



BENIN

EVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Janvier 2020

La présente évaluation de la gestion des finances publiques sur le Bénin a été préparée par une équipe des services du Fonds monétaire international. Elle repose sur les informations disponibles au moment où elle a été achevée, en janvier 2018.

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

BENIN

Evaluation de la gestion des investissements publics

Bruno Imbert, Mouhamadou Sy, Bacari Koné, Louis d’Humières, Pierre Roumegas,
Nicoletta Feruglio, Mathias Gogohounga, et Angelo Donou



Rapport technique

Janvier 2018

TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS	5
PREFACE	7
PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION	8
I. L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU BENIN : CONTEXTE	12
A. Evolution de l'investissement et du stock de capital publics	12
B. Efficience et impact de l'investissement public.....	16
II. EVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	19
A. Constats globaux	19
B. Pilier I : Planification des investissements publics.....	21
C. Pilier II : Affectation des investissements publics.....	30
D. Pilier III : Exécution des investissements publics.....	38
III. RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION	46
 ANNEXES	
I. Les institutions additionnelles du PIMA.....	53
II. Fiches de recommandations	60
III. Scores détaillés de l'évaluation PIMA au Bénin	69
 TABLEAUX	
1. Synthèse de l'évaluation.....	10
2. Synthèse de l'évaluation du pilier 1 : planification des investissements publics.....	22
3. Critères de convergence de premier rang de l'UEMOA pour le Bénin.....	23
4. Transferts de l'Etat aux collectivités locales, 2008-2015	26
5. Tarifs plafonds d'interconnexions voix et SMS fixes par l'ARCEP.....	29
6. Synthèse de l'évaluation du pilier 2 : affectation des investissements publics	31
7. Ecart entre les projections du PIP, du CDMT et du PLF	32
8. Schéma de financement initial du PAG (2016-2021)	34

9. Synthèse de l'évaluation du pilier 3 : exécution des investissements publics	39
10. Synthèse de l'évaluation pour les nouvelles institutions du PIMA.....	53
11. Situation des modes de passation des marchés publics.....	57

GRAPHIQUES

1. Résultat de l'évaluation PIMA : comparaisons internationales	9
2. Résultat de l'évaluation PIMA : cadre institutionnel et effectivité.....	9
3. Investissement total, public et prive.....	14
4. Investissement public ; comparaison régionale.....	14
5. Investissement public et croissance du PIB.....	14
6. Part des dépenses et sources de financement des dépenses en capital.....	14
7. Stock de capital public et dette publique	15
8. Stock de capital public par habitant en zone UEMOA.....	15
9. Indicateurs d'Accès aux Infrastructures Publiques.....	16
10. Perceptions de la Qualité des Infrastructures	17
11. Frontière d'efficience (Indicateur hybride)	18
12. Indicateur d'efficience (PIE-X)	18
13. Indicateur d'efficience (PIE-X) – composante physique	18
14. Indicateur d'efficience (PIE-X) – composante qualité.....	18
15. Profil de remboursement du portefeuille de la dette publique	24
16. Composantes principales du plan d'action.....	46

ENCADRES

1. Le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG).....	15
2. Le cadre PIMA	20
3. L'expérience des PPP en Afrique du Sud.....	28
4. Mieux articuler évaluations techniques et décisions politiques?.....	38
5. Le compte unique du Trésor.....	42

ABREVIATIONS

AE	Autorisation d'engagement
AFRITAC	African Regional Technical Assistance Center
ANCB	Association nationale des communes du Bénin
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARE	Autorité de régulation de l'électricité
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
ASS	Afrique sub-saharienne
AT	Assistance technique
BAI	Bureau d'analyse et d'investigation
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BM	Banque mondiale
BP	Budget-programme
CA	Conseil d'administration
CAA	Caisse autonome d'amortissement
CAPP	Cellule d'appui aux partenariats public-privé
CAS	Compte d'affectation spéciale
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDCP	Comptabilité en droits constatés et patrimoniale
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CF	Contrôle financier
CONAFIL	Commission nationale des finances locales
CP	Crédit de paiement
CSE	Comité de suivi et d'évaluation
CSPEF	Cellule de suivi des programmes économiques et financiers
CSP	Comité de suivi des projets phares
CUT	Compte unique du Trésor
DGB	Direction générale du budget
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
DNCMP	Direction nationale du contrôle des marchés publics
DOB	Débat d'orientation budgétaire
DPBEP	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuel
DPIP	Direction de la programmation des investissements publics
DPP	Direction de la programmation et de la prospective
DPPD	Document de programmation pluriannuelle des dépenses
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des finances publiques du FMI)
FADeC	Fonds d'appui au développement des communes
FCFA	Franc de la communauté financière en Afrique
FMI	Fonds monétaire international
GIP	Gestion des investissements publics

GIZ	Coopération allemande
IGF	Inspection générale des finances
IP	Investissement public
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MEM	Ministère de l'énergie et des mines
MEPM	Ministère de l'éducation primaire et maternelle
MIT	Ministère des infrastructures et des transports
MP	Marché public
MPD	Ministère d'Etat chargé du plan et du développement
NBE	Nomenclature budgétaire de l'Etat
PAG	Programme d'actions du Gouvernement
PAGE	Projet d'appui à la gouvernance économique
PAP	Projet annuel de performance
PCE	Plan comptable de l'Etat
PIB	Produit intérieur brut
PIMA	<i>Public Investment Management Assessment</i>
PIP	Programme d'investissements publics
PLF	Projet de loi de finances
PPM	Plan de passation des marchés publics
PPP	Partenariat public-privé
PTA	Plan de travail annuel
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAP	Rapport annuel de performance
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
SBEE	Société béninoise d'énergie électrique
SI	Système d'information
SIAPIP	Système intégré d'analyse et de programmation des investissements publics
SIGFiP	Système d'information de la gestion des finances publiques
SIGFP	Système intégré de gestion des finances publiques
SIGMaP	Système d'information de la gestion des marchés publics
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

PREFACE

En réponse à une demande des autorités béninoises, une mission menée par le Département des finances publiques (FAD) du FMI, et comprenant des représentants de la Banque Mondiale (BM), a séjourné à Cotonou du 19 octobre au 1^{er} novembre 2017 afin de réaliser les travaux relatifs à l'évaluation de la gestion des investissements publics, selon la méthodologie PIMA (*Public Investment Management Assessment*). La mission, conduite par M. Bruno Imbert (économiste, FAD), comprenait MM. Mouhamadou Sy (économiste, FAD), Bacari Koné (conseiller, AFRITAC de l'Ouest), Pierre Roumegas et Louis d'Humières (experts, FAD), Mme Nicoletta Feruglio (spécialiste en gouvernance, BM), et MM. Mathias Gogohounga et Angelo Donou (spécialistes en gouvernance, BM).

Au cours de son séjour, la mission a rencontré la plupart des services impliqués dans la gestion des investissements au sein du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et au Ministère du Plan et du Développement (MPD) : la Cellule de suivi des programmes économiques et financiers (CSPEF), point focal de la mission, la Direction générale du budget (DGB), la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP), la Direction générale de la programmation et du suivi des investissements publics (DGPSIP), la Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP), l'Inspection générale des finances (IGF), le Contrôle financier (CF), la Direction générale des participations de l'Etat et de la dénationalisation (DGPEd) et la Caisse autonome d'amortissement (CAA). La mission a également rencontré les Directions de la programmation et de la prospective (DPP) des Ministères de l'Education Primaire et Maternelle (MEPM), des Infrastructures et des Transports (MIT) et de l'Energie et des Mines (MEM). La mission a aussi échangé avec les représentants des entités locales : la Direction générale des collectivités locales (DGCL), la Commission nationale des finances locales (CONAFIL), l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB), avec des autorités de régulation dans le domaine des communications électroniques et de la poste (ARCEP) et de l'électricité (ARE), ainsi qu'avec les représentants de certains partenaires techniques et financiers (PTF) du Bénin : la Banque Mondiale, l'Union européenne (UE), la coopération allemande (GIZ) et la coopération néerlandaise. Enfin, la mission a été reçue par plusieurs institutions : l'Assemblée nationale à travers la Commission des finances, la Cour Suprême à travers la Chambre des comptes et la Présidence de la République à travers le Bureau d'analyse et d'investigation (BAI).

La mission a été reçue à deux reprises par S.E. M. Romuald Wadagni, Ministre de l'Economie et des Finances, à qui elle a présenté ses conclusions à la fin du séjour. La mission a également rencontré S.E.M. Abdoulaye Bio Tchane, Ministre d'Etat chargé du Plan et du Développement.

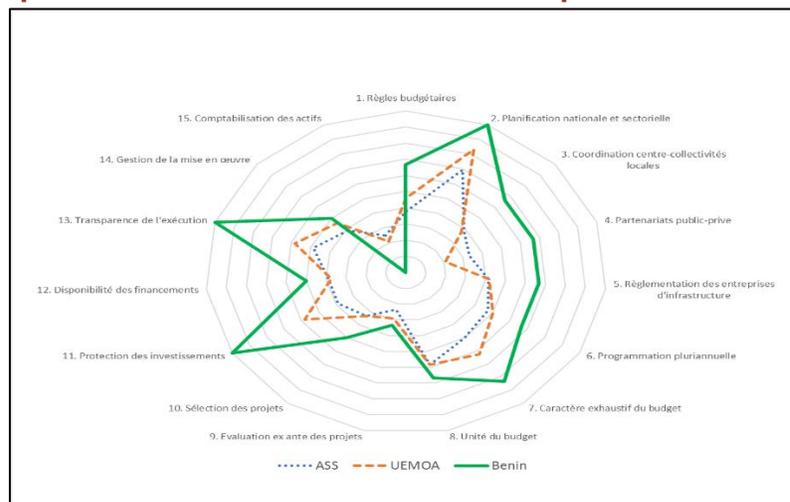
La mission remercie particulièrement M. Dieudonne Dahoun, Directeur Central pour la supervision des dépenses, et M. Hermann Takou secrétaire technique de la CSPEF pour leur appui dans l'organisation et adresse ses sincères remerciements à toutes les structures rencontrées pour leur disponibilité, leurs échanges francs et leur accueil chaleureux. La mission a aussi bénéficié du précieux soutien de M. Karim Barhoumi, Représentant Résident du FMI au Bénin, et de ses collaborateurs, à qui elle adresse ses sincères remerciements.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION

- 1. L'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) au Bénin met en lumière un cadre institutionnel de bonne qualité mais dont la mise en œuvre est peu effective.** Conformément à la pratique de la méthodologie PIMA conduite dans plusieurs pays, la mission s'est attachée à évaluer, pour chacune des institutions du cadre d'analyse, la force institutionnelle (ex. cadre juridique, organisation) mais aussi la mise en œuvre effective de ce cadre. Le Bénin dispose ainsi d'un cadre institutionnel de bonne qualité et relativement complet. Le pays obtient d'ailleurs de meilleurs résultats que ses pairs sur cet aspect, non seulement par rapport à la moyenne des pays de la sous-région (UEMOA), mais également des pays d'Afrique sub-saharienne qui ont déjà conduit un exercice PIMA (voir graphique 1). En revanche, l'effectivité du cadre apparaît faible.
- 2. Le cadre de gestion actuel limite la durabilité et la qualité des investissements, et ce malgré les efforts et des moyens importants qui y sont consacrés.** Alors que le Bénin consacre en moyenne aux investissements publics une part plus importante de son PIB que les autres pays de l'UEMOA, son stock de capital se dégrade de façon continue depuis une vingtaine d'années et la qualité des infrastructures, inférieure à celles de ses voisins, est, contrairement à eux, en forte baisse au cours de la période récente (voir partie I contexte *infra*).
- 3. L'évaluation PIMA conforte ce diagnostic en pointant des faiblesses importantes dans plusieurs phases de la chaîne de gestion des investissements.** La sélection des projets ainsi que l'évaluation *ex ante* et *ex post* ne sont pas systématiques et les procédures appliquées méritent d'être réorganisées en profondeur. Cette situation produit des projets de faible qualité qui, en conséquence, rencontrent des difficultés importantes dans la phase d'exécution. Les différentes étapes de l'exécution analysées par la présente évaluation obtiennent ainsi des scores faibles notamment pour la protection des investissements, la disponibilité des financements ainsi que la gestion de la mise en œuvre. Cette situation est à mettre en parallèle avec le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement qui est constaté depuis plusieurs années. Des faiblesses en matière de capacités et de systèmes d'information ainsi qu'une prise en compte marginale des coûts d'entretien et de maintenance complètent ce diagnostic.
- 4. Conscientes de ces faiblesses, les autorités ont adopté en 2016 un plan d'investissement ambitieux, le programme d'action du gouvernement (PAG), dont le but est de stimuler le développement économique et social du pays.** Les investissements dans des secteurs phares sont identifiés comme vecteur de ce développement et le PAG prévoit un recours majoritaire à de nouveaux modes de financement tels que les partenariats public-privé pour en assurer la réalisation. La mise en œuvre du PAG est à la fois une opportunité mais également une nécessité pour renforcer durablement le cadre de gestion des investissements publics au Bénin et, ainsi, combler l'écart d'efficience constaté par rapport aux meilleures pratiques internationales.

5. La mission d'évaluation PIMA au Bénin a pris en compte ces éléments de contexte pour proposer des mesures adaptées et ainsi améliorer l'efficacité et l'impact des investissements publics. Les recommandations poursuivent ainsi le double objectif de renforcer l'efficacité de la gestion et de contribuer à l'atteinte des objectifs du PAG. Pour cela, les recommandations et le plan d'action qui découlent de l'évaluation s'articulent autour de quatre axes complémentaires visant (i) l'amélioration du cadre institutionnel ; (ii) la disponibilité et la soutenabilité des financements ; (iii) une meilleure préparation et une mise en œuvre plus efficace des projets et ; (iv) des investissements plus durables (voir III. *Infra*). Une attention particulière est également accordée à des sujets dont la mission considère qu'ils peuvent contribuer à améliorer et moderniser significativement la gestion des investissements. Des fiches spécifiques sont ainsi consacrées : (i) à la mise en œuvre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (AE/CP) ; (ii) à la sélection des projets d'investissement ; (iii) au pilotage des délais de paiement ; et (iv) à la maîtrise des risques liés aux PPP.

Graphique 1. Résultat de l'évaluation PIMA : comparaisons internationales



Graphique 2. Résultat de l'évaluation PIMA : cadre institutionnel et efficacité

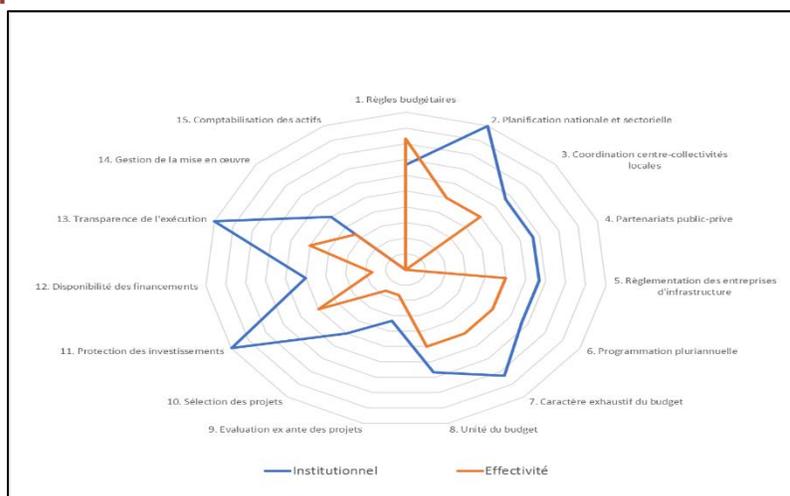


Tableau 1. Synthèse de l'évaluation

Piliers / Institutions		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité des réformes
1	Règles budgétaires	Moyenne. Des règles permanentes guident la politique budgétaire mais elles ne protègent pas les dépenses en capital spécifiquement.	Elevée. Les règles budgétaires devraient être respectées à l'horizon 2019. L'endettement reste contenu en dessous du seuil de l'UEMOA mais sa progression demeure rapide.	*
2	Planification nationale et sectorielle	Elevée. Des stratégies nationale et sectorielles sont élaborées et publiées. Certaines politiques sectorielles présentent des indicateurs de résultat ainsi que des indicateurs physiques.	Moyenne. Tous les ministères ne disposent pas des documents de politique sectorielle et les coûts des investissements ne sont pas exhaustifs.	**
3	Coordination centre-collectivités locales	Moyenne. Un cadre de concertation existe et les transferts sont alloués de façon objective bien que des travaux soient en cours pour compléter le dispositif. Des délais importants ont été constatés en matière de notification des montants. .	Moyenne. Dans la pratique, les collectivités locales ne recourent pas à l'emprunt par manque de capacité. Les transferts affectés et leur répartition par commune sont faits sans critères objectifs.	**
4	Partenariats public-privé	Moyenne. Le cadre juridique des PPP existe mais il comporte des insuffisances telles qu'une définition trop large des types de contrat pouvant être désignés comme PPP ou l'absence de limites applicables à l'accumulation d'engagements explicites ou conditionnels.	Faible. L'unité chargée d'évaluer les risques budgétaires et celle chargée d'évaluer financièrement les projets avant leur approbation ne sont pas encore fonctionnelles.	***
5	Règlementation des entreprises d'infrastructure	Moyenne. Les marchés des infrastructures sont ouverts à la concurrence bien que dans la pratique les prix soient régulés pour certains secteurs. Des autorités indépendantes régulent ces marchés.	Moyenne. La régulation est effective dans certains secteurs et non dans d'autres faute de moyens suffisants pour exercer les compétences.	**
6	Programmation pluriannuelle	Moyenne. Des prévisions et plafonds pluriannuels des dépenses d'investissement sont préparés en tenant compte de l'intégralité des coûts des projets. Les PIP ne sont pas publiés.	Moyenne. Des écarts de projection importants apparaissent entre les différents exercices de programmation et entre la programmation et l'exécution.	**
7	Caractère exhaustif du budget	Elevée. Les dépenses en capital sont généralement exécutées dans le cadre du budget.	Moyenne. La budgétisation des financements extérieurs pose des difficultés, les AE/CP ne sont pas encore pleinement mis en œuvre et l'intégration des PPP dans le budget reste à préciser.	**

Piliers / Institutions		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité des réformes
8	Unité du budget	Moyenne. Les budgets de dépenses courantes et de dépenses en capital sont préparés par deux ministères distincts, mais sont présentés conjointement au Parlement dans la loi de finances.	Moyenne. La coordination entre les exercices présente des limites et la budgétisation des dépenses récurrentes est encore insuffisante.	**
9	Evaluation <i>ex ante</i> des projets	Faible. Il n'y a pas de cadre réglementaire ni de méthodologie suffisamment formalisée ou publiée pour l'évaluation des projets d'investissement.	Faible. Au-delà des grands projets financés sur ressources extérieures, les études de faisabilité ne sont pas systématiques et les analyses coûts-avantages sont rares.	***
10	Sélection des projets	Moyenne. Une procédure d'arbitrage est prévue qui s'appuie sur une revue technique du ministère du plan sur la base de critères non publiés.	Faible. La procédure de sélection manque de transparence et les critères de sélection ne sont pas systématiquement appliqués. La capacité de contre-expertise lors de la phase de pré-arbitrage est limitée.	***
11	Protection des investissements	Elevée. Le cadre institutionnel protège les investissements durant l'exécution budgétaire et la documentation budgétaire intègre lisiblement le coût total des projets.	Moyenne. L'effectivité des mécanismes de protection des investissements ne sera appréciable qu'avec la pleine mise en œuvre des systèmes d'information.	***
12	Disponibilité des financements	Moyenne. La réglementation prévoit les différents outils de programmation et de gestion mais laisse la possibilité de domicilier des financements extérieurs dans des banques commerciales.	Faible. Les fonds sont en général décaissés à temps, mais les faiblesses des outils et les financements hors CUT perturbent la disponibilité des financements.	***
13	Transparence de l'exécution	Elevée. Le cadre institutionnel prévoit l'ouverture et la transparence des marchés publics, le suivi physico-financier ainsi que les audits externes <i>ex post</i> .	Moyenne. Le pilotage des marchés publics est perfectible et le manque de coordination entre les acteurs du suivi physico-financier et de l'audit nuit à une exécution transparente.	**
14	Gestion de la mise en œuvre	Moyenne. Des règles existent en matière de gestion et d'évaluations <i>ex post</i> des projets. Les ajustements se limitent aux avenants sur MP.	Faible. La gestion de la mise en œuvre des projets est problématique et les revues et évaluations <i>ex post</i> ne sont pas réalisées.	***
15	Comptabilisation des actifs	Faible. La mise en œuvre progressive de la comptabilité patrimoniale jusqu'en 2019 nécessite un cadre institutionnel plus opérationnel.	Faible. L'inventaire des biens publics est partiel, les comptes de patrimoine n'intègrent pas d'informations fiables sur les actifs non financiers et il n'y a pas d'amortissements.	***

I. L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU BENIN : CONTEXTE

6. L'investissement public est un des outils principaux de la mise en œuvre des politiques publiques. L'investissement public, entendu au sens des dépenses publiques du budget général (Etat), des collectivités locales, établissements et entreprises publiques pour la fourniture d'infrastructures et biens d'utilité collective ou encore l'amélioration des services aux usagers, est un vecteur important de développement économique et social d'un pays. Ainsi la construction d'équipements sociaux (ex. écoles, hôpitaux) accompagne le développement humain ainsi que la réduction des inégalités, et la construction d'infrastructures à un impact sur la croissance économique et contribue, par ricochet, à la réduction de la pauvreté.

7. Pour atteindre ses objectifs de développement économique et social, l'investissement public doit être efficace et productif. Le coût financier qui accompagne les projets d'investissement public plaide pour une gestion rigoureuse et transparente afin d'éviter les gaspillages et la corruption. Le coût financier des investissements publics impacte les finances publiques et ce, sur plusieurs années. Par conséquent, l'investissement public doit être à la fois efficace et productif, donc performant : efficace parce que chaque franc dépensé doit induire un maximum de volume et de couverture d'infrastructures ; productif parce que l'investissement public doit générer de la croissance économique. Un investissement d'intérêt général performant participe à la soutenabilité des finances publiques.

A. Evolution de l'investissement et du stock de capital publics

8. L'investissement total connaît une relative stagnation au Bénin depuis une vingtaine d'années. En dépit d'une augmentation significative au début des années 90, l'investissement total a peu progressé au Bénin (graphique 3). Le montant cumulé de l'investissement public et privé n'a augmenté que de 0,4 % entre 1995 et 2015. Au sein de cet ensemble, l'investissement public représente en moyenne 30 % et l'essentiel des investissements réalisés repose sur le secteur privé. Néanmoins, malgré cette part plus faible dans l'investissement total, l'investissement public apparaît comme un levier pour l'investissement privé dont la tendance d'évolution est identique.

9. Le Bénin consacre une part plus élevée de son PIB à l'investissement public par rapport aux pays de la zone, mais de façon erratique. Entre 1990 et 2015, l'investissement public moyen a été de 6,5 % du PIB légèrement supérieur à la moyenne de 6,1 % du PIB constatée au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) sur la même période (graphique 4). Cependant, l'investissement public est plus volatile au Bénin. L'écart moyen d'une année sur l'autre, est d'environ 1,7 % de PIB alors que dans les autres pays de l'UEMOA l'écart moyen est de 1,2 %.

10. L'impact des dépenses d'investissement public sur la croissance économique est incertain au Bénin. De façon générale, plusieurs études empiriques documentent une corrélation positive entre investissement public et croissance économique¹. L'investissement public permet une accumulation du stock de capital public qui a son tour améliore la productivité du capital total. Dans le cas du Bénin, l'analyse de la relation entre dépense d'investissement et croissance au cours des vingt dernières années est discutable : une forte dépense d'investissement ne se traduisant pas systématiquement par une croissance robuste. Néanmoins, sur la période récente, la corrélation entre l'investissement public et la croissance semble s'accroître (graphique 5) laissant entrevoir que l'investissement public peut davantage être utilisé pour dynamiser l'activité économique.

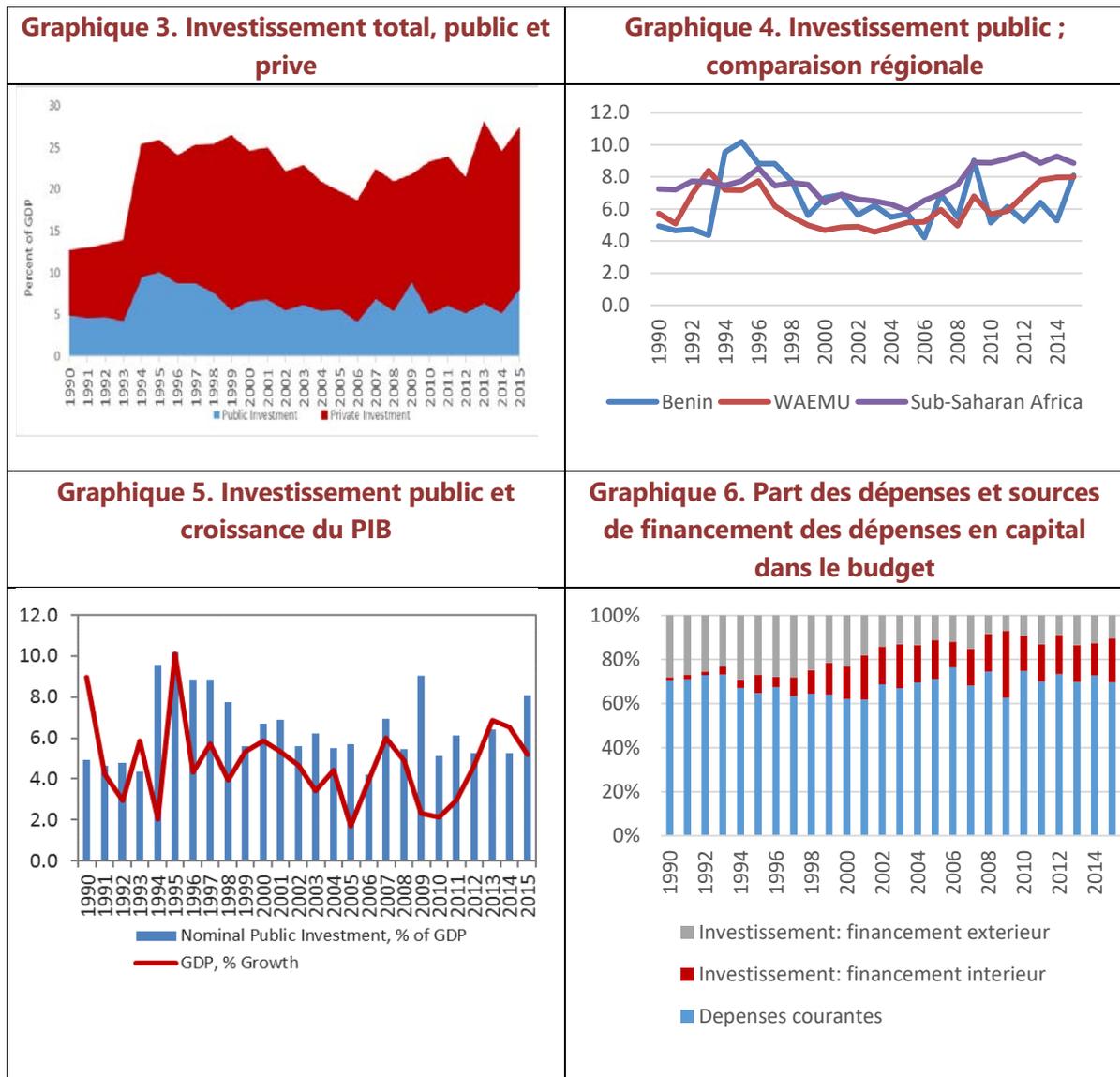
11. La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales du budget est relativement élevée, en moyenne de 31 % sur la période 1990-2015. Sur cette période au cours de laquelle le budget total a plus que décuplé, la part des dépenses d'investissement dans le budget total de l'Etat a oscillé entre 24 % en 2006 et 38 % en 2001 (graphique 6). Le budget d'investissement du Bénin se caractérise par une forte dépendance aux financements extérieurs, qui représentent près de la moitié des dépenses totales d'investissement du budget sur la période 2011-2016 et dont les niveaux peuvent fluctuer de façon significative d'une année sur l'autre². Le volume global des dépenses d'investissement pourrait évoluer significativement dans le cadre du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG), lancé en 2016 et dont le coût est estimé à environ 9.000 Mds FCFA. Le gouvernement prévoit d'en assurer le financement à travers (i) des prêts concessionnels ; (ii) une mobilisation accrue des ressources intérieures et ; (iii) pour la majeure partie des investissements envisagés, par la mobilisation de financements en provenance du secteur privé (voir encadré *infra*).

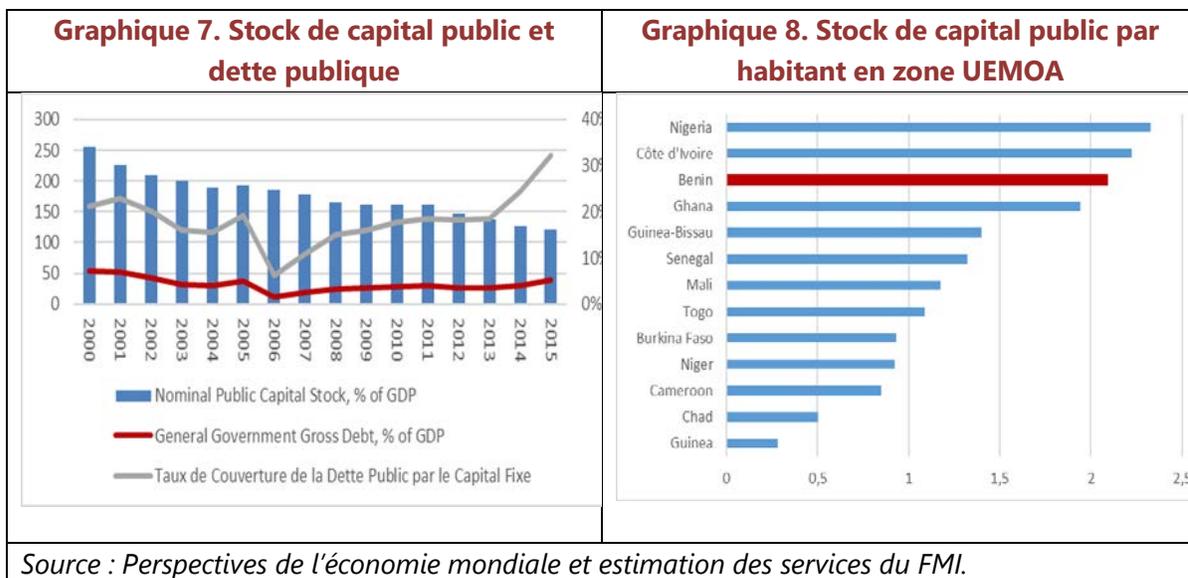
12. Le gouvernement du Bénin finance de plus en plus ses investissements publics par des ressources domestiques. En vue de stimuler la croissance économique via un renforcement du niveau des investissements publics tout en préservant la viabilité de la dette publique, le gouvernement du Bénin s'est fixé pour objectif d'accroître les ressources domestiques particulièrement les recettes fiscales. Cette orientation de politique économique est cohérente avec l'accord – facilité élargie de crédit – signé en avril 2017 avec le Fonds monétaire international (FMI). Cependant, beaucoup d'efforts seront nécessaires pour atteindre cet objectif car les recettes fiscales estimées à 12,6 % du PIB en 2016, restent très en dessous du seuil de 20 % fixé par l'UEMOA. Il en découle que la hausse du niveau de l'investissement financé par les ressources intérieures (graphique 6) a été essentiellement portée par une hausse de l'endettement public.

¹ Voir entre autres, Romp et de Han (2007) « Public Capital and Economic Growth : A Critical Survey », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* et Gupta et al. (2014), « Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth », *World Economic Development*, Vol. 57, Issue C : pp. 164–78.

² Entre 2012 et 2013, une augmentation de 76% du niveau des investissements sur financements extérieurs a par exemple été constatée.

13. L'évolution du stock de capital fixe se dégrade de manière continue. Le stock de capital fixe représentait environ 256 % du PIB en 2000 contre 122 % du PIB en 2015, soit une baisse de 134 points de pourcentage. Dans la mesure où le stock de capital public reflète principalement la disponibilité des infrastructures dans un pays, l'érosion forte du stock de capital au Bénin pourrait traduire le fait que des investissements dans de nouvelles infrastructures n'ont pas été réalisés ou que les infrastructures existantes ne sont pas bien maintenues. Dans ce contexte, le taux de couverture de la dette publique par le capital fixe s'est détérioré (graphique 7). Cependant, malgré la dégradation de son stock de capital, le Bénin est dans une position meilleure que beaucoup pays de l'UEMOA (graphique 8) en matière de stock de capital public par habitant.





14. Le gouvernement du Bénin veut orienter ses dépenses vers les investissements publics à fort potentiel de croissance afin de dynamiser l'activité économique. La stabilité de l'environnement intérieur a permis au Bénin d'afficher des taux de croissance économique satisfaisants, de l'ordre de 5,3 % entre 2011 et 2015. Cependant, ils n'ont pas permis de réduire la pauvreté. En effet, la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est passée de 36,2 % en 2011 à 40,1 % en 2015. En vue de générer une croissance inclusive, donc créatrice d'emplois et susceptible de réduire la pauvreté, le gouvernement est en train d'augmenter le taux d'investissement public à travers un plan d'action stratégique.

15. En vue de transformer en profondeur l'économie du Bénin, le gouvernement a adopté en octobre 2016 le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) dans lequel l'investissement public constitue un levier de politique important (Encadré 1).

Encadré 1. Le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG)

Suite aux élections d'avril 2016, le Gouvernement a élaboré un programme d'actions (PAG) articulé autour de trois piliers : (i) la consolidation des acquis démocratiques, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance ; (ii) la transformation structurelle de l'économie et ; (iii) l'amélioration des conditions de vie des populations. Il mise sur l'exploitation du potentiel d'augmentation de la valeur ajoutée dans l'agriculture et le tourisme (identifiés comme les principales sources potentielles de croissance), tout en accordant une grande importance à la qualité de l'éducation et au renforcement des services sociaux de base et de la protection sociale.

Le coût global du PAG est estimé à 9 039 Md de FCFA, dont 7 086 Md FCFA pour des projets phares, que le Gouvernement a l'ambition de démarrer simultanément. L'Etat a vocation à y contribuer, mais l'essentiel des financements du PAG (61%) a vocation à être mobilisé auprès du secteur privé, *via* un recours aux partenariats public-privé. Le Gouvernement prévoit dans ce cadre une augmentation du taux d'investissement de 19% en 2016 à 45% en 2019, avec une moyenne de 34% sur le quinquennat. Il anticipe un impact macroéconomique substantiel, prévoyant un taux de croissance économique moyen de 6,5% sur la période et plus de 500 000 emplois créés.

Les orientations générales et le suivi de la mise en œuvre, via des rapports d'exécution, sont soumis à la validation du Conseil des ministres.

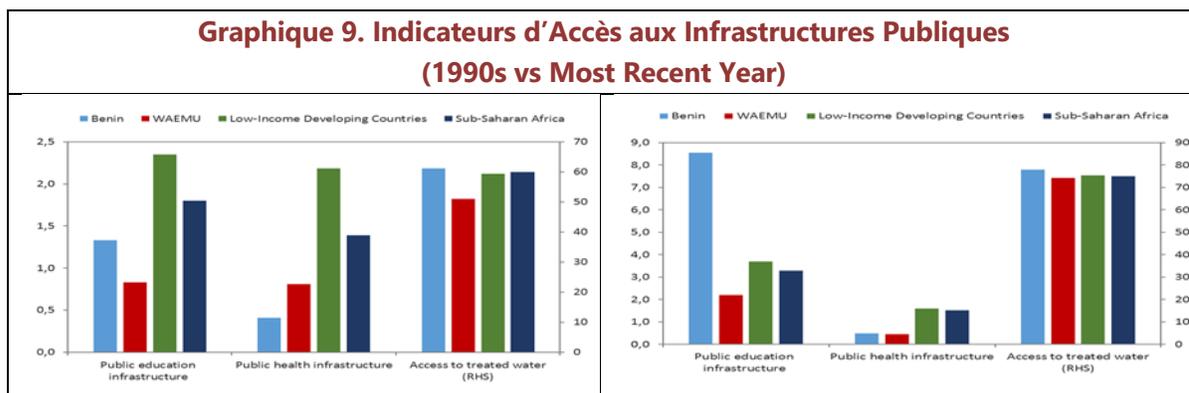
Le Gouvernement a confié le suivi de la mise en œuvre des projets phares au Bureau d'analyse et d'investigations (BAI) et a décidé que l'exécution relèverait d'agences autonomes (ex. Agence pour le développement du numérique), en cours de mise en place. S'agissant des projets prioritaires, la coordination a vocation à être assurée par le Ministère du plan et du développement (MPD), en lien avec les ministères sectoriels. Le Ministère de l'économie et des finances (MEF) a été chargé de contribuer à la mise en place des financements.

Source : Autorités béninoises, PAG.

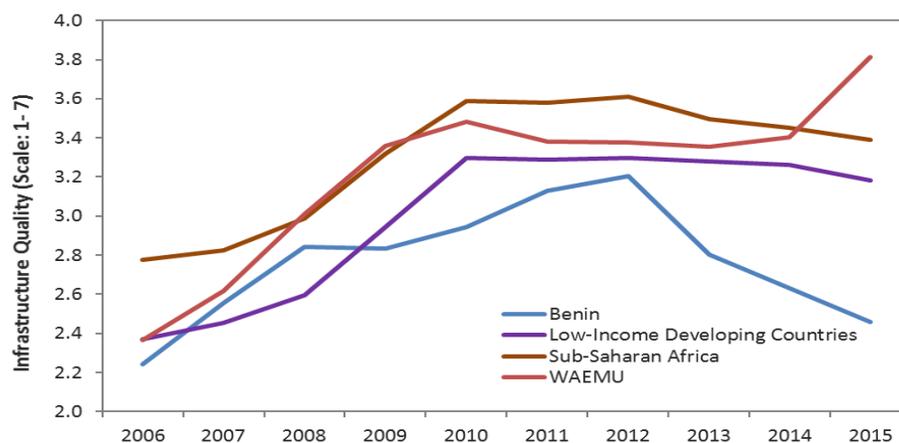
B. Efficience et impact de l'investissement public

16. Hors secteur éducatif, l'accès des Béninois aux infrastructures de base s'est peu amélioré ces dernières années (graphique 9). La population ayant accès à l'eau est de 80 % contre 75 % dans les pays de l'Afrique sub-saharienne (ASS). C'est en matière d'éducation que le Bénin a fait des progrès considérables, bien supérieurs à ceux des pays comparables. Le nombre d'enseignants, 8,5 par millier d'habitants, est supérieur de 4 fois de la moyenne de l'UEMOA et 2,6 à la moyenne de l'ASS. Cependant, le nombre de lits d'hôpitaux par habitant, comparable à la moyenne de l'UEMOA, représente à peine le tiers de la moyenne des pays en Afrique subsaharienne.

17. La qualité des infrastructures est perçue comme plus faible par rapport aux pays comparables et tend à se dégrader. La perception de la qualité par les usagers est mesurée par un indice développé par le *Forum économique mondial*. Il est compris entre un et sept, le score de 7 signifiant des infrastructures de très bonne qualité. La qualité des infrastructures perçue par les Béninois est en deçà de celles des pays comparables et la situation se dégrade de façon marquée depuis 2012 (graphique 10) au contraire de la moyenne de l'UEMOA qui croît fortement sur la même période.



Graphique 10. Perceptions de la Qualité des Infrastructures



Source : Forum économique mondiale (2015), indicateurs de développement dans le monde et Banque mondiale.

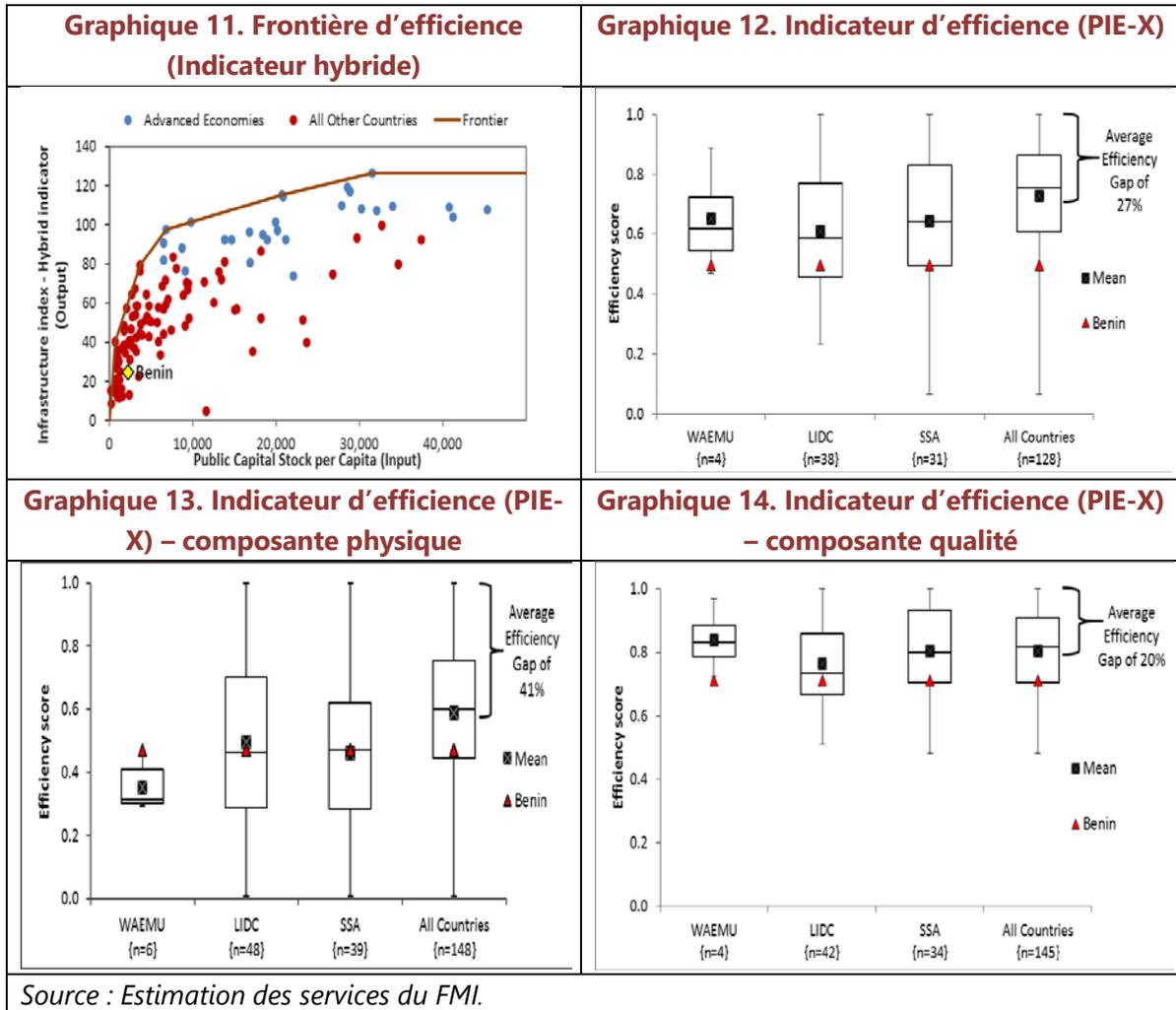
18. Le FMI a développé une méthodologie permettant de mesurer l'efficacité de l'investissement public. La méthodologie est fondée sur l'estimation de la relation entre le stock de capital public et les indicateurs d'accès et de qualité des infrastructures. Les pays ayant le plus haut niveau d'accès et de qualité des infrastructures - étant donné leurs niveaux de stock de capital public et de revenu par habitant - représentent la frontière d'efficacité³. Les scores sont compris entre zéro et un. Le score le plus élevé étant obtenu par les pays avec des investissements publics les plus efficaces.

19. L'efficacité de l'investissement public est relativement faible au Bénin. Avec un score de 0,5, le Bénin apparaît relativement peu efficace en matière d'investissement public par rapport aux pays comparables et est très loin de la frontière d'efficacité (graphique 11). En effet, l'UEMOA, l'Afrique subsaharienne et les pays en voie de développement à faible revenu ont respectivement des scores de 0,65 ; 0,64 et 0,61 (graphique 12).

20. La faible efficacité de l'investissement public reflète la faible qualité des infrastructures plutôt que le volume et la couverture des infrastructures. Le Bénin est proche des pays comparables lorsque la composante physique - accès aux infrastructures - de l'indice de l'efficacité de l'investissement public est utilisée. En effet, avec un score de 0,47, le Bénin est proche des pays de l'UEMOA, de l'Afrique subsaharienne et des pays en voie de développement à faible revenu qui ont des scores respectifs de 0,35 ; 0,46 et 0,50 (graphique 13). Par contre, il existe un écart important entre le Bénin et les pays comparables pour ce qui concerne la composante qualité de l'indicateur. La composante qualité de 0,71 est faible comparée à une

³ Pour plus de détails, voir www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf.

moyenne de 0,84 dans l'espace UEMOA, de 0,80 dans les pays d'Afrique subsaharienne et de 0,77 dans les pays en voie de développement à faible revenu (graphique 14).



Source : Estimation des services du FMI.

II. EVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

21. La présente section présente les résultats de l'évaluation PIMA pour le Bénin. La méthodologie du PIMA, articulée autour de trois piliers (planification, affectation et exécution), (voir encadré *infra*) structure cette partie qui analyse les différentes institutions à la fois selon l'angle du cadre institutionnel (cadre normatif, organisation) et celui de l'effectivité (mise en pratique du cadre institutionnel, résultats obtenus). A chaque fois une double appréciation est ainsi portée. Elle permet de mettre en lumière les faiblesses et de proposer des mesures correctives ou d'amélioration. Pour chaque pilier une synthèse de l'évaluation est proposée et identifie le degré de priorité dans la conduite des réformes⁴. Enfin, concernant les nouvelles institutions⁵, les résultats sont présentés en annexe (voir annexe I).

A. Constats globaux

22. Le cadre institutionnel de la gestion des investissements apparaît de bonne qualité et assez exhaustif. L'évaluation des aspects institutionnels (cadre légal et réglementaire, organisation) est assez bon par rapport aux autres pays de de la sous-région. Sous cet angle, le Bénin affiche ainsi des scores relativement élevés en matière (i) de planification nationale et sectorielle ; (ii) d'exhaustivité budgétaire ; (iii) de coordination centre-collectivités locales ou encore ; (iv) de performance de l'exécution. Seule l'évaluation *ex ante* des projets affiche un score institutionnel faible.

23. L'effectivité des institutions du cadre PIMA se révèle en revanche très inférieure à la qualité du cadre institutionnel. A l'exception notable des règles budgétaires, toutes les institutions obtiennent un score d'effectivité inférieur à celui retenu pour leur cadre institutionnel. Ceci est particulièrement vrai pour (i) les partenariats publics-privés, dont le cadre juridique est en cours de finalisation (voir *infra*) ; (ii) la sélection et l'évaluation (*ex ante* et *ex post*) des projets, qui constituent un point d'amélioration majeur pour une montée en qualité des projets ; et (iii) l'ensemble des institutions du pilier III.

24. Plusieurs réformes sont actuellement en cours de finalisation et devraient contribuer à améliorer le cadre de gestion des investissements. L'évaluation PIMA au Bénin est intervenue à un moment charnière pour la gestion des investissements publics. De nombreuses réformes sont actuellement en cours de mise en œuvre au premier rang desquelles la mise en œuvre de la loi organique⁶ relative aux lois de finances (LOLF) issue des directives du

⁴ * = Basse ; ** = Moyenne ; *** = Haute.

⁵ Dans le cadre de l'amélioration permanente du cadre d'évaluation PIMA trois nouvelles institutions (questions transversales, marchés publics, maintenance et entretien) ont été identifiées et sont en cours de validation.

⁶ Loi 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances.

cadre harmonisé des finances publiques de l’UEMOA. Egalement, des projets de textes réglementaires sur les investissements publics (planification, cadre de gestion, suivi-évaluation) sont également en cours de préparation ainsi que plusieurs chantiers en matière de systèmes d’information (PAGE/SIGFP, SIAPIP/DJARDO). Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre du PAG, une loi relative aux PPP, qui sera prochainement complétée par décrets, a été adoptée et promulguée. Ces réformes structurantes sont porteuses d’une amélioration des modes de gestion et d’un changement dans la culture administrative favorables à une plus grande efficacité des investissements.

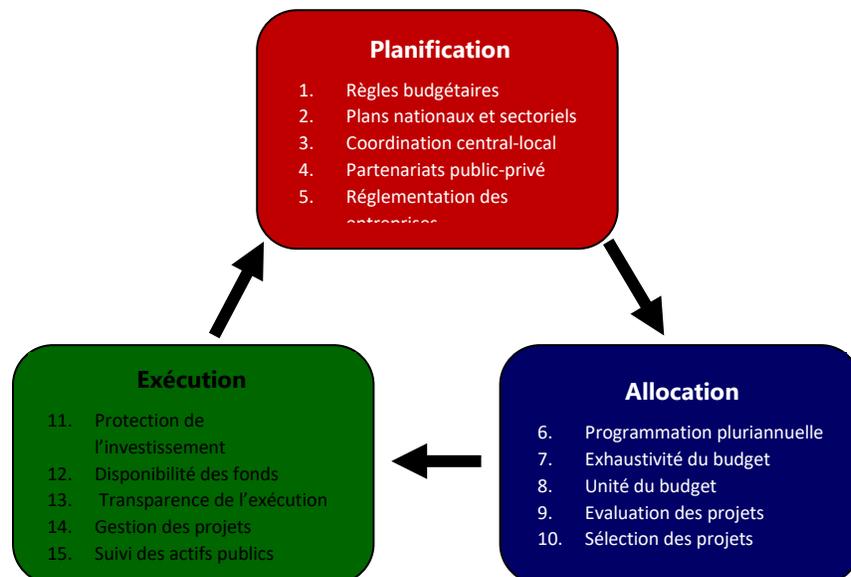
Encadré 2. Le cadre PIMA

Les services du FMI ont développé un cadre d’évaluation de la gestion des investissements publics dénommé PIMA (*Public Investment Management Assessment* en anglais). Ce cadre vise à évaluer la qualité du cadre institutionnel dans les textes et en pratique afin d’aider les pays à tirer le plus de bénéfice de leur investissement public pour atteindre les objectifs de croissance et de développement. Le PIMA identifie les forces et les faiblesses des institutions et est accompagné de recommandations pratiques afin de les renforcer et d’augmenter l’efficacité et l’impact de l’investissement public.

L’outil évalue 15 pratiques (appelées « institutions ») qui interviennent dans les trois grandes étapes du cycle d’investissement public (graphique ci-dessous) :

- **La planification** des niveaux d’investissement pour toutes les entités du secteur public pour assurer des niveaux viables d’investissements publics ;
- **L’affectation** des investissements aux secteurs et projets appropriés ;
- **L’exécution** des projets dans les temps et crédits alloués.

Pour chacune de ces 15 institutions, trois indicateurs sont analysés et notés, selon un score qui détermine si le critère est satisfait en totalité, en partie, ou non satisfait. La moyenne des scores forme la force institutionnelle de chaque institution qui peut être **élevée, moyenne, ou faible**.



Source : Mission.

B. Pilier I : Planification des investissements publics

25. Une bonne planification des investissements publics permet d'avoir (i) une vision stratégique à moyen terme, ainsi (ii) qu'une mise en œuvre coordonnée des stratégies sectorielles et des objectifs nationaux de développement tout en (iii) préservant la soutenabilité des investissements. Cette partie de l'évaluation PIMA cherche à savoir si le Bénin dispose (i) de principes ou règles budgétaires qui garantissent que les niveaux globaux d'investissement public sont adéquats, prévisibles et soutenables ; (ii) de plans ou stratégies nationaux et sectoriels qui assurent que les décisions d'investissement public sont fondées sur des priorités claires et réalistes ; (iii) de mécanismes de coordination entre administration centrale et collectivités territoriales pour la gestion des investissements ; (iv) d'une gestion des partenariats public-privé transparente qui assure une évaluation, une sélection et un suivi efficaces des projets et qui prévienne les risques budgétaires ; (v) d'une réglementation des entreprises d'infrastructure économique promouvant la concurrence.

26. La phase de planification présente des atouts indéniables bien que certains aspects doivent faire l'objet de renforcement urgents. En matière de planification, le Bénin dispose d'un plan national et de stratégies sectorielles, d'un cadre réglementaire qui encourage la concurrence sur le marché des infrastructures économiques de même qu'une bonne coordination entre les plans d'investissement de l'Etat et ceux des collectivités. Le pays dispose aussi de règles budgétaires permanentes mais elles ne protègent pas l'investissement public spécifiquement. Enfin, le cadre juridique des PPP comporte des insuffisances et doit être renforcé, les autorités prévoyant de recourir massivement à ces outils de financement dans le cadre du PAG.

Tableau 2. Synthèse de l'évaluation du pilier 1 : planification des investissements publics.

Piliers / Institutions		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité des réformes
1	Règles budgétaires	Moyenne. Des règles permanentes guident la politique budgétaire mais elles ne protègent pas les dépenses en capital spécifiquement.	Elevée. Les règles budgétaires devraient être respectées à l'horizon 2019. L'endettement reste contenu en dessous du seuil de l'UEMOA mais sa progression demeure rapide.	*
2	Planification nationale et sectorielle	Elevée. Des stratégies nationales et sectorielles sont élaborées et publiées. Certaines politiques sectorielles présentent des indicateurs de résultat ainsi que des indicateurs physiques.	Moyenne. Tous les ministères ne disposent pas des documents de politique sectorielle et les coûts des investissements ne sont pas exhaustifs.	**
3	Coordination centre-collectivités locales	Moyenne. Un cadre de concertation existe et les transferts sont alloués de façon objective bien que des travaux soient en cours pour compléter le dispositif. Des délais importants ont été constatés en matière de notification des montants. .	Moyenne. Dans la pratique, les collectivités locales ne recourent pas à l'emprunt par manque de capacités. Les transferts affectés et leur répartition par commune sont faits sans critères objectifs.	**
4	Partenariats public-privé	Moyenne. Le cadre juridique des PPP existe mais il comporte des insuffisances telles qu'une définition trop large des types de contrat pouvant être désignés comme PPP ou l'absence de limites applicables à l'accumulation d'engagements explicites ou conditionnels.	Faible. L'unité chargée d'évaluer les risques budgétaires et celle chargée d'évaluer financièrement les projets avant leur approbation ont été créées ne sont pas encore fonctionnelles.	***
5	Règlementation des entreprises d'infrastructure	Moyenne. Les marchés des infrastructures sont ouverts à la concurrence bien que dans la pratique les prix soient régulés pour certains secteurs. Des autorités indépendantes régulent ces marchés.	Moyenne. La régulation est effective dans certains secteurs et non dans d'autres faute de moyens suffisants pour exercer les compétences.	**

Règles budgétaires

27. La politique budgétaire du Bénin est guidée par des règles budgétaires permanentes émanant de l'UEMOA ; le Bénin s'est fixé pour objectif de respecter toutes ces règles à l'horizon 2019. Les critères de convergence au sein de l'UEMOA sont fixés par une directive de 1999 qui a été actualisée en 2015. Tous les états membres de l'Union doivent respecter les critères de premiers rangs à l'horizon 2019⁷. Le document de programmation

⁷ D'après l'acte additionnel N°01/2015/CCEG/UEMOA.

budgétaire et économique (DPBEP), qui définit le cadre macroéconomique à trois ans, permet de vérifier si le Bénin respecte ces critères. Les données du dernier DPBEP (2018-2020) montrent qu'entre 2016 et 2018, le Bénin devrait respecter les critères sur l'encours de la dette et l'inflation (Table 2) et respecter, en 2019, tous les critères de premier rang.

Tableau 3. Critères de convergence de premier rang de l'UEMOA pour le Bénin

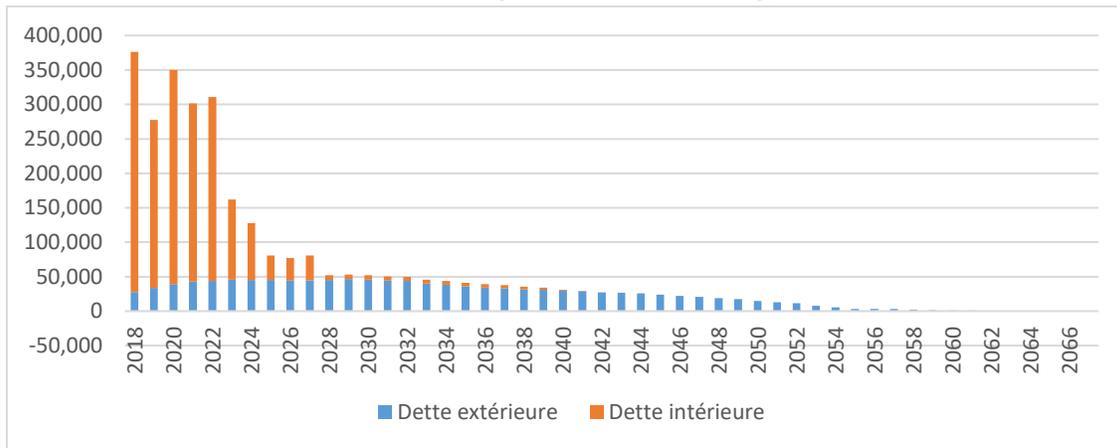
Indicateurs	Critères Horizon 2019	2016	2017	2018	2019
Solde budgétaire (y.c. dons) / PIB nominal	>= -3%	-6.2	-7.9	-4.0	-1.9
Taux d'inflation annuel	<= 3%	-0.3	2.1	2.0	2.0
Encours de la dette publique / PIB nominal	<= 70%	49,5	54,3	54,4	52,3

Sources : Commission de l'UEMOA ; autorités béninoises (DPBEP, 2018-2020).

28. Il n'existe pas de principe budgétaire – national ou communautaire – qui protège spécifiquement les dépenses en capital. La directive de 1999 sur le pacte de convergence au sein l'UEMOA incluait un critère de second rang exigeant que le niveau des investissements financés sur ressources intérieures soit supérieur à 20 % des recettes fiscales. La directive actualisée de 2015 a supprimé ce critère. Le Bénin continue néanmoins de le respecter. En 2015 et 2016, ce ratio était respectivement égal à 30,3 % et 28,7 %. La LOLF ne contient aucune règle budgétaire qui protège les dépenses en capital.

29. Il est nécessaire de modifier le profil d'endettement actuel pour créer davantage d'espace budgétaire pour l'investissement et ne pas se rapprocher davantage de la limite de 70 % fixé par l'UEMOA dans les années à venir. Entre 2013 et 2017, l'endettement public au Bénin est passé de 25,3 % à 55,6 % du PIB. Le recours accru à l'endettement domestique explique cette forte hausse. La dette domestique est passée de 8,6 % du PIB en 2013 à 27,8 % du PIB en 2016. Le profil de dette domestique du Bénin est caractérisé par des taux d'intérêt élevés. En 2016, le taux d'intérêt moyen pondéré sur la dette domestique était de 6,3 % contre 1 % sur la dette extérieure. Il est aussi caractérisé par des maturités courtes. La combinaison de ces deux effets induit un risque important sur le profil de remboursement de la dette publique (Graphique 15). En effet, 54 % de l'encours de la dette doit être remboursé dans les cinq prochaines années dont 85 % de dette domestique.

Graphique 15. Profil de remboursement du portefeuille de la dette publique projeté à fin décembre 2017 (en millions de FCFA), 2018-2066



Source : Autorités béninoises, CAA.

Planification nationale et sectorielle

30. Des stratégies nationale et sectorielles pour l'investissement public sont élaborées et publiées. La stratégie nationale d'investissement public du Bénin est définie dans le PAG (voir encadré 1 *supra*). Le plan est décliné par secteur d'activité économique et par ministère. Les projets sont divisés en projets phares (78 %), directement préparés et suivis au niveau de la Présidence et mis en œuvre par des agences autonomes, ainsi que des projets prioritaires (22 %), préparés, mis en œuvre et suivis classiquement par les ministères sectoriels. La matrice des projets présente des coûts totaux par projet et leur programmation annuelle. Le suivi et la coordination du PAG sont assurés par : (i) le Conseil des Ministres ; (ii) le Comité de suivi des projets phares (CSPP) ; (iii) le Comité de suivi et d'évaluation (CSE) et ; (iv) les comités sectoriels de suivi. La dernière stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté date de mars 2011. Elle est actuellement en cours d'actualisation. Certains documents de politiques sectorielles présentent des indicateurs de résultat par programme ainsi que des indicateurs physiques des projets. Cependant, le PAG ne dispose pas pour l'instant de ces indicateurs. Enfin, les secteurs qui disposent de stratégies, les publient sur leur sites internet respectifs.

31. Tous les secteurs ne disposent pas à ce jour de stratégies sectorielles et les coûts des investissements ne sont pas exhaustifs. Les coûts des stratégies en matière d'investissement public sont calculés mais ils ne paraissent pas exhaustifs, ce qui ne permet pas au PAG de guider efficacement la programmation des investissements. Le PAG présente une liste de 277 projets répartis en 9 secteurs. Le coût total est estimé à 9.039 Mds de FCFA. Les projets ne font pas systématiquement l'objet d'études de faisabilité, d'évaluations *ex ante* et *ex post* ou d'audits extérieurs, ce qui limite la qualité de l'évaluation des coûts des investissements. Par ailleurs, même si la majorité des ministères a élaboré des documents de politique sectorielle tous n'en disposent pas encore.

32. Une extension du périmètre et de la qualité de la planification paraît nécessaire.

L'évaluation réaliste des coûts des projets, la définition des stratégies sectorielles pour tous les ministères et la bonne articulation entre les stratégies nationale et sectorielles sont nécessaires pour appuyer efficacement la programmation et la budgétisation de l'investissement public.

Coordination entre le gouvernement central et les collectivités locales

33. Les lois de décentralisation confèrent aux collectivités locales des responsabilités en matière d'investissement en coordination avec l'Etat central mais le système de transferts reste à améliorer.

L'administration territoriale du Bénin comprend une administration décentralisée composée de 77 communes et une administration déconcentrée de l'Etat organisée en 12 départements. Le cadre légal comprend une liste de compétences propres et partagées pour l'ensemble des communes pour les infrastructures et les services dans certains domaines. Les crédits alloués par l'Etat aux collectivités locales consistent en des transferts affectés et non affectés par l'intermédiaire du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). Le montant annuel des transferts sur ressources intérieures est défini par l'Etat central⁸ et le montant sur ressources extérieures dépend des engagements pris par les PTF vis-à-vis du Gouvernement. Les transferts non affectés sont alloués aux communes selon une formule de péréquation⁹. Les transferts affectés sont liés à des investissements sectoriels, et depuis 2016, les conférences budgétaires annuelles permettent leur répartition. Des travaux sont actuellement en cours (ex. ministère de l'Agriculture) pour élaborer une formule de péréquation pour ce type de transferts. Le montant des transferts de l'Etat aux collectivités locales est communiqué chaque année avant la date limite du 31 mars pour l'adoption des budgets communaux. Les collectivités territoriales peuvent recourir à l'emprunt mais uniquement pour la réalisation de leurs investissements de développement : ceci constitue une limite effective à la liberté d'emprunter bien qu'aucun montant ne soit précisé dans la loi. Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales sont définies de manière concertée avec l'Etat. Les communes préparent leur plan de développement communal, le plan d'investissement annuel et transmettent la liste des projets en vue de leur inscription au programme d'investissements publics (PIP). La Commission nationale des finances locales (CONAFIL) pilote le processus et appui notamment le renforcement des capacités des communes (ex. guide méthodologique d'élaboration de budgets par les communes).

34. Des transferts insuffisants et instables ainsi qu'une incapacité matérielle à emprunter limitent les investissements des communes. Au vu des compétences confiées aux communes dans le cadre légal, les transferts paraissent insuffisants. En 2014 et 2015, les dépenses d'investissement consolidées des communes représentaient seulement 2,9% et 3,45%

⁸ A partir de 2016, le montant annuel des transferts sur ressources intérieures a été adossé aux recettes fiscales effectivement recouvrées en année N-1.

⁹ La formule de péréquation comprend un montant de base reparté équitablement entre les communes, un montant distribué selon la population, la pauvreté et la géographie et un montant sur la base de la performance (bonne gouvernance et capacité de recouvrement). Le poids attribué à chaque indicateur est défini annuellement par la CONAFIL.

du budget de l'Etat. D'autre part, les transferts sont volatiles et ne permettent pas une budgétisation et un exercice de planification crédibles (Tableau 4). Par ailleurs, les transferts affectés et non affectés ont connu des retards pendant la période 2013-2015, impactant l'exécution du programme d'investissement des communes. La communication des informations financières du niveau central a été régulièrement tardive dans le passé mais une amélioration a été constatée en 2017 avec une notification des montants dès le mois de février. Dans l'ensemble, les transferts dont les communes bénéficient sont donc limités et volatiles. Leur incapacité à présenter des projets finançables réduit par ailleurs leur capacité effective de recours à l'emprunt. La CONAFIL conduit cependant actuellement des actions de renforcement des capacités afin de permettre aux communes d'être mieux outillées pour le recours à l'emprunt.

Tableau 4. Transferts de l'Etat aux collectivités locales, 2008-2015 (Mds CFA)

ANNEES		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL		8.0	10.0	11.3	21.7	21.5	35.1	28.8	45.3
Transferts par sources	Ressources Intérieures	8.0	10.0	9.8	16.5	16.5	18.0	15.8	19.8
	Ressources Extérieures (PTF)			1.5	5.2	5.0	17.1	13.0	25.5
TOTAL		8.0	10.0	11.3	21.7	21.5	35.1	28.8	45.3
Transferts par type	Transferts affectés (Ministères sectoriels)			3.3	5.9	4.8	8.0	9.2	8.2
	Transfert non affecté (MDGL)	8.0	10.0	8.0	15.9	16.7	27.1	19.6	37.1

Source : CONAFIL.

35. Pour renforcer la décentralisation, plusieurs pistes pourraient être explorées. Tout d'abord le système de transfert pourrait être améliorée et les critères, particulièrement pour les transferts affectés, publiés. Egalement, le renforcement de la coordination entre les plans nationaux et les plans communaux à travers le renforcement des instances de coordination apparait comme une mesure nécessaire. Enfin, le renforcement des capacités des acteurs, particulièrement pour l'élaboration de projets d'investissement finançables et ainsi améliorer le recours à l'emprunt est également souhaitable.

Partenariats Public-Privé

36. Le Bénin est en train de se doter d'un cadre juridique et d'une organisation pour assurer la gestion des PPP. Le recours aux PPP constitue le principal moyen de financement mis en avant par le Gouvernement pour mettre en œuvre le PAG¹⁰ compte tenu des contraintes sur les ressources budgétaires : 61 % du PAG, correspondant à des projets sélectionnés pour leur impact stratégique, doit ainsi être financé par ce biais. Le Bénin a récemment mis en place le cadre juridique des partenariats public-privé (PPP) par la loi n° 2016-24. La loi a été adoptée par l'Assemblée Nationale en octobre 2016 et promulguée par le Président de République en juin 2017. Les décrets d'application sont en cours d'élaboration. Une cellule d'appui aux partenariats

¹⁰ Le PAG précise quel sont les projets qui seront considérés comme PPP et indique leurs coûts.

public-privé (CAPP), rattachée à la Présidence de la République, est chargée d'apporter un appui technique à toutes les étapes du processus, y compris la revue du rapport qualité-prix.

37. Dans sa forme actuelle, le cadre juridique présente des insuffisances par rapport aux meilleures pratiques internationales. Les formes de contrats sous le terme PPP prévues par la loi sont nombreuses¹¹. Dans le cadre juridique actuel, quasiment tout type de contrat peut être désigné comme PPP en l'absence de définition officielle des formes de contrat de type¹². En outre, le cadre juridique des PPP n'exige pas de rendre public tous les contrats PPP signés par l'Etat ni l'autorisation d'engagement sur les PPP par le Parlement. Enfin, le cadre juridique n'impose pas à l'Etat de plafonds d'engagements financiers liés aux PPP, qu'ils soient implicites ou explicites.

38. L'implication du Ministère de l'économie et des finances (MEF) est fondamentale pour limiter les risques associés aux PPP. L'expérience internationale montre que l'accumulation d'engagements explicites et implicites peut induire des risques budgétaires importants. C'est la raison pour laquelle le rôle du MEF est central. En Afrique du Sud, un pays souvent cité en exemple en matière de PPP (voir encadré 3), il est prévu dans la loi que tout contrat PPP soit soumis à l'approbation du MEF.

39. Les projets du PAG devraient être priorisés pour mieux attirer les financements PPP. Les PPP réussis sont souvent ceux dans lesquels il existe une formule de concession qui prévoit que l'Etat accorde des droits d'usage et de recettes auprès des usagers (voir l'encadré n°3). Dans cette logique, les projets pouvant intéresser le privé semblent notamment être ceux des secteurs des infrastructures et de l'énergie, qui représentent 29% des projets PAG.

40. Il est nécessaire de renforcer le cadre actuel pour limiter les risques financiers liés aux PPP tout en tirant des gains d'efficience de ces outils de financement. Les décrets d'application en cours d'élaboration fournissent un vecteur idéal pour compléter et préciser le cadre juridique. Des recommandations sont formulées dans le plan d'action proposé ci-dessous (cf. III. *Infra*).

¹¹ La loi prévoit les formes suivantes de contrats PPP : (i) conception, construction, financement, exploitation ; (ii) construction, exploitation, transfert ; (iii) construction et transfert ; (iv) construction, possession et exploitation ; (v) construction, location et transfert ; (vi) construction, transfert, et exploitation ; (vii) extension et exploitation ; (viii) développement, exploitation et transfert ; (ix) réhabilitation, possession et exploitation ; (x) réhabilitation, exploitation et transfert ; (xi) production, commercialisation ; etc.

¹² Les contrats PPP qui se rapprochent des bonnes pratiques internationales présentent les trois caractéristiques suivantes : (i) construction et financement privés de l'investissement ; (ii) prestation de services – exploitation – par le secteur privé ; (iii) et transfert d'une part substantielle des risques (financiers, techniques, opérationnels) au secteur privé.

Encadré 3. L'expérience des PPP en Afrique du Sud

L'Afrique du Sud est souvent citée comme exemple de pays où les PPP ont été bien gérés. Chaque projet PPP doit respecter les quatre textes législatifs suivants : (i) the *Constitution* (1996) ; (ii) Treasury Regulation 16, issued in terms of the *Public Finance Management Act*, (1999) ; (iii) the *Preferential Procurement Policy Framework Act*, 2000 ; (iv) the *Broad Based Black Economic Empowerment Act*, 2003 ; et (v) le *Employment Equity Act*, 1998. L'encadré résume les caractéristiques du cadre des PPP en Afrique du Sud.

Critères de choix : En Afrique du Sud, l'équivalent de la CAPPP du Bénin a été créée en 2000 et est une unité qui dépend du Trésor. Ledit service vérifie trois critères avant le choix de tout projet PPP : (i) faisabilité financière pour l'Etat ; (ii) bon rapport qualité-prix et (iii) transfert de risque approprié.

Rôle du Trésor : Le Trésor doit donner son accord préalable avant la signature de tout contrat PPP et, pendant la mise en œuvre du projet, toute modification sensible du contrat nécessite son accord.

Budgétisation : La loi prévoit que les PPP ne peuvent pas être comptabilisés hors budget. Tous les engagements explicites ou conditionnels ainsi que les risques budgétaires doivent être estimés et figurer dans les dépenses budgétaires de l'Etat.

Extension : Les communes sont autonomes et peuvent disposer de leurs unités de PPP. Le Trésor n'a pas de pouvoir d'approbation sur leurs projets PPP mais doit émettre un avis et des recommandations. Cependant, dans la réalité, peu de communes ont la capacité de porter des projets de PPP.

Succès : Les PPP représentent en moyenne 4% des dépenses d'infrastructures en Afrique du Sud. Ils comprennent : (i) 60 projets indépendants dans le domaine des énergies renouvelables représentant 118 milliards de rands ; (ii) 1 288 km de routes sur un réseau total de 19 700 km à travers des concessions de type construire-exploiter-transférer (CET) de même qu'un train express régional.

Echecs : Dans des secteurs qui n'étaient pas prédestinés à accueillir des PPP : (i) programmes scolaires ; (ii) traitement des eaux usées ; (iii) santé, etc.

Enseignements : (i) Les PPP doivent s'inscrire dans un cadre budgétaire clair ; (ii) la gestion du risque budgétaire est indispensable ; (iii) l'implication du Trésor rassure les investisseurs ; (iv) il faut renforcer les capacités et l'expertise des PPP dans le secteur public.

Source : Présentation de William Dachs, ancien directeur du service des PPP au Trésor Sud-Africain.

Règlementation des entreprises d'infrastructure

41. Le marché des infrastructures économiques est soumis à la concurrence régionale et internationale. La fourniture de services de communications électroniques est ouverte à la concurrence (loi n° 2014-14) sous le régime d'une licence octroyée par l'Etat. En matière de télécommunications, les dispositions légales et réglementaires de cette loi sont contrôlées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste (ARCEP) qui est un

organe indépendant. Le secteur est composé de 4 opérateurs téléphoniques et 9 fournisseurs d'accès internet. Le secteur de l'électricité est aussi ouvert à la concurrence même si, compte tenu de la nature du service qui est fourni, les prix du secteur sont fortement régulés dans la pratique. Les modalités de participation des entreprises privées au secteur de l'électricité sont régies par la loi n° 2006-16¹³ portant code de l'électricité en République du Bénin. Les dispositions légales et réglementaires de ces lois sont contrôlées par l'Autorité de régulation de l'électricité (ARE). L'ARE est un organe indépendant. Elle a été créée par le décret n°2009-182 en 2009 mais n'a commencé à fonctionner qu'à partir de décembre 2015. A ce jour, il n'existe aucune entreprise privée dans le secteur mais 4 unités de production d'énergie indépendantes sont présentes pour combler les déficits de la compagnie nationale d'électricité, la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE).

42. Les tarifs des télécommunications sont fixés à partir de critères objectifs alors que ceux de l'électricité sont fortement régulés. Le montant minimum de la taxe de terminaison d'appel international, aussi appelé tarif d'interconnexion, a été supprimé depuis mai 2016. L'ARCEP s'accorde avec les opérateurs sur leurs coûts et chaque opérateur propose des tarifs compétitifs aux consommateurs. L'autorité de régulation a introduit des prix plafonds, qui prennent en compte les coûts pertinents, que les opérateurs ne peuvent pas dépasser (Tableau 5). En matière d'électricité, l'Etat fixe et approuve les tarifs après avis de l'ARE sur les grilles tarifaires. Cependant, faute de moyens, l'ARE n'a pas émis d'avis depuis sa création. En conséquence, depuis avril 2010, les prix ne sont pas ajustés en fonction des coûts des intrants et cette situation affecte la SBEE, qui connaît des difficultés financières.

Tableau 5. Tarifs plafonds d'interconnexions voix et SMS fixes par l'ARCEP

Désignation		Tarif plafond (FCFA HT)	
Trafic Voix	Appel (local et interurbain)	Mobile vers Mobile	10 par minutes
		Mobile vers Fixe	27 par minutes
		Fixe vers Mobile	10 par minutes
Trafic SMS	Mobile vers Mobile	5 par unité	

Source : Décision No 2016-013 de l'ARCEP.

43. Les plans des investissements des entreprises publiques sont bien articulés avec le PAG mais ils ne sont pas consolidés de façon globale. Les responsables exécutifs des 197 entreprises publiques sont nommés par l'Etat. Les ministères désignent des représentants aux conseils d'administration (CA) de ses entreprises. L'Etat valide les plans d'investissement des entreprises publiques à travers les CA. De plus, les entreprises publiques soumettent, pour examen au Conseil des ministres, leurs projets de communication et de budget pour

¹³ De même que la loi no 2005-001 portant autorisation de ratification de l'accord Bénino-Togolais de l'électricité.

approbation. Depuis 2017, ces projets sont accompagnés d'une note justifiant la convergence des objectifs et activités planifiés avec les axes stratégiques définis par le gouvernement, *i.e.* le PAG.

C. Pilier II : Affectation des investissements publics

44. L'allocation des dépenses d'investissement aux secteurs et projets les plus productifs exige une programmation et une budgétisation efficace dans une perspective globale et unifiée. Elle exige également des critères objectifs et des procédures claires d'évaluation et de sélection des projets d'investissement. Dans ce pilier, l'évaluation PIMA vise à déterminer si le pays (i) procède à une budgétisation pluriannuelle ; (ii) veille à l'exhaustivité du budget ; (iii) dispose d'un processus budgétaire unifié ; (iv) procède à une évaluation *ex ante* des projets et ; (v) a un système de sélection des projets.

45. Dans le cas du Bénin, les faiblesses qui limitent fortement l'efficience et l'impact macroéconomique des investissements publics se situent particulièrement au niveau de l'évaluation et de la sélection des projets investissements. Or ces étapes sont cruciales car les décisions prises au stade initial affectent l'ensemble du cycle de vie des projets d'investissement, notamment au niveau de leur exécution financière (pilier III). Les lacunes dans ces processus peuvent contribuer à expliquer la faible qualité des infrastructures par rapport aux pays comparables, mise en évidence dans la première partie du présent rapport (graphique n°13).

Tableau 6. Synthèse de l'évaluation du pilier 2 : affectation des investissements publics

Piliers / Institutions		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité des réformes
6	Programmation pluriannuelle	Moyenne. Des prévisions et plafonds pluriannuels des dépenses d'investissement sont préparés en tenant compte de l'intégralité des coûts des projets. Les PIP ne sont pas publiés.	Moyenne. Des écarts de projection importants apparaissent entre les différents exercices de programmation et entre la programmation et l'exécution.	**
7	Caractère exhaustif du budget	Elevée. Les dépenses en capital sont généralement exécutées dans le cadre du budget.	Moyenne. La budgétisation des financements extérieurs pose des difficultés, les AE/CP ne sont pas encore pleinement implémentés et l'intégration des PPP dans le budget reste à préciser.	**
8	Unité du budget	Moyenne. Les budgets de dépenses courantes et de dépenses en capital sont préparés par deux ministères distincts, mais sont présentés conjointement au Parlement dans la loi de finances.	Moyenne. La coordination entre les exercices présente des limites et la budgétisation des dépenses récurrentes est encore insuffisante.	**
9	Évaluation <i>ex ante</i> des projets	Faible. Il n'y a pas de cadre réglementaire ni de méthodologie suffisamment formalisée ou publiée pour l'évaluation des projets d'investissement.	Faible. Au-delà des grands projets financés sur ressources extérieures, les études de faisabilité ne sont pas systématiques et les analyses coûts-avantages sont rares.	***
10	Sélection des projets	Moyenne. Une procédure d'arbitrage est prévue qui s'appuie sur une revue technique du ministère du plan sur la base de critères non publiés.	Faible. La procédure de sélection manque de transparence et les critères de sélection ne sont pas systématiquement appliqués. La capacité de contre-expertise lors de la phase de pré-arbitrage est limitée.	***

Programmation pluriannuelle

46. Le gouvernement béninois prépare des évaluations financières et des plafonds glissants de dépenses en capital sur un horizon de trois ans. Les évaluations financières, réalisées à titre indicatif, sont ventilées par ministère et par programme et publiées dans les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) pour l'ensemble des ministères depuis l'exercice 2017-2019. Cet exercice d'évaluation s'appuie sur le travail de planification pluriannuelle piloté par le Ministère du plan et du développement (MPD), qui élabore chaque année un programme d'investissement public (PIP) annuel et triennal, ventilant les dépenses en capital par ministère. Le PIP triennal, qui expose le coût pour chacun des grands projets sur leur cycle de vie, est présenté au Parlement, mais n'est pas publié sur le portail web du Gouvernement. Des plafonds glissants de dépenses en capital sur le triennal sont élaborés

uniquement en crédits de paiement (CP) dans les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), notifiés aux ministères sectoriels et actualisés au fur et à mesure de la procédure budgétaire.

47. Dans la pratique, les prévisions et plafonds de dépenses en capital font régulièrement l'objet de révisions substantielles, limitant la visibilité des ministères sur leurs projets d'investissement pluriannuels. Pour un même exercice, des écarts importants sont observés d'une année sur l'autre (voir tableau 7 ci-dessous). Au-delà des changements de stratégie gouvernementale, les importants ajustements globaux s'expliquent notamment par des révisions du cadrage macro-économique, qui entraînent mécaniquement la révision de l'espace budgétaire disponible pour l'investissement. Au niveau sectoriel, la répartition des enveloppes sous-jacentes aux CDMT est également régulièrement ajustée, limitant la capacité des ministères à concevoir et à mettre en œuvre une stratégie pluriannuelle d'investissement. Outre les écarts entre les exercices de programmation, de larges écarts sont constatés avec l'exécution. A titre d'exemple, le niveau de dépenses en capital exécuté en 2015 était de 165 Mds FCFA, contre un niveau de crédits ouverts de 413 Mds FCFA, soit un taux d'exécution de 40 %, pour partie expliqué par un taux d'exécution de 16 % des dépenses en capital sur ressources extérieures¹⁴.

Tableau 7. Ecart entre les projections du PIP 2017-19, du CDMT 2018-2020 et du PLF 2018 (en Md FCFA)

	Exercice 2018			Ecart		Exercice 2019		Ecart
	PIP 2017-19 (janv-2017)	CDMT 2018-20 (sept-2017)	PLF 2018 (oct-2017)	PIP/CDMT [2]/[1]	CDMT-PLF [3]/[2]	PIP 2017-19 (janv-2017)	CDMT 2018-20 (sept-2017)	PIP-CDMT [5]/[4]
	[1]	[2]	[3]			[4]	[5]	[5]/[4]
Investissement des ministères	707	467	470	-34%	+1%	714	385	-46%
Ministère du cadre de vie et du développement durable	181	73	78	-60%	+7%	174	59	-66%
Ministère de l'énergie, de l'eau et des mines	160	67	72	-58%	+8%	152	67	-56%
Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche	58	42	87	-28%	+108%	58	42	-27%
Ministère des infrastructures et des transports	77	90	97	+18%	+8%	66	90	+38%
Ministère de la décentralisation	15	29	39	+94%	+32%	19	29	+51%
Marge non répartie		57		Marge				
Autres	216	108	96	-50%	-11%	245	97	-60%

Sources : PIP 2017-2019 (DGPSIP, version définitive de janvier- 2017), CDMT 2018-2020 (DGB, septembre 2017, Annexe au PLF 2018, octobre 2017).

48. Dans ce contexte, le renforcement de la qualité des prévisions est une priorité de moyen terme, notamment en ce qui concerne (i) le cadrage macro-économique global ; (ii) la répartition sectorielle de l'enveloppe globale d'investissement des CDMT et ; (iii) les financements extérieurs. De telles évolutions renforceraient la position du MEF et du MPD dans la phase d'arbitrage budgétaire.

¹⁴ Rapport sur l'exécution de la loi de finances gestion 2015, Cour suprême, Chambre des comptes, Septembre 2016.

Exhaustivité du budget

49. Les dépenses en capital sont généralement effectuées dans le cadre du budget. Le périmètre de la loi de finances intègre les dépenses d'investissement exécutées sur le budget général¹⁵, les budgets annexes et les comptes spéciaux. Il inclut les subventions et transferts de l'Etat au profit des opérateurs publics et des collectivités territoriales. Un plafond de dépenses en capital sur ressources extérieures est prévu dans la loi de finances. Il est ventilé par ministère et par programme dans les DPPD. Pour chaque ministère, le PIP précise, par grand projet, les bailleurs impliqués et le niveau des financements apportés sur le cycle de vie des projets. S'agissant des contrats de partenariat public-privé (PPP), la LOLF prévoit dès l'année de la signature, la consommation d'AE à hauteur de l'intégralité des engagements juridiques.

50. Dans les faits, la budgétisation des financements extérieurs pose des difficultés, les AE/CP ne sont pas encore implémentés et l'intégration des PPP dans les documents budgétaires reste à préciser. La fiabilité des données relatives aux dépenses sur financements extérieurs dans la loi de finances et dans les documents budgétaires est encore limitée par le manque de visibilité des autorités sur le niveau et le cadencement des contributions des partenaires techniques et financiers. La double comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), qui accroît l'exhaustivité du budget en y intégrant l'ensemble des engagements contractés par l'Etat, n'est pas encore pleinement mise en œuvre, la loi de finances ne prévoyant par exemple pas de plafond pour les AE. Alors que le programme d'action du gouvernement (PAG) lancé en 2016 prévoit un recours massif aux PPP, les modalités de leur comptabilisation et de leur présentation dans les documents budgétaires ne sont à ce stade pas précisées et leurs implications budgétaires et financières sont pour le moment mal appréhendées. Des projets « hors PIP » sont mentionnés dans les documents budgétaires, sans indications sur leur ampleur ou sur le vecteur utilisé¹⁶.

¹⁵ Au PLF 2018, 470 Mds FCFA de dépenses en capital sont prévus sur les crédits des ministères sectoriels, ce qui est proche du total des prévisions de dépenses en capital du CDMT actualisé fin septembre (467 Mds FCFA), qui intégrait néanmoins dans ce total une « marge non répartie » entre les ministères de 57 Mds FCFA. Outre ces crédits ministériels, des dépenses en capital de 30 Mds FCFA de « crédits globaux » sur financement intérieur sont également prévues au budget général mais non réparties et 20 Mds FCFA sont prévus sur les comptes d'affectation spéciale.

¹⁶ A l'instar du projet de contournement Nord de Cotonou, énuméré dans la liste de projets « hors PIP » du DPPD 2017-2018 du MIT et qui fait partie des 45 projets phares du programme d'actions du gouvernement pour un coût estimé à 345 Mds FCFA ayant vocation à être supporté par le privé.

Tableau 8. Schéma de financement initial du PAG (2016-2021)

(En Md FCFA)	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Public hors PPP	808	727	719	700	575	3 530
Contribution budgétaire et emprunt obligataire	575	524	497	484	370	2 450
Prêts	173	136	150	145	146	750
Dons	60	67	71	71	60	330
PPP	341	967	1 919	1 945	337	5 509
Total	1149	1694	2638	2645	912	9039

Source : données DGAE, 2016

51. Dans le cadre de la mise en place du programme d'action du Gouvernement (PAG), les incidences financières des projets sélectionnés devront être intégralement comptabilisées et retracées dans la documentation budgétaire, pour s'assurer de leur soutenabilité. S'agissant des contrats de PPP, les impacts budgétaires devront être comptabilisés en AE/CP et les passifs pourraient utilement être affichés dans les documents budgétaires. Sont également rappelés les risques liés aux mécanismes d'affectation de recettes¹⁷, notamment l'absence de corrélation entre les dynamiques respectives du rendement et du besoin et l'affaiblissement du contrôle du Parlement.

Unité du budget

52. Les budgets de dépenses courantes et de dépenses en capital sont préparés par des ministères distincts mais présentés conjointement dans la loi de finances et dans les documents budgétaires (DPPD). L'articulation entre les exercices, respectivement conduits par la DGB et la DGPSIP, a été renforcée et le calendrier d'élaboration du projet de loi de finances pour 2018 prévoit l'association des différents services concernés, la synthèse des exercices de budgétisation étant assurée par la DGB. Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) détaillent, par ministère et par programme, la ventilation des dépenses d'investissement et des dépenses courantes. L'ensemble des dépenses est présenté et voté conjointement au Parlement, en présence du MPD et du MEF. La classification budgétaire et le plan comptable prévoient une distinction claire entre dépenses courantes et dépenses d'investissement.

53. Dans la pratique, la coordination entre les exercices présente des limites et la budgétisation des dépenses récurrentes est encore insuffisante, limitant la productivité et la durabilité du capital public. Au-delà des budgets de certaines structures comme le fonds

¹⁷ Notamment prévu dans le cadre du projet ARCH (Assurance pour le renforcement du capital humain), pour un coût total estimé à 313 Mds FCFA sur 2017-2021, qu'il est partiellement prévu de financer via l'affectation de la redevance spectrale, de la taxe de solidarité et des taxes sur le RAMU (DPBEP 2018-2020, avril 2017).

(continued...)

routier¹⁸ ou la direction générale du matériel et de la logistique (DGML), la budgétisation des dépenses récurrentes est très hétérogène selon les ministères. Certains des ministères (santé, éducation) intègrent davantage la prise en compte des projets d'investissement dans leurs projections de dépenses courantes mais de façon générale les « coûts de pérennisation » ne sont pas systématiquement évalués par les ministères. Dans ce contexte, l'enveloppe de dépenses récurrentes des ministères constitue davantage un ensemble global de ressources à allouer en fonction des besoins qu'un total calculé sur la base de charges afférentes à chacun des projets sous-jacents. Par ailleurs, le logiciel de préparation et de suivi du budget d'investissement de la DGPSIP (DJRADO) n'est pas interfacé avec le logiciel de préparation budgétaire de la DGB (SIPIBE). Des écarts à la classification sont également relevés, avec par exemple la prise en compte de dépenses d'appui institutionnel (logistique, formation, matériel) dans les dépenses d'investissement du PIP¹⁹.

54. Une coordination renforcée des exercices de planification et de budgétisation favoriserait une meilleure prise en compte des dépenses récurrentes. Dans le contexte de dégradation du stock de capital public béninois signalé dans la première partie du présent rapport (Graphique n°6), les protocoles d'échanges d'information et les interfaces informatiques entre les deux ministères pourraient être renforcés, tant en préparation qu'en exécution, et la budgétisation des coûts récurrents, qui incluent notamment les frais d'entretien, devra faire l'objet d'une attention particulière, *via* notamment la formation des DPP des ministères concernés à cet exercice et le renforcement des méthodologies sectorielles.

Evaluation des projets

55. Il n'y a pas de cadre réglementaire ni de méthodologie suffisamment formalisée ou publiée pour l'évaluation des projets d'investissement. La DGPSIP joue *de facto* le rôle de structure d'appui centralisée, mais les effectifs de la direction de la programmation des investissements publics (DPIP), en charge d'assurer la préparation du PIP, sont réduits²⁰, limitant sa capacité de contre-expertise alors même que les délais de préparation des réunions d'arbitrage sont tendus. La DGPSIP diffuse une fiche d'information à compléter par les directions de la programmation et de la perspective (DPP) des différents ministères et analyse ensuite les propositions sur la base d'une grille assise sur des critères de pertinence (sociale, économique, environnementale), de cohérence, ou de faisabilité. Cette forme d'évaluation multicritères, indifférenciée selon la taille ou le secteur du projet, ne s'appuie pas sur une méthodologie clairement définie. Les risques sont identifiés au stade de l'évaluation et de la sélection des projets mais des améliorations demeurent nécessaires : une mention des risques anticipés et des

¹⁸ Fonds routier dont le DPPD 2017-2019 du ministère des infrastructures et des transports (MIT) critique « l'amenuisement des ressources ».

¹⁹ Le total de la ligne « Administration », qui retrace l'ensemble de ces crédits d'appui institutionnel, était estimé à plus de 100 Mds FCFA en 2017 dans le PIP 2017-2019.

²⁰ Entre 10 et 20 personnes pour assurer la programmation et la contre-expertise des évaluations transmises par les ministères et institutions.

mesures d'atténuation envisagées a été introduite dans le document canevas, mais cet aspect n'est pas repris dans la grille d'évaluation. Le niveau des crédits du compte d'affectation spéciale dédié aux études de faisabilité et à l'expertise était fixé à 15 Mds FCFA en loi de finances 2017, aux fins de contribuer à l'évaluation systématique des projets avant leur sélection et leur budgétisation.

56. Dans les faits, hors projets d'ampleur et sur financement extérieur, les projets ne sont pas systématiquement soumis à une étude de faisabilité et sont rarement soumis à une réelle analyse coûts-avantages formalisée. Le nombre de projets inscrits au PIP sans avoir fait l'objet d'une étude de faisabilité était de 84 en 2016 et de 59 en 2017, soit respectivement 28 % et 20 % des projets inscrits. L'absence d'études de faisabilité concerne tout particulièrement les projets de taille moyenne portés uniquement sur le budget national. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la remontée au budget général des crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) dédié aux études de faisabilité, mais ni les règles d'emploi ni les modalités de répartition de cette enveloppe ne sont précisées. S'agissant des évaluations coûts-avantages, les capacités des ministères sectoriels sont très hétérogènes. Si certains comme le MIT ou le MEEM, fortement appuyés par les bailleurs extérieurs, sont plus avancés, la plupart des ministères manquent de ressources humaines et de cadres méthodologiques adaptés pour évaluer les projets relevant de leur périmètre. Des faiblesses sont notamment identifiées dans l'évaluation des coûts des projets, en termes d'investissement comme de maintenance.

57. Dans ce contexte, il est nécessaire de renforcer les capacités et le processus d'évaluation ex ante. L'introduction d'un cadre réglementaire précis, qui imposerait par exemple, au-delà d'un certain seuil, le contenu d'un dossier d'évaluation obligatoire incluant une analyse coût-avantage, et le renforcement des capacités de la DGPSIP (effectifs, pôles sectoriels, outils de modélisation sectorielle et d'évaluation des coûts, interface informatisée avec les ministères) constituent des priorités de premier rang.

Sélection des projets

58. Une procédure d'arbitrage est prévue ; elle s'appuie sur une revue technique du MPD sur la base de critères non publiés. Après une première étape de validation au niveau ministériel, les grands projets doivent être soumis à une revue technique du MPD, en lien avec le MEF, et font l'objet de deux pré-arbitrages successifs réalisés au niveau de la DGPSIP et du MPD. Dans ce cadre, une méthodologie dite « des vases communicants » a récemment été élaborée, dans laquelle les projets pour tout ou partie financés par le budget national doivent être classés pour affecter les ressources du budget national dans un ordre hiérarchisé. La hiérarchisation est établie sur la base de critères d'allocation des ressources²¹ (critères larges d'éligibilité)

²¹ Les projets inscrits au PAG et disposant d'une étude de faisabilité, les projets ayant fait l'objet d'une convention et compatibles avec les priorités du Gouvernement, les projets financés exclusivement sur le budget national ayant des dotations supérieures ou égales à 100 MFCFA, etc.

(continued...)

communiqués aux ministères sectoriels dans un document de cadrage préparé en début d'année par les services du MPD²². Si les critères de sélection ne sont pas publiés, ceux-ci ont néanmoins été transmis en amont aux ministères sectoriels. La base des projets sélectionnés est ensuite soumise à l'arbitrage gouvernemental, sous la présidence du chef de l'Etat en Conseil des ministres. La sélection initiale des projets du programme d'action du gouvernement (PAG) a été conduite par le bureau d'analyse et d'investigations (BAI), mais le processus de sélection classique des projets du PIP continue d'être centralisé au MPD. Une banque de projet est en place, au sein de laquelle les projets prioritaires sont identifiés avant d'être budgétisés. Néanmoins, il apparaît que des projets ne faisant pas partie de cette banque peuvent être intégrés au budget malgré tout.

59. Dans les faits, la procédure de sélection manque de transparence, les critères de sélection ne sont pas systématiquement appliqués et la capacité de contre-expertise lors de la phase de pré-arbitrage est limitée. La procédure de sélection et d'arbitrage (des ministères techniques au gouvernement) ne permet pas une analyse exhaustive et approfondie des projets avant leur examen en Conseil des ministres. Les effectifs de la DGPSIP ne sont pas suffisants pour lui permettre de mener des contre-expertises approfondies dans les délais resserrés des procédures d'arbitrage, et ce d'autant plus que des éléments essentiels à la contre-expertise sont manquants dans bon nombre de dossiers. Depuis 2017, les directives prévoient l'élaboration des plans de travail annuels (PTA) des projets en amont de la procédure d'arbitrage mais dans les faits ils ne sont pas systématiquement préparés, tout comme les plans de passation des marchés publics (PPM). En l'absence d'interface informatique directe avec les ministères sectoriels, le logiciel de programmation budgétaire DJRADO n'y étant pas déployé, la centralisation des dossiers des projets d'investissement est chronophage et limite la fluidité de la procédure. L'absence de publication des critères de sélection, des PIP et des évaluations conduites limite significativement la transparence de la procédure, ne permettant pas de s'assurer que les nouveaux projets inscrits sélectionnés (i) sont articulés avec les objectifs définis par le Gouvernement et ; (ii) ont bien été retenus à l'issue d'une procédure formelle de sélection. Un effort d'assainissement du PIP semble néanmoins être en cours, qui a conduit à la réduction du nombre de projets du PIP de 291 en 2017 à 227 en 2018.

60. Dans ce contexte, le renforcement de la transparence et de la fluidité du processus de sélection paraît prioritaire ; il doit aller de pair avec le développement des capacités d'évaluation et de contre-expertise.

²² En avril 2017, un document intitulé « Directives pour l'élaboration du Programme d'investissement public 2018-2020 » a ainsi été envoyé aux ministères sectoriels.

Encadré 4. Mieux articuler évaluations techniques et décisions politiques

Pour être efficace, le processus d'évaluation des investissements doit s'appuyer sur des **indicateurs que les décideurs publics pourront s'approprier**.

L'influence des indicateurs financiers et socio-économiques est en effet parfois contestée, les décideurs y voyant une **rationalité d'expert à laquelle la décision politique ne peut être réduite**. A l'inverse, l'absence de prise en compte de critères standardisés ouvre la voie à des décisions clientélistes en faveur de certains territoires ou groupements d'intérêts. L'articulation entre l'évaluation technique et les décisions politiques passe notamment par la **prise en compte la plus exhaustive possible des externalités**, positives comme négatives, des projets (par exemple, l'augmentation de la longévité due à la construction d'un hôpital ou du gain de temps lié à la construction d'une route). Ces externalités peuvent être chiffrées sur la base de valeurs de références, y compris quand le marché ne fournit pas de mesure satisfaisante de la valeur économique.

Dans le cas où une valeur économique ne peut être attribuée à ces externalités, leur caractérisation, au moins qualitative, doit figurer dans l'évaluation. Dans chaque secteur, l'évaluation doit s'appuyer sur un **cahier des charges partagé par les ministères concernés**, appuyé sur une feuille de route sectorielle préalablement définie, afin que la sélection des projets aille au-delà de la seule réponse immédiate à la demande sociale et s'articule avec les perspectives stratégiques du Gouvernement.

Pour chaque projet, la **présentation des autres options envisagées** peut utilement être intégrée aux informations transmises aux décideurs : les raisons ayant conduit à écarter les alternatives pouvant contribuer à éclairer la décision.

Les enjeux de maintenance, souvent négligés du fait que leurs effets ne sont pas visibles à court terme, doivent être reconsidérés au vu de l'érosion des infrastructures que leur absence de prise en compte engendre. Au-delà de l'évaluation initiale des coûts de maintenance lors de la sélection des projets, au moment de la budgétisation des années ultérieures, la définition de l'enveloppe de maintenance des ministères doit, autant que les contraintes politiques le permettent, précéder la décision sur les investissements nouveaux. Pour appuyer le respect de cette règle, les risques majeurs d'exploitation qu'engendrent les défauts de maintenance peuvent être rappelés aux décideurs.

Source : Mission.

D. Pilier III : Exécution des investissements publics

61. L'exécution des projets d'investissement public doit délivrer des actifs productifs et durables. Une exécution économiquement rentable, et dans les délais impartis, des projets d'investissements publics nécessite un financement global, une gestion efficace ainsi qu'un suivi transparent. Ce troisième pilier de l'évaluation PIMA vise à déterminer si les autorités béninoises : (i) ont un dispositif de protection des investissements ; (ii) assurent la disponibilité des fonds ; (iii) veillent à la transparence dans l'exécution des projets ; (iv) gèrent la mise en œuvre des projets et ; (v) assurent le suivi des actifs publics.

62. Sur les cinq institutions du pilier relatif à l'exécution, quatre obtiennent une note faible s'agissant de l'évaluation de leur effectivité (tableau 9).

Tableau 9. Synthèse de l'évaluation du pilier 3 : exécution des investissements publics

Piliers / Institutions		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité des réformes
11	Protection des investissements	Elevée. Le cadre institutionnel protège les investissements durant l'exécution budgétaire et la documentation budgétaire intègre lisiblement le coût total des projets.	Moyenne. L'effectivité des mécanismes de protection des investissements ne sera optimale qu'avec la pleine mise en œuvre des systèmes d'information.	***
12	Disponibilité des financements	Moyenne. La réglementation prévoit les différents outils de programmation et de gestion mais laisse la possibilité de domicilier des financements extérieurs dans des banques commerciales.	Faible. Les fonds sont en général décaissés à temps, mais les faiblesses des outils et les financements hors CUT perturbent la disponibilité des financements.	***
13	Transparence de l'exécution	Elevée. Le cadre institutionnel prévoit l'ouverture et la transparence des marchés publics, le suivi physico-financier ainsi que les audits externes <i>ex post</i> .	Moyenne. Le pilotage des marchés publics est perfectible et le manque de coordination entre les acteurs du suivi physico-financier et de l'audit nuit à une exécution transparente.	**
14	Gestion de la mise en œuvre	Moyenne. Des règles existent en matière de gestion et d'évaluations <i>ex post</i> des projets. Les ajustements se limitent aux avenants sur marchés publics.	Faible. La gestion de la mise en œuvre des projets est problématique et les revues et évaluations <i>ex post</i> ne sont pas réalisées.	***
15	Comptabilisation des actifs	Faible. La mise en œuvre progressive de la comptabilité patrimoniale jusqu'en 2019 nécessite un cadre institutionnel plus opérationnel.	Faible. L'inventaire des biens publics est partiel, les comptes de patrimoine n'intègrent pas d'informations fiables sur les actifs non financiers et il n'y a pas d'amortissements.	***

Protection des investissements

63. Le cadre institutionnel protège les investissements durant l'exécution budgétaire et la documentation budgétaire intègre lisiblement le coût total des projets. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)²³ prescrit la budgétisation des crédits d'investissement publics en autorisations d'engagement (AE), au commencement du projet, et en crédits de paiement (CP) ajustés et budgétisés annuellement. Les informations sur le coût total des projets sont présentées en lecture directe dans le programme d'investissement public (PIP) soumis au Parlement. Par ailleurs, les virements des crédits des dépenses en capital vers les dépenses courantes ne peuvent être autorisés que par voie parlementaire²⁴. Enfin, les crédits de dépenses en capital

²³ Cf. articles 20 et 21 de la LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013.

²⁴ Cf. articles 24 et 29 de la LOLF précitée.

(continued...)

restés sans emploi peuvent être reportés sans limites, à condition que les ressources pour les financer soient toujours disponibles²⁵.

64. Les lacunes du système d'information actuel affectent la sécurisation des crédits des projets d'investissements pluriannuels. Dans les faits, les financements des projets inclus dans le budget sont alloués sur une base annuelle, car le SIGFiP actuel ne peut gérer que les CP annuels. Les autorités préparent la mise en œuvre des AE et des CP en exécution. Un projet de manuel de procédures d'exécution budgétaire en mode budget de programme a été rédigé avec l'appui d'AFRITAC de l'Ouest et des maquettes ont été conçues. Une expérimentation est en cours au sein de cinq ministères pilotes. En outre, la mission n'a pas été en mesure d'apprécier, sur la base des documents demandés, la bonne application des règles prescrites en matière de virements et de reports de crédits. La DGB ne contrôle pas systématiquement le respect de ces règles par les intervenants. En pratique, les crédits non utilisés en fin d'année sont réengagés sur l'exercice suivant. *In fine*, l'absence de système d'information, permettant la budgétisation des crédits d'investissement publics en AE pluriannuelles et en CP et intégrant des contrôles embarqués sur les mécanismes de transferts et de reports des crédits, affecte la protection des projets d'investissements pluriannuels.

65. La poursuite des développements informatiques est structurante, afin de renforcer l'effectivité des mécanismes de protection des investissements. Dans le cadre des réformes, la LOLF consacre l'importance de la réforme du budget de programme et de la budgétisation pluriannuelle des investissements en AE et en CP. La mise en œuvre opérationnelle de cette réforme, dans un calendrier ambitieux, revêt un caractère prioritaire. A cet égard, la poursuite des développements sur le futur système d'information intégré budgétaro - comptable SIGFP, ainsi que le renforcement des capacités des acteurs constituent l'occasion de renforcer l'effectivité des mécanismes de protection des investissements publics béninois.

Disponibilité des financements

66. La réglementation prévoit les différents outils de programmation et de gestion mais laisse la possibilité de financements extérieurs dans des banques commerciales. Le cadre normatif prescrit clairement l'élaboration de plans de passation des marchés (PPM)²⁶ ainsi que d'un plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'Etat²⁷. Pour autant, l'obligation faite aux ministères sectoriels d'élaborer des plans d'engagements est juste citée pour mémoire²⁸ alors que le décret portant règlement général sur la comptabilité publique

²⁵ Cf. article 27 de la LOLF précitée.

²⁶ Cf. décret n°2011-480 du 8 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des PPM.

²⁷ Cf. article 49 de la LOLF précitée.

²⁸ Cf. instructions et modalités d'exécution du budget de l'Etat, annexe II à la circulaire portant notification des crédits de la loi de finances pour la gestion 2017, décembre 2016.

(continued...)

(RGCP) mentionne la tenue d'une comptabilité des engagements, des liquidations et des ordonnancements au titre de la comptabilité budgétaire²⁹. En outre, des règles sont définies s'agissant des délais de paiement des dépenses³⁰. Enfin, le RGCP³¹ dispose que les financements extérieurs peuvent règlementairement être conservés dans des comptes de banques commerciales se situant en dehors des comptes de l'Etat ouverts dans les livres de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et du compte unique du Trésor (CUT).

67. Les fonds sont en général décaissés à temps, mais les faiblesses des outils et les financements hors CUT perturbent la disponibilité des financements. Le manque de qualité, d'exhaustivité et l'absence de consolidation et d'articulation entre les différents outils de programmation et de gestion, en particulier les PPM, entachent la fiabilité et l'utilité du plan de trésorerie utilisé hebdomadairement et mensuellement. Selon les autorités, les fonds liés aux projets sont en général décaissés en temps opportun³², grâce à l'utilisation de l'application MATKOSS de la DGTCP et au recours à la procédure d'autorisation préalable du mandatement, permettant de prévenir les arriérés de paiement³³. De surcroît, le pilotage et le suivi global des délais d'exécution de la chaîne budgétaire et comptable de la dépense n'est pas assuré³⁴. Enfin, les financements extérieurs des bailleurs de fonds sont conservés soit dans les comptes de la CAA à la BCEAO, mais ne font pas partie du CUT, soit au sein de banques commerciales. La mission n'a pas été en mesure d'analyser la liste des comptes concernés. Pour autant, une stratégie de déploiement du CUT est en cours. L'encadré ci-après rappelle quelques concepts sur le CUT.

²⁹ Cf. articles 14 et 99 et suivants du décret n°2014-571 du 7 octobre 2014 portant RGCP. Par ailleurs, les règles en matière de forme, de contenu ainsi que de méthodologie d'élaboration et de révision des PE sont prévues et définies dans le guide didactique de la directive de l'UEMOA portant RGCP.

³⁰ Cf. point 7.4 des instructions et modalités d'exécution du budget de l'Etat, annexe II à la circulaire portant notification des crédits de la loi de finances pour la gestion 2017, décembre 2016 précitée.

³¹ Cf. article 78 du RGCP précité.

³² Néanmoins, la mission n'a pas été en mesure de déterminer l'existence éventuelle d'arriérés de paiements, à partir de la situation des restes à payer, des comptes de gestion ainsi que des balances générales des comptes demandés. Les autorités ont également mentionné les difficultés inhérentes aux retards de versements des financements extérieurs.

³³ L'article 24 du décret n°2014- 573 du 7 octobre 2014 portant élaboration du TOFE prescrit que « *Les restes à payer sont constitués de toutes les liquidations non réglées. Ils comprennent les fonds en route et les arriérés de paiement. Les fonds en route sont constitués de toutes les liquidations non réglées de moins de trois mois. Les arriérés sont constitués de toutes les liquidations non réglées au-delà de trois mois.* ».

³⁴ Cf. fiche de recommandation détaillée en annexe II.

Encadré 5. Le compte unique du Trésor : définition, objectifs, avantages et mise en œuvre.

Le CUT est une structure unifiée des comptes bancaires de l'Etat qui donne une vue d'ensemble de ses liquidités.

Il est fréquent de constater, surtout dans les pays à faible revenu, que les bailleurs et les institutions externes accordant des prêts demandent à l'Etat de gérer leurs fonds dans des comptes distincts auprès de banques commerciales, et non dans le CUT. Bien que cette pratique ait contribué à une division de la gestion des avoirs liquides de l'Etat (et de la procédure budgétaire elle-même), les bailleurs / prêteurs ne sont pas susceptibles de changer de comportement à moins que l'on apporte une réponse adéquate à leurs inquiétudes. Pour autant, conformément à l'engagement pris par les bailleurs dans la Déclaration de Paris d'utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, **l'Etat devrait encourager les bailleurs officiels à intégrer, dans la mesure du possible, leurs concours dans le CUT.**

Le principal objectif d'un CUT est de garantir un contrôle effectif de l'ensemble des liquidités de l'Etat. La création d'un CUT répond également aux objectifs : (i) de limiter autant que possible le coût des transactions pendant l'exécution du budget ; (ii) de faciliter le rapprochement entre les données bancaires et comptables ; (iii) d'assurer un contrôle et un suivi plus efficaces des crédits alloués aux divers organismes administratifs et ; (iv) d'assurer une meilleure adéquation avec la mise en œuvre de la politique monétaire.

Les avantages du CUT découlent de ses objectifs. Le CUT : (i) permet une information complète et en temps utile sur les avoirs liquides de l'Etat ; (ii) améliore le contrôle des dotations budgétaires ainsi que le contrôle opérationnel de l'exécution du budget ; (iii) permet une gestion plus efficace de la trésorerie, notamment en réduisant les commissions bancaires et les coûts de transaction ; (iv) **concourt à rendre plus efficaces les mécanismes de paiement** ; (v) améliore le rapprochement des écritures bancaires et la qualité des données budgétaires et ; (vi) réduit les besoins de réserves liquides.

Ainsi, la stratégie de déploiement progressive du CUT peut s'articuler autour de plusieurs étapes :

- Le recensement exhaustif de l'ensemble des comptes de projets ouverts dans les différentes banques ;
- La consolidation, au niveau du MEF, des informations concernant ces comptes de projets ;
- La fermeture progressive des comptes de projets clôturés ou non actifs ;
- L'intégration progressive des comptes de projets dans les livres de la BCEAO, hors CUT dans un premier temps ;
- L'intégration progressive, en partenariat avec les PTF, des comptes de projets dans le périmètre du CUT.

Source : Mission sur la base des documents de travail du FMI sur le CUT.

68. Une meilleure corrélation entre les différents outils de programmation et de gestion, en particulier les PPM, est indispensable pour assurer une disponibilité efficace du financement. Afin de parer aux éventuels retards dans l'exécution des projets consécutive à l'indisponibilité des fonds, et de ne pas compromettre la continuité de certains projets, la gestion des disponibilités doit être optimisée à travers un échange régulier des informations actualisées entre les différents outils de programmation et de gestion, et tout particulièrement des PPM. A cet égard, l'amélioration de la qualité et de l'exhaustivité de ces plans, et leur consolidation à travers le développement des interfaces des systèmes d'information, sera de nature à fiabiliser l'information sur la disponibilité des financements. Au-delà, les travaux initiés sur le projet de CUT devront se poursuivre, avec notamment pour objectif d'étendre progressivement son périmètre aux financements des bailleurs.

Transparence de l'exécution

69. Le cadre institutionnel prévoit l'ouverture et la transparence des marchés publics, le suivi physico-financier ainsi que les audits externes *ex post*. Le cadre normatif actuel et à venir de la commande publique³⁵ promeut l'ouverture et la transparence dans les processus de passation des marchés. La liberté d'accès à la commande publique, la publicité ainsi que la transparence sont consacrées comme principes auxquels sont soumises les procédures de passation des marchés. Par ailleurs, les procédures des bailleurs, s'agissant des projets sur financements extérieurs, ainsi que la réglementation nationale prévoient que les projets d'investissement fassent l'objet d'un suivi physico-financier durant leur phase de mise en œuvre³⁶ ainsi que d'un audit externe *ex post*³⁷.

70. Le pilotage des marchés publics est perfectible et le manque de coordination entre les acteurs du suivi physico-financier et de l'audit nuit à une exécution transparente. Dans les faits, les dispositions du code des marchés semblent être effectivement appliquées en général mais la base de données du système d'information SIGMaP utilisé par la DNCMP pour piloter et contrôler l'activité est incomplète et non actualisée. Par ailleurs, le SIGMaP n'est pas interfacé avec le SIGFiP. En outre, pour l'ensemble des projets d'investissement des ministères, les coûts annuels et les progrès physiques font l'objet d'un suivi, soit par les unités de projets, soit par les DPP des ministères sectoriels. Les projets sur financements extérieurs sont suivis par la CAA. Des rapports trimestriels sont produits au niveau central à la DGPSIP qui effectue également quelques missions sur place. Pour autant, des décalages existent entre le suivi financier, relevant du MEF, et le suivi physique, qui malgré l'existence d'une méthode développée avec l'appui de la coopération allemande, et d'un système d'information dédié, demeure perfectible³⁸. Enfin, certains grands projets d'investissement ont pu faire l'objet d'un audit externe *ex post*, dont les informations ont parfois été rendues publiques. Néanmoins, eu égard à la faiblesse des moyens alloués, le périmètre des projets audités est réduit alors qu'un cadre de concertation entre les différents corps de contrôle est en cours de mise en œuvre.

71. La fiabilisation, le partage de l'information et la coordination entre les acteurs est structurante dans le renforcement de la transparence de l'exécution des projets

³⁵ Cf. loi n°2009-02 du 7 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, décret n°2011-478 du 8 juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et délégations de service public et nouveau projet de loi n°2017-04 portant code des marchés publics en République du Bénin.

³⁶ Cf. lettre n°037/PM/DC/SGP/DGPSIP/DASPPP/SES de la DGPSIP du MPD en date du 19 janvier 2016.

³⁷ Cf. notamment la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême ainsi que les décrets n°366 du 16 juin 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du BAI à la Présidence de la République, n°93-45 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'IGF, n°2012-224 du 13 août 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP.

³⁸ En particulier, le suivi financier repose sur les engagements ou les ordonnancements, alors que les ministères disposent des informations sur les paiements effectifs dans le SIGFiP.

d'investissements. Le suivi et l'audit *ex post* des projets d'investissements sur financements extérieurs sont effectués par des unités de gestion de projet et des auditeurs missionnés qui les gèrent de manière autonome vis-à-vis de leur ministère de tutelle. Cette situation peut réduire l'intégration de l'information dans les ministères. Eu égard au nombre important d'acteurs impliqués dans l'exécution et le suivi des projets d'investissements, et de la volonté des autorités de développer les agences d'exécution, la mission souligne l'importance de la fiabilisation et de la bonne coordination entre les différents intervenants en charge du suivi physico-financier et de l'audit *ex post* des projets.

Gestion de la mise en œuvre des projets

72. Des règles existent en matière de gestion et d'évaluations *ex post* des projets d'investissements, mais les ajustements se limitent aux avenants sur marchés publics. Les procédures des bailleurs et la réglementation nationale³⁹ prévoient qu'une équipe de gestion de projet et un responsable soient systématiquement désignés pour la mise en œuvre des projets d'investissements. Pour autant, hormis les règles en matière d'avenants aux marchés publics⁴⁰, il n'existe actuellement pas de règles ou de procédures normalisées concernant les ajustements des projets. Enfin, les procédures des bailleurs prescrivent également la réalisation des revues *ex post* s'agissant des projets sur financements extérieurs.

73. La gestion de la mise en œuvre des projets est problématique et les revues et évaluations *ex post* ne sont pas réalisées. En pratique, l'application de la lettre circulaire sur la nomination des chefs d'unités de gestion de projet dans les ministères demeure problématique. Bien que les responsables soient désignés et que la gestion s'appuie sur des fiches de projet, les plans de mise en œuvre des projets ne sont pas systématiquement préparés avant l'approbation du budget. Bien que des efforts soient constatés depuis 2016, les aspects opérationnels de la gestion de la mise en œuvre des projets méritent d'être précisés dans le futur cadre normatif de la gestion des investissements publics actuellement en cours de rédaction. En outre, les travaux périodiques de revue du PIP intègrent des éléments concernant les ajustements de projets. Les services rencontrés ont fait part de nombreux avenants constatés en matière de marchés publics⁴¹. Enfin, hors projets sur financements extérieurs, les revues et les évaluations *ex post* des projets dont la phase d'exécution a été menée à terme ne sont pas encore réalisées.

74. La professionnalisation de la gestion et l'évaluation des résultats des projets sont de nature à renforcer le cadre de gestion. Le cadre de la gestion de la mise en œuvre des projets à vocation à être clarifiée et homogénéisée, à travers les travaux menés actuellement sur le cadre normatif relatif aux investissements publics. Au-delà, l'appréciation de l'impact des

³⁹ Cf. lettre circulaire du 24 janvier 2017 sur la nomination des chefs d'unités de gestion de projet.

⁴⁰ Cf. articles 124 et suivants de la loi n°2009-02 du 7 août 2009 portant code des marchés publics précitée.

⁴¹ Eu égard à la problématique de production de statistiques sur la commande publique définie *supra*, la mission n'a pas été en mesure d'analyser les avenants sur marchés.

projets sur la performance des programmes budgétaires doit, progressivement, devenir effective afin d'accompagner la mise en œuvre en cours de la réforme du budget de programme. A cet égard, le renforcement des moyens et des capacités pour la conduite systématique d'évaluations *ex post* est nécessaire afin de développer cette logique d'appréciation des résultats escomptés d'un projet d'investissement.

Comptabilisation des actifs

75. La mise en œuvre progressive de la comptabilité patrimoniale jusqu'en 2019 nécessite un cadre institutionnel plus opérationnel. L'instauration progressive d'une comptabilité en droits constatés et patrimoniale (CDCP), jusqu'en 2019⁴², doit permettre un meilleur suivi des actifs publics mais implique un cadre normatif davantage détaillé et opérationnel. La direction générale du matériel et de la logistique (DGML), en charge de la mise en œuvre de la comptabilité matières pour l'Etat, dispose d'une réglementation récente⁴³ qui nécessite d'être précisée. Le principe général de l'amortissement des actifs corporels est cité dans la réglementation⁴⁴ et les comptes afférents sont prévus dans le plan comptable de l'Etat. Pour autant, ces prescriptions générales doivent être davantage opérationnalisées, en partenariat avec les acteurs en charge de la normalisation comptable⁴⁵, afin de mieux déterminer les méthodes de valorisation des actifs à recenser ainsi que la politique à retenir en matière d'amortissement de ces biens publics.

76. L'inventaire des biens publics est partiel, les comptes de patrimoine n'intègrent pas d'informations fiables sur les actifs non financiers, et il n'y a pas d'amortissements. Dans les faits, quelques administrations tiennent des listes d'actifs non financiers dont l'exhaustivité et l'actualisation n'est pas, à ce stade, avérée. Par ailleurs, ces inventaires partiels ne comportent pas de valorisation des biens recensés, faute de méthodes de valorisation définies et il n'existe pas de consolidation nationale des inventaires existants. En outre, les comptes de patrimoine ne comprennent pas d'actifs non financiers. Enfin, l'amortissement des actifs corporels, bien que prévu dans le plan comptable de l'Etat, ne fait pas encore l'objet d'un enregistrement dans les comptes de fonctionnement.

77. La mise en œuvre de la CDCP vise notamment à améliorer la qualité et la fiabilité des informations sur les actifs issus des projets d'investissements publics. Cette problématique, commune à l'Etat béninois et aux autres pays de la sous-région, nécessite de mettre en œuvre progressivement un recensement exhaustif des biens en préalable à leur valorisation selon des règles définies. Bien que la mise en œuvre du suivi des actifs soit prévue

⁴² Cf. article 105 de la LOLF précitée.

⁴³ Cf. décret n°2017-108 du 27 février 2017 portant comptabilité des matières en République du Bénin.

⁴⁴ Cf. arrêté n°0410 du 2 février 2015 portant plan comptable de l'Etat.

⁴⁵ Le recueil des normes comptables de l'Etat est à l'état de projet et il n'y a pas de déclinaison de ces normes dans des fiches techniques opérationnelles.

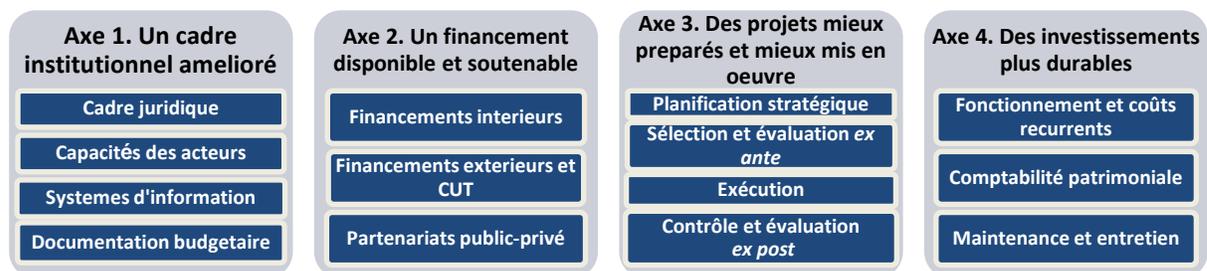
pour 2019, les travaux préparatoires doivent être conduits dès à présent pour mener à bien ce chantier d'ampleur. Au-delà de l'appui des partenaires visant à développer et mettre en œuvre le cadre normatif de suivi et de gestion du patrimoine de l'Etat, les travaux devront également porter sur les systèmes d'information comptable qui devront prendre en charge cette nouvelle dimension de la comptabilité publique.

III. RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION

78. Le plan d'action ci-dessous tient compte des faiblesses identifiées au cours de l'évaluation ainsi que du contexte particulier caractérisé par la mise en œuvre du PAG. Le cadre de gestion des investissements publics apparaît assez complet et robuste d'un point de vue institutionnel mais son effectivité opérationnelle reste faible. Les recommandations mettent ainsi l'accent sur l'efficacité de l'action publique en se focalisant sur les produits attendus tels que, la disponibilité des évaluations, l'existence d'un pilotage des délais de paiement ou encore le suivi effectif des engagements à travers les documents budgétaires, notamment les AE/CP. S'inscrivant dans le contexte actuel des investissements au Bénin, les recommandations visent également à appuyer la mise en œuvre du PAG, avec par exemple, plusieurs mesures concernant les PPP. L'ensemble des sujets mentionnés ci-dessus sont considérés comme stratégiques par la mission : un éclairage détaillé est d'ailleurs donné à travers des fiches de recommandation dédiées en annexe (voir *infra*).

79. Les mesures proposées sont regroupées autour de quatre axes structurants déclinés en recommandations et actions séquencées dans le temps. La mission a ainsi identifié quatre objectifs qui peuvent aider à structurer un plan d'action ambitieux pour la conduite des réformes nécessaires du cadre de gestion des investissements au Bénin : (i) l'amélioration du cadre institutionnel, qui inclut notamment le renforcement des capacités et les SI ; (ii) la disponibilité et la soutenabilité du financement, qui cible entre autres le pilotage des PPP et le développement du CUT ; (iii) la montée en gamme de la préparation et de la mise en œuvre des projets d'investissements ; et enfin (iv) la prise en compte de la durabilité des investissements. Des propositions d'actions spécifiques détaillent ces objectifs et identifient également (i) la période de mise en œuvre ; (ii) les services responsables et ; (iii) le besoin d'assistance technique.

Graphique 16. Composantes principales du plan d'action



Recommandations	Actions	Priorités	17	18	19	Ultér.	Acteurs concernés	Instit. PIMA	Assist Tech
AXE 1 : UN CADRE INSTITUTIONNEL AMELIORE									
Disposer d'un cadre juridique exhaustif.	Accélérer la finalisation et l'adoption d'un texte réglementaire de haut niveau (au moins un décret) complet qui encadre toutes les phases du cycle de gestion des IP et qui mettra l'accent sur les faiblesses identifiées dans l'évaluation des autres secteurs de l'évaluation PIMA.	X					DGPSIP / DGB / BAI / MS	13 / 14 / 16	
Renforcer la professionnalisation des intervenants.	Elaborer et publier un guide pour les transferts affectés qui détaille la formule d'allocation, les modalités de décaissement, les obligations financières, ainsi que les mécanismes de suivi-évaluation.						CONAFIL	3	X
	Améliorer la planification, la budgétisation de l'investissement et la coordination avec le gouvernement central à travers le renforcement des instances de coordination entre les entités déconcentrées et les collectivités locales.						CONAFIL / MDGL	3	X
	Renforcer les capacités des communes à préparer des projets finançables.						CONAFIL	3	X
	Renforcer les capacités des acteurs, sur la base d'une évaluation des capacités, et de la formalisation d'un plan soutenable de recrutement et de formation (incluant également le renforcement des institutions de formation locales).						MEF / MPD / MFP / MS / AR	5 / 16	X
	Renforcer les capacités de la DGPSIP et y créer des pôles sectoriels afin de développer ses capacités d'analyse et de contre-expertise, notamment en termes d'évaluation des coûts.						DGPSIP / MS	6 / 9	X

Recommandations	Actions	Priorités	17	18	19	Ultér.	Acteurs concernés	Instit. PIMA	Assist Tech
Développer les systèmes d'information et leurs interfaces.	Poursuivre, dans le cadre d'un schéma directeur informatique interministériel, les développements de réseaux, d'applicatifs et d'interfaçages des processus PPBSE et mise en œuvre des projets d'investissements.						MEF / MPD / MS / BAI / PAGE	8 / 10 / 16	X
	Etendre SIAPIP/DJRADO aux ministères sectoriels et institutions et y intégrer un module d'évaluation <i>ex ante</i> et de priorisation des projets.						MPD / MS	9 / 16	X
	Assurer le financement pour le développement de l'applicatif DJRADO (extension et interfaçage).						MPD / PTF / DGPSIP	10 / 16	X
	Interfacer SIGMaP avec le SIGFiP/SIGFP et le déployer dans les ministères sectoriels.						MEF / MS / PAGE	17	X
Garantir une publication exhaustive et transparente des informations.	Produire une présentation consolidée des investissements des opérateurs, y compris les agences d'exécution, en annexe en loi de finances.						DGB / DGPEP / BAI	5 / 7	
	Compléter la partie relative aux investissements dans les DPPD-PAP, en précisant notamment le niveau des restes à payer (AE consommées sur les années antérieures et non couvertes par des CP) et les nouveaux projets sélectionnés, y compris les PPP.	X					DGB / DGPSIP / MS	6 / 7 / 10	X
	Publier le PIP Gestion et le PIP triennal sur le site du MPD.						MPD	6	
	Assurer la cohérence des différents documents (CDMT, PIP, DPBEP, DPPD) sur les plafonds globaux et ministériels.						DGB / MS	6	
AXE 2 : UN FINANCEMENT DISPONIBLE ET SOUTENABLE									
Assurer la soutenabilité des financements intérieurs.	Elaborer une stratégie de reprofilage de la dette.	X					CAA	1	
	Renforcer les outils de cadrage économique global et les modèles de répartition sectorielle de l'enveloppe d'investissement.						DGAE / DGPSIP / DGB	6	X

Recommandations	Actions	Priorités	17	18	19	Ultér.	Acteurs concernés	Instit. PIMA	Assist Tech
	Conformément aux dispositions de la LOLF, inclure et voter un plafond d'autorisations d'engagement (AE) par programme dans la loi de finances.						DGB / MS / Parlement	4 / 6 / 7	X
Accroître progressivement la disponibilité des financements extérieurs.	Instaurer un cadre de concertation périodique avec les PTF et développer une plateforme pour le suivi et la fiabilisation des données relatives aux financements extérieurs.						MPD / CAA / DGB / MS / PTF / PAGE	7	X
	En mettant en œuvre la feuille de route définie prévoyant l'extension progressive du périmètre du CUT aux financements des bailleurs.						DGCPT / BCEAO / PTF	12	X
Renforcer la maîtrise des partenariats public-privé.	Instaurer un avis préalable du MEF avant la signature d'un projet PPP.	X					MEF / BAI	4	
	Renforcer les capacités pour permettre l'analyse des risques budgétaires liés aux PPP au sein du MEF, notamment former les acteurs à la méthodologie P-FRAM.						DGB / CAA / Cellule appui MEF	4	X
	Arbitrer et prioriser les projets du PAG pour déterminer ceux pouvant relever d'un financement par PPP.	X					BAI	4	X
	Recenser dans un document annexé à la loi de finances les engagements conditionnels de l'Etat (notamment les garanties, les passifs liés aux PPP et les passifs des entités contrôlées par l'Etat).						DGB / CAA / DGPSIP / MS	4 / 7	X
AXE 3 : DES PROJETS MIEUX PREPARES ET MIEUX MIS EN ŒUVRE									
Articuler les planifications stratégiques.	Renforcer l'articulation entre la stratégie nationale, sectorielles et le budget programme.						DGPSIP / DGB / MS	2	X
Renforcer la sélection et l'évaluation <i>ex ante</i> des projets.	Pour les projets dont le coût dépasse un certain seuil, définir un dossier type d'évaluation obligatoire incluant une analyse coût avantage, et pour les projets de grande ampleur (définir un seuil approprié), budgéter une évaluation externe.	X					DGPSIP / DGB / MS	9	
	Poursuivre l'effort d'assainissement du PIP.						DGPSIP / MS	10	

Recommandations	Actions	Priorités	17	18	19	Ultér.	Acteurs concernés	Instit. PIMA	Assist Tech
	Conditionner l'inscription au PIP à l'existence d'une étude de faisabilité préalable.	X					DGPSIP / MS	10	
	Publier les critères de sélection des projets d'investissement sur le site du MPD pour renforcer la transparence du processus.						DGPSIP	10	
	S'agissant du fonds d'étude et de faisabilité, engager une réflexion pour la budgétisation progressive directe des études par les ministères.						DGPSIP / DGB / MS	10	
	Améliorer l'évaluation exhaustive des coûts des projets.	X					DGPSIP / DGB / MS	2	
	Réviser et harmoniser les manuels méthodologiques d'évaluation existants, à la DGPSIP comme dans les ministères.						DGPSIP / MS	9	X
	Dans le dossier d'évaluation transmis aux ministères, mettre davantage l'accent sur les risques et mesures d'atténuation.						DGPSIP / MS	9	
Optimiser l'exécution des projets.	Renforcer la qualité et la coordination des acteurs en charge du suivi physico - financier des projets d'investissements (outils, informations sur le suivi physique et financier, coordination et partage de l'information).						MPD / MEF / MS / BAI	13	
	Améliorer la fiabilité et l'exhaustivité des outils de programmation et de gestion existants, particulièrement les PPM (actualisation, consolidation, suivi et partage de l'information).						MS / DNCMP / DGB / DGTCP / comité de trésorerie / ARMP	12	
	Mettre en œuvre un pilotage et un suivi global des délais d'exécution de la chaîne budgétaire et comptable de la dépense en instaurant un comité de pilotage.	X					DGB / CF / DGTCP / services informatiques	12	
	Renforcer la mise en œuvre des projets d'investissements, en préparant systématiquement des plans de mise en œuvre des projets.						MS / DGPSIP	14	

Recommandations	Actions	Priorités	17	18	19	Ultér.	Acteurs concernés	Instit. PIMA	Assist Tech
Développer les contrôles et les évaluations <i>ex post</i> des projets.	Renforcer le contrôle de la DGB sur la bonne application des règles prescrites par la LOLF en matière de virements et de reports de crédits.						DGB / CF / services informatiques	11	
	Améliorer le pilotage et le contrôle sur les marchés publics à travers le renforcement du SIGMaP et la production régulière de statistiques fiables et exhaustives.						DNCMP / MS / services informatiques	13 / 17	X
	Evaluer et rationaliser les modalités de fonctionnement de l'ARMP en vue de lui permettre de respecter le délai légal de règlement des litiges.						ARMP	17	
	Encadrer strictement toutes les parties concernées dans les litiges relatifs aux marchés publics dans des délais règlementaires précisés dans un texte règlementaire de haut niveau.						ARMP	17	
	Accroître les capacités en matière d'audit externe <i>ex post</i> en renforçant les capacités et en mettant en œuvre un cadre de coordination entre les acteurs.						DGPSIP / BAI / IGF / MS	13	X
	Développer la culture de la revue et des évaluations <i>ex post</i> (acteurs, mécanismes, capacités, publication des résultats).	X					DGPSIP / BAI / IGF / MS / CCCS	14	X
AXE 4 : DES INVESTISSEMENTS PLUS DURABLES									
Garantir le fonctionnement des équipements.	Rendre systématique l'évaluation des coûts récurrents liés aux projets d'investissement dans le cadre de l'élaboration du PIP.						DGPSIP / DGB / MS	8	
Instaurer progressivement la comptabilité en droits	Mettre en œuvre le cadre normatif de suivi et de gestion du patrimoine de l'Etat (guide de fonctionnement des comptes, normes comptables, fiches techniques, fiches d'immobilisations).						DGTCP / DGML / CCCS	15 / 18	X

Recommandations	Actions	Priorités	17	18	19	Ultér.	Acteurs concernés	Instit. PIMA	Assist Tech
constatés et patrimoniale.	Poursuivre les développements sur le système d'information comptable qui devra prendre en charge les évolutions de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale.						DGTCP / DGML / services informatiques	15	X
Assurer la maintenance et l'entretien des infrastructures.	Développer, sur la base de l'existant, une méthodologie d'évaluation des coûts d'entretien des infrastructures.						DGPSIP / DGB / MS	17	X
	Inscrire dans les budgets des ministères éligibles une dotation spécifique pour entretien des infrastructures et équipements techniques.						DGPSIP / DGB / MS	17	
	Exiger l'évaluation et l'identification des charges de maintenance associées aux investissements dans le budget.						DGB / MS	18	X

ANNEXES

Annexe I. Les institutions additionnelles du PIMA

Le cadre d'évaluation PIMA a identifié des institutions additionnelles. Au-delà des éléments d'appréciation spécifiquement liés aux différentes étapes du processus de gestion des investissements publics (GIP), certaines questions transversales ou d'importance cruciale sont déterminantes pour assurer l'efficacité et l'efficacité du système de gestion des investissements publics et optimiser leur impact sur la croissance. Elle porte sur (i) des problématiques transversales telles que les systèmes d'information, le cadre légal ou les capacités ; (ii) les marchés publics et ; (iii) l'entretien et la maintenance des investissements.

Ces nouvelles institutions sont encore dans un processus de validation, néanmoins, compte tenu de leur fort intérêt et impact pour la gestion des investissements, la mission en a évalué la portée dans le cas du Bénin.

Tableau 10. Synthèse de l'évaluation pour les nouvelles institutions du PIMA

Piliers / Institutions		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité des réformes
16	Questions transversales	Moyenne. Les SI et le cadre réglementaire, en cours d'amélioration prennent en compte les besoins de l'investissement public dans un contexte caractérisé par un assez bon niveau de capacités humaines qui a besoin d'être renforcé.	Faible. Les SI existants et le cadre juridique de la GIP ne permettent pas d'obtenir une vision intégrée des projets de leur programmation à l'exécution. L'évaluation actualisée des besoins en capacités et les plans de formation sont inexistantes.	***
17	Marchés publics	Elevée. Selon les textes, le processus de passation des marchés est ouvert et transparent, les appels d'offre pour les marchés sont correctement publiés et gérés à l'aide d'un SI, mais le cadre institutionnel reste à renforcer. Un organe indépendant est chargé de régler les litiges.	Faible. La faiblesse de l'outil de pilotage nécessite un renforcement des moyens et des capacités informatiques. Les lenteurs dans les délais de règlement des litiges peuvent nuire à la transparence et l'efficacité.	***
18	Maintenance	Moyenne. Les coûts sont évalués et pris en compte pour certains secteurs et infrastructures. Des inscriptions budgétaires pour l'entretien, la maintenance et les réparations existent dans le budget mais ne sont pas clairement identifiés ni généralisés.	Faible. Les coûts d'entretien et de maintenance ne sont pas explicitement évalués et inclus dans le budget pour la plupart des projets et infrastructures.	***

Questions transversales

- **Système d'information financière**

Il existe au niveau de la DGPSIP un système d'information dénommé système intégré d'analyse et de programmation des investissements publics (SIAPIP). Le système SIAPIP permet d'élaborer le programme d'investissement public (PIP). Il aide notamment à la programmation des projets dans le PIP en facilitant leur analyse au regard de la grille d'évaluation et de sélection des projets. Il ne permet pas de réaliser les autres phases de la GIP dont le suivi de l'exécution financière et la réalisation physique ainsi que l'évaluation des programmes et projets d'IP. Cependant, les autorités ont entrepris d'évoluer vers un vrai système d'information intégré dénommé « DJRADO » qui est en cours de développement et intégrera toutes les phases de la GIP dont notamment le suivi des indicateurs et des dates de dépôt des rapports d'avancement des projets.

Le SIAPIP actuellement en exploitation ne comporte pas encore tous les modules prévus permettant d'en faire un véritable système d'information intégré. Le système n'est pas déployé auprès des ministères sectoriels et n'est pas interfacé avec les systèmes d'information intégrés de gestion des finances publiques (SIGFiP) et de gestion des marchés publics (SIGMaP) du ministère de l'économie et des finances. Il ne permet donc pas de faire en temps réel ni le suivi physico-financier ni l'évaluation des projets. Les informations sur le statut d'exécution financière et la réalisation physique des projets sont collectées manuellement et périodiquement saisies dans le système.

La poursuite de la migration du SIAPIP vers « DJRADO » apparaît comme une évolution indispensable et prioritaire pour un bon pilotage de la GIP. Les autorités ont entrepris de développer un système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP) avec l'appui de l'Union Européenne (UE) dans le cadre d'un projet d'appui à la gouvernance économique (PAGE). Ce nouveau système dont le développement a commencé en juin 2017 couvrira toute la chaîne budgétaire-comptable. La mission recommande fortement de poursuivre le développement de DJRADO et d'envisager son interfaçage avec le SIGFP et le SIGMaP dans le cadre d'un schéma directeur d'informatisation interministérielle à élaborer. Le développement du système intégré DJRADO est actuellement interrompu faute de financement.

- **Cadre légal et réglementaire**

Le cadre légal et réglementaire de la GIP est fragmenté et encadre insuffisamment toutes les étapes de la gestion. La loi organique relative aux lois de finances 2013-14 du 27 septembre 2013 (LOLF), issue de la transposition des directives de l'UEMOA de 2009, définit le cadre général de programmation et de budgétisation des dépenses publiques, y compris des dépenses d'investissements publics. Elle prescrit notamment en ses articles 49, 56 et 57 un cadrage

budgétaire et de dépenses à moyen-terme (DPBEP et DPPD) sur la base d'un cadrage macroéconomique à moyen terme. La LOLF et ses textes d'application⁴⁶ introduisent des innovations importantes en ligne avec les bonnes pratiques internationales destinées à renforcer la transparence et l'efficacité dans la gestion des finances publiques, y compris la programmation, l'exécution et les contrôles *ex ante* et *ex post* des dépenses d'investissements publics. Le code des marchés publics et ses textes d'application édictent des règles pour assurer la transparence et l'efficacité de la mise en œuvre des projets (voir infra la section sur les marchés publics). Le MPD émet souvent des directives pour orienter et encadrer l'élaboration des PIP.

Il n'existe pas encore un cadre législatif ou réglementaire propre aux investissements publics qui encadre toutes les phases de leur gestion. Un tel cadre définirait et encadrerait, dans des délais précis le cas échéant, les conditions et modalités de gestion des investissements publics depuis leur définition et planification jusqu'à leur comptabilisation dans le patrimoine de l'État en passant par leur évaluation *ex ante*, leur sélection, programmation, budgétisation, réalisation, suivi physico-financier et leur évaluation ou audit *ex post*. Il permettrait ainsi de résoudre les nombreux problèmes de retard et de non maîtrise des procédures par les gestionnaires de projets régulièrement évoqués dans les différents rapports d'exécution du PIP.

Un projet de texte réglementaire spécifique à la GIP est en cours de préparation. La mission n'a pas pu avoir accès à ce projet mais, selon les autorités, il couvre toutes les phases du cycle de gestion des investissements publics cités plus haut, y compris l'obligation de faire les études de faisabilité des projets, la création et la gestion d'un fonds d'étude de faisabilité des projets et la définition du profil des coordonnateurs de projets. Selon les autorités, ce texte pourrait être adopté avant la fin de 2017. Par ailleurs, un manuel d'exécution du budget en mode programme (y compris des dépenses d'investissement), dont la mission a reçu copie, est également en chantier en vue de la bascule en budget de programmes à partir de janvier 2019. La mission encourage fortement la finalisation et l'adoption rapide de ces deux textes structurants.

- **Capacités en ressources humaines**

Le Bénin dispose de ressources humaines qualifiées dans les domaines de la gestion des finances publiques et des investissements publics. Il a été l'un des premiers pays de la sous-région UEMOA à préparer les DPBEP et DPPD en amélioration continue depuis 2015 et le premier à organiser les débats d'orientation budgétaire (DOB) annuels au Parlement autour des documents de programmation pluriannuelle budgétaires et des dépenses en général et des IP en particulier. S'agissant du secteur spécifique des investissements publics, un recensement des besoins en ressources humaines de qualité, effectué en 2007 avait permis de procéder à un vaste recrutement de statisticiens, planificateurs et gestionnaires de projets en vue de renforcer la

⁴⁶ Les textes d'application comprennent : (1) le décret portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ; (2) le décret sur le règlement général de la comptabilité publique (RGCP), (3) le décret sur la nomenclature budgétaire de l'État (NBE), (4) le décret sur le tableau des opérations financières de l'État (TOFE) et (5) l'Arrêté sur le plan comptable de l'État (PCE).

chaîne de planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation des projets (PPBSE) et à l'élaboration d'un plan de formation continue des effectifs.

Cependant, compte tenu, en partie, de la forte mobilité du personnel, la qualité et le nombre des effectifs sont insuffisants à tous les niveaux de la chaîne de gestion des IP.

Plusieurs rapports⁴⁷ font régulièrement état de déficit en capacités tant au niveau central du MPD et du MEF, qu'au niveau sectoriel (DPP). Également, les coordonnateurs de projets sur le terrain auraient besoin de renforcement de capacités pour maîtriser les procédures de gestion financière et le suivi des projets dont ils ont la charge de piloter la mise en œuvre. Il va sans dire que ces déficits nuisent à la bonne gestion des investissements publics dans toutes les phases du processus, notamment la qualité de la programmation et de la budgétisation des projets et expliquent pour une grande part la sous-exécution fréquente des budgets d'investissement. Il existe donc un besoin important de renforcement des capacités notamment dans les domaines de la planification, de la détermination des coûts, de la budgétisation en AE et CP et en suivi-évaluation des projets.

Système de passation des marchés publics (MP)

Le Bénin dispose d'un cadre juridique rénové, complet et transparent de gestion de la commande publique. Conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 31 de la nouvelle loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des MP en République du Bénin⁴⁸, l'appel d'offre ouvert est la règle et doit s'appliquer à la plupart des MP dont le montant hors taxes est égal ou supérieur aux seuils de passation des MP définis par décret. Le code encadre strictement le recours aux autres modes de passation des MP (cf. appels d'offre restreint et marchés par entente directe ou gré à gré). L'article 63 du même code dispose que les MP doivent faire l'objet d'un appel à la concurrence porté à la connaissance du public par insertion dans le journal des MP ou toute autre publication nationale ou internationale ainsi que par mode électronique. Ces publications sont faites sur le site internet de la DNCMP. 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 dotée de la personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière. Ses attributions définies par décret incluent 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.

Les dispositions du code des MP semblent être effectivement appliquées en général mais la base de données est incomplète et insuffisamment fiable. Sur la base des données

⁴⁷ Voir par exemple « Rapport d'évaluation du programme d'investissement public (PIP), gestion 2015 au 31 décembre » ; Avril 2016 et « Note de synthèse des travaux d'élaboration du PIP 2017-2019 »

⁴⁸ Cette loi remplace la loi 2009-02 du 7 août 2009.

fournies par les autorités, le tableau 10 ci-dessous démontre en effet, que pendant les deux dernières années pour lesquelles les données sont disponibles, 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'offre ouverts qui représentent 66,9 pourcent du nombre total des marchés passés mais 38.1 pourcent seulement du montant de ces marchés en 2016. Ces parts diminuent de manière très significative en 2017 pour représenter respectivement 66,3 pourcent du nombre total des marchés passés et seulement 22,8 pourcent du montant total de ces marchés. La part des marchés passés par entente directe (gré-à-gré) s'élève à seulement 12,1 pourcent du nombre total et 5,6 pourcent du montant total des marchés passés en 2016. Elle diminue encore en 2017 pour s'afficher à 10, 4 et 4,2 respectivement soit très en deçà de la limite maximum fixée par la loi. Cependant, sur la même période, la part des marchés dits PPP (partenariats public-privé) a doublé de 2016 à 2017 pour évoluer de 1,2 à 2,8 pourcent du nombre total des marchés passés et 26,6 à 54,5 pourcent du montant total de ces marchés. Cette rubrique est difficilement compréhensible dans la mesure où : (i) les autorités ont confirmé à la mission qu'il n'y a encore aucun contrat PPP conclu ; et (ii) les contrats PPP ne devraient, en principe, pas constituer un mode de passation des marchés publics mais doivent, selon l'article 18 de loi 2016-24 du 11 octobre 2016 portant cadre juridique des PPP, faire l'objet soit d'un appel d'offre international ou passer par entente directe ou à la suite d'offres spontanées. Les montants de la rubrique sont très importants et affectent la lisibilité du tableau. Par ailleurs, la base des données n'inclut pas l'information sur l'importante part des marchés en deçà des seuils d'intervention de la DNCMP passés au niveau des ministères sectoriels.

Tableau 11. Situation des modes de passation des marchés publics

	2016			2017		
	Nb	Montant	%	Nb	Montant	%
APPEL D'OFFRES OUVERT	220	339,684,037,596	38.1%	260	228,507,893,498	22.9%
APPEL D'OFFRES RESTREINT	59	264,352,148,624	29.6%	64	183,906,424,962	18.4%
DEMANDE DE COTATION	6	605,478,901	0.1%	16	236,367,039	0.0%
MARCHE PPP	4	237,328,092,257	26.6%	11	545,360,159,568	54.6%
MARCHE PAR ENTENTE DIRECTE	40	50,494,075,308	5.7%	41	41,638,525,967	4.2%
TOTAL	329	892,463,832,686	100%	392	999,649,371,034	100%

Source : Autorités (Direction Nationale du Contrôle des Marchés Public-DNCMP)

Il existe un système d'information de gestion des MP dénommé SIGMaP mais sa base de données est à la fois incomplète et pas actualisée. Beaucoup de points d'information du système ne sont pas régulièrement renseignés faute d'une bonne coopération de la part des sectoriels. Les bases de données du système ne sont pas fiables et ne permettent donc pas de produire des requêtes analytiques standardisées utilisables. Le SIGMaP n'est pas non plus interfacé avec le SIGFiP. Dans les faits, faute de personnel suffisant et de moyens matériels, la DNCMP ne parvient pas, pour le moment, à contrôler les procédures de passation en dessous de son seuil de contrôle, et ne maîtrise pas leur procédure d'exécution. De plus, le manque de

statistiques fiables en temps réel ne permet pas à la DNCMP de bien piloter la politique de passation de la commande publique. Mais ce problème est bientôt en voie de trouver une solution avec l'adoption du nouveau code des MP qui prescrit le déploiement de délégués de la DNCMP dans les ministères sectoriels.

Enfin, dans le nouveau code, le délai de règlement des litiges accuse un recul par rapport à l'ancien code. En effet le délai de règlement des litiges non juridictionnels nés à l'occasion de la passation des MP est désormais de sept (7) jours à compter de la date de clôture de l'instruction du recours (article 31 du nouveau code) au lieu de sept jours ouvrables à compter de la saisine de l'ARMP dans l'ancien code. Dans la pratique, pour des raisons découlant de son cadre institutionnel et des retards des réponses à ses requêtes dans le cadre de l'instruction des recours, l'ARMP n'arrive pas à respecter généralement le délai légal de règlement des litiges. Les autorités pourraient saisir l'occasion de la mise à jour des textes d'application du code pour rationaliser davantage le schéma institutionnel de l'ARMP et encadrer strictement toutes les parties prenantes aux litiges dans des délais règlementaires très précis en vue de maîtriser et de raccourcir au maximum possible le délai de règlement des litiges.

Coûts d'entretien et de maintenance des projets

À l'exception de certains secteurs et projets, les coûts d'entretien courant et de maintenance des infrastructures ne sont pas systématiquement évalués et clairement pris en compte dans le budget pour la plupart des projets d'investissement. Les coûts d'entretien des certains projets ou infrastructures publiques sont inclus dans les budgets annuels et pluriannuels comme c'est le cas pour le secteur routier à travers un fonds spécifique, dénommé « Fonds d'entretien routier », sous forme de budget annexe au budget général de l'Etat ou encore pour les bâtiments administratifs à travers une dotation budgétaire globale allouée pour leur entretien à la direction générale du matériel et de la logistique (DGML) en charge de cet entretien. Au-delà de ces aspects particuliers, la mission n'a pas pu identifier de dotations relatives aux coûts d'entretien récurrents dans les autres parties du budget.

Les coûts d'amortissement des investissements ne sont pas inclus dans les plans sectoriels et nationaux. L'évaluation et la provision d'amortissements adéquats permettent de faciliter et de garantir le renouvellement des investissements dans les délais. La mise en œuvre progressive du plan comptable issu de la transposition des directives de l'UEMOA et la transition à la comptabilité patrimoniale à l'horizon 2019-2020 devraient faciliter l'évaluation et la prise en compte de ces coûts dans les plans et PIP sectoriels.

Les coûts de maintenance des autres infrastructures ne sont pas clairement et systématiquement inclus dans le budget. Ces coûts ne sont pas clairement et systématiquement inscrits dans les budgets annuels et pluriannuels pour les autres infrastructures réalisées ou en cours de réalisation. Cet état de fait affecte négativement la durabilité des infrastructures réalisées et pourrait en grande partie expliquer la dégradation du

stock de capital évoquée plus haut dans le rapport (voir *supra*. Paragraphe I.A.). Les dotations budgétaires pour "entretien, maintenance et réparations" allouées aux structures des ministères sectorielles sont, dans la pratique, plutôt utilisées pour l'entretien des véhicules.

Annexe II. Fiches recommandations

Fiche 1. Mettre en œuvre les AE/CP pour mieux programmer et retracer les dépenses d'investissements (y.c. PPP)

Présentation de la recommandation :

Cette recommandation s'inscrit dans le cadre des institutions n°4, 6 et 7 de l'évaluation PIMA. La mise en place d'une comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) modifie les modalités de budgétisation et d'exécution des investissements en incitant les administrations publiques à mieux anticiper et à mieux estimer leurs besoins d'investissement. Cet outil joue également un rôle clé dans l'analyse de la soutenabilité budgétaire des PPP.

Contexte :

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁴⁹ prévoit à son article 64 que « les crédits du budget général font l'objet d'un vote par programme » et que ces votes « portent à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ». Les projets annuels de performance doivent, en application de l'article 49, préciser « l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ». La LOLF prévoit également, à son article 21, que pour les contrats de partenariat public-privé (PPP), « les autorisations d'engagement couvrent, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique ».

Le Bénin est en cours de transition vers une gestion en mode budget de programme. En cette phase intermédiaire, la transition est opérée progressivement. Certains ministères, comme le ministère des infrastructures et des transports (MIT) ou le ministère du cadre de vie et du développement durable (MCVDD) produisent ainsi des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et des projets annuels de performance (PAP) dans lesquels les crédits des programmes sont présentés en AE et en CP, mais les documents présentent des incohérences dans cette phase de transition⁵⁰. Des échéanciers de paiement sur le triennal sont intégrés dans les PAP, mais ils ne donnent pas le niveau total des restes à payer du programme.

Dans ce contexte, la loi de finances pour 2017 ne prévoit qu'un plafond en CP pour les dépenses en capital, ventilé entre financement intérieur et extérieur. En l'état actuel, l'absence de mise en place des AE-CP limite la qualité de la programmation pluriannuelle des investissements et le contrôle du Parlement sur les engagements du budget. Dans un proche avenir, cette modalité peut se révéler stratégique pour le pilotage budgétaire des PPP.

⁴⁹ Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances.

⁵⁰ A titre d'exemple, s'agissant du MIT, (i) le DPPD 2017-2019 prévoit des AE pour des dépenses hors investissement et pour des ressources (ii) le total des AE prévisionnels du programme ECRITR pour 2017 est estimé à 772 Mds FCFA dans le PAP 2017, contre 1.210 Mds FCFA dans le DPPD 2017-2019.

Acteurs concernés :

Les acteurs concernés sont la direction générale du budget (DGB), la direction générale de la programmation et du suivi des investissements (DGPIP) et les ministères sectoriels.

Résultats attendus :

- La qualité des prévisions d'AE dans les documents budgétaires est renforcée et l'exercice est étendu à l'ensemble des ministères ;
- Les investissements liés aux PPP sont intégrés dans les documents budgétaires ;
- Le niveau total des restes à payer de chaque programme est précisé dans les documents budgétaires ;
- Le budget 2019 est préparé sous une forme qui permet au Parlement de voter les crédits par programme en AE et en CP.

Modalités pratiques de mise en œuvre :

La mise en œuvre de la recommandation nécessite l'appropriation des méthodes de budgétisation et d'exécution en AE pluriannuelles et en CP, qui passe principalement par des exercices de formation des agents du MPD, du MEF, mais aussi des ministères sectoriels. Les agents devront également être formés aux impacts budgétaires et risques des PPP.

L'expérimentation en cours du futur système d'information intégré développé dans le cadre du projet PAGE devra être étendue à l'ensemble des ministères, en préparation comme en exécution. Une revue des maquettes des documents budgétaires (DPPD-PAP) élaborées par les autorités doit être conduite par des experts afin de s'assurer de l'exhaustivité, de la fiabilité et de la lisibilité des informations relatives aux engagements pluriannuels, dont les PPP.

Description des actions :

- Action 1 : Poursuivre les ateliers de formation à la budgétisation pluriannuelle en AE/CP ;
- Action 2 : Préparer un chronogramme de transition progressive des ministères permettant de respecter le calendrier de bascule en mode budget de programme ;
- Action 3 : s'assurer de la bonne prise en charge des AE-CP dans le système d'informations et étendre l'expérimentation (en préparation comme en exécution) ;
- Action 4 : Prévoir une revue des maquettes budgétaires permettant de s'assurer de la lisibilité et de l'exhaustivité du recensement des engagements et des restes à payer ;
- Action 5 : Prévoir le recensement exhaustif des informations relatives au PPP (engagements explicites et implicites) auprès des ministères et institutions.

Calendrier de mise en œuvre :

- Action 1&2 : En cours ;
- Action 3 : 2018 ;
- Action 4 : A partir de mars 2018 ;
- Action 5 : 2018.

Difficultés et risques :

Un des enjeux tiendra au respect du calendrier de transition en mode budget de programme, le budget devant dès l'année prochaine être préparé en AE-CP (budget 2019 préparé en 2018), ainsi qu'à la réforme des systèmes d'information, notamment sur le volet relatif à l'exécution.

Au-delà des agents du MEF et du MPD, l'extension des actions de formation à l'ensemble des agents des ministères et institutions garantira une bonne et durable appropriation de la réforme.

Fiche 2. Renforcer le processus de sélection de projets d'investissement**Présentation de la recommandation :**

Cette recommandation s'inscrit dans le cadre de l'institution n°10 de l'évaluation PIMA relative à la sélection des projets d'investissement. Sa mise en œuvre doit contribuer à l'identification et à la programmation de projets prioritaires et matures, avec des effets sur l'ensemble du cycle de vie des projets et sur leur efficacité.

Contexte :

La procédure de sélection et d'arbitrage se déroule en plusieurs étapes successives : (i) une première validation au niveau ministériel ; (ii) une revue technique du MPD, en lien avec le MEF, donnant lieu à deux pré-arbitrages successifs réalisés au niveau de la DGPSIP et du MPD. La hiérarchisation est établie sur la base de critères d'éligibilité communiqués aux ministères sectoriels dans un document de cadrage préparé en début d'année par les services du MPD. La base des projets sélectionnés est ensuite soumise à l'arbitrage gouvernemental.

Dans les faits, plusieurs obstacles limitent la qualité de ce processus de sélection, en particulier (i) les lacunes dans les dossiers d'évaluation des projets transmis au MPD (ii) le manque d'effectifs de la DGPSIP et (iii) l'absence d'interface du système informatique de programmation du MPD avec les ministères sectoriels.

Par ailleurs, l'absence de publication officielle des critères de sélection, des PIP et des évaluations conduites limite la transparence de la procédure.

Un nouveau cadre réglementaire de gestion des investissements publics est en cours de finalisation, qui pourrait utilement inclure des dispositions renforçant les règles applicables à l'évaluation et à la sélection des investissements.

Acteurs concernés :

Les acteurs concernés par la mise en œuvre de cette recommandation sont les ministères sectoriels et la DGPSIP.

Résultats attendus :

1. Seuls les projets ayant fait l'objet d'une évaluation préalable peuvent être sélectionnés ;
2. La procédure d'arbitrage est détaillée dans un guide régulièrement actualisé ;
3. La structure en charge de la revue technique (DGPSIP) dispose des moyens nécessaires au recensement des projets des ministères et à la contre-expertise des évaluations ;
4. Pour les projets les plus complexes et de grande ampleur, une évaluation externe indépendante permet de confirmer la pertinence de l'investissement ;

5. Les décideurs sélectionnent les projets sur la base des revues techniques des services et s'approprient les indicateurs et critères retenus ;
6. Les projets sélectionnés sont prioritaires et matures, facilitant leur mise en œuvre.

Modalités pratiques de mise en œuvre :

Certaines évolutions relèvent du domaine réglementaire telles que des dispositions qui (i) rendent systématique la production d'une étude de faisabilité pour l'inscription au PIP ; (ii) définissent, pour les projets dont le coût dépasse un certain seuil, un dossier type d'évaluation obligatoire incluant une analyse coût-avantage ; ou (iii) prévoient l'obligation de budgéter une évaluation externe indépendante pour les projets complexes ou de grande ampleur. Au-delà du cadre normatif, un guide d'arbitrage a été mentionné par les services, qui pourrait être actualisé.

Le renforcement des capacités de contre-expertise de la DGPSIP passe par l'augmentation de ses effectifs, mais aussi par la création en son sein de pôles sectoriels spécialisés.

L'optimisation du processus de sélection et la fluidification des interactions avec les ministères au cours de la phase de suivi passe par (i) l'extension du système d'information DJRADO aux ministères sectoriels et ; (ii) l'intégration d'un module d'évaluation *ex ante* des projets permettant leur priorisation sur la base de critères objectifs.

L'amélioration de la transparence de la procédure requiert la publication (i) des stratégies sectorielles ; (ii) des critères de sélection ; (iii) du PIP et ; (iv) des évaluations et revues externes conduites, afin de s'assurer de la pertinence des projets sélectionnés et de leur arrimage effectif aux stratégies sectorielles.

Description des actions :

- Action 1 : Préparer et adopter rapidement les dispositions réglementaires relatives au caractère obligatoire des études de faisabilité et aux seuils minimum au-delà desquels les projets ne peuvent être sélectionnés en l'absence d'évaluation et de revue externe ;
- Action 2 : Actualiser le guide d'arbitrage du PIP ;
- Action 3 : Renforcer les effectifs de la DGPSIP et y créer des pôles sectoriels ;
- Action 4 : Etendre SIAPIP/DJRADO aux ministères sectoriels et institutions et y intégrer un module d'évaluation *ex ante* et de priorisation des projets ;
- Action 5 : Publier les critères de sélection, les PIP et les évaluations et revues externes.

Calendrier de mise en œuvre

- Action 1 : fin 2017-premier semestre 2018 (à articuler avec le décret relatif à la gestion des investissements publics en cours de validation) ;
- Action 2 : premier semestre 2018 ;
- Action 3 : 2018 ;
- Action 4 : à compter de 2018 ;
- Action 5 : premier semestre 2018 pour les critères du PIP 2019-2021 et pour le PIP 2018, au fil de l'eau pour les évaluations.

Difficultés et risques :

Une bonne sélection repose sur des évaluations de qualité ; la diffusion de la culture de l'évaluation dans les DPP des ministères, tout comme la formation des équipes dédiées au sein des directions des ministères sera donc indispensable au renforcement du processus.

Dans le cadre de la procédure de sélection, l'équilibre entre choix technique et décision politique est complexe. Dans ce contexte, la communication aux décideurs publics d'indicateurs objectifs qu'ils pourront facilement s'approprier (voir encadré n° 4 dans la partie II du rapport), la définition au niveau gouvernemental des stratégies sectorielles d'investissement et la publication en ligne des critères de sélection, des évaluations et des revues conduites et du PIP devrait renforcer la qualité et la transparence du processus de sélection.

Fiche 3. Mettre en œuvre un pilotage et un suivi global des délais d'exécution de la chaîne budgétaire et comptable de la dépense**Présentation de la recommandation :**

Cette recommandation s'inscrit dans le cadre de l'institution n°12 de l'évaluation PIMA relative à la disponibilité des financements. Sa mise en œuvre participe à doter les autorités béninoises d'un cadre et d'outils permettant d'optimiser le financement des dépenses des projets d'investissements publics.

Contexte :

Les autorités béninoises ont procédé à la transposition du décret portant TOFE issu des directives communautaires de l'UEMOA. L'article 24 de ce décret⁵¹ définit les restes à payer comme l'ensemble des liquidations non réglées. La liquidation devient donc le point de départ à partir duquel court désormais le délai de 90 jours.

Par ailleurs, l'annexe II à la circulaire portant notification des crédits de la loi de finances annuelle relative aux instructions et modalités d'exécution du budget de l'Etat définit des règles s'agissant des délais de paiement des dépenses. Afin d'assurer une bonne exécution du budget général de l'Etat, les délais⁵² suivants ont été fixés pour chaque phase importante :

- Liquidation et établissement des titres : 5 jours ;
- Visa du contrôleur financier : 6 jours ;
- Ordonnancement : 4 jours ;
- Paiement : 10 jours.

Soit un délai total de 25 jours. Les autorités recommandent même que ce délai soit ramené à 15 jours.

⁵¹ Décret n°2014- 573 du 7 octobre 2014 portant élaboration du TOFE.

⁵² Ces délais courent à compter de la date de réception de la demande de paiement du créancier de l'Etat.

A ce jour, il n'existe pas de dispositif effectif permettant de piloter et d'assurer un suivi global des délais d'exécution de la chaîne budgétaire et comptable de la dépense.

Acteurs concernés :

Les acteurs concernés par la mise en œuvre de cette recommandation sont la DGB, le contrôle financier, la DGTCP et les différents services de ces directions en charge des systèmes d'information.

Résultats attendus :

- Les autorités disposent d'un cadre et d'outils permettant de piloter, de suivre et de maîtriser, de façon globale, les délais d'exécution de la chaîne budgétaire et comptable de la dépense ;
- La situation détaillée des restes à payer est disponible à tout moment ;
- Les différents acteurs de la chaîne budgétaire et comptable sont responsabilisés ;
- L'exécution du plan de trésorerie annuel mensualisé est fiabilisé ;
- Le financement des dépenses d'investissements est optimisé.

Modalités pratiques de mise en œuvre :

La mise en œuvre de la recommandation nécessite tout d'abord de mettre en place, par un texte réglementaire, d'un comité de pilotage et de suivi de l'exécution de la dépense rattaché directement au ministre de l'économie et des finances.

Il convient par la suite d'analyser dans quelle mesure les actuels systèmes d'information budgétaire (SIGFiP) et comptable (ASTER) ainsi que le futur système intégré (SIGFP) peuvent, de façon automatisée, produire des statistiques sur les délais d'exécution de la chaîne de la dépense.

Enfin, il importe de définir des maquettes s'agissant de la situation des restes à payer, classés par nature de dépenses et ancienneté, et s'agissant de la mesure des différents délais intermédiaires et global d'exécution, présenté également par nature de dépenses.

Description des actions :

- Action 1 : Instaurer un comité de pilotage et de suivi de l'exécution de la dépense rattaché directement au ministre de l'économie et des finances ;
- Action 2 : Communiquer largement et régulièrement des informations sur la situation des restes à payer ainsi que sur les délais d'exécution de la chaîne budgétaire et comptable de la dépense, en lien avec le comité de trésorerie ;
- Action 3 : S'inscrire, à terme, dans une logique d'optimisation des délais d'exécution de la chaîne de la dépense.

Calendrier de mise en œuvre :

- Action 1 : Février 2018 ;
- Action 2 : A partir de février 2018 ;
- Action 3 : 2019.

Difficultés et risques :

La principale difficulté liée à la mise en œuvre de la recommandation est de s'assurer de la fiabilité et de l'exhaustivité des statistiques produites, à partir du système d'information, ou à défaut, par d'autres moyens.

En outre, il importe de bien mutualiser les informations entre l'ensemble des acteurs de la chaîne budgétaire et comptable pour maximiser l'intérêt de la recommandation.

Fiche 4. Maîtriser les coûts financiers et risques budgétaires associés aux contrats de partenariat public-privé (PPP)**Présentation de la recommandation :**

Cette recommandation s'inscrit dans le cadre de l'institution n°4 de l'évaluation PIMA relative à l'existence d'un dispositif transparent pour l'examen, la sélection et la supervision des projets de PPP. Sa mise en œuvre vise à assurer la mise en place d'un cadre juridique solide et à développer des outils efficaces de maîtrise des coûts financiers et risques budgétaires liés à ce type de financement.

Contexte :

Le Gouvernement a lancé en 2016 un plan d'investissement de plus de 9 000 Mds FCFA, le Programme d'action du Gouvernement (PAG), dans le cadre duquel il prévoit de recourir à des PPP pour financer 61 % du coût des projets. Le cadre juridique applicable aux PPP est en cours de formalisation. Une loi a été adoptée par l'Assemblée Nationale en octobre 2016 et promulguée par le Président de République en juin 2017, qui donne une définition large des contrats pouvant être désignés comme PPP. Cette loi prévoit notamment la création d'une cellule d'appui aux partenariats public-privé (CA-PPP), rattachée à la Présidence de la République, chargée d'apporter un appui technique à toutes les étapes du processus des projets PPP, y compris la revue de rapport qualité-prix. Des décrets d'application sont en cours d'élaboration.

Cependant, dans sa version actuelle, le cadre juridique présente des insuffisances comparé aux meilleures pratiques internationales et les mécanismes permettant de prévenir les risques budgétaires associés aux PPP ne sont pas clairement précisés. Les décrets d'application en cours d'élaboration fournissent une opportunité de renforcer ce cadre juridique et de faciliter sa mise en œuvre.

Acteurs concernés :

Les acteurs concernés par la mise en œuvre de cette recommandation sont le Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI), le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), la Caisse autonome d'amortissement (CAA), les agences autonomes d'exécution et les ministères sectoriels.

Résultats attendus :

- Le rôle des différents acteurs impliqués à tous les étapes du cycle de vie des PPP (CAA, CAPPP, MEF, BAI, ministères sectoriels, agences d'exécution) est clarifié ;

- Les projets de PPP font systématiquement l'objet d'un avis du ministre de l'économie et des finances sur la base d'une analyse de la soutenabilité budgétaire et de l'ensemble des risques financiers ;
- Le recours aux PPP est ciblé sur les projets adaptés à ces outils, évitant des dérapages pour les finances publiques ;
- Les coûts liés aux engagements explicites et implicites des PPP sont exhaustivement identifiés et les passifs liés aux PPP sont retracés dans une annexe à la loi de finances ;
- Les agents impliqués dans les projets PPP sont formés à l'évaluation des coûts et des risques des PPP et à même d'anticiper les effets de rigidification et d'éviction des PPP sur le budget des personnes publiques.

Modalités pratiques de mise en œuvre :

- La clarification du rôle des acteurs et l'obligation d'avis préalable du Ministre de l'économie et des finances relèvent du cadre réglementaire et pourraient être prévus dans les décrets en cours d'élaboration.
- L'identification exhaustive des coûts des engagements explicites et implicites des PPP requiert (i) le renforcement de l'expertise des agents impliqués et (ii) la bonne implication des ministères et agences d'exécution dans le processus de recensement des incidences financières par la DGB⁵³.
- Des sessions de formation paraissent nécessaires pour assurer la montée en compétence des agents sur les coûts financiers et risques budgétaires associés PPP⁵⁴.

Description des actions :

- Action 1 : Prendre les dispositions réglementaires (i) clarifiant le rôle des acteurs et (ii) rendant obligatoire l'avis préalable du ministère de l'économie et des finances avant la signature des PPP ;
- Action 2 : Prévoir des formations pour les agents impliqués (CAPPP, cellule d'appui au sein du MEF, DGB, CAA, ministères sectoriels) ;
- Action 3 : Recenser en annexe de la loi de finances les passifs liés aux PPP ;
- Action 4 : Définir une doctrine limitant le recours aux PPP pour les projets pour lesquels ils sont peu adaptés, afin d'éviter des dérapages pour les finances publiques,

Calendrier de mise en œuvre :

- Action 1 : Fin 2017 - début 2018 ;
- Action 2 : A partir de janvier 2018 ;
- Action 3 : A compter de la loi de finances 2018 ;
- Action 4 : Fin 2017 - début 2018.

⁵³ Comme prévu dans la lettre de cadrage pour l'élaboration du budget de l'Etat, gestion 2018

⁵⁴ Une assistance technique du FMI pourrait par exemple être prévue pour les former à l'outil P-FRAM (PPP Fiscal Risk Assessment Model).

Difficultés et risques :

La bonne application de ces recommandations dépendra (i) de la clarification du rôle des acteurs ainsi que (ii) de la définition précise de la notion de PPP dans le cadre normatif.

Les PPP sont souvent qualifiés d' « icebergs budgétaires » dont les incidences financières multiples (coûts directs, passifs conditionnels explicites ou implicites) se matérialisent au fur et à mesure du projet.

Les difficultés rencontrées par certains pays de la sous-région incitent à la définition d'un encadrement strict de ces modes de financement et à leur ciblage sur des projets adaptés.

Annexe III. Scores détaillés de l'évaluation PIMA au Bénin

	Barème 1 = Dans une moindre mesure ou pas du tout 2 = Dans une certaine mesure 3 = Dans une plus grande mesure N/A = Non applicable ou autre	Evaluation PIMA	
		Force Institutionnelle	Effectivité
1	Principes ou règles budgétaires: existe-t-il des principes ou règles budgétaires explicites, et le cas échéant en quoi s'appliquent-ils aux dépenses en capital?	2.33	2.67
1.a.	La politique budgétaire est-elle guidée par un ou plusieurs principes ou règles budgétaires permanents?	3	2
1.b.	Les principes ou règles budgétaires exercent-ils une contrainte sur les dépenses en capital à court terme?	1	3
1.c.	Existe-t-il des objectifs ou des limites en ce qui a trait aux engagements, à la dette ou à la valeur nette de l'État?	3	3
2	Planification nationale et sectorielle : les décisions en matière d'affectation des investissements reposent-elles sur des stratégies sectorielles ou multisectorielles?	3.00	2.00
2.a.	Le gouvernement publie-t-il des stratégies nationales ou sectorielles pour l'investissement public?	3	2
2.b.	Calcule-t-on le coût des stratégies ou plans nationaux ou sectoriels du gouvernement en matière d'investissement public?	3	2
2.c.	Les stratégies sectorielles prévoient-elles des objectifs mesurables pour le produit et le résultat des projets d'investissement?	3	2
3	Coordination entre le centre et les collectivités locales: y a-t-il une coordination effective entre les plans d'investissement de l'administration centrale et des collectivités locales?	2.33	2.00
3.a.	Y a-t-il des limites aux emprunts des administrations infranationales?	2	2
3.b.	Les dépenses en capital des administrations infranationales sont-elles coordonnées avec l'administration centrale?	3	2
3.c.	L'administration centrale compte-elle un système transparent et basé sur des règles pour effectuer des transferts en capital vers les administrations infranationales et pour fournir des informations actuelles sur ces transferts?	2	2
4	Partenariats public-privé: existe-t-il un dispositif transparent pour l'examen, la sélection et la supervision des projets de PPP?	2.33	1.00
4.a.	Le gouvernement a-t-il publié une stratégie pour les PPP et a-t-il établi des critères standard pour l'adoption de PPP?	2	1
4.b.	Une cellule spécialement chargée des PPP réalise-t-elle une évaluation financière des projets avant leur approbation?	3	1
4.c.	L'accumulation d'engagements explicites ou conditionnels des PPP est-elle systématiquement enregistrée et contrôlée?	2	1
5	Réglementation des entreprises d'infrastructure : existe-t-il un climat propice à la participation des entreprises privées et publiques à la construction d'infrastructures?	2.33	2.00
5.a.	Le cadre réglementaire encourage-t-il la concurrence sur le marchés des infrastructures économiques (par ex., énergie, télécommunications ou transports)?	3	2
5.b.	Existe-t-il des instances de réglementation indépendantes qui fixent les prix des infrastructures économiques à partir de critères économiques objectifs?	2	2
5.c.	L'administration supervise-t-elle les plans d'investissement des entreprises publiques d'infrastructure et assure-t-elle un suivi de leurs résultats financiers?	2	2
6	Budgétisation pluriannuelle : le gouvernement prépare-t-il des projections à moyen terme des dépenses en capital en tenant compte de l'intégralité des coûts?	2.33	2.00
6.a.	Les dépenses en capital des ministères font-elles l'objet d'une planification pluriannuelle?	3	2
6.b.	Existe-t-il des plafonds pluriannuels des dépenses en capital par ministère ou programme?	2	2
6.c.	Les projections de l'intégralité des coûts des grands projets d'investissement sur l'ensemble de leur cycle de vie sont-elles publiées?	2	2
7	Exhaustivité du budget : dans quelle mesure les dépenses en capital sont-elles effectuées dans le cadre du budget?	2.67	2.00
7.a.	Les dépenses en capital sont-elles pour l'essentiel effectuées dans le cadre du budget?	3	2
7.b.	Les projets d'investissement financés sur ressources extérieures sont-ils inclus dans la documentation budgétaire?	3	2
7.c.	L'information sur les transactions liées aux PPP est-elle incluse dans la documentation budgétaire?	2	N/A

8	Unité du budget : existe-t-il un processus budgétaire unifié pour les dépenses en capital et les dépenses courantes?	2.33	2.00
8.a.	Les budgets de dépenses courantes et de dépenses en capital sont-ils préparés en même temps?	2	2
8.b.	Le budget comprend-il des crédits pour les coûts récurrents liés aux projets d'investissement?	2	2
8.c.	La classification budgétaire et le plan comptable établissent-elles une claire distinction entre dépenses courantes et dépenses en capital, conformément aux normes internationales?	3	2
9	Évaluation des projets : les propositions de projets font-elles l'objet d'une évaluation systématique?	1.67	1.33
9.a.	Les projets d'investissement sont-ils soumis à une analyse normalisée de coûts avantages dont les résultats sont rendus publics?	1	1
9.b.	Existe-t-il une méthodologie standard et une structure d'appui centralisée pour l'évaluation des projets?	2	1
9.c.	Les risques sont-ils pris en considération dans l'évaluation des projets?	2	2
10	Sélection des projets : existe-t-il des critères et des institutions pour orienter la sélection des projets?	2.00	1.33
10.a.	Le gouvernement passe-t-il en revue les évaluations des grands projets avant de décider de les inclure dans le budget?	2	1
10.b.	Le gouvernement rend-il publics les critères standard de sélection des projets et y adhère-t-il?	2	1
10.c.	Le gouvernement maintient-il une liste de projets d'investissement approuvés à inclure dans le budget annuel?	2	2
11	Protection de l'investissement : les projets d'investissement sont-ils protégés durant l'exécution du budget?	3.00	2.00
11.a.	Le parlement a-t-il approuvé la totalité des crédits pour un projet lorsque celui-ci commence à être mis en œuvre?	3	2
11.b.	Évite-t-on de procéder à des transferts de crédits (virements) des dépenses en capital aux dépenses courantes en cours d'exercice?	3	2
11.c.	Les crédits de dépenses en capital non dépensés peuvent-ils être reportés sur les exercices suivants?	3	2
12	Disponibilité de financements: le financement des dépenses en capital est-il mis à disposition dans des délais opportuns?	2.00	1.33
12.a.	Les ministères/organismes peuvent-ils programmer et engager des dépenses sur des projets d'investissement à partir de prévisions de trésorerie fiables?	2	1
12.b.	Les fonds pour les crédits affectés à des projets sont-ils décaissés en temps opportun?	3	2
12.c.	Les financements extérieurs (des bailleurs de fonds) des projets d'investissement sont-ils intégrés dans la gestion de trésorerie et dans le CUT?	1	1
13	Transparence de l'exécution budgétaire: les principaux projets d'investissement sont-ils exécutés de manière transparente et soumis à un audit?	3.00	2.00
13.a.	Le processus de passation de marché applicable aux grands projets d'investissement est-il ouvert et transparent?	3	2
13.b.	Les grands projets d'investissement doivent-ils faire l'objet d'un suivi durant leur phase de mise en œuvre?	3	2
13.c.	Les projets d'investissement font-ils couramment l'objet d'audits ex post?	3	2
14	Gestion de la mise en œuvre des projets: les projets d'investissement sont-ils bien gérés et contrôlés durant leur phase de mise en œuvre?	2.00	1.67
14.a.	Les ministères ont-ils un dispositif effectif de gestion des projets?	2	2
14.b.	Le gouvernement a-t-il adopté des règles, procédures ou directives relatives aux ajustements des projets et appliquées de manière systématique à tous les grands projets?	2	2
14.c.	Le gouvernement réalise-t-il de manière systématique des revues et des évaluations ex post des projets dont la phase de construction a été menée à terme?	2	1
15	Suivi des actifs publics: la valeur des actifs est-elle correctement comptabilisée et communiquée dans les états financiers?	1.00	1.00
15.a.	Le stock, la valeur et l'état des actifs publics sont-ils régulièrement examinés?	1	1
15.b.	La valeur des actifs non financiers est-elle enregistrée dans le compte de patrimoine de l'État?	1	1
15.c.	L'amortissement des actifs corporels est-il comptabilisé dans les comptes de fonctionnement de l'État?	1	1