

**DECRET N°2015-336 DU 15 JUIN 2015**

portant transmission à l'Assemblée Nationale du document préparatoire au débat d'orientation budgétaire (DOB) pour la loi de finances, gestion 2016.

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

- VU la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- VU la loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 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° 2014-512 du 20 août 2014 portant composition du Gouvernement ;
- VU le décret n° 2012-191 du 03 juillet 2012 fixant la structure-type des Ministères ;
- 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° 2014-757 du 26 décembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Économie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation ;
- VU le décret n° 2014-794 du 31 décembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;

Sur proposition du Ministre de l'Économie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation et du Ministre du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective ;

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance extraordinaire du 02 juin 2015 ;

## **DECRETE**

Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) 2016-2018 ci-joint, auquel il est annexé onze Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) élaborés à titre expérimental, sera soumis à un débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée Nationale. Le Ministre d'Etat chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, le Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation, le Ministre du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective 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,**

Avec le budget de l'Etat gestion 2016, notre pays engage et poursuit pour la deuxième année consécutive, la mise en œuvre progressive de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de

finances, conformément aux directives de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA).

Ainsi, mieux que l'expérience de l'année 2014, le Bénin a fait l'option d'enrichir, cette année 2015, le contenu du document préparatoire au débat d'orientation budgétaire (Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle et Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses).

A cet égard, sur le fondement de l'article 59 de la loi organique susvisée, le Document de Programmation Budgétaire et Economique pluriannuelle (DPBEP) est accompagné de onze (11) Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD), élaborés à titre expérimental, pour le débat d'orientation budgétaire.

Bien que la soumission des DPPD au débat d'orientation budgétaire soit une option facultative (cf. 59 de la LOLF), le Gouvernement, dans sa volonté d'améliorer l'information parlementaire et sans attendre la date butoir de janvier 2017 fixée par l'UEMOA, a fait le choix à partir de cette année d'accompagner le DPBEP des DPPD.

Ces derniers qui présentent les crédits budgétaires destinés aux programmes, permettront d'éclairer les Honorables Députés sur les stratégies sectorielles d'opérationnalisation des orientations économiques et budgétaires retenues par le Gouvernement pour la période 2016-2018.

Par ailleurs, ils présentent l'articulation entre les résultats attendus et les besoins estimatifs des crédits nécessaires pour leur atteinte.

Le budget de l'Etat pour la gestion 2016 sera présenté au format classique par tous les ministères et institutions de l'Etat en attendant la finalisation de : (i) l'implémentation de la nomenclature budgétaire de l'Etat adoptée en décembre 2014, à travers un nouveau système d'information, (ii) la description des procédures de préparation, d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat et la formation de tous

les acteurs de la chaîne des finances publiques aux nouveaux modes de gestion.

Cependant, la dynamique de progression de la mutation vers le format programme avec la mise en place de la première génération des DPPD sera poursuivie, à travers l'élaboration à blanc par les onze ministères pilotes des projets annuels de performance (PAP).

Ces derniers seront joints au projet de loi de finances de l'année pour être examinés à la session budgétaire du mois d'octobre.

Ce choix a l'avantage d'offrir aux Honorables Députés une idée sur la nouvelle architecture budgétaire axée sur la pluriannualité des dépenses et de recueillir l'amendement de l'institution parlementaire. Ceci permet d'inscrire la mise en œuvre de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances dans une dynamique de mutualisation des efforts.

## **I. SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE SUR LA PERIODE 2012-2015**

La reprise amorcée depuis 2011, après deux années consécutives de ralentissement, s'est poursuivie en 2012 et 2013. En 2014, malgré un léger fléchissement, le taux de croissance de l'économie est resté soutenu et s'est établi à 5,5% contre 5,6% en 2013. La bonne tenue de l'activité économique sur la période 2012-2014 est principalement imputable à : i) l'amélioration de la production agricole dont notamment les productions cotonnière et vivrière ; ii) le dynamisme du secteur des BTP et la densification du secteur manufacturier ; iii) la hausse du trafic portuaire et ses répercussions favorables sur les autres activités de services.

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 ressorti à -1,1% en 2014 contre 1,0% en 2013 et 6,7% en 2012. La détente des prix observée en 2014 est principalement

induite par la disponibilité des produits alimentaires locaux notamment les vivriers, et la baisse des cours du pétrole sur le marché international depuis juin 2014 avec ses effets induits sur les prix du transport.

La conjoncture économique au premier trimestre 2015 a été marquée, entre autres, par les activités de commercialisation et d'égrenage du coton-graine, le délestage électrique et les élections législatives au Bénin ainsi que les élections présidentielles au Nigeria.

Au regard de la situation économique en 2014 et de l'évolution prévisible de la conjoncture, le taux de croissance économique devrait s'afficher à 5,7% en 2015 contre une prévision initiale de 6,0%.

Ces perspectives de croissance devraient se réaliser dans un environnement non inflationniste, marqué par un taux d'inflation contenue dans la limite de 3,0% prescrite par l'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA).

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 2012-2014. Les recettes publiques sont ressorties en 2014 à 780,8 milliards FCFA représentant 18,1% du PIB contre 722,5 milliards FCFA en 2012, soit 18,8% du PIB. Elles devraient s'afficher à 864,5 milliards FCFA en 2015. Les dépenses publiques sont passées de 815,8 milliards FCFA en 2012 à 916,5 milliards FCFA en 2014. Elles représenteraient 21,2% en 2014 comme en 2012. Les dépenses devraient s'établir à 1.183,0 milliards FCFA en 2015, représentant 25,0% du PIB. En lien avec l'évolution des recettes et des dépenses publiques, le déficit budgétaire base ordonnancement est ressorti en pourcentage du PIB à 3,1% en 2014 contre 3,8% en 2013 et 2,4% en 2012. Ce déficit devrait atteindre 6,7% du PIB en 2015.

Sur la période 2012-2014, les investissements publics se sont accrus de 30,7%, passant de 173,2 milliards FCFA en 2012 à 226,3 milliards

FCFA en 2014. Ce résultat s'explique essentiellement par les investissements réalisés dans les secteurs productifs et sociaux.

La situation financière des collectivités locales sur la période 2012-2013 montre une hausse de 32,8% de leurs ressources, tirée notamment par les transferts. Du côté des dépenses, c'est une hausse moins importante de 20,0%, tirée notamment par les dépenses d'investissement.

Quant à la situation financière des sociétés et offices d'Etat, les subventions accordées par l'Etat sont estimées à 29,2 milliards FCFA, en moyenne sur la période 2012-2014, alors que leurs dividendes versés au budget national ne seraient que d'environ 2,0 milliards FCFA en moyenne sur la période.

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 afficherait un excédent annuel moyen d'environ 60 milliards FCFA sur la période 2012-2015 tandis que le FNRB dégagerait un déficit annuel moyen de plus de 20 milliards FCFA sur la même période.

## **II. PERSPECTIVES ECONOMIQUES 2016-2018**

### **2.1. Orientations Economiques du Budget de l'Etat**

Les grandes orientations de la politique économique pour 2016-2018 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 (SCR) 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 politiques nationales ci-dessus cités, tient compte de la démarche logique adoptée depuis 2006 pour doper la croissance au Bénin et du plan de relance de la croissance économique, élaboré en 2011.

Les Objectifs de Développement Durable (ODD) devraient entrer en vigueur en 2016. Ces objectifs, tout en poursuivant les OMD qui arrivent à terme en 2015, mettent davantage l'accent sur l'économie à travers la croissance économique, le développement des infrastructures, l'industrialisation et l'innovation. Les ODD sont cohérents avec l'orientation économique quinquennale du Gouvernement pour la période 2012-2016. Pour cela, l'orientation de la politique économique du Gouvernement en 2016 prend en compte les actions de réforme dont la mise en œuvre vise l'atteinte des ODD 2016-2030.

L'année 2016 constitue également la deuxième année de l'entrée en vigueur du TEC CEDEAO avec la perspective de la signature des Accords de Partenariat Economique. Dans ce contexte, la priorité reste la transformation structurelle de l'économie béninoise afin de la rendre plus productive et plus compétitive pour une amélioration significative des conditions de vie des populations. Il s'agira pour le Bénin de maintenir le cap d'une croissance rapide et soutenue, dans un contexte d'amélioration du climat des affaires.

Les grandes orientations de la politique économique en 2016 viseront :

- (i) le renforcement des infrastructures, en particulier les infrastructures énergétiques, les infrastructures de transport et les technologies de l'information et de la communication ;
- (ii) l'amélioration de la productivité du secteur agricole, y compris l'élevage et la pêche, la promotion des filières maïs, riz, ananas et anacarde et la mise en place d'un cadre favorable au développement de l'agro-industrie ;
- (iii) le renforcement de l'accès à l'éducation et aux soins de

santé de qualité pour tous ; (iv) le développement local. Les axes transversaux de la politique économique en 2016 sont relatifs à : (i) l'amélioration de la gouvernance, (ii) la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques, (iii) la promotion de l'emploi des jeunes et ; (iv) l'autonomisation des femmes.

En ce qui concerne le PIP, les critères majeurs de sélection des projets et programmes de développement sont résumés comme ci-après : (i) la compatibilité des projets avec les politiques nationales ; (ii) la prise en compte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des Objectifs de Développement Durable (ODD) ; (iii) la cohérence avec le Programme d'Actions Prioritaires qui sous-tend la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP) ; (iv) la conformité du projet avec les orientations quinquennales 2012-2016 du Budget de l'Etat ; (v) la disponibilité et la qualité des documents de projet ; (vi) la disponibilité des outils d'opérationnalisation du PIP y compris le tableau d'éclatement par nature de dépenses budgétaires ; (vii) la disponibilité d'accords et conventions de financement signés.

## **2.2. Cadrage macroéconomique à moyen terme 2016-2018**

Sur la base de ces orientations économiques, les perspectives 2016-2018 ont été élaborées en tenant compte des principales hypothèses suivantes : (i) une bonne tenue de la production vivrière en lien avec l'amélioration de la productivité dans le sous-secteur par, entre autres, le renforcement des infrastructures et équipements de production et de commercialisation ainsi que l'amélioration des capacités techniques opérationnelles ; (ii) une production cotonnière qui devrait s'afficher à 420.000 tonnes en 2016 contre 400.000 tonnes en 2015, en lien avec l'amélioration attendue du cours de coton sur le marché international à partir de 2015, la mise en place en quantité suffisante et à bonne date des intrants de qualité et la poursuite de l'encadrement des producteurs ; (iii) la poursuite des grands travaux de construction d'infrastructures socio-économiques notamment les routes, les pistes

rurales et les infrastructures d'assainissement dans plusieurs villes du Bénin ; (iv) les travaux de construction du réseau ferroviaire Cotonou-Parakou-Dosso-Niamey ; (v) la dynamisation des réformes portuaires afin d'améliorer la compétitivité du Port de Cotonou et son positionnement par rapport aux ports voisins ; (vi) l'accélération de la mise en œuvre des réformes visant l'amélioration de l'environnement des affaires afin d'attirer les investissements dans les secteurs clés de l'économie tels que l'énergie, les transports, les technologies de l'information et de la communication.

Sur cette base, la croissance devrait se consolider sur la période 2016-2018. Elle est projetée à 5,8% en 2016 contre 5,7% en 2015. A moyen terme, l'activité économique devrait rester vigoureuse avec un taux de croissance qui atteindrait 6,5% en 2018.

Ces perspectives de croissance devraient se réaliser dans un environnement non inflationniste, avec un taux d'inflation qui ressortirait inférieur au plafond communautaire de 3,0% prévue par l'UEMOA, en lien avec l'amélioration de la production vivrière et la stabilité des cours des produits de base, en particulier le pétrole.

Le solde courant de la balance des paiements devrait ressortir déficitaire à 10,3% en 2018 contre 8,4% en 2016 en raison de l'augmentation du volume des importations qui devrait accompagner les investissements à moyen terme.

Toutefois, certaines incertitudes pourraient compromettre les prévisions économiques pour 2016. Il s'agit : (i) des risques sécuritaires, en raison des menaces de la secte islamiste « Boko Haram » au Nord du Nigeria ; (ii) des changements de politique économique au Nigeria ; (iii) de la période électorale au Bénin et dans plusieurs pays de la sous-région ; (iv) de l'évolution des cours des matières premières, notamment le pétrole ; (v) des aléas climatiques.

### **III. PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES 2016-2018 ET OBJECTIFS DE POLITIQUE ECONOMIQUE**

#### **3.1. Opérations Financières de l'Etat pour 2016-2018**

Les recettes budgétaires devraient croître de 10,5% en moyenne par an sur la période 2016-2018 et les dépenses publiques resteraient limitées dans une progression moyenne annuelle de 9%.

Pour 2016, les recettes budgétaires devraient s'établir à 914,8 milliards FCFA contre 864,5 milliards FCFA en 2015, soit une hausse de 5,8%. Les dépenses publiques sont projetées à 1.021,5 milliards FCFA en 2016 contre 1.183,0 milliards FCFA en 2015, soit une baisse de 13,6%.

Le Gouvernement retient pour la gestion 2016, une enveloppe du PIP qui s'élève à 291,4 milliards FCFA, soit 5,8% du PIB. Elle se répartit comme suit : (i) 53,2% des investissements pour les secteurs productifs, dont 9,0% pour l'eau et l'électricité, 16,0% pour le secteur rural en lien avec les clauses internationales telles que le protocole de Maputo, 23,0% pour les infrastructures économiques ; (ii) 30,5% pour les secteurs sociaux dont 8,0% pour la Santé, 9,0% pour l'Education et (iii) 16,3% 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 d'améliorer la qualité des dépenses publiques de façon à renforcer ses effets multiplicateurs sur l'économie et tendre vers le respect des critères de convergence à l'horizon 2018. Il s'agira à cet effet de : (i) contenir les dépenses courantes ; (ii) augmenter les dépenses d'investissement notamment celles relatives aux infrastructures sociales de base ; (iii) poursuivre l'assainissement du

Programme d'investissements publics (PIP) ; (iv) renforcer le suivi du paiement des décomptes tout en améliorant leur gestion.

### **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 le taux de pression fiscale pour atteindre 17% à l'horizon 2018. A cet effet, le Gouvernement entend : (i) renforcer le cadre macroéconomique pour accélérer la croissance économique et réduire la vulnérabilité de l'économie aux chocs exogènes ; (ii) poursuivre le renforcement des capacités des régies financières à travers leur dotation en moyens matériels et humains ; (iii) déceler les niches de recettes et lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ; (iv) maîtriser les dépenses fiscales, notamment les exonérations hors code ; (v) poursuivre la modernisation des régies financières à travers l'informatisation des services et l'analyse de risques.

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

Il est prévu au titre des transferts affectés, un accroissement des ressources aux communes pour la mise en œuvre des politiques sectorielles traduites dans les Plans de Développement Communaux (PDC) et les budgets des communes. Cet accroissement du volume des transferts s'inscrit aussi dans la perspective d'améliorer progressivement le ratio « part des transferts de ressources financières aux communes dans le Budget général de l'Etat » de 7% en 2016, 9% en 2017 et 10% à l'horizon 2018. Il est donc attendu pour 2016-2018 que les ministères détenant encore dans leur portefeuille des projets d'investissements publics à compétence communale transfèrent lesdits projets aux communes pour leur exécution en maîtrise d'ouvrage communale, avec une assistance conseil soutenue.

Quant aux transferts non affectés du MDGLAAT, il est prévu : (i) au titre des investissements respectivement 10 milliards FCFA en 2016, et

12 milliards FCFA pour 2017 et 2018 sur ressources intérieures et (ii) au titre du fonctionnement, 4 milliards FCFA respectivement en 2016 et 2017 puis 5 milliards FCFA en 2018 sur ressources intérieures en lien avec l'obligation d'entretien du patrimoine communal et la hausse des charges liées au recrutement de personnel qualifié au niveau des communes pour soutenir les efforts de développement local.

### **3.5. Objectif par rapport aux entreprises et offices d'Etat**

Les perspectives sur la situation des entreprises et offices d'Etat tablent sur une baisse de 1,8% des subventions en 2016 par rapport à 2015. En 2017, elles s'établiraient à 48,00 milliards FCFA contre 47,08 milliards FCFA en 2016, soit une hausse de 2%.

S'agissant des indicateurs de performance, il est attendu au niveau des entreprises publiques et offices d'Etat, un résultat net de 24,87 milliards FCFA en 2016 et 29,03 milliards FCFA en 2017, soit une hausse de 17,7%.

### **3.6. Objectif de l'Etat en matière de sécurité sociale**

Les bonnes performances de la CNSS devraient se poursuivre à moyen terme. A ce titre, il est attendu sur la période 2016-2018 que le montant des produits de la CNSS passe de 93,58 milliards FCFA en 2016 à 98,20 milliards FCFA en 2018, enregistrant ainsi une hausse de 2,8%.

En ce qui concerne le FNRB, pour corriger le déficit qu'il enregistre depuis quelques années, l'Etat mettra en œuvre des mesures pour améliorer le niveau des recettes d'une part, et maîtriser les dépenses d'autre part.

### **3.7. Stratégie d'endettement et perspectives de l'endettement public 2016-2018**

La stratégie d'endettement adoptée par le Gouvernement combine le recours aux prêts extérieurs concessionnels provenant des bailleurs de

fonds traditionnels et des nouveaux partenaires financiers d'une part et la mobilisation de ressources additionnelles sur le marché domestique à travers l'émission de titres publics d'autre part.

Par ailleurs, l'Etat va contracter des prêts non concessionnels de montants limités au cas par cas pour le financement de projets rentables dans la limite d'accumulation de la dette non concessionnelle qui sera retenue avec le Fonds Monétaire International (FMI).

Cette stratégie d'endettement est celle qui ne devrait pas compromettre fondamentalement les indicateurs de taux d'intérêt, de taux de change et de risque de refinancement compatibles avec le contexte macroéconomique du Bénin. La mise en œuvre de cette stratégie devrait permettre de situer le taux d'endettement dans des proportions raisonnables. Il s'afficherait ainsi autour de 35,0% en 2018, bien en deçà du plafond communautaire de 70% fixé par l'UEMOA.

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 2016-2018 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 15 juin 2015

Le Président de la République,  
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,



Docteur Boni YAYI

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

François Adebayo ABIOLA

Le Ministre de l'Economie, des Finances et  
des Programmes de Dénationalisation,

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

Raphaël EDOU

Ministre intérimaire

Le Ministre Chargé des Relations avec les Institutions,

Marcel A. de SOUZA

Gustave Dépo SONON

AMPLIATIONS : PR 4 – AN 100 – CC 2 CS 2 CES 2 –HAAC 2 – HCJ 2 –MDAEP 2-MEFPD 2 – MECESRS 2 -  
MCRI 2- SGG 4 JORB 1.