



PRÉSIDENCE  
DE LA RÉPUBLIQUE  
DU BÉNIN



# PROGRAMME D' ACTIONS DU GOUVERNEMENT 2016 - 2021

- 1. Résumé exécutif**
- 2. Cadre d'orientation**
- 3. Note sur le cadrage macroéconomique**
- 4. Schéma de financement**
- 5. Mécanismes de mise en œuvre et de suivi**

Version du 26.10.16

## 1. RESUME EXECUTIF

### **UN PROGRAMME AMBITIEUX POUR UN NOUVEAU DEPART**

1. Le bilan de vingt-cinq (25) années de démocratie et de libéralisme économique révèle que le Bénin, malgré son potentiel, présente de lents progrès vers l'atteinte des résultats de développement durable (économique, social, environnemental et jouissance des libertés individuelles). La situation de la pauvreté demeure préoccupante avec 40,1% de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté monétaire et l'Indicateur de Développement Humain (IDH) est estimé à 0,48 en 2015 classant le Bénin au 166ème rang sur 177. La gouvernance du pays dans ses différentes dimensions est marquée par des faiblesses notoires en termes d'efficacité, de transparence et de redevabilité. De sérieuses déficiences ont été notées au niveau de la capacité à définir et à mettre en œuvre les politiques publiques optimales.
2. Une nouvelle ère de gouvernance de l'action publique a été lancée avec l'élection du Président Patrice TALON en avril 2016, sur la base de son programme de société « Le Nouveau Départ ». Le Chef de l'Etat a clairement affiché son ambition d'engager des réformes profondes pour impulser une nouvelle dynamique dans le pays ; **« L'urgence, est donc aux réformes politiques, à la restructuration de l'économie nationale, à la reconstitution du tissu social en redonnant confiance à nos citoyens et la restauration de la crédibilité de notre pays »** a-t-il indiqué dans son discours d'investiture le 06 Avril 2016.
3. En lien avec cette vision du Chef de l'Etat, le Gouvernement a fait le choix d'améliorer la gouvernance dans toutes ses dimensions : politique, administrative et économique et d'engager des réformes audacieuses pour plus d'efficacité économique, plus de justice dans l'accès aux services publics, aux ressources et aux opportunités, plus de confiance entre les collectivités, les entreprises et les personnes et plus de participation des populations dans un système démocratique ouvert et transparent. La démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance seront consolidés à travers une réforme institutionnelle et politique globale visant à construire un véritable équilibre structurel et fonctionnel des

institutions de la République. L'objectif étant de « **rétablir un Etat respectueux des principes de la démocratie** ».

4. Le Gouvernement engagera, à cet effet, les actions et réformes audacieuses pour « **Relancer de manière durable le développement économique et social du Bénin** ». Le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) pour le quinquennat est élaboré dans ce contexte. Le PAG se fonde également sur les réflexions sur l'Agenda 2030 pour le développement (ODD) ainsi que les conclusions et recommandations de l'accord de Paris sur les changements climatiques (CoP21).
5. Le PAG définit les actions à mener au cours du mandat de cinq (5) ans en vue de réaliser les objectifs du Gouvernement. Dans une démarche cohérente et inclusive, il intègre les engagements contenus dans le projet de société du candidat consolidés par les constats faits après la prise de fonction, les orientations stratégiques à moyen et long termes et les actions phares. Le PAG se décline à travers des reformes, des projets phares et des projets prioritaires planifiés sur la période. Il sera l'instrument unique de pilotage de l'action gouvernementale et servira pour la programmation des activités des Ministères ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre du Budget de l'Etat.
6. Le Gouvernement a retenu de fonder ses actions au cours du quinquennat 2016-2021 sur trois (3) piliers et sept (7) axes à savoir :
  - **Consolider la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance** : Ce pilier couvre deux axes d'intervention : a) Renforcement des bases de la démocratie et l'Etat de droit et b) Amélioration de la gouvernance.
  - **Engager la transformation structurelle de l'économie** : Les objectifs poursuivis dans ce domaine se déclinent en trois axes : a) Assainissement du cadre macroéconomique et maintien de la stabilité ; b) Amélioration de la croissance économique ; c) Amélioration des performances de l'éducation.
  - **Améliorer les conditions de vie des populations** : l'intervention dans ce domaine comporte deux axes : a) Renforcement des services sociaux de base et protection sociale ; b) Développement équilibré et durable de l'espace national.

7. Les objectifs poursuivis à travers les actions visant à **consolider la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance** se déclinent en cinq volets : i) renforcer l'indépendance et la célérité du système judiciaire national, ii) assurer la liberté et l'accès équitable de tous aux organes de la presse, iii) dynamiser et moderniser l'administration publique, iv) renforcer la sécurité intérieure et la défense du territoire national par une protection adéquate des biens et des personnes, v) et faire de la diplomatie un véritable instrument au service du développement. Il s'agira notamment de réviser la Constitution du 11 décembre 1990, de réformer le système partisan et de mettre en place des instruments juridiques favorables au développement humain, social et économique. L'amélioration de la gouvernance administrative est l'une des priorités dans ce domaine.
8. Pour relever le défi de la transformation structurelle de l'économie béninoise, le Gouvernement se concentrera sur trois (3) principaux axes : i) l'assainissement du cadre macroéconomique et le maintien de sa stabilité ; ii) l'amélioration de la croissance économique et iii) l'amélioration des performances de l'éducation. Le Gouvernement conduira les réformes structurelles pour renforcer le système de gestion des finances publiques et améliorer l'environnement des affaires. Des investissements massifs seront effectués dans l'agriculture, le tourisme et la culture, l'économie numérique et les TICs, l'énergie, les infrastructures de transport et les unités de transformation. Plus de six mille (6 000) milliards d'investissements sont prévus pour les projets phares devant concourir à l'amélioration de la croissance économique. En relation avec les ambitions économiques du pays, le Gouvernement compte reconstruire le système éducatif, (i) bâtir une nouvelle gouvernance du secteur basée essentiellement sur une dépolitisation de l'administration de l'éducation et une amélioration de la qualité de l'enseignement, (ii) adapter l'enseignement aux besoins du pays et des entreprises, (iii) assurer la qualité de l'éducation et (iv) renforcer la recherche scientifique. A l'appui, doté de capital humain performant d'ici à 2021, le Bénin serait une plateforme d'excellence du « Savoir et de l'Innovation ».
9. En ce qui concerne **l'amélioration des conditions de vie des populations**, le Gouvernement s'engage à opérationnaliser rapidement une nouvelle politique de protection sociale et d'accès aux services sociaux de base pour tous les citoyens.

En particulier, l'Etat prendra en charge la protection sociale des plus démunis et mettra en place une politique de micro crédit au profit des populations en réponse aux besoins réels de financement des activités génératrices de revenus. A cet effet, il s'attèlera à atteindre les principaux objectifs ci-après : (i) renforcer la protection sociale et la solidarité (assurance maladie et retraite), (ii) réorganiser le système de santé pour une couverture sanitaire plus efficace, (iii) assurer l'accès des populations à l'eau potable et à l'énergie électrique, (iv) mettre en place une réelle politique de soutien aux artisans par la formation et l'accès au financement approprié de leurs besoins, v) mettre en place un dispositif pour la promotion des vocations et talents artistiques. Le Gouvernement envisage également, une intervention significative en matière d'aménagement équilibré et durable de l'espace national en lien avec les Objectifs de Développement Durable (ODD). Deux pistes d'intervention sont privilégiées sous cet axe : (i) l'amélioration du cadre de vie et du développement durable et (ii) l'approfondissement de la décentralisation et la déconcentration. La réalisation de grands projets urbains dont le coût est estimé à environ mille six cent (1 600) milliards de FCFA constitue les chantiers phares pour améliorer le cadre de vie des populations et servir de levier au décollage économique.

10. Le PAG est ainsi bâti sur le choix du scénario de « Décollage », un scénario volontariste et ambitieux qui induit la transformation structurelle de l'économie béninoise. Le coût total du PAG est estimé à neuf mille trente-neuf (9 039) milliards de FCFA dont huit cent quatre-vingt-neuf (889) milliards déjà acquis, ce qui fait ressortir un besoin de financement de huit mille cent cinquante (8 150) milliards. Le portefeuille de projets inscrits au PAG comprend 45 projets phares estimés à six mille neuf cent quinze (6 915) milliards de FCFA que le Gouvernement a l'ambition de démarrer quasi-simultanément.

11. Sur le plan macroéconomique, le plan d'investissement du PAG vise à faire passer le taux d'investissement de 18,8% du PIB en 2016 à 34% en moyenne pour les cinq (5) ans avec un pic de 45% en 2019. Ces niveaux d'investissement permettront d'atteindre au minimum un taux de croissance moyen de 6,5% sur le quinquennat. L'ensemble de ces interventions permettra la création d'environ 500.000 emplois directs et induits sur la période. Ainsi, en addition aux impacts des volets sociaux

du PAG, il est attendu une amélioration significative des conditions de vie des populations notamment les plus démunies.

12. Pour financer le PAG, le Gouvernement a fait le choix de mobilisation des ressources du secteur privé au moyen de Partenariat-Public-Privé (PPP). La contribution des partenaires du secteur privé est prévue à hauteur de 71% du financement des projets phares. L'Etat contribuera à l'effort d'investissement à la faveur de l'accroissement des recettes intérieures afin d'impulser une véritable relance économique. Le recours aux prêts concessionnels ou semi concessionnels auprès des PTFs et l'utilisation optimale des ressources mobilisables sur le marché régional en lien avec une gestion efficace de la dette publique constituent les autres axes de la stratégie de financement. Ainsi, le modèle de développement économique choisi est basé sur la rigueur de la gouvernance et les PPP. L'Etat s'emploiera désormais à utiliser son potentiel comme levier pour la mobilisation par le secteur privé des ressources financières nécessaires aux investissements pertinents.
13. En optant pour le scénario de « Décollage », le Gouvernement compte se donner tous les moyens nécessaires pour une mise en œuvre efficace et efficiente basée sur la Gestion Axée sur les Résultats de Développement. A cet effet, un cadre institutionnel de suivi et de coordination du PAG a été adopté. Ce cadre est structuré autour des organes ci-après : i) le Conseil des Ministres (CM) qui donne les orientations générales, examine et approuve les rapports d'exécution, (ii) le Comité de Suivi des Projets Phares (CSPP) sous la supervision du Président de la République, (iii) le Comité de Suivi et d'Evaluation (CSE) sous la supervision du Ministre d'Etat en charge du Plan et du Développement, (iii) et les Comités Sectoriels de Suivi (CSS) présidés par les Ministres. Ce dispositif vise essentiellement à réduire les principaux facteurs de risque identifiés qui concernent la lenteur dans les réformes, la faible mobilisation des ressources financières, la faible capacité d'absorption des ressources, l'insuffisance des capacités des ressources humaines, la lenteur de l'administration publique et les procédures inopérantes.

14. De plus, en vue de créer les conditions favorables à la réalisation de cet ambitieux programme, des agences autonomes d'exécution des actions et réformes définies par les Ministères sectoriels seront créées pour la mise en œuvre des projets relatifs aux chantiers phares du PAG. Cette option permet d'accroître les capacités d'absorption des investissements pour faciliter et accélérer la réalisation des projets au profit des populations. La coordination de la supervision des opérations placées sous la conduite des agences sera assurée par le Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) de la Présidence de la République. Ainsi, le dispositif en place pour le succès de cet ambitieux programme prévoit la mise en place d'une gouvernance efficace des projets et d'instances de suivi de l'exécution avec une forte implication des hautes autorités et une mobilisation de tous les acteurs.

*Enfin, il convient de rappeler cette conviction forte exprimée par M. Patrice TALON, Président de la République, lors de la présentation de son projet de société :*

***« Notre pays va mal sur tous les plans. Cependant, nous sommes capables de renverser cette tendance et de vaincre la fatalité. Pris individuellement, les Béninois sont remplis de talents et de dynamisme. Une équipe de dirigeants bien inspirés et compétents serait donc capable de mettre en œuvre avec succès, un programme de relance rapide de notre développement dans un environnement apaisé de démocratie et de liberté ».***

## 2. CADRE D'ORIENTATION

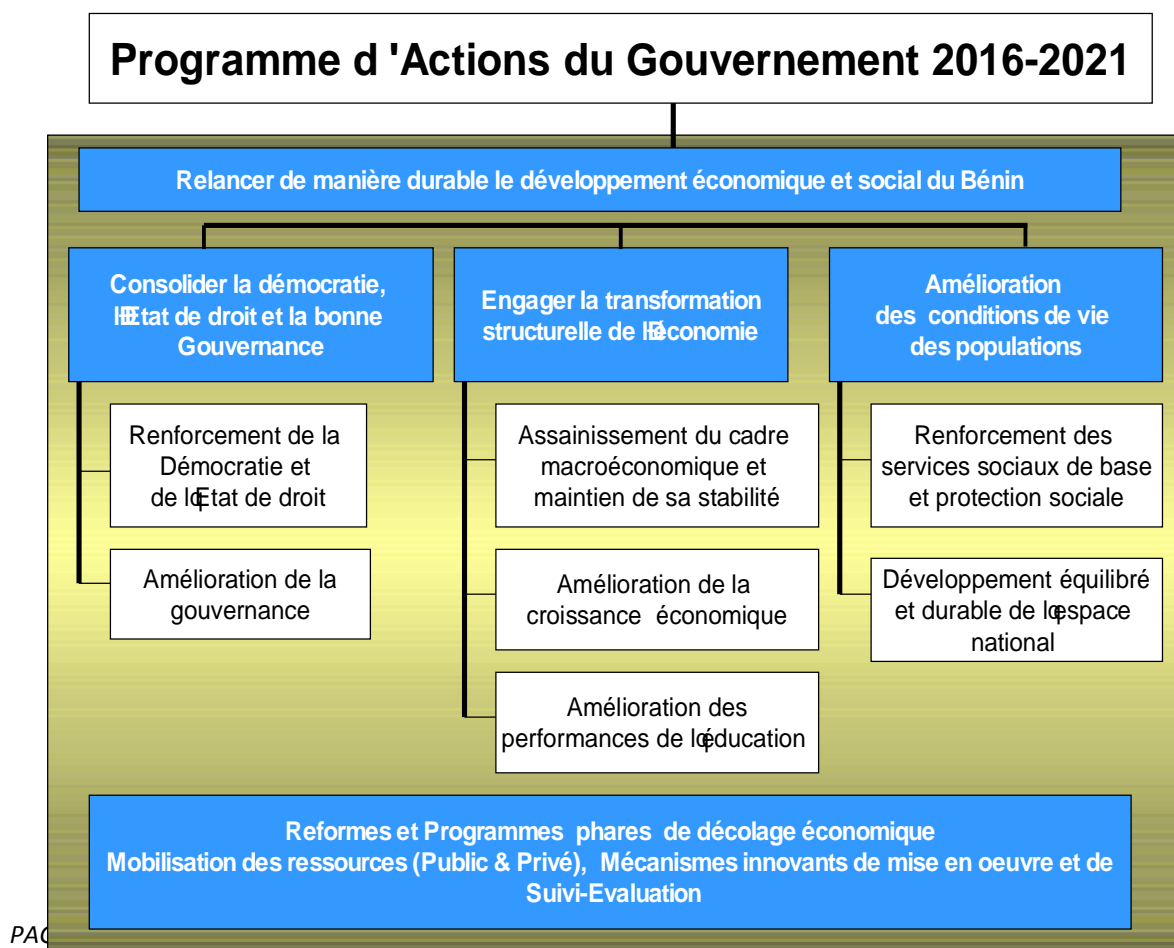
Les orientations stratégiques tirent leurs sources de la vision proposée par le Président de la République dans son Programme « **Le Nouveau Départ** ». Toutefois, l'évolution récente de l'économie, la conjoncture régionale et internationale ainsi que les engagements internationaux du pays, les ODD notamment ont été pris en compte.

A cet effet, le Gouvernement a retenu, pour guider son action pour le quinquennat 2016-2021, trois (3) orientations stratégiques à savoir :

- **Consolider la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance (Pilier 1)**
- **Engager la transformation structurelle de l'économie (Pilier 2)**
- **Améliorer les conditions de vie des populations (Pilier 3)**

Les trois piliers du PAG permettront, par leurs synergies et leurs effets convergents et cumulatifs, de créer les conditions de la relance durable du développement économique et social du pays.

Ces trois (3) piliers constituent le premier niveau du PAG. Ils se déclinent en sept (7) axes correspondant aux domaines prioritaires (second niveau du PAG). Les actions phares de la période de programme ressortent au troisième niveau.





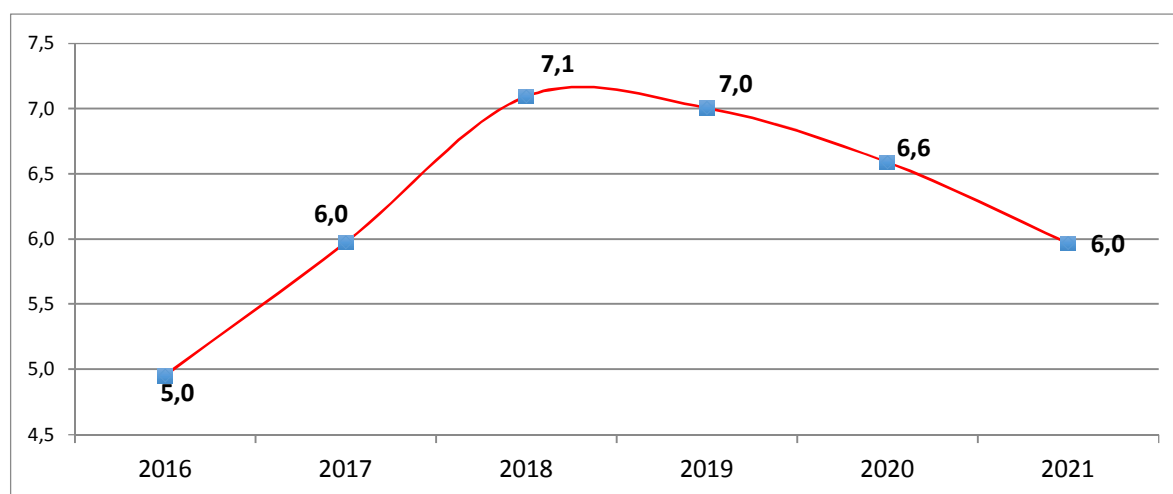
### 3. NOTE SUR LE CADRAGE MACROECONOMIQUE

La présente note analyse l'impact de la mise en œuvre du Programme National d'Investissement (PNI) de la période 2017 à 2021 sur le cadre macroéconomique. Elle rappelle dans un premier temps les résultats des simulations de l'impact du programme sur la croissance économique avant de présenter la synthèse des indicateurs macroéconomiques.

#### 3.1 Impact du Programme National d'Investissement sur la croissance

Sur la base d'une enveloppe de 9 039 milliards FCFA, les simulations<sup>1</sup> montrent que la mise en œuvre du Programme impacterait positivement le taux de croissance économique qui resterait soutenu autour d'une moyenne de 6,5%.

Graphique 1 : Evolution du taux de croissance nominal (%)



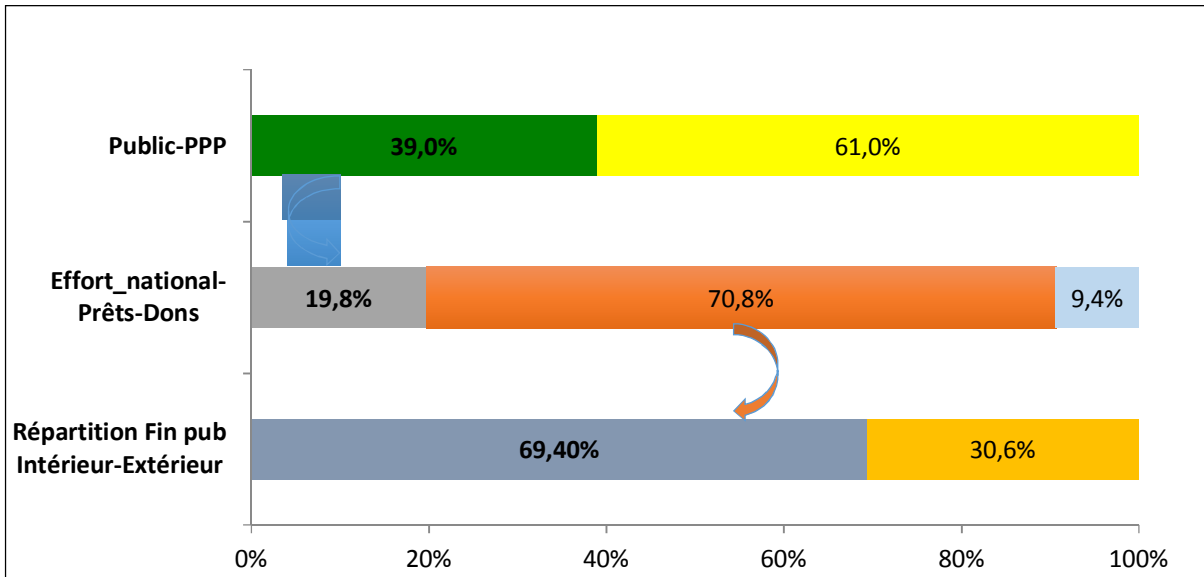
Source : INSAE, DGAE

#### 3.2 Résultats du cadrage macroéconomique

Le cadrage macroéconomique du PNI s'est fondé sur le schéma de financement dont la structure, en moyenne annuelle sur les cinq (05) ans, est présentée au graphique 2.

<sup>1</sup> La méthode utilisée est celle de la Matrice de Comptabilité Sociale.  
PAG – V 261016 / BAI

Graphique 2 : Structure de financement



En valeur, le tableau de financement table sur un montant d'environ 3 529 milliards FCFA au titre du financement public, hors PPP et 5 510 milliards FCFA au titre du financement privé tel que précisé dans le tableau 1.

Tableau 1 : Schéma de financement du PNI

	Total	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Public hors PPP</b>	<b>3 529</b>	<b>808,0</b>	<b>727,1</b>	<b>718,5</b>	<b>700,4</b>	<b>575,2</b>
Contribution Budgétaire et Emprunt obligataire	2 450	575	524	497	484	370
Prêts	750	173	136	150	145	146
Dons	330	60	67	71	71	60
<b>PPP</b>	<b>5 510</b>	<b>341</b>	<b>967</b>	<b>1 919</b>	<b>1 945</b>	<b>337</b>
<b>Total (2017-2021)</b>	<b>9 039</b>	<b>1 149</b>	<b>1 694</b>	<b>2 638</b>	<b>2 645</b>	<b>912</b>

Source : DGAE

Sur cette base, le déficit budgétaire, dons compris, devrait atteindre 12% en 2017 mais devrait revenir progressivement dans la norme communautaire de 3% en fin de période.

Le non-respect de ce critère de convergence sur les premières années de mise

en œuvre du programme se justifie par la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre des investissements structurants susceptibles d'accélérer la transformation structurelle de l'économie, mettre l'économie sur un sentier de croissance accéléré et améliorer les conditions de vie des populations.

S'agissant du taux d'endettement sur la période, il devrait s'accroître en lien avec les besoins importants de ressources pour financer les investissements structurants envisagés. Toutefois, il devrait s'établir en moyenne à 62% en dessous de la norme communautaire de 70%.

Le tableau 2 présente la synthèse des résultats du cadrage macroéconomique.

Tableau 2 : Synthèse des indicateurs macroéconomiques

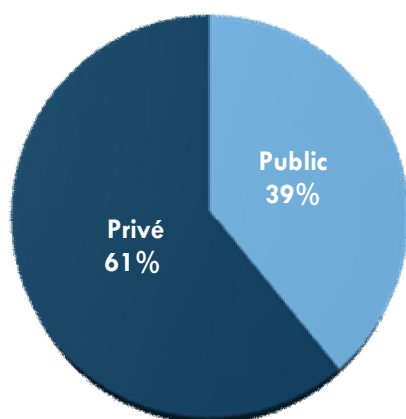
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PIB en milliards de FCFA	5 002,2	5 274,3	5 663,3	6 190,4	6 769,9	7 379,4	7 990,2
<i>Variations en %</i>							
P.I.B. au prix de 2007	5,0	5,0	6,0	7,1	7,0	6,6	6,0
<b><i>Ratios en % du P.I.B</i></b>							
<b>Taux d'investissement</b>	<b>22,4</b>	<b>18,8</b>	<b>32,7</b>	<b>34,6</b>	<b>44,9</b>	<b>41,3</b>	<b>16,4</b>
Public	7,5	6,3	15,2	12,5	10,6	9,5	7,2
Privé	14,9	12,5	17,5	22,1	34,3	31,8	9,2
<b>Solde Epargne - Investissement</b>	<b>-6,8</b>	<b>-6,3</b>	<b>-15,1</b>	<b>-18,8</b>	<b>-19,1</b>	<b>-17,6</b>	<b>-11,1</b>
<b>Recettes totales</b>	<b>16,4</b>	<b>16,1</b>	<b>15,6</b>	<b>16,1</b>	<b>16,2</b>	<b>16,2</b>	<b>16,1</b>
Recettes fiscales	14,3	14,1	13,8	14,3	14,4	14,5	14,4
Recettes non fiscales	2,1	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
<b>Dépenses totales</b>	<b>24,8</b>	<b>21,0</b>	<b>29,5</b>	<b>26,0</b>	<b>23,5</b>	<b>21,8</b>	<b>19,0</b>
Masse salariale	6,9	6,5	6,2	5,9	5,5	5,1	4,8
Investissement public	7,5	6,3	15,2	12,5	10,6	9,5	7,2
Intérêts sur la dette	0,7	1,6	1,8	1,7	2,0	2,1	2,3
<b>Déficit global (base ordonnancement, dons compris) PAG</b>	<b>-7,9</b>	<b>-3,9</b>	<b>-12,5</b>	<b>-7,7</b>	<b>-6,0</b>	<b>-4,3</b>	<b>-2,1</b>
<b>Encours de la dette intérieure et extérieure sur PIB</b>	<b>41,6</b>	<b>50,0</b>	<b>58,2</b>	<b>62,9</b>	<b>63,1</b>	<b>62,0</b>	<b>61,3</b>

Source : DGAE, Octobre 2016

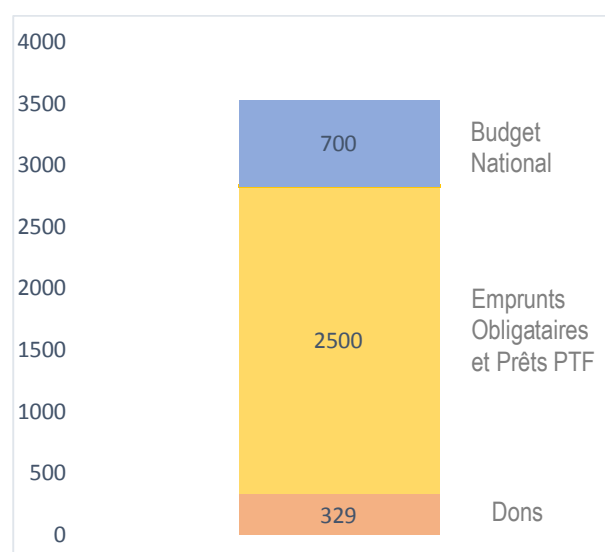
## 4. SCHEMA DE FINANCEMENT

Le modèle de développement économique retenu par le Gouvernement est basé sur un partenariat fort avec le secteur privé. A cet effet, pour un montant total de 9 039 milliards, il est attendu un financement privé (PPP) de 5 510 milliards, soit 61% des investissements ; la contribution du secteur public s'élève à 3 529 milliards (39%).

Structure de financement du PAG



Répartition des sources de financement



Décomposition du financement public

Ce choix du Gouvernement induit un accroissement du taux d'endettement et une accentuation du déficit budgétaire pendant les premières années de mise en œuvre du PAG, mais se justifie par la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre des investissements structurants susceptibles d'accélérer la transformation structurelle de l'économie pour la relance de la croissance et l'amélioration des conditions de vie des populations. La majeure partie de la dette à mobiliser servira au financement des investissements productifs générateurs de revenus pouvant assurer le service de la dette.

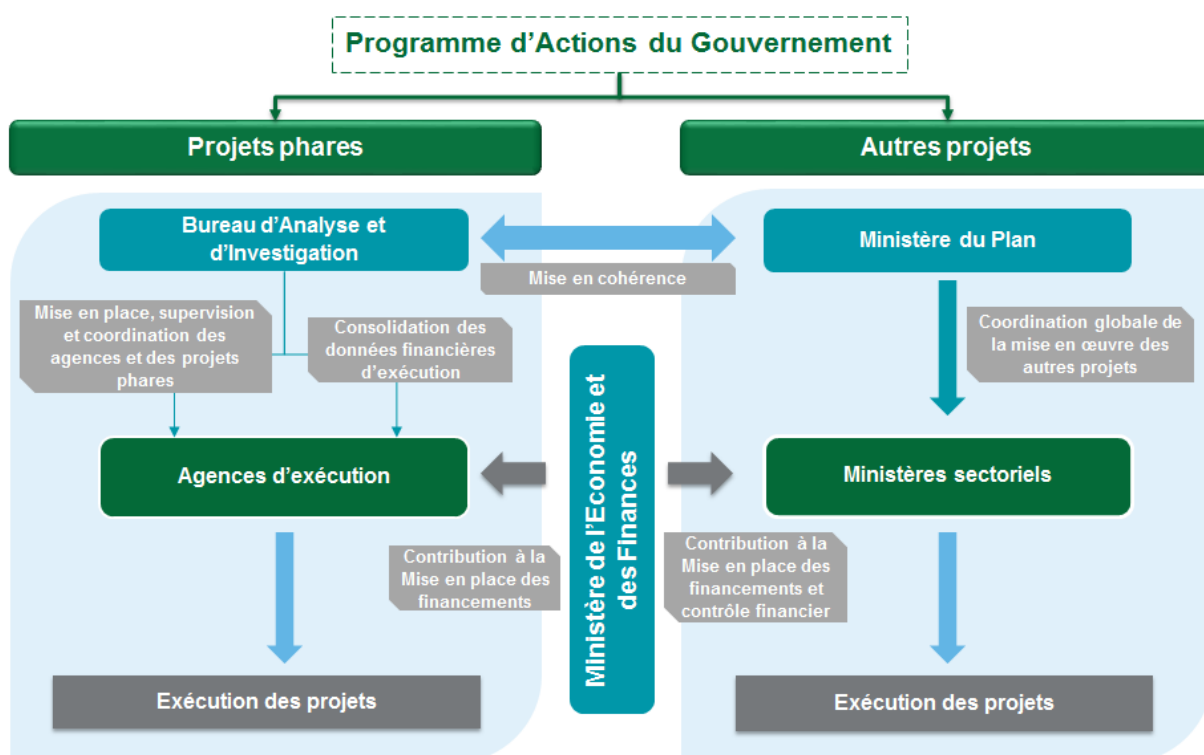
## 5. MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

### 5.1 Mécanismes d'exécution

Les orientations générales en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes et projets du PAG sont données par le Conseil des Ministres.

Deux mécanismes distincts sont retenus pour la mise en œuvre des projets :

- la mise en œuvre des projets phares à travers des agences autonomes d'exécution,
- et la mise en œuvre des autres projets prioritaires à travers le système classique de gestion des projets.

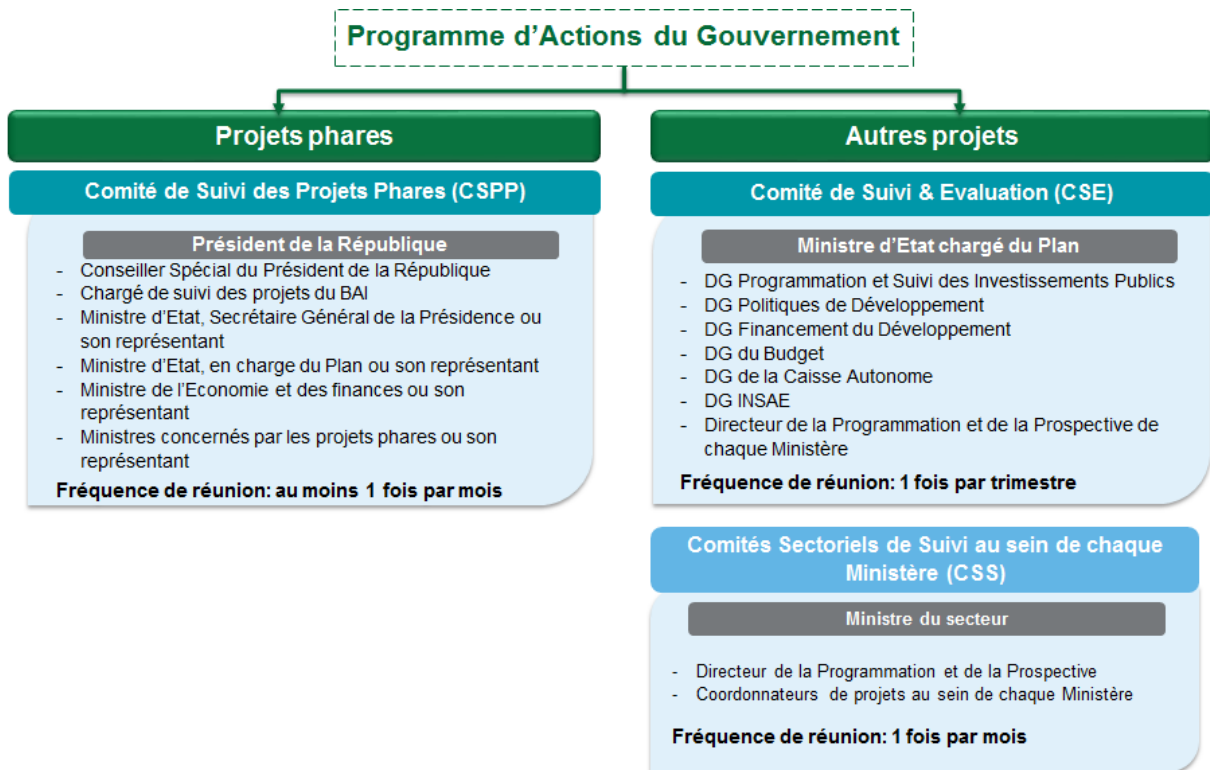


### 5.2 Cadre de suivi et d'évaluation

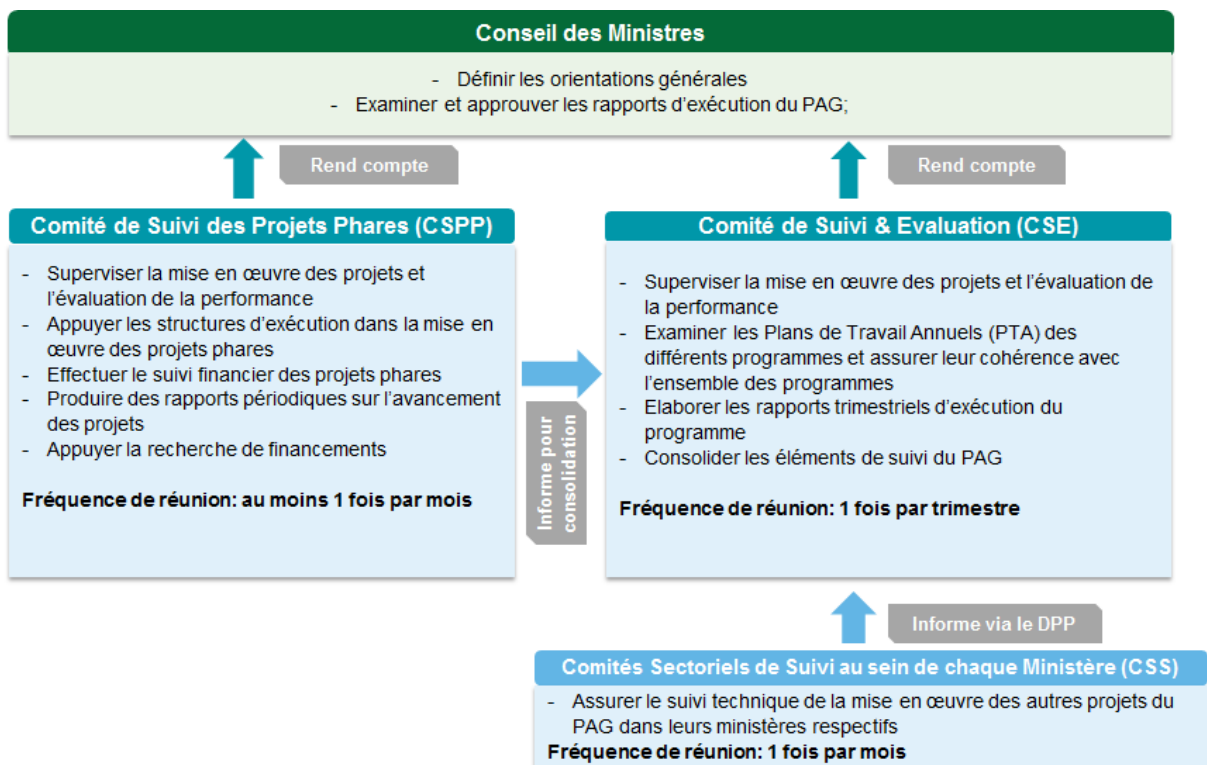
#### Composition et rôle des instances de Suivi-évaluation

Le suivi de la mise en œuvre du Programme d'Actions du Gouvernement sera réalisé à travers les quatre organes ci-après : le Conseil des Ministres (CM) qui donne les orientations générales, examine et approuve les rapports

d'exécution, le Comité de Suivi et d'Evaluation (CSE), le Comité de Suivi des Projets Phares (CSPP) et les Comités Sectoriels de Suivi (CSS).



### Rôles des instances de suivi de l'exécution



**Le Conseil des Ministres (CM)** définit les orientations générales du PAG, examine et approuve les rapports d'exécution.

**Le Comité de Suivi des Projets Phares (CSPP)** supervise et accompagne l'exécution des projets phares du quinquennat pour assurer leur réalisation effective. A cet effet, il est chargé de :

- Superviser la mise en œuvre des projets et l'évaluation de la performance ;
- Appuyer les structures d'exécution dans la mise en œuvre des projets phares ;
- Effectuer le suivi financier des projets phares ;
- Produire des rapports périodiques sur l'avancement des projets ;
- Appuyer la recherche de financements.

Il se réunit au moins une fois par mois et est présidé par le Président de la République. Le CSPP rend compte au Conseil des Ministres et informe le CSE des résultats de ses travaux.

**Le Comité de Suivi et d'Evaluation (CSE)** supervise et coordonne la mise en œuvre des autres projets prioritaires et veille à la consolidation des données d'exécution du PAG. A cet effet, il est chargé de :

- Superviser la mise en œuvre des projets et l'évaluation de la performance ;
- Examiner les Plans de Travail Annuels (PTA) des différents projets et assurer leur cohérence avec l'ensemble du programme ;
- Examiner les rapports trimestriels d'exécution des projets ;
- Consolider les éléments de suivi du PAG.

Il se réunit une fois par trimestre, rend compte au Conseil des Ministres et est présidé par le Ministre d'Etat chargé du Plan et du Développement.

**Le Comité Sectoriel de Suivi (CSS)** assure le suivi technique de la mise en œuvre des autres projets du PAG dans leurs ministères respectifs.

Il se réunit une fois par mois et informe le CSE via le Directeur de la Programmation et de la Prospective du Ministère.