

**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 2012**

Octobre 2011

## **INTRODUCTION**

### **A. STATISTIQUES DE LA DETTE PUBLIQUE DE 2005 à 2010**

A.1 Encours de la dette publique

A.2 Service de la dette publique

### **B. STRATEGIE D'ENDETTEMENT PUBLIC POUR L'ANNEE 2012**

B.1 Justification de l'emprunt public

B.2 Orientations de la politique d'endettement public pour 2012

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

La gestion de la dette a pour objectif majeur de pourvoir aux besoins de financement de l'Etat et de ses obligations de paiement futures au moindre coût possible à long terme, en maintenant les risques à un niveau satisfaisant, tout en réalisant les autres objectifs des autorités, tels que le développement durable, la réduction de la pauvreté, le développement des marchés financiers etc.

Dans le but d'atteindre pleinement cet objectif, les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ont 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 dans les Etats membres de l'UEMOA. 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 ce Règlement, chaque Etat doit se doter d'un document portant stratégie d'endettement pour l'année, à annexer à la loi des finances. C'est en réponse à cette préoccupation communautaire que la présente stratégie est élaborée au titre de l'année 2012 et constitue la troisième depuis la mise en œuvre du Règlement par le Bénin.

L'élaboration de cette stratégie d'endettement participe de la rationalisation et de l'efficacité des ressources d'emprunt étant entendu qu'elles sont indispensables au regard de l'insuffisance des ressources internes pour le financement des projets de développement. En effet, l'endettement doit s'inscrire dans une politique compatible avec les objectifs macroéconomiques à court, moyen et long terme permettant d'assurer une croissance économique soutenue et partant le règlement du service de la dette. A ce titre, la définition d'une stratégie annuelle d'endettement s'impose. Elle fait partie intégrante des fonctions principales de gestion de la dette et vise à assurer le financement des besoins de développement national tout en ayant pour préoccupation la viabilité de la dette et la soutenabilité des finances publiques.

En ce sens, les orientations données dans le présent document de stratégie concernent la dette publique stricto sensu c'est-à-dire la dette dont la durée excède un (1) an. La question de la dette à moins d'un an est abordée mais sous forme de conseils dans le sens d'une gestion de trésorerie par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

Le Comité Technique d'Appui à la Commission Nationale de l'Endettement (CTA/CNE) a élaboré ledit document qui s'articule autour des points ci-après :

- Statistiques de la dette publique de 2005 à 2010;
- Stratégie d'endettement public pour l'année 2012.

## A. STATISTIQUES DE LA DETTE PUBLIQUE de 2005 à 2010

### A.1 Encours de la dette publique

La dette publique du Bénin se décompose en dette extérieure et en dette intérieure. Son évolution sur la période de 2005 au 31 décembre 2010 se résume ainsi qu'il suit :

**Tableau N°1 : Evolution du stock de la dette publique de 2005 à 2010 (en milliards de FCFA)**

Dettes publiques/Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Dettes Extérieures</b>	<b>919,40</b>	<b>264,40</b>	<b>299,70</b>	<b>415,10</b>	<b>463,26</b>	<b>582,89</b>
*Multilatérale	774,8	199,3	240,9	341,5	384,6	482,8
Bilatérale	144,6	65,1	58,8	73,6	78,7	100,1
<b>Dettes Intérieures</b>	<b>3,51</b>	<b>2,13</b>	<b>243,99</b>	<b>298,40</b>	<b>369,37</b>	<b>246,88</b>
*FNI	1,9	1,0	0,2	-	-	-
*Créances sur Etat titrisées	1,7	1,1	0,6	-	-	-
*Emprunt obligataires (CAA)	-	-	54,2	54,2	40,6	27,1
*Obligations du Trésor	-	-	41,9	71,9	108,6	117,1
*Bons du Trésor à un (1) an (i)	-	-	-	40,1	102,5	-
*Arriérés salariaux titrisés (ii)	-	-	147,2	132,2	117,7	102,7
<b>Encours de la dette publique</b>	<b>922,91</b>	<b>266,53</b>	<b>543,69</b>	<b>713,50</b>	<b>832,64</b>	<b>829,77</b>
Encours de la dette extérieure/PIB (%)	39,63	10,75	11,35	14,56	14,87	17,94
Encours de la dette intérieure/PIB (%)	0,15	0,09	9,24	10,47	11,86	7,60
Encours de la dette publique/PIB (%)	39,79	10,83	20,58	25,03	26,73	25,54

Sources : CAA et DGTCP, octobre 2011

#### **A1.1 Encours de la dette extérieure**

L'encours de la dette extérieure du Bénin s'établit à **583 milliards de FCFA** environ au **31 décembre 2010** et marque une augmentation de **26%** par rapport à la situation du 31 décembre 2009.

A la suite des annulations de dette obtenues dans le cadre de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) en 2006, l'encours de la dette extérieure est passé de **919 milliards de FCFA en 2005** à **264 milliards de FCFA en 2006**, à **300 milliards de FCFA en 2007** et à **415 milliards de FCFA en 2008**. La hausse remarquée à partir de 2008 est due aux nouvelles mobilisations d'emprunts extérieurs d'une part et à la prise en compte dans l'encours de la dette extérieure de la garantie accordée par l'Etat aux prêts de la Chine à Bénin

Télécoms SA (31 milliards de FCFA) et à La Poste du Bénin SA (11 milliards de FCFA) d'autre part.

Le stock de la dette n'est aujourd'hui constitué que de son encours étant entendu qu'il n'y a pas d'arriérés de paiement.

Par rapport à la dette extérieure, le taux d'endettement à fin décembre 2010 (encours de la dette/PIB) du Bénin est de **18%** environ. Ce taux est inférieur au seuil communautaire de 70% fixé l'UEMOA.

### **A1.2 Encours de la dette intérieure**

L'encours de la dette intérieure du Bénin est de **247 milliards de FCFA au 31 décembre 2010** contre **369 milliards de FCFA au 31 décembre 2009**. Le ratio encours de la dette intérieure sur le PIB est de **7,6%**.

La baisse observée au 31 décembre 2010 est due à la non prise en compte des bons du Trésor dans l'encours de la dette intérieure. En effet, ces bons du Trésor sont considérés comme des éléments de gestion de la trésorerie publique. Toutefois, le montant des bons du Trésor émis en 2010 dont les remboursements sont prévus pour 2011 est de 154,751 milliards de FCFA.

Cet encours a évolué de façon irrégulière sur la période de **2005 à 2009**. En effet, de 3,51 milliards de FCFA en 2005, il est descendu à 2,13 milliards de FCFA en 2006 avant de remonter à 244 milliards de FCFA en 2007. Cette forte hausse se justifie par la comptabilisation des différentes émissions de titres publics (emprunt obligataire de la CAA, bons et obligations du Trésor) sur le marché financier régional et surtout de la titrisation de la dette salariale de l'Etat.

En effet, un plan de remboursement définitif de la dette salariale évaluée à **147 milliards de FCFA** n'a été défini qu'en 2007 et c'est pourquoi sa comptabilisation dans l'encours de la dette intérieure n'a commencé qu'à partir de cette année là.

Les émissions de titres publics traduisent la volonté de l'Etat de diversifier ses sources de financement par le recours au marché financier régional pour faire face à la rareté des ressources extérieures.

En somme l'encours de la dette publique du Bénin (intérieure et extérieure) est de **829,77 milliards de FCFA** au **31 décembre 2010**.

### **A.2 Service de la dette publique**

**Au 31 décembre 2010**, le service de la dette publique est de **58,57 milliards de FCFA** dont **23,91 milliards de FCFA** pour la dette extérieure et **34,66 milliards de FCFA** pour la dette intérieure.

**Tableau N°2 : Evolution du service de la dette publique de 2005 à 2010**

Dettes publiques/Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dettes Extérieures	14,19	14,97	13,79	13,06	17,63	23,91
Dettes Intérieures	4,06	1,39	1,45	31,66	75,95	34,66
Service de la dette publique	18,25	16,36	15,24	44,72	93,58	58,57

**Sources : CAA et DGTCP, octobre 2011**

L'évolution du service de la dette publique s'est faite en dents de scie comme l'indique le tableau n°2. De **18,25** milliards de FCFA en 2005, il est tombé à **15,24** milliards de FCFA en 2007 soit un taux de recul de **16%**. Cette tendance baissière observée durant la période est en partie due aux initiatives d'allègement de la dette notamment l'IPPTTE et l'IADM. Le pic observé à partir de 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 2012**

La stratégie d'endettement du Bénin au titre de l'année 2012 comporte des indications qui sont regroupées en quatre parties:

- la justification de l'emprunt ;
- les orientations de gestion de l'endettement public pour l'année 2012 ;
- 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**

La reprise économique attendue en 2010 ne s'est pas confirmée. Le taux de croissance est estimé à 2,6% contre 2,7% un an plus tôt. Ce ralentissement de l'activité économique est imputable notamment à la crise économique mondiale qui a induit des difficultés dans la mise en œuvre du Programme d'Investissements Publics et aux effets néfastes des inondations du dernier trimestre 2010.

Pour l'année budgétaire 2012, le contexte économique national sera marqué par une reprise économique au niveau international. Sur la base des orientations de politique économique à mettre en œuvre en 2012 et de l'évolution prévisible de la conjoncture nationale et internationale, le taux de croissance économique devrait se situer à 4,1% en 2012.

Cette croissance économique serait soutenue par la poursuite des mesures déjà en cours dont notamment i) la mise en place des intrants spécifiques pour la production vivrière ; ii) la mécanisation agricole ; iii) la mise en valeur des vallées ; iv) l'assainissement de la filière

coton et l'amélioration des conditions de stockage ; v) la relance des activités des industries textiles ; vi) la mise en service des deux quais concédés au groupe Bolloré ; vii) l'amélioration de la compétitivité du Port de Cotonou.

En cohérence avec ces perspectives, le besoin de financement de l'Etat s'élèverait à **258,206 milliards de FCFA** pour l'année 2012.

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 2012.

## **B.2. Orientations de gestion de l'endettement public pour 2012**

### **B.2.1 Plafond d'endettement**

Le plafond d'endettement du Bénin est de **118,420 milliards de FCFA** pour l'année 2012 et représente le montant cumulé des décaissements sur les prêts extérieurs et les émissions de titres publics par l'Etat sur le marché financier régional. Il comprend les décaissements sur les prêts extérieurs pour un montant de **53,306 milliards de FCFA** d'une part et la mobilisation de l'épargne à travers le marché des capitaux pour un montant de **65,114 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 **50 milliards de FCFA environ** et ceux à signer au cours de l'année 2011 à concurrence de **3,306 milliards de FCFA**.

S'agissant de la structuration de l'émission des titres publics, un montant de **65,114 milliards de FCFA** pourrait être levé sur le marché sous forme d'emprunts obligataires.

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

	<b>2012</b>	
	<b>Prévisions</b>	
	<b>FCFA</b>	<b>% du PIB</b>
<b>Plafond d'endettement</b>	<b>118,420</b>	<b>3,64%</b>
<b>Endettement Extérieur</b>	<b>53,306</b>	<b>1,64%</b>
Décaissements sur nouvelles autorisations de dettes	3,306	
Décaissements prévus sur conventions déjà signées	50	
<b>Endettement Intérieur</b>	<b>65,114</b>	<b>2,00%</b>
Emprunts Obligataires	65,114	

**Source : CTA /CNE, octobre 2011**

## 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 2012**

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

Source : CTA/CNE, octobre 2011

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 à long terme sur le marché financier régional. Il est possible de recourir aux bons du Trésor pour combler les besoins de trésorerie suivant un calendrier indicatif annuel qui sera élaboré avant le début de l'année 2012 par le Trésor Public et maintenir leur échéance au sein de l'année 2012.

## B.3. Perspectives de viabilité de la dette extérieure

L'expérience des années 1980 et 1990 a conduit les pays en voie de développement post-Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) et Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) et la communauté internationale à la prudence pour éviter une nouvelle crise de la dette.

Dans ce cadre, les Institutions de Bretton Woods (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale) 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).

Ainsi, le CVD permet de classer les pays à faible revenu en trois catégories de risque : fort, moyen, ou faible risque de surendettement et des plafonds d'endettement sont fixés pour chaque niveau de risque.

Le Bénin étant classé à risque moyen ou modéré, sa dette extérieure 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 (SD) / 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 2010, 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 2011 à 2021**

Ratios	Seuil	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Ratios de viabilité de la dette</b>												
VA/PIB	40%	17,0	14,3	12,1	10,1	8,3	6,8	5,7	5,0	4,6	4,1	4,0
VA/XGS	150%	73,0	60,9	51,7	43,5	35,2	28,1	23,0	20,1	17,8	15,7	14,9
VA/REV	250%	90,7	74,5	61,6	50,7	41,3	33,6	28,0	25,0	22,6	20,3	19,4
<b>Ratios de soutenabilité des finances publiques</b>												
SD/XGS	15-20%	3,2	3,3	3,1	2,91	2,7	2,3	1,8	1,5	1,4	1,3	1,3
SD/REV	15%	4,4	4,3	4,0	3,68	3,4	3,0	2,4	2,1	1,8	1,8	1,8
<b>Critère de convergence de l'UEMOA</b>												
Encours/PIB	70%	17	15	14	11	9	8	8	7	6	5	5

**Source : CTA/CNE, octobre 2011**

Le tableau ci-dessus indique, que les trois ratios de viabilité (VAN/PIB, VAN/XBS, VAN/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.

Les résultats de l'Analyse de Viabilité de la Dette (AVD) confirment que le risque de surendettement du Bénin reste modéré.

Toutefois, il existe un risque considérable de surendettement en l'absence de réformes structurelles, d'un recours excessif de l'Etat à la dette intérieure et aux prêts extérieurs non concessionnels. Cela témoigne de la vulnérabilité de notre pays aux chocs.

Cette situation nécessite donc que le Bénin continue d'adopter un certain nombre de règles minimales visant à améliorer sa stratégie 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 concessionnel (éléments non supérieur ou égal à 35 %) ;**

**-Plafonner les émissions de titres publics à moyen et long termes à 65,114 milliards de FCFA en 2012 ;**

**-Privilégier les bons du Trésor dont les maturités sont au sein de l'année 2012;**

**-Poursuivre la mise en œuvre des réformes afin d'affermir la croissance économique et réduire le déficit budgétaire.**

## CONCLUSION

A travers l'élaboration de la présente stratégie d'endettement, le Bénin est en train de confirmer sa volonté de poursuivre l'adoption des bonnes pratiques internationales en matière de gestion de la dette.

Les orientations contenues dans ce document sont conformes aux grandes orientations de la politique économique du Gouvernement pour 2012 et aux obligations de développement du pays que s'est fixé le Chef de l'Etat pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

De l'Analyse de Viabilité de la Dette (AVD), il ressort que le Bénin n'a pas, pour l'instant de problème majeur d'endettement car le taux de son endettement public est satisfaisant.

Toutefois, il conviendrait de prendre les mesures 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.

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