



REPUBLIQUE DU BENIN



ASSEMBLEE NATIONALE

SEPTIEME LEGISLATURE

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE L'ANNEE 2017

RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DES ECHANGES

Objet : le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) 2018

Référence : Décret N°2017-303 du 21 juin 2017

Présenté par

Raphaël **AKOTEGNON**
Président de la Commission

Gérard **GBENONCHI**
1^{er} Rapporteur de la Commission

Juin 2017

Introduction

En prélude à l'étude du Budget Général de l'Etat, gestion 2018, le Gouvernement, par décret n° 2017-303 du 21 juin 2017, a transmis à l'Assemblée Nationale :

- le Document de Programmation Budgétaire, Economique et Pluriannuelle (DPBEP) ;
- les Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) ;
- les annexes et une note de présentation

à soumettre à un Débat d'Orientation Budgétaire, conformément aux dispositions de l'article 59 de la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances.

Le Président de l'Assemblée Nationale en a saisi la Commission des Finances et des Echanges quant au fond et la Commission du Plan, de l'Equipeement et de la Production pour avis.

Les différents documents d'orientation budgétaire ont fait l'objet d'étude aussi bien en Commission qu'en plénière.

❖ TRAVAUX EN COMMISSION SUR LE DOB

La Commission des Finances et des Echanges ainsi que celle du Plan, de l'Equipeement et de la Production, se sont conjointement réunies le vendredi 23 juin 2017 à 10 heures, à l'hémicycle au palais des gouverneurs à Porto-Novo, en présence du Gouvernement représenté par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Le rapport issu des travaux de cette commission s'articule autour des points ci-après :

- I. SYNTHESE DES DOCUMENTS TRANSMIS
 - A. Situation économique et financière sur la période 2014-2017 ;
 - B. Perspectives économiques et financières sur la période 2018-2020 ;
- II. DEROULEMENT DES TRAVAUX EN COMMISSION
 - A. Préoccupations et recommandations des députés ;
 - B. Conclusion et avis de la Commission.

I. SYNTHÈSE DES DOCUMENTS TRANSMIS

A. SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE SUR LA PÉRIODE 2014-2007

Cette partie présente la situation économique et financière nationale sur les trois (03) dernières années, après un bref aperçu de l'environnement économique aux plans international et sous régional.

A1. Situation économique sur la période 2014-2017

Sur le plan international, l'activité économique a été marquée par une décélération de la croissance économique qui est estimé à 3,1% en 2016 contre 3,2% en 2015 et 3,4% en 2014. Cette décélération est le fait d'un ralentissement de l'activité dans les pays avancés et d'une stagnation dans les pays émergents.

Pour 2017, les prévisions tablent sur une remontée de la croissance qui ressortirait à 3,5%, portée par un raffermissement des cours du pétrole.

En Afrique Subsaharienne, il est prévu une remontée modeste de la croissance économique qui devrait passer de 1,4% en 2016 à 2,6% en 2017. L'inflation quant à elle resterait supérieure à 10% en 2017 dans un petit nombre de grands pays d'Afrique Subsaharienne (Nigeria, Angola et Ghana), en raison des répercussions liées aux dépréciations monétaires.

Dans la zone UEMOA, la croissance économique s'établirait à 6,5% en 2017 contre 6,3% en 2016. Cette légère hausse attendue dans la plupart des Etats membres s'explique par une amélioration des performances dans tous les secteurs, en liaison avec la mise en œuvre des programmes nationaux de développement. L'inflation quant à elle ressortirait en dessous de la norme communautaire.

Sur le plan national, la conjoncture économique au premier trimestre 2017 a été marquée, entre autres, par une production cotonnière en nette progression, une hausse de l'indice global du chiffre d'affaires et un taux d'inflation ressorti négatif.

Ainsi, la production cotonnière enregistre un record pour la campagne 2016-2017 de 450 120 tonnes, soit une hausse de 67% par rapport à la campagne précédente.

Cette embellie de la production cotonnière impacte positivement l'ensemble des activités industrielles et de services rattachés au coton. L'amélioration de l'activité économique au cours du trimestre est imputable à toutes les branches d'activités à l'exception du commerce, de l'énergie, et des industries manufacturières.

Le taux de croissance économique projeté pour 2017 se situerait entre 5,4% et 6%. Le taux d'inflation mesuré par l'indicateur de convergence de l'UEMOA est de -1,2% inférieur à la norme communautaire de 3%.

A2. Situation financière sur la période 2014-2017

Les opérations financières de l'Etat ont été marquées par une légère hausse des recettes et un accroissement sensible des dépenses sur la période 2014-2017.

Globalement, le déficit budgétaire, dons compris, s'est affiché en moyenne à 5,4% du PIB sur la période 2014-2016, avec un pic en 2015 ressorti à 7,9% du PIB, au-dessus de la norme communautaire de 3% du PIB de l'UEMOA.

Les finances publiques en 2017 ont été principalement orientées vers la mise en œuvre des projets/programmes phares et prioritaires inscrits au Programme d'Action du Gouvernement (PAG). Dans ce contexte, l'Etat veille à la soutenabilité des finances publiques et à la viabilité de la dette, conformément aux orientations de sa stratégie d'endettement public.

B. Perspectives économiques et financières sur la période 2018-2020 ;

Cette partie présente les orientations économiques du budget de l'Etat, gestion 2018, avant d'aborder les perspectives économiques et financières 2018-2020.

B1. Orientations Economiques du Budget de l'Etat 2018

Les grandes orientations de la politique économique du Gouvernement s'inscrivent dans le cadre d'orientation du **Programme d'Actions du Gouvernement (PAG)** qui a retenu comme objectif global

2020. Du côté des dépenses, leur exécution sera orientée vers une réduction progressive du déficit budgétaire et l'amélioration des critères de convergence de l'UEMOA. Ainsi, le déficit budgétaire, dons compris, s'afficherait à 0,8% du PIB en 2020 contre 4,0% en 2018.

Au titre du Programme d'Investissement Public (PIP), pour la gestion 2018, le Gouvernement retient une enveloppe qui s'élève à 425,3 milliards de FCFA.

Sur le plan de la mobilisation des ressources pour l'année 2018, le Gouvernement entend poursuivre le renforcement de la mobilisation des recettes budgétaires au plan intérieur en vue de consolider la transition fiscale.

Au niveau des dépenses publiques, l'Etat axera sa politique sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des dépenses publiques, de façon à améliorer leur effet accélérateur sur l'économie.

En ce qui concerne la gestion des entreprises publiques et offices de l'Etat, le Gouvernement focalisera ses efforts sur l'amélioration de la gouvernance des dépenses publiques pour en faire des centres de profit.

En matière de sécurité sociale, l'accent sera mis sur l'amélioration de la qualité des prestations de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et la consolidation de sa situation financière. Au niveau du Fonds National des Retraites (FNRB), la mise en application de la loi n°2015-019 modifiant et complétant la loi n°86-14 du 26 septembre 1986, portant code des pensions civiles et militaires de retraite devrait favoriser l'amélioration progressive de la situation financière.

Sur le plan des finances locales, l'Etat entend accroître le volume des transferts au profit des communes, améliorer la qualité des dépenses des communes par le renforcement de l'assistance-conseil des services déconcentrés de l'Etat aux communes et des contrôles et audits par les corps de contrôle.

Quant à la stratégie d'endettement sur la période 2018-2020, elle sera orientée vers une réduction du coût de la dette et une

atténuation des risques y relatifs, notamment ceux de refinancement et de taux de change.

II- DEROULEMENT DES TRAVAUX EN COMMISSION

Après une présentation faite par le Ministre de l'Economie et des Finances sur la situation économique et financière actuelle ainsi que sur les perspectives 2018-2020, les députés ont eu des discussions sur les documents soumis à leur examen puis ont exprimé des préoccupations assorties de quelques recommandations.

A. Présentation des préoccupations et recommandations

Les députés présents à cette séance ont exprimé les observations et préoccupations suivantes :

1. les raisons de la transmission tardive des documents ouvrant le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) ;
2. la cohérence qui devrait exister entre les documents soumis pour le DOB (DPBEP, DPPD, annexes) et ceux qui seront examinés au cours de la session budgétaire ;
3. les mesures prises pour l'atteinte des objectifs de croissance visés dans le secteur primaire pour 2018 ;
4. les dispositions envisagées pour assurer la disponibilité et la transformation locale de nos matières premières souvent toutes exportées ;
5. les clarifications sur le contenu du programme de "Facilité Elargie de Crédit" (FAC) du FMI signé par le Bénin ;
6. les conséquences à tirer des prévisions budgétaires 2017 concernant notre pays faites par le FMI qui table sur un total de F CFA 1 695,452 milliards ;
7. la faiblesse des prévisions de remboursement au regard du montant élevé de dettes publiques annoncé ;
8. les mesures de rationalisation envisagées pour une meilleure gestion des finances publiques à tous les niveaux ;

9. le point de l'exécution à mi-parcours du budget de l'Etat, gestion 2017 ;
10. les mesures prises pour rendre effective l'augmentation prévue de la contribution des entreprises publiques au budget de l'Etat ;
11. les mesures envisagées pour améliorer la situation financière du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB) et rationaliser celle de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) ;
12. l'identification des projets phares retenus dans le PAG au titre de 2017 et 2018, avec leur niveau actuel d'exécution ;
13. les précisions sur les mesures déjà prises ou envisagées pour le développement effectif des autres filières agricoles hormis la filière coton ;
14. les rumeurs sur la fusion probable du FNRB et de la CNSS ;
15. la nécessité d'accroître le taux de transfert des ressources aux communes afin que celles-ci exercent les compétences légales à elles dévolues ;
16. la paralysie observée dans les ministères due au retard dans la validation de leur Plan de Travail Annuel (PTA) ;
17. les raisons de la fermeture quasi permanente du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) ;
18. les facteurs qui limitent la mise en œuvre effective des réformes engagées ;
19. les mesures envisagées pour lutter contre la fraude fiscale au niveau du port et des frontières ;
20. l'identification des facteurs ayant favorisé la bonne performance de la campagne cotonnière 2016-2017 ;
21. les raisons de la réduction de moitié, par rapport à 2017, du montant du programme d'investissement public (PIP) prévu pour 2018 (F CFA 425 milliards) ;

22. le point des emprunts obligataires levés avec leur utilisation ou affectation ;
23. les raisons de la lenteur des réformes dans le domaine du numérique ;
24. les mesures envisagées pour booster le trafic portuaire et sauver l'activité portuaire de son effondrement qui perdure ;

A toutes ces préoccupations, le Gouvernement a apporté des éléments de réponse qui sont annexés au présent rapport.

Eu égard à tout ce qui précède, les commissaires ont fait les recommandations suivantes à l'endroit du Gouvernement :

1. veiller à transmettre au Parlement les documents du DOB avant la fin de la première décade du mois de juin afin de permettre aux députés de mieux discuter des orientations retenues ;
2. opérer les changements nécessaires, tenant compte des réalisations en 2017 et de l'évolution de la conjoncture économique, pour retenir des prévisions 2018 respectant les principes de réalisme et de sincérité budgétaires ;
3. accorder une attention particulière au problème de chômage des jeunes ainsi qu'au volet social dans toute réforme ou restructuration envisagée ;
4. impulser le développement à la base en prenant des mesures d'orientation budgétaire favorables aux communes.

B. Conclusion et avis de la Commission

Après avoir examiné le contenu des différents documents et tenant compte des éléments de réponse du Gouvernement, les Commissaires retiennent que :

- en la forme, le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP), ses annexes ainsi que les Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) transmis par le Gouvernement, dans le cadre du Débat

d'Orientation Budgétaire, gestion 2018, sont conformes aux normes édictées par la Loi Organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances ;

- quant au fond, les commissaires proposent à la plénière d'inviter le Gouvernement à tenir compte les différentes préoccupations et recommandations exprimées, lors de l'élaboration du Budget de l'Etat, gestion 2018.

❖ PLENIERE SUR LE DOB

Le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) 2018 s'est déroulé à l'hémicycle au palais des gouverneurs à Porto-Novo, le vendredi 30 juin 2017, en présence du Gouvernement représenté par le Ministre d'Etat chargé du Plan et du Développement.

Après la présentation du rapport issu des travaux en Commission des Finances et des Echanges par le Président et le premier Rapporteur de ladite Commission, un débat général a été ouvert par le Président de l'Assemblée Nationale.

Dans l'ensemble, on note que la plupart des observations faites en commission sont revenues en plénière. En outre, les nouvelles observations et recommandations ci-après ont été faites :

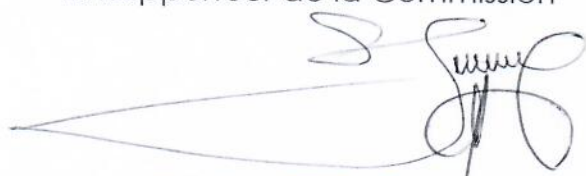
1. l'opportunité de prévoir une contribution de l'Etat concernant les coûts induits par les réformes du secteur du numérique ;
2. l'optimisation du Débat d'Orientation Budgétaire par la consultation des divers Partenaires Sociaux ;
3. les dispositions idoines prises pour atteindre effectivement le taux d'accroissement des recettes de l'ordre de 4% annoncé dans les perspectives 2018-2020 ;
4. les mesures prises pour améliorer la gestion des entreprises publiques afin que celles-ci contribuent réellement au budget de l'Etat ;
5. l'effectivité et l'accroissement du transfert des ressources aux Communes surtout au niveau du FADeC Investissement ;

6. la réhabilitation des infrastructures ferroviaires pour redynamiser le trafic intérieur et amoindrir la dégradation de nos routes.

Telle est, Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances, la substance des observations et recommandations issues du Débat d'Orientation Budgétaire 2018.

Porto-Novo, le 30 juin 2017

le Rapporteur de la Commission



Gérard GBENONCHI

le Président de la Commission



Raphaël AKOTEGNON