

REPUBLIQUE DU BENIN

Fraternité-Justice-Travail

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

**COMMISSION NATIONALE DE
L'ENDETTEMENT**

**DOCUMENT DE STRATEGIE D'ENDETTEMENT PUBLIC
POUR L'ANNEE 2011**

Octobre 2010

INTRODUCTION

A. EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE DE 2005 à 2009

A.1 Encours de la dette publique

A.2 Service de la dette publique

B. STRATEGIE D'ENDETTEMENT PUBLIC POUR L'ANNEE 2011

B.1 Justification de l'emprunt public

B.2 Orientations de la politique d'endettement public pour 2011

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 définit chaque année sa stratégie d'endettement public qui permet une gestion rationnelle des ressources d'emprunt extérieures et intérieures.

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, l'élaboration d'une stratégie annuelle d'endettement est nécessaire car faisant partie intégrante des fonctions principales de la gestion de la dette ; elle 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 à la Commission Nationale de l'Endettement (CTA/CNE) s'articule autour des points ci-après :

- Evolution de la dette publique ;
- Stratégie d'endettement public pour l'année 2011.

A. EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE de 2005 à 2009

A.1 Encours de la dette publique

Au 31 décembre 2009, l'encours de la dette publique du Bénin s'est élevé à **832,64 milliards de FCFA** dont **463,27 milliards** au titre de la dette extérieure et **369,37 milliards** pour la dette intérieure ; ce qui représente respectivement en termes de proportion **55,64%** pour la dette extérieure contre **44,36%** pour la dette intérieure. Par ailleurs, le stock de la dette publique représente **26,73%** du Produit Intérieur Brut.

Tableau N°1 : Evolution du stock de la dette publique de 2005 à 2009 (en milliards de FCFA)

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

Sources : CAA et DGTCP, octobre 2010

L'encours de la dette publique du Bénin, sur la période 2005-2009, a évolué de façon **irrégulière**. De **922,91 milliards de FCFA** en 2005, il est descendu à **266,53 milliards de FCFA** en 2006. Cette forte baisse est due aux annulations de dette obtenues par le Bénin dans le cadre de la mise en œuvre de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) en 2006. En 2007, il passe à **543,99 milliards FCFA** avant de connaître une hausse significative pour se situer à **713,5 milliards de FCFA** en 2008. Le pic de cet encours observé à partir de 2007 reste essentiellement 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 96,5% en 2009. Quant au taux

d'endettement, encours de la dette totale rapporté au PIB, il est de **26,73%** en 2009 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 2009, le service de la dette publique est de **93,58 milliards de FCFA** dont **17,63 milliards de FCFA** pour la dette extérieure et **75,95 milliards de FCFA** pour la dette intérieure.

Tableau N°2 : Evolution du service de la dette publique de 2005 à 2009

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

Sources : CAA et DGTCP, octobre 2010

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'IPPTE 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 2011

La stratégie d'endettement du Bénin au titre de l'année 2011 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 2011 (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

L'activité économique en 2009 a été marquée par un ralentissement de la croissance économique. Le taux de croissance de l'économie est ressorti à 2,7% contre 5,0% en 2008. Ce ralentissement de la croissance est principalement imputable : (i) aux effets néfastes de la crise financière et économique internationale ; (ii) aux mesures de désarmement tarifaire prises par le Nigeria pour faire face à la crise alimentaire en 2008 ; (iii) aux contre performances de la filière coton.

Cette morosité économique se poursuivrait en 2010. Les estimations tablent sur un taux de croissance de 2,2% en 2010 malgré une amélioration de la production agricole vivrière et une atténuation des effets néfastes de la crise économique. Cette contre performance est principalement imputable au retard accusé dans l'exécution du PIP 2010 et aux contre performances de la filière coton et des industries manufacturières.

Pour l'année budgétaire 2011, les objectifs de politique économique visent à consolider les bases de l'émergence et à relever les contraintes pour une croissance économique accélérée. Ainsi, le Bénin entend porter la croissance économique réelle du PIB à 3,6% et contenir l'inflation à moins de 3%, conformément aux dispositions communautaires de l'UEMOA.

En cohérence avec ces perspectives, le besoin de financement de l'Etat s'élèverait à **274,684 milliards de FCFA** pour l'année 2011.

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 2011.

B.2. Orientations de la politique d'endettement public pour 2011

B.2.1 Plafond d'endettement

Le plafond d'endettement du Bénin est de **126,518 milliards de FCFA** pour l'année 2011 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 **76,912 milliards de FCFA** d'une part et la mobilisation de l'épargne à travers le marché des capitaux pour un montant de **49,606 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 **66 milliards de FCFA environ** et ceux à signer au cours de l'année 2011 à concurrence de **10,912 milliards de FCFA**.

S'agissant de la structuration de l'émission des titres publics, un montant de **49,606 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)

	2011 Prévisions	
	FCFA	% du PIB
Plafond d'endettement	126,518	4,06%
Endettement Extérieur	76,912	2,47%
Décaissements sur nouvelles autorisations de dettes	10,912	
Décaissements prévus sur conventions déjà signées	66	
Endettement Intérieur	49,606	1,59%
Emprunts Obligataires	49,606	

Source : CTA /CNE, octobre 2010

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 2011

Types de créanciers	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	6,75%		2 ans	5-7 ans	

Source : CTA/CNE, octobre 2010

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

comblent les besoins de trésorerie suivant un calendrier indicatif annuel qui sera élaboré avant le début de l'année 2011 par le Trésor Public et maintenir leur échéance au sein de l'année 2011.

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 :

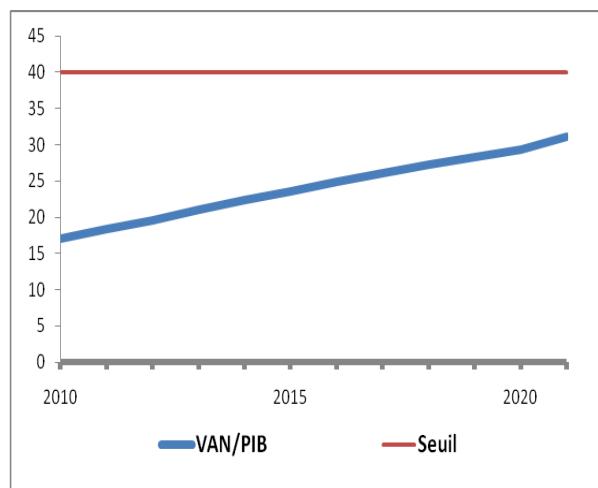
- entre 15 et 20% pour le ratio service de la dette extérieure (SD) / exportations de biens et de services (XBS);
- 15% pour le ratio service de la dette extérieure / recettes budgétaires (REV).

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%.

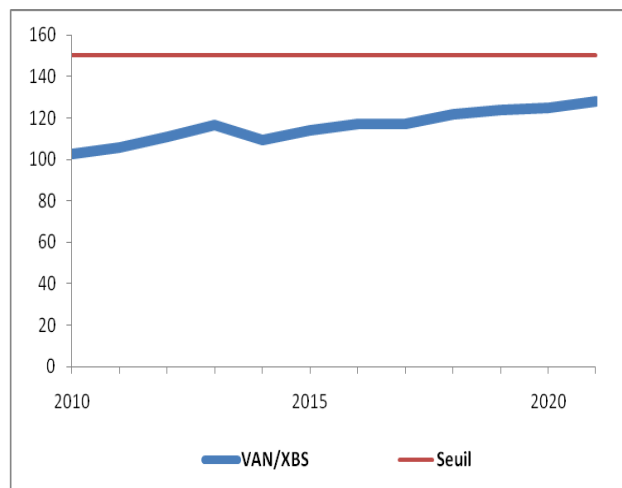
Tenant compte du portefeuille de la dette extérieure de 2009, de la nouvelle politique d'endettement public et des perspectives de développement du pays, le profil futur des indicateurs de viabilité de la dette et de soutenabilité se présente de la façon suivante:

Graphiques : Evolution des principaux ratios d'endettement extérieur de 2010 à 2020

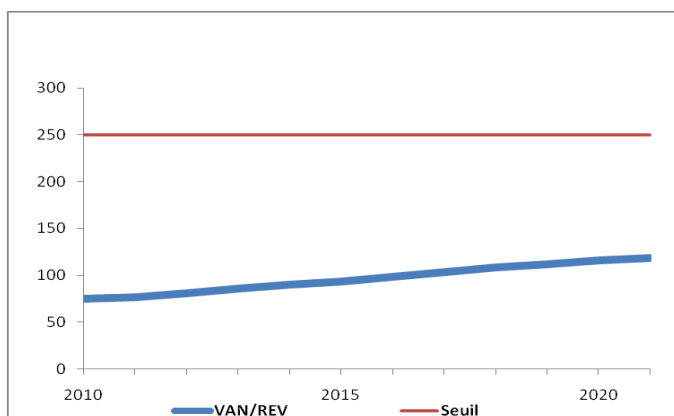
Graphe 1 : Ratio VAN de la dette/PIB



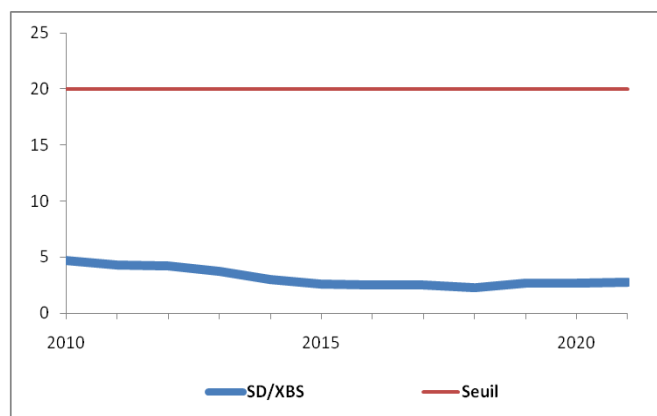
Graphe 2 : Ratio VAN de la dette/Exportations



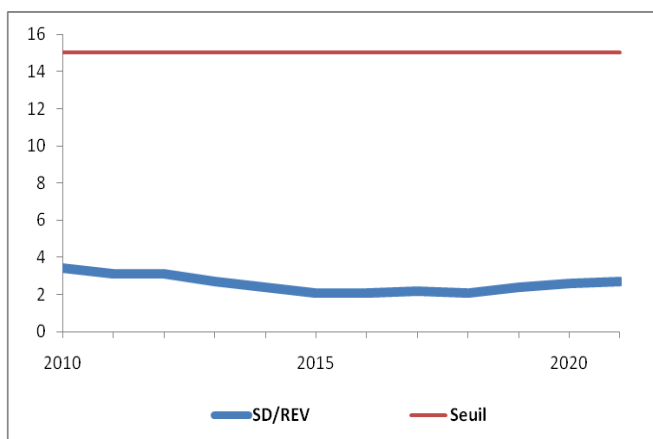
Graphe 3 : Ratio VAN de la dette/Recettes



Graphe 4 : Ratio Service de la dette/Exportations



Graphe 5 : Ratio Service de la dette/Recettes



Source : CTA/CNE, octobre 2010

Les graphiques ci-dessus indiquent, 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.

Cependant, si on prend en compte le service de la dette intérieure, le service de la dette publique représenterait 18% environ des recettes budgétaires (contre un plafond recommandé de 15 %) en 2010 et en moyenne de 27% entre 2011 et 2012 en raison principalement du recours accru au financement intérieur.

Les émissions de titres publics en 2010 se sont concentrées autour des bons du Trésor à maturité d'un an. 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 moyen et à long terme à 50 milliards de FCFA en 2011 ;

-Privilégier les bons du Trésor à maturité inférieure à un an.

CONCLUSION

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.

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