

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

DOCUMENT DE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE
ET ÉCONOMIQUE PLURIANNUELLE 2020-2022

NOTE DE PRESENTATION

SOMMAIRE

I.	SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIERE 2016-2019	4
I.1	Croissance et inflation sur la période 2016-2019	4
I.2	Finances publiques sur la période 2016-2018.....	4
I.3	Situation financière des sociétés et offices d'État sur la période 2016-2018	5
I.4	Situation financière des collectivités locales et de la sécurité sociale sur la période 2016-2018	6
II.	PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERES 2020-2022	7
II.1	Orientation globale de la politique économique 2020-2022.....	7
II.2	Priorités sectorielles pour 2020	7
II.3	Scénarii de croissance sur la période 2020-2022	8
III.	POLITIQUES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2020-2022.....	9
III.1	Orientations de la politique en matière de mobilisation de recettes	9
III.2	Orientations de la politique en matière de dépenses.....	9
IV.	POLITIQUE DE GESTION DES FINANCES LOCALES.....	10
V.	POLITIQUE DE GESTION DES ENTREPRISES ET OFFICES D'ÉTAT	11
VI.	POLITIQUE EN MATIÈRE DE SECURITE SOCIALE.....	11
VII.	STRATÉGIE D'ENDETTEMENT SUR LA PÉRIODE 2020-2022	12



I. SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE 2016-2019

I.1 Croissance et inflation sur la période 2016-2019

La croissance de l'économie béninoise s'est continuellement améliorée sur la période 2016-2018. Le taux de croissance s'est affiché à 6,7% en 2018 contre 5,8% en 2017 et 4,0% en 2016.

Cette accélération de la croissance de l'économie est principalement imputable à : i) une bonne tenue de la production de coton qui, depuis 2016¹, n'a cessé d'atteindre des niveaux records ; ii) une vitalité de l'activité dans le secteur des BTP et le secteur agro-industriel ; iii) un dynamisme au Port Autonome de Cotonou, en réponse aux réformes mises en œuvre par le Gouvernement. Par ailleurs, l'amélioration de la gouvernance économique et financière a permis de renforcer l'efficacité des régies financières dans la mobilisation des recettes publiques. Pour 2019, les prévisions tablent sur un taux de croissance économique de 7,6%.

Tableau 1 : Taux de croissance réels de 2016 à 2019

Année	2016	2017	2018	2019
Taux de croissance (%)	4,0	5,8	6,7	7,6
Contributions sectorielles (%)				
Secteur Primaire	2,1	1,5	1,5	1,6
Secteur secondaire	0,6	2,2	1,3	1,9
Secteur Tertiaire	1,3	2,1	3,9	4,1
Taux d'investissement (% du PIB)	21,0	25,6	27,8	29,6

Source : INSAE-DGAE, mai 2019

Au niveau des prix, il est noté une baisse du niveau général des prix de 0,8% en 2018, imputable à l'amélioration de la production vivrière. Globalement, l'inflation a été contenue dans la limite des 3,0% fixée dans le cadre de la surveillance multilatérale au sein des États membres de l'UEMOA.

I.2 Finances publiques sur la période 2016-2018

Les opérations financières de l'État ont été globalement marquées, sur la période 2016-2018, par une augmentation aussi bien des recettes que des dépenses. Le taux de pression fiscale est passé de 12,6% du PIB en 2016 à 14,1% du PIB en 2018 et le déficit budgétaire, dons compris, s'est établi à 4,0% du PIB en 2018 contre 6,0% du PIB en 2016.

¹ Selon l'AIC, la production de coton pour la campagne 2018/2019 s'établirait à 726 831 tonnes contre une prévision initiale de 700 000 tonnes et une réalisation de 597 968 tonnes pour la campagne 2017/2018.



En 2019, la Loi de Finances est équilibrée en ressources et en charges à la somme de 1 877,5 milliards FCFA. Elle table sur un déficit budgétaire, dons compris, de 2,7% du PIB, conforme aux critères de convergence de l'UEMOA.

Tableau 2 : Tableau d'équilibre de la Loi de Finances 2019 (en millions FCFA)

OPERATIONS BUDGETAIRES	RESSOURCES		CHARGES	
	LF 2018	LF 2019	LF 2018	LF 2019
Budget general	1 153 622	1 211 902	1 251 713	1 373 041
Recettes totales du budget général	1 106 341	1 137 600	-	-
Dépenses du budget général	-	-	1 154 361	1 264 289
Budget annexe et autres budgets	44 146	51 000	85 765	85 450
Comptes d'affectation spéciale	6 135	23 302	11 587	23 302
Solde Budgétaire Global			-98 091	-161 139
OPERATIONS DE TRESORERIE				
Besoin de financement			843 458	665 641
Charges de Trésorerie	-	-	745 367	504 502
Solde budgétaire global	-	-	98 091	161 139
Ressources de financement	1 001 834	665 641		
Produit des cessions d'actifs	-	-	-	-
Emission de dettes à moyen et long terme	173 991	243 209	-	-
Remboursement de prêts et d'avances du Trésor	497	137	-	-
Variation des dépôts des correspondants du Trésor	-	-	-	-
Tirage sur FMI	25 279	24 400	-	-
Autres ressources de trésorerie	802 067	397 895	-	-
Total Global de la Loi de Finances	2 155 456	1 877 543	1 997 080	1 877 543

Source : DGB-DGAE/MEF, avril 2019

I.3 Situation financière des sociétés et offices d'État sur la période 2016-2018

La situation financière des entreprises publiques sur la période 2016-2018 montre des performances reluisantes. Les sociétés d'État ont présenté des résultats nets positifs à tendance erratique, passant de 2,5 milliards FCFA en 2016 à 2,2 milliards FCFA en 2018. Quant aux offices d'État, leur résultat net, également positif, a connu une amélioration en passant de 2,4 milliards FCFA en 2016 à 9,9 milliards FCFA en 2018. Les chiffres disponibles montrent des charges de personnel maîtrisées, tant dans les sociétés que dans les offices.



Tableau 3 : Situation financière des sociétés et offices d'État sur la période 2016-2018 (en milliards FCFA)

Année	2016	2017	2018
Sociétés			
Produits	256,4	260,6	282
Charges	253,9	255,9	279,8
<i>Charges de personnel</i>	46,3	46,7	46,2
Résultat net	2,5	4,7	2,2
Offices			
Produits	107,1	112	115,7
Charges	104,8	107,3	105,8
<i>Charges de personnel</i>	24,6	27,6	27,8
Résultat net	2,3	4,7	9,9

Source : DGAE-DGPEP, avril 2019

I.4 Situation financière des collectivités locales et de la sécurité sociale sur la période 2016-2018

La situation financière des collectivités locales montre une progression de leurs recettes totales, tirées par les transferts, qui couvrent leurs charges. Les recettes sont passées de 62,3 milliards FCFA en 2016 à 79,4 milliards FCFA en 2018, soit une progression de 23,4%. Spécifiquement pour 2018, les transferts se sont accrus de 43,5% en passant de 31,0 milliards FCFA en 2016 à 44,5 milliards FCFA en 2018.

Tableau 4 : Evolution des recettes et dépenses totales des communes sur la période 2016-2018 (en milliards FCFA)

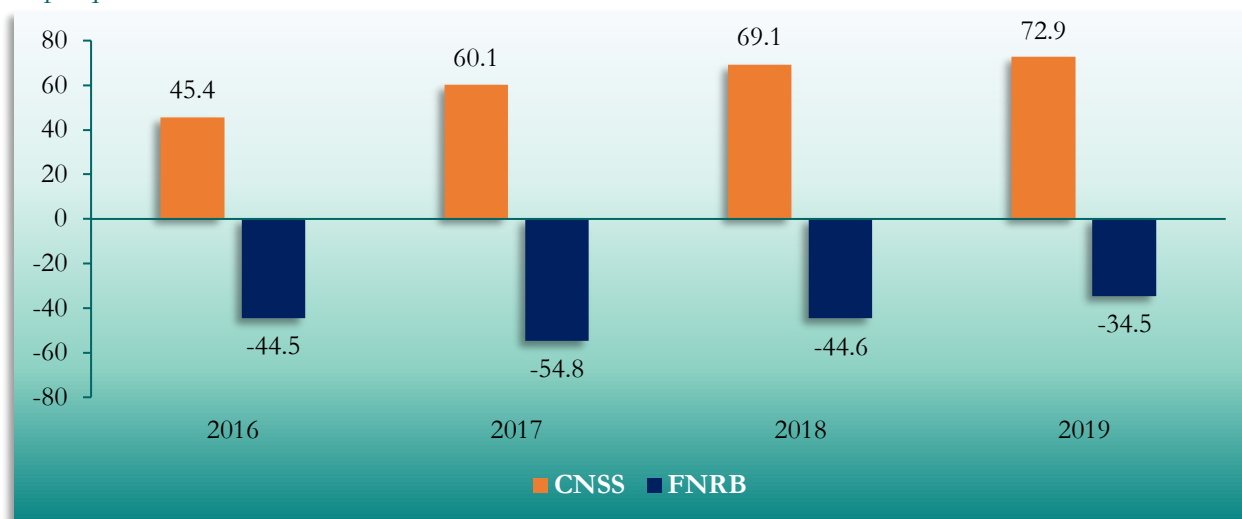
POSTE	2016	2017	2018*
Recettes totales dont :	62,3	67,9	79,4
Propres	31,3	31,5	34,7
Transferts	31,0	36,4	44,5
Dépenses totales dont :	67,3	68,0	64,6
Fonctionnement	37,3	35,4	29,6
Investissement	30,0	32,6	35,0

Source : CONAFIL, mai 2019. *Les données de 2018 sont provisoires.

En matière de sécurité sociale, les tendances semblent également favorables. Les excédents de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) s'accroissent dans le temps. Au niveau du FNRB, la tendance est à une amélioration continue du déficit.



Graphique 1 : Évolution des excédents de la CNSS et du déficit du FNRB de 2016 à 2019



Source : DGB, CNSS, février 2019

II. PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES 2020-2022

II.1 Orientation globale de la politique économique 2020-2022

La politique économique en 2020 sera conforme aux grandes options prises par l'État dans le Plan National de Développement 2018-2025, le Programme de Croissance pour le Développement Durable 2018-2021 et le Programme d'Actions du Gouvernement 2016-2021. A travers ces documents de politique, l'État affirme son engagement à amorcer la transformation structurelle de l'économie béninoise afin de la diversifier, la rendre plus productive et l'asseoir sur des bases plus stables et plus solides pour une amélioration substantielle des conditions des populations.

II.2 Priorités sectorielles pour 2020

Pour 2020, les priorités sont présentées suivant les différents secteurs et plus en détail dans le DPBEP 2020-2022 ainsi que dans son document annexe.

Au nombre des priorités, on note entre autres : i) la poursuite de l'opérationnalisation des Pôles de Développement ; ii) l'accélération de l'exécution des projets en cours visant globalement un bon maillage du territoire en fibre optique et la disponibilité de l'internet haut et très haut débit (PDI2T Phase 2, boucle Ouest, interconnexion des centres de recherche et des universités, interconnexion des établissements secondaires et interconnexion des établissements primaires) ; iii) la poursuite de la valorisation du potentiel touristique national ; iv) la construction des infrastructures de promotion de la culture (complexes culturels et sportifs, théâtre national, zénith de sept mille (7 000) places, etc.) ; v) la poursuite des actions visant la modernisation du réseau routier et du cadre de vie ; vi) le renforcement de la mise en œuvre de l'Assurance pour le

Renforcement du Capital Humain (ARCH) et des formations sanitaires ;
vii) l'opérationnalisation de la Cité Internationale de l'Innovation et du Savoir (CIIS) ;
viii) la réalisation de l'accès universel et durable à l'eau potable ; etc.

II.3 Scénarii de croissance sur la période 2020-2022

Les projections de croissance ont été réalisées suivant trois scénarii :

Le premier est le scénario tendanciel. Il suppose que l'économie continuera à croître suivant la tendance observée ces dernières années et prend en considération certains risques sur l'économie comme le risque sur les cours des matières premières, dont le coton et le pétrole, et ceux sur les conditions climatiques. Suivant ce scénario, le taux de croissance se stabiliserait autour de 6,7% à moyen terme.

Le second est le scénario de référence. Il est basé sur des conditions climatiques favorables et une évolution des cours des matières premières et de change conforme aux prévisions. Il suppose une accélération de la mise en œuvre du PAG, notamment dans son volet construction d'infrastructures socio-économiques, à partir de 2019, grâce aux actions concertées du Gouvernement et de ses partenaires privés. Dans ce scénario, le taux de croissance de l'économie s'établirait en moyenne autour de 7,6% en 2019 et à moyen terme.

Enfin, le troisième est le scénario optimiste. Il suppose des conditions climatiques, des évolutions des cours des matières premières et de change particulièrement avantageuses. Il est également basé sur une mise en œuvre rapide, mieux que prévue, des réformes économiques. Dans ce scénario, le taux de croissance dépasserait les 8,0% en 2020 et atteindrait 9,2% à l'horizon 2022.

Les sentiers de croissance décrits par les trois scénarii sont présentés dans le graphique 2.

Graphique 2 : Evolution du taux de croissance économique de 2017 à 2022 (%)



Source : DGAE, avril 2019



III. POLITIQUES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2020-2022

III.1 Orientations de la politique en matière de mobilisation de recettes

Objectif global : Sécuriser les ressources collectées et élargir l'assiette fiscale

Objectifs spécifiques :

- i) poursuivre la modernisation des structures, la simplification, l'automatisation et la dématérialisation des procédures ainsi que le renforcement des ressources humaines ;
- ii) renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales par, entre autres, l'amélioration du cadre législatif et réglementaire et la coopération sous régionale et internationale ;
- iii) poursuivre l'encadrement des dépenses fiscales par, entre autres : l'actualisation du Système Fiscal de Référence (SFR), la limitation des exonérations hors codes (Code Général des Impôts, Code des Douanes, Code des Investissements, Code Minier, Code Pétrolier, etc.) et l'analyse régulière de l'efficacité des exonérations accordées par l'État.

III.2 Orientations de la politique en matière de dépenses

Objectif global : Renforcer la qualité de la dépense publique

Objectifs spécifiques :

- i) prioriser la mise en œuvre des projets phares dans l'exécution des dépenses publiques ;
- ii) consolider et mettre à l'échelle les mesures sociales (ARCH, cantines scolaires, etc.) ;
- iii) renforcer l'aménagement du territoire à travers l'amélioration des ressources transférées aux communes ;
- iv) soutenir les actions de renforcement de la sécurité et de la défense ;
- v) assurer le financement des élections en 2020 et 2021 ;
- vi) œuvrer à la maîtrise du déficit budgétaire et du niveau d'endettement.

S'agissant spécifiquement de la masse salariale, l'État compte poursuivre son encadrement à travers notamment :

- ❖ la consolidation des mesures antérieures (recensement périodique des agents de l'État, bancarisation des avantages des agents de l'État, priorisation des secteurs



essentiels dans le recrutement des agents de l'État, paiement par virement bancaire des agents des postes diplomatiques et consulaires, etc.) ;

- ❖ la mise en place d'un nouveau système intégré de gestion des ressources humaines et de paie ;
- ❖ la prise en compte automatique des indices dus et le paiement sur la base de ces indices.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, l'État renforcera leur efficacité afin d'optimiser leur impact sur l'économie. A cet effet, les actions engagées concernent :

- la meilleure coordination des acteurs en vue de faciliter la bonne diffusion des informations sur les projets ;
- l'amélioration du cadre institutionnel de gestion des marchés publics et des PPP ;
- le développement des capacités techniques des acteurs ;
- l'amélioration de l'évaluation des coûts des projets ;
- le renforcement des études ex-ante et ex-post ;
- la mise en place des systèmes d'information intégrés et interfaces, etc.

Tableau 5 : Ratios clés des finances publiques sur la période 2020-2022 (% du PIB)

Année	2020	2021	2022
% du PIB			
Recettes totales	17,9	17,9	18,2
Recettes fiscales	14,9	14,9	15,2
Recettes non fiscales	3,0	3,0	3,0
Dépenses totales et prêts nets	21,3	20,7	23,0
Masse salariale	6,2	6,1	6,1
Investissement public	6,5	6,3	6,1
Contribution budgétaire à l'investissement	3,4	3,3	3,1
Solde budgétaire global, base ordonnancement, dons compris	-2,2	-1,5	-0,8
% des recettes fiscales			
Masse Salariale	41,7	41,1	40,1

Source : DPC/DGAE/MEF, avril 2019

IV. POLITIQUE DE GESTION DES FINANCES LOCALES

Les objectifs de la politique économique en ce qui concerne les collectivités locales à moyen terme se résument comme suit :

- i) contribuer à la réduction de la pauvreté, et à l'atteinte des ODD par un meilleur accès des populations locales aux services sociocommunitaires de base de bonne qualité et à la promotion de l'économie locale par la réalisation des



- infrastructures subséquentes (constructions des infrastructures scolaires, sanitaires, hydrauliques, assainissement, marchandes, etc.) ;
- ii) améliorer le taux de transfert des ressources financières aux collectivités locales pour la mise en œuvre des plans de développement communaux en vue de la satisfaction des besoins de base des communautés ;
 - iii) renforcer l'assistance-conseil des Services Déconcentrés de l'État aux communes ;
 - iv) renforcer le suivi, l'audit, le contrôle de la gestion et l'utilisation des fonds transférés et la mise en œuvre des sanctions.

V. POLITIQUE DE GESTION DES ENTREPRISES ET OFFICES D'ÉTAT

Objectif global : Renforcer les actions d'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques et des offices d'État

Spécifiquement, les actions de renforcement concernent :

- i) les réformes déjà en cours dont notamment (la mise en vigueur effective des contrats d'objectif pour les principales entreprises², l'affectation des commissaires aux comptes à l'ensemble des entreprises du portefeuille, l'amélioration du mode de désignation et d'évaluation des représentants de l'État dans les conseils d'Administration, le renforcement du contrôle interne budgétaire et comptable et la relecture des cadres légaux des entreprises et des offices d'État, etc.) ;
- ii) l'implication du secteur privé dans la gestion de certaines entreprises ou offices (Port Autonome de Cotonou, SBEE, mise en affermage de certains hôpitaux, etc.).

VI. POLITIQUE EN MATIÈRE DE SECURITE SOCIALE

Objectif global : Faire de la CNSS, dans l'espace CIPRES³, une institution de référence en matière de prévoyance sociale, dotée d'une culture de management orienté vers les résultats et assurer la pérennité du régime de retraite du FNRB. Spécifiquement pour la CNSS, l'État entend :

- i) moderniser le système d'information de la Caisse ;
- ii) créer de nouvelles agences pour rapprocher la Caisse de ses usagers clients ;

² 09 contrats d'objectif sont déjà finalisés sur 10.

³ CIPRES : Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale qui réunit 15 Pays.



- iii) élaborer et mettre en œuvre un plan de communication ;
- iv) mettre en œuvre des réformes systémiques et paramétriques pour maintenir l'équilibre financier des différentes branches de prestations ;
- v) diversifier les placements à travers un plan quinquennal d'investissement.

En ce qui concerne le FNRB, les actions de l'État viseront à :

- réaliser une étude actuarielle et financière du régime de retraite ;
- moderniser la gestion du régime par la refonte du système d'information, la dématérialisation du processus de gestion des pensions, la normalisation des procédures ;
- mettre en œuvre plusieurs réformes juridiques et institutionnelles à travers la relecture et la réécriture des textes régissant les pensions, la redéfinition claire des différentes branches ainsi que les sources de financement de chacune d'elles, la définition d'activités connexes pour diversifier les ressources du fonds, la proposition d'une structure organisationnelle et fonctionnelle du FNRB, la proposition d'un mode de gestion répondant aux normes internationales.

VII. STRATÉGIE D'ENDETTEMENT SUR LA PÉRIODE 2020-2022

Les options stratégiques du Gouvernement en matière d'endettement sur la période 2020-2022 resteront globalement cohérentes avec la stratégie d'endettement 2017-2021.

Ainsi, au plan extérieur, les axes de la politique se présentent ainsi qu'il suit :

- i) recourir prioritairement aux financements extérieurs concessionnels, notamment les emprunts multilatéraux hautement concessionnels afin de réduire les risques de refinancement et de taux d'intérêt, sans accroître le coût de la dette ;
- ii) recourir aux emprunts extérieurs libellés en euro afin de réduire l'exposition du portefeuille de la dette publique au risque de taux de change ;
- iii) diversifier la base des créanciers en recherchant des financements auprès des bailleurs de fonds non traditionnels en raison de la faiblesse des volumes de financement concessionnels. Lesdits financements seront mobilisés au cas par cas et serviront à réaliser des projets rentables.

Au plan intérieur, la stratégie est orientée vers une réduction progressive du recours aux bons de Trésor et une émission de titres de longue maturité sur le marché régional afin d'améliorer le profil de remboursement de la dette.

