

REPUBLIQUE DU BENIN

Fraternité-Justice-Travail

**MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**

**COMMISSION NATIONALE DE
L'ENDETTEMENT**

**DOCUMENT DE STRATEGIE D'ENDETTEMENT PUBLIC
POUR L'ANNEE 2010**

Octobre 2009

INTRODUCTION

A. EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE DE 2003 à 2008

A.1 Encours de la dette publique

A.2 Service de la dette publique

B. STRATEGIE D'ENDETTEMENT PUBLIC POUR L'ANNEE 2010

B.1 Justification de l'emprunt public

B.2 Orientations de la politique d'endettement public pour 2010

B.2.1 Plafond d'endettement

B.2.2 Termes et conditions des nouveaux financements

B.3 Perspectives de viabilité de la dette publique

B.4 Soutenabilité des finances publiques

CONCLUSION

INTRODUCTION

Dans le cadre de l'amélioration de la gestion de la dette et des finances publiques dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), il a été adopté le 04 juillet 2007, le Règlement n° 09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique. Ce dispositif permet entre autres à chaque pays membre, d'avoir un guide concernant les décisions d'emprunts de manière à couvrir son besoin de financement tout en tenant compte des moyens dont il dispose pour assurer le service de sa dette actuelle et future ainsi que des chocs auxquels il peut être exposé.

Conformément aux prescriptions de cette directive, le Bénin doit définir chaque année une stratégie d'endettement public. C'est en réponse à cette préoccupation d'une importance sous-régionale que la présente stratégie est élaborée au titre de l'année 2010.

Une stratégie d'endettement public participe de la rationalisation et de l'efficacité des ressources d'emprunt compte tenu de l'insuffisance des ressources intérieures nécessaires au financement du développement.

En effet, les financements extérieur et intérieur sous forme d'emprunts, doivent s'inscrire dans une vision globale impliquant une croissance économique soutenue et équilibrée et partant le paiement du service de la dette.

A ce titre, la définition d'une stratégie annuelle d'endettement s'avère nécessaire. Elle fait partie intégrante des fonctions principales de la gestion de la dette et vise à assurer le financement des besoins de développement national sans compromettre la viabilité de la dette et la soutenabilité des finances publiques.

Le présent document, élaboré par le Comité Technique d'Appui de la Commission Nationale de l'Endettement (CTA/CNE) dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'endettement du Bénin, répond au souci de disposer d'un référentiel pour une meilleure gestion de l'endettement public.

Il s'articule autour des points ci-après :

- Evolution de la dette publique ;
- Stratégie d'endettement public pour l'année 2010.

A. EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE de 2003 à 2008

A.1 Encours de la dette publique

Au 31 décembre 2008, la dette publique du Bénin s'est élevée à **713,5 milliards de FCFA** dont **415,1 milliards** au titre de la dette extérieure et **298,4 milliards** pour la dette intérieure ; ce qui représente respectivement en termes de proportion **58,18%** pour la dette extérieure contre **41,82%** pour la dette intérieure. Par ailleurs, le stock de la dette publique représente **24%** du Produit Intérieur Brut.

Tableau N°1 : Evolution du stock de la dette publique de 2003 à 2008 (en milliards de FCFA)

Dettes publiques/Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dettes extérieures	832,6	826,3	919,4	264,4	299,7	415,10
*Multilatérale	688,1	688,8	774,8	199,3	240,9	341,49
*Bilatérale	144,5	137,5	144,6	65,1	58,8	73,61
Dettes intérieures	7,24	4,42	3,51	2,13	243,99	298,4
*FNI	3,75	2,68	1,85	1,02	0,15	-
*Créances sur Etat titrisées	0,15	0,07	1,66	1,11	0,55	-
*Emprunts obligataires (CAA)	3,34	1,67	-	-	54,18	54,18
*Obligations du trésor	-	-	-	-	41,91	71,92
*Bons du Trésor à un 1 an	-	-	-	-	-	40,10
*Arriérés salariaux titrisés					147,20	132,20
TOTAL	839,84	830,72	922,91	266,53	543,69	713,5

Sources : CAA et DGTCP, octobre 2009

L'encours de la dette publique du Bénin, sur la période 2003-2008, a évolué de façon **irrégulière**. De **839,84 milliards de FCFA** en 2003, il est descendu à **830,72 milliards de FCFA** en 2004 avant de remonter en 2005 à **922,91 milliards**. Cette hausse est imputable à la dette extérieure qui a augmenté entre 2004 et 2005 de près de **12%** du fait des décaissements opérés au titre des prêts programmes (soutiens budgétaires) obtenus du FAD et de l'AID. En 2006, il tombe à **266,53 milliards FCFA** avant de connaître une hausse significative pour se situer à **713,5 milliards de FCFA** en 2008. La baisse de l'encours de la dette publique en 2006 résulte des bénéfices des diverses initiatives en matière de restructuration de la dette extérieure notamment l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE) et l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM). Ces initiatives ont eu un impact positif et significatif sur les indicateurs de viabilité de la dette ainsi que sur le taux d'endettement. Le pic de cet encours observé en 2008 reste entièrement imputable à la dette intérieure qui a connu une hausse notable traduisant ainsi la volonté de l'Etat de diversifier ses sources de financement par le recours au marché financier régional.

Le ratio de viabilité, Valeur Actualisée Nette (VAN) rapportée aux Exportations de biens et services qui étaient de 218% en 2000 se situe à **51,4%** en 2008. Quant au taux d'endettement, encours de la dette totale rapporté au PIB, il est de **24%** en 2008 pour une norme communautaire fixée à 70%.

Bien que la dette du Bénin devienne viable au regard de ces critères, le pays reste exposé aux chocs exogènes en raison surtout de la faiblesse de sa base productive caractérisée par une monoculture d'exportation.

A.2 Service de la dette publique

Au 31 décembre 2008, le service de la dette publique est de **44,72 milliards de FCFA** dont **13,06 milliards de FCFA** pour la dette extérieure et **31,66 milliards de FCFA** pour la dette intérieure.

Tableau N°2 : Evolution du service de la dette publique de 2003 à 2008

en milliards de FCFA	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dette intérieure	2,81	3,09	4,05	1,39	1,45	31,66
Dette extérieure	15,66	14,91	14,19	14,96	13,78	13,06
TOTAL	18,47	18,00	18,24	16,35	15,23	44,72

Sources : CAA et DGTCP, octobre 2009

L'évolution du service de la dette publique s'est faite en dents de scie comme l'indique le tableau n°2. De **18,47** milliards de FCFA en 2003, il est tombé à **15,23** milliards de FCFA en 2007 soit un taux de recul de **18%**. Cette tendance baissière observée durant la période est en partie due aux initiatives d'allègement de la dette notamment l'IPPTE et l'IADM. Le pic observé en 2008 où le service est passé à **44,72 milliards de FCFA** provient du service de la dette intérieure qui a connu une hausse notable en raison de la volonté de l'Etat de diversifier ses sources de financement par le recours au marché financier régional.

B. STRATEGIE D'ENDETTEMENT PUBLIC POUR L'ANNEE 2010

La stratégie d'endettement du Bénin au titre de l'année 2010 comporte des indications qui sont regroupées en quatre parties:

- la justification de l'emprunt ;
- les orientations de la politique d'endettement public pour l'année 2010 (plafond d'endettement et de garantie, structure du portefeuille des nouveaux emprunts, termes indicatifs des nouveaux emprunts) ;
- les perspectives de viabilité de la dette publique à moyen et long terme ;
- la soutenabilité des finances publiques

B.1. Justification de l'emprunt public

Au cours de ces dernières années, l'économie du Bénin est caractérisée par un renforcement de son cadre macroéconomique. En effet, le taux de croissance moyen annuel du Produit Intérieur Brut (PIB) a été de 3,9% sur la période 2003-2008. L'inflation a été relativement maîtrisée, les finances publiques ont été assainies et le solde courant de la balance des paiements a été maintenu à un niveau soutenable.

En 2009, il est prévu un taux de croissance de 2,7% tiré entre autres par une amélioration de la production agricole et la poursuite de la politique des grands travaux

engagés par le Gouvernement. Ce ralentissement de la croissance est principalement imputable aux effets néfastes de la crise économique et financière.

Pour l'année budgétaire 2010, les objectifs de politique économique visent à consolider les acquis de 2009 et à relever les contraintes pour une croissance économique accélérée. Ainsi, le Bénin entend porter la croissance économique réelle du PIB à 3,5%, contenir l'inflation à moins de 3% et relever le taux de pression fiscale à plus de 19,5%.

En cohérence avec ces perspectives, le besoin de financement de l'Etat s'élèverait à **396,445 milliards de FCFA** pour l'année 2010.

Ce besoin de financement englobe le montant des dépenses courantes et des dépenses en capital.

Pour le financement de ce besoin, l'Etat a donné la priorité à la mobilisation des ressources extérieures non génératrices de dettes (dons et allègements) et la différence sera couverte par un endettement de l'Etat. Cet endettement doit correspondre à des projets et programmes compatibles avec les Orientations Stratégiques de Développement et les objectifs sectoriels. En ce sens, les emprunts à contracter doivent être justifiés par un besoin réel exprimé à travers le Programme d'Investissements Publics pour l'année 2010.

B.2. Orientations de la politique d'endettement public pour 2010

B.2.1 Plafond d'endettement

Le plafond d'endettement du Bénin tel qu'il ressort de l'Analyse de la Viabilité de la Dette (AVD) est de **253,699 milliards de FCFA** pour l'année 2010 et représente le montant cumulé provenant des décaissements sur les prêts extérieurs, le concours du Fonds Monétaire International (FMI) et les émissions de titres publics par l'Etat sur le marché financier régional et sur le marché monétaire. Il comprend les décaissements sur les prêts extérieurs pour un montant de **105,595 milliards de FCFA** d'une part et la mobilisation de l'épargne à travers le marché des capitaux pour un montant de **128,104 milliards de FCFA**.

En ce qui concerne les décaissements sur les prêts extérieurs, on y englobe les accords de prêt ou de garanties déjà signés pour un montant de **85 milliards de FCFA environ** et ceux à signer au cours de l'année 2010 à concurrence de **20,595 milliards de FCFA**.

S'agissant de la structuration de l'émission des titres publics, un montant de **80 milliards de FCFA** sera levé sous forme de bons du Trésor à moins d'un an. Le reste, soit **48,104 milliards de FCFA environ**, sera mobilisé sous forme d'emprunts obligataires.

Tableau N° 3 : Plafond d'endettement public (en milliards de FCFA)

	2010 Prévisions	
	FCFA	% du PIB
Plafond d'endettement	253,699	7,67%
Endettement Extérieur	105,595	3,19%
Décaissements sur nouvelles autorisations de dettes	20,595	
Décaissements prévus sur conventions déjà signées	85	
Endettement Intérieur	128,104	3,87%
Bons du trésor à moins d'un an	80	
Emprunts Obligataires	48,104	

Source : CTA /CNE, octobre 2009

B.2.2 Termes et conditions des nouveaux financements

Les nouveaux emprunts extérieurs seront mobilisés selon les termes et conditions indicatifs suivants :

Tableau N°4 : Termes et conditions indicatifs des nouveaux emprunts en 2010

Types de créanciers	Part relative en %	Termes indicatifs				
		Taux d'intérêt	Commission / engagement	Différé	Matu-rité	Elément don
		En %		Années		En %
Prêts projets						
- Multilatéraux concessionnels (IDA-FAD)		0,75%	0,5%	10	40	60%-70%
- Autres Multilatéraux concessionnels (institutions régionales)		1%-2%	0,5%	6-10 ans	20-30 ans	30%-45%
- Bilatéraux concessionnels		1%		7-10 ans	30ans	40%
- Bilatéraux concessionnels - Hors Club de Paris			0,5%-0,75%			
Prêts programmes						
- Multilatéraux concessionnels (IDA-FAD)		0,75%	0,5%	10ans	40-50 ans	60%-70%
- Concours du FMI		0,50%		2ans	10ans	25%
Dettes intérieure						
*Obligations classiques du trésor à 7 ans		6,75%		2 ans	7 ans	
*Bons du trésor à moins d'un an		7,143%		-	1 an	

Source : CTA/CNE, octobre 2009

Tout en accordant une priorité à la mobilisation des ressources concessionnelles pour la couverture de son besoin de financement, le gouvernement envisage d'émettre des titres sur le marché financier régional. Il prévoit aussi de recourir aux bons du Trésor pour combler ses besoins de trésorerie suivant un calendrier indicatif annuel qui sera élaboré avant le début de l'année 2010 par le Trésor Public.

B.3. Perspectives de viabilité de la dette extérieure

Dans le cadre de l'IADM, les Institutions de Bretton Woods (IBW) ont défini un Cadre de Viabilité de la Dette (CVD) dont les seuils des ratios caractéristiques de l'endettement sont fonction de l'indice d'évaluation de la qualité des politiques et des institutions du pays (EPIN ou CPIA).

Pour la présente stratégie, l'indice EPIN du Bénin retenu par le FMI est de 3,63. Au regard de cet indice, la dette extérieure du Bénin est viable lorsque la Valeur Actualisée Nette (VAN) est inférieure à 150% des exportations de biens et services, 40% du PIB et à 250% des recettes budgétaires.

Par ailleurs, les ratios de soutenabilité des finances publiques devraient se situer autour des seuils ci-après :

- entre 15 et 20% pour le ratio service de la dette extérieure (SD) / exportations de biens et de services (XBS);
- 15% pour le ratio service de la dette extérieure / recettes budgétaires (REV).

Quant au taux d'endettement (encours de la dette extérieure/ PIB), le seuil retenu par les critères de convergences de l'UEMOA est de 70%.

Tenant compte du portefeuille de la dette extérieure de 2008, de la nouvelle politique d'endettement public et des perspectives de développement du pays, le profil futur des indicateurs de viabilité de la dette et de soutenabilité se présente de la façon suivante:

Tableau N°5 : Evolution des principaux ratios d'endettement extérieur de 2010 à 2020

Ratios	Seuil	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ratios de viabilité													
VAN/PIB	40%	15,7	17,1	18,3	19,6	21,1	22,4	23,6	24,9	26,1	27,3	28,3	29,3
VAN/XBS	150%	96,5	102,5	105,8	110,8	116,5	109,4	113,9	117	116,9	122	124	125
VAN/REV	250%	71,9	74,87	76,95	81,13	85,8	89,8	93,37	98,49	103,32	108,09	112	116,1
Ratio de soutenabilité													
SD/XBS	15-20%	4,3	4,7	4,3	4,2	3,7	3	2,6	2,5	2,5	2,3	2,7	2,7
SD/REV	15%	3,2	3,4	3,1	3,1	2,7	2,4	2,1	2,1	2,2	2,1	2,4	2,6
Critère de convergence													
Encours/PIB	70%	17,20	22,26	24,95	28,33	26,93	29,57	31,62	33,95	35,71	37,65	39,05	40,56

Source : CTA/CNE, octobre 2009

Le tableau N°5 ci-dessus indique, que les trois ratios de viabilité (VA/PIB, VA/XBS, VA/REV) seront sur toute la période respectés à la condition que les actes d'endettement soient en conformité avec les valeurs de référence retenues dans le cadre de la présente stratégie.

Durant la période de projection, le taux d'endettement public se maintiendra en dessous de la norme communautaire fixée à 70%.

La mise en œuvre effective des orientations stratégiques à long terme et la poursuite d'une stratégie financière privilégiant la mobilisation des dons et des prêts concessionnels devraient permettre au Bénin de préserver la viabilité de sa dette extérieure.

B.4. Soutenabilité des finances publiques

Les ratios de liquidité sont nettement en deçà des seuils fixés au niveau international sur la période de projection, ce qui signifie que la pression du service de la dette extérieure sur la liquidité est bien maîtrisée malgré la mobilisation de nouveaux emprunts.

Cependant, si on prend en compte le service de la dette intérieure, le service de la dette publique représenterait 16% environ des recettes budgétaires (contre un plafond recommandé de 15 %) en 2009 et en moyenne de 25% entre 2010 et 2012 en raison principalement du recours accru au financement intérieur.

Les émissions de titres publics en 2009 se sont concentrées autour des bons du Trésor à maturité d'un an avec un taux d'intérêt moyen de l'ordre de 7,15%. Une telle orientation de la stratégie d'endettement intérieure est porteuse de nombreux risques pour la liquidité budgétaire, la trésorerie publique ainsi que pour la viabilité de la dette à court terme.

Cette situation nécessite donc une réorientation de la politique d'endettement public pour préserver la soutenabilité à long terme des finances publiques.

En conséquence, il est recommandé de :

- Recourir prioritairement à l'endettement extérieur : "les montants à lever sont plus importants et les financements concessionnels (éléments don supérieur à 35 %)"
- Plafonner les émissions de titres publics à 130 milliards de FCFA en 2010
- réduire le montant des émissions de titres publics à 100 milliards par an au maximum à partir de 2011 pour prendre en compte le resserrement attendu de la liquidité sur les marchés des capitaux de la Zone UEMOA.

CONCLUSION

Le Bénin n'a pas, pour l'instant de problème majeur de dette publique car le taux de son endettement public est satisfaisant.

Aussi conviendrait-il de prendre les mesures opportunes suivantes pour contenir le volume de la dette dans les proportions compatibles avec la capacité du pays à honorer ses engagements extérieurs et à financer pleinement son développement :

- au plan macroéconomique, poursuivre une politique budgétaire rigoureuse en matière de dépenses mais surtout intensifier les efforts en vue d'améliorer le taux de recouvrement des recettes. Assurer une bonne coordination entre la politique budgétaire et la politique d'endettement ;

-au plan de la politique de mobilisation des nouveaux financements, accorder la priorité à la mobilisation des dons et des prêts concessionnels et améliorer la consommation des financements obtenus.

Toutes ces mesures doivent être accompagnées d'une bonne gouvernance politique et économique dans une perspective d'amélioration de la qualité de nos politiques et institutions. L'indice EPIN défini par les Institutions de Bretton Woods serait amélioré et les marges de manœuvre du Bénin en matière d'endettement extérieur plus élargies.

-----&&&&&-----