



BÉNIN

RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE—ÉVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS – PIMA ET PIMA CHANGEMENTS CLIMATIQUES.

Novembre 2023

Le présent rapport d'assistance technique sur le Bénin a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, en Juin 2023.

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**



RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

BÉNIN

Évaluation de la gestion des investissements
publics – PIMA et PIMA Changements
Climatiques

JUIN 2023

Préparé par

Claude Wendling, Sylke von Thadden-Kostopoulos, Philippe Lonné, Pierre Roumegas, Sidiki Traoré et Marie-Christine Uguen

Départements auteurs

Département des finances publiques

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du FMI aux autorités de la République du Bénin (le « bénéficiaire de l'AT »), en réponse à leur demande d'assistance technique (AT). Ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'AT et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'AT s'y oppose explicitement (voir [les directives opérationnelles des services du FMI sur la diffusion des informations relatives aux activités de développement des capacités](#)). La publication du présent rapport ou sa communication (intégralement ou en partie) à des parties extérieures au FMI autres que des organismes ou entités du bénéficiaire des activités de développement des capacités, les services de la Banque mondiale, d'autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds ayant un intérêt légitime requiert le consentement explicite du bénéficiaire des activités de développement des capacités et du département des finances publiques du FMI.

[Cette assistance technique \(AT\) a été financée par le Gouvernement du Japon et par le centre régional d'assistance technique du FMI en Afrique de l'Ouest](#)

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS	5
PREFACE	7
PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION	8
I. TENDANCES DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU BENIN	18
A. Tendances De L'investissement Et Du Stock De Capital Des Administrations Publiques	18
B. Efficience De L'investissement Du Secteur Public	19
II. MISE A JOUR DE L'ÉVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	22
A. Vue d'ensemble de l'évaluation	22
B. Planification de niveaux d'investissement public soutenables	25
C. Allocation des dépenses d'investissement public aux secteurs et projets appropriés	35
D. Mise en œuvre d'actifs publics productifs et durables	45
III. MODULE CHANGEMENTS CLIMATIQUES DE L'ÉVALUATION PIMA (C-PIMA)	54
A. Changements climatiques et investissement public au Bénin	54
B. Cadre d'évaluation du module changements climatiques du PIMA	58
IV. QUESTIONS TRANSVERSALES	72
A. Cadre juridique	72
B. Soutien informatique	74
C. Capacités des effectifs	75
GRAPHIQUES	
1. Force institutionnelle et effectivité des pratiques de gestion des investissements publics au Bénin.	9
2. Force institutionnelle des institutions du module C-PIMA au Bénin	10
3. Part de l'investissement public dans l'investissement total	18
4. Stock de capital public : comparaisons régionales	19
5. Stock de capital public, 2019	19
6. Indicateurs d'accès physique aux infrastructures publiques	20
7. Indicateurs d'accès physique – comparaison internationale de l'efficience	21
8. Le cadre d'évaluation PIMA	22
9. Bénin : Comparaisons internationales sur la force des institutions de la GIP	23
10. Bénin : Comparaisons internationales sur l'effectivité de la GIP	24
11. Répartition sectorielle des crédits du PIP 2023-2025	37
12. Composition de la vulnérabilité par secteur	55
13. Niveau d'exposition aux risques	55
14. Risque de catastrophe naturelle et pays pairs	55

15. Capacité d'adaptation et exposition	55
16. Émissions de GES du pays et comparaisons internationales	57
17. Projections des émissions de GES	57
18. Le cadre C-PIMA	58
19. Cartographie des SI de la GIP	74

TABLEAUX

1. Tableau synthétique d'évaluation de la gestion des investissements publics	12
2. Tableau synthétique d'évaluation de la gestion des investissements publics – Module sur les changements climatiques	13
3. Plan d'actions prioritaires pour le renforcement de la gestion des investissements publics	14
4. Changements des notes du PIMA Bénin entre 2018 et 2023	25
5. Exemples de stratégies nationales et sectorielles au Bénin	28
6. Cohérence des données budgétaires	36
7. Statistique sur les modes de passation des marchés publics reçus et authentifiés par la DNCMP	46
8. Alignement des stratégies nationales et sectorielles avec les stratégies de lutte contre le changement climatique du Bénin	60
9. Mandat des principales institutions en charge de la supervision des actions d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques	62
10. : Principaux textes juridiques de la GIP en République du Bénin	73

ENCADRÉS

1. Caractéristiques des projets du PIP 2023-2025	38
2. La prise en compte des apurements de dettes dans le PIP	41
3. Analyse du budget 2023 orientée sur le climat	67

ANNEXES

I. Scores détaillés de l'évaluation PIMA	77
II. : Scores détaillés du module d'évaluation C-PIMA	78
III. : Recommandations pour l'amélioration du PIP	79
IV. : Rôle des entités extra-budgétaires dans la mise en œuvre du PIP et enjeux pour le suivi de l'exécution	81
V. : Critères de sélection des projets incluant des éléments en lien avec les CC	88
VI. : Le marquage budgétaire du changement climatique en Ouganda	91

ABRÉVIATIONS

ABE	Agence béninoise de l'environnement
AE	Autorisation d'engagement
AFO	Centre régional d'assistance technique du FMI en Afrique de l'Ouest
ANPC	Agence nationale de protection civile
AOF	Attributions, organisation et fonctionnement (décret portant)
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
ASS	Afrique subsaharienne
AT	Assistance technique
BAI	Bureau d'analyse et d'investigation
BCEAO	Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BM	Banque Mondiale
BO	Bilan d'ouverture
CBDD	Conseil béninois du développement durable
CBMT	Cadrage budgétaire à moyen terme
CC	Changements climatiques
CdC	Cour des Comptes
CDCP	Comptabilité en droits constatés et patrimoniale
CDN	Contribution déterminée au niveau national
CL	Collectivités locales
CM	Comptabilité des matières
CMBMT	Cadre macro-budgétaire à moyen terme
CMP	Code des marchés publics
CNCC	Comité national sur les changements climatiques
CP	Crédits de paiement
CT	Collectivités territoriales
CUT	Compte unique du Trésor
C-PIMA	<i>Climate PIMA</i> (module changement climatique de l'évaluation de la gestion des investissements publics)
CONAFIL	Commission nationale des finances locales
DGB	Direction générale du budget
DGCSODD	Direction générale de la coordination et du suivi des objectifs de développement durable
DGEC	Direction générale de l'environnement et du climat
DGEOCS	Direction générale de l'évaluation et de l'observatoire du changement social
DGML	Direction du matériel et de la logistique
DGPD	Direction générale du plan et du développement
DGTCP	Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
DPAF	Direction de la planification, de l'administration des finances
DPBEP	Document de programmation budgétaire économique pluriannuel
DPPD	Document programmation pluriannuelle des dépenses
DSI	Direction des systèmes d'information
EIES	Étude d'impact environnemental et social
EPA	Établissement public administratif
FADeC	Fonds d'appui au développement des communes
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des Finances Publiques du FMI)
FMI	Fonds monétaire international
FNEC	Fonds National pour l'Environnement et le Climat

FONCAT	Fonds national de réponse aux catastrophes
GES	Gaz à effet de serre
GFP	Gestion des finances publiques
GIP	Gestion des investissements publics
IP	Investissement(s) public(s)
LOLF	Loi organique de loi de finances
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MCVDD	Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
MDC	Ministère du Développement et de la Coordination de l'Action Gouvernementale
MDGL	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
ME	Ministère de l'Énergie
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEM	Ministère de l'Eau et des Mines
MIT	Ministère des Infrastructures et des Transports
MND	Ministère du Numérique et de la Digitalisation
ODD	Objectifs de développement durable
PAG	Programme d'Action du Gouvernement
PAP	Projet annuel de performance
PDC	Programme de développement communal
PE	Plan d'engagement
PIB	Produit intérieur brut
PIMA	<i>Public Investment Management Assessment (Évaluation de la gestion des investissements publics)</i>
PIP	Programme d'investissement public
(P)LF(I)	(Projet) de loi de finance (initiale)
(P)LFR	(Projet) de loi de finances (rectificative)
PNA(CC)	Plan national d'adaptation (au changement climatique)
PND	Plan national de développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPM	Plan de passation de marché
PPP	Partenariat public-privé
PT	Plan de trésorerie
PTA	Plan de travail annuel
PTF	Partenaires techniques et financiers
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
SBEE	Société béninoise d'énergie électrique
SGPR	Secrétariat général de la Présidence de la République
SI	Système d'information
SIGFP	Système d'information de gestion des finances publiques
SIGMAP	Système informatisé de gestion des marchés publics
SIRAT	Société des infrastructures routières et d'aménagement du territoire
SNRRC	Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes
SONEB	Société nationale des eaux du Bénin
SYCOREF	Système de costing par le référentiel
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

PREFACE

En réponse à une demande des autorités béninoises, une mission du Département des finances publiques (FAD) du FMI s'est déroulée du 1^{er} au 15 mars 2023 à Cotonou, afin de conduire une mise à jour de l'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) menée en 2018 et de la compléter par le module d'évaluation sur les aspects relatifs au changement climatique (C-PIMA). La mission, conduite par M. Claude Wendling (économiste principal, FAD), comprenait Mme Sylke Von Thadden-Kostopoulos (conseillère en assistance technique, FAD) Mme Marie-Christine Uguen et MM. Philippe Lonné, Pierre Roumegas et Sidiki Traoré (experts, FAD). La mission a été appuyée à distance par Mme Letitia Li (assistante de recherche, FAD). Cette activité a été financée par le Gouvernement du Japon au travers de la Facilité pour la Gouvernance des Infrastructures et par le centre régional d'assistance technique du FMI en Afrique de l'Ouest (AFO).

Au début de la mission, l'équipe a été reçue par M. Hermann Orou Takou, directeur de cabinet du Ministre d'État, Ministre de l'Économie et des Finances (MEF). Elle a tenu le 10 mars une séance de validation des scores en présence des points focaux des différentes structures rencontrées pendant la mission. La mission a restitué ses conclusions le 14 mars à S.E. Romuald Wadagni, Ministre d'État, Ministre de l'Économie et des Finances. Une restitution aux partenaires techniques et financiers (PTF) a également été organisée le 15 mars.

La mission a tenu des séances de travail avec des représentants des structures suivantes : direction générale du budget (DGB), direction générale du matériel et de la logistique (DGML), direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP), directions nationales du contrôle des marchés publics (DNCMP), du contrôle financier (DNCF), du ministère de l'économie et des finances ; elle a rencontré la direction générale des politiques du développement (DGPD), la direction générale de la coordination et du suivi des objectifs de développement durable (DGCSODD), la direction générale de l'évaluation et de l'observatoire du changement social (DGEOCS) du ministère du développement et de la coordination de l'action gouvernementale (MDC). Elle a aussi rencontré la direction générale de l'environnement et du climat du ministère du cadre de vie et du développement durable (MCVDD). Au-delà, elle a échangé avec les représentants des ministères suivants : infrastructures et transports, énergie, eau et mines, décentralisation et gouvernance locale, numérique et digitalisation. Elle s'est entretenue avec les représentants de la caisse autonome d'amortissement (CAA), l'agence de régulation des marchés publics (ARMP), l'agence de la promotion des investissements et des exportations (APIEX), la société des infrastructures routières et de l'aménagement du territoire (SIRAT), l'agence de régulation de l'énergie (ARE), la société béninoise d'énergie électrique (SBEE), et le bureau d'analyse et d'investigation (BAI) de la Présidence de la République. La mission a également rencontré les représentants de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale et de la Cour des Comptes.

La mission remercie les autorités béninoises pour leur grande disponibilité. Elle remercie particulièrement, M. Pierrot Segou, Chef de la Cellule de suivi des programmes économiques et financiers pour le soutien apporté à la mission, notamment dans l'organisation des réunions à distance et sur place, la coordination de la collecte des documents reçus des différents services.

La mission remercie également M. Younes Zouhar, Représentant résident du FMI, et son équipe pour leur précieux concours.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION

Le niveau d'investissement public au Bénin est en nette remontée sur 2020-2021 à partir d'un point bas atteint en 2019. Sur la période 1990-2019 couverte par la base de données du FMI, il atteint en moyenne 5,9 % du produit intérieur brut (PIB), légèrement supérieur à la moyenne de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui s'élève à 5,5 %. Après un étiage en 2019 (3,9 % du PIB), les données fournies par les autorités font état d'une forte remontée - 6,9 % du PIB en 2020 et 8,2 % en 2021.

Cette récente remontée de l'investissement public devrait conduire à rehausser sa part dans l'investissement total, qui avait fortement baissé sur la période 2015-2019. Alors qu'il atteignait 14,9 % du PIB en 2015 (par rapport à un investissement total de 20,5 %), l'investissement privé s'est établi à 21,3 % du PIB en 2019, sur un investissement total de 25,2 % du PIB. La tendance à la hausse de l'investissement public observée en 2020-2021 amènera un rééquilibrage entre ces deux sources d'investissement.

Le stock de capital public au Bénin s'établit à un niveau intermédiaire par rapport aux pays voisins. Il atteint en effet 77,0 % du PIB, soit un niveau proche de celui du Sénégal (71,4 % du PIB) mais sensiblement supérieur à celui du Ghana (40,5 %) ou de la Côte d'Ivoire (36,7 %) et, en sens inverse, nettement inférieur à celui du Togo (119,8 %) ou du Rwanda (104,9 % du PIB).

L'efficacité de l'investissement public au Bénin reflète des progrès par rapport à l'évaluation PIMA initiale 2018 en termes d'accès physique aux infrastructures. Alors que dans le PIMA 2018 le Bénin s'établissait sur cet indicateur d'efficacité à un score de 0,47, proche de l'Afrique subsaharienne (ASS - 0,46) mais sensiblement inférieur à la moyenne mondiale (0,59), le Bénin est aujourd'hui, sur ce même indicateur, à un score de 0,58 - nettement supérieur à l'ASS (toujours à 0,46) et proche de la moyenne mondiale (0,62).

La vision d'ensemble de l'évaluation met en relief des progrès notables de la gestion des investissements publics (GIP), en particulier sur le cadre institutionnel (Graphique 1, Tableau 1, Annexe 1). La GIP au Bénin peut s'appuyer sur un cadre solide, sensiblement supérieur à la moyenne des pays d'ASS. Ceci reflète notamment la bonne qualité d'ensemble du décret n°2021-586 du 10 novembre 2021 sur le cadre de la GIP, qui a remplacé un premier cadre ayant fait l'objet d'un appui du FMI en 2019, mais aussi les efforts réalisés ces dernières années pour mettre en place un cadre législatif et réglementaire de qualité, en lien avec les réformes de la gestion des finances publiques (GFP) : application du budget programme depuis la loi de finances initiale pour 2022, adoption du cadre de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale (CDCP), vote en 2020 d'une loi sur les entreprises publiques... Seules les institutions relatives à l'évaluation / sélection des projets accusent encore des faiblesses notables, ainsi que dans une moindre mesure certaines des institutions relatives au suivi de l'exécution.

Pour ce qui est de l'effectivité des pratiques, certains progrès apparaissent par rapport au PIMA 2018 mais la situation reste plus contrastée. Ces avancées concernent notamment la coordination entre entités et le suivi des passifs contingents (amélioré par la publication d'un document d'analyse des risques budgétaires et de notes d'analyse des finances locales et des établissements publics administratifs - EPA), le degré d'ouverture à la concurrence pour les infrastructures économiques et l'exhaustivité du budget. Toutefois, pour l'évaluation et la sélection des projets, la non-publication des évaluations *ex ante* et l'absence de documentation des processus de revue des évaluations préalables et de sélection des projets interdisent de porter une appréciation positive sur l'effectivité. La maintenance reste un point de faiblesse, en lien avec les carences du cadre institutionnel. Malgré un contenu en information du programme d'investissement public (PIP) et des autres documents budgétaires déjà très riche, certaines informations restent manquantes (coût global de chaque projet). Les partenariats public-privé (PPPs) restent encore très peu répandus et l'information à leur sujet rare, en décalage avec les ambitions affichées par rapport à ce mode d'exécution de l'investissement public. Surtout, la transparence sur l'exécution réelle des investissements portés par les entreprises publiques (au sens de la loi de 2020, qui recouvre également les EPA - agences ou offices) est limitée dans la documentation budgétaire, alors qu'elles sont devenues le principal vecteur d'exécution de l'investissement public par rapport aux investissements dont la maîtrise d'ouvrage n'est pas déléguée par les ministères. Enfin, s'agissant du suivi des actifs, la mise en place de la CDCP et de la comptabilité des matières (CM) n'en est qu'à ses prémices.

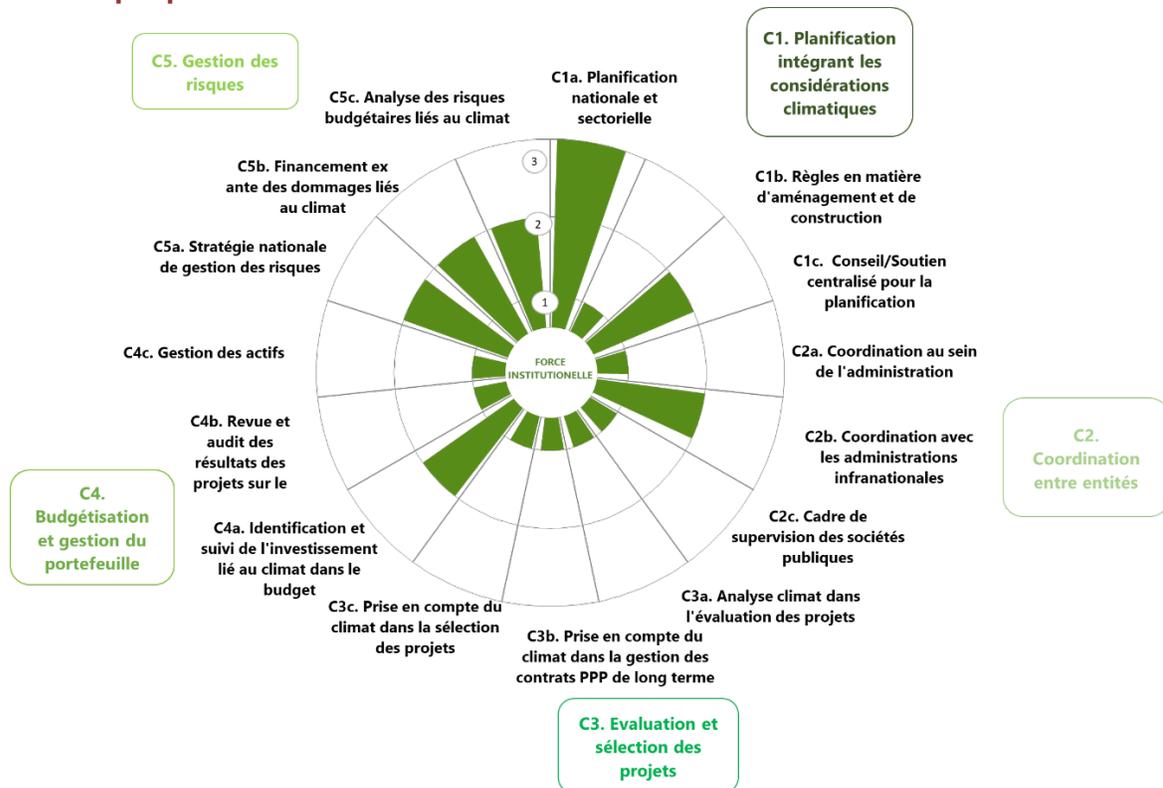
Graphique 1. Force institutionnelle et effectivité des pratiques de gestion des investissements publics au Bénin



Source : Mission du FMI. Un score de 1 correspond à une pratique de base, un score de 2 à une pratique intermédiaire et un score de 3 à une pratique avancée sur l'ensemble des trois dimensions de chacune des 15 institutions.

L'intégration des objectifs de changement climatique dans la GIP peut également être améliorée même si des éléments de bonne pratique ont déjà été mis en place (**Graphique 2, Tableau 2, Annexe 2** pour les scores C-PIMA). La loi n°2018-18 du 6 août 2018 sur les changements climatiques (CC) constitue un premier cadre pour la prise en compte des préoccupations d'adaptation et d'atténuation dans les politiques publiques, complété par des documents stratégiques (plan national d'adaptation, contribution déterminée au niveau national de 2021) récents et de bonne facture. Les principales avancées concernent (i) l'intégration des considérations relatives au CC dans le cadre de planification des investissements publics (y compris au niveau local), (ii) l'établissement par la loi de 2018 précitée d'un mécanisme de coordination de la prise de décision, susceptible de peser sur les choix en matière d'investissement public, (iii) une première expérience de marquage des investissements publics relatifs au climat ayant débouché sur la publication d'un document d'analyse annexé au projet de loi de finances pour 2023, (iv) l'existence d'une stratégie de gestion des risques de catastrophes et de mécanismes de financement *ex ante* intégrant des préoccupations de gestion de l'exposition du stock d'infrastructures aux risques climatiques. En revanche, la réglementation en matière d'aménagement et de construction ne prend en compte que marginalement les problématiques liées au CC, dans l'attente d'une refonte en cours. L'intégration de critères liés au climat dans l'évaluation préalable et la sélection des projets est faible. La politique de gestion d'actifs ne prend pas en compte les risques climatiques, y compris en matière d'entretien.

Graphique 2. Force institutionnelle des institutions du module C-PIMA au Bénin



Source : Mission du FMI. Un score de 1 correspond à une pratique de base, un score de 2 à une pratique intermédiaire et un score de 3 à une pratique avancée. Les scores sont calculés séparément sur chacune des 15 dimensions des 5 institutions.

Dès lors, un certain nombre de mesures devront être mises en œuvre afin de permettre au Bénin d'améliorer l'efficacité et l'impact de l'investissement public ainsi que de réaliser des infrastructures vertes et résilientes. Sur la base de l'évaluation PIMA et C-PIMA, ce rapport propose une quinzaine de recommandations, dont sept revêtent une importance particulière :

- Renforcer l'effectivité de l'évaluation préalable des projets, y compris sur les impacts du changement climatique ;
- Renforcer l'efficacité et la transparence du processus de sélection des projets, en y intégrant des critères liés au changement climatique ;
- Actualiser et compléter le cadre des PPP, notamment en finalisant la transposition en cours de la directive UEMOA (y compris la prise en compte du climat dans la conception et la gestion des contrats PPP) et en adoptant une stratégie PPP explicitant le rôle des PPP pour l'atteinte des objectifs fixés dans le programme d'action gouvernementale 2021-2026 ;
- Améliorer la présentation du PIP annexé au PLF suivant les propositions formulées à **l'annexe 3**, en particulier pour donner une visibilité sur les coûts globaux des projets ;
- Collecter effectivement les documents de suivi de l'exécution des projets et en faire la synthèse, en particulier pour les agences, sur la base des propositions contenues dans **l'annexe 4** ;
- Assurer une meilleure durabilité des infrastructures publiques en enrichissant les méthodologies standards pour la maintenance, en particulier pour tenir compte des vulnérabilités climatiques et préciser les besoins d'entretien en capital, et en tirant parti de la mise en place de la CDCP et de la CM pour assurer un meilleur suivi des actifs dans la durée ;
- Intégrer les préoccupations climatiques dans la circulaire budgétaire sur la voie déjà empruntée pour la budgétisation sensible au genre et mettre en place un suivi effectif des investissements liés au changement climatique en préparation et en exécution du budget.

Ces recommandations sont détaillées dans le Tableau **3**.

Tableau 1. Tableau synthétique d'évaluation de la gestion des investissements publics

Étape / Institution		Force institutionnelle	Effectivité	Priorité	
A. Planification	1	Objectifs et règles budgétaires	Elevée. Les règles budgétaires de l'UEMOA sont complétées par une règle d'équilibre pour les collectivités territoriales. Le cadre macro-budgétaire de moyen terme (CMBMT) précise les dépenses en capital.	Elevée. Dans le contexte de la suspension des règles UEMOA, le Bénin continue de respecter le critère de dette publique. Les dépenses d'investissement budgétées s'établissent en cohérence avec le CMBMT.	Faible
	2	Planification nationale et sectorielle	Elevée. Le programme d'action gouvernemental (PAG) 2021-2026 et les stratégies sectorielles présentent les projets d'investissement et la quasi-totalité incluent des estimations sur leur coût global et des cibles de résultat.	Moyenne. Les projets identifiés dans le PAG 2021-2026 sont effectivement budgétés mais la cohérence entre les coûts estimés dans le PAG2 et la budgétisation est difficile à établir. L'utilisation des cibles de résultat reste à développer dans les arbitrages sur les projets.	Moyenne
	3	Coordination entre entités	Elevée. Le cadre juridique prévoit une forte coordination entre l'État et les 77 communes sur l'investissement public et encadre les transferts de l'État aux CT. Il prévoit aussi un suivi des passifs conditionnels résultant des projets des CT, des EP et des PPP.	Elevée. La coordination entre l'État et les communes est assurée en pratique et les règles sur les transferts sont respectées, même si les CT sont informées tard de leur allocation. Le reporting sur les passifs conditionnels est effectivement assuré dans la documentation budgétaire.	Faible
	4	Évaluation des projets	Moyenne. Les projets doivent être soumis à des évaluations préalables, appuyées par des méthodologies standards et un soutien central mais le cadre n'exige pas d'évaluer systématiquement les risques.	Faible. Diverses méthodologies standards semblent utilisées mais l'absence de publication des évaluations ne permet pas d'apprécier leur caractère systématique, rigoureux et la prise en compte des risques.	Élevée
	5	Financement alternatif de l'investissement	Elevée. Le cadre juridique, renforcé depuis 2018, favorise la concurrence sur les infrastructures de réseau et encadre les entreprises publiques, mais la stratégie en matière de PPP n'est pas explicite ou opérationnalisée.	Moyenne. Malgré l'ouverture à la concurrence des principaux marchés, peu de contrats de PPP ont été conclus et le suivi des investissements délégués aux sociétés ou établissements publics est perfectible.	Moyenne
B. Allocation	6	Budgétisation pluriannuelle	Elevée. Le cadre juridique relatif aux prévisions d'investissement est robuste, et les plafonds pluriannuels sont contraignants et déclinés en détail.	Moyenne. Les inscriptions budgétaires sont conformes aux prévisions pluriannuelles, mais l'affichage du coût complet des projets d'investissement est encore défaillant.	Élevée
	7	Exhaustivité et unité du budget	Elevée. Le PLF retrace selon plusieurs nomenclatures toutes les dépenses d'investissement quelle que soit leur source, ainsi que les dépenses de fonctionnement.	Elevée. Le PIP est inclus au sein de la préparation du PLF, centralisée par la DGB et garantissant ainsi un niveau élevé d'information effectivement publiée.	Faible
	8	Budgétisation des investissements	Elevée. Les règles de niveau législatif et réglementaires protègent efficacement les moyens alloués à l'investissement, qui sont pluriannuels et couvrent en priorité les projets en cours d'exécution.	Moyenne. L'effectivité est affaiblie par l'absence de publication des coûts totaux des projets en complément des inscriptions d'AE, ce qui ne permet pas de mesurer leur évolution dans le temps.	Élevée
	9	Financement des activités d'entretien	Moyenne. Des méthodologies standard ont été mises en place pour l'estimation du besoin d'entretien courant, l'entretien est identifiable dans la documentation budgétaire mais il n'existe pas de rapports spécifiques.	Faible. L'insuffisance des ressources pour l'entretien courant et en capital ne permet pas de conserver la valeur des actifs et les données relatives à la maintenance ne sont pas utilisées pour l'analyse ou les décisions.	Élevée
	10	Sélection des projets	Faible. Le cadre prévoit un examen des projets évalués avant leur budgétisation mais les critères de sélection ne sont pas publiés et il n'existe pas d'obligation de disposer d'une liste de projets évalués.	Faible. La documentation limitée du processus d'examen empêche de vérifier si les projets sont sélectionnés à partir des critères définis et il n'existe pas de réserve de projets évalués.	Élevée
C. Exécution	11	Marchés publics	Elevée. Les textes et les outils des marchés publics se conforment aux règles de concurrence et de transparence.	Moyenne. L'appel d'offres ouvert est le mode préférentiel de passation mais le suivi est perfectible.	Moyenne
	12	Disponibilité du financement	Moyenne. Il existe des prévisions de trésorerie annuelles mensualisées et un plan d'engagement annuel, mais il reste de larges possibilités de dérogation pour le dépôt des fonds des projets au Trésor.	Faible. Des insuffisances dans les mécanismes formels de prévisions se manifestent avec la sous-exécution des dépenses d'investissements 2022 dans le PT. Les fonds des bailleurs sont dans les banques commerciales.	Moyenne
	13	Gestion et suivi du portefeuille	Moyenne. Il existe un cadre institutionnel pour le suivi du portefeuille de projets prévu par le décret GIP, prévoyant notamment des rapports de suivi semestriels mais ses finalités opérationnelles pourraient être précisées.	Faible. Les rapports de suivi n'ont pas été communiqués et ne permettent de mesurer les dépassements de délais ou de coûts des projets du portefeuille, ni la pertinence d'éventuelles réallocations.	Élevée
	14	Gestion de l'exécution des projets	Moyenne. Un dispositif de gestion des projets est décrit dans le cadre juridique (décret GIP) mais reste à préciser.	Faible. Les responsables de projets sont désignés mais la documentation sur les ajustements effectivement apportés aux projets manque. L'auditeur externe n'a pas encore audité de grands projets sur financement propre.	Moyenne
	15	Suivi des actifs	Elevée. Le cadre du suivi des actifs en comptabilité en droits constatés et patrimoniale est en ligne avec les standards internationaux.	Faible. Les registres d'actifs non financiers ne sont pas disponibles dans les ministères sectoriels et les états financiers ne sont pas encore produits.	Moyenne

**Tableau 2. Tableau synthétique d'évaluation de la gestion des investissements publics –
Module sur les changements climatiques**

Etape/Institution		Force institutionnelle	Priorité	
C-PIMA	C1	Planification intégrant les considérations climatiques	Moyenne. Les stratégies nationales et sectorielles sont globalement cohérentes avec la CDN 2021, mais les réglementations en matière d'urbanisme et de construction ne prennent pas encore en compte les CC. Un soutien est fourni sur les aspects relatifs au CC mais n'intègre pas le chiffrage des coûts ou des émissions de gaz à effet de serre.	Faible
	C2	Coordination entre entités	Faible. Malgré l'existence de plusieurs mécanismes de coordination en matière de politiques relatives aux CC au niveau central, aucun ne dispose d'un mandat explicite en matière de choix d'investissement de l'État. Si les plans de développement communal soutiennent la mise en œuvre des objectifs climatiques, le cadre législatif ne promeut pas la conformité des investissements des entreprises publiques aux politiques climatiques.	Moyenne
	C3	Évaluation et sélection des projets	Faible. Le cadre juridique ne prend pas explicitement en compte les CC dans les méthodes d'études d'impact à mener, dans les PPP et les critères utilisés pour la sélection des projets à financer, publiés tardivement, ne mentionne qu'un seul élément en lien avec le climat.	Élevée
	C4	Budgétisation et gestion du portefeuille	Faible. Le Bénin a mené une première expérience de marquage des investissements favorables au climat conduisant à un document publié dans la cadre du PLF 2023. Toutefois, le CC n'est pas pris en compte dans les politiques de maintenance et de gestion des actifs et en dehors des projets des bailleurs, il n'existe encore aucun audit ex post de projet incluant la dimension climatique.	Élevée
	C5	Gestion des risques	Moyenne. Le Gouvernement publie une stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes, intégrant des mesures visant à prévenir les risques pour les infrastructures. Il existe également des mécanismes de financement ex ante et une analyse des risques budgétaires tenant compte des risques de catastrophes naturelles.	Moyenne

Tableau 3. Plan d'actions prioritaires pour le renforcement de la gestion des investissements publics

Axes / Actions	Échéances			Indicateurs	Structures responsables	Réf PIMA / CPIMA
	2023	2024	2025			
Recommandations prioritaires						
1. Renforcer l'effectivité de l'évaluation préalable des projets, y compris sur les impacts liés aux changements climatiques						
1. Intégrer dans le cadre réglementaire de la GIP et sa déclinaison opérationnelle, des principes de publication des rapports d'évaluation, d'accès aux informations requises pour les examinateurs indépendants et d'analyse systématique des risques.		Juin		Modification du décret 2021-586 ; Modification du guide de GIP de 2019	DGPD ; DGB	4/CJ
2. Adopter le projet d'arrêté relatif au fonds de préparation et de gestion des projets et le doter en crédits suffisants à la mise en œuvre des activités planifiées.	Septembre			Publication de l'arrêté ; progression des moyens du fonds en PLF 2024.	DGPD ; DGB	4/CJ
3. Intégrer dans la méthodologie standard des règles et procédures pour évaluer systématiquement l'impact des grands projets sur le changement climatique.	Décembre			Modification des guides et manuels relatifs à l'évaluation	MCVDD ; DGD	C3
2. Renforcer l'efficacité et la transparence du processus de sélection des projets						
4. Publier dans la circulaire annuelle unifiée budgétaire la liste des critères de sélection.	Juillet			Publication effective des critères d'éligibilité des projets dans les directives PIP et la circulaire annuelle du MEF	DGB	10 / C3
5. Décliner le processus de sélection dans la version actualisée du manuel GIP.		Mars		Modification du guide GIP de 2019	DGPD ; DGB	10 / C3
6. Inclure dans la liste de critères, à partir des propositions faites par la mission, des critères de sélection relatifs à la lutte contre les CC.		Avril		Intégration des critères d'éligibilité CC des projets au PIP dans la circulaire	DGB ; DGECC	10 / C3
3. Actualiser le cadre juridique des PPP						
7. Adopter le projet de loi transposant la directive UEMOA et l'ensemble des décrets d'application		Mars		Finalisation du projet de loi portant modification de la loi de 2016	MEF	5/CJ
8. Intégrer explicitement dans le cadre juridique la prise en compte des changements climatiques pour l'allocation des risques ou le cadre de gestion des contrats de long terme.		Mars		Inclusion de cette dimension dans la loi modificative sur les PPP et ses textes réglementaires	MCVDD/MEF	C3/CJ
9. Élaborer et adopter une stratégie PPP		Septembre		Publication d'une stratégie PPP	SGPR ; MEF	5/C3

Axes / Actions	Echéances			Indicateurs	Structures responsables	Réf PIMA / C-PIMA
	2023	2024	2025			
4. Améliorer la présentation du PIP annexé au PLF suivant les propositions formulées à l'annexe 3 :						
10. Compléter l'information transmise au Parlement sur le coût total des projets en cours et nouveaux.	Septembre			Modification des tableaux du PIP gestion 2024	DGB	6/8
11. Améliorer la budgétisation en AE-CP grâce notamment à la fiabilisation des données déjà renseignées sur l'exécution budgétaire passée.		Septembre		Budgétisation en AE#CP systématisée dans les DPPD	DGB	6/8
5. Renforcer le suivi de l'exécution et sa transparence en particulier pour les agences (annexe 4)						
12. Assurer l'effectivité et la transparence du suivi physico-financier des projets, en particulier dans les agences, suivant les recommandations faites à l'annexe 4, notamment en produisant une annexe au PLF sur l'état d'avancement physique et financier des principaux projets d'investissement.		Septembre		Enrichissement du document relatif au PIP triennal	DGB, BAI, SGPR, ministères sectoriels	13
13. Améliorer le dispositif de mise en œuvre des projets par des compléments au décret de 2021 et l'actualisation du manuel GIP de 2019 (méthodologie d'ajustement de projet, période du plan de mise en œuvre).		Juin		Modification du décret 2021-586 et du guide GIP de 2019	DGB, BAI, SGPR	14
14. Élaborer et publier des statistiques sur les principaux délais (i) des étapes de passation et (ii) de traitement des plaintes concernant les marchés publics.		Janvier		Enrichissement du rapport annuel et publication plus précoce des statistiques	DNCMP/ARMP	11
15. Élaborer et adopter un arrêté encadrant les délais relatifs à la chaîne d'exécution de la dépense publique.		Juin		Publication de l'arrêté	DGB/DNCF /DGTCP	12
6. Assurer une meilleure durabilité des infrastructures publiques						
16. Enrichir les méthodologies utilisées pour la prévision des besoins en entretien pour les principales catégories d'actifs, en incluant des éléments sur les vulnérabilités climatiques.		Avril		Formalisation de méthodologies standardisées pour l'entretien des principaux actifs non financiers	DGML, SIRAT, ministères sectoriels	9/C4
17. S'assurer de la mise en œuvre effective de ces méthodologies dans la procédure budgétaire, au travers d'une référence explicite à ces méthodologies dans la circulaire budgétaire.		Juillet		Modification de la circulaire budgétaire de préparation du PLF/PIP	DGB	9/C4
18. Opérationnaliser la comptabilité des matières, en intégrant dans le suivi des actifs des préoccupations relatives aux risques climatiques.			Janvier	Tenue informatisée de la CM avec identification des actifs sensibles au CC	DGML	15/C4
7. Intégrer les préoccupations climatiques dans la circulaire budgétaire sur le modèle suivi pour la budgétisation sensible au genre						
19. Mettre en place un suivi effectif des investissements liés au changement climatique en préparation et en exécution du budget		Juillet		Annexe « climat » du PLF	MCVDD ; DGB ; MDC ; SGPR	C2/C4

Axes / Actions	Echéances			Indicateurs	Structures responsables	Réf PIMA / C-PIMA
	2023	2024	2025			
Recommandations secondaires						
1. Actualiser les stratégies sectorielles						
20. Assurer une meilleure couverture par les stratégies sectorielles des secteurs clef de l'investissement public (notamment transports), y compris en termes de prise en compte du changement climatique.		Décembre		Mise à jour des stratégies existantes	Tous les ministères sectoriels	2/C1
2. Tenir compte des cibles mesurables des produits et des résultats des projets d'investissements dans les arbitrages budgétaires du PIP						
21. Intégrer dans les directives PIP la prise en compte des cibles mesurables des produits et des résultats des projets d'investissement dans les arbitrages budgétaires du PIP	Juin			Enrichissement de la lettre circulaire pour la préparation du budget	DGB	2
3. Tirer parti de la création du Fonds d'investissement communal						
22. Garantir une meilleure visibilité des concours aux collectivités locales en réunissant le CONAFIL dès le dépôt du PLF et en communiquant les dotations prévisionnelles à cette occasion	Septembre			Publication en janvier au plus tard des dotations ; information préalable aux collectivités dès septembre N-1	MDGL	3/C2
23. Prévoir des critères de répartition favorisant les investissements communaux liés à l'adaptation au CC et à la réduction des risques de catastrophe.		Septembre		Nouveau texte du FIC	MDGL	3/C2
4. Améliorer le suivi des passifs contingents et entités extra-budgétaires						
24. Rendre plus transparente la documentation existante sur les PPP et l'enrichir (déclaration des risques budgétaires, publication du catalogue de projets).	Septembre			Sections dédiées aux PPP dans les documents budgétaires	DGB ; SGPR	3/5
25. Elargir le champ de la note analytique sur les EPA aux sociétés d'Etat pour qu'elle tienne lieu de rapport au titre de l'article 6.5 de la loi 2020-20 sur les entreprises publiques		Septembre		Enrichissement de la note d'analyse à compter du PLF 2024	DGB ; DGPED	3/5/13
26. Intégrer dans le rapport précité des éléments sur la prise en compte des CC dans la stratégie et les investissements de ces entreprises.		Septembre		Enrichissement de la note d'analyse à compter du PLF 2024	DGB ; DGPED ; MCVDD	C2
5. Renforcer le pilotage de la commande publique						
27. Profiter de la mise en place de l'e-procurement pour renforcer le pilotage de la commande publique au travers d'un suivi informatisé des processus de marchés publics dans les ministères.			Janvier	Restitutions automatiques en matière de marchés publics	DNCMP/ARMP	11

Axes / Actions	Echéances			Indicateurs	Structures responsables	Réf PIMA / C-PIMA
	2023	2024	2025			
6. Améliorer la qualité des prévisions						
28. Améliorer la qualité / cohérence des outils de prévisions d'exécution des dépenses et de gestion de trésorerie (PTA, PPM, PE et PT).		Janvier		Amélioration de la qualité des données d'exécution	MEF/DGB/DNCMP/DGTCP	12
7. Renforcer les Systèmes d'information au service de la GIP						
29. Interfacer les SI du MDC, du MEF et des agences afin de mieux intégrer la gestion de projets entre les différents acteurs, et déployer l'application de suivi des projets piloté par le BAI dans les agences d'exécution			Juin	Communication des applications métiers de la GIP	DSI du MDC, du MEF DGB, agences et BAI	SI
8. Assurer le renforcement des capacités						
30. Poursuivre le renforcement des capacités, notamment s'agissant (i) des aspects relatifs à l'évaluation préalable, (ii) des aspects relatifs à la prise en compte des facteurs climatiques.	Processus continu			Plans de formation	Tous ministères	RH
9. Améliorer la prise en compte des risques relatifs aux infrastructures publiques						
31. Intégrer une évaluation quantitative des risques climatiques à moyen terme pour les infrastructures publiques, ainsi qu'une évaluation qualitative des risques qui peuvent se manifester à plus long terme.		Septembre		Déclaration des risques budgétaires enrichie	DGB / MCVDD / ministères sectoriels	C5
32. Assurer en budgétisation un mécanisme de réponse aux risques sur les infrastructures publiques à hauteur des risques évalués		Septembre		PLF 2024	DGB	C5

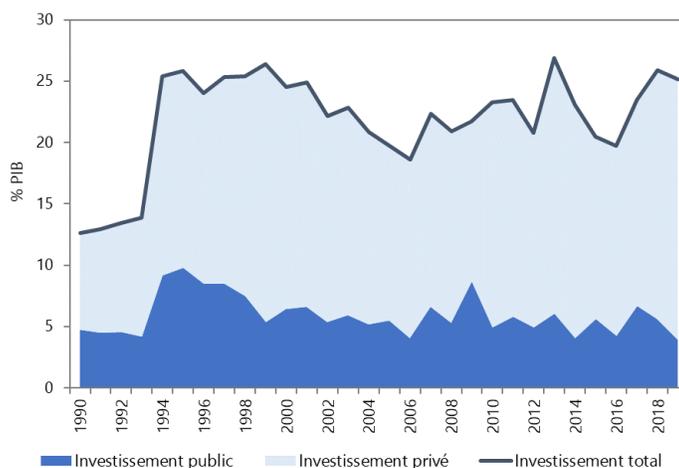
I. TENDANCES DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU BENIN

A. Tendances de l'investissement et du stock de capital des administrations publiques

1. **Le niveau d'investissement public au Bénin a connu une évolution en dents de scie, avant de s'établir en nette remontée à partir d'un point bas en 2019.** Les chiffres de la base de données du FMI sur l'investissement public font état d'un taux d'investissement public moyen de 5,9 % du produit intérieur brut (PIB) sur la période 1990-2019, légèrement supérieur à la moyenne de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui s'établit à 5,5 %. L'investissement public a connu un point bas en 2019 (3,9 % du PIB). Toutefois, les données d'exécution contenues dans le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2023-2025 associé à la loi de finances initiale (LFI) pour 2023 font état d'une forte remontée, avec un investissement public de 6,9 % du PIB en 2020 et 8,2 % en 2021.

2. **La composition de l'investissement total a fortement évolué en faveur de l'investissement privé.** Alors qu'il s'élevait à 14,9 % du PIB en 2015 (pour un investissement total de 20,5 %), l'investissement privé s'est établi à 21,3 % du PIB en 2019, pour un investissement total de 25,2 % du PIB (**cf. Graphique 3**). Cette évolution reflète la politique active de promotion du secteur privé poursuivie ces dernières années, alors que la remontée de l'investissement public observée à partir de 2020 vise à répondre aux besoins en infrastructures liés au développement économique et aux attentes de la population.

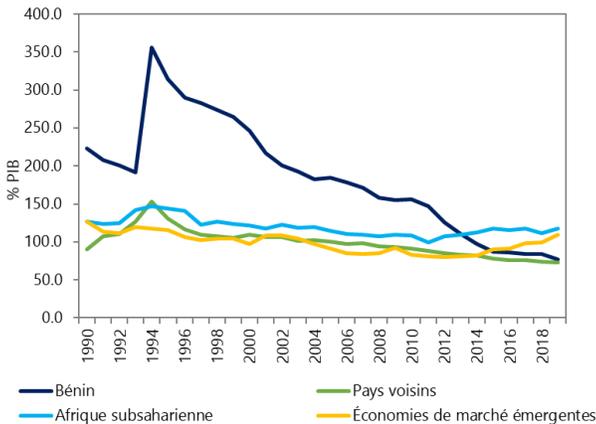
Graphique 3. Part de l'investissement public dans l'investissement total
(en valeur, % du PIB, 1990-2019)



Source : Calculs des services du FMI.

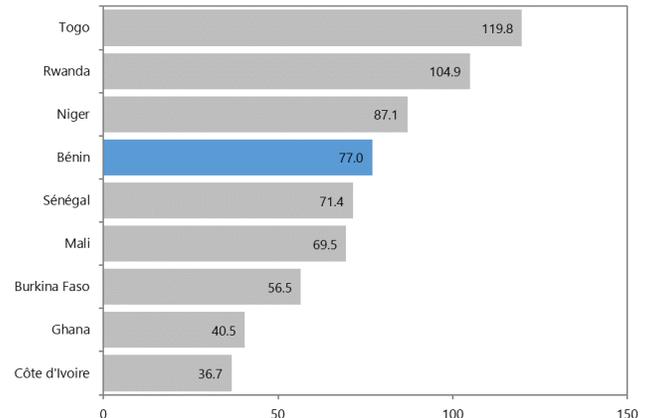
3. Les à-coups de l'investissement public sur la période 1990-2019 se sont traduits par une nette baisse du stock de capital public, qui reste néanmoins en ligne avec celui des pays voisins (cf. Graphique 4 et 5.). Le stock de capital public (en % du PIB) connaît une baisse tendancielle au Bénin depuis le milieu des années 1990, alors même qu'il est relativement stable dans la plupart des pays retenus comme points de comparaison, qu'il s'agisse des pays émergents, de l'Afrique subsaharienne (ASS) dans son ensemble ou d'un échantillon de pays voisins pour la plupart membres de l'UEMOA. Au sein de cet échantillon, le Bénin se situait en 2019 dans une position intermédiaire avec un stock de capital public (77,0 % du PIB) proche de celui du Sénégal (71,4 % du PIB) mais sensiblement supérieur à celui du Ghana (40,5 %) ou de la Côte d'Ivoire (36,7 %) et en sens inverse nettement inférieur à celui du Togo (119,8 %) ou du Rwanda (104,9 % du PIB).

Graphique 4. Stock de capital public : comparaisons régionales(en valeur, % du PIB, 1990-2019)



Source : Calculs des services du FMI.

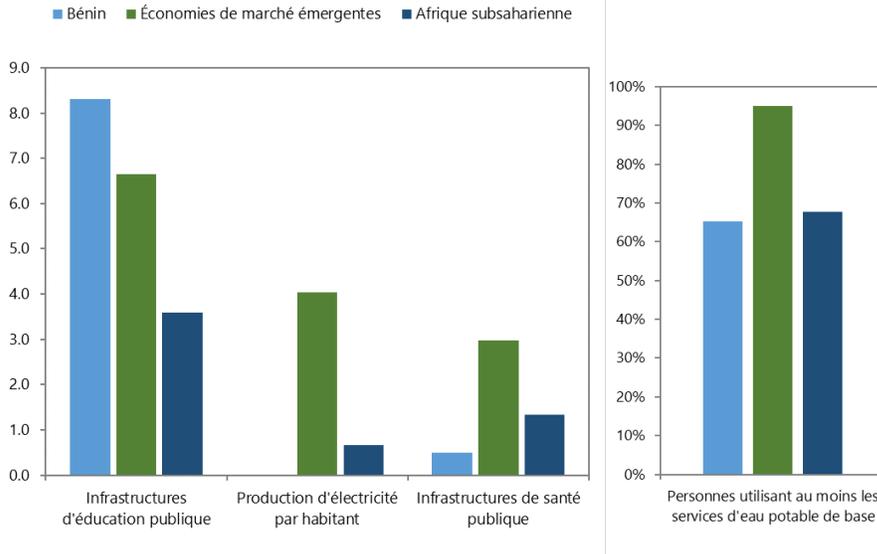
Graphique 5. Stock de capital public, 2019 (en valeur, % du PIB)



B. Efficience de l'investissement du secteur public

4. Les indicateurs relatifs à l'accès physique aux infrastructures publiques placent le Bénin dans une position plus ou moins favorable selon le secteur (cf. Graphique 6.). Le Bénin se trouve dans une position très favorable – tant vis-à-vis de la moyenne de l'ASS que vis-à-vis des pays émergents – s'agissant des infrastructures d'éducation publique. Il est à peu près au niveau de la moyenne de l'ASS pour l'accès à l'eau potable mais plus nettement en retrait s'agissant des infrastructures de santé publique. À noter que l'indicateur relatif à l'énergie contenu dans la base de données du FMI ne peut être considéré comme représentatif, car il mesure la production d'électricité alors que du fait de l'interconnexion avec les pays voisins (Nigéria, Togo) le Bénin est largement importateur – les enjeux au Bénin se déplacent donc vers les infrastructures de transport et de distribution.

Graphique 6. Indicateurs d'accès physique aux infrastructures publiques

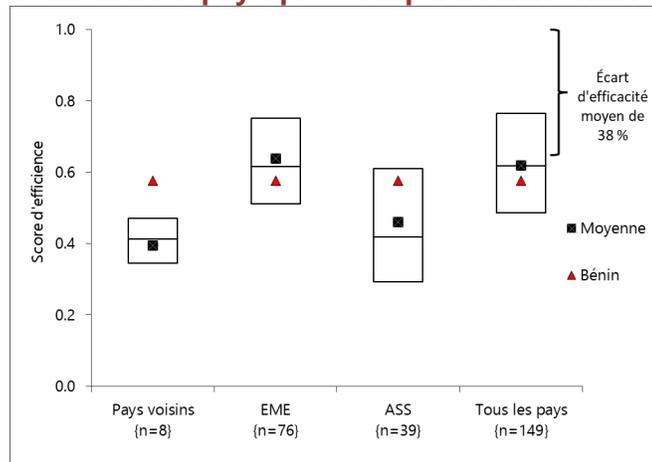


Source : Indicateurs de développement mondial de la Banque mondiale et calculs des services du FMI.

Note : les infrastructures d'éducation sont mesurées en nombre d'enseignants du secondaire par 1000 personnes ; la production d'électricité par habitant est en milliers de kWh par personne ; les infrastructures de santé publique sont estimés par le nombre de lits d'hôpitaux par 1 000 personnes. Données les plus récentes disponibles.

5. En termes d'efficacité, le Bénin se place dans la moyenne sur la comparaison internationale sur l'indicateur d'accès physique (cf. Graphique 7.), avec un écart d'efficacité de 42% contre 38% en moyenne. est en revanche bien placé par rapport à l'échantillon de huit pays voisins (61%) et par rapport à l'ensemble de l'ASS (54%). L'indicateur d'efficacité relatif à la qualité des infrastructures n'a pas été calculé, contrairement au PIMA 2018, car les données les plus récentes pour cet indicateur remontent à 2017, ce qui en réduit la pertinence pour une appréciation de l'efficacité actuelle de l'investissement public au Bénin.

Graphique 7. Indicateurs d'accès physique – comparaison internationale de l'efficacité



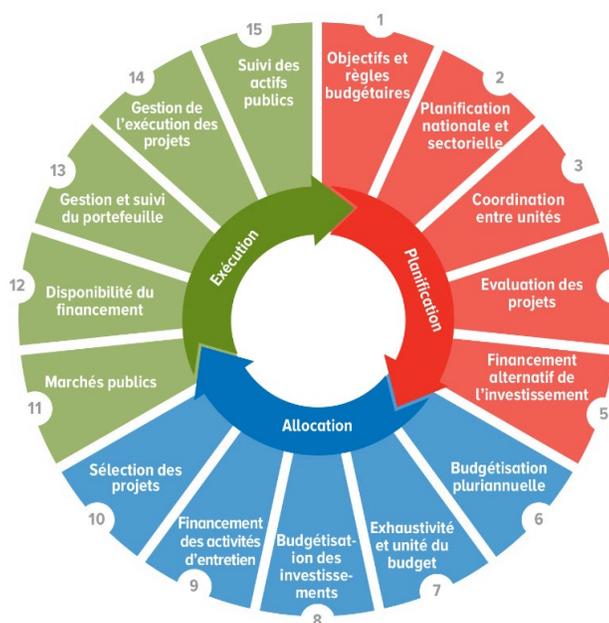
Source : Calculs des services du FMI, données 2019. Un écart d'efficacité de 38% signifie une perte d'efficacité à hauteur de 38 unités monétaires sur 100 dépensées. Plus l'écart d'efficacité est faible, plus la performance est bonne.

II. MISE A JOUR DE L'ÉVALUATION DE LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

A. Vue d'ensemble de l'évaluation

6. Cette section évalue la force institutionnelle et l'effectivité des quinze institutions de GIP au Bénin, selon la méthodologie PIMA (cf. Graphique 8). Les institutions sont réparties en trois phases du cycle de la GIP : (i) assurer des niveaux soutenable d'investissement public grâce à un processus de planification solide ; (ii) allouer des ressources aux bons secteurs et projets ; et (iii) exécuter les projets d'investissement afin de fournir des actifs durables et productifs. Les sections suivantes visent à évaluer la force institutionnelle (« sur le papier ») de chaque institution, sur la base des lois et règlements, ainsi que son effectivité (« en pratique »), sur la base de l'étude des pratiques réelles en République du Bénin. Par exemple, pour l'évaluation préalable des projets, la force institutionnelle sera jugée à l'existence d'une méthodologie d'évaluation ; l'effectivité sera appréciée à l'aune de son application pratique aux projets d'investissements. L'évaluation se fonde sur des entretiens avec les principales parties prenantes, ainsi que sur les données et documents recueillis au cours de la mission. Elle se concentre sur la perspective de l'administration centrale : elle traite des pratiques de l'État en termes de planification, d'allocation des ressources, de suivi des projets et de coordination avec les autres entités du secteur public, telles que les administrations infranationales (les communes) et les entreprises publiques.

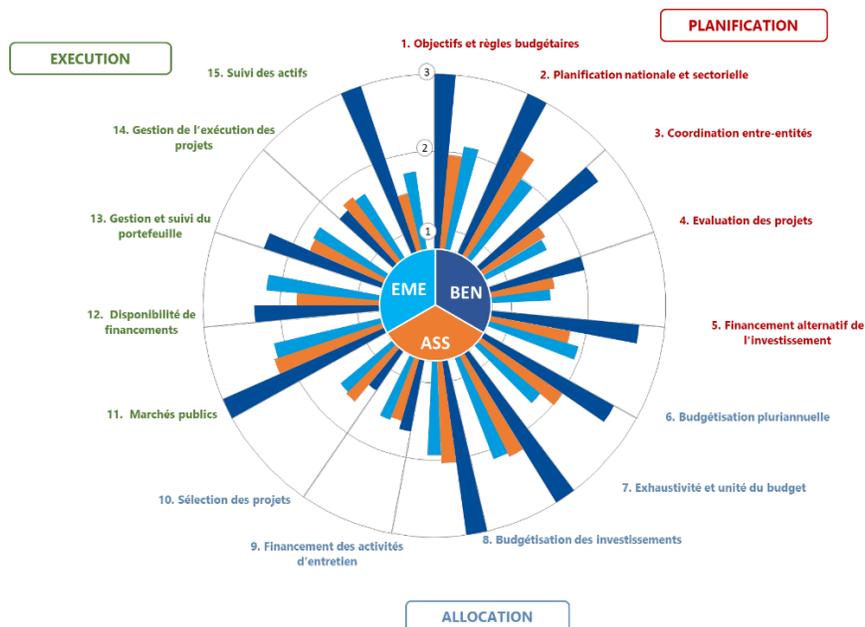
Graphique 8. Le cadre d'évaluation PIMA



Source : Services du FMI.

7. La force institutionnelle de la GIP au Bénin est, dans l'ensemble, supérieure à celle des pays comparables (cf. Graphique 9.)¹. Par rapport aux moyennes régionale (ASS) et des économies de marché émergentes (EME), les points forts se répartissent tout au long des trois phases du cycle de la GIP, mais concernent plus particulièrement les phases relatives à la planification et à la budgétisation. Sur la phase de l'exécution, le Bénin dispose d'un cadre nettement supérieur à la moyenne sur les marchés publics (institution 11) et le suivi des actifs (institution 15) et reste à un niveau comparable aux autres pays sur les trois autres institutions. Au total, les seuls points faibles du cadre institutionnel en termes relatifs se concentrent sur la sélection des projets (institution 10).

Graphique 9. Bénin : Comparaisons internationales sur la force des institutions de la GIP

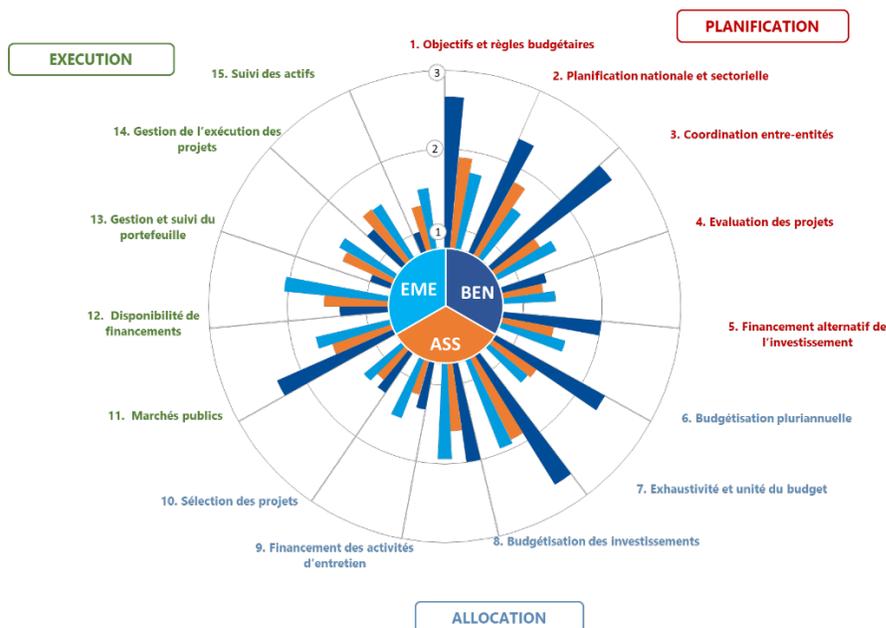


Source : mission.

8. Dans la pratique, l'effectivité des institutions de la GIP au Bénin est souvent supérieure à celle des groupes comparateurs retenus (cf. Graphique 10). Cela vaut pour la plupart des institutions du cycle de la planification sauf l'évaluation préalable (institution 4), pour la budgétisation pluriannuelle (institution 6), l'unité et l'exhaustivité du budget (institution 7), les marchés publics (institution 11). Le Bénin ne s'établit nettement en retrait par rapport aux pays comparables que pour la disponibilité des financements (institution 12) et le suivi des actifs (institution 15).

¹ Les économies de marchés émergentes ont été retenues comme comparables car le Bénin a quitté la catégorie des pays à faible revenu et est passé en juillet 2020 dans celle des pays à revenu intermédiaire tranche inférieure selon la classification de la Banque Mondiale (BM), sur la base des données disponibles à fin 2019.

Graphique 10. Bénin : Comparaisons internationales sur l'effectivité de la GIP



Source : mission. Un score de 1 correspond à une pratique de base, un score de 2 à une pratique intermédiaire et un score de 3 à une pratique avancée sur l'ensemble des trois dimensions de chacune des 15 institutions

9. Le PIMA 2023 révèle une amélioration sensible de la GIP au Bénin par rapport à l'évaluation précédente (PIMA 2018) sur le plan institutionnel. Cette amélioration, qui porte sur six institutions, reflète l'ampleur des réformes conduites ces cinq dernières années (adoption du nouveau cadre juridique de la GIP, législation sur les entreprises publiques, libéralisation des marchés d'infrastructures économiques, passage au budget programme, renforcement de la budgétisation pluriannuelle, adoption des textes relatifs au nouveau cadre de comptabilisation des actifs...). Seules deux institutions voient en revanche leur force institutionnelle baisser : sélection des projets (institution 10) ainsi que gestion et suivi du portefeuille (institution 13). Toutefois, ces évolutions sont davantage liées à une amélioration de la méthodologie d'évaluation du PIMA entre 2018 et 2023 qu'à une dégradation intrinsèque du cadre juridique.

10. Les progrès enregistrés sont moins nets en ce qui concerne l'effectivité. Seules deux institutions voient leur note augmenter : coordination entre entités (institution 3), grâce notamment à une meilleure couverture des passifs contingents dans les documents budgétaires, et marchés publics (institution 11). Compte tenu des exigences accrues du cadre PIMA rénové, la stabilité des notes sur les autres institutions à l'exception de la gestion du portefeuille (institution 13) traduit déjà un effort notable pour assurer une meilleure effectivité.

Tableau 4. Changements des notes du PIMA Bénin entre 2018 et 2023

		Institution	Force institutionnelle	Effectivité
A. Planification	1	Objectifs et règles budgétaires	Moyenne à Élevée	Élevée
	2	Planification nationale et sectorielle	Élevée	Moyenne
	3	Coordination entre entités	Moyenne à Élevée	Moyenne à Élevée
	4	Évaluation des projets	Faible à Moyenne	Faible
	5	Financement alternatif de l'investissement	Moyenne à Élevée	Moyenne
B. Allocation	6	Budgétisation pluriannuelle	Moyenne à Élevée	Moyenne
	7	Exhaustivité et unité du budget	NON COMPARABLE	NON COMPARABLE
	8	Budgétisation des investissements	Élevée	Moyenne
	9	Financement des activités d'entretien	Moyenne	Faible
	10	Sélection des projets	Moyenne à Faible	Faible
C. Exécution	11	Marchés publics	Élevée	Faible à Moyenne
	12	Disponibilité de financements	Moyenne	Faible
	13	Gestion et suivi du portefeuille	Élevée à Moyenne	Moyenne à Faible
	14	Gestion de l'exécution des projets	Moyenne	Faible
	15	Suivi des actifs	Faible à Élevée	Faible

Source : mission

B. Planification de niveaux d'investissement public soutenables

1. Objectifs et règles budgétaires (*Force Institutionnelle : Élevée ; Effectivité : Élevée ; Priorité de réforme : Faible*)

11. Cette institution vise à mesurer l'existence des objectifs et règles budgétaires qui facilitent la planification à moyen terme des dépenses d'investissement public et garantissent la viabilité à long terme de la dette publique. Une volatilité excessive des dépenses d'investissement affaiblit l'efficacité de l'investissement public. L'évaluation se focalise sur l'existence des politiques budgétaires, sans toutefois souligner une quelconque préférence en faveur d'une politique spécifique ou sur le poids que devraient représenter les dépenses d'investissement. Cette première institution vise à s'assurer que (i) un objectif ou une limite sont fixés pour permettre à l'État d'assurer la viabilité de la dette, (ii) la politique budgétaire est encadrée par une ou plusieurs règles budgétaires, et (iii) un cadre macro-budgétaire à moyen terme (CMBMT) est en place permettant d'aligner la préparation du budget annuel sur la politique budgétaire.

12. Le Bénin respecte le plafond de dette découlant des règles de l'UEMOA. L'article 4 de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances (LOLF) consacre l'obligation pour le Bénin de se conformer aux critères de convergence de l'UEMOA. Ces critères comprennent entre autres un plafond de dette publique totale par rapport au PIB fixé à 70 %, apprécié sur le périmètre du tableau des opérations financières de l'État (TOFE). La politique budgétaire et la stratégie d'endettement visent toutes deux à garantir le respect dans la

durée de ce critère. Le document programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2023-2025 annexé à la loi de finances initiale (LFI) pour 2023, publié en décembre 2022, estime la dette publique à 51,65 % du PIB à fin 2022 et projette une quasi-stabilité de la dette sur la période couverte, malgré les besoins de financement liés au Plan d'action du Gouvernement (PAG) 2021-2026, à l'impact de l'invasion russe en Ukraine et aux problèmes sécuritaires régionaux.

13. La politique budgétaire est encadrée par une règle relative aux administrations locales et surtout par les critères de l'UEMOA, suspendus depuis 2020. Les critères de finances publiques de l'UEMOA autres que celui de la dette, mis en œuvre en principe au travers de la programmation sur trois ans telle qu'exposée dans le DPBEP, ne sont toutefois pas respectés à l'heure actuelle². En particulier, le solde budgétaire a atteint -5,7 % du PIB en 2021 et -5,9 % en 2022 (source : DPBEP 2023-2025). L'application des critères de convergence a en effet été suspendue *sine die* pour tous les pays membres de la zone en 2020³. S'agissant des autres pans des administrations publiques, la gestion budgétaire des collectivités locales (CL) est encadrée par les articles 364 et 365 de la loi 2021-14 du 20 décembre 2021, portant code de l'administration territoriale, qui fixent une règle d'équilibre réel du budget. Dans la pratique, le respect de cette règle est vérifié au travers du contrôle exercé par l'autorité de tutelle sur les actes budgétaires des communes et établissements publics de coopération intercommunale (articles 437 et 438 du code précité). Le solde d'exécution budgétaire global des communes est effectivement ressorti positif en 2021, dernière année connue, à hauteur de 13,3 milliards de FCFA⁴.

14. Le CMBMT établi par le DPBEP en amont de la préparation du budget, distinguant les dépenses courantes des dépenses en capital, guide effectivement la préparation des budgets annuels successifs. La LOLF (article 59) fait obligation au Gouvernement d'établir chaque année et de transmettre au Parlement avant le 30 mai un DPBEP, exposant un cadre budgétaire de moyen terme d'une durée de trois ans minimum sur l'ensemble des administrations publiques. Le DPBEP fournit les projections des agrégats de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement et distingue les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. En pratique, le DPBEP est publié systématiquement en juin (pour la version initiale) et en décembre (pour la version définitive, intégrant les chiffres de la LFI après son

² Déficit budgétaire représentant moins de 3 % du PIB nominal (critère de premier rang), masse salariale représentant moins de 35 % des recettes fiscales et douanières, taux de pression fiscale supérieur à 20 % du PIB (critères de second rang).

³ Déclaration de la conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'UEMOA sur le pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité (27 avril 2020).

⁴ Source : note analytique sur les finances locales associée au PLF 2023, sur un périmètre de 69 communes.

adoption au Parlement). Il assure au niveau agrégé un encadrement effectif des dépenses en capital, avec sur trois ans un écart entre DPBEP initial et LFI limité à moins de 10 %⁵.

15. Le renforcement des objectifs et règles budgétaires n'appelle pas de recommandation particulière. La combinaison des règles de l'UEMOA et de la mise en œuvre d'un programme conclu avec le FMI (en vigueur jusqu'à mai 2026) rend les actions dans ce domaine moins urgentes que pour d'autres institutions relevant du cadre PIMA.

2. Planification nationale et sectorielle (*Force Institutionnelle : Élevée ; Effectivité : Moyenne ; Priorité de réforme : Moyenne*)

16. L'investissement public devrait être guidé par des stratégies ou plans au niveau national et sectoriel qui comportent des priorités claires et réalistes, des estimations de coûts et des objectifs précis pour chaque secteur. Cette institution examine d'abord si des stratégies ou plans d'IP national et sectoriels couvrant l'ensemble des projets d'IP, quelle que soit leur source de financement, sont préparés et publiés par les autorités. Elle souligne ensuite l'importance du chiffrage des coûts des plans d'IP et évalue si les stratégies sectorielles identifient des cibles mesurables pour les produits et les impacts de l'IP.

17. Les projets d'investissement sont présentés dans la stratégie nationale portée pour l'essentiel par le PAG 2021-2026 et dans les stratégies sectorielles, pour les secteurs ayant mis à jour leur stratégie. La vision Bénin 2025 constituait, à l'époque, une stratégie de développement à long terme, déclinée dans un Plan National de Développement (PND) 2018-2025 constituant un instrument d'orientation stratégique à moyen terme. Toutefois, la pierre angulaire du dispositif de planification de l'investissement public est le PAG 2 (2021-2026), considéré comme l'instrument d'opérationnalisation du PND. Le PAG 2021-2026 comprend trois piliers subdivisés en sept axes stratégiques. Il est élaboré sous la conduite du MDC et plus particulièrement de la direction générale des politiques de développement (DGPD), qui s'appuie sur le réseau des directions de la planification, de l'administration et des finances (DPAF) dans les ministères sectoriels. Il est complété par des stratégies sectorielles pour plusieurs politiques publiques (**cf. tableau 5.**), dont certaines nécessitent une actualisation. La planification nationale et sectorielle informe effectivement les étapes subséquentes de la GIP puisque 201 des 234 projets inscrits au programme d'investissement public (PIP) 2023-2025 (soit 80 %) sont issus du PAG 2021-2026.

⁵ L'écart entre le DPBEP initial et la LFI en termes de total des dépenses d'investissement est en fait très faible en 2021 et 2023 (moins de 2 %). Un écart plus élevé en 2022 (+22 %) s'explique par le chevauchement entre les travaux d'achèvement du PAG 2016-2021 et la mise en route du PAG 2021-2026, la poursuite des projets du PAG 2016-2021 ayant généré des besoins non totalement anticipés au moment du DPBEP initial en juin 2021.

Tableau 5. Exemples de stratégies nationales et sectorielles au Bénin

Stratégie / Niveau	Stratégie	Publié	Coût estimatif global	Liste de projets	Coûts estimatifs des projets	Indicateur de produits et de résultats	Cadre de résultats
PND 2018-2025	✓	✓	✓	✓	X	X	✓
PAG 2021-2026	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Stratégie sectorielle des transports 2014-2018	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux CC 2016-2025	✓	✓	X	X	X	✓	✓
Plan stratégique du ministère de l'énergie 2020-2024	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin 2017-2030	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Plan stratégique de développement du secteur agricole 2025 et plan national d'investissement agricole et sécurité alimentaire et nutritionnel 2017-2021	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Source : mission, sur les ministères rencontrés et hors plans ou stratégies spécifiques aux engagements climatiques.

18. Le PAG 2021-2026 et la quasi-totalité des stratégies sectorielles incluent des estimations de coût global, par secteur et par projet, dont la cohérence avec le PIP n'est toutefois pas immédiatement lisible. Le coût global du PAG 2021-2026 est ainsi estimé à environ 12 000 milliards de FCFA sur cinq ans. Une grande partie des projets est présentée sous forme d'idées de projets qui ne pourront être inscrites dans le PIP qu'une fois les études de faisabilité disponibles. Il est ainsi difficile de vérifier la cohérence entre le chiffrage global du PAG 2 et celui du PIP 2023-2025 (5 634 milliards de FCFA en AE et 2 856 milliards en CP), qui porte sur une période de trois ans seulement. De plus, une partie du coût du PAG 2 relève de financements privés (hôtels et infrastructures touristiques par exemple) et l'échéance de certains projets dépasse celle du PIP 2023-2025.

19. La plupart des stratégies sectorielles incluent des cibles mesurables pour les produits et les résultats, dont le degré de prise en compte effective dans les arbitrages du PIP n'a pu être établi avec précision. Ainsi que le fait apparaître le **tableau 5. supra**, les stratégies sectorielles examinées comprennent des cadres de suivi-évaluation intégrant des indicateurs de produits et résultats. Les directives spécifiques aux discussions et aux arbitrages du PIP font référence à la logique de performance associée au budget en mode programme, qui doit figurer dans le document de projet. Ainsi le rapport publié relatif aux critères d'éligibilité au PIP prévoit une cotation de l'efficacité des projets en fonction de la proportion des indicateurs renseignés. Selon la DGB, les discussions budgétaires tiennent effectivement compte des indicateurs de produits et de résultats pour tous les projets d'investissement. Toutefois, les

conférences de performance se focalisent plutôt sur l'analyse de la cohérence interne des objectifs des programmes budgétaires et la pertinence des indicateurs retracés dans les documents budgétaires, mais il n'est pas établi que la contribution de chaque projet à l'atteinte des cibles de performance tirées des différentes stratégies soit un critère systématiquement appliqué pour justifier le choix de chaque projet en l'absence d'une traçabilité à ce titre.

20. Améliorer la planification des investissements aux niveaux national et sectoriel est une priorité moyenne de réforme. Même si le PAG 2021-2026 reste le principal document de planification, l'actualisation des stratégies sectorielles sur des champs importants pour la GIP (en particulier transports) est toutefois utile tant pour les ministères eux-mêmes que pour leurs partenaires extérieurs. En outre, la prise en compte effective des indicateurs de performance des projets d'investissement dans les arbitrages budgétaires du PIP doit être renforcée. Assurer une meilleure « traçabilité » des projets planifiés dans les documents budgétaires, tant au niveau agrégé qu'à celui des projets pris individuellement, constitue également un point important (cf. développements *infra* dans l'institution 6 sur le PIP).

3. Coordination entre entités (*Force Institutionnelle : Élevée ; Effectivité : Élevée ; Priorité de réforme : Faible*)

21. Les différents niveaux de l'administration et les agences devraient coordonner leurs actions en matière d'investissement public en vue d'une planification et d'une mise en œuvre cohérente. Cette institution évalue tout d'abord le niveau de coordination entre l'État central et les collectivités territoriales (CT), et si l'État central utilise un système transparent et basé sur des règles pour effectuer des transferts en capital en direction des CT. Elle analyse également le cadre mis en place pour le suivi et la publication de l'exposition de l'État aux risques budgétaires majeurs liés aux projets d'investissement public effectués par d'autres entités publiques (entreprises publiques et partenariats public-privé).

22. Les 77 communes du Bénin sont chacune dotées d'un plan de développement communal (PDC), élaboré selon des directives données par l'État et discuté avec ses représentants locaux. L'article 17 du code de l'administration territoriale précité prescrit que, pour chacun des douze départements du Bénin, un conseil départemental de concertation et de coordination, dans lequel siègent les représentants de l'État, est obligatoirement consulté sur les programmes de développement économique, social et culturel des communes et sur la mise en cohérence de ceux-ci avec les politiques et stratégies nationales de développement. Les discussions de ce conseil sont alimentées par des échanges préalables entre les communes et les représentants de l'État au niveau local. Un guide préparé par le MDC (DGPD) et le ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale (MDGL) encadre l'élaboration du PDC. En pratique, les 77 communes du Bénin terminent leur troisième génération de PDC (2018-2022) et démarrent l'élaboration des PDC de 4^{ème} génération, qui couvriront la période 2022-2027. Le dispositif de coordination État / collectivités locales est complété par des conférences budgétaires communales, qui se tiennent chaque année pendant la période de juin à septembre

et permettent des échanges entre la DGB, le MDGL, les principaux ministères sectoriels et les communes, en vue de mieux apprécier les besoins d'investissement des communes.

23. Les transferts aux CT sont encadrés par des règles mais elles ne sont informées que tardivement du montant de leur allocation. Le décret 2008-276 du 19 mai 2008, portant création du Fonds d'appui au développement des communes (FADeC), prévoit les critères et mode de calcul des dotations aux CT. Il est complété par un manuel FADeC de 2015, qui établit une formule de calcul des transferts basée sur des paramètres de population, de superficie, de pauvreté et de performance et prévoit que les dotations prévisionnelles leur sont communiquées en octobre N-1. L'application effective de ce manuel constitue une avancée par rapport à l'évaluation PIMA 2018. En pratique, le mécanisme de répartition est effectivement appliqué, sous l'égide d'une commission nationale des finances locales (CONAFIL). La CONAFIL se réunit toutefois tardivement et les communes ne sont informées du montant exact des transferts dont elles disposeront que plusieurs mois après le début de l'exercice budgétaire. À titre d'exemple, pour la gestion 2021, la CONAFIL s'est réunie du 4 au 5 mars 2021 pour arrêter le montant exact des dotations de chaque commune. L'arrêté interministériel pris suite à la réunion de la CONAFIL pour la répartition effective des dotations FADeC intervient donc lui aussi après le début de l'exercice budgétaire, contraignant les communes à adopter un budget rectificatif⁶.

24. Le suivi des passifs conditionnels résultant des projets des CT, des entreprises publiques et des PPP est encadré par la réglementation et assuré effectivement dans la documentation budgétaire. Le décret n°015-581 du 18 novembre 2015, portant politique d'endettement et de gestion de la dette publique fait obligation aux CT et aux entreprises ou établissements publics de communiquer périodiquement au MEF un point détaillé de leurs dettes avalisées ou non par l'État (article 22)⁷. Ce décret fait également référence au suivi des PPP (article 20) et organise la transparence des informations relatives à la dette publique (articles 23 à 26). En pratique, au-delà de la stratégie annuelle d'endettement, le suivi des passifs conditionnels est essentiellement porté dans la documentation budgétaire par l'analyse des risques budgétaires (dette des entreprises publiques garantie ou non par l'État, risques liés aux CT et aux PPP) et par les notes analytiques sur les CL et les entreprises publiques, qui intègrent chacune des éléments sur la dette contractée par ces entités publiques. Les informations sur les PPP restent surtout d'ordre qualitatif (description du cadre institutionnel, pas de liste des PPP) et auront vocation à être enrichies si le développement des PPP s'accélère.

25. Le renforcement de la coordination des dépenses en capital entre l'État et les autres acteurs publics constitue une priorité faible de réforme. Au-delà de l'approfondissement du suivi et de la documentation sur les PPP (cf. *infra* institution 5), un point d'amélioration serait, dans le cadre du remplacement du FADeC par un Fonds d'Investissement Communal, de garantir

⁶ Cf. par exemple l'arrêté 2022 n°1840/MEF/MDGL/DC/SGM/DGB/DRCTOE/SP-CONAFIL/SP-013/SGG22 du 20 juillet 2022, pour la répartition des transferts FADeC au titre de la gestion 2022.

⁷ Complété par l'arrêté 2021 n°1278/MEF/DC/CAA/SP-109/SGG21 du 26 mai 2021, portant procédures d'octroi et de gestion de la garantie ou de l'aval de l'État et de rétrocession de prêts publics.

aux CT une meilleure visibilité sur les transferts de l'État en réunissant le CONAFIL dès le dépôt du PLF et en lui faisant avaliser un projet de répartition prévisionnelle des dotations, communiqué aux CT pour leur permettre d'engager leur processus budgétaire dans de bonnes conditions.

4. Évaluation des projets (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

26. Les bonnes pratiques en matière d'évaluation visent à s'assurer que les projets sont analysés selon une méthodologie rigoureuse avant d'être sélectionnés et budgétés. La méthodologie PIMA requiert que les grands projets d'investissement soient soumis à une analyse technique, économique et financière rigoureuse faisant l'objet d'une méthodologie standard, bénéficiant de l'appui d'une structure centrale et intégrant une analyse des risques.

27. Malgré un cadre normatif favorable, la pratique de l'évaluation préalable des grands projets souffre d'un manque de transparence. Le cadre réglementaire prescrit une évaluation préalable systématique des projets, ainsi que sa soumission à l'examen indépendant du MEF (articles 4 et 8 du décret n°2021-586 du 10 novembre 2021, fixant le cadre général de GIP). Toutefois, il ne prescrit pas la publication des résultats. De plus, la concentration de la revue indépendante au MEF garantit une bonne appréhension des problématiques budgétaires et financières, mais peut conduire à un examen plus superficiel des aspects techniques et économiques des évaluations de projets, sauf si le MEF se dote des capacités appropriées et / ou associe dans sa revue les services compétents du MDC. Dans les faits, en l'absence de publication des évaluations et de documentation du processus de revue, la mission n'a pas été en mesure d'analyser les rapports eux-mêmes et de confirmer l'effectivité de l'examen indépendant par le MEF des rapports. Selon les autorités, cet examen s'effectue à l'occasion des réunions d'arbitrage du PIP et porte sur plus de 75 % des projets mais il n'est pas documenté⁸. Les quelques rapports d'études de faisabilité analysés par la mission ne permettent pas de tirer des enseignements significatifs⁹. Les études peuvent s'appuyer sur un « Fonds de préparation et de gestion des

⁸ À la demande de la mission, les autorités ont constitué, à partir du PAG 2021-2026, un échantillon significatif des grands projets à enjeux, suivis en règle générale au niveau du BAI. Cet échantillon couvre, en nombre de projets, 51 projets sur les 201 projets du PAG 2 (soit 25 %), et représente, en montants financiers cumulés, 8 836 milliards de FCFA sur les 12 011 milliards de FCFA du PAG 2 (soit 74 %). Sur la base de cet échantillon, les autorités ont indiqué que 43 projets sur les 51 (soit 84 % en nombre de projets et 80 % en montants financiers cumulés) ont fait l'objet d'une évaluation rigoureuse, d'une publication sommaire des résultats d'évaluation ainsi que d'un examen indépendant par le MEF. Les autorités ont toutefois indiqué que l'examen du MEF portait sur la totalité des projets candidats à l'éligibilité au PIP, mais la mission n'a pas été en mesure de corroborer cette affirmation.

⁹ Hormis le rapport d'état des lieux du site du projet et choix des directives d'aménagement du projet Sèmè City, qui ne constitue pas un rapport d'évaluation préalable global du projet, les quelques rapports communiqués n'entraient pas dans l'échantillon des grands projets et avaient pour l'essentiel un contenu relativement faible en termes de formation brute de capital fixe. Il s'agit notamment du programme de reboisement intensif du territoire national (2019), qui ne rentre pas suffisamment dans le détail des projets, d'un projet de sédentarisation des troupeaux de ruminants au Bénin (2021), d'un projet de construction et d'équipement de salles de classe

projets », doté, en moyenne sur la période entre 2020 et 2023, à hauteur de 11,3 milliards de FCFA, soit moins de 2 % du PIP annuel, et exécuté à plus de 88 % sur les trois années 2020-2022.

28. Il existe de nombreuses méthodologies standards ainsi qu'une structure d'appui centrale mais la mission n'a pu s'assurer de l'utilisation systématique de ces outils. Au-delà des méthodologies propres des bailleurs, les autorités disposent de plusieurs méthodologies standardisées, développées avec l'appui des PTF et présentées dans des manuels qui sont, pour certains, publiés¹⁰. Par ailleurs, le cadre réglementaire (article 8 du décret n°2021-324 du 30 juin 2021, portant attributions, organisation et fonctionnement - AOF - du MDC) confie à la DGEOCS du MDC le rôle de soutien central pour l'évaluation des projets d'investissements publics. En pratique, la mission n'a pas été en mesure d'apprécier l'application effective de ces méthodologies standards nationales aux grands projets, pour les raisons expliquées plus haut. Les ministères rencontrés ont cependant affirmé connaître et utiliser ces différentes méthodologies. La mission attire toutefois l'attention des autorités sur l'intérêt de rationaliser toutes ces méthodologies d'évaluation, par exemple en profitant de la future loi-cadre sur l'évaluation en cours d'élaboration.

29. L'analyse des risques dans les évaluations préalables ne constitue pas une exigence du cadre juridique et son niveau effectif de mise en œuvre n'a pas pu être confirmé. Il n'y a pas d'exigence réglementaire pour une évaluation systématique des risques dans l'évaluation des grands projets d'investissement public. Quant aux différentes méthodologies, elles ne font référence que très sommairement à l'analyse des risques, sans requérir une analyse de la probabilité ou des impacts possibles. Ceci vaut tant pour le manuel d'évaluation ex ante des projets et programmes (élaboré en 2009 avec l'appui du PNUD) que pour le guide méthodologique pour l'élaboration de documents de stratégie sectorielle ou thématique et pour le manuel de GIP¹¹. Dans les faits, en l'absence de publication et de transmission des rapports, la mission n'a pas été en mesure d'apprécier l'effectivité de l'analyse des risques. Toujours sur la base de l'échantillon précité, les autorités ont affirmé que plus de 75 % des grands projets avaient fait l'objet d'une analyse rigoureuse. Il ressort des échanges menés avec quelques ministères que les risques sont parfois pris en compte, mais que le manque de connaissances sur

dans les écoles maternelles et primaires (2022), d'un projet de promotion du genre et de l'autonomisation des femmes (2022), ou encore d'un projet d'appui à l'intégration socio-économique des personnes vulnérables.

¹⁰ Notamment : (i) le guide de conduite des études de faisabilité des projets de juillet 2020 ; (ii) le manuel d'appréciation des rapports d'études de faisabilité des projets d'octobre 2021 et ; (iii) le manuel d'évaluation ex-ante des projets et programmes d'avril 2022. En outre, le guide méthodologique national d'évaluation, évoqué à l'article 28 du décret n°2021-586 du 10 novembre 2021 précité, fait référence à un guide de décembre 2017 sur l'évaluation des politiques publiques. Ce guide, réalisé avec l'appui de l'UNICEF, est disponible sur le site Internet du bureau d'évaluation des politiques publiques, qui est une structure qui n'existe plus et a été intégrée dans la DGEOCS du MDC.

¹¹ Ce manuel, élaboré en septembre 2019 avec le soutien de la Banque mondiale, est en cours de relecture, pour assurer son alignement avec le décret de 2021 précité. Il est disponible sous :

https://elearning.agriculture.gouv.bj/bibliotheque/upload/Manuel_gestion_investissements_Bénin_2019.pdf.

les risques inhérents au secteur concerné obère le dispositif. Les quelques rapports d'études communiqués à la mission ne permettent pas de tirer des enseignements.¹²

30. Le renforcement de la transparence du processus d'évaluation préalable des projets constitue une priorité de réforme élevée pour appuyer la sélection des meilleurs projets.

La mise en œuvre de la nouvelle politique d'évaluation constitue une opportunité de renforcer les capacités d'évaluation et d'intégrer l'analyse systématique des risques dans l'évaluation ex ante des projets d'investissement public. Au-delà, il convient surtout de renforcer l'effectivité de l'évaluation préalable des projets, y compris sur les impacts liés aux changements climatiques (cf. infra institution C-PIMA C3). Pour cela, le cadre réglementaire de la GIP et le manuel de gestion actualisé devront intégrer les principes de publication des rapports d'évaluation, d'accès aux informations requises pour les examinateurs indépendants et d'analyse systématique des risques. Par ailleurs, le projet d'arrêté d'application du décret GIP précité relatif au « Fonds de préparation et de gestion des projets » devra être adopté et il conviendra de doter le Fonds de crédits suffisants, à hauteur des activités planifiées.

5. Financement alternatif des infrastructures (*Force Institutionnelle : Élevée ; Effectivité : Moyenne ; Priorité de réforme : Moyenne*)

31. Cette institution vise à évaluer le cadre réglementaire pour la mobilisation de financements alternatifs, les investissements privés sur les marchés économiques d'infrastructures, les PPP et les investissements des entreprises publiques.

L'évaluation se focalise sur l'existence d'un cadre législatif et réglementaire qui facilite la participation des investissements du secteur privé et des entreprises publiques. Elle vise à s'assurer qu'un (i) cadre réglementaire favorise la concurrence sur les marchés contestables des infrastructures économiques, (ii) un cadre stratégique et législatif est en place qui guide la préparation, la sélection et la gestion des projets PPP, et qu'un (iii) cadre de supervision existe pour les plans d'investissement de ces entités ainsi que pour leurs résultats financiers.

32. Le renforcement depuis cinq ans d'un cadre législatif et réglementaire favorable à la concurrence a permis l'émergence d'opérateurs privés sur plusieurs marchés.

Le cadre de régulation a en effet été considérablement renforcé depuis 2018 par l'adoption d'une législation transversale (code des investissements en 2020) et sectorielle¹³. Elle s'est accompagnée de la création de régulateurs dédiés¹⁴. Les entreprises privées sont désormais majoritaires dans le

¹² Le rapport sur le programme de reboisement intensif du territoire national ne rentre pas suffisamment dans le détail des risques associés aux projets d'investissements concernés et des mesures de mitigation. Toutefois, les autres rapports d'études de faisabilité mentionnés précédemment, concernant des projets hors échantillon, intègrent une analyse rigoureuse des risques, ainsi que des plans d'atténuation de ces risques.

¹³ Loi n°2020-35 du 6 janvier 2021 modifiant la loi n°2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin ; Loi n°2020-35 du 6 janvier 2021 modifiant la loi n°2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin.

¹⁴ Par ex : Décret n°2019-209 du 31 juillet 2019 portant organisation et fonctionnement des organes de l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la Poste (ARCEP).

secteur des télécommunications (*MTN et Moove Africa*). La part des opérateurs publics historiques est plus importante dans les secteurs d'intensité capitalistique de l'eau (Société nationale des eaux du Bénin - SONEB) et de l'électricité (Société béninoise d'énergie électrique - SBEE), mais les acteurs privés investissent les zones rurales non encore connectées et profitent dans le domaine de l'énergie de la séparation croissante des métiers de la production, du transport et de la distribution. Le marché électrique demeure encore fortement dépendant des importations de centrales à gaz ou hydrauliques du Nigéria et du Ghana, mais a pu s'ouvrir à des acteurs privés sur certains segments (solaire) ou sur certaines géographies (zone industrielle Glo-Djigbé Industrial Zone).

33. Le cadre normatif des PPP, en vigueur depuis 2016 et en cours d'adaptation à la récente directive PPP de l'UEMOA, ne s'est pas accompagné d'une opérationnalisation à la hauteur des ambitions affichées. Si la loi n°2016-24 du 24 octobre 2016, portant cadre juridique du PPP en République du Bénin fixe la définition, la sélection, l'instruction et l'approbation des PPP, elle n'a pas été complétée par une stratégie PPP précisant les secteurs dans lesquels les partenaires privés sont attendus et / ou par un guide plus opérationnel¹⁵. Dès lors, le nombre de contrats de PPP signés est demeuré faible. La liste des PPP signés ou en voie de l'être à fin mars 2023 s'élève ainsi à moins d'une dizaine d'après un recensement transmis par le Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI) à la Présidence de la République, qui héberge la Cellule d'appui aux PPP (CAPP) prévue par l'article 5 de la loi de 2016 précitée¹⁶. Ceci apparaît en net décalage avec les ambitions affichées dans le PAG 2021-2026 en matière de PPP (6 246 Mds FCFA prévus sur 2021-2026, dont 791 en 2023). Selon les interlocuteurs de la mission, le basculement d'opérations initialement envisagées en PPP vers des investissements directs de l'État résulte d'une analyse économique pragmatique¹⁷ et d'une volonté de meilleure maîtrise des risques budgétaires associés aux PPP. Pour autant, la rénovation du cadre juridique à l'occasion de la transposition de la directive UEMOA adoptée en 2022 sera nécessaire pour ne pas freiner le recours à ce mode d'exécution de l'investissement public, pour les projets qui le justifient (par exemple : manque de compétences de l'Etat ; meilleure qualité de service rendu par le secteur privé ; projet complexe comportant une dimension d'entretien de long terme d'un ouvrage, etc.).

34. Malgré un encadrement législatif de qualité, les éléments publiés ne garantissent pas la pleine effectivité de la supervision des investissements effectués par les entreprises publiques et de leur santé financière. La loi n°2020-20 du 2 septembre 2020, portant création,

¹⁵ La note d'orientations stratégiques des investissements publics d'août 2022 ne parle que très brièvement des PPP, alors qu'elle constitue « le référentiel de la gestion du PIP pour le triennal 2023-2025 ».

¹⁶ Trois contrats d'affermage signés pour des ouvrages hydrauliques en milieu rural (démarrage le 1^{er} mars 2023); trois contrats d'affermage pour l'exploitation de stations de traitement des boues de vidange (approuvés en conseil des Ministres du 1^{er} mars 2023) ; un contrat de conception, financement, construction et exploitation de quatre centrales solaires (signé en juillet 2022 pour un démarrage en octobre 2023).

¹⁷ Différentiel de coût lié à l'appréciation du risque pays au Bénin pour les financements apportés par les partenaires privés.

organisation et fonctionnement des entreprises publiques, prévoit un dispositif de contrôle complet de l'État sur les performances techniques et financières des entreprises publiques – définies au sens large, puisqu'elles englobent les sociétés (à vocation commerciale) et les établissements publics (aussi appelés agences ou offices, gérant un service public à des fins d'intérêt général). Cette loi prévoit que le MEF, au travers de la direction générale des participations de l'État et des dénationalisations (DGPED), établit chaque année, en annexe au PLF, un rapport sur la situation économique et financière des entreprises publiques (article 65). En dépit d'un nombre substantiel d'entreprises publiques (150 dont 22 sociétés d'État au 31 décembre 2022 selon le rapport 2023 de la DGPED), cette disposition n'est pas appliquée car (i) la DGPED ne dispose que de données lacunaires sur les entreprises publiques, avec seulement 24 % des états financiers 2021 transmis à début 2023 et (ii) seuls les établissements publics administratifs (EPA) font l'objet d'une annexe au PLF, dont les données semblent elles-mêmes faussées par ce même manque de réponses.

35. Le renforcement du pilotage des PPP et des entreprises publiques revêt une priorité moyenne. Parmi les priorités de réforme figurent la finalisation et l'adoption du projet de loi transposant la directive UEMOA et de l'ensemble de ses décrets d'application, accompagnée de l'élaboration d'une stratégie officielle en matière de PPP¹⁸. La mission recommande par ailleurs (i) d'enrichir la documentation budgétaire relative aux PPP (tant au sein de l'analyse des risques budgétaires que via une fiche jointe au PLF ou au PIP) et (ii) d'élargir aux sociétés d'État le champ de la note analytique actuellement circonscrite aux EPA pour qu'elle tienne lieu de rapport au titre de l'article 65 de la loi 2020-20.

C. Allocation des dépenses d'investissement public aux secteurs et projets appropriés

6. Budgétisation pluriannuelle (*Force Institutionnelle : Élevée ; Effectivité : Moyenne ; Priorité de réforme : Élevée*)

36. La GIP, qui repose sur un cycle pluriannuel, impose de disposer des coûts totaux des projets et d'un cadencement prévisionnel des besoins sur les prochains exercices. Les sommes requises pour les projets en cours et nouveaux doivent en effet respecter des plafonds de dépense donnés par le cadrage macro-budgétaire. Les prévisions pluriannuelles doivent apparaître dans la documentation budgétaire. Cette institution vise à vérifier la prise en compte de la pluri-annualité dans la programmation des investissements. La première dimension examine s'il existe des projections pluriannuelles des investissements et le degré de détail de ces projections. La deuxième dimension évalue si des plafonds pluriannuels sont notifiés aux ministères pour leur permettre de prioriser efficacement leurs projets. La troisième dimension

¹⁸ Un avant-projet de loi en voie de finalisation a été communiqué à la mission.

identifie si les coûts totaux estimés pour chaque projet, et les dépenses requises pour chaque année dans ce total, sont connus et accessibles au public.

37. Les dépenses en capital, qui représentent 43 % du budget de l'État en 2023, font l'objet d'une prévision pluriannuelle publiée sur trois ans, qui est conforme aux crédits du PLF. Les dépenses en capital (subventions d'investissement et dotations en capital) font l'objet d'une prévision pluriannuelle sur trois ans dans le cadre de tous les documents associés au PLF¹⁹. Il convient de souligner le renforcement visible de la cohérence entre les documents de prévision pluriannuelle et la LFI de l'année. Le **tableau 6.** illustre plusieurs écarts entre le DPBEP, le PIP, la LFI et la LFR.

Tableau 6. Cohérence des données budgétaires

	Crédits de paiement (milliards Francs CFA)							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Exécution	446	330	622	803	932			
PIP 2018	469							
PIP Gestion 2019		425						
LFI 2019 (écart au PIP)		+15						
PIP 2020-2022			477	475	481			
LFI 2020 (écart au PIP)			+9					
LFR 2020 (écart à la LFI)			+71					
PIP Gestion 2021				583				
LFI 2021 (écart au PIP)				+12				
LFR 2021 (écart à la LFI)				+234				
DPBEP 2022-2024					825	847	891	
LFI 2022 (écart au PIP)					-12			
LFR 2022 (écart à la LFI)					102			
DPBEP 2023-2025						982	889	1 007
PIP 2023-2025 (écart au DPBEP)						-22	+10	-9
LFI 2023 (écart au PIP)						0		

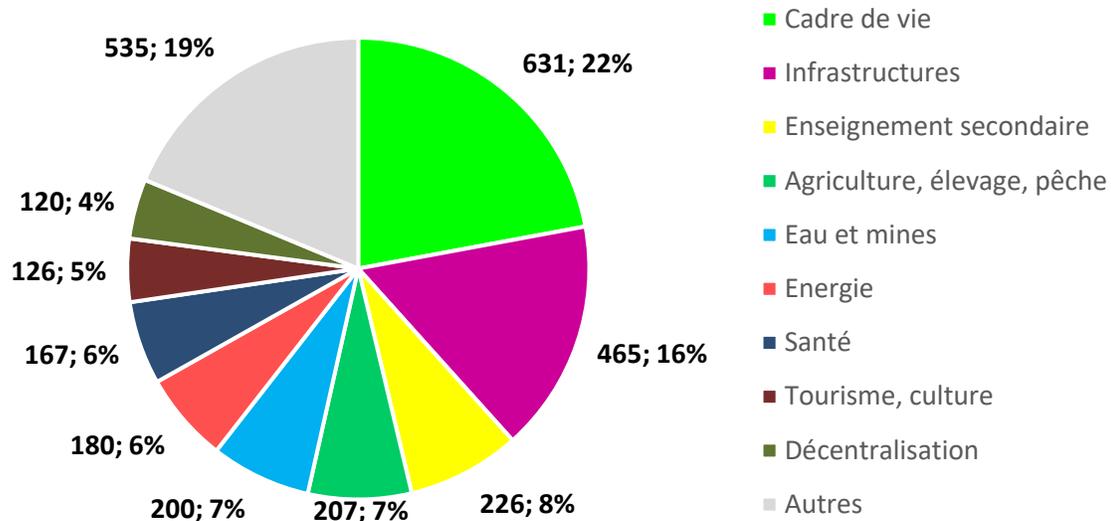
Source : Mission

38. Les plafonds pluriannuels d'investissement sont contraignants et les enveloppes annuelles d'investissement des ministères sont approuvées en cohérence avec ces derniers. Le cadre légal institue la programmation pluriannuelle des investissements publics qui est adossée au DBPEP (Art. 56 LOLF) et aux DPPD (Art. 57 LOLF). Ces derniers sont des documents de qualité qui présentent le contexte, les objectifs et la stratégie du ministère, la programmation

¹⁹ Il convient toutefois d'indiquer que le PIP inclut aussi des dépenses récurrentes d'équipement ou de fonctionnement accessoires à un projet qui n'ont pas nature d'investissement physique. Ainsi « Acquisition des fournitures consommées et équipements au niveau central » ou « Gestion des ressources humaines, matérielles et financières ».

budgétaire sur trois ans pour toutes les natures de crédits ainsi qu'une présentation de chaque programme budgétaire (cadre stratégique, cadre de performance, crédits). Ils sont publiés en ligne. Le PIP récapitule pour chacune des trois années de la programmation la liste des projets financés par les crédits ministériels d'investissement. La mission a constaté la cohérence de tous les chiffres de la programmation 2023-2025 entre le PIP et les DPPD (cf. **Graphique 11**).

Graphique 11. Répartition sectorielle des crédits du PIP 2023-2025

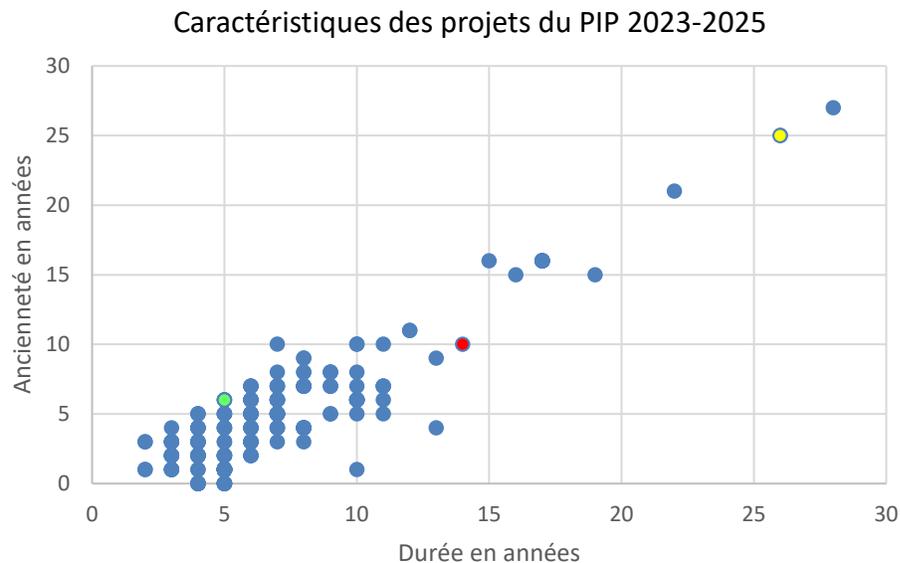


Source : PIP 2023-2025 – données en CP, en milliards de FCFA et en pourcentage

39. La documentation budgétaire demeure toutefois incomplète s'agissant de la présentation du coût total des projets, rendant impossible de retracer et de justifier les évolutions ou dérapages. Si le PAG 2016-2021 comportait un chiffrage des grands projets et une estimation de leur « gap » de financement, il ne comportait pas de répartition indicative des coûts dans le temps. Le PIP ne permet pas de combler cette lacune puisque la colonne relative aux coûts totaux n'est pas renseignée, pour des raisons de taille des restitutions selon les autorités. Or le coût global est un élément décisionnel majeur de la sélection mais aussi du pilotage des projets du PIP comme le rappellent le Manuel de gestion des investissements publics de 2019 et le rapport d'étude « Projets éligibles au PIP 2023-2025 » publié en août 2022. Tant que la budgétisation en AE ne sera pas fiabilisée, la connaissance du coût global du projet, conjointement avec celle des dépenses déjà réalisées pour le projet, est indispensable. Enfin, selon le support juridique des projets, les AE ne sont qu'une approximation du coût global d'un projet, notamment s'il fait l'objet de tranches conditionnelles. Enfin, l'information sur les coûts globaux est d'autant plus cruciale que les projets se déploient en moyenne sur deux générations successives de PIP comme indiqué à l'**encadré 1**.

Encadré 1. Caractéristiques des projets du PIP 2023-2025

L'analyse des 333 projets figurant dans le rapport d'éligibilité du PIP 2023-2025 met en évidence une durée moyenne des projets de 6,7 ans et une ancienneté moyenne (à 2023) de 4,4 ans. Les nuages de points du graphique ci-dessous représentent les projets d'investissement du PIP. Le rapport d'éligibilité au PIP note d'ailleurs certains projets qualifiés de « suspendus ou « anciens et reconduits ».



Exemple de projets figurant sur le graphique :

-Rouge : projet de construction du bâtiment des archives et du centre de formation de l'administration centrale des finances.

-Jaune : programme élargi de vaccination (phase IV)

- Vert : projet de généralisation de l'usage du numérique par l'éducation et la formation (GUNEF)

Source : Mission.

40. L'amélioration de l'information effectivement publiée dans le PIP triennal constitue une priorité élevée, afin de valoriser pleinement les efforts déjà réalisés pour accroître la qualité des documents budgétaires. Ceci appelle de la part de la DGB (i) de compléter l'information transmise au Parlement sur le coût total des projets nouveaux et en cours. Cette information est manifestement disponible dans la base de données de la DGB et fait partie des informations qu'il est demandé annuellement aux sectoriels de réviser, tant pour la préparation du « PIP gestion » que pour l'établissement de son rapport d'exécution. Une évolution des tableaux du PIP permettant de renseigner les coûts totaux est proposée en **Annexe 3**. Il est par ailleurs recommandé à la DGB (ii) d'entamer la fiabilisation des données partiellement renseignées sur l'exécution budgétaire passée des projets afin de permettre en retour de compléter les données relatives aux inscriptions annuelles des AE et des CP pour les projets.

7. Exhaustivité et unité du budget (*Force Institutionnelle : Élevée ; Effectivité : Élevée ; Priorité de réforme : Faible*)

41. Cette institution vise à évaluer l'exhaustivité et l'unité du budget d'investissement.

Les choix budgétaires efficaces découlent d'une présentation de toutes les dépenses en capital dans le cadre du budget ainsi que de la coordination des dépenses d'investissement et de fonctionnement correspondantes. Ainsi il faut assurer que (i) les dépenses en capital sont réalisées pour la plupart dans le cadre du budget, (ii) tous les projets d'investissement, quelles que soient leurs sources de financement, sont présentés dans la documentation, et (iii) les budgets d'investissement et de fonctionnement sont préparés et présentés ensemble.

42. Les dépenses en capital du Bénin transitent effectivement par le budget de l'État mais les agences jouent un rôle important dans l'investissement public. Le plafond des dépenses d'investissement du budget concerne toutes les sources de financement. Des EPA (agences d'exécution ou de maîtrise d'ouvrage déléguée) peuvent exécuter les projets, mais la documentation budgétaire permet de retracer les flux qu'elles reçoivent au titre des projets d'investissement inscrits au budget de l'État. L'instruction de la DGB sur la préparation du budget 2023 précise à ce titre (point 46.1) que le transfert de ressources se fait sous réserve de la signature d'une convention de mandat qui doit préciser « le coût des travaux et la programmation financière ». Il demeure toutefois une incertitude sur la réalité des charges d'investissement supportées par les EPA en raison du reporting financier lacunaire de la DGPEP, déjà mentionné *supra* (institution 5).

43. Toutes les sources de financement de l'investissement doivent être divulguées dans le budget, mais dans la pratique les PPP ne sont toujours pas identifiables. Ainsi le rapport d'étude sur les critères d'éligibilité au PIP présente en annexe la liste des projets financés sur ressources internes et externes, à l'exclusion des PPP, ainsi que leurs dates de démarrage et de fin. La mission a identifié un nombre légèrement différent de projets figurant dans ce rapport et dans le PIP. Elle invite la DGB à consacrer suffisamment de temps au mois de septembre à assurer la cohérence de cette liste de projets et à retirer les projets achevés ou clôturés (cf. infra). De plus, à titre exceptionnel, des fonds des bailleurs peuvent être versés sans passage par le budget général du fait des règles spécifiques à ces bailleurs – c'est le cas des versements du *Millenium Challenge Account* à la SBEE, dont seule la contrepartie État apparaît sur le budget.

44. La cohérence entre la budgétisation des crédits d'investissement et de fonctionnement a été renforcée depuis 2021 avec la centralisation de la production du PIP à la DGB. Le décret 2021-586 a renforcé le rôle du MEF et celui de la DGB dans la budgétisation du PIP. Ce modèle, qui diffère des pays où l'établissement du PIP est confié à la direction générale du développement, présente l'avantage immédiat de permettre des arbitrages concomitants entre les crédits de fonctionnement et de d'investissement, et donc leur cohérence.

45. Le renforcement de l'exhaustivité et de l'unité du budget constitue une priorité faible. Sous réserve de rehausser le niveau d'information disponible sur les PPP et sur les

entreprises publiques (point déjà abordé supra – institution 5) et d'assurer un suivi effectif des investissements des agences en exécution (cf. infra, institutions 13 et 14), la documentation budgétaire donne une vision exhaustive des projets représentatifs de l'effort d'investissement public au Bénin.

8. Budgétisation de l'investissement (*Force Institutionnelle : Élevée ; Effectivité : Moyenne ; Priorité de réforme : Élevée*)

46. Les grands projets d'investissement public, généralement mis en œuvre sur plusieurs années, doivent bénéficier de procédures qui facilitent la disponibilité des crédits au cours de leur cycle de vie. La première dimension (i) évalue si les engagements futurs liés aux projets d'investissement sont reflétés dans les documents budgétaires. Les décideurs doivent toujours être conscients du coût total d'un projet. La deuxième dimension (ii) concerne la possibilité de réaffecter des fonds à partir des dépenses en capital au cours de l'année. Si des crédits d'investissement peuvent être transférés au budget de fonctionnement, la mise en œuvre des projets peut être rendue plus difficile. La troisième dimension (iii) porte sur la priorisation des projets en cours. Si les projets en cours ne reçoivent pas un financement suffisant, ces projets comporteront des retards d'exécution générateurs d'inefficacités et de surcoûts.

47. Les enveloppes d'investissement votées par le Parlement ont une portée pluriannuelle mais celle-ci est affaiblie par une budgétisation en AE=CP sur plusieurs ministères. La transmission concomitante à la représentation nationale du projet de PIP, des trajectoires d'AE et de CP des projets d'investissement et des durées prévisionnelles des projets doit permettre d'assurer la cohérence globale des financements et du profil du portefeuille des projets. Les rapports spéciaux publiés par l'Assemblée nationale illustrent l'intérêt porté par les députés aux projets d'investissement, notamment quant à leur répartition territoriale dans les 77 communes du pays. Toutefois, il est constaté encore sur 40 % des ministères des montants d'AE égaux aux montants de CP, ce qui paraît peu réaliste à l'échelle d'un portefeuille de projets.

48. Ces enveloppes bénéficient d'une protection par rapport aux autres natures de dépenses dans le cadre organique en vigueur. La LOLF consacre le principe de fongibilité asymétrique en faveur des crédits d'investissement qui peuvent être abondés par les autres natures de dépenses mais ne peuvent être minorés et recyclés pour d'autres dépenses (art 18). Une loi de finances rectificative serait nécessaire. Pour ce qui concerne les trois dernières LFR, la mission a pu au demeurant constater une majoration des crédits d'investissement.

49. Le PIP 2023-2025 donne clairement la priorité aux projets en cours, dans le respect du processus décrit dans le rapport sur les projets éligibles au PIP. L'analyse du rapport publié en août 2022 montre que sur 333 projets listés, 10 % (soit 34) sont présentés comme nouveaux alors que plus de 75 % (252) sont définis comme « anciens » ou « en cours ». Il apparaît toutefois que près de 9 % des CP du PIP 2023-2025 concernent la couverture de « dettes » qui correspondent en partie à des charges à payer (c'est-à-dire des factures à régler après le service fait) mais également des dépenses relatives à des travaux additionnels après la

clôture officielle des projets, ces dernières n'ayant pas vocation à figurer dans le PIP (cf. **Encadré 2.**)

Encadré 2. La prise en compte des apurements de dettes dans le PIP

- Situation au Bénin : dans le PIP 2023-2025, la mission a recensé un cumul de 248 milliards de FCFA en AE=CP de dépenses rattachées à des « apurements de dettes sur projets achevés ou en souffrance » ou à des intitulés voisins. Les autorités ont indiqué plusieurs cas d'espèce : crédits de paiement non consommés sur projets sortis du portefeuille, contentieux liés aux projets à la charge de l'État par exemple sur les décomptes généraux de fin de chantier ; demandes de dépenses pour travaux confortatifs sur requêtes ou non des bailleurs, etc.
- Difficultés : le décompte au sein du PIP de dépenses relatives à des projets terminés ou clôturés, et dont l'objet même n'est plus précisé dans le PIP, pose un problème de transparence de la programmation, *a fortiori* quand les montants représentent une part significative du PIP (9 % du total en CP pour 2023). En outre, si ces dépenses interviennent dans le cadre de contentieux avec les entreprises, leur montant difficile à appréhender peut faire peser un risque sur la sincérité de la budgétisation du PIP.
- Solutions possibles : Il existe plusieurs pistes pour une meilleure prise en compte de ces dépenses, par ordre de difficulté croissante : (i) Laisser les projets correspondants dans le portefeuille PIP mais les labelliser « Projets en cours d'achèvement ». Ceci permet de faire apparaître le coût réel d'un projet de manière transparente mais alourdit le PIP ; (ii) Ne plus faire figurer ces dépenses au PIP faute de référencement des projets, et supporter ces dépenses sur le budget général en-dehors du PIP, par exemple sur une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (qui couvre aussi généralement les aléas sur le budget de fonctionnement de l'Etat). Cette solution introduit toutefois un décalage entre le montant du PIP et le total des dépenses d'investissement ; (iii) Intégrer dans la budgétisation des projets les plus à risque (infrastructures majeures) une « marge pour aléas » afin que l'enveloppe pluriannuelle allouée au projet permette de faire face à ces dépenses, dès lors prises en compte sur la ligne budgétaire affectée à chaque projet.

Source : mission

50. Les recommandations de la mission sur la budgétisation des projets sont de priorité élevée et renvoient à celles émises sous l'institution 6 pour la budgétisation pluriannuelle.

Ainsi, outre la (i) publication des coûts totaux des projets, la mission incite la DGB à (ii) simplifier la présentation des projets du PIP en réduisant le nombre de catégories et en évitant les chevauchements entre les catégories. Les projets clôturés ou achevés n'ont plus vocation à figurer dans le PIP. D'autres propositions d'amélioration de la présentation du PIP figurent à **l'Annexe 3.**

9. Financement des activités d'entretien (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

51. L'infrastructure ne peut pas offrir les avantages promis lors de sa conception si elle n'est pas entretenue correctement. Cette institution se concentre sur la question de savoir si les besoins d'entretien des infrastructures sont connus et comment ces besoins d'entretien sont reflétés dans le budget et dans la planification. La première dimension porte sur l'existence d'une méthodologie permettant de déterminer la nécessité d'un entretien de routine. Sauf exceptions,

l'entretien de routine des infrastructures est financé par le budget de fonctionnement. La seconde dimension porte sur l'existence d'une méthodologie permettant de déterminer le besoin d'entretien en capital (améliorations majeures, réhabilitations et reconstruction). En principe, les dépenses liées à ce type d'entretien sont inscrites dans le budget d'investissement. La troisième dimension se concentre sur la disponibilité de l'information pour déterminer le montant du financement de l'entretien inclus dans les plans nationaux ou sectoriels, et alloué dans le budget.

52. Il existe des méthodologies standard d'estimation des besoins d'entretien courant, mais les faibles allocations ne permettent pas de conserver la valeur des actifs. La direction générale du matériel et de la logistique (DGML) du MEF, en charge des bâtiments administratifs, a mis en place une méthodologie pour une stratégie de maintenance, présentée à la mission dans une note de mai 2023 et qui demande à être précisée par des manuels plus opérationnels. La Société des Infrastructures Routières et de l'Aménagement du Territoire (SIRAT), compétente notamment en matière d'infrastructures routières²⁰ a décrit, dans une note d'avril 2023 sur l'entretien routier, quelques éléments de méthodologie qui pourraient utilement être complétés, notamment à partir de la version provisoire de novembre 2019 du manuel d'entretien routier du MIT. Le manuel d'évaluation ex ante des projets et programmes n'évoque que de manière très sommaire, l'évaluation des coûts de maintenance. Le *Système de Costing par le Référentiel* (SYCOREF) constitue une donnée utile pour le chiffrage mais ne peut être considéré comme une méthodologie standardisée. La planification de l'entretien et les allocations sont le plus souvent basées sur des approches ad hoc, mécaniques, telles que le maintien des niveaux de financement du budget de l'année précédente. En pratique, en l'absence d'estimations précises des besoins, les allocations budgétaires approuvées pour le financement de l'entretien courant des principales catégories d'actifs sont inadéquates pour conserver la valeur des actifs²¹. Faute de comptabilité fiable des matières, il n'existe pas d'informations sur les valeurs de remplacement estimées des principales catégories d'actifs.

53. L'absence de méthodologie d'estimation des besoins d'entretien en capital et les faibles allocations impactent négativement la durabilité des actifs. il n'existe pas de méthodologie précise pour évaluer les besoins de réhabilitations et de reconstruction des actifs au niveau de la DGML. Lorsque les besoins deviennent pressants, la réhabilitation ou la reconstruction d'actifs clés sont définies comme de nouveaux projets distincts, évalués *ad hoc* et financés comme tout autre nouveau projet²². Dans les faits, en l'absence d'estimations précises des besoins, les allocations budgétaires approuvées pour le financement de l'entretien en capital

²⁰ Les autorités ont développé des mécanismes de financement au profit de la SIRAT reposant notamment sur des taxes affectées ou sur des péages routiers pour renforcer l'entretien des infrastructures routières.

²¹ Au-delà des constats recueillis lors des échanges avec les départements ministériels et les représentants de l'Assemblée nationale rencontrés sur l'insuffisance des dotations pour l'entretien courant, la mission n'a pas été en mesure d'analyser, sur les trois dernières années, les données sollicitées auprès de ces départements sur les besoins exprimés pour l'entretien courant, les allocations budgétaires et, par différence, le gap de financement.

²² À titre d'illustration, le PAG 2 prévoit 6 projets de réhabilitations et d'entretien périodique, ainsi qu'un projet d'entretien courant annuel mécanisé des routes bitumées (cf. <https://transports.bj/tag/pag/>).

des principales catégories d'actifs sont clairement insuffisantes pour conserver la valeur des actifs. La mission n'a toutefois pas été en mesure de chiffrer le gap actuel de financement qui impacte la durabilité des infrastructures²³.

54. L'entretien est identifiable dans la nomenclature budgétaire, mais il n'y a pas de rapports spécifiques utilisés pour l'analyse et la prise de décision. Le financement de l'entretien courant et des améliorations majeures peut être identifié dans la documentation budgétaire, en utilisant les différentes classifications de la nomenclature budgétaire²⁴. Toutefois, il n'existe pas de rapports standards analysant régulièrement les allocations et les dépenses réelles en matière d'entretien courant et d'amélioration majeure. En pratique, les données relatives à la maintenance sont raisonnablement transparentes grâce aux documents budgétaires publiés²⁵. Cependant, il n'y a aucun exemple spécifique montrant, *in fine*, que les données disponibles sont utilisées pour l'analyse ou la prise de décisions d'ajustement du financement de l'entretien lors de la planification ou de la budgétisation.

55. L'amélioration de la maintenance des actifs existants constitue une priorité élevée de réforme. Le développement de la maintenance des actifs existants, qui requiert moins de ressources financières et est plus facile à mettre en œuvre que de nouvelles constructions, va de pair avec la création d'un registre des actifs, qui facilite la détermination du niveau de maintenance approprié (cf. infra institution 15 PIMA). Pour cela, au-delà de la mise à disposition des départements ministériels de lignes directrices simples, permettant de calculer les besoins en termes de maintenance des infrastructures, il conviendra : (i) de préciser des méthodologies standardisées pour la prévision des besoins (entretien courant et en capital) pour les principales catégories d'actifs à enjeux, incluant des éléments sur les vulnérabilités climatiques (cf. infra institution C-PIMA C4) et ; (ii) compte tenu des contraintes de ressources, d'intégrer la mise en œuvre de ces méthodologies dans la procédure budgétaire, au travers d'une référence explicite à ces méthodologies dans la circulaire budgétaire²⁶.

10. Sélection des projets (*Force Institutionnelle : Faible ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

56. La sélection des projets sur la base de critères et procédures objectifs et transparents constitue un facteur clé d'une gestion efficiente des investissements publics. La méthodologie PIMA apprécie (i) l'existence d'une revue de l'évaluation des grands projets

²³ Dans une note d'avril 2023 transmise par la SIRAT sur la situation de l'entretien routier au Bénin, il est mentionné, pour l'exercice 2015, un besoin global de l'ordre de 33,4 milliards de FCFA pour l'entretien routier, sans possibilité de dissocier la part de l'entretien courant et de l'entretien en capital. La mission n'a pas pu obtenir de données plus récentes.

²⁴ Cf. le décret n°2014-794 du 31 décembre 2014, portant nomenclature budgétaire de l'État.

²⁵ S'agissant des infrastructures routières, la SIRAT ne dispose pas d'un site Internet permettant de publier des informations sur l'entretien routier.

²⁶ Cf. le précédent rapport « *Améliorer la mise en œuvre des projets d'investissement et la maintenance des infrastructures* » FMI, RoumeGas, avril 2019, qui présente quelques bonnes pratiques internationales.

avant de les inclure dans le budget ; (ii) la publication et le respect de critères et de processus standard de sélection ; (iii) ainsi que l'existence d'une liste de projets déjà évalués en attente d'être inclus dans le budget annuel.

57. Le cadre prescrit l'examen par le MEF des projets évalués avant leur budgétisation, sans experts indépendants, mais la documentation du processus est, en pratique, limitée.

Le cadre réglementaire de la GIP (articles 6 et 8 du décret GIP de 2021 précité) prescrit le principe que tous les projets soient examinés par le MEF, avant leur inclusion dans le PIP, mais ne prévoit pas que cet examen inclut les contributions d'une agence indépendante ou d'experts indépendants. Dans les faits, même si tous les projets semblent être examinés lors des séances de sélection, pré-arbitrage et d'arbitrage du PIP, la documentation du processus d'examen central des propositions de projets est très limitée. La revue indépendante des évaluations préalables fait parfois intervenir des représentants de la société civile et les autorités souhaitent approfondir ce mécanisme en associant des agences spécialisées indépendantes. Quelques informations sommaires sont mentionnées dans le premier rapport d'étude concernant les projets éligibles au PIP 2023-2025, publié en août 2022²⁷. Sur la base de l'échantillon décrit infra, les autorités ont indiqué qu'aucun grand projet n'est rejeté ou renvoyé pour un développement ultérieur. En dehors de l'échantillon examiné, la DGB a toutefois indiqué avoir rejeté quelques projets, sans que la mission ait été en mesure d'analyser ces exemples.

58. Le processus de sélection des projets évalués à budgéter souffre d'un manque de transparence et les critères sont appliqués pour moins de 90 % des projets.

Le cadre juridique (article 5 du décret GIP précité) indique qu'une circulaire annuelle du MEF (intervenant en principe au mois d'avril) fixe les critères d'éligibilité des projets au PIP et précise les conditions d'allocation des ressources, mais cette circulaire transmise aux ministères ne fait pas l'objet d'une publication en amont de la procédure. Ainsi, le processus de sélection défini dans le cadre juridique et sa déclinaison opérationnelle dans les manuels précités se caractérise par son manque de transparence et son faible degré de précision. En pratique, il ressort de l'analyse faite par les autorités, à la demande de la mission, que moins de 90 % des grands projets sont sélectionnés conformément au processus de sélection requis et aux critères définis²⁸. Toutefois, la mission n'a pas été en mesure d'obtenir les comptes rendus sollicités, permettant d'apprécier l'effectivité du processus de sélection. Le rapport d'étude sur l'éligibilité des projets mentionné plus haut ne rend compte ex post (août 2022) que très partiellement de la procédure mise en œuvre pour les arbitrages du PIP.

59. Il n'y a pas d'obligation formelle de disposer d'un pipeline de projets évalués et l'outil support de la réserve de projets reste à développer.

²⁷ Cf. <https://budgetbenin.bj/rapport-detude-des-projets-eligibles-au-programme-dinvestissement-public-2023-2025/>).

²⁸ Sur la base de l'échantillon constitué décrit infra, les autorités ont indiqué que 43 projets sur les 51 (soit 84 % en nombre de projets et 80 % en montant financiers cumulés) ont été sélectionnés conformément aux règles définies.

décret de 2021 précité) indique que le MEF met à jour chaque année la base de données du portefeuille des investissements publics, mais il n'y a pas d'obligation formelle de disposer d'une réserve de projets d'investissement évalués. Le processus de constitution d'une réserve de projets est en cours, avec la constitution, préalable, d'une base de données intégrant les idées de projet²⁹. Dans les faits, en l'absence de base de données couvrant le cycle complet de gestion des projets, la sélection ne peut pas encore s'opérer à partir d'une réserve de projets évalués.

60. Le développement d'un processus plus efficace et transparent de sélection des projets évalués pour inclusion dans le budget constitue une priorité de réforme élevée.

Pour cela, la circulaire annuelle du MEF fixant les critères d'éligibilité des projets au PIP et précisant les conditions d'allocation des ressources devra être publiée, dès le mois d'avril N au titre de l'exercice N+1. Par ailleurs, le processus de sélection des projets devra être décrit de manière opérationnelle dans la version actualisée du manuel de GIP, escomptée pour la fin mars 2023. À titre d'illustration, l'**Annexe 5** présente la liste des critères de sélection des projets préalablement évalués pour leur budgétisation utilisée, en incluant des critères spécifiques additionnels en lien avec les changements climatiques (cf. infra institution C-PIMA C3).

D. Mise en œuvre d'actifs publics productifs et durables

11. Marchés publics (*Force Institutionnelle : Élevée ; Effectivité : Moyenne ; Priorité de réforme : Moyenne*)

61. Cette institution évalue dans quelle mesure le système national des marchés publics promeut et met en œuvre les bonnes pratiques de transparence et d'efficacité. Le dispositif est évalué par rapport à la mise en œuvre (i) de procédures ouvertes, concurrentielles et transparentes ; (ii) d'un système de suivi adéquat des marchés ; et (iii) d'un mécanisme équitable et diligent d'examen des recours formulés par les soumissionnaires des marchés publics.

62. Le code des marchés publics (CMP) de 2020 fixe un cadre de concurrence et de transparence conforme aux standards internationaux et l'appel d'offres ouvert est le mode de passation privilégié de la commande publique³⁰. Les conditions de publicité des marchés sont clairement définies. Les articles 17 à 20 du CMP créent l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) en tant qu'organe de régulation de la commande publique. Elle dispose d'un site Internet dédié sur lequel les informations sur la régulation des marchés publics doivent être publiées. Le cadre de transparence de la commande publique a été renforcé en organisant les attributions et la fonction de la Personne responsable des marchés publics et de la Commission

²⁹ À travers une plateforme itérative, les départements ministériels peuvent saisir des informations sur les futurs projets, leur permettant de poursuivre le processus de maturation des projets. À ce jour, la base de données, qui est accessible en consultation aux partenaires au développement, comprend une quinzaine d'idées de projets, sans études de faisabilité. À terme, cette base de données sera déployée au niveau déconcentré et interfacée avec la plateforme informatique SIGFP.

³⁰ Loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics (CMP) en République du Bénin.

d'Ouverture et d'Évaluation³¹. Selon les statistiques fournies, 74,4 % en moyenne du montant des marchés passés sur la période 2020-2022 font l'objet d'appel d'offres ouverts, toutes autorités contractantes confondues ; les ententes ou gré à gré restent limités en moyenne à 7,7 % du montant des marchés passés sur la même période. Toutefois, des insuffisances ponctuelles par rapport au cadre de transparence sont constatées, notamment l'absence de publication de la totalité des plans de passation des marchés (PPM) et des statistiques sur les délais afférents aux marchés publics.

63. La Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) dispose d'une application dédiée à la gestion des marchés avec une base de données produisant des rapports et statistiques, mais publiés avec retard. La DNCMP est l'organe de contrôle des marchés publics³². Elle s'appuie sur le système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMAP version 2) qui couvre tous les marchés publics³³. Ce logiciel, non connecté avec le logiciel de gestion budgétaire et comptable SIGFP, permet de produire des rapports et des statistiques sur le portail des marchés publics. Ces efforts marquent une avancée par rapport à l'évaluation PIMA 2018. Cependant, les rapports annuels sont diffusés avec retard, les derniers rapports annuels disponibles de la DNCMP et de l'ARMP sur le portail datent de 2020, et les rapports analytiques ne sont pas publiés³⁴. Aucun rapport infra-annuel n'est disponible. Le **tableau 7**, ci-après détaille les modes de passations des marchés publics pour 2021 et 2022.

Tableau 7 : Statistique sur les modes de passation des marchés publics reçus et authentifiés par la DNCMP - exercices 2021 et 2022

	2021			2022		
	Nombre	Montant (FCFA TTC)	Pourcentage	Nombre	Montant (FCFA TTC)	Pourcentage
Entente Directe	441	33 617 521 539	5.8	309	52 138 662 604	7.8
Appel d'Offres Ouvert	566	452 608 572 522	78.3	534	513 063 251 391	76.6
Appel d'Offres Restreint	11	1 576 691 525	0.3	17	1 057 496 883	0.2
Appel à Manifestation d'Intérêt	901	38 712 331 275	6.7	383	45 159 214 024	6.7
Demande de Renseignements et de Prix	1 361	34 614 578 759	6.0	1 641	45 449 528 047	6.8
Demande de Cotation	1146	8 731 277 675	1.5	1202	10 998 500 401	1.6
Consultation de Prestataires	1 335	8 005 096 851	1.4	504	2 064 335 204	0.3
TOTAL	5761	577 866 070 146	100	4590	669 930 988 554	100

Source : Statistiques de la DNCMP - Portail des marchés publics

³¹ Décret n°2020-596 du 23 décembre 2020 qui fixe les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Personne responsable des marchés publics et de la Commission d'Ouverture et d'Évaluation.

³² Décret n°2020 - 598 du 23 décembre 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction nationale de contrôle des marchés publics - décret n°2020 - 599 du 23 décembre 2020 fixant les seuils de passation, de sollicitation de prix, de dispense et de contrôle des marchés publics.

³³ Marchés contrôlés et non contrôlés par la DNCMP, à l'exception des marchés inférieurs à 4 millions de FCFA.

³⁴ Rapport ARMP sur l'efficacité et la fiabilité du système de passation, exécution et contrôle de la commande publique 2019 publié en 2021.

64. Le cadre juridique prescrit un processus équitable et rapide d'examen des plaintes, et le délai moyen de traitement des plaintes est inférieur à 2 mois sur la période 2019 à 2021. Le CMP organise le traitement des contestations et recours non juridictionnels devant l'ARMP dans un délai très court de sept jours ouvrés (article 117 du CMP). Au sein de l'ARMP, les plaintes relatives à la passation de marchés sont examinées par une Commission de règlement des différends dont la composition assure l'équité (administration publique, secteur privé, société civile). Les décisions, publiées sur le site Internet de l'ARMP, ont force exécutoire à l'égard des parties. Ce délai de traitement des plaintes a pu être vérifié par la mission sur la base des statistiques fournies par l'ARMP. Si le délai moyen de 7 jours de traitement des plaintes a été respecté pour 2019, il est passé à 12,3 jours pour 2020, à 36 jours pour 2021 ; le délai moyen de traitement des plaintes reste toutefois largement inférieur à 2 mois, ce qui marque un effort dans la transparence des marchés publics. Le délai moyen de traitement ne figure pas dans les statistiques de 2022.

65. Dans ce contexte, les recommandations visant à accroître la transparence et la performance des marchés publics revêtent une priorité moyenne. Il s'agit de publier plus régulièrement les rapports analytiques ainsi que les statistiques relatives au suivi des marchés publics et notamment celles relatives aux délais de traitement des plaintes auprès de l'ARMP. Le déploiement avec l'appui de la Banque Mondiale du *e-procurement* permettra d'améliorer la performance du système.

12. Disponibilité du financement (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Moyenne*)

66. Cette institution s'attache à vérifier si les systèmes, procédures et outils sont en place afin d'assurer la disponibilité de trésorerie pour les paiements à temps des dépenses d'investissement. Si les documents de marché prévoient des délais d'exécution, la prévisibilité des décaissements sur les marchés publics reste aléatoire, en raison d'aléas qui peuvent influencer sur le calendrier d'exécution finale, rendant ainsi difficile l'estimation des dates de décaissement. Ces caractéristiques augmentent le risque de non-disponibilité des liquidités, au moment de l'envoi des factures pour paiement des dépenses. En cas de manque de disponibilités, les mandats émis sur la base des factures deviennent des arriérés au bout de trois mois, pesant sur la dette de l'État, et pouvant conduire à un blocage des travaux d'investissements. Cette institution vise à s'assurer que (i) les ministères sont en mesure de planifier et d'engager à l'avance des dépenses au titre de projets d'investissement sur la base de prévisions de flux de trésorerie fiables ; (ii) les fonds destinés au financement de dépenses au titre de projets sont décaissés à temps ; et (iii) les financements extérieurs (des bailleurs de fonds) des projets d'investissement sont pleinement intégrés dans la principale structure des comptes bancaires de l'État, souvent connue sous le nom de compte unique du Trésor (CUT).

67. Malgré un cadre robuste de prévision et d'exécution des dépenses, les ministères peinent à anticiper la date de paiement de leurs dépenses d'investissement, en raison de faiblesses dans l'actualisation des prévisions. Il est prévu que les prévisions de trésorerie

soient préparées au moins mensuellement³⁵. Depuis 2021, le cadre réglementaire des plans d'engagement (PE) et d'organisation et gestion de la trésorerie, se sont renforcés, avec des plans de trésorerie (PT) hebdomadaires et mensuels, actualisés via la plateforme internet du PT³⁶. Le cadre réglementaire des PPM prévoit l'obligation de produire un PPM³⁷. Depuis 2022, la mise en place des AE et CP pour les dépenses d'investissement et du plan de travail annuel (PTA) trimestrialisé favorise la prévisibilité des dépenses pour les ministères sectoriels. Les PTA et PE notifiés en début d'année aux ministères sectoriels sont actualisés au moins trimestriellement³⁸. Les outils d'exécution budgétaire (PE, PTA), sont implantés dans le SIGFP, et des réunions de suivi périodiques avec les responsables de programme sont organisées pour leur actualisation. Cependant, si les prévisions de trésorerie sont effectuées de manière centralisée par la DGTCP et s'appuient sur le PE, l'actualisation du PT sur la base des PPM et PE n'est pas systématique. Les prévisions de trésorerie peuvent donc présenter un caractère insuffisamment actualisé. De fait, en dépense, les décaissements réels ont tendance à être inférieurs aux prévisions, soit un écart de -14 % en moyenne pour 2022, et le taux d'exécution des dépenses d'investissement (base paiement) par rapport aux prévisions est de 63,5 % sur l'exercice 2022, soit un écart de -36,5%³⁹.

68. Les décaissements des fonds relatifs à l'exécution des projets d'investissement publics s'effectuent régulièrement, mais ne sont que partiellement documentés pour les projets investissements réalisés par les agences. Le cadre juridique définit la notion d'arriérés, de fonds en route et de restes à payer⁴⁰. Il oblige à produire annuellement à l'appui des lois de règlement le développement des dépenses incluant les restes à payer issus de la comptabilité. Des délais d'exécution des dépenses sur les différents processus d'exécution des dépenses sont prévus sans toutefois être regroupés au sein d'un même texte⁴¹. S'agissant des agences, après le transfert des fonds du MEF, les mécanismes de suivi des projets, de renouvellement des transferts et de reddition des comptes doivent permettre de s'assurer du paiement effectif des dépenses des projets qu'elles exécutent. Toutefois, ces mécanismes ne permettent pas de garantir la disponibilité des fonds au moment opportun ; ainsi les dépenses d'investissement de l'État ont une priorité 5 sur 7 dans le PT, et les arbitrages du comité mensuel de gestion de la trésorerie peuvent retarder le paiement sur les projets d'investissement en cas de pénurie de liquidités. Seulement 24 % des entreprises du portefeuille des entreprises publiques au sens de la loi de 2020, dont les agences d'exécution font partie, ont transmis leurs états financiers 2021

³⁵ Article 49 de la LOLF : un plan annuel mensualisé de trésorerie est annexé à la loi de finances de l'année.

³⁶ Arrêtés 2021- 441-C portant cadre de pilotage de la trésorerie de l'État et 2021- 068-C portant création, attributions et fonctionnement du comité chargé de l'élaboration et du suivi du plan d'engagement prévisionnel et mensualisé des dépenses de l'État.

³⁷ Article 24 du CMP 2020 - Décret n° 2018- 231 du 13 juin 2018 portant procédures d'élaboration des plans de passation des marchés public - circulaire d'exécution du budget 2023, par. 2.4.

³⁸ Circulaire d'exécution budget 2023, par. 2.4.

³⁹ PT annuel mensualisé 2022 comparant prévisions et réalisations- DGTCP.

⁴⁰ Décret n°2014-573 du 07 octobre 2014 portant élaboration du TOFE.

⁴¹ CMP 2020 et guide d'exécution des dépenses en mode programme.

certifiés à la DGPEP. Ceci ne permet pas une bonne visibilité sur le paiement effectif des dépenses des projets d'investissement aux bénéficiaires finaux.

69. Les textes prévoient l'intégration des financements extérieurs dans le CUT, avec une large dérogation pour les fonds des bailleurs, conduisant en pratique à ce que ces fonds soient logés au sein des banques commerciales. Le décret portant Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) prévoit à l'article 78 que l'intégralité des fonds des bailleurs sont logés sur le CUT ouvert dans les écritures de la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO), tout en ouvrant une large voie de dérogation, sur autorisation du MEF, pour l'ouverture de comptes dans les banques commerciales pour les fonds des bailleurs. De fait, la plupart des fonds des projets sur financements externes sont sur des comptes gérés par des banques commerciales. Ces comptes, mouvementés par les responsables des projets, se situent en-dehors du périmètre de consolidation du CUT⁴². Dans le cadre de la stratégie de consolidation du CUT 2022-2024, le MEF a prévu leur réintégration sur le CUT, en encourageant les bailleurs à ouvrir des comptes de correspondants pour leurs projets dans les livres du Trésor et à fermer les comptes des projets dans les banques commerciales. La DGTCP a également en projet une application de suivi des comptes bancaires dont l'ouverture a été autorisée par le MEF.

70. Le renforcement des outils et des pratiques de gestion de la trésorerie de l'État constitue une priorité moyenne pour la GIP. L'amélioration de la qualité et de la cohérence des outils de prévisions d'exécution des dépenses et de gestion de trésorerie (PTA, PPM, PE et PT) doit être poursuivie, avec notamment un projet de texte encadrant les délais relatifs à la chaîne d'exécution de la dépense publique. Les travaux déjà engagés avec l'appui d'AFO en matière de consolidation du CUT et de gestion de la trésorerie doivent être poursuivis s'agissant de la fermeture des comptes publics dans les banques.

13. Gestion et suivi du portefeuille (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

71. Cette institution vise à évaluer dans quelle mesure la gestion et le suivi de l'exécution de l'ensemble du portefeuille d'investissement public sont assurés de manière adéquate. Cette évaluation est faite à travers : (i) le dispositif de suivi de l'exécution physico-financière des grands projets ; (ii) les mécanismes de transferts de crédits d'un projet à l'autre en cours d'exécution ; et (iii) les procédures d'examen *a posteriori* des projets arrivés au bout de la phase d'exécution.

72. Si la réglementation a précisé le rôle de chacun des acteurs du suivi et en a affirmé le caractère systématique, peu d'éléments publiés ou communiqués à la mission attestent du suivi effectué. Le décret GIP précité (articles 25 et 26) prévoit qu'un rapport de suivi trimestriel faisant le point sur le niveau d'avancement physique et financier de chacun des projets

⁴² Cf. les rapports d'AT AFO sur la consolidation du CUT et la gestion de la trésorerie 2019-2021.

est transmis par le ministre sectoriel au MEF, au MDC, au SGPR et au Coordonnateur du BAI au plus tard à la fin du mois suivant le trimestre concerné. Ces rapports alimentent un rapport consolidé semestriel de suivi du PIP, élaboré par le SGPR en relation avec le BAI qui doit être « rendu disponible dans les quarante-cinq jours suivant la fin du semestre concerné et [faire] l'objet d'une communication à présenter en Conseil des Ministres ». Il existe également une douzaine de cellules de suivi de la mise en œuvre des projets, programmes et réformes actives au sein du SGPR (Art. 24 du décret n°2021-520 portant attributions et organisation du SGPR), qui conduiraient notamment des réunions mensuelles avec plusieurs agences d'exécution. Les documents mentionnés dans les articles 25 et 26 du décret de 2021 précité n'ont toutefois pu être transmis à la mission. Le seul document communiqué à la mission est un rapport de gestion en date de janvier 2020 du PAG 2016-2020 pour les seuls projets des agences rattachées à la Présidence. Au vu des documents disponibles, il apparaît donc impossible de mesurer les éventuels dépassements de délais ou de coûts des projets du portefeuille.

73. La traçabilité des réallocations de crédits entre les projets pour tenir compte de leur avancement respectif et donner corps à une gestion active du portefeuille est parcellaire.

Cette réallocation au sein de l'enveloppe d'investissement est possible, et découle des responsabilités attendues des responsables de programme dans le cadre de la budgétisation en mode programme, effective depuis 2022. La DGB a indiqué à la mission qu'elle validait les arrêtés des ministères sectoriels procédant à ces réallocations, afin notamment d'en mesurer l'impact possible sur le cadre de performance des projets. La mission n'a toutefois pas été en mesure, au vu de la documentation transmise, de mesurer si les éventuelles réaffectations ont contribué ou non à favoriser l'accélération de la mise en œuvre des projets.

74. Le déploiement des évaluations ex post est freiné par de multiples facteurs, dont l'absence d'un accompagnement dans leur conduite. S'il existe une exigence formelle d'évaluation de tous les projets d'investissements au terme des articles 28 et 29 du décret de 2021-586, confiée au MDC, et un examen ex post « indépendant » pour deux grands projets par an, il n'existe pas dans les textes ou la pratique de mécanisme d'ajustement des politiques ou procédures d'exécution des projets en fonction des résultats de ces examens ex post. Ni le manuel de GIP de 2019 (pages 75-81) ni le guide national d'évaluation de 2017 ne comprennent de recommandations pratiques précises pour la conduite d'évaluations ex post. Le rapport de gestion cité plus haut, comprend une analyse effectuée en janvier 2020 par le BAI pour 62 projets gérés par les agences d'exécution du PAG, et rattachées à la Présidence. Mais son contenu ne peut s'apparenter à une évaluation ex post selon les standards internationaux, et ne se prononçait que sur 21 projets achevés sur 62, sans mise à jour depuis. En pratique, en dehors des projets sur financements extérieurs, il semble que l'examen *a posteriori* des grands projets sur financements propres n'est pas réalisé ; l'Inspection générale des finances a indiqué n'avoir conduit aucune évaluation ex post de projet d'investissement.

75. Les recommandations de la mission en matière de suivi du portefeuille des projets revêtent une priorité élevée. Elles préconisent d'assurer l'effectivité du cadre prévu par le

décret GIP de 2021 s'agissant du suivi de l'exécution du portefeuille de projets et de sa transparence, singulièrement en ce qui concerne les projets exécutés par des entreprises publiques (agences ou sociétés d'État). Ces recommandations sont détaillées en **Annexe 4**. Au-delà, il est notamment recommandé d'intégrer des éléments sur l'exécution physico-financière des projets d'investissement (y compris dans les agences) en annexe au PLF et dans les rapports d'exécution budgétaire, ce qui accroîtra la visibilité de ce suivi.

14. Gestion de l'exécution des projets (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Moyenne*)

76. Cette dimension porte sur la gestion et le contrôle des projets d'investissement public durant leur exécution. Elle est évaluée à travers : (i) l'existence d'un système efficace de gestion des projets ; (ii) l'édiction et l'application de règles, procédures et directives en matière d'ajustements de projets ; et (iii) la réalisation d'audits externes ex post.

77. Le décret GIP prévoit la nomination de responsables de projet mais les plans de mise en œuvre sont élaborés au moment du lancement de l'exécution du projet. La gestion des projets est organisée par le décret GIP, qui prescrit la désignation des responsables de projet et l'élaboration des documents de mise en œuvre six mois avant le démarrage du projet, sans toutefois situer cette étape par rapport à l'inscription du projet au budget. Le guide d'exécution et suivi des projets qui formalise la gestion de projet est en cours d'adaptation au nouveau cadre juridique. En pratique, les responsables de projets sont désignés et les plans de mise en œuvre préparés, mais la chronologie des documents de projets par rapport à l'approbation des projets au budget n'est pas clairement établie.

78. Il n'existe pas de règles standards concernant les ajustements des projets en cours d'exécution. Les ajustements de projets ne sont formellement régis que par les mécanismes d'avenant prévus à l'article 100 du CMP, à l'exclusion de toute autre procédure formalisée. En pratique, d'après les échanges de la mission avec les ministères sectoriels et le BAI, si des ajustements de projet ont lieu, ils ne sont pas fondés sur une méthodologie standard ou des critères objectifs s'imposant au gestionnaire de projet, mais sur l'analyse de la situation par des acteurs extérieurs sur la base des rapports de suivi et des indicateurs de performance. Ces ajustements de projets ne sont pas spécifiquement documentés.

79. Le cadre légal donne à la Cour des comptes compétence pour auditer les projets d'investissements sans que cette compétence ait été exercée en pratique jusqu'ici. Récemment créée, la Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques⁴³. Dans le cadre de ses missions, elle peut être amenée à effectuer des audits ex post des projets d'investissement et produire des rapports particuliers pour lesquels elle dispose de la latitude de les publier en tout ou partie⁴⁴. Ils peuvent être partagés avec le Parlement. À ce jour

⁴³ Loi 2022-05 du 27 juin 2022 portant loi organique sur la Cour des comptes.

⁴⁴ Loi n° 2022 - 08 du 27 juin 2022 portant règles particulières de procédure suivies devant la Cour des comptes.

la Cour n'a effectué aucun audit ex post des projets d'investissement. Cependant, les conventions des projets d'investissement financés par la BM prévoient que des rapports d'audit externe réalisés par des cabinets privés sont établis, sous la responsabilité de la Cour des comptes.

80. Le renforcement de la gestion de l'exécution des projets et leurs contrôles externes est une priorité de réforme moyenne, au regard des autres priorités de la GIP.

L'harmonisation du dispositif d'exécution des projets, incluant la temporalité des plans de mise en œuvre par rapport à l'approbation du budget, la définition d'une méthodologie standard d'ajustement des projets, et l'actualisation du guide portant sur le suivi et l'évaluation des projets d'investissement, sont de nature à améliorer la performance des projets d'investissement.

15. Suivi des actifs publics (*Force Institutionnelle : Élevée ; Effectivité : Faible ; Priorité de réforme : Moyenne*)

81. Cette institution s'attache à vérifier si les actifs publics sont bien suivis et leur valeur correctement comptabilisée et enregistrée dans les états financiers. Cela est évalué à travers (i) la mise à jour régulière des registres d'actifs, sur la base de l'analyse du stock, de leur valeur et de leur état ; (ii) l'enregistrement dans les comptes financiers de l'État de la valeur de ces actifs non financiers ; et (iii) l'inscription au compte de résultat de l'État de l'amortissement des immobilisations concernées.

82. Le cadre de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale (CDCP) et de la comptabilité des matières (CM) est adopté mais n'est pas effectif. Les textes réglementaires et techniques de la CDCP et de la CM sont conformes aux standards internationaux⁴⁵, marquant ainsi une avancée importante sur la force institutionnelle par rapport à l'évaluation PIMA de 2018. Ils prévoient la tenue des registres d'actifs régulièrement mis à jour, dans les ministères, consolidés au niveau de la DGML. Des travaux sont en cours pour recenser et valoriser les actifs⁴⁶. Ils suivent la stratégie du bilan d'ouverture (BO) 2022 arrêtée par la DGTCP et la DGML⁴⁷. Le dispositif antérieur de la CM prévoyait des registres d'actifs dans les ministères, mais les inventaires sont très parcellaires, non valorisés et concernent essentiellement les biens meubles et les voitures.

83. Dans l'attente de la finalisation des travaux en cours sur le BO 2022, la valeur des actifs non financiers n'est pas enregistrée dans la comptabilité de l'État et les états financiers ne sont pas encore produits. Le système informatique intégré SIGFP dispose d'un module de CDCP opérationnel depuis 2022, et d'un module de CM en cours de test. Dans la

⁴⁵ Décret n° 2017-108 du 27 février 2017 portant comptabilité des matières en République du Bénin - Arrêté 2022 n°3029 portant plan des comptes des matières de l'État.

⁴⁶ La mission a consulté le registre des actifs d'un ministère sectoriel issu des tests en cours du module DGML. 17 comptes matières sont en poste sur les 33 à désigner.

⁴⁷ Arrêté n° 289-C de février 2022 portant mise en œuvre de la stratégie de constitution du premier bilan d'ouverture de l'État et de son enrichissement.

poursuite des travaux en cours sur le BO 2022, la production de ces états financiers est prévue à partir de la clôture des comptes 2022 (mars-juin 2023 en principe).

84. Le principe de l'amortissement des actifs et les outils nécessaires à sa déclinaison opérationnelle sont disponibles mais il n'est pas encore effectif. La CDCP et la CM comportent pour l'État l'obligation de pratiquer l'amortissement pour les immobilisations corporelles qu'il contrôle, avec possibilité de réévaluation périodique. Les textes portant sur les seuils de patrimonialisation et les durées d'utilisation des immobilisations nécessaires au calcul des amortissement sont validés. L'effectivité de ces textes ira de pair avec la finalisation des travaux de recensement et de valorisation des actifs liés au BO 2022.

85. Au total, les travaux relatifs à la gestion des actifs publics représentent une priorité moyenne, au regard notamment de leurs enjeux pour la maintenance de ces actifs. La mise en place de la comptabilité des matières doit être finalisé pour avoir la connaissance des actifs, leur état réel ; la pratique des dépréciations doit permettre d'éclairer les coûts d'entretien à prévoir et asseoir les demandes de renouvellement d'actifs sur des données fiables, et *in fine*, éclairer les prises de décision sur le budget de l'État.

III. MODULE CHANGEMENTS CLIMATIQUES DE L'ÉVALUATION PIMA (C-PIMA)

A. Changements climatiques et investissement public au Bénin

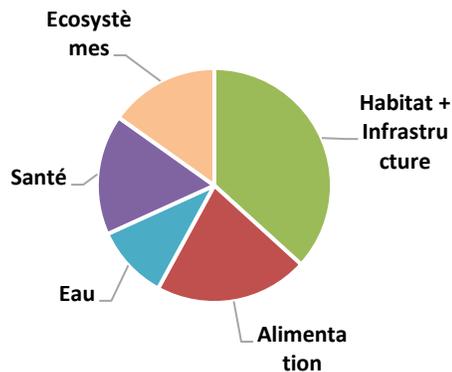
86. La République du Bénin est confrontée à une forte augmentation des températures et des risques climatiques. La température annuelle devrait augmenter de 1,0 à 3,0°C d'ici à 2060. L'impact attendu des changements climatiques (CC) au Bénin, en particulier l'augmentation prévue des températures et des précipitations, est susceptible d'aggraver les défis auxquels sont déjà confrontés de nombreux secteurs de développement du pays, notamment ceux de l'agriculture, de la gestion des ressources en eau et de la sylviculture, etc. De plus, les zones côtières connaîtront une forte élévation du niveau de la mer. Les projections climatiques prévoient : (i) une accélération de la désertification dans le Nord ; (ii) une augmentation de l'occurrence et de l'intensité des pluies torrentielles et des inondations dans le Sud ; (iii) l'augmentation des températures ; et (iv) l'élévation du niveau de la mer ainsi que l'augmentation de l'érosion côtière, qui devraient conduire à une intensification des inondations côtières et des vagues de tempête⁴⁸. Du fait de ces évolutions, la République du Bénin est ainsi classée 147^{ème} sur 191 pays par l'indice de risque *Inform Risk 2023*, qui mesure l'exposition aux risques climatiques (.

87. Le réchauffement climatique affecte négativement de nombreux secteurs de développement du pays. Avec l'augmentation attendue de la fréquence des catastrophes naturelles, l'économie sera confrontée à des risques accrus de dépréciation des actifs d'infrastructure et d'interruption des services. Selon l'indice *global d'adaptation de Notre-Dame de 2020*, les infrastructures et les habitats sont particulièrement vulnérables à la chaleur, aux inondations et à l'élévation du niveau de la mer (**Graphique 12.**). Le Bénin est fréquemment touché par des catastrophes en lien avec les CC, notamment les inondations, les incendies, les érosions côtières et la sécheresse qui affectent les infrastructures (**Graphique 13.**). À titre d'illustration, les inondations de 2010 ont causé des dommages aux infrastructures, à l'agriculture et aux biens ainsi que des pertes économiques estimés au total à 257 millions de dollars US (2 % du PIB). Plus récemment, les dommages liés aux inondations de 2019 ont été chiffrés à 132 millions de dollars US⁴⁹.

⁴⁸ Cf. le portail de connaissance sur le changement climatique de la BM.

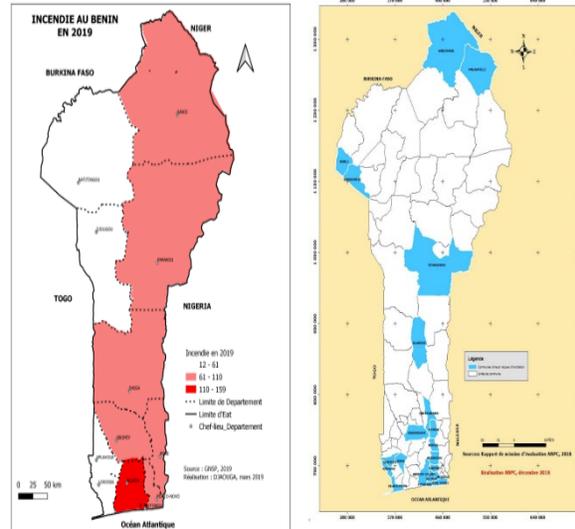
⁴⁹ Cf. « *Building Resilient and inclusive cities - Program for Results* », Banque mondiale, 2022.

Graphique 12. Composition de la vulnérabilité par secteur



Source : L'indice global d'adaptation de Notre-Dame 2020.

Graphique 13. Niveau d'exposition aux risques



Source : Plan national de contingence 2021.

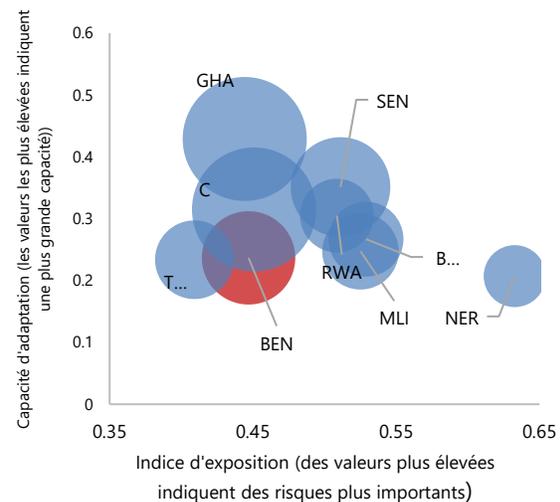
Graphique 14. Risque de catastrophe naturelle et pays pairs



Note : Rang dans 181 pays, plus le classement est petit, plus le pays est vulnérable.

Source : Word Risk Report 2021.

Graphique 15. Capacité d'adaptation et exposition



Note : La taille des bulles représente le PIB par habitant en USD (2020).

L'indice de capacité est la différence entre l'unité et l'indicateur de capacité ND-GAIN, de sorte que les valeurs les plus proches de l'unité indiquent une capacité plus élevée.

Source : <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/download-data/>

88. Le CC fait ainsi peser de graves risques socio-économiques et budgétaires sur le pays. Selon le *World Risk Report* de 2021 le Bénin est classé 31^{ème} sur 171 pays en termes de risques de catastrophes naturelles (**Graphique 14.**). Ce niveau élevé de risque se traduit par des événements naturels défavorables fréquents qui affectent la population, perturbent les moyens de subsistance et la production économique, détruisent les infrastructures physiques et imposent des coûts publics et privés élevés pour la reconstruction et la réhabilitation. Au cours des quatre dernières décennies, le Bénin a été frappé par des événements naturels qui ont affecté plus de 5,4 millions de personnes⁵⁰. Une évaluation des catastrophes survenues entre 1990 et 2018 estime que chaque désastre majeur conduit en moyenne à un ralentissement de la croissance (-0,23 %), à un renchérissement de 4 % des denrées alimentaires et un solde extérieur plus faible⁵¹.

89. La contribution déterminée au niveau national (CDN) du Bénin (2021) prend la mesure des défis liés au CC pour les infrastructures. Le pays obtient actuellement un score relativement faible en matière de « capacité d'adaptation », indiquant une forte vulnérabilité face aux événements climatiques sévères (**Graphique 15.**). L'urbanisation rapide, l'augmentation de l'habitat informel, le développement non planifié dans des zones sujettes aux catastrophes, ainsi que la concentration d'un grand pourcentage de la population dans les zones côtières ont en effet exacerbé la vulnérabilité du pays. Par ailleurs, les bâtiments se sont dégradés en raison d'un cadre réglementaire incomplet, d'une faible capacité d'application du code de la construction et du faible niveau de maîtrise des sols⁵². Dès lors, le plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNA) identifie huit secteurs clés prioritaires considérés comme les plus vulnérables au CC, à savoir : (i) les ressources en eau ; (ii) l'agriculture ; (iii) la santé (iv) l'énergie; (v) le forestiers; (vi) zone littorale; (vii) le tourisme; et (viii) les infrastructures et aménagement urbain. Le financement de ces mesures d'adaptation est estimé à 4,24 milliards de dollars US. Toujours selon la CDN, le total des ressources financières à mobiliser pour la mise en œuvre des mesures d'atténuation et d'adaptation s'élève globalement à environ 10,5 milliards de dollars US.

90. La contribution du Bénin aux émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) est insignifiante. La contribution du pays aux émissions mondiales de GES représente moins de 0,05 pourcent du total des émissions mondiales de GES en 2020 (**Graphique 16.**). La CDN 2021 indique toutefois qu'en l'absence de mesures, l'augmentation tendancielle des émissions globales atteindra 71 % sur la période 2018-2030 (**Graphique 17.**)⁵³. Selon les inventaires de GES réalisés dans cinq secteurs (énergie ; procédés industriels ; agriculture ; utilisation des terres, changements d'affectation des terres et foresterie ; déchets), le Bénin continue d'être un puits de

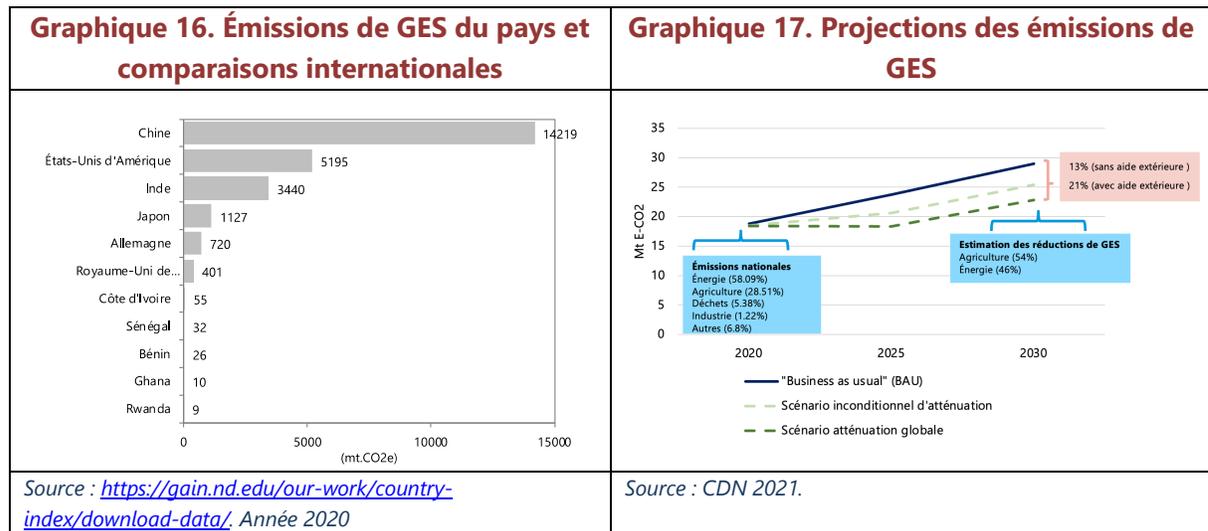
⁵⁰ Cf. « *Building Resilient and inclusive cities - Program for Results* », Banque Mondiale, 2022.

⁵¹ Banque Mondiale, Document d'information sur le programme CAT-DDO, 2019

⁵² Cf. « *Building Resilient and inclusive cities - Program for Results* », Banque Mondiale, 2022.

⁵³ L'accroissement proviendrait, à 63,6 % du secteur de l'énergie, à 24,0 % de l'agriculture, à 6,5 % des feux de végétation et émissions de hydrofluorocarbures, à 4,6 % du secteur des déchets et à 1,2 % du secteur des procédés industriels et utilisation des produits.

carbone dans ces secteurs. Les émissions proviennent notamment des secteurs de l'énergie (58,1 %), de l'agriculture (28,5 %), des déchets (5,4 %).



91. Les réformes structurelles dans le secteur de l'énergie, et des opportunités de crédits carbone offrent la possibilité de réaliser des investissements à faible émission de carbone. Reconnu dans la CDN, l'évolution du bouquet énergétique a un rôle important à jouer pour rendre les services d'électricité plus abordables et pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. En 2030, le gouvernement souhaite passer à un bouquet énergétique composé de 58 % de gaz, 19 % d'importations, 11 % d'hydroélectricité, 6 % d'énergie solaire et 6 % de fioul lourd (HFO). Cela nécessite notamment des investissements dans les énergies renouvelables et la biomasse, des centrales hydroélectriques, biogaz et mesures d'efficacité énergétique.⁵⁴ D'ailleurs, les marchés internationaux de crédits carbonés sont encore naissants en l'absence de prix déterminé au niveau international. Le Bénin s'est doté d'une stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux CC 2016-2025 et d'un cadre règlementaire récent fixant les modalités d'enregistrement des projets carbone⁵⁵. En 2016, le Bénin a réalisé une analyse du secteur forestier et un examen du régime foncier dans le contexte du mécanisme de « *Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation* », débouchant sur une proposition à ce titre.

92. Des investissements publics résilients et verts sont essentiels pour renforcer la capacité d'adaptation du Bénin et soutenir sa transition vers des infrastructures vertes. De manière générale, l'investissement public joue un rôle essentiel dans la promotion d'infrastructures durables et efficaces. Les investissements qui intègrent l'adaptation aux CC ont

⁵⁴ A titre d'exemple, les réformes soutenues dans le cadre du contrat de 391 millions de dollars de la MCC se sont concentrées entre autres sur l'électrification hors réseau grâce à la construction de mini-réseaux et à la fourniture de systèmes solaires domestiques.

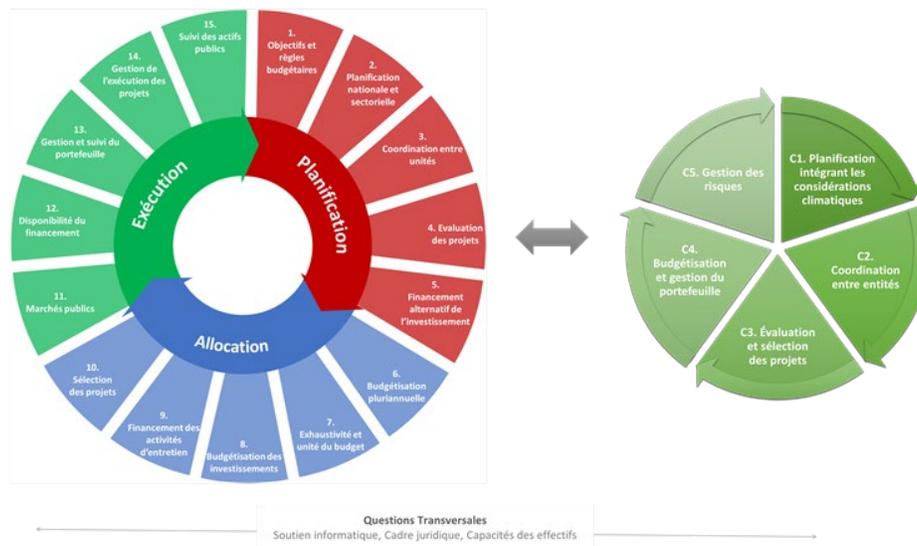
⁵⁵ Cf. les décrets n°2022-698 et 699 du 7 décembre 2022, fixant d'une part les modalités d'enregistrement des projets carbone et portant d'autre part création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité d'enregistrement des projets carbone (Conseil béninois du développement durable).

en effet un coût socio-économique global à long terme plus faible - même si le coût initial de construction est plus élevé - en raison de l'amélioration de la résilience des infrastructures qui entraîne moins de perturbations des services publics, une exposition réduite des actifs aux risques naturels et un besoin moindre d'entretien et de reconstruction.⁵⁶ En matière d'atténuation des CC, investir dans les secteurs tels que les énergies renouvelables et explorer les gains potentiels du marché du carbone permettrait de soutenir la transition énergétique vers une économie à faibles émissions de carbone.

B. Cadre d'évaluation du module changements climatiques du PIMA

93. Le module changements climatiques du PIMA (C-PIMA) évalue cinq dimensions clefs de la GIP sous l'angle des changements climatiques et constitue une extension du cadre PIMA existant. Les institutions du C-PIMA ressemblent fortement aux institutions correspondantes du PIMA, même si certaines des institutions du C-PIMA combinent plusieurs dimensions présentes dans des institutions PIMA distinctes, et que l'institution C5 du C-PIMA (gestion des risques) n'a pas d'équivalent dans le PIMA. Le **graphique 18** décrit les principaux éléments du C-PIMA et illustre la relation entre les cadres PIMA et C-PIMA. À la différence du PIMA toutefois, le cadre C-PIMA n'évalue formellement que la force institutionnelle, vu l'absence de recul sur les pratiques effectives s'agissant d'un sujet relativement nouveau.

Graphique 18. Le cadre C-PIMA



⁵⁶ Cf. « Lifelines - Pour des infrastructures plus résilientes », BM, 2019 et « Renforcer la gouvernance des projets d'infrastructures pour ne plus gaspiller l'argent public », FMI, 2020).

C1. Planification intégrant les considérations climatiques (*Force Institutionnelle : Moyenne ;*
Priorité de réforme : Faible)

94. La première institution du C-PIMA apprécie dans quelle mesure l'investissement public est planifié en tenant compte du changement climatique. À cette fin, la première dimension de cette institution évalue si les stratégies et plans d'investissement publics nationaux et sectoriels sont cohérents avec les objectifs des autorités et les résultats attendus. La deuxième dimension regarde si le Gouvernement central et/ou la réglementation au niveau des collectivités locales requièrent que les règles en matière d'usage du foncier et de construction prennent en compte les risques liés aux CC. Enfin, la troisième dimension se penche sur l'existence ou non d'orientations centralisées favorisant une planification de l'investissement public consciente des CC.

95. Les plans d'investissement publics nationaux et sectoriels sont cohérents avec les objectifs et les résultats de la CDN 2021 en matière d'adaptation et d'atténuation pour la plupart des secteurs. Le Bénin dispose de plusieurs stratégies en matière d'atténuation et d'adaptation aux CC, telles que la CDN 2021, le plan national d'adaptation (PNA) de mai 2022 ou encore la politique nationale de gestion des CC (2021-2030) et la stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux CC 2016-2025. Ces documents sont intégrés, de manière systématique, dans les stratégies sectorielles et sont arrimés au PAG 2021-2026. Le **tableau 8** montre la cohérence des mesures proposées entre la CDN 2021, le PAG 2021-2026 et la stratégie sectorielle pour trois des neuf secteurs sélectionnés dans la CDN 2021. À titre d'illustration, les mesures de la stratégie du secteur de l'énergie, en lien avec l'efficacité énergétique, se retrouvent dans la CDN 2021 et le PAG 2021-2026. Les autorités ont précisé que l'élaboration de la CDN 2021 avait suivi une démarche « *bottom up* » fondée sur une approche participative et inclusive, avec une forte implication des ministères sectoriels les plus concernés par les défis climatiques, d'où la forte cohérence stratégique. La cohérence avec les objectifs de la CDN 2021 est en revanche moins évidente pour le PND 2018-2025, déjà ancien, bien qu'il intègre les enjeux des CC dans son diagnostic à travers une thématique « Environnement, changement climatique et développement des territoires ». Toutefois, comme rappelé *supra* (PIMA institution 2), le rôle de référence du PND 2018-2025 est moins prégnant que celui du PAG 2021-2026.

Tableau 8. Alignement des stratégies nationales et sectorielles sélectionnées avec les stratégies de lutte contre les changements climatiques du Bénin

Secteur	Stratégie Nationale liée aux CC (CDN 2021)	PAG 2021- 2026	Stratégie/ plan sectoriel
Énergie	Projet « Maîtrise des consommations énergétiques » (CDN 2021)		Promotion de l'éclairage efficace dans les ménages, dans le secteur tertiaire, l'administration et l'éclairage public <i>Plan stratégique du Ministère de l'énergie 2020-2024</i>
Foresterie	Programme de reboisement intensif du territoire national par des mesures incitatives (CDN 2021) Projet Forêts Classées du Bénin (CDN 2021)	Programme Spécial de Reboisement et de Restauration des Terres Projet Forêts Classées du Bénin	Programme Spécial de Reboisement et de Restauration des Terres <i>Stratégie et Plan d'Action pour la Biodiversité 2011-2020</i>
Ressources en eau	Projet de renforcement de la résilience des populations et des écosystèmes vulnérables du bassin versant de l'Ouémé aux CC à travers l'agriculture intelligente face au climat et la gestion durable des terres et des ressources en eau		Plan d'Action National de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PANGIRE) <i>Stratégie Nationale de l'Approvisionnement en Eau Potable en milieu rural au Bénin (2017-2030).</i>

Source : mission

96. La réglementation en matière d'aménagement spatial et urbain et de construction ne prend pas en compte les risques liés aux CC et leur impact sur l'investissement public. Le cadre juridique en vigueur en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et de réglementation de la délivrance du permis de construire ne prend pas encore en compte les enjeux liés aux CC⁵⁷. Le MCVDD est en train d'élaborer de nouveaux codes de l'urbanisme et de la construction et de revoir les règles en matière de permis de construire afin qu'ils prennent en considération les CC. La réglementation en préparation prévoit, à travers les règles d'occupation, d'utilisation de l'espace et de construction : (i) de réglementer les terrains exposés à un risque naturel (inondation, érosion, éboulement, etc.) ; (ii) d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments ; et (iii) de promouvoir l'utilisation de matériaux locaux. Au-delà, il convient de signaler au niveau local un effort, avec l'appui des PTF, pour l'intégration des CC dans les plans directeurs d'urbanisme (en phase pilote dans quatre communes) et les schémas d'assainissement. En outre,

⁵⁷ Cf. loi n° 2016-06 du 26 mai 2016, portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire et décret n°2020-056 du 5 février 2020, portant réglementation du permis de construire et du permis de démolir.

des cartes des zones inondables ont été mises à la disposition des services domaniaux de 21 communes sur 77. Enfin, le MCVDD mène actuellement une étude d'empreinte carbone sur l'efficacité énergétique de certains bâtiments administratifs (projet pilote), dont les résultats ont vocation à être pris en compte dans les normes de construction, d'habitat et d'urbanisme.

97. Il existe un soutien centralisé pour la préparation des stratégies d'investissement public intégrant les considérations climatiques, mais il ne porte pas sur l'évaluation des coûts liés à ces stratégies. Le MDC et le MCVDD, à travers la direction générale de l'environnement et du climat (DGEC), assurent un soutien aux départements ministériels et aux collectivités territoriales, notamment dans le cadre de formations et d'efforts de sensibilisation sur la CDN, sur l'utilisation du guide méthodologique d'élaboration des politiques et stratégies sectorielles de 2019, qui prend en compte la dimension climatique. Toutefois, cet appui des deux ministères ne porte pas sur l'évaluation des coûts liés aux stratégies d'investissement public. La commission de modélisation économique des impacts et de l'intégration des CC dans le budget général de l'État (CMEICB) soutient la conduite des analyses climato-sensibles du budget de l'État, l'élaboration d'outils d'intégration des CC dans le processus de budgétisation et la formation aux techniques de modélisation économique en lien avec les CC. Des appuis sont également fournis par les PTF pour renforcer l'intégration des CC dans la planification effectuée par les administrations centrales et locales. À ce titre, des études de vulnérabilité ont en particulier été effectuées dans des secteurs prioritaires de développement, tels que l'agriculture, les ressources en eau ou encore la santé et ont inspiré aussi bien la préparation du PNA que celle des stratégies sectorielles.

98. La prise en compte des enjeux climatiques dans la planification de l'investissement public constitue une priorité de réforme faible. Le Bénin a mis en place un cadre stratégique cohérent et conscient des CC. Il est important de renforcer la vision stratégique dans le futur PND, en intégrant de manière transversale les objectifs de la CDN 2021 dans les axes stratégiques de ce plan et en associant l'expertise du MCVDD. S'agissant de l'aménagement spatial et urbain et de la construction, la révision en cours de la réglementation est une condition préalable à une planification éclairée par les CC. Les cartographies des zones à risques pourraient également être renforcées, sur la base de l'analyse des infrastructures locales et les prévisions des incidences météorologiques extrêmes. Le Bénin devrait également renforcer ses capacités en matière d'évaluation des coûts des stratégies de lutte contre les CC.

C2. Coordination entre entités du secteur public (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Priorité de réforme : Moyenne*)

99. Cette institution cible la coordination de la prise de décision en matière d'investissement public lié au climat à travers l'ensemble du secteur public. L'accent est mis sur la nécessité d'adopter une approche globale de la gestion des CC. À côté de l'État central, tant les entreprises publiques que les CT jouent en effet un rôle important dans la réalisation d'investissements intégrant les CC. C'est pourquoi les trois dimensions de cette institution évaluent tour à tour si les décisions sur les investissements liés aux CC sont coordonnées à

travers (i) l'État central ; (ii) les administrations publiques (y compris les CT) ; (iii) le secteur public dans son ensemble, incluant les entreprises publiques.

100. Même s'il existe plusieurs mécanismes de coordination en matière de politiques relatives aux CC, aucun d'entre eux n'est doté d'un mandat explicite en matière de choix d'investissement de l'État. Plusieurs mécanismes de coordination pour superviser les mesures d'atténuation et d'adaptation aux CC sont prévus, issus notamment de la loi n°2018-18 du 6 août 2018 sur les CC en République du Bénin (cf. **Tableau 9**). Le comité national sur les CC (CNCC) est l'entité principale chargée de coordonner la prise de décision, la formulation et la mise en œuvre des politiques, des stratégies et activités en matière de CC. Sous l'égide de ce comité, des commissions techniques sont chargées du suivi des mesures relatives aux engagements pris par le Bénin en matière de CC⁵⁸. L'existence à côté du CNCC d'un conseil béninois du développement durable (CBDD), de même que le caractère irrégulier des réunions du CNCC, suscite toutefois des interrogations quant à la complexité du dispositif et à son impact réel. Surtout, les circulaires budgétaires ou directives relatives au PIP ne font pour le moment que des références très limitées et générales aux enjeux des CC, qui ne suffisent pas à établir l'existence d'un mécanisme de coordination sur les aspects climatiques de l'investissement public au niveau de l'Etat⁵⁹.

Tableau 9 : Mandat des principales institutions en charge de la supervision des actions d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques.

Institution	Mandat
CNCC (cf. décret n°2020-260 du 29 avril 2020, portant attributions, organisation et fonctionnement (AOF) du CNCC)	<ul style="list-style-type: none"> chargé de coordonner la prise de décision, la formulation et la mise en œuvre des politiques, des stratégies et activités en matière de CC.
MCVDD	<ul style="list-style-type: none"> chargé du suivi de la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de l'Etat en matière d'habitat, de développement urbain, de mobilité urbaine, de cartographie, de géomatique, de l'aménagement du territoire, d'assainissement, d'environnement, de gestion des effets des changements climatiques, de reboisement, de protection des ressources naturelles et forestières, de préservations des écosystèmes, de protection des berges et des côtes.
Agence béninoise pour l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> en charge des études d'impact environnementales, veille à l'intégration de l'environnement dans tout plan, programme, projet ou toute activité de développement susceptible d'avoir des effets positifs ou négatifs sur l'environnement.

⁵⁸ Les cinq commissions techniques portent sur l'adaptation, l'atténuation, le transfert de technologies, le renforcement des capacités et le lien entre genre et CC.

⁵⁹ Cf. lettre de cadrage pour l'élaboration de la LFI pour la gestion 2023 et du budget pluriannuel 2023-2025.

CMEICB	<ul style="list-style-type: none"> chargé de développer des outils et méthodes d'évaluation, de modélisation et de prévision économique des impacts du climat en vue d'une optimisation des stratégies d'adaptation et du développement sobre en carbone et résilient au climat à promouvoir.
CBDD (Cf. le décret n°2022-274 du 4 mai 2022 portant AOF du CBDD)	<ul style="list-style-type: none"> chargé d'élaborer, suivre et évaluer la stratégie nationale du développement durable, faciliter le développement sobre à faible émission de carbone par la mise en œuvre de la CDN, organiser et gérer la monétisation du crédit carbone et servir de catalyseur pour la réglementation du marché carbone.
Plate-forme Nationale de Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique (Cf. le décret n°2011-834 du 30 décembre 2011)	<ul style="list-style-type: none"> chargée de promouvoir l'intégration de la prévention des risques et de la gestion des catastrophes, dans les politiques, plans et programmes de développement durable et de réduction de la pauvreté ; chargée de faciliter la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes et projets de prévention des risques, de gestion des catastrophes, de réhabilitation et de développement post-catastrophe

Source : mission

101. Il existe une coordination des investissements en lien avec le climat entre l'administration centrale et les collectivités territoriales. La loi de 2018 précitée oblige les collectivités territoriales à intégrer les CC et les risques de catastrophes naturelles dans leur planification locale, au travers des PDC. La préparation, en cours, de la quatrième génération de PDC insiste sur la prise en compte des vulnérabilités climatiques locales, y compris dans les projets d'investissement. Le guide actualisé pour l'élaboration des PDC intègre une annexe reposant sur le guide d'élaboration des politiques et stratégies sectorielles de 2019, qui sert de directive principale pour la prise en compte des impacts des CC dans tous les secteurs. Les communes bénéficient à cet égard d'un appui des structures déconcentrées du MCVDD, du MDC et de l'Agence béninoise de l'environnement pour la préparation, la validation et le suivi de leurs PDC intégrant la dimension climatique. Compte tenu des ressources limitées, il est encourageant de constater que 7 communes ont été sélectionnés pour bénéficier d'un financement des projets climat au titre du Fonds vert. Les informations détaillées sur les projets sensibles au climat des collectivités sont partagées avec l'administration d'Etat, notamment les préfetures et les ministères de tutelle, cependant elles ne font pas l'objet de publication.

102. Le cadre de réglementation et de supervision des entreprises publiques ne promeut pas la conformité de leurs investissements aux politiques et directives nationales en matière climatique. Le cadre légal régissant les entreprises publiques, qui repose sur une loi de 2020 précitée (cf. *supra* institution 5 du PIMA) ne prend pas compte des aspects relatifs au CC. De même, la loi de 2018 sur les CC exige de l'Etat et des CT l'intégration des CC dans les études d'impact environnemental mais sans préciser explicitement que la disposition s'applique également aux entreprises publiques. Enfin, le pilier 2 « Atténuation » de la stratégie de développement à faible intensité de carbone et résilient aux CC 2016-2025, sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique et l'amélioration du potentiel de

séquestration de carbone, fait référence au rôle important des centrales à énergies renouvelables mais ne mentionne pas explicitement des exigences en la matière.

103. Renforcer les mécanismes institutionnels de coordination constitue un enjeu de priorité moyenne. Une gestion et une coordination efficaces des décisions d'investissement public dans une perspective intégrant les CC sont essentielles pour promouvoir une infrastructure résiliente et à faible émission de carbone. Le Bénin gagnerait à renforcer son cadre de coordination, en identifiant clairement la structure faîtière en matière d'investissements liés aux CC et en lui attribuant un mandat concret (par exemple, l'évaluation des besoins de formation, le développement d'outils, la priorisation des projets intégrant les CC). S'agissant de l'amélioration de la coordination des investissements publics en lien avec les CC entre les CT et le Gouvernement central, il conviendrait de renforcer les outils et capacités en termes de planification, de budgétisation et de suivi. Enfin, eu égard à l'implication importante des entreprises publiques dans les secteurs liés aux CC, tels que l'énergie, le transport ou l'eau, les autorités sont encouragées à introduire des lignes directrices pour ces entreprises publiques, afin qu'elles rendent compte des résultats obtenus en matière de CC.

C3. Évaluation et sélection des projets (*Force Institutionnelle : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

104. La méthodologie du C-PIMA apprécie si l'évaluation et la sélection des projets incluent une analyse et des critères liés au climat. La première dimension interroge l'existence d'une analyse liée aux CC suivant une méthodologie standard. La deuxième dimension évalue la prise en compte des défis liés aux CC dans les PPP. La troisième dimension mesure si les éléments relatifs aux CC sont inclus dans les critères de sélection des projets d'infrastructure.

105. L'obligation légale de mener des études d'impact environnemental ne précise pas que cette étude soit menée suivant une méthodologie standard, définie au niveau central. Le cadre juridique prescrit que la mise en œuvre de tout projet de développement susceptible de nuire à l'environnement est subordonnée à une étude d'impact environnemental et social (EIES), qui intègre les CC, mais ne mentionne pas de méthodologie standard, définie au niveau central, pour guider et appuyer ces études d'impact⁶⁰. Le cadre régissant l'Agence béninoise pour l'environnement (ABE) lui confie des attributions en matière d'évaluation et d'EIES, mais ne mentionne pas les CC et ne lui confère pas la mission d'élaborer une méthodologie standard d'évaluation⁶¹. Par ailleurs, les guides existants relatifs à la réalisation des études d'impact n'intègrent pas de méthodologie d'approche des CC. Le Fonds National pour l'Environnement et

⁶⁰ Cf. l'article 23 de la loi n°2018-18 du 6 août 2018, sur les CC en République du Bénin et l'article 36 du décret n°2017-332 du 6 juillet 2017, portant organisation des procédures de l'évaluation environnementale en République du Bénin.

⁶¹ Cf. l'article 5 du décret n°2022-063 du 2 février 2022, portant approbation des statuts de l'ABE. La Banque mondiale a un projet visant à doter l'ABE d'une méthodologie actualisée, offrant l'opportunité d'intégrer la dimension climatique, et de renforcer les capacités de l'Agence. Ces aspects pourraient également être intégrés dans l'actualisation du manuel de GIP.

le Climat (FNEC), organisme dépendant du MCVDD accrédité par différents bailleurs (Fonds Vert pour le Climat et Fonds d'Adaptation) pour le financement de projets au Bénin, dispose pour sa part de lignes directrices, élaborées en juillet 2017, pour l'identification des risques environnementaux et sociaux des projets, qui intègrent des éléments relatifs à l'atténuation et à l'adaptation aux CC. En pratique, la mission a pu analyser quelques exemples de rapports d'études de faisabilité et d'EIES, dont certains prennent en compte les CC⁶².

106. La loi en vigueur sur les PPP ne prend pas explicitement en considération les changements climatiques en matière d'allocation des risques ou de gestion des contrats.

Au-delà des exigences des bailleurs, le cadre régissant la gestion des contrats d'investissement public de long terme, comme celui des PPP (loi de 2016 précitée, cf. institution 5 du PIMA), fait référence aux impacts environnementaux mais ne mentionne pas explicitement les CC en matière d'allocation des risques ou de prise en compte des défis liés au climat dans la gestion des contrats. La refonte en cours du cadre juridique des PPP constitue une opportunité de prendre en compte ces aspects.

107. Un seul élément relatif au climat figure parmi les critères utilisés pour la sélection des projets à financer, mais ces critères sont publiés tardivement (cf. institution PIMA 10).

Le premier rapport d'étude sur les projets éligibles au PIP 2023-2025, publié en août 2022, mentionne un seul critère en lien avec les CC⁶³. Toutefois, comme indiqué infra dans l'institution 10 du PIMA, la publication de ces critères dans le rapport d'étude sur les projets éligibles au PIP 2023-2025 intervient *ex post*, à l'issue du processus de sélection des projets. Les autorités ont fait part de leur souhait d'intégrer davantage de critères en lien avec les CC dans le dispositif. À cet égard, l'**Annexe 5** présente, à titre d'illustration, une proposition de liste des critères de sélection des projets préalablement évalués pour leur budgétisation utilisée, en incluant des critères spécifiques additionnels en lien avec les CC. Les autorités pourront également utilement s'inspirer des pratiques retracées dans le guide de formulation, d'éligibilité et de sélection des projets soumis au financement du FNEC (janvier 2020), qui prévoit des procédures de sélection des projets ainsi que des critères de pré-sélection pour l'accessibilité au Fonds vert pour le climat.

108. L'intégration des considérations climatiques dans le processus d'évaluation - sélection des projets et dans le futur cadre des PPP constitue une priorité élevée. Pour cela,

⁶² À titre d'illustration, l'étude de faisabilité du projet de sédentarisation des troupeaux de ruminants au Bénin de 2021 intègre des aspects en lien avec les CC, notamment s'agissant de l'analyse des risques liés au projet et du plan d'atténuation de ces risques. L'EIES menée par l'Agence Béninoise d'Électrification Rurale et de Maîtrise d'Énergie en mai 2019 sur le projet d'électrification de 100 localités rurales du Bénin, financé par la Banque Africaine de Développement mentionne, de manière sommaire, les enjeux climatiques liés à ce projet d'électrification au titre des impacts environnementaux et sociaux potentiels. Par ailleurs, les exemples de certificats de conformité environnementale délivrés par l'ABE remis à la mission ne mentionnent pas explicitement l'impact des CC des projets évalués.

⁶³ Cf. le critère 5.2.4 : « *les réponses relatives à l'adaptation et à la résilience aux changements climatiques sont-elles clairement définies ?* ».

la méthodologie standard de l'évaluation préalable des projets devra intégrer des règles et procédures pour évaluer systématiquement l'impact des grands projets sur les CC. Cela permettra d'évaluer si les impacts possibles des projets sur les émissions de gaz à effet de serre, et l'exposition des projets aux dommages causés par les catastrophes liées aux CC, sont identifiés et analysés, avant que les projets ne soient inclus dans la réserve de projets et qu'ils puissent ensuite être sélectionnés pour un financement dans le budget. Par ailleurs, le futur cadre juridique des PPP devra intégrer explicitement la prise en compte des CC pour l'allocation des risques⁶⁴ ou le cadre de gestion des contrats de long terme. Enfin, au point de passage clé de la sélection du projet, des éléments liés aux CC devront être explicitement inclus dans la liste des critères de sélection utilisés par le Gouvernement.

C4. Budgétisation et gestion du portefeuille (*Force Institutionnelle : Faible ; Priorité de réforme : Élevée*)

109. Cette institution porte sur l'aptitude du cadre de budgétisation et de gestion du portefeuille des projets à prendre en compte le changement climatique. La méthodologie du C-PIMA interroge la capacité à piloter l'efficacité et l'efficience des choix budgétaires au regard de la gestion des CC. Elle s'intéresse aux trois points suivants : (i) l'identification dans le budget et la documentation budgétaire des dépenses et ressources spécifiques en faveur d'investissements liés aux CC ; (ii) la réalisation d'audits externes ex-post pour mesurer l'impact en termes d'adaptation et d'atténuation des CC ; et (iii) la prise en compte des CC dans les politiques de maintenance et de gestion d'actifs.

110. Certaines dépenses prévues pour des investissements liés au climat sont identifiées dans une annexe au PLF 2023. La DGB a produit dans le cadre du PLF 2023 une annexe budgétaire intitulée « Rapport d'analyse du budget de l'État orientée sur les changements climatiques ». ⁶⁵ Cette annexe présente le cadre de référence des CC dans le processus budgétaire, rappelle les axes stratégiques de la politique nationale de gestion des CC ainsi que son dispositif institutionnel. Elle expose une démarche d'intégration des CC dans le processus budgétaire (formulation, programmation, budgétisation, exécution) et les acquis sur lesquels cette démarche progressive peut d'ores et déjà s'appuyer. Enfin, elle propose une analyse du budget de l'État pour 2023 orientée sur les CC, qui identifie certaines dépenses prévues à ce titre (cf. **Encadré 3.** ci-dessous). Ce document constitue une première étape encourageante même si la DGB en reconnaît le caractère embryonnaire, en particulier comparé à la démarche déjà mise en œuvre en matière de budgétisation sensible au genre (BSG).

⁶⁴ Comme les PPP engagent le Gouvernement sur toute la durée du contrat, généralement sur 20 à 30 ans ou plus, les risques en termes d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques sont susceptibles de survenir à un moment donné pendant la durée du contrat.

⁶⁵ <https://budgetbenin.bj/wp-content/uploads/2023/03/Note-sur-budget-de-l-Etat-orientee-sur-les-changements-climatiques-2023-1.pdf>.

Encadré 3. Analyse du budget 2023 orientée sur les CC

L'analyse du budget de l'Etat pour 2023 orientée sur les CC comporte quelques éléments sur les dépenses fiscales favorables à la lutte contre les CC, mettant en avant en particulier des dépenses fiscales relatives à l'acquisition ou à l'importation de véhicules neufs, présumés moins émetteurs de GES.

Elle repose surtout sur une cartographie des principaux investissements en faveur du climat, établie en prenant appui sur les huit secteurs les plus vulnérables identifiés dans le PNA (ressources en eau, agriculture, santé, énergie, écosystèmes forestiers, zone côtière, infrastructures et aménagements urbains, tourisme).

Le tableau ci-après résume les principaux résultats de cette analyse (données en millions de FCFA) :

Ministère	Annuité 2023 du PIP		Projets climat 2023		Pourcentage climat	
	AE	CP	AE	CP	% AE	% CP
MDC	4,354	4,354	3,562	3,562	82%	82%
MEF	13,733	9,194		5,000	0%	54%
Intérieur	11,945	11,945	2,500	2,780	21%	23%
Agriculture	366,680	65,430	365,332	62,530	100%	96%
Santé	147,207	46,463	86,429	7,104	59%	15%
MCVDD	568,168	209,537	565,068	206,437	99%	99%
Energie	112,632	85,552	109,632	80,502	97%	94%
Eau et Mines	683,964	83,127	676,787	81,408	99%	98%
Tourisme	41,231	41,231	38,756	38,756	94%	94%
Total 8 ministères	1,949,914	556,833	1,848,066	488,079	95%	88%
Total PIP 2023	2,582,242	959,749	1,848,066	488,079	72%	51%

Cette analyse se limite donc à huit ministères – à l'exclusion de ministères importants en termes d'adaptation, en particulier celui en charge de l'infrastructure et des transports. Elle apparaît peu discriminante pour certains ministères (MCVDD, agriculture, énergie, eau et mines, tourisme), dont tous les projets ou presque ont été présumés favorables au climat. La DGB indique réfléchir à une méthode plus sophistiquée – par exemple l'usage d'un système de pondération – en vue d'affiner l'analyse.

Source : Mission, sur la base des documents DGB.

111. Les résultats des projets d'investissement public en termes d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques ne font l'objet d'aucune revue ou audit externe ex post. Il n'y a ni obligation légale ni méthodologie pour la réalisation d'examen et d'audit interne des projets d'investissement, qui permettrait notamment d'évaluer la contribution des projets d'investissements aux objectifs d'adaptation et d'atténuation (cf. institution 13). Seuls les projets sur financements extérieurs font l'objet d'examen externes, y compris les projets liés au climat, dans le cadre de conventions liant la Cour des comptes (jusqu'à 2022 Chambre des comptes de la Cour Suprême) à certains bailleurs, en particulier la Banque Mondiale. Toutefois, la Cour des comptes s'est associée à un audit environnemental du bassin du fleuve Niger avec huit institutions supérieures de contrôle de pays riverains (Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Nigeria et Tchad), sous l'égide du groupe de travail sur l'audit

environnemental de l'organisation des institutions supérieures de contrôle d'Afrique⁶⁶. Les compétences ainsi développées pourraient être mises à profit pour développer une méthodologie d'audit environnemental intégrant la dimension des CC.

112. Le Gouvernement n'a mis en place aucune politique de maintenance ou de gestion des actifs tenant compte de l'exposition du stock d'infrastructures publiques aux risques climatiques. Il n'existe pas à ce stade de méthodologie d'estimation des besoins de maintenance, ce qui fait que les CC ne sont pas pris en compte dans les coûts de maintenance. S'agissant de la gestion des actifs, le travail en cours pour le passage à la CDCP (mise en place de la comptabilité matière) en est à un stade très préliminaire et n'intègre pas encore les aspects relatifs aux vulnérabilités climatiques. Toutefois, les études de vulnérabilité sectorielles réalisées dans le cadre de la préparation du PNA intègrent certains constats et éléments de recommandation portant sur l'entretien et la gestion des actifs. Par exemple, l'étude sur le secteur de l'eau met en avant la nécessité d'évaluer la résistance des infrastructures aux phénomènes extrêmes, d'incorporer l'adaptation dans l'entretien et le remplacement des infrastructures nouvelles ou existantes, et de cartographier les zones les plus à risques en déterminant les causes d'inondations passées (mauvais entretien, manque de capacité de drainage...)⁶⁷.

113. La prise en compte des enjeux relatifs aux CC dans la budgétisation et la gestion du portefeuille de projets revêt une priorité élevée. La DGB peut s'appuyer sur l'expérience acquise dans le domaine de la BSG pour renforcer l'identification et le suivi des investissements en faveur des CC, en intégrant explicitement cette problématique dans la circulaire budgétaire et en réalisant les adaptations nécessaires en termes de système d'information pour assurer un suivi effectif des dépenses ainsi réalisées. **L'Annexe 6** illustre à cet égard les leçons tirées de l'introduction du marquage budgétaire des changements climatiques (MBCC) en Ouganda. S'agissant de l'évaluation *ex post*, la montée en puissance de la Cour des comptes devrait permettre d'intégrer les enjeux climatiques dans l'évaluation *ex post* des investissements publics soutenant l'adaptation ou l'atténuation, en cohérence avec l'institution 14 du PIMA. Enfin, compte tenu de l'impact des CC sur les actifs existants, l'analyse des risques climatiques doit être incluse dans des méthodologies standardisées pour la prévision des besoins d'entretien des actifs (voir institutions 9 et 15 du PIMA). A cet égard, un premier pas pourrait consister à cartographier les infrastructures publiques vulnérables dans des lieux et des secteurs spécifiques.

C5. Gestion des risques (*Force Institutionnelle : Moyenne ; Priorité de réforme : Moyenne*)

114. Cette institution évalue comment est identifiée et gérée l'exposition à des risques budgétaires associés à l'investissement public qui pourraient être générés par le CC et les catastrophes naturelles. Les risques climatiques et de catastrophes naturelles constituent des

⁶⁶ Connu en anglais sous le nom d'AFROSAI WGEA – *African Organisation of Supreme Audit Institutions - Working Group on Environmental Audit*.

⁶⁷ https://climateanalytics.org/media/pas-pna_benin_va_ressources_en_eau.pdf.

sources chroniques de risques à impact macro-budgétaire et nécessitent donc une attention soutenue. Les risques budgétaires proviennent aussi bien du volet adaptation que du volet atténuation des CC⁶⁸. En conséquence, la première dimension de l'institution évalue si les autorités publient une stratégie nationale de gestion des risques de catastrophes incorporant l'exposition de l'infrastructure publique aux catastrophes climatiques. La deuxième dimension regarde si le Gouvernement a mis en place des mécanismes de financement pour faire face au coût des dommages liés aux CC en matière d'infrastructures publiques. Enfin, la troisième dimension se préoccupe de l'existence d'une analyse des risques budgétaires intégrant les risques climatiques relatifs aux infrastructures publiques.

115. La stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes et les plans de contingence évaluent les principaux risques et leur impact sur les infrastructures.

La stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes (SNRRC) 2019-2030 est publiée et présente les risques climatiques et catastrophes naturelles (inondations, érosion côtière, glissements de terrain, sécheresse et feux de brousse...). Elle retrace aussi, de manière générale, le niveau d'exposition des investissements dans quelques secteurs, tels que l'habitation, les routes, les infrastructures côtières et l'énergie. Les plans de contingence national et communaux, préparés annuellement, prévoient des activités en termes de prévention et de réponse aux chocs climatiques, tels que la reconstruction, sur la base de l'identification des niveaux d'exposition aux risques climatiques. Par ailleurs, le dispositif opérationnel de réponse aux catastrophes est animé par l'Agence nationale de protection civile (ANPC)⁶⁹. Il s'appuie sur une plate-forme nationale de réduction des risques de catastrophes, représentée au niveau central et local⁷⁰. Le dispositif est en voie d'être complété et renforcé par un projet de loi sur la réduction des risques de catastrophes, déposé par les autorités devant le Parlement en 2020, mais dont le texte n'a pas encore été adopté.

116. Il existe des dotations budgétaires annuelles pour imprévus et d'autres mécanismes de financement, mais leur « doctrine d'emploi » ne semble pas les destiner en particulier à

⁶⁸ Les risques liés à l'atténuation du changement climatique proviennent de coûts en capital plus élevés pour le passage à une infrastructure publique à faibles émissions de gaz à effet de serre (recours accru aux énergies renouvelables par exemple). Les risques liés à l'atténuation incluent aussi les risques dits « de transition », qui sont des risques quant à la valeur d'usage des infrastructures publiques existantes provenant des changements dans les technologies et dans les politiques publiques en réponse aux engagements internationaux et nationaux en matière de climat (ex : perte de valeur des centrales électriques au charbon). S'agissant des aspects relatifs à l'adaptation, les risques climatiques et liés aux catastrophes doivent être évalués et suivis de manière systématique pour faciliter une réponse adéquate et efficace.

⁶⁹ Cf. le décret n°2018-062 du 15 février 2018, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ANPC.

⁷⁰ Cf. le décret n°2011-834 du 30 décembre 2011 précité, portant création, composition attributions et fonctionnement de la plate-forme nationale de réduction des risques de catastrophes et d'adaptation au CC. Les activités de la plate-forme comprennent : (i) la promotion de l'intégration de la prévention des risques et de la gestion des catastrophes dans les politiques, plans et programmes de développement durable et de réduction de la pauvreté ; (ii) la définition des orientations stratégiques et la validation des programmes de réduction des risques de catastrophes et ; (iii) la facilitation de la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes et projets de prévention des risques, de gestion des catastrophes, de réhabilitation et de développement post-catastrophe.

couvrir les coûts des dommages aux infrastructures publiques liés au climat. La LFI 2023 intègre une importante dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles avec une enveloppe de 239 milliards de FCFA. Cette ligne de crédits, si elle peut en théorie servir à la restauration des infrastructures physiques, ne semble pas en réalité largement utilisée à cette fin. Les départements ministériels utilisent les ressources inscrites dans leurs budgets au titre de la réhabilitation et de l'entretien pour traiter les dommages occasionnés aux infrastructures, mais ces financements sont utilisés *a posteriori* et sont souvent insuffisants. Selon le rapport d'évaluation des besoins post inondation de 2019, élaboré avec l'appui du PNUD, les dégâts sur les infrastructures ont été estimés à environ 29 milliards de FCFA (soit environ 6,6 % des dépenses en capital de 2019). Il existe bien un fonds national d'intervention en cas de catastrophe dénommé « Fonds National de Réponse aux Catastrophes » (FONCAT), créé en 2020 et placé sous la gestion du MEF⁷¹. Toutefois, ce fonds, alimenté entre 2021 et 2023 aux alentours de 3 à 5 milliards de FCFA (soit, en moyenne environ 0,4 % par rapport aux dépenses 2021-2023 des LFI respectives, hors masse salariale), sert davantage aux opérations de secours et d'indemnisation de la population plutôt qu'à répondre à l'impact des catastrophes sur les infrastructures publiques.

117. L'analyse des risques budgétaires annexée à la loi de finances évoque les risques posés par les catastrophes naturelles pour l'investissement public et les mesures de mitigation en cas de survenance. Le document d'analyse des risques budgétaires du PLF 2023 classifie des aléas climatiques (inondations, incendies, érosion côtière, sécheresse) en termes de probabilité d'occurrence et de sévérité. À titre d'exemple, il met en exergue l'impact des inondations de 2019 sur les infrastructures dans le secteur de l'éducation et évalue également l'impact économique de ces inondations en termes de recettes fiscales, d'exportations, d'importations et de PIB. Il décrit aussi les mesures d'atténuation des risques prises par les autorités béninoises. Toutefois, l'analyse reste peu détaillée relativement à la quantification à court et moyen termes de l'exposition des infrastructures publiques aux catastrophes naturelles induites par le CC et quant à une appréciation plus qualitative sur le long terme.

118. Renforcer l'analyse budgétaire et macroéconomique vis-à-vis des risques de catastrophes naturelles constitue une priorité moyenne, par rapport aux autres priorités proposées dans le rapport sous l'angle du C-PIMA. L'analyse des risques budgétaires constitue un bon point de départ mais devrait être renforcée (i) en approfondissant l'évaluation à moyen et long termes des risques pour les infrastructures publiques, (ii) en élargissant le champ d'analyse par des méthodologies intégrant le risque « de transition » (par exemple associé avec une transition vers des énergies renouvelables) lié au respect des engagements du Bénin portant sur une croissance verte et à faible intensité en carbone, élargissant le champ. De plus, les mécanismes de financement *ex ante* déjà existants gagneraient à être complétés pour mieux

⁷¹ Cf. le décret n°2020-414 du 26 août 2020, portant création et règles de gestion du FONCAT.

assurer une réponse efficace à l'impact des chocs climatiques sur les infrastructures sans porter atteinte aux programmes d'entretien et d'investissement public existants.

IV. QUESTIONS TRANSVERSALES

119. La section suivante présente les principales questions relatives au cadre juridique, au soutien informatique et aux capacités humaines, pertinentes pour tous les domaines de la GIP. Elles sont abordées dans les institutions du PIMA et du C-PIMA présentées ci-dessus, mais il est toutefois judicieux de les aborder aussi de manière transversale afin d'évaluer leurs forces et faiblesses. Elles visent à apprécier (i) la cohérence et la complétude du cadre législatif et réglementaire aux fins d'une GIP efficace ; (ii) l'existence d'un système d'information (SI) sur les projets, facilitant la prise de décision et le suivi et ; (iii) les capacités des effectifs.

A. Cadre juridique

120. Le cadre juridique de la GIP est étoffé et dans l'ensemble très récent. En droit interne, plusieurs lois et décrets encadrent la GIP et les principaux sont repris dans le **Tableau 10**. La pierre angulaire de ce cadre juridique est le décret n°2021-586 du 10 novembre 2021 sur la GIP. Remplaçant un texte antérieur (décret n°2019-193 du 17 juillet 2019 fixant cadre général de gestion des projets d'investissement public), le décret GIP transfère en particulier la compétence pour la sélection et la programmation des investissements à la DGB, conférant à cette dernière un rôle de pilotage renforcé de la GIP. L'ensemble des structures intervenant dans le processus de la GIP font l'objet de textes précisant leurs attributions et leur organisation, prévoyant en particulier dans les ministères un rôle clef pour les directions de la planification, de l'administration et des finances – résultant de la fusion dans chaque ministère de la direction de la planification et de la prospective et de la direction des affaires financières⁷².

121. Plusieurs textes en cours d'élaboration ont vocation à parachever ce cadre. Tout d'abord, une loi-cadre sur la planification du développement et l'évaluation des politiques publiques viendra préciser les compétences désormais dévolues au MDC, sur l'amont (prospective et planification) et sur l'aval (évaluation) du cycle de la GIP. Ensuite, un projet de loi sur les PPP et ses décrets d'application sont en cours de préparation (cf. institution 5 du PIMA).

122. Ce cadre juridique est complété par des documents méthodologiques ou opérationnels dans l'ensemble de bonne qualité. Ces guides ou manuels concernent en particulier l'amont du cycle de la GIP (planification sectorielle, évaluation préalable) mais sont pour partie en cours d'actualisation (manuel de la GIP) pour refléter les changements introduits par le décret n°2021-586 précité.

⁷² En particulier décrets n°2016-366 du 16 juin 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement (AOF) du BAI à la Présidence de la République, n°2021-307 du 9 juin 2021 portant AOF du MEF, n°2021-324 du 30 juin 2021 portant AOF du MDC, n°2021-401 du 28 juillet 2021 fixant la structure-type des ministères, n°2021-531 du 20 octobre 2021 portant attributions et organisation des cellules de suivi des projets, programmes et réformes conduits par les ministères sectoriels et les organismes rattachés à la Présidence de la République.

Tableau 10. : Principaux textes juridiques de la GIP en République du Bénin

Texte	Principales dispositions relatives à la GIP
Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances (LOLF)	Fixe le cadre de la GFP et édicte les règles de base pour la budgétisation et l'exécution, en distinguant (article 13) entre dépenses ordinaires et dépenses en capital (composées de dépenses d'investissements exécutées par l'État et de transferts en capital).
Décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la GFP	Prescrit des règles générales relatives à la transparence des dépenses publiques, notamment (article 28) la présence des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans un même budget, avec une procédure de préparation et d'adoption commune.
Décret n°2021-586 du 10 novembre 2021 fixant le cadre général de GIP	Fixe les principales règles de la GIP pour les étapes de (i) préparation et sélection des projets, (ii) programmation des projets et programmes de développement, (iii) exécution, suivi et évaluation des projets et (iv) autres règles de comptabilité et gestion des projets.
Loi n°2016-24 du 24 octobre 2016 portant cadre juridique du partenariat public-privé (PPP)	Fixe le cadre du recours aux contrats de PPP et les principes généraux de l'évaluation, de la passation et du contrôle des PPP. Cette loi sera remplacée par une autre en cours d'élaboration, qui transposera la directive UEMOA de 2022.
Loi n° 2020-20 du 2 septembre 2020 portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publiques	Établit les principales règles de gouvernance applicables aux entreprises publiques, définies (article 4) comme pouvant prendre la forme d'établissement public (aussi appelé office ou agence), gérant un service public à des fins d'intérêt général, ou de société, dont les activités sont menées à des fins essentiellement commerciales.
Loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics (CMP)	Fixe les règles régissant la préparation, la passation, l'approbation, l'exécution, le contrôle et la régulation des marchés publics.

Source : Mission.

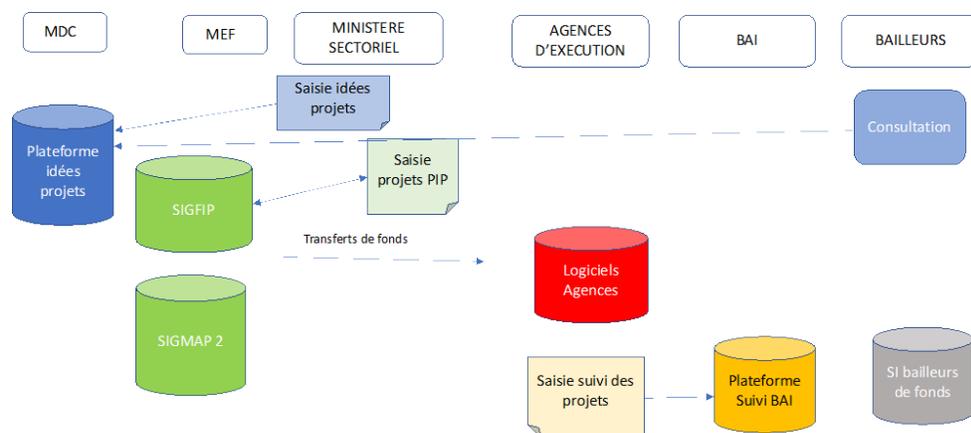
123. Le Bénin s'est doté dès 2018 d'un cadre de niveau législatif sur le changement climatique. La loi n°2018-18 du 6 août 2018 sur les CC est venue compléter une loi n°98-030 portant loi-cadre sur l'environnement (actuellement en cours de refonte). La loi de 2018 pose notamment l'obligation de prendre en compte les CC dans les stratégies et planifications nationales et infranationales. Elle contient des éléments généraux aussi bien sur les politiques relatives à l'adaptation que sur celles relatives à l'atténuation. Elle met l'accent sur le développement des capacités et la recherche et instaure un comité national sur les CC (cf. supra institution C2). Surtout, elle pose le principe de l'intégration des CC aux études d'impact environnemental et social (article 23). Les travaux en cours pourront permettre de renforcer et d'opérationnaliser ce cadre, par exemple au travers de la loi PPP en cours d'élaboration ou de ses décrets, qui devront préciser la nécessité de prendre en compte les CC dans l'appréciation des risques des PPP (cf. supra institution C3).

B. Soutien informatique

124. Malgré un cadre institutionnel favorable, la coordination des acteurs et des outils informatiques de la GIP reste à mettre en place de manière opérationnelle. Il existe certes une Agence des Systèmes d'Information et du Numérique, chargée de la mise en œuvre opérationnelle des projets relatifs au numérique⁷³. Tant au MEF qu'au MDC, le cadre organique du ministère prévoit une répartition de la fonction informatique entre une direction des systèmes d'information (DSI) ministérielle et des services ou directions informatiques dans les principales directions générales. Les agences sont quant à elles autonomes pour leur informatisation. Au MEF, les outils de coordination se limitent toutefois à un schéma directeur informatique déjà ancien (2011) auquel s'est substitué un plan stratégique bâti autour des évolutions de SIGFP. La mise en œuvre des interfaces entre les différents systèmes existants support de la GIP nécessitera d'aller au-delà et de formaliser un cadre de concertation entre toutes les parties prenantes, et des protocoles d'interface entre les SI au plan technique.

125. L'appui informatique de la GIP reste morcelé entre plusieurs systèmes d'information qui ne communiquent pas entre eux. Ces systèmes sont répartis entre les différents ministères, les agences et le BAI. Avec le transfert de la fonction programmation des investissements du MDC vers le MEF, le nombre de SI sur la GIP a diminué : le MDC dispose certes d'une plate-forme destinée à terme à suivre la maturation des projets, mais certains anciens SI du MDC ne sont plus opérationnels⁷⁴. Le SIGFP, désormais pierre angulaire de l'information sur les projets inclus dans le PIP, n'est pas interfacé avec SIGMAP. Le **Graphique 19.** ci-dessous résume la cartographie du SI de gestion des investissements.

Graphique 19. - Cartographie des SI de la GIP



Source : mission

⁷³ Décret n°2022-324 du 1^{er} juin 2022 portant création de l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique.

⁷⁴ SIAPIP -système intégré d'analyse et de programmation des investissements publics- DJRADO, gestion des investissements en mode LOLF, et PPM - Project Portfolio Management de suivi des projets d'investissements.

126. Le suivi des CC n'est pas pris en compte dans les systèmes d'information.

L'intégration dans les SI de la GIP de fonctionnalités permettant d'identifier les projets liés aux CC peut constituer un atout précieux dans les processus de planification, d'allocation et de suivi de ces projets. Cette possibilité n'a pas encore été utilisée à l'heure actuelle, cependant un premier exercice de marquage sous Excel des données pour la note climat du PLF 2023 a été effectué. Un tel dispositif a vocation à s'intégrer au SIGFP afin d'assurer un suivi spécifique, depuis la naissance du projet, son exécution, jusqu'à la comptabilisation des actifs ainsi produits, à l'image de l'expérience sur la budgétisation sensible au genre et de son reporting. Il est également possible de s'inspirer du dispositif de suivi des ODD, qui repose toutefois sur un SI dédié pour le suivi des projets (plateforme SIG-ODD, points focaux dans les 77 communes). La prise en compte de la dimension climat sur le cycle des projets d'investissements milite en faveur de l'intégration directe dans le SIGFP.

127. L'interfaçage des applications participant au cycle de la GIP et l'informatisation du suivi des projets constituent une priorité de réforme moyenne . Les acteurs et les systèmes d'informations de la GIP méritent d'être mieux coordonnés avec l'interfaçage des applications existantes afin de fiabiliser la gestion des projets d'investissements publics et d'y intégrer tout au long de la chaîne la dimension climat ; le déploiement de l'application de suivi des projets piloté par le BAI en cours de test auprès de quelques agences est de nature à renforcer le suivi des projets.

C. Capacités des effectifs

128. Les animateurs du système de GIP disposent dans l'ensemble de ressources humaines qualifiées, mais nécessitent néanmoins des renforcements ponctuels en termes quantitatif et qualitatif. Au niveau central, la DGB et la DGDP sont les acteurs clés de la GIP. La réorganisation institutionnelle liée au transfert de la programmation des investissements publics à la DGB ne s'est pas accompagnée du redéploiement des effectifs de l'ancien ministère du Plan autrefois en charge de cette dimension. La DGB estime toutefois que l'absence de transfert d'effectifs n'a pas été pénalisante pour elle, car elle disposait déjà en son sein de compétences étendues du fait du rapprochement progressif des procédures relatives aux dépenses ordinaires et aux dépenses en capital. Malgré certaines compétences en interne de la DGB pour lui permettant d'apprécier la qualité technique d'une évaluation préalable, au-delà des aspects purement financiers, elle s'appuie sur les expertises au sein d'autres administrations publiques ou externes.

129. Les ministères impliqués dans la GIP signalent un besoin de renforcement de leurs capacités, en particulier afin d'assumer un rôle effectif de pilotage de leurs agences. Les travaux de planification, de programmation et de budgétisation des investissements publics dans les ministères sectoriels sont coordonnés par les DPAF et – pour les responsables de programme – par les Unités d'Appui aux programmes. Les DPAF ont pu bénéficier de certains transferts en provenance de l'ancien Ministère du Plan. Pour autant, la capacité des ministères à assurer une

tutelle effective de leurs agences ou entreprises publiques n'est pas assurée. Ces dernières peuvent disposer de compétences pointues pour la gestion des projets au travers du recrutement de cadres provenant du secteur privé. C'est également le cas du BAI pour le suivi de la mise en œuvre au niveau central. La constitution de passerelles entre ministères et agences, afin de permettre à des agents de l'État en détachement de travailler dans les agences puis de revenir en administration centrale (sous réserve de certaines garanties déontologiques), mérite d'être encouragée pour assurer une meilleure diffusion des compétences.

130. La professionnalisation des acteurs de la chaîne de la dépense a bénéficié d'efforts importants qui ont trouvé une traduction dans le cadre de gestion des ressources

humaines. Au cours des dernières années, les services en charge de la GIP ont bénéficié d'un appui institutionnel à travers le projet PAGIPG (2016-2021) financé par la BM (30 millions USD), qui a formé environ 2 000 acteurs de la chaîne de la dépense. Afin de pérenniser ce renforcement de capacité, le Gouvernement a mis en place un fichier national d'emploi de la chaîne des dépenses à partir duquel les hauts fonctionnaires sont nommés aux postes de responsabilité dans l'administration financière⁷⁵. Afin de suivre les besoins en ressources humaines et d'aider les agents à avoir une meilleure compréhension de leurs tâches, des cadres organiques et des fiches de poste ont également été établis dans les services.

131. Malgré des formations à l'endroit des acteurs de GIP, la mise en place d'un plan de formation permettra de renforcer les capacités.

Certaines directions ont organisé des formations au bénéfice des agents de la chaîne de dépenses en développant des modules sur la GFP dans le cadre du budget programme. Un plan de formation pour la GIP pourrait, en priorité, porter sur les compétences associées à la planification, à l'évaluation préalable et au suivi-évaluation des projets.

132. Les capacités du personnel pour les aspects de la GIP liés au climat doivent être considérablement renforcées à tous les niveaux.

Les autorités, en collaboration avec les PTF, ont déployé des efforts importants pour aider les entités administratives centrales et locales à intégrer les aspects climatiques dans la planification et la budgétisation. Des référents climat ont été positionnés au sein de l'administration centrale du MEF. Un renforcement des capacités est toutefois nécessaire pour combler les lacunes persistantes dans les questions générales, telles que la compréhension générale des projets climatiques, les mécanismes de la CDN, et pour approfondir l'expertise opérationnelle (préparation de stratégies sectorielles chiffrées incluant la dimension climatique, préparation ou revue d'évaluations préalables de projets y compris sur l'appréciation des risques climatiques, intégration des vulnérabilités climatiques dans l'évaluation des besoins de maintenance). Des leçons peuvent être tirées de l'expérience en matière de budgétisation sensible au genre, menée avec l'appui d'un groupe d'experts, notamment sur la formation des formateurs et la mise en place de points focaux sur le genre dans les secteurs.

⁷⁵ Voir décret n°2016-477 du 11 août 2016 relatif à la création du fichier national d'admission et de nomination des cadres aux emplois de la chaîne des dépenses publiques <https://fichiernational.gouv.bj/#>

Annexe 1. Scores détaillés de l'évaluation PIMA

Les couleurs suivantes sont utilisées pour présenter les scores :

Score	Faible	Moyen	Avancé
	1	2	3
Couleur			

I. PLANIFICATION		
	Force institutionnelle	Effectivité
1.a.	3	3
1.b.	3	2
1.c.	3	3
2.a.	3	3
2.b.	3	2
2.c.	3	2
3.a.	3	3
3.b.	2	2
3.c.	3	3
4.a.	2	1
4.b.	3	2
4.c.	1	1
5.a.	3	3
5.b.	2	1
5.c.	3	2

II. ALLOCATION		
	Force institutionnelle	Effectivité
6.a	3	3
6.b	3	3
6.c	2	1
7.a	3	2
7.b	3	3
7.c	3	3
8.a	3	1
8.b	3	3
8.c	3	2
9.a	1	1
9.b	2	1
9.c	2	2
10.a	2	1
10.b	1	2
10.c	1	1

III. EXÉCUTION		
	Force institutionnelle	Effectivité
11.a	3	2
11.b	3	2
11.c	3	3
12.a	3	1
12.b	2	2
12.c	2	1
13.a	3	1
13.b	2	1
13.c	2	1
14.a	2	2
14.b	1	1
14.c	2	1
15.a	3	1
15.b	3	1
15.c	3	1

Annexe 2. Scores détaillés du module d'évaluation C-PIMA

Les couleurs suivantes sont utilisées pour présenter les scores :

Score	Faible	Moyen	Avancé
	1	2	3
Couleur			

C1. Planification intégrant les considérations climatiques	
C1.a.	Planification nationale et sectorielle
C1.b.	Règles en matière d'aménagement et de construction
C1.c.	Conseil/Soutien centralisé pour la planification
C2. Coordination entre entités	
C2.a.	Coordination au sein de l'administration centrale
C2.b.	Coordination avec les administrations infranationales
C2.c.	Cadre de supervision des sociétés publiques
C3. Évaluation et sélection des projets	
C3.a.	Analyse climat dans l'évaluation des projets
C3.b.	Prise en compte du climat dans la gestion des contrats PPP de long terme
C3.c.	Prise en compte du climat dans la sélection des projets
C4. Budgétisation et gestion du portefeuille	
C4.a.	Identification et suivi de l'investissement lié au climat dans le budget
C4.b.	Revue et audit des résultats des projets sur le climat
C4.c.	Gestion des actifs
C5. Gestion des risques	
C5.a.	Stratégie nationale de gestion des risques de catastrophe
C5.b.	Financement ex ante des dommages liés au climat
C5.c.	Analyse des risques budgétaires liés au climat

Annexe 3. Recommandations pour l'amélioration du PIP

1. Contenu et présentation du PIP

- Typologie des projets :
 - Simplifier la typologie des projets et éviter les chevauchements :
 - Idée de projet (si les études sont financées via le PIP)
 - Projet à l'étude
 - Projet en cours
 - Projet nouveau
 - Projet suspendu / interrompu
- Développements :
 - Fournir les données de synthèse indispensables :
 - Nombre total de projets et répartition par nature (nouveau, en cours, etc.)
 - Répartition du nombre de projets par ministères avec les totaux de crédits associés
 - Présenter le total des crédits du PIP selon les natures de la nomenclature budgétaire (subventions d'investissement, dotations en capital, achats de biens et services, etc.)
 - Envisager de fusionner le Rapport d'étude relatif aux critères d'éligibilité du PIP et le PIP lui-même pour faciliter la lecture des données relatives au PIP.
- Tableaux :
 - **Ajouter** une synthèse globale et tous ministères confondus par bailleurs
 - **Ajouter** le coût total du projet
 - **Ajouter** l'année de démarrage (1^{ère} année au cours de laquelle a lieu un engagement) et de fin prévisionnelle
 - **Ajouter** une identification visuelle pour les projets nouveaux
 - **Compléter** les données manquantes sur l'arrimage au PAG
 - **Fusionner** les colonnes « Réalisé avant N-1 » et « Crédits Année N-1 » en une seule colonne « Exécution antérieure » (en précisant l'année de référence)
 - **Fusionner** les colonnes d'AE en une unique colonne. Conserver en revanche toutes les colonnes de CP par source de financement → la maturité actuelle de la budgétisation des AE conduit à privilégier l'affichage du détail des CP.
 - **Supprimer** les sous lignes inutiles qui réduisent la lisibilité du document :
 - Zone d'impact [géographique] → la géographie est le plus souvent identifiable dans l'intitulé du projet

- L'une des deux lignes « Investissement exécuté par l'État » et « ETAT » → elles sont redondantes

2. Autres outils à l'appui de l'amélioration de la qualité du PIP

La qualité du PIP découle de la qualité des informations transmises à la DGB par les ministères sectoriels mais également de leur exhaustivité et de leur comparabilité dans le temps.

La mission a transmis à la DGB un modèle type de fiche de renseignement d'un projet d'investissement qui pourrait utilement être transmise aux ministères sectoriels en vue de la prochaine campagne du PIP, afin d'améliorer la qualité et l'exhaustivité des informations à sa disposition.

Annexe 4. Rôle des entités extra-budgétaires dans la mise en œuvre du PIP et enjeux pour le suivi de l'exécution

1/ Place des entités extra-budgétaires dans la mise en œuvre des projets d'investissement.

La mission du FMI en 2019 n'avait pas procédé à un recensement des établissements publics et entreprises publiques mais celles-ci semblent toutefois avoir progressé en nombre. Du point de vue juridique, les entreprises publiques (qui relèvent désormais du cadre de la loi 2020-20 précitée) sont structurées sous la forme de sociétés alors que les établissements publics recouvrent dans la pratique des appellations multiples : agence, office, centre, institut, etc. Dans les deux cas le capital de l'entité appartient à l'Etat à hauteur de 100%. La portée de la notion d'agence d'exécution, qui semble réservée aux dix agences (désormais huit après la fusion des trois relevant du secteur numérique) rattachées à la présidence de la République, demeure floue.

Il apparaît que le recensement exact des établissements publics varie selon les documents disponibles comme l'indique le tableau ci-dessous.

	Sociétés d'Etat	Etablissement public					Total
Source DGPDE - 2023 (au 31 décembre 2022)	22	128					150
Source Annexe "EPA" du PLF 2023		97					
		Agences	Offices	Fonds	Instituts	Centres	
		53	28	9	3	4	

En outre, les flux de crédits d'investissement « sortants » du budget de l'Etat ne correspondent pas aux flux « entrants » recensés pour les établissements publics et entreprises publiques (cf. tableau infra). L'importance de l'écart ne peut pas s'expliquer par les transferts aux collectivités territoriales (FADEC).

Dépenses en capital LFI 2022 812,8 milliards FCFA				Sources LFI 2022	
PIP gestion 2022					
Financement interne 517,5 milliards FCFA		Financement externe 295,3 milliards FCFA			
Emprunt : 77,3 Mds	Budget : 440,2 Mds	Prêts : 222,7 Mds	Dons : 72,6 Mds		
Dépenses exécutées par l'Etat : 323,7 Mds 40%				PIP 2023 (annuité 2022)	
Dotations en capital : 489,6 Mds 60%				PIP 2023 (annuité)	
INCOHERENCE					
Entreprises publiques					
Subventions d'investissement	107,9			Magazine DGPEP 2023 (chiffres 2022)	
Subventions d'exploitation	17,1			Magazine DGPEP 2023 (chiffres 2022)	
Etablissements publics					
Prévision			Réalisation		
Recettes					
Subventions d'investissement	24,8				Magazine DGPEP 2023 (chiffres 2022)
Subventions d'exploitation	78,6				Magazine DGPEP 2023 (chiffres 2022)
Etat	47,7		46,9	98%	Note EPA (chiffres 2021 - réalisés)
Ressources propres	30,2		28,3	94%	
Partenaires	18,7		14,7	79%	
Emprunt	10,8		1,8	17%	
Dons	2,8		3,4	121%	
Autres subventions	4,36		8,66	199%	
Produits de cession	0,7		0,8	114%	
Charges					
Charges d'investissement	75,9		15,8	21%	Note EPA (chiffres 2021 - réalisés)
Charges de personnel	16,8		15,3	91%	
Charges de fonctionnement	98,5		26,9	27%	
TOTAL	191,2		58	30%	

Incohérence des chiffres selon les sources

Forte sous-exécution

Les chiffres d'exécution retracés pour 2021 font par ailleurs état d'une très faible exécution de la dépense d'investissement dans les établissements publics (21% selon le tableau 8 de la note d'analyse relative aux EPA annexée au PLF 2023, reproduit ci-dessous, dont les sous-jacents exacts ne sont pas explicités dans le texte). Le risque peut donc apparaître de la reconduction d'année en année de subventions ou dotations en capital qui se révèlent excédentaires par rapport à la réalité des besoins de trésorerie.

Données en Mds de FCFA	2019			2020			2021		
	Prévision	Réalisé	Taux	Prévision	Réalisé	Taux	Prévision	Réalisé	Taux
Investissements	21 088,7	14 690,5	69,7%	30 669,4	10 370,9	33,8%	75 998,7	15 776,8	20,8%

Source : DGB/DGPEP, tableau 8 de la note d'analyse des EPA annexée au PLF 2023

2/ Dispositif juridique de suivi de la mise en œuvre des projets d'investissement appliqué aux agences

La loi 2020-20 portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publiques en République du Bénin s'applique à un champ large, défini à l'article 4, qui dispose que les entreprises publiques peuvent prendre la forme (i) d'établissements publics (EP) encore appelés offices ou agences, et de (ii) sociétés.

Cette loi n'aborde pas explicitement l'investissement public, mais elle structure un dispositif de contrôle étroit de l'activité des entreprises publiques qui repose notamment sur le conseil d'administration.

Le décret 2021-586 relatif à la GIP (articles 25 et 26) instaure un dispositif de suivi qui s'applique à tous les projets d'investissement, y compris donc ceux exécutés par les agences. Les principaux éléments de ce dispositif sont en principe les suivants :

- Transmission tous les trimestres d'un rapport du responsable de programme au DPAF sur la mise en œuvre des projets ;
- Transmission tous les trimestres d'un rapport du DPAF sur l'avancement physique et financier des projets selon un canevas prédéfini ; ce rapport est transmis au MEF, MDC, au SGPR et au BAI. Le DPAF « en assure la publication » ;
- Elaboration par le SGPR tous les semestres, en lien avec le BAI, d'un « rapport consolidé de suivi du PIP » qui fait état des niveaux d'avancement physique et financier, du niveau de mobilisation des ressources, de l'analyse des contraintes liées à l'exécution, des mesures correctives proposées. Le rapport « est rendu disponible dans les 45 jours suivant la fin du semestre concerné et fait l'objet d'une communication à présenter en Conseil des ministres ».

D'autres textes prévoient également un dispositif de suivi de la mise en œuvre, qui potentiellement peut aussi s'appliquer aux projets d'investissement des agences :

- BAI (décret 2016-266) : notes techniques sur la conception des programmes et appuis direct ou pour par l'intermédiaire de consultants en matière de gouvernance ; missions d'investigation ciblées destinées à éclairer la prise de décisions, de mesures correctives et/ou de mesures répressives « nécessitées par l'impératif de bonne gouvernance ».
- Cellules de suivi du SGPR (décrets 2021-520 et 2021-531) : missions de suivi suivant un canevas mis en place, sur l'ensemble du territoire national.

3/ Effectivité de la mise en œuvre du cadre de suivi appliqué aux agences

En dépit de la mobilisation « sur le papier » de nombreux acteurs, les résultats visibles de cette architecture de suivi et de contrôle manquent. Les différents rapports prévus par le décret 2021-586 en ses articles 25 et 26 ne semblent pas faire l'objet d'une publication et n'ont pas été communiqués à la mission. Le tableau ci-après présente les principaux constats réalisés par la mission et leur impact s'agissant des agences.

Constats	Implications
Transparence sur les investissements confiés aux EPA et entreprises publiques	
Absence de liste claire des projets d'investissement du PIP qui sont confiés à des établissements publics ou sociétés publiques.	>> La performance globale du recours aux agences n'est pas mesurable tant en termes <u>d'efficience</u> que <u>d'efficacité</u> . >> Difficulté à conduire une gestion active des projets d'investissement et à réallouer les fonds disponibles (notamment sur financement interne en faveur des projets qui avancent le mieux ou le plus vite).
Absence de coûts totaux dans le PIP, et donc absence de connaissance des volumes financiers gérés par les établissements et sociétés publics.	
Absence de données fiables sur la réalité des charges d'investissement des établissements publics et sociétés publiques et sur la cohérence de ces dépenses avec les fonds versés par l'Etat	
Non-respect des dispositions de l'article 65 de la loi 2020-20 s'agissant du rapport qui devrait être consacré aux entreprises publiques, dont les établissements publics	- Les produits d'exploitation et charges d'exploitation (2019-2020-2021) sont publiés pour seulement 72 EPA listés en annexe 2 (sur un total de 97). - Les engagements financiers réciproques ne sont pas clairement retracés. - La situation des performances techniques et les perspectives en ce qui concerne la délivrance des services publics ne sont pas retracées.
Non-respect des dispositions de l'article 65 de la loi 2020-20 s'agissant du rapport qui devrait être consacré aux entreprises publiques, dont les sociétés d'Etat	- Les engagements financiers réciproques ne sont pas clairement retracés. - Les évolutions éventuelles de capital ou mouvements de privatisation ne sont pas retracés.
Exercice du contrôle et du suivi par l'Etat	
Retards dans la transmission des comptes financiers	> Données chiffrées agrégées partielles et non représentatives > Incapacité de l'Etat à identifier les éventuelles difficultés ou dérives > Absence d'informations pertinentes pour la préparation des documents budgétaires ultérieurs > Possibilité pour les entités de constituer des trésoreries excessives au regard de leur taux d'exécution
Non transmission à la mission d'aucun des rapports (non publiés) prévus aux articles 25 et 26 du décret de 2021 relatif à la GIP	> Absence de visibilité sur la politique de suivi et son impact réel. > Absence de visibilité sur les difficultés transversales ou

	<p>ponctuelles et sur la capacité de l'Etat à procéder aux correctifs utiles.</p> <p>> Difficulté pour l'Etat à définir une stratégie et des priorités dans son pilotage des établissements publics et sociétés.</p>
<p>Un outil de suivi (non publié) mais ne permettant qu'une analyse encore susceptible d'approfondissement, au travers du rapport ponctuel du BAI "Rapport de gestion des agences d'exécution des projets du PAG (2016-2020), janvier 2020.</p>	<p>Les taux d'exécution physique et financier sont présentés sans éléments de contexte et présentent donc un caractère théorique : il n'est pas fait mention du coût total du projet, des éventuels retards déjà enregistrés, des éventuelles modifications du PTA initial ou de son manque d'ambition (les PTA servent de base au calcul du taux d'avancement physique).</p>
Capacités	
<p>Les chargés de portefeuille de la DGPEP sont au nombre de 10 et ne sont pas spécialisés par secteur</p>	<p>> Retard dans l'examen des documents transmis en raison de la charge de travail.</p> <p>> Fragilisation de la structure en cas de turn over.</p> <p>> L'avis des Commissaires aux comptes ne recouvre pas tout le champ d'intervention de la tutelle (loi 2020-20).</p>
<p>Capacités dans les ministères</p>	<p>Risques de déresponsabilisation des services des ministères qui ne font plus et ne contrôlent plus.</p>

Au total, le recours prédominant (60% en LFI 2022, 70% en LFI 2023) à des entités autonomes pour la mise en œuvre des PIP peut présenter des risques s'il ne s'accompagne pas d'un dispositif de suivi pleinement adéquat et effectif. Le recours au modèle des agences présente en particulier le risque d'un affaiblissement durable des administrations, et notamment des responsables de programme, s'ils demeurent trop éloignés du suivi opérationnel des projets. Le suivi et la mise à jour des plans de travail annuels (PTA) des ministères perd ainsi de leur intérêt et de leur valeur si la composante des politiques publiques mise en œuvre par les agences ne fait pas l'objet d'un reporting suffisant. La mise en œuvre de conventions de mandat pour formaliser les relations entre les ministères et les agences constitue à cet égard une bonne pratique pour le pilotage opérationnel, mais le modèle de convention de mandat communiqué à la mission comporte certes la liste des engagements mutuels mais pas de section formelle sur les allocations financières.

4/ Orientations pour améliorer le suivi des agences

Plusieurs orientations, dont les principales sont reprises dans le corps du présent rapport, pourraient aider à améliorer le suivi des agences.

- **Supprimer les agences inefficaces ou inefficaces.** Plusieurs agences ont ainsi été fermées, fusionnées ou restructurées pour les besoins d'efficacité. À titre d'illustration, en 2022, les agences ci-après ont été fusionnées ou restructurées par décisions prises en Conseil des Ministres. Il s'agit notamment du :

- i) Création du MAEP fusionnant le Laboratoire central de Contrôle de la Sécurité Sanitaire des Aliments (LCSSA) avec l'Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA);
 - ii) Dissolution de sept (07) agences pour la création d'une seule agence (ADPME) fusionnant l'Agence Nationale des Petites et Moyennes Entreprises (ANPME) , l'Agence de Développement de l'Entrepreneuriat des Jeunes (ADEJ) ; le Bureau de Restructuration et de Mise à Niveau (BRMN) ; le Centre de Perfectionnement et d'Assistance en Gestion (CePAG) ; le Fonds d'Appui à l'Entrepreneuriat Numérique (FAEN) et Bénin Startup Challenge (BSC) et le Centre de perfectionnement du personnel des entreprises (CPPE) ;
 - iii) Fusion de quatre (04) agences d'exécution pour la création de l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique (ASIN), rassemblant l'Agence du Développement du Numérique (ADN), l'Agence des Services et Systèmes d'Information (ASSI), l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI), et l'Agence Béninoise du Service Universel des Communications Electroniques et de la Poste (ABSUCEP).
- **Améliorer le respect de l'article 65 de la loi 2020-20 dès le PLF 2024 et assurer son plein respect dans le cadre du PLF 2025.**
 - **Ajouter dans le PIP gestion 2024 un tableau de synthèse indiquant la répartition des (principaux) projets d'investissement par entité chargée de son exécution** : ministère, établissement public ou société publique (citer l'entité).
 - **Ajouter une section spécifique dans les DPPD-PAP des ministères afin de clairement identifier la liste des agences d'exécution des grands projets du ministère.** Le lien entre les Responsables de programme et les projets mis en œuvre par les EPA et sociétés sous tutelle sectorielle doit être mieux formalisé, en complément des conventions de mandat qui pourraient être publiées.
 - **Elaborer et publier le rapport semestriel établi par le SGPR/BAI sur le suivi de la mise en œuvre des projets d'investissement.**
 - **Enrichir le rapport sur l'exécution budgétaire du budget de l'Etat** (a minima lors du rapport à la fin de l'exercice) **d'une synthèse sur la réalité des charges d'investissement exécutées par les agences et entreprises publiques.** Les données relatives à l'année N, produites début N+1, sont celles qui devront être reprises dans la documentation du PLF N+2 au titre de l'article 65 de la loi 2020-20.
 - **En l'absence persistante de transmission effective par une entreprises publique des comptes financiers de l'exercice écoulé, envisager la mise en œuvre de sanctions graduées** : suspendre provisoirement le versement des dotations en capital ; procéder à un abattement forfaitaire de la subvention d'exploitation voire sanctionner financièrement la direction de l'agence.

- **Examiner avant l'inscription de la dotation en capital de l'agence/entreprise au PLF le niveau de trésorerie de l'entité** : réduire la dotation si le niveau de trésorerie permet de faire face à tout ou partie des décaissements prévus par le plan de trésorerie de l'entité.

Annexe 5. Critères de sélection des projets incluant des éléments en lien avec les CC

La liste ci-après reprend les critères actuellement utilisés au Bénin pour apprécier l'éligibilité au PIP des nouveaux projets et intègre des spécificités en lien avec la **dimension climatique**. Les critères modifiés sont signalés dans la première colonne. Ces illustrations peuvent être reprises pour la liste des critères d'éligibilité des projets en cours d'exécution.

Critère modifié	N°	Critères / sous critères d'appréciation	Barème de notation
1. Cohérence			5
	1.1	Logique d'intervention du projet (activités-résultats-objectifs spécifiques-objectif général)	2,0
✓	1.2	Conformité des objectifs du projet avec les ODD, <i>dont ceux en lien avec le climat</i> (en y joignant le document d'adressage de chaque ministère)	1,0
✓	1.3	Conformité des objectifs du projet avec les orientations nationales de développement, <i>dont celles en lien avec le climat</i>	0,5
✓	1.4	Conformité des objectifs du projet avec les stratégies <i>nationales, dont celles en lien avec le climat, et sectorielles</i>	0,5
	1.5	Conformité du projet aux priorités du secteur	0,5
✓	1.6	Conformité des objectifs du projet avec les directives relatives au PIP, <i>dont celles en lien avec le climat</i>	0,5
2. Pertinence			10
	2.1	Le problème a-t-il été bien identifié ?	2,0
	2.2	L'analyse des parties prenantes a-t-elle été faite ?	1,0
	2.3	Les bénéficiaires directs du projet sont-ils qualitativement et quantitativement définis ?	2,0
✓	2.4	Les besoins réels social, économique, environnemental, <i>climatique</i> , d'équité du genre des bénéficiaires directs ont-ils été bien ciblés par le projet ?	2,0
✓	2.5	Les solutions proposées permettent-elles de résoudre le problème identifié et de satisfaire les besoins social, économique, environnemental, <i>climatique</i> , d'équité du genre et des droits humains des bénéficiaires ?	2,0
	2.6	Le projet est-il novateur, complémentaire ou en concurrence avec d'autres ?	1,0
3. Efficience			15
	3.1	Le Plan Prévisionnel d'Opérationnalisation du Projet est-il bien renseigné ?	5,0
	3.2	Les ressources prévisionnelles mises à disposition permettent-elles d'atteindre de façon optimale les résultats ?	10,0
4. Efficacité			5
	4.1	Les résultats à réaliser permettront-ils d'atteindre les objectifs ?	3,0
	4.2	Les indicateurs de résultats renseignés dans le cadre logique sont-ils CREAM+ ?	2,0
5. Faisabilité			55
	5.1	Faisabilité technique	9,0
	5.1.1	Spécifications des livrables	1,0
	5.1.2	Les moyens techniques proposés permettent-ils de réaliser les activités ?	1,0
	5.1.3	Les activités prévues permettent-elles d'atteindre les résultats escomptés ?	1,0
	5.1.4	Les risques techniques et hypothèses internes au projet ont-ils été bien appréhendés ?	2,0
	5.1.5	Les mesures ont-elles été envisagées pour mitiger les risques internes au projet ?	1,0

Critère modifié	N°	Critères / sous critères d'appréciation	Barème de notation
✓	5.1.6	Les conditions préliminaires du démarrage de l'exécution du projet (accords, procédures, organisation, responsabilités, textes, lois) sont-elles définies, <i>notamment en matière de climat</i> ?	1,0
✓	5.1.7	Le choix technique est-il optimal, <i>notamment du point de vue du climat</i> (étudier l'optimalité en fonction des options présentées) ?	2,0
✓	5.2	Faisabilité environnementale et climatique	4,0
✓	5.2.1	Les risques environnementaux <i>et climatiques</i> probables du projet sont-ils bien identifiés ?	1,0
✓	5.2.2	La gestion des risques environnementaux <i>et climatiques</i> du projet est-elle clairement présentée ?	1,0
✓	5.2.3	Le Plan Prévisionnel de gestion environnementale du projet <i>et l'étude d'impact et de vulnérabilité climatique</i> sont-ils disponibles ?	1,0
	5.2.4	Les réponses relatives à l'adaptation et à la résilience aux changements climatiques sont-elles clairement définies ?	1,0
	5.3	Faisabilité Sociale	4,0
	5.3.1	Les effets/impacts ou changements sociaux attendus du projet ont-ils été identifiés ?	1,0
	5.3.2	Les changements engendrés par la réalisation du projet sont-ils classifiés en avantages et inconvénients pour la communauté ?	1,5
	5.3.3	Le projet prend-t-il en compte la dimension genre et équité du genre ?	0,5
	5.3.4	La gestion des risques sociaux du projet est-elle clairement présentée ?	1,0
	5.4	Faisabilité économique et financière	34,0
	5.4.1	Les effets/impacts ou changements économiques attendus du projet ont-ils été identifiés ?	3,0
	5.4.2	L'apport de la réalisation du projet sur l'économie nationale est-il appréhendé ?	3,0
✓	5.4.3	L'évaluation ex ante est-elle réalisée, <i>notamment sur les aspects du climat, suivant une méthodologie standard</i> ?	5,0
	5.4.4	Le projet favorisera-t-il la création d'emploi ?	2,0
	5.4.5	La mise en oeuvre du projet engendrera-t-il une économie d'emplois ?	2,0
	5.4.6	L'évaluation de la rentabilité interne est-elle effective ?	3,0
	5.4.7	L'évaluation de la valeur actualisée nette est-elle effective ?	3,0
	5.4.8	L'analyse de la sensibilité est-elle réalisée ?	3,0
	5.4.9	La démarche d'évaluation du coût respecte-t-elle celle de l'ICPD ?	5,0
	5.4.10	Le schéma de financement des projets à financement extérieur est-il en adéquation avec celui contenu dans la convention de prêt ou de don ?	2,0
	5.4.11	La gestion des risques économiques et financiers du projet est-elle clairement présentée ?	3,0
	5.5	Faisabilité organisationnelle et institutionnelle	4,0
	5.5.1	Un cadre formel fiable de gestion du projet a-t-il été proposé ?	1,0

Critère modifié	N°	Critères / sous critères d'appréciation	Barème de notation
	5.5. 2	L'organigramme est-il cohérent ?	1,0
	5.5. 3	Les compétences nécessaires à la réalisation du projet sont-elles identifiées ?	1,0
	5.5. 4	Adéquation profil / poste des membres de l'UGP	1,0
6. Durabilité			5
	6.1	La stratégie de sortie du projet a-telle été élaborée ?	2,0
✓	6.2	Les charges récurrentes ont-elles été prises en compte et évaluées, notamment sur l'entretien et son niveau d'exposition aux changements climatiques ?	1,0
✓	6.3	La gestion des risques, incluant les risques climatiques, liés à la durabilité du projet est-elle clairement présentée ?	1,0
	6.4	La capacité de prise en charge des acquis du projet par les bénéficiaires est-elle évaluée ?	1,0
7. Suivi-évaluation et audit			5
	7.1	Un mécanisme de suivi-évaluation est-il élaboré ?	1,0
✓	7.2	Les revues périodiques, les rapports de suivi, les rapports d'activités, les missions de suivi, l'évaluation à mi-parcours, l'évaluation finale et la clôture sont-ils prévus, notamment sur l'aspect climatique ?	2,0
✓	7.3	Les audits externes et internes sont-ils prévus, notamment sur l'aspect climatique ?	2,0
Total			100

Annexe 6. Le marquage budgétaire du changement climatique en Ouganda

En Ouganda, le ministère en charge des finances, de la planification et du développement économique et le département du changement climatique ont développé, conjointement avec la BM, un système de marquage budgétaire du changement climatique (MBCC) pour suivre les dépenses climatiques à travers leur système d'information et soutenir, ainsi, la mise en œuvre du plan d'action national sur le changement climatique et de la CDN. Depuis la mise en œuvre initiale en 2018, certains enseignements peuvent être tirés de cette expérience d'introduction du MBCC :

- 1. Le fait que le ministère des finances soit le fer de lance du déploiement de la MBCC, en collaboration avec le ministère en charge de l'environnement, a permis d'appuyer l'intégration des considérations climatiques dans le processus budgétaire.** Le leadership du ministère des finances a permis d'inciter les ministères sectoriels à mener l'exercice de marquage et à soutenir la révision des outils de planification et de budgétisation (notamment les directives de planification et la circulaire de préparation du budget) afin d'intégrer les considérations liées au changement climatique.
- 2. La conduite du MBCC sur une base pilote a également permis d'ajuster la méthodologie et de sensibiliser sur le nécessaire renforcement des capacités.** Le MBCC a été expérimenté dans le cadre de la préparation du budget 2019/2020, avec un nombre limité de ministères pilotes (énergie et mines, eau et environnement, travaux publics et transport, ainsi que l'agriculture) et d'administrations infranationales.
- 3. L'utilisation des outils et systèmes existants, notamment le budget programme, a facilité le déploiement du MBCC.** Le MBCC s'est appuyé sur le plan d'action national sur le changement climatique pour élaborer la classification utilisée comme cadre de référence pour les dépenses climatiques. L'outil d'étiquetage se place au niveau des « outputs » de la classification des programmes ougandais, fournissant des informations détaillées suffisantes pour identifier les dépenses climatiques. Un applicatif a été développé afin d'automatiser l'exercice de marquage.
- 4. Le renforcement continu des capacités, intégré au processus de préparation du budget, a permis de pérenniser l'exercice.** Au-delà de la formation externe assurée en continu par la BM, un service d'assistance a été mis en place par le ministère en charge des finances pour soutenir le déploiement du MBCC.