéconomique décrit ci-dessus et de la stratégie de gestion des finances publiques, les recettes budgétaires devraient croître de 9,2% en

moyenne par an sur la période 2015-2017 et les dépenses publiques resteraient soutenues avec un accroissement moyen annuel de 15,5% par an. Pour 2015, les recettes budgétaires devront s'établir à 896,6 milliards FCFA contre 821,6 milliards FCFA en 2014, soit une hausse de 9,1%. Les dépenses publiques sont projetées à 1128,7 milliards FCFA contre 960,2 milliards FCFA en 2014, soit une augmentation de 17,5%.

Le Gouvernement retient pour la gestion 2015, une enveloppe du PIP qui s'élève à 382,9 milliards FCFA et qui se répartit comme suit : (i) 56,0% des investissements pour les secteurs productifs, dont 9,0% pour l'eau et l'électricité, 17,0% pour le secteur rural en lien avec les clauses internationales telles que la déclaration de Maputo, 27,0% pour les infrastructures économiques ; (ii) 31,0% pour les secteurs sociaux dont 10% pour la Santé, 11% pour l'Education ; (iii) 13,0% pour l'Administration.

3.2. Objectifs de l'Etat en matière de dépenses publiques

En matière de gestion des dépenses publiques, l'objectif du Gouvernement est de poursuivre une gestion prudente de façon à tendre vers le respect des critères de convergence à l'horizon 2017. Il s'agira notamment de : (i) veiller à la maîtrise des effectifs et des charges salariales par, entre autres, la maîtrise des glissements catégoriels, l'assainissement des fichiers de personnel de l'Etat et l'institution d'une nouvelle grille indiciaire harmonisée pour tous les corps des personnels de l'Etat pour compter du 1^{er} janvier 2015 ; (ii) renforcer la maîtrise des autres dépenses de fonctionnement ; (iii) procéder au suivi et à une meilleure gestion des décomptes.

Ainsi, les objectifs spécifiques du Gouvernement à moyen terme se présentent comme suit : (i) maintenir le solde budgétaire de base positif ou nul ; (ii) stabiliser le niveau des dépenses publiques autour de 26% du PIB ; (iii) engager les actions nécessaires pour ramener le ratio masse salariale / recettes fiscales dans la limite communautaire ; (iv) améliorer le niveau d'exécution du PIP en maintenant le ratio investissements sur ressources propres / recettes fiscales au-dessus de 20%.

Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement entend : (i) mettre un accent sur la réforme des entreprises publiques et offices d'Etat afin de ralentir le rythme d'accroissement des subventions versées et d'améliorer leur contribution au budget de l'Etat ; (ii) contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement en réduisant les risques de gaspillages et en régulant l'exécution de ces dépenses selon le rythme d'entrée des recettes fiscales ; (iii) accélérer la réforme de la fonction publique et procéder périodiquement au recensement des agents contractuels de l'Etat dans le but de limiter l'évolution de la masse salariale ; (iv) accélérer le taux de consommation des crédits des investissements publics et plus spécifiquement celui des dépenses sociales prioritaires ; (v) évaluer le système de gestion des finances publiques et corriger les insuffisances relevées.

3.3. Objectifs de l'Etat en matière de recettes publiques

En ce qui concerne les recettes budgétaires, l'objectif du Gouvernement est d'améliorer progressivement la pression fiscale pour atteindre 17% à l'horizon 2017. A cet effet, le Gouvernement entend : (i) poursuivre le renforcement du cadre macroéconomique pour accélérer la croissance économique et réduire la vulnérabilité de l'économie aux chocs exogènes ; (ii) mettre en œuvre les plans d'orientation stratégiques des régies financières ; (iii) lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ; (iv) réduire les niches et les exonérations fiscales ; (v) poursuivre la modernisation et le renforcement des capacités de mobilisation de recettes fiscales des régies financières, y compris l'informatisation des services et l'analyse des risques.

3.4. Objectifs de l'Etat en matière de finances locales

L'objectif du Gouvernement est d'augmenter les transferts de ressources au profit des collectivités locales. L'accroissement du volume des transferts aux collectivités locales s'inscrit aussi dans l'optique d'améliorer progressivement le ratio « part des transferts de ressources financières aux communes dans le total des dépenses du Budget de l'Etat » de 3,90% en 2013 à 5% en 2015, 7% en 2016 et 9% en 2017.

3.5. Objectifs de l'Etat en matière de contribution aux établissements publics

Pour la période 2015-2017, le Gouvernement poursuivra l'effort d'amélioration du niveau des transferts aux établissements publics tout en veillant à la qualité de leurs dépenses. Dans ce cadre, les transferts seront orientés prioritairement vers les secteurs sociaux et productifs, notamment : (i) la santé avec la gratuité de la césarienne, la vaccination et les soins de santé primaire, la subvention au CNHU et au Régime d'Assurance Maladie Universelle ; (ii) l'enseignement supérieur avec les transferts aux centres des œuvres universitaires et sociales ; (iii) l'agriculture à travers le financement de l'ONASA, la mécanisation agricole et les aménagements hydro-agricoles ; (iv) la communication avec l'appui à l'ORTB ; (v) la microfinance et la promotion de l'emploi avec le Fonds National de Microfinance (FNM), le Fonds National pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ), le Fonds d'Aide à la Culture (FAC), l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE), l'Office Béninois des Services du Volontariat des Jeunes (OBSVJ).

3.6. Objectifs de l'Etat en matière de sécurité sociale

Les bonnes performances de la CNSS devraient se poursuivre à moyen terme. Pour le FNRB, les activités suivantes sont envisagées pour une meilleure gestion. Il s'agit de : (i) la réhabilitation des archives ; (ii) la réalisation de la carte de pensionnés ; (iii) la réalisation de l'interface SICOPE-GESTOR ; (iv) le paiement des pensions par bulletin unique ; (v) la poursuite de l'opération d'extension de SICOPE dans les départements.

La nécessité de réformer le régime de retraites s'impose compte tenu du déficit qui ne cesse de creuser le budget du FNRB depuis les années 90. Pour remédier à cette situation, le Ministère de l'Economie et des Finances a recruté le Cabinet ACTUARIA International pour l'étude de la réforme du Régime de retraites du FNRB. Les résultats des travaux du Cabinet ont été examinés et ont abouti à un projet de loi modifiant le code des pensions civiles et militaires de retraites déposé à l'Assemblée Nationale.

3.7. Stratégie d'endettement et perspectives de l'endettement public 2015-2017

Les perspectives macroéconomiques du Bénin laissent présager une diminution à moyen terme du besoin de financement de l'Etat et une baisse progressive de la dette totale est attendue. Cette baisse sera soutenue par une stratégie d'endettement prudente axée principalement sur le recours aux financements extérieurs concessionnels et à la mobilisation de montants limités sur le marché intérieur.

Cependant, face à la rareté des ressources extérieures concessionnelles et à la nécessité de financer le développement, le Bénin va progressivement et prudemment avoir recours aux prêts provenant des nouveaux partenaires financiers. On observera alors une tendance à la baisse de l'élément don moyen pondéré du portefeuille de la dette extérieure. Cependant, le taux d'endettement public devrait s'accroître dans des proportions raisonnables et se situerait autour de 35% du PIB en 2017.

Telles sont, Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale, Mesdames et Messieurs les Honorables Députés, les grandes lignes des orientations économiques du budget pour le triennal 2015-2017 ainsi que les perspectives pour les finances publiques sur la même période que nous avons l'honneur de vous soumettre comme support pour le Débat d'Orientation Budgétaire.

Fait à Cotonou, le 26 juin 2014,

**Pour le Président de la République,
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement absent,
Le Ministre d'Etat Chargé de l'Enseignement
Supérieur et de la Recherche Scientifique,**



François Adebayo ABIOLA.-
Chargé de l'intérim

Ministre d'Etat Chargé de l'Enseignement Supérieur
et de la Recherche Scientifique,

François Adebayo ABIOLA

Ministre de l'Economie
et des Finances,

Le Ministre du Développement, de l'Analyse
Economique et de la Prospective,

Jonas GBIAN

Alassane SOUMANOU

Ministre intérimaire

Le Ministre chargé des Relations
avec les Institutions,

Bio Toro OROU GUIWA

Ampliations : PR 6 - AN 86 - CC 2- CS 2- HCJ 2- CES 2- HAAC 2 – MECESRS 2 MDAEP 4 – MEF 4 - MCRI 4 -
AUTRES MINISTERES 23 - SGG 2 - JORB 1.