



BÉNIN

Juillet 2022

RAPPORT DES SERVICES DU FMI POUR LES CONSULTATIONS DE 2022 AU TITRE DE L'ARTICLE IV ET DEMANDE D'UN ACCORD MIXTE AU TITRE DU MEDC ET DE LA FEC DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE D'EXPOSITION ÉLEVÉE AU CRÉDIT COMBINÉ— COMMUNIQUÉ DE PRESSE ; RAPPORT DES SERVICES DU FMI

Dans le cadre d'un nouvel accord économique et financier au titre du mécanisme élargi de crédit et de la facilité élargie de crédit et de la consultation des services du FMI de 2022 au titre de l'Article IV, les documents ci-après ont été publiés et inclus dans le présent dossier :

- Un **communiqué de presse** comprenant une déclaration du Président du Conseil d'administration du FMI.
- Le **rapport des services du FMI**, préparé par une équipe des services du FMI et soumis à l'examen du Conseil d'administration le 8 juillet 2022, à l'issue des entretiens avec les autorités béninoises qui se sont conclus le 22 avril 2022, et ont porté sur l'évolution de la situation et des politiques économiques sous-tendant l'accord appuyé par le FMI au titre du mécanisme élargi de crédit et de la facilité élargie de crédit. La rédaction du rapport des services du FMI, qui repose sur les informations disponibles au moment de ces entretiens, a été achevée le 28 juin 2022.
- Une **Analyse de viabilité de la dette** préparée par les services du FMI et de l'Association internationale de développement (IDA).
- Une **Déclaration des services du FMI** sur les développements récents.
- Une **Annexe d'Information** préparée par une équipe des services du FMI.
- Une **Déclaration de l'administrateur** FMI pour le Bénin.

La politique de transparence du FMI autorise la suppression, dans les rapports des services du FMI et autres documents publiés, d'informations délicates au regard des marchés et d'informations qui divulgueraient de façon prématurée les intentions de politique économique des autorités.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :
International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Internet : <http://www.imf.org>
Prix : 18,00 dollars l'exemplaire imprimé

**Fonds Monétaire International
Washington, D.C.**



Le conseil d'administration du FMI approuve en faveur du Bénin un accord de 42 mois d'un montant de 638 millions de dollars au titre du mécanisme élargi de crédit et de la facilité élargie de crédit, et achève les consultations au titre de l'article IV pour le compte de l'année 2022

POUR DIFFUSION IMMÉDIATE

- Le Conseil d'administration du FMI a approuvé un accord de 42 mois en faveur du Bénin au titre du MEDC et de la FEC d'un montant de (638 millions de dollars) destiné à accompagner le pays à répondre à ses besoins urgents de financement, soutenir le Plan National de Développement (2018–25) axé sur la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) et mobiliser davantage les ressources auprès des donateurs.
- La mobilisation des recettes, pierre angulaire du programme de réformes des autorités, permettra, avec la priorisation des dépenses et l'amélioration de leur efficacité, de créer l'espace budgétaire nécessaire pour répondre aux besoins importants du Bénin en matière de développement et de sécurité, tout en préservant la viabilité de la dette.
- La mise en œuvre rigoureuse du plan d'action, récemment adopté, pour renforcer le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, couplée à l'amélioration de la gouvernance et la consolidation de l'État de droit, renforcera les fondements d'une croissance soutenue et inclusive tirée par le secteur privé et qui bénéficie à tous les Béninoises et Béninois.

Washington. Le 8 juillet 2022, le Conseil d'administration du Fonds monétaire international a approuvé un accord inédit de 42 mois au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) et de la facilité élargie de crédit (FEC) en faveur du Bénin portant sur un montant de 484,058 millions de DTS (équivalant à 391 % de la quote-part, soit 638 millions de dollars). Le programme vise à aider le Bénin à répondre à ses besoins urgents de financement (liés au risque sécuritaire, les répercussions induites par la pandémie de la COVID-19 et la guerre en Ukraine), soutenir la mise en œuvre du plan national de développement axé sur la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) et mobiliser davantage les ressources auprès des donateurs. Le nouveau programme est le premier du genre dans le cadre de la politique applicable à l'exposition au crédit combiné élevé, adoptée par le FMI en 2020 en vue de soutenir les pays membres ayant des besoins de financement exceptionnels de leur balance des paiements et qui sont pourvus des capacités institutionnelles nécessaires pour mettre en œuvre un programme dont les montants dépassent la limite normale d'accès combiné pour un accord mixte MEDC/FEC.

La décision du conseil d'administration permet un décaissement immédiat de 108.3 millions de DTS (environ 143 millions de dollars), que les autorités béninoises ont l'intention d'utiliser à des fins d'appui budgétaire. Le conseil d'administration a également achevé avec le Bénin, les consultations au titre de l'article IV pour le compte de l'année 2022.

Il y a cinq ans, le Bénin s'est fixé pour objectif de moderniser son économie et d'améliorer le bien-être de sa population. Le pays a fait d'importants progrès en matière de gestion macroéconomique et de transparence budgétaire, renforçant ainsi la confiance des investisseurs comme en témoigne l'accès aux marchés internationaux des capitaux depuis 2019. Tout au long de la pandémie de COVID-19, les autorités ont poursuivi leur programme de réformes, notamment la digitalisation du système fiscal ainsi que des réformes institutionnelles de grande envergure.

Suite aux délibérations du Conseil d'administration, M. Okamura, directeur général adjoint et président par intérim, a fait la déclaration suivante :

« Le Bénin fait face à des défis importants dus à la détérioration de la situation sécuritaire dans le Nord du pays, les répercussions induites par la pandémie de la COVID-19 et la guerre en Ukraine, qui pourraient éroder les acquis économiques durement acquis ces dernières années. Le gouvernement a demandé un nouveau programme soutenu par le FMI pour répondre aux besoins de financement urgents, mobiliser davantage les ressources auprès des donateurs, et ancrer le plan national de développement du pays axé sur la réalisation des ODD.

« En s'appuyant sur les acquis établis par le Bénin en matière de responsabilité budgétaire, le programme est calibré de manière flexible pour satisfaire les dépenses importantes à court terme ; il pivote ensuite vers un assainissement budgétaire tiré par les recettes fiscales à partir de 2023 afin d'assurer la soutenabilité de la dette à moyen terme. Par ailleurs, les autorités devraient remplacer progressivement les subventions énergétiques généralisées par des mesures plus ciblées et efficaces pour protéger les couches les plus vulnérables. De même, l'achèvement prévu du registre social renforcera les filets de sécurité sociale et permettra de fournir une assistance sociale ciblée aux personnes vulnérables en période de difficultés.

« La mobilisation des recettes, pierre angulaire du programme de réforme des autorités, est axée sur la rationalisation des dépenses fiscales à court terme tout en continuant à élargir l'assiette fiscale et à améliorer l'efficacité du système fiscal à moyen terme, éclairée par la stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme du Gouvernement. Conjuguée avec la priorisation des dépenses et l'amélioration de leur efficacité, cette stratégie créera l'espace budgétaire nécessaire pour répondre aux besoins importants du Bénin en matière de développement et de sécurité, tout en préservant la viabilité de la dette.

« La mise en œuvre rigoureuse du plan d'action pour renforcer le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme récemment adopté et l'amélioration de l'État de droit et de la gouvernance favoriseraient une croissance soutenue et inclusive tirée par le secteur privé. Une vigilance accrue dans le secteur bancaire et des efforts supplémentaires pour promouvoir l'inclusion financière seront également nécessaires.

« En vue de réduire les inégalités de revenu au Bénin, le programme appuyé par le FMI au titre du MEDC/FEC est axé sur un « développement centré sur l'épanouissement du peuple » en améliorant l'accès aux services publics de base et la présence de l'État dans les zones vulnérables, conformément à « l'approche civile » du Gouvernement pour l'atténuation des risques sécuritaires. Les efforts en cours pour renforcer la résilience au changement climatique sont également importants. La réalisation de ces objectifs ambitieux passera par un engagement sans faille en faveur des réformes et un soutien technique et financier solide de la part des partenaires au développement du Bénin afin de compléter l'appui financier

exceptionnel du FMI dont les décaissements sont largement concentrés sur l'année en cours. »

Évaluation par le conseil d'administration¹

Bénin : principaux indicateurs économiques			
(en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)			
	2021	2022	2023
		Proj.	
Revenu national et prix			
Croissance du PIB réel (%)	7.2	5.7	6.2
Inflation, moyenne (%)	1.7	5.0	1.8
Finances du Gouvernement Central			
Revenues totales	13.2	13.4	13.9
<i>dont: Recettes fiscales</i>	11.0	11.5	12.0
Dépenses totales et prêts nets	19.9	19.8	19.3
Solde global (base engagements, dons compris)	-5.7	-5.5	-4.3
Solde primaire de base (base ordonnancement) ¹	-1.5	-1.1	-0.5
Masse monétaire et crédit			
Crédit au secteur privé (% change)	9.2	5.6	10.3
Masse monétaire au sens large (M2) (% change)	16.4	10.8	7.3
Dettes publiques (fin de période)			
Dettes publiques totales	49.9	51.6	52.0
Dettes publiques extérieures	36.5	37.5	37.6
Dettes publiques intérieures	13.5	14.1	14.4
Secteur extérieur			
Solde du compte courant, y compris les transferts officiels	-4.4	-6.2	-5.7
Termes de l'échange (moins = détérioration) (%)	-6.2	-2.7	-2.3
Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services du FMI.			
1/ Recettes totales (hors dons) moins les dépenses primaires courantes et les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures.			

¹À l'issue des délibérations, la directrice générale, en qualité de présidente du conseil d'administration, résume les vues des administrateurs, et ce résumé est communiqué aux autorités du pays. Une explication des termes convenus utilisés communément dans les résumés des délibérations du conseil d'administration est disponible à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/np/sec/misc/qualifiers.htm>.



BÉNIN

June 28 2022

RAPPORT DES SERVICES DU FMI POUR LES CONSULTATIONS DE 2022 AU TITRE DE L'ARTICLE IV ET DEMANDE D'UN ACCORD AU TITRE DU MÉCANISME ÉLARGI DE CRÉDIT ET D'UN ACCORD AU TITRE DE LA FACILITÉ ÉLARGIE DE CRÉDIT

RESUME EXECUTIF

Contexte. Il y a cinq ans, les autorités béninoises ont entamé un programme ambitieux de réformes (« Bénin Révélé ») pour relancer l'économie et améliorer le bien-être de la population. Avant la pandémie de la COVID-19, l'activité économique s'était accélérée à la faveur d'une gestion macroéconomique rigoureuse et d'une transparence budgétaire accrue. Cela avait permis au pays d'accéder aux marchés des capitaux internationaux en 2019 et d'émettre l'année dernière la toute première obligation dédiée au financement des Objectifs de Développement Durable (ODD) par un souverain africain. Cependant, le Bénin fait face à des défis importants cette année, dus à la détérioration de la situation sécuritaire au niveau de ses frontières au nord, les répercussions de la pandémie et le renchérissement du coût de la vie en liaison avec la guerre en Ukraine. Ces défis pourraient mettre à mal les acquis économiques durement acquis ces dernières années. Les autorités ont formulé une demande pour un nouvel accord économique et financier avec le FMI en vue de répondre aux besoins urgents de financement, préserver la stabilité macroéconomique et ancrer le Plan National de Développement (PND) du pays axé sur la réalisation des ODD.

Objectifs du programme. S'appuyant sur les acquis établis du Bénin en matière de responsabilité budgétaire, le programme est calibré de manière flexible pour absorber les chocs à court terme. Il pivote ensuite vers un assainissement budgétaire tiré par les recettes fiscales à partir de l'année prochaine afin de créer l'espace budgétaire nécessaire pour répondre aux besoins importants en matière de développement et de sécurité, tout en préservant la viabilité de la dette. Les principaux piliers du programme comprennent : 1) le renforcement de la mobilisation des recettes et l'amélioration de l'efficacité des dépenses ; 2) le renforcement de la protection sociale et l'équité en matière d'accès aux services publics de base ; et 3) la consolidation de la gestion des finances publiques, de l'État de droit, de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme,

ainsi que des dispositifs de gouvernance pour soutenir une croissance inclusive tirée par le secteur privé.

Modalités du programme. Les services du FMI proposent un accord d'une durée de 42 mois, au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) et de la facilité élargie de crédit (FEC), pour un montant de 484,058 millions de DTS, soit 391 % de la quote-part du Bénin au FMI, avec une grande partie du financement décaissée en début de programme. Le niveau d'accès proposé est supérieur à la limite normale d'accès cumulée, ce qui déclenche la procédure d'exposition élevée au crédit combiné, le premier du genre depuis l'adoption de cette politique en 2020. Les services du FMI estiment que le Bénin remplit les trois critères requis pour cette procédure.

Consultations au titre de l'article IV. Les entretiens au titre de l'article IV, qui ont également servi à concevoir le programme et à fixer ses objectifs, ont principalement porté sur : la réduction des vulnérabilités émanant du modèle de croissance du Bénin basé sur les activités de transit, et ce à travers la diversification de l'économie et un climat propice aux affaires en vue d'accélérer l'expansion du secteur privé formel ; et l'atténuation des répercussions de la pandémie dans le système financier.

Approuvé par
Annalisa Fedelino
(département Afrique)
et **Geremia Palomba**
(département de la
stratégie, des politiques
et de l'évaluation)

Les entretiens ont eu lieu par visioconférence (du 23 au 25 mars 2022) et en personne (du 4 au 13 avril 2022 à Cotonou et du 19 au 22 avril à Washington). L'équipe de la mission était constituée de M. Lonkeng (chef de mission), M. Zouhar (représentant résident), Mmes Daly et Polo, MM. Amidzic et Bennouna (département Afrique), M. Ramarozatovo (département des finances publiques) et M. Houessou (économiste local). M. El Khoury et Mme Thomas (département juridique) et Mme Feruglio (département des finances publiques) ont participé virtuellement aux entretiens. MM. N'Sonde et Varela (bureau de l'administrateur) ont assisté aux réunions en personne. La mission a été menée avec l'aide de Mmes Ndome-Yandun (siège) et Nononsi (bureau local). L'équipe a rencontré M. Wadagni, ministre d'État, ministre de l'Économie et des Finances, M. Bio Tchané, ministre d'État, ministre du Développement et de la Coordination de l'action gouvernementale, M. Dagnon, conseiller spécial du président Talon, M. Assilamehoo, directeur national de la BCEAO (banque centrale régionale), le général Bada, directeur du cabinet militaire du président, des représentants du ministère des Affaires sociales et de la Microfinance et de la commission bancaire de l'UMOA basée à Abidjan, d'autres hauts fonctionnaires, des représentants de la société civile et du monde des affaires et divers bailleurs de fonds, notamment des représentants de la Banque africaine de développement, du Programme alimentaire mondial et de la Banque mondiale.

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE	6
ÉVOLUTIONS RECENTES	8
PERSPECTIVES ET RISQUES	11
DISCUSSIONS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES	13
A. Maintenir la stabilité macroéconomique et la viabilité de la dette	14
B. Stimuler la mobilisation des recettes, renforcer la gestion des finances publiques et améliorer l'efficacité des dépenses	19
C. Promouvoir l'inclusion	21
D. Moderniser l'économie et favoriser l'essor du secteur privé	25
E. Limiter les séquelles de la pandémie dans le secteur financier	27

MODALITES DU PROGRAMME	28
-------------------------------	-----------

ÉVALUATION PAR LES SERVICES DU FMI	32
---	-----------

ENCADRES

1. Bénin : utilisation de l'allocation de DTS	11
2. Estimation de la croissance potentielle du Bénin	13
3. Bénin : « approche civile » des autorités pour faire face aux risques liés à la sécurité	16
4. Bénin : répercussion partielle des hausses de prix et subventions aux combustibles dans le contexte de la guerre en Ukraine	23

GRAPHIQUES

1. Evolution récente de la situation économique, 2012–21	35
2. Evolution budgétaire, 2012–21	36
3. Evolution des secteurs réel et extérieur, 2012–21	37
4. Evolution du secteur financier, 2012–21	38

TABLEAUX

1. Principaux indicateurs économiques et financiers, 2019–27	39
2. Opérations consolidées de l'administration centrale, 2019–27 (en milliards de francs CFA)	40
3. Opérations consolidées de l'administration centrale, 2019–27 (en pourcentage du PIB)	41
4. Opérations consolidées trimestrielles de l'administration centrale, 2022–23	42
5. Balance des paiements, 2019–27	43
6. Situation monétaire, 2019–24	44
7. Indicateurs de stabilité financière, 2012–21	45
8. Besoins et sources de financement extérieur, 2021–25	46
9. Capacité à rembourser le FMI, 2022–34	47
10. Critères de réalisation quantitatifs et objectifs indicatifs, 2021–23	48
11 a. Mesure préalable	49
11b. Repères structurels, 2022–23	50
12. Échéancier proposé de revues de l'accord au titre de la FEC et du MEDC	52

ANNEXES

I. Évaluation par le personnel du FMI des critères relatives à la politique d'exposition élevée au crédit combiné	53
II. État de mise en œuvre des principales recommandations des consultations au titre de l'article IV pour le compte de l'année 2019	55
III. Matrice d'évaluation des risques	56
IV. Évaluation du secteur extérieur	58
V. Le ratio intérêts/recettes fiscales comme cible opérationnelle	63
VI. Accès du Bénin aux marchés de capitaux : opportunités et risques	65
VII. Élargir les filets de sécurité sociale du Bénin	73
VIII. Vulnérabilité au changement climatique et stratégie nationale	80

IX. Cadre de renforcement des capacités et d'assistance technique	83
---	----

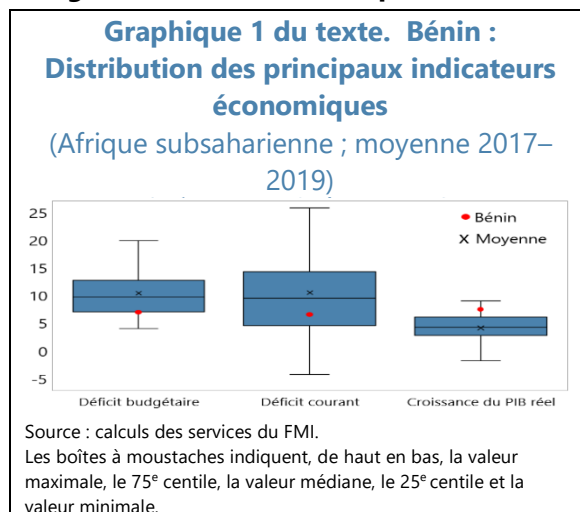
APPENDICES

I. Lettre d'intention	86
Pièce jointe I. Mémoire des Politiques Economiques et Financières (MPEF)	89
Pièce jointe II. Protocole d'Accord Technique	107

CONTEXTE

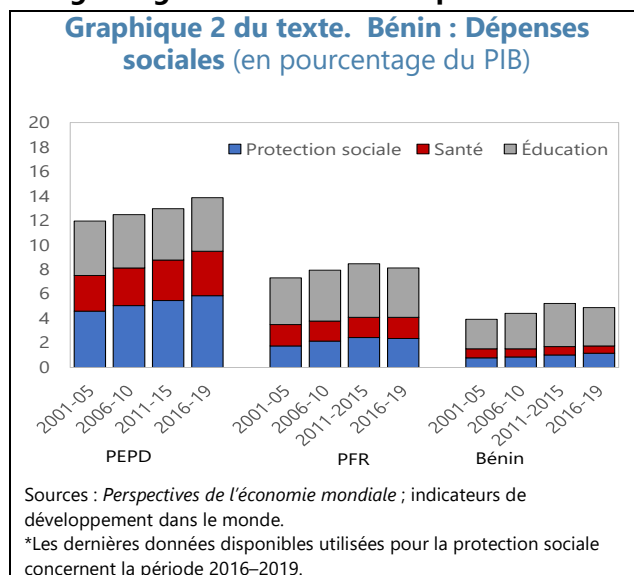
1. Le Bénin a fait des progrès considérables en matière de gestion macroéconomique au cours des trois années précédant la pandémie de la COVID-19

(graphique 1 du texte). Les réformes étaient ancrées dans le Programme d'Action du Gouvernement (2016–2021) et soutenues dans le cadre d'un accord au titre de la FEC (2017–2020). Les autorités ont assaini les finances publiques et amélioré la gestion des finances publiques, tout en stimulant l'investissement public, avec des avancées significatives dans la gestion de la dette publique et la transparence budgétaire. Ces progrès ont contribué à renforcer la crédibilité du Bénin, ce qui a permis au pays d'émettre sa première euro-obligation en 2019. À l'exception de quelques insuffisances dans le développement du secteur privé, les recommandations formulées au titre de l'article IV pour le compte de l'année 2019 ont été amplement mises en œuvre (annexe II).



2. Les tensions sociales préexistantes, les répercussions de la pandémie, la détérioration de la situation sécuritaire dans la partie septentrionale du pays et le renchérissement du coût de la vie en liaison avec la guerre en Ukraine risquent d'éroder davantage les gains macroéconomiques durement acquis par le Bénin.

Avant même la pandémie de la COVID-19, le Bénin a affiché l'un des niveaux d'inégalité de revenus les plus élevés de la région (graphique 3 du texte). Les progrès accomplis pour atteindre les ODD ont été disparates—le Bénin était classé 155^e sur 165 pays dans le *Rapport 2021 sur le développement durable*. La pandémie et les répercussions de la guerre en Ukraine exacerbent les difficultés socioéconomiques dans un contexte de dépenses sociales historiquement basses (graphique 2 du texte). Les menaces terroristes se sont intensifiées dans la région du Sahel et se sont propagées dans le nord du Bénin, une région traditionnellement en retard en termes d'accès aux services publics et sociaux de base.



3. Les autorités ont formulé une demande pour un nouvel accord économique et financier avec le FMI pour répondre aux besoins urgents de financement du pays et soutenir la mise en œuvre du Plan National de Développement (PND, 2018–25) en vue de poursuivre un « développement centré sur l'épanouissement du peuple ».

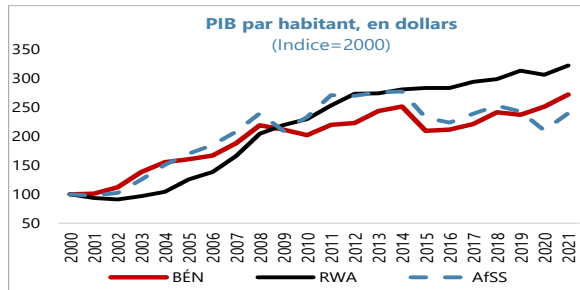
Le PND met l'accent sur les ODD—Le Bénin a développé un cadre innovant d'émission obligataire dédié au financement de projets tournés vers les ODD (annexe VI) et a émis la toute première obligation du genre par un souverain africain en juillet 2021 (500 millions d'euros). En plus

d'aider le Bénin à répondre à ses besoins de financement prioritaires, le nouveau programme appuyé par le FMI, qui s'inspire du nouveau Programme d'Action du Gouvernement (PAG, 2021-26), vise à : 1) stimuler la mobilisation des recettes et améliorer l'efficacité des dépenses ; 2) renforcer la protection sociale et l'équité en matière d'accès aux services publics de base; et 3) renforcer les cadres de gestion des finances publiques, de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, de gouvernance et de lutte contre la corruption, afin de renforcer les fondements institutionnels d'une croissance soutenue tirée par le secteur privé et qui bénéficie à tous les Béninois et Béninoises.

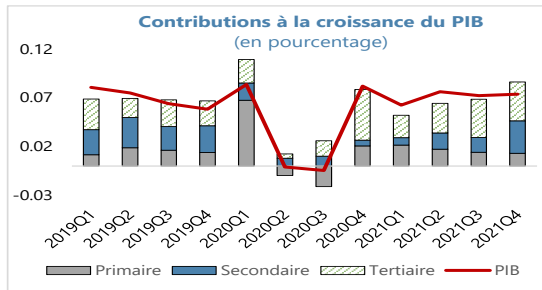
4. Les accords proposés au titre du MEDC et de la FEC sont conçus pour atténuer les risques pesant sur le programme par le biais des politiques inclusives. Ces risques peuvent provenir des pressions sur les dépenses publiques, du fait qu'une grande partie des décaissements intervient en début de programme et des tensions sociales dans un contexte marqué par le renchérissement du coût de la vie. L'engagement manifeste (et continu) des autorités en faveur des réformes, notamment dans le cadre de la FEC 2017–20, la prime associée à l'effet signal à l'attention des marchés et la forte implication de la société civile dans le processus budgétaire au Bénin constituent des garanties supplémentaires importantes. Le programme comprend également un volet essentiel relatif au développement des capacités pour soutenir la mise en œuvre des différentes réformes (annexe IX).

Graphique 3 du texte. Bénin : Evolutions socioéconomiques récentes

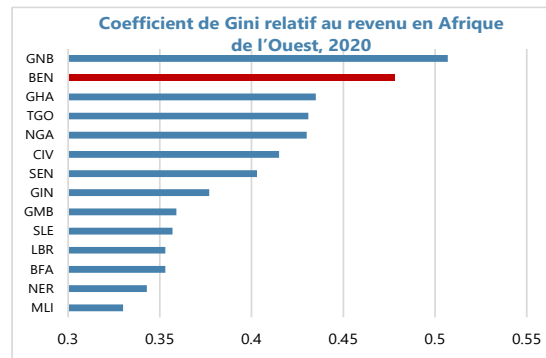
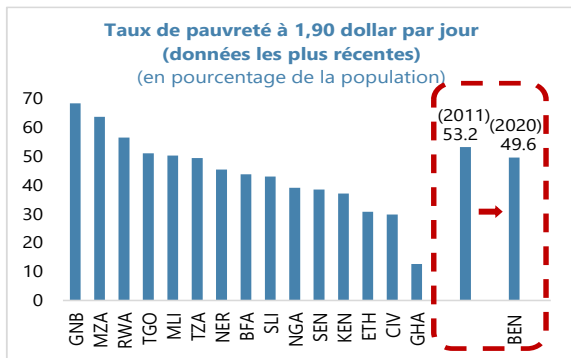
La crise financière internationale de 2008–09 et le choc pétrolier mondial de 2014 ont considérablement ralenti la croissance des revenus...



La pandémie de la COVID-19 a empiré la situation à son apogée...



...aggravant des niveaux déjà élevés de pauvreté et d'inégalité au Bénin par rapport à ses pairs.



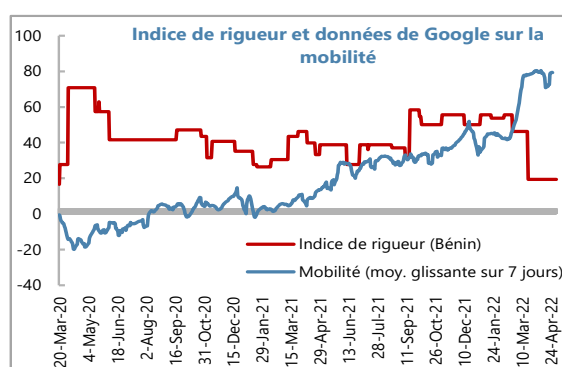
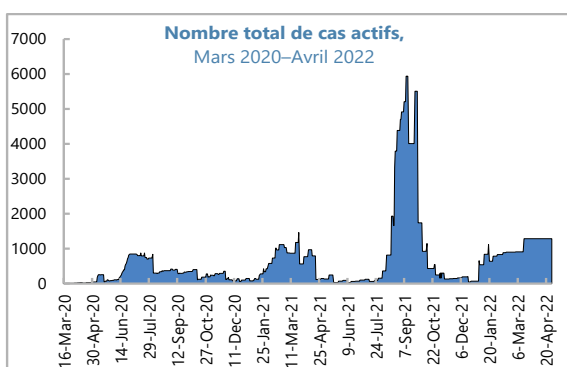
Sources : *Perspectives de l'économie mondiale* ; indicateurs de développement dans le monde ; indice de développement humain ; calculs des services du FMI.

ÉVOLUTIONS RECENTES

5. Le nombre de contaminations à la COVID-19 a diminué mais le taux de vaccination, bien qu'en augmentation, reste relativement faible. Environ 21 % de la population (2.7 millions de personnes) étaient entièrement vaccinés à fin avril 2022, un chiffre supérieur aux moyennes régionales de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de l'Afrique subsaharienne (graphique 4 du texte). Atteindre l'objectif que s'est fixé le gouvernement de vacciner 60 % de la population cible (personnes âgées de 12 ans et plus) d'ici fin 2022 nécessitera des efforts importants en termes d'acquisition des doses de vaccin supplémentaires, tout en rassurant les populations hésitantes.

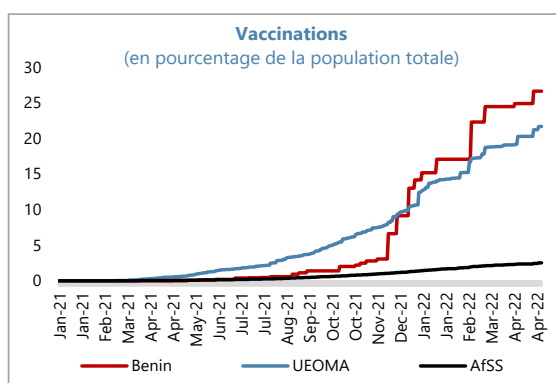
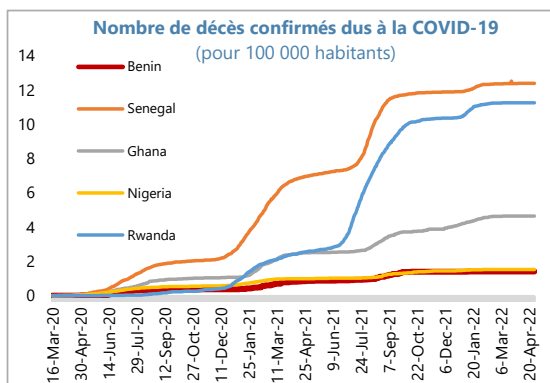
Graphique 4 du texte. Bénin : Evolution rétrospective de la pandémie de la COVID-19

Le Bénin a connu quatre vagues de contamination à la COVID-19, la troisième ayant été particulièrement intense. Les restrictions à la mobilité ont été progressivement levées.



Alors que le nombre de décès dus à la COVID-19 est resté relativement faible...

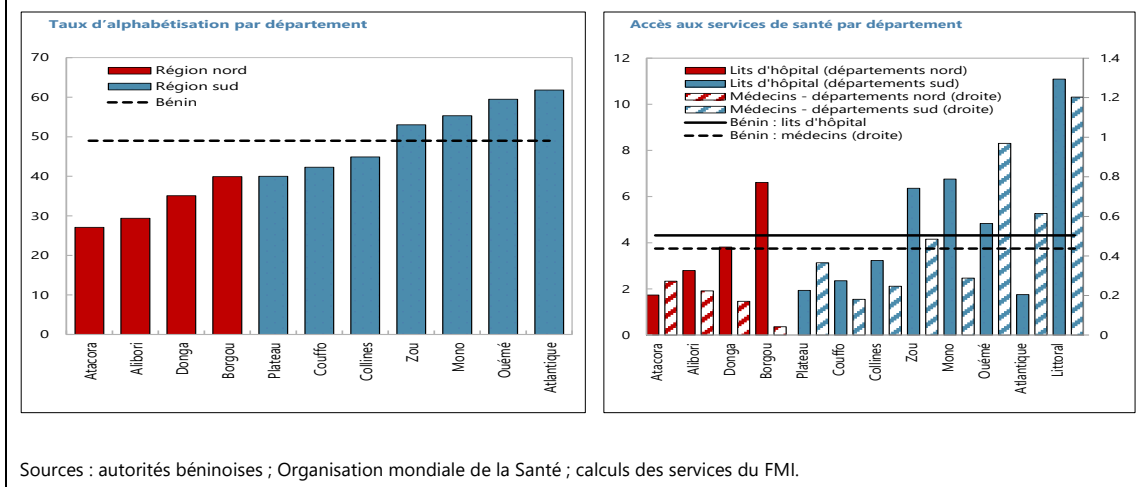
...le taux de vaccination a tout de même dépassé les moyennes régionales.



Sources : *Perspectives de l'économie mondiale* ; université d'Oxford ; données de Google sur la mobilité ; ministère béninois de la Santé.

6. Le Bénin a été confronté à une recrudescence des attaques le long de ses frontières dans la partie septentrionale au cours de ces derniers mois. Comme on pouvait le craindre, les activités des groupes armés extrémistes se sont intensifiées dans la région et menacent aujourd'hui le Bénin. L'accès limité aux services publics de base et la pauvreté généralisée dans le Nord du Bénin (graphique 5 du texte) pourraient aggraver la situation sur le plan sécuritaire.

Graphique 5 du texte. Disparités régionales au Bénin : Taux d’alphabétisation et accès aux services de santé (2019)

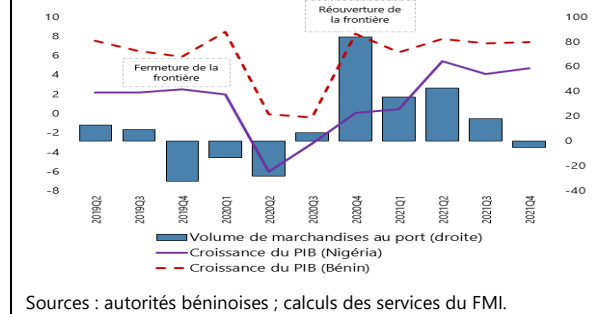


7. Alors que l’économie béninoise continue d’afficher une certaine résilience en 2021, la reprise est restée fragile et fortement tributaire du commerce de transit avec le Nigéria.

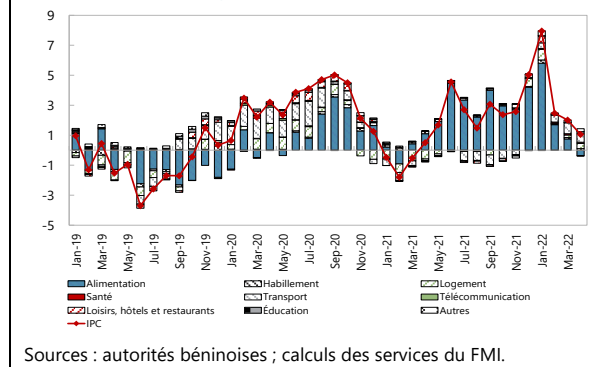
- **La croissance du PIB réel** devrait atteindre 7,2 % (en glissement annuel) en 2021, tirée par une augmentation des investissements publics et une activité portuaire en plein essor, au vu de la reprise du commerce de transit suite à la réouverture de la frontière nigériane (graphique 6 du texte). La hausse continue de la production de coton a permis au Bénin de consolider son statut de premier producteur de coton en Afrique de l’Ouest.

- **L’inflation** a rebondi au premier trimestre 2022 pour atteindre 4,1 % (en glissement annuel) (contre 1,7 % en 2021), principalement tirée par les prix des denrées alimentaires (7,4 %). Cette tendance s’explique par les perturbations des chaînes d’approvisionnement liées à la pandémie, l’augmentation de la demande des pays voisins et la flambée des prix internationaux des denrées alimentaires et de l’énergie dans un contexte marqué par les tensions géopolitiques (graphique 7 du texte). Les autorités ont récemment adopté une série de mesures pour contenir la hausse des prix des denrées alimentaires et de l’énergie (encadré 4).

Graphique 6 du texte. Réouverture de la frontière avec le Nigéria, trafic portuaire et reprise économique au Bénin (en glissement annuel)

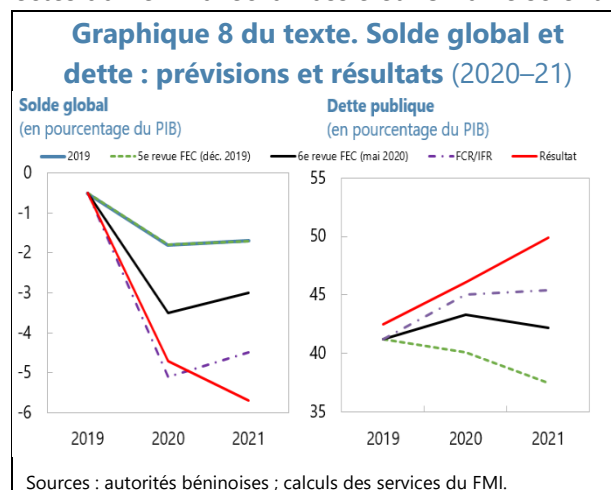


Graphique 7 du texte. Évolution de l’inflation au Bénin (janvier 2019–mars 2022, en glissement annuel)



- Le **déficit du compte courant** s'est creusé pour atteindre environ 4,4 % du PIB en 2021, en raison de l'augmentation des importations, engendrée par la hausse des prix du pétrole et des denrées alimentaires et la reprise des investissements publics, qui n'a pas été compensée par la hausse des exportations de coton. Cette augmentation du déficit du compte courant a été financée par une hausse des entrées d'investissements de portefeuille, dans le sillage des vastes émissions d'euro-obligations du Bénin (annexe IV).

8. De plus, la guerre en Ukraine aggrave les difficultés socioéconomiques qui existaient préalablement. Bien que les relations commerciales directes du Bénin avec la Russie et l'Ukraine soient limitées, la flambée des prix internationaux du pétrole, des denrées alimentaires et des engrais, ainsi que les perturbations des chaînes d'approvisionnement dues à la guerre en Ukraine, creusent le déficit du compte courant. En outre, la détérioration des termes de l'échange affecte négativement le revenu réel des ménages, aggravant l'insécurité alimentaire. La hausse des prix à l'importation a également exacerbé les tensions inflationnistes, en particulier dans le secteur de l'alimentation, au début de la guerre (graphique 7 du texte). De même, la normalisation des conditions monétaires dans les pays avancés exerce une pression sur les écarts de taux sur les obligations souveraines des pays pré émergents.



9. Le déficit budgétaire et la dette se sont considérablement creusés en 2020 et 2021, dépassant systématiquement les prévisions dans un contexte pandémique persistant (graphique 8 du texte). En 2020, le déficit global était de 4,7 % du PIB, soit une augmentation de 2,9 points de pourcentage du PIB par rapport aux prévisions d'avant la pandémie. Cela s'explique principalement par les dépenses liées à la COVID-19 et la hausse contracyclique des dépenses dans les infrastructures (tableau 1 du texte). Si le montant des impôts intérieurs a été plus important que prévu, grâce notamment aux réformes en faveur de la mobilisation des recettes adoptées avant la pandémie et à l'impôt sur les sociétés basé sur les bénéfices de l'année précédente, les taxes sur le commerce international ont pour leur part rapporté moins que prévu en raison de la fermeture de la frontière avec le Nigeria. Face à la pandémie qui s'est poursuivie en 2021, les autorités ont encore élargi de 1,2 point de pourcentage du PIB le déficit budgétaire qui a atteint 5,7 % du PIB (contre un objectif initial de 4,5 % du PIB). Cette expansion a permis d'accroître les dépenses liées à la pandémie, de renforcer davantage les infrastructures (289 milliards de francs CFA) (tableau 1 du texte) et de répondre aux nouveaux besoins en matière de sécurité. Les impôts intérieurs ont bénéficié du recouvrement exceptionnel d'arriérés (14 milliards de FCFA, soit 0,15 % du PIB), tandis que la réouverture de la frontière nigériane en décembre 2020 a permis de limiter la diminution des recettes fiscales liées au commerce international.

Tableau 1 du texte. Bénin : recettes fiscales et dépenses – prévisions antérieures à la pandémie et résultats (en milliards de FCFA)

	2020			2021		
	Prévisions	Résultats	Différence	Prévisions	Résultats	Différence
Recettes fiscales						
Taxe sur le commerce internati	444	332	-112	455	397	-58
Impôts directs et indirects	586	616	30	600	685	85
Dépenses						
Primaires actuelles	807	919	112	861	925	64
En capital	500	622	122	514	803	289
Solde global	-161	-426	-265	-168	-562	-394

Source : ministère béninois de l'Économie et des Finances ; calculs des services du FMI.

10. L'expansion budgétaire en 2020–21 a été financée par les marchés internationaux des capitaux et les financements officiels (tableau 2 du texte). Le Bénin a été le premier pays d'Afrique subsaharienne à revenir sur les marchés internationaux de capitaux depuis le début de la crise sanitaire, en levant 1 milliard d'euros d'euro-obligations en janvier 2021, en partie pour rembourser une dette de court terme plus coûteuse (annexe VI). Le pays a également bénéficié d'un soutien substantiel de la part de la communauté internationale, notamment le financement d'urgence du FMI et l'allocation de DTS (encadré 1).

Tableau 2 du texte. Bénin : sources de financement (en pourcentage du PIB)

	2020	2021
Financement total net	4	5,6
Financement intérieur net	1,7	-3,9
Marché obligataire régional	-0,8	-4,4
Banques commerciales nationales	-0,6	-0,4
BOAD ^a	1,3	0
FMI (rétrocession de la banque centrale)	1,9	1
dont : FEC	0,8	0
dont : FCR/IFR	1,1	0
dont : allocation de DTS	0	1
Financement extérieur net	2,4	9,5
Multilatéral (hors FMI)	1,3	1
Bilatéral	0,2	0,9
Commercial	0,9	-0,3
Euro-obligation	0	7,9

^aBOAD, considéré comme un financement intérieur avant 2022.

Encadré 1. Bénin : utilisation de l'allocation de DTS

L'allocation générale de DTS accordée par le FMI en août 2021 équivalait à environ 1,0 % du PIB du Bénin (tableau 1 du texte). La Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, en sa qualité d'agent financier des pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, a rétrocédé au Bénin un montant équivalent en francs CFA (95 milliards) (enregistré en tant que dette intérieure)¹. En 2021, les autorités auraient affecté ces fonds à des dépenses supplémentaires dans les secteurs de la sécurité et de la santé ainsi que pour financer leur programme phare d'alimentation scolaire (tableau 1 du texte).

Tableau 1 du texte. Bénin : utilisation de l'allocation de DTS

	en milliards	en pourcentage
Mesures de soutien à la sécurité	35,0	0,4
Recrutement/formation de personnel de sécurité	5,0	0,1
Construction d'installations de soutien dans les zones frontalières (notamment des postes de police, des écoles, des structures sanitaires et des centres pour jeunes)	30,0	0,3
Programme d'alimentation scolaire	21,2	0,2
Programme alimentaire mondial (dépenses pour l'alimentation scolaire)	19,6	0,2
Programme d'urgence d'approvisionnement des écoles en eau potable	1,6	0,0
Mesures de soutien à la santé	38,8	0,4
Fournitures et équipements médicaux, services d'ambulance et installations de stockage	38,8	0,4
Total	95,0	1,0

Sources : autorités béninoises ; calculs des services du FMI.

1/ La rétrocession était assortie d'une échéance de 20 ans (avec possibilité de reconduction) à un taux d'intérêt fixe de 0,05 %.

PERSPECTIVES ET RISQUES

11. Les perspectives macroéconomiques dans le scénario de référence sont jugées favorables mais avec prudence (tableau 3 du texte). La détérioration des termes de l'échange et la réduction de la demande

mondiale due à la guerre en Ukraine devraient peser sur la croissance en 2022, désormais prévue à 5,7 %. À moyen terme, la croissance devrait converger vers son niveau potentiel de 6 % (encadré 2). L'inflation devrait atteindre 5 % en 2022, sous l'effet de la flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires et du pétrole, avant de se stabiliser à 2 %, du fait de l'arrimage du franc CFA à l'euro. Le déficit du compte courant devrait se creuser à 6,2 % du PIB en 2022, en raison du contenu important en importations des dépenses publiques visant à atténuer les risques sécuritaires et la détérioration des termes de l'échange qui devrait persister jusqu'en 2024. À moyen terme, le déficit du compte courant devrait se stabiliser autour de 4 % du PIB.

12. La balance des risques autour des perspectives de référence est défavorable.

Tableau 3 du texte. Bénin : principaux indicateurs macroéconomiques
(en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)

	Moy 2017–19	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
		Est.	Est.			Projections			
PIB réel (variation en %)	6.4	3.8	7.2	5.7	6.2	6.0	6.0	6.0	6.0
Inflation de l'IPC, moyenne (en %)	0.6	3.0	1.7	5.0	1.8	2.0	2.0	2.0	2.0
Solde global (base engagements, dons compris)	-2.6	-4.7	-5.7	-5.5	-4.3	-2.9	-2.9	-2.9	-2.9
Recettes fiscales	10.2	10.5	11.0	11.5	12.0	12.5	13.0	13.3	13.6
Dépenses primaires	9.3	10.2	9.4	9.6	9.5	9.7	9.8	9.9	10.4
Solde des transactions courantes	-4.2	-1.7	-4.4	-6.2	-5.7	-4.6	-5.0	-4.5	-4.1
Dette publique	41.1	46.1	49.9	51.6	52.0	50.7	49.2	47.9	46.9

Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services du FMI.

- En ce qui concerne les facteurs de risque défavorable, une contagion accrue des risques de sécurité à caractère régional pourrait saper la confiance des investisseurs et déclencher une attitude d'attentisme. Une érosion accrue du pouvoir d'achat due à l'augmentation des prix des denrées alimentaires, de l'énergie et des coûts du transports conjuguée au risque de « fragmentation géoéconomique » pourrait alimenter le sentiment de mécontentement social. En outre, la croissance du Bénin reste tributaire de l'évolution de la situation au Nigéria et du rythme du déploiement de la vaccination, et pourrait également être affectée par des développements imprévisibles de la pandémie de la COVID-19 (annexe III et **SIP-III**). Alors que la politique monétaire se normalise dans les pays avancés et que la guerre en Ukraine poursuit son cours, une forte hausse des primes de risque au niveau mondial pourrait accroître les risques de refinancement à moyen terme. Le Bénin est également vulnérable aux chocs de changement climatique (annexe VIII).
- Pour ce qui est des facteurs de risque favorable, une reprise plus forte que prévue du commerce mondial de marchandises devrait stimuler davantage l'activité du port de Cotonou. L'achèvement de grands projets d'infrastructure—propulsé par une plus grande participation du secteur privé—pourrait davantage libérer le potentiel de croissance du Bénin.

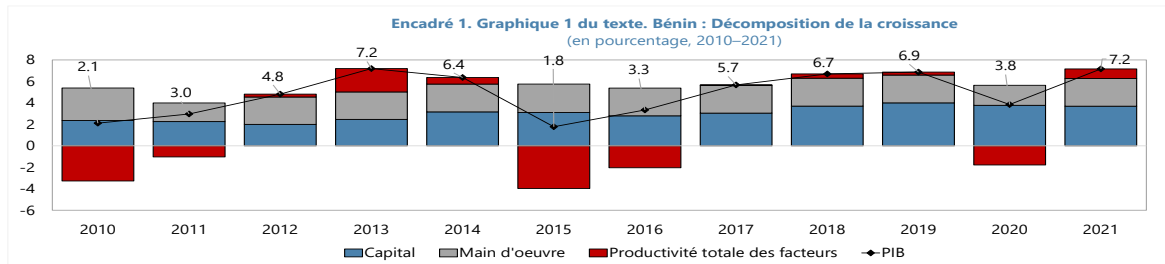
Avis des autorités

13. Tout en souscrivant aux prévisions de croissance de référence des services du FMI, les autorités béninoises entrevoient une croissance économique plus élevée à moyen terme. Elles s'attendent à de meilleures performances dans le secteur agricole et à tirer davantage parti de la dynamique industrielle en cours, compte tenu de leurs plans pour : i) accroître le rendement des principales denrées de première nécessité en améliorant l'accès à des semences de haute qualité et en incitant les agriculteurs à adopter de meilleures pratiques agricoles par le biais du *Conseil Agricole* ; ii) consolider la première place du Bénin dans le classement des pays producteurs de coton en Afrique ; et iii) capitaliser sur le développement de la zone économique spéciale pour accélérer la progression du pays dans la chaîne de valeur et promouvoir la diversification des exportations. En

outre, les autorités considèrent que l'achèvement des projets d'infrastructure en cours et futurs peut aider à mobiliser des investissements privés supplémentaires et stimuler la croissance économique à moyen terme au-delà des prévisions dans le scénario de référence. Enfin, elles estiment que l'inflation pourrait être potentiellement plus faible en 2022 en raison des bonnes récoltes attendues et des mesures récemment adoptées par le gouvernement pour contenir la flambée des prix des denrées alimentaires et de l'énergie (encadré 4).

Encadré 2. Estimation de la croissance économique potentielle au Bénin^{1/}

Une analyse rétrospective de la décomposition de la croissance économique révèle une contribution historique majeure des facteurs travail et capital à la croissance au Bénin et une contribution très volatile de la productivité totale des facteurs de production. Sur la base des données historiques de la production et des facteurs de production y associés et une fonction de production de type Cobb Douglas, nous avons calculé la contribution des variations de la main-d'œuvre (en tenant compte du nombre d'années d'étude) et du stock de capital dans la croissance, avec la productivité totale des facteurs correspondant à l'élément résiduel (graphique 1 du texte)^{2/}. Les calculs indiquent que les facteurs de production ont considérablement tiré la croissance au Bénin au cours de la dernière décennie, avec une contribution du capital humain à 2,6 points de pourcentage en moyenne par an, légèrement inférieure à la contribution du capital physique—provenant à la fois des flux d'investissement publics et privés—évalués à 3 points de pourcentage.



La croissance économique potentielle du Bénin est estimée à 6 % pour 2023–26. Cette estimation s'appuie sur la dynamique des investissements publics et privés envisagée dans le cadre du programme et sur la moyenne historique de la contribution du capital humain à la croissance observée entre 2015 et 2018. Elle reprend également la contribution moyenne de la productivité totale des facteurs enregistrée au cours de la période 2017–19 (0,4 point de pourcentage), ce qui conduirait à une croissance potentielle de 6 %. Les estimations utilisant des tendances alternatives pour la croissance future de la productivité totale des facteurs (50^e et 75^e centiles et la contribution moyenne de la productivité totale des facteurs enregistrée sur la période 2009–19) situent la croissance potentielle dans une fourchette allant de 5,7 % à 6,3 %. Nous supposons en outre que la croissance s'établira à 5,5 % à long terme (au-delà de 2027).

L'estimation de la croissance potentielle est conforme aux estimations obtenues à l'aide du filtre Hodrick-Prescott et de l'approche basée sur la production tendancielle. Ces méthodes placent la croissance dans une fourchette allant de 5,5 à 6,4 %. Ces estimations indiquent que l'économie du Bénin se trouve actuellement en dessous de son potentiel, l'écart de production devrait se refermer en 2023.

1/ Réalisé par Hicham Bennouna (département Afrique).

2/ $Y = AK^\alpha(LH)^{1-\alpha}$ où Y est le PIB réel, A est la productivité totale des facteurs, K est le stock de capital physique calculé selon la méthode de l'inventaire permanent, L est la main-d'œuvre, $H = (1.07)^s$ est le capital humain, s représentant le nombre moyen d'années d'étude d'après Barro et Lee (2010), et α est la part de revenu du capital calibrée à 0,3 (hypothèse communément retenue dans la littérature).

DISCUSSIONS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Les entretiens dans le cadre du programme ont porté sur les moyens de combler les importantes lacunes du Bénin en matière de capital humain et d'infrastructure, tout en préservant la viabilité budgétaire. À court terme, le programme contribuera à répondre aux besoins urgents de financement du pays, ancrer la réforme budgétaire des autorités et soutenir les efforts consentis pour favoriser une reprise économique inclusive tirée par le secteur privé. Les entretiens au titre de l'article IV ont guidé les réformes envisagées dans le cadre du

programme, notamment la réduction de la vulnérabilité du modèle de croissance du Bénin, centré sur le transit, aux développements économiques au Nigéria.

A. Maintenir la stabilité macroéconomique et la viabilité de la dette

14. La politique budgétaire dans le cadre du programme est calibrée avec une certaine flexibilité pour permettre au pays de faire face aux besoins urgents à court terme tout en mettant l'accent sur un assainissement des finances publiques à travers une meilleure mobilisation des recettes à moyen terme et en tenant dûment compte de la capacité d'endettement du Bénin. Tout en offrant la marge de manœuvre nécessaire pour accommoder les besoins urgents et imprévus de dépenses en 2022 (¶ 18–20), le programme budgétaire est calibré de manière à assurer une convergence du solde budgétaire global à 3 % du PIB d'ici 2024 (le critère de convergence actuel de l'UEMOA), avec un ratio intérêts/recettes fiscales plafonné à 19 % comme référence. Ceci correspond à une réduction du solde budgétaire global de 2,8 points de pourcentage du PIB et du solde primaire de 2,1 points de pourcentage au cours des 3 premières années du programme (2022–24). La réduction envisagée du solde budgétaire est jugée réaliste, compte tenu des performances budgétaires du Bénin avant la pandémie (graphique 2 du texte) et de la diminution attendue des dépenses liées à la COVID-19 à mesure que la pandémie s'estompe (tableau 4 du texte). L'atteinte de ces objectifs contribuerait à contenir la dette publique et les niveaux de détresse et à préserver la viabilité de la dette. Cela permettrait également de maintenir le ratio intérêts/recettes fiscales en dessous du seuil critique de 19 % (annexe V) afin de fournir une marge suffisante aux autorités pour emprunter, tout en tenant compte de la capacité d'endettement du Bénin. L'évaluation de la viabilité de la dette indique que le Bénin présente un risque modéré de surendettement extérieur avec une marge limitée d'absorption de chocs (voir l'analyse de la viabilité de la dette).

Assainissement budgétaire crédible à moyen terme

15. L'assainissement budgétaire à moyen terme sera axé autour d'une meilleure mobilisation des recettes pour augmenter le faible ratio recettes fiscales/PIB au Bénin.

- L'augmentation envisagée des recettes fiscales représente 1,9 points de pourcentage de l'ajustement total de 2,8 points de pourcentage du PIB sur la durée du programme. Cette orientation reflète le niveau relativement faible du ratio recettes fiscales/PIB au Bénin (**SIP-II sur la mobilisation des recettes**) et les importants besoins du pays en matière de développement (**SIP-I sur les dépenses publiques en faveur d'une croissance inclusive**).
- Tenant compte des conclusions du **SIP-I**, les dépenses publiques sous le programme devront dépasser leurs niveaux d'avant la pandémie. Ceci devrait être possible grâce (i) à une forte mobilisation des recettes intérieures, (ii) à la priorisation des dépenses, notamment pour créer de l'espace budgétaire nécessaire pour répondre aux dépenses socioéconomiques dans le cadre du plan de réponse des autorités aux défis sécuritaires axé sur une « approche civile » (encadré 3), (iii) aux gains d'efficacité au niveau des investissements publics et (iv) à la réduction quasi-automatique des dépenses liées à la COVID-19 (tableau 4 du texte). Des économies importantes au niveau des charges d'intérêts (0,7 point de pourcentage du PIB) sont prévues à moyen terme grâce à la gestion active de la dette publique (annexe VI).

Tableau 4 du texte. Bénin : contributions à l'assainissement budgétaire, 2020–25
(en pourcentage du PIB)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Cumul	
							Avant Covid-2025 ¹	2022–25
Rééquilibrage global total	-4.2	-1.0	0.2	1.2	1.4	0.0	-0.3	2.8
Total recettes et dons	0.3	-0.2	0.1	0.8	0.5	0.4	2.0	1.7
Réforme fiscale prévue	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	0.5	2.8	1.9
Dons	0.6	-0.8	-0.1	0.3	-0.1	-0.1	0.1	0.0
Autre	-0.2	0.5	-0.2	0.0	0.0	0.0	-0.9	-0.2
Dépenses	-4.5	-0.8	0.1	0.5	0.9	-0.4	-2.5	1.1
Composante risques à la sécurité	0.0	0.0	-0.9	0.2	0.2	0.2	-0.3	-0.3
Dépenses courantes	0.0	0.0	-0.4	0.1	0.1	0.1	-0.2	-0.1
Dépenses en capital	0.0	0.0	-0.5	0.1	0.1	0.1	0.0	-0.2
Dépenses liées à la COVID-19 ²	-1.1	0.6	0.1	0.4	0.0	0.0	0.0	0.5
Transferts	-0.1	0.1	-0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1
Dépenses en capital	-0.6	0.4	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2
Autres dépenses courantes	-0.4	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Riposte des pouvoirs publics à la g	0.0	0.0	-0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Revalorisation salariale	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.2	-0.2
Paieement d'intérêts	-0.4	-0.3	0.4	0.4	-0.1	0.0	0.0	0.7
Autres dépenses	-3.0	-1.1	0.9	-0.4	0.8	-0.6	0.4	0.6
Dépenses courantes	-0.6	0.5	0.7	-0.2	-0.2	-0.2	0.4	-0.1
Dépenses en capital	-2.4	-1.6	0.3	-0.2	1.0	-0.4	0.0	0.7

Pour mémoire :

Mesures politiques supplémentaires en réponse à la guerre en Uk -0.5

1/Ajustement annuel moyen et contributions pour 2017–19.

2/Exclut les mesures « au-dessous de la ligne » totalisant 0,6 points de pourcentage du PIB sur la période 2020–22.

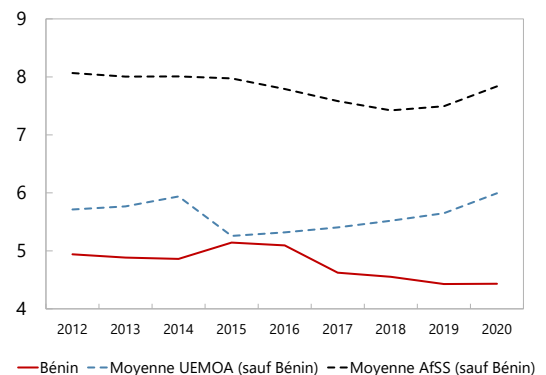
3/Pour des mesures politiques ciblées en réponse à la guerre en Ukraine, sous réserve de la mobilisation d'un soutien budgétaire extérieur

Sources : autorités béninoises ; calculs des services du FMI.

16. L'ajustement budgétaire accommodera la charge de la masse salariale générée par le recrutement de personnel dans le secteur de la santé et de la sécurité et la revalorisation des salaires, tout en préservant la viabilité des finances publiques.

• Les mesures mises en place depuis 2016 pour contrôler les salaires et l'emploi ont permis d'inscrire la masse salariale sur une trajectoire baissière bien en deçà des certains pays comparables en pourcentage du revenu national (graphique 9 du texte). Reconnaisant les revendications syndicales face à l'érosion du pouvoir d'achat, le président a annoncé au début de cette année l'intention du gouvernement de procéder à une « revalorisation » des salaires dans le secteur public et d'augmenter le salaire minimum garanti (la dernière hausse datant de 2014). Le gouvernement, les syndicats et le secteur privé ont récemment convenu d'une augmentation de 30 % du salaire minimum (porté à 52 000 FCFA/mois, soit environ 1 100 dollars par an), et les discussions sont toujours en cours sur l'augmentation des salaires des employés du secteur public.

Graphique 9 du texte. Masse salariale du Bénin par rapport à ses pairs de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne
(en pourcentage du revenu national brut)



Sources : autorités béninoises ; estimations des services du FMI.

Encadré 3. Bénin : « approche civile » des autorités pour faire face aux risques liés à la sécurité

Les autorités ont élaboré une stratégie d'atténuation des risques sécuritaire axée sur une « approche civile ». Ce plan (d'un coût de 662,3 milliards de francs CFA, soit environ 6 % du PIB sur la période 2022–26) vise à renforcer la présence (et l'efficacité) du gouvernement auprès des communautés menacées et améliorer les conditions de vie des populations dans ces zones. Ceci devrait aider à prévenir des conditions socioéconomiques à même de conduire au mécontentement des personnes vulnérables et/ou faciliter le recrutement de jeunes par des groupes terroristes.

Le plan s'articule autour de trois piliers : i) identifier les zones vulnérables ; ii) évaluer et satisfaire les besoins des populations de ces zones ; et iii) promouvoir la cohésion sociale entre les communautés locales. Parmi les initiatives prévues dans le cadre de ce plan figurent : le renforcement des services de renseignement, l'acquisition de matériel militaire, la réhabilitation des pistes rurales et le soutien aux

agriculteurs, la construction de postes de police, l'amélioration de l'accès à l'eau potable et la lutte contre le chômage des jeunes grâce à des programmes de microcrédit et la promotion de l'agriculture. Les dépenses envisagées par ce plan couvrent donc trois types de mesures : sécuritaires, économiques et sociales (tableau 1 du texte), partiellement prises en compte dans l'enveloppe globale des dépenses relatives aux accords au titre du mécanisme élargi de crédit et de la facilité élargie de crédit.

Tableau 1 du texte. Stratégie nationale des autorités face aux risques liés à la sécurité pour la période 2022–26¹
(en milliards de FCFA)

Sécurité	156.9
Réparation et entretien des routes rurales	123.1
Microcrédit pour promouvoir les activités génératrices de	38.3
Promotion de l'agriculture	91.5
Approvisionnement des villages en eau	181.1
Gestion du bétail et des migrations	71.34
Total	662.3

1/ Reflète les dépenses réalisées au titre du plan de sécurité à moyen terme des autorités.

- Outre la revalorisation envisagée des salaires des agents du secteur public, l'ouverture de postes additionnels dans la santé (1 700 en 2023) et dans la sécurité et les forces armées (4 000 en moyenne par an sur 2022–26) pour faire face au manque du personnel viendra augmenter durablement la masse salariale du pays (d'environ 0,1 point de pourcentage du PIB à partir de 2023, après la formation du personnel cette année). Ces coûts sont en partie compensés par les économies pérennes réalisées à la suite de la fermeture récente de 19 ambassades et consulats béninois dans le monde, et grâce au contrôle continu de la masse salariale, avec notamment une réglementation stricte encadrant le remplacement des retraités, et aux efforts en cours pour assainir la masse salariale.
- Les autorités évalueront les résultats de la réforme en cours de la masse salariale, notamment avec l'assistance technique prévue du FMI, pour s'assurer que les salaires des employés du secteur public restent viables et identifier les mesures nécessaires pour garantir l'équité à moyen terme.

17. Le Bénin continuera de suivre une stratégie d'emprunt prudente. Le plan d'emprunt des autorités favorise la préservation de la viabilité de la dette, l'atténuation des risques de refinancement et la maîtrise des coûts d'emprunt (MPEF ¶12). À cet égard, les autorités privilégieront les ressources concessionnelles auprès des donateurs multilatéraux afin de garder sous contrôle du ratio intérêts/recettes fiscales (annexe V).

Flexibilité à court terme : Reporter à 2023 l'assainissement budgétaire pour répondre aux besoins urgents du pays

18. L'ajustement budgétaire envisagé dans la loi de finances initiale de 2022 sera momentanément suspendu pour permettre de répondre aux besoins urgents du pays, conformément à la stratégie budgétaire globale du programme (¶14). Pour atteindre un solde global de 4,5 % du PIB, initialement prévu dans la loi de finances initiale de 2022, il aurait été nécessaire de réduire les dépenses primaires de 1,1 points de pourcentage du PIB. Cependant, plusieurs événements majeurs en dehors du contrôle des autorités se sont produits depuis l'adoption de cette loi de finances par le Parlement en décembre 2021, notamment les effets de contagion des risques sécuritaires dans la région, la persistance de la pandémie et l'érosion du pouvoir d'achat due à la guerre en Ukraine. Ces facteurs imprévus appellent à faire preuve d'une certaine flexibilité à court terme, au vu des bonnes performances enregistrées par le Bénin en matière de responsabilité budgétaire et du risque modéré de surendettement.

19. Le déficit budgétaire prévu pour 2022 serait de ce fait proche de celui de 2021. Compte tenu des nouvelles pressions sur les dépenses, le maintien du déficit budgétaire de 2022 au même niveau que celui de 2021, tout en répondant aux besoins urgents et en préservant les dépenses sociales prioritaires, nécessitera la conservation du rendement prévu des mesures fiscales inscrites dans la loi de finances initiale (0,5 point de pourcentage du PIB) et une reconsidération importante des dépenses prioritaires par rapport aux allocations établies en 2021 (tableau 4 du texte).

20. De ce fait, les autorités adopteront une loi de finances rectificative (MPEF ¶15) visant un déficit global de 5,5 % du PIB pour tenir compte des développements récents.

- L'écart par rapport à la loi de finances initiale (tableaux 2 et 3 du texte) est principalement dû à une augmentation des dépenses pour faire face aux besoins immédiats, notamment l'atténuation des risques sur la sécurité, le recrutement de personnel dans le secteur de la santé et l'augmentation des salaires pour compenser en partie l'érosion du pouvoir d'achat au cours des dernières années (¶16).

Tableau 5 du texte. Bénin : Estimation de la contribution des mesures fiscales de 2022

	En milliards de FCFA	En pourcentage du PIB
Mesures relatives à la politique fiscale	40.3	0.4
Rationalisation des exonérations fiscales (riz, motos, eau/électricité, etc.)	13.3	0.1
Amélioration de l'évaluation des marchandises importées à la douane	7.0	0.1
Réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et taxe professionnelle synthétique	3.8	0.0
Taxes sur les biens et services (dont droits d'accises, taxe sur les jeux de hasard, etc.)	7.5	0.1
Taxes sur le commerce international (tarif extérieur commun de la CEDEAO)	8.7	0.1
Mesures administratives (notamment le recouvrement des arriérés d'impôts)	10	0.1
Total	50.3	0.5

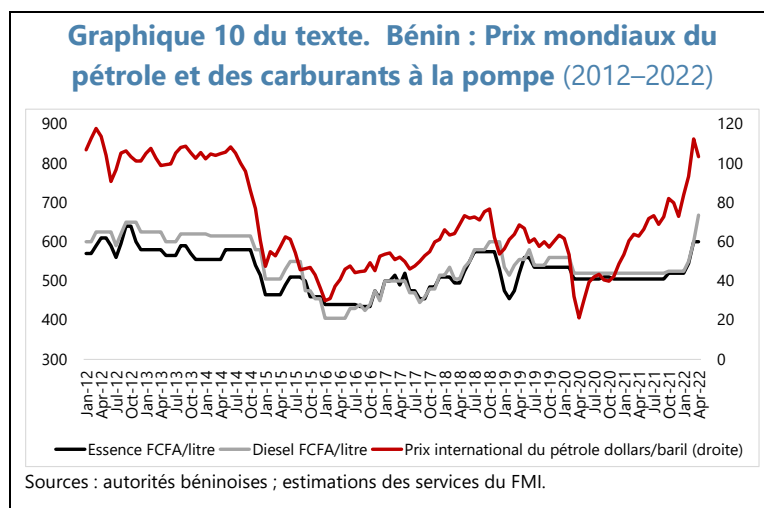
Source : direction générale des impôts et des douanes du Bénin.

- Les dépenses liées à la sécurité sont basées sur le plan de sécurité des autorités (encadré 3). Ce plan implique d'anticiper certaines dépenses en 2022–23 (principalement pour renforcer la présence et l'efficacité de l'État dans les zones vulnérables) et des coûts de recrutement permanents pour combler le manque d'agents dans la police et les forces armées.

21. L'incertitude accrue entourant l'ampleur et la durée de la guerre en Ukraine a compliqué le calibrage de la politique de riposte des autorités.

- Face à l'urgence d'agir pour atténuer les répercussions de l'augmentation des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, les autorités ont adopté le 23 mars une première batterie de mesures, en vigueur jusqu'en juin 2022 dans un premier temps. La plupart de ces mesures n'étaient pas ciblées. Elles comprenaient notamment un gel temporaire des prix des carburants à la pompe (graphique 10 du texte), une subvention des prix des produits alimentaires de base (riz, farine et huile végétale), une interdiction d'exporter certains produits agricoles et un abattement des tarifs du fret. Bien que les subventions aux carburants ne soient pas ciblées, elles peuvent temporairement atténuer le choc de l'augmentation des prix sur les groupes vulnérables en l'absence de filet sociaux bien développés.

- Les autorités vont se tourner désormais vers des mesures de soutien mieux ciblées et efficaces. Dans ce contexte, elles ont encore augmenté le prix du gasoil à la pompe le 20 avril, soit une hausse cumulée de 28 % depuis le début de l'année. Les services du FMI estiment que les économies budgétaires qui en résultent (par rapport à un scénario où aucune hausse ne serait répercutée à la pompe) s'élèvent à environ 0,4 % du PIB (encadré 4). Pour la campagne agricole 2022–23, les autorités prévoient de subventionner les engrais (environ 0,3 point de PIB) afin de freiner la montée de l'insécurité alimentaire observée depuis le début de la pandémie. Les politiques adoptées en réponse à la guerre en Ukraine dans le cadre du programme seront suspendus en 2023. Compte tenu de la hausse des prix à la pompe observée cette année (encadré 4) et des projections des cours mondiaux du pétrole, l'augmentation des subventions aux carburants induite par la guerre en Ukraine devrait se dissiper en 2023.



- Si les autorités parviennent à obtenir un appui budgétaire concessionnel supplémentaire, l'objectif en matière de déficit budgétaire primaire pour fin décembre 2022 sera assoupli jusqu'à une hauteur de 0,5 point de PIB supplémentaire (pour un déficit global de 6 points du PIB) en vue d'accommoder la mise en œuvre de mesures ciblées en réponse à la guerre en Ukraine (PAT 17). Un tel assouplissement ne devrait pas compromettre la stratégie budgétaire à moyen terme, étant donné que les interventions envisagées seraient ponctuelles et aisément réversibles. Les dépenses supplémentaires seraient soutenues par les bonnes pratiques du pays en matière de gestion des finances publiques.

Avis des autorités

22. Les autorités sont d'accord avec le plan d'ajustement budgétaire qui leur permettrait de répondre aux besoins urgents du pays à court terme et d'assurer l'assainissement des finances publiques de manière crédible à moyen terme. Elles restent engagées à se rapprocher des normes de

l'UEMOA et à préserver la viabilité de la dette. Les autorités précisent que les mesures qu'elles mettent en place dans le contexte de la guerre en Ukraine dépendront de l'ampleur et de la durée du conflit, dans le cadre des paramètres du programme appuyé par le FMI.

B. Stimuler la mobilisation des recettes, renforcer la gestion des finances publiques et améliorer l'efficacité des dépenses

23. Le financement des besoins importants du Bénin exige des efforts soutenus en termes de mobilisation des recettes intérieures.

- L'analyse du potentiel fiscal du pays réalisée par les services du FMI indique que l'écart fiscal du Bénin vis-à-vis des pays comparables au sein de l'UEMOA a augmenté pour atteindre environ 3 % du PIB entre 2015 et 2019 (graphique 11 du texte ; **SIP-II**). Les autorités élaboreront une stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme (**repère structurel proposé pour fin septembre 2023**) afin d'optimiser le recouvrement des impôts. Au regard des résultats obtenus par les précédentes réformes de la mobilisation des recettes au Bénin (1990–2021), les réformes qui portent sur l'administration des recettes sont plus efficaces lorsqu'elles sont associées à des réformes de la politique fiscale. Pour augmenter le ratio recettes fiscales/PIB au Bénin, les autorités devraient élargir l'assiette de l'impôt, rationaliser les dépenses fiscales qui ne sont pas subordonnées à un examen des moyens et améliorer de manière cohérente l'administration des recettes (**SIP-II**). La stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme devrait également aboutir à une meilleure coordination entre l'administration fiscale et les douanes, notamment grâce à un meilleur partage des informations.
- Un rapport détaillé sur les dépenses fiscales de 2021 sera annexé au projet de loi de finances 2023 qui sera présenté au Parlement, et une stratégie de rationalisation de ces dépenses au cours de la période 2023–25 sera élaborée (**repère structurel proposé pour fin novembre 2022**). La suppression des dépenses fiscales devrait tenir compte des éventuelles effets distributionnels, y compris le mécanisme de compensation des personnes vulnérables.

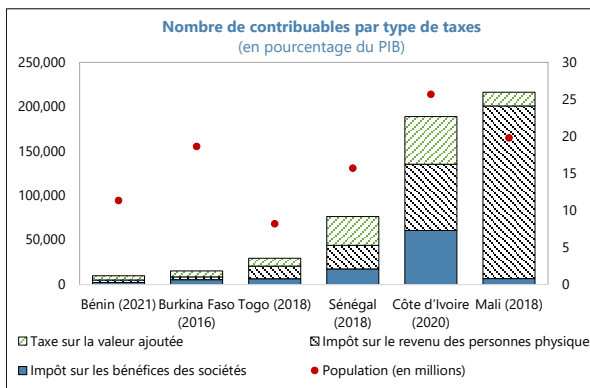
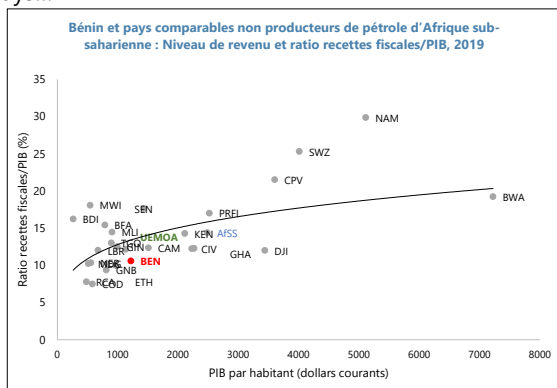
24. Les autorités devront améliorer certains aspects de la gestion des finances publiques pour renforcer la transparence et l'efficacité des dépenses.

- Malgré de bonnes performances obtenues dans plusieurs domaines dans le cadre de l'évaluation de la transparence des finances publiques menée par le FMI en 2021, des améliorations restent nécessaires dans la gestion des risques budgétaires au Bénin. Les autorités vont inclure dans la documentation qui accompagne le projet de loi de finances 2024 une déclaration contenant une analyse quantitative des risques budgétaires dans tous les principaux domaines (**repère structurel proposé pour fin octobre 2023**). Pour mieux gérer les risques budgétaires, il est important de surveiller étroitement les passifs implicites des dispositifs de garantie de crédit et améliorer la diffusion d'informations relatives aux partenariats public-privé (PPP) (MPEF ¶121).

Graphique 11 du texte. Bénin : Performances relatives sur le plan fiscal

Le ratio recettes fiscales/PIB du Bénin est relativement faible par rapport au niveau de développement actuel du pays...

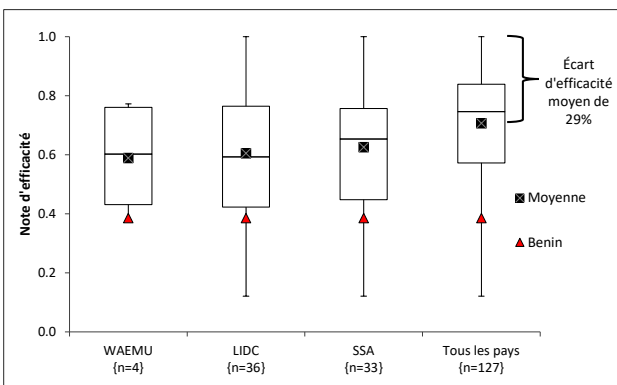
...illustrant l'étroitesse de l'assiette de l'impôt du pays.



Sources : autorités béninoises ; estimations des services du FMI.

- Une meilleure gestion des investissements publics soutiendra les efforts continus des autorités pour développer les infrastructures et générer des gains d'efficacité. Malgré les progrès constatés dans l'évaluation de 2019, l'efficacité des investissements publics est toujours à la traîne par rapport aux pays comparables (graphique 12 du texte). Les autorités publieront tous les critères d'évaluation et de sélection des projets d'investissement majeurs, en plus des études de faisabilité (**repère structurel proposé pour fin décembre 2023**).

Graphique 12 du texte. Bénin : Efficience des dépenses publiques par rapport aux pairs



Source : Évaluation de la gestion des investissements publics du FMI (2019).

- La fixation des prix de l'énergie à leur juste niveau dans le temps permettrait d'améliorer l'efficacité énergétique, garantir la pérennité de la compagnie publique d'électricité et limiter les risques budgétaires. Le gouvernement a adopté au début de l'année 2020 une réforme du tarif de l'électricité qui implique une hausse cumulée des prix de 15 % entre 2020 et 2021. Cependant, la réforme a été suspendue en raison du choc provoqué par la COVID-19 (les subventions y associées ont été explicitement reportées comme mesures de soutien liées à la pandémie). Conscientes du caractère régressif et inefficace des subventions énergétiques, les autorités élaboreront un calendrier pour aligner les prix de l'électricité sur les coûts réels. Elles ont également l'intention de mettre à jour leur mécanisme de tarification des combustibles (MPEF ¶14).

25. L'existence de pratiques solides en matière de gestion des finances publiques, notamment en ce qui a trait à la formulation et l'exécution du budget ainsi que le contrôle et la surveillance, permettra d'appuyer les dépenses de sécurité. Les dépenses de sécurité seront soumises aux procédures

standards de gestion des finances publiques, y compris pour ce qui concerne les pratiques de gestion des investissements publics. Les dépenses engagées au titre de la stratégie de sécurité des autorités seront reflétées de manière transparente dans le budget ; leur programmation figurera dans les budgets des ministères de l'Intérieur et de la Sécurité publique et de la Défense, conformément à la décision des autorités de basculer cette année vers une budgétisation par programme. Des codes des marchés publics distincts et des procédures exceptionnelles de passation de marché s'appliquent actuellement à un certain nombre d'équipements de sécurité comme les armes légères et le matériel informatique. Le versement du solde du personnel militaire est dématérialisé et s'effectue par l'intermédiaire d'un système informatisé, et les membres du personnel de sécurité reçoivent directement leurs salaires dans leurs comptes en banque. Les dépenses de sécurité sont susceptibles de faire l'objet de vérifications par la Cour des comptes ; par ailleurs, le ministère de la Défense a récemment achevé un audit interne concernant l'achat d'armes légères. Les autorités conserveront et consolideront si nécessaire les mesures de sauvegarde existante en matière de gestion des finances publiques qui s'appliquent aux dépenses de sécurité.

Avis des autorités

26. Les autorités considèrent la mobilisation des recettes comme étant la pierre angulaire de leur programme de réformes. Elles se sont engagées à mettre en œuvre les mesures de nature à rationaliser les dépenses fiscales et à élargir l'assiette de l'impôt. Elles mettent en avant les progrès considérables accomplis en matière de transparence et de gestion des finances publiques au cours des dernières années et entendent poursuivre sur la voie de l'amélioration de l'efficacité et de ciblage des dépenses. Tout en étant conscient du coût budgétaire des subventions énergétiques, les autorités soulignent le rôle essentiel du gasoil dans les transports au Bénin (et son impact sur l'inflation), surtout eu égard à la forte dépendance du pays vis-à-vis du commerce de transit (**SIP-III sur les relations économiques formelles et informelles avec le Nigéria**), ainsi que les retombées socioéconomiques positives du transport routier. Elles notent que l'élimination des subventions des prix du gasoil met également en péril les recettes fiscales, en raison du risque de basculement vers les marchés informels (la contrebande est confinée pour le moment à l'essence).

C. Promouvoir l'inclusion

Favoriser l'atteinte des ODD

27. Le capital humain et les infrastructures de base du Bénin continuent de souffrir d'importantes lacunes, en dépit d'une croissance économique robuste enregistrée durant ces dernières années. Les dépenses sociales sont à des niveaux faibles depuis longtemps au Bénin, autant en termes absolus que relatifs (graphique 2 du texte). En conséquence, la situation n'est pas suffisamment satisfaisante sur le plan social (**SIP-I**), comme en témoignent le faible accès aux services publics de base (comme l'eau potable, l'électricité et l'assainissement), et la proportion de la population en situation d'insécurité alimentaire estimée à plus de 40 % à fin avril 2022 (voir la carte thermique du Programme alimentaire mondial¹). D'après les estimations des services du FMI ([note de réflexion 19/03](#) et [document de travail 19/270](#)) les besoins de financement nécessaires pour atteindre les ODD d'ici 2030 dans certains domaines du développement du

¹ <https://hungermap.wfp.org/>.

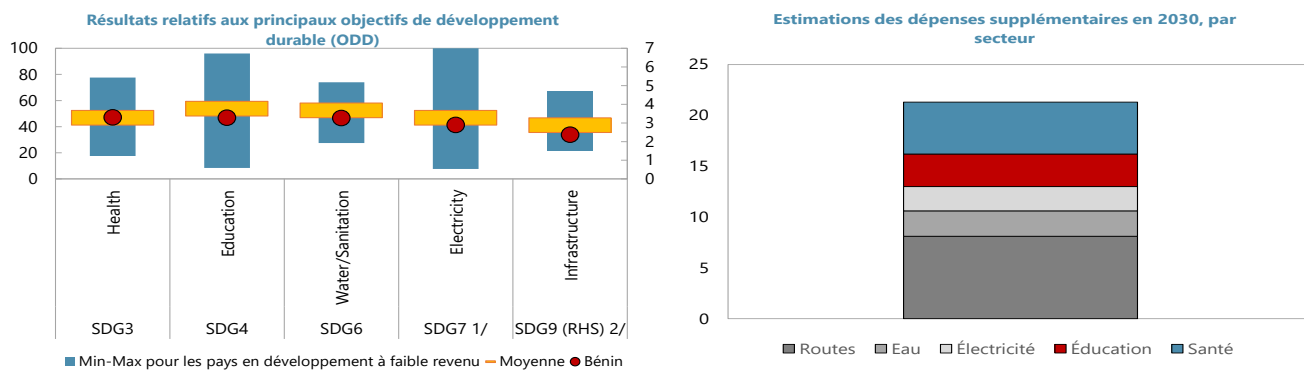
capital humain (santé et éducation) et d'infrastructure (routes, électricité, eau et assainissement) se chiffrent à 21 % du PIB (graphique 13 du texte), en ligne avec les estimations des autorités béninoises.

28. L'adaptation aux changements climatiques est un autre impératif pour le Bénin (annexe VIII).

D'après l'initiative sur l'adaptation au niveau mondial de l'Université de Notre-Dame (ND-GAIN), le Bénin se classe au 12^e rang des pays les plus vulnérables aux chocs climatiques et au 57^e rang des pays les moins préparés pour faire face à leurs conséquences, sur un total de 192 pays. Les autorités se sont dotées d'une politique nationale de gestion des changements climatiques, qui comporte des mesures d'adaptation et d'atténuation.

29. Dans ce contexte, il est nécessaire que le pays inscrive le financement de son développement dans une stratégie holistique qui soit viable sur le plan budgétaire. Étant donné la transition démographique en cours au Bénin, avec un âge médian de 19 ans, l'efficacité des dépenses d'éducation et de santé engagées aujourd'hui permettra au pays de tirer les fruits de son dividende démographique. Par ailleurs, l'atténuation des disparités régionales jouera un rôle essentiel dans l'amélioration de l'efficacité de l'action publique dans les zones vulnérables, conformément à « l'approche civile » suivie par les autorités en matière de réduction des risques sécuritaires. L'outil récemment développé par le FMI pour évaluer le financement des ODD ([FMI 2021](#)) illustre les bienfaits socioéconomiques qui résulteraient d'une mobilisation plus ambitieuse des recettes et d'une plus grande participation du secteur privé. Pour autant, même si ces réformes ambitieuses permettraient d'atténuer les séquelles économiques de la pandémie, le Bénin, à l'instar de beaucoup d'autres pays en développement, a peu de chances d'atteindre ses ODD d'ici 2030. Les simulations effectuées dans le cadre de ce rapport suggèrent qu'une hausse du ratio recettes fiscales/PIB à 25 % d'ici 2029, conjuguée avec une réallocation réaliste des dépenses publiques vers les programmes en lien avec les ODD, pourrait aider à atteindre les ODD à l'horizon 2040.

Graphique 13 du texte. Bénin : Performances relatives de certains indicateurs ODD et estimation des besoins financiers nécessaires pour atteindre les ODD



Sources : calculs des services du FMI fondés sur le Rapport sur le développement durable 2019 (J. Sachs, G. Schmidt-Traub, C. Kroll, G. Lafortune, G. Fuller) ; New York : Bertelsmann Stiftung ; réseau Solutions de développement durable des Nations Unies (SDSN).
 1/ Indicateur : accès à l'électricité (en % de la population).
 2/ Indicateur : qualité des infrastructures.

Source : Sy et Prady (2019), à partir des travaux de Gaspar *et al.* (2019).

Encadré 4. Bénin : transmission partielle des hausses de prix et subventions aux combustibles dans le contexte de la guerre en Ukraine^{1/}

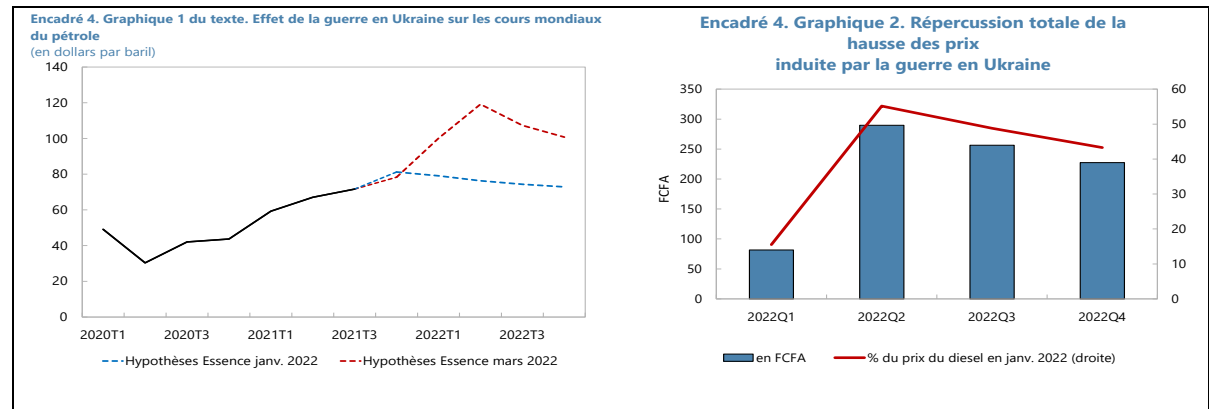
Les autorités béninoises avaient répercuté jusqu'à fin avril 2022 sur les prix à la pompe plus de la moitié de la hausse annuelle attendue des cours mondiaux du pétrole liée aux tensions géopolitiques. Selon les estimations, alors que cette répercussion partielle fait augmenter la facture des subventions aux combustibles de 0,32 % du PIB en 2022 par rapport à un scénario de transmission totale, elle permet au Bénin de réaliser en même temps des économies de 0,42 % du PIB par rapport à un scénario où aucune hausse ne serait répercutée à la pompe.

Tableau 1. Estimation du coût des subventions aux combustibles induites par les tensions géopolitiques (FCFA, sauf indication contraire)

	T1	T2	T3	T4	2022
Sans ajustement de prix					
Subventions liées à la crise	2803	28377	25000	22051	75429
En pourcentage du PIB	0.03	0.27	0.24	0.21	0.74
Après ajustement de prix - 1^{ère} vague					
Subventions liées à la crise	192	20436	17059	14110	51798
Pourcentage du PIB	0.00	0.19	0.16	0.13	0.49
Après ajustement de prix - 2^{ème} vague					
Subventions liées à la crise	192	15835	10435	7486	35365
Pourcentage du PIB	0.0	0.1	0.1	0.1	0.3

1^{ère} vague : augmentation cumulée des prix du diesel et de l'essence de 14,3 % et 15,4 % en février et mars 2022.
 2^{ème} vague : augmentation en avril 2022 du prix du diesel de 11 %.
 1^{ère} vague : hausse cumulée en février-mars 2022 des prix du diesel et de l'essence de 14,3 % et de 15,4 %, respectivement.
 2^{ème} vague : hausse de 11 % des prix du diesel en avril 2022.

La comparaison des projections des cours du pétrole réalisées au titre des *Perspectives de l'économie mondiale* en janvier et en mars 2022 laisse suggérer que la guerre en Ukraine a fait bondir les cours mondiaux du pétrole de 50 % au 1^{er} trimestre 2022 et conduirait à une révision à la hausse de 38 % sur l'ensemble de l'année 2022 (graphique 1). Une répercussion totale de cette hausse des cours du pétrole aurait entraîné une augmentation maximale de 55 % et de 35 % des prix à la pompe respectifs du gasoil et de l'essence au 2^e trimestre, sur la base de la formule de calcul des prix des carburants utilisée par les autorités béninoises^{2/} (graphique 2). Une répercussion totale de cette hausse des cours sur les consommateurs aurait exacerbé les pressions inflationnistes, tandis que l'absence de transmission sur les prix à la pompe aurait fait peser sur le budget un coût de 0,74 % PIB en 2022 (avec des coûts persistents au-delà de 2022 au vu du caractère relativement irréversible des subventions).



Face à cet arbitrage, les autorités béninoises ont ajusté en février et au début du mois de mars 2022 les prix du gasoil et de l'essence d'environ 14,3 % et 15,4 %, respectivement (en hausse cumulée). Ensuite, elles ont annoncé le 23 mars le gel des prix à la pompe jusqu'à fin juin 2022, dans le cadre d'une première batterie de mesures visant à amortir les retombées socioéconomiques relatives à la guerre en Ukraine^{3/}. Cependant, au vu des augmentations ultérieures des cours mondiaux, gouvernement est revenu sur sa décision précédente et a relevé les prix à la pompe du gasoil de 11 % le 20 avril. Cette dernière mesure porte à 28 % la hausse cumulée des prix à la pompe du diesel en 2022 à ce jour, permettant au Bénin d'absorber plus de la moitié de la hausse des cours mondiaux du

pétrole en 2022 selon les hypothèses actuelles des *Perspectives de l'économie mondiale* : la transmission partielle permet en effet des économies budgétaires à hauteur de 0,42 % du PIB par rapport à un scénario sans transmission, et entraîne des coûts budgétaires à hauteur de 0,32 % du PIB par rapport à un scénario de transmission complète de la hausse des cours.

En raison de cette transmission partielle et des subventions aux combustibles préexistantes, ces subventions demeurent significatives (quoique limitée vu que la consommation d'essence par les ménages est majoritairement couverte par l'essence de contrebande en provenance du Nigéria). Bien conscientes du coût élevé de ces subventions sur les finances publiques, les autorités ont prévu de revoir le mécanisme de tarification des prix des combustibles afin de réduire la volatilité des prix à la pompe, tout en préservant de recettes budgétaires (MPEF, ¶14). Elles communiqueront de manière claire au sujet de ces changements et envisageront la mise en place de mécanismes de compensation des plus vulnérables.

1/ Rédigé par Younes Zouhar et Joseph Houessou.

2/ De par sa conception, le mécanisme de tarification des prix (en vigueur depuis 2004) aggraverait la volatilité, dans la mesure où les variations mensuelles des cours mondiaux du pétrole ne sont répercutées à la pompe que lorsque le mode de calcul implique une correction de plus de 4 %, à la hausse comme à la baisse.

3/ Les autorités ont aussi eu recours à une compression des marges bénéficiaires des sociétés de distribution du pétrole.

Renforcer le système de protection sociale

30. Les dépenses de protection sociale demeurent relativement faibles au Bénin, ce qui tient à la fois aux insuffisances des dispositifs de protection sociale et aux choix en matière des politiques publiques.

- Les dépenses consacrées à la protection sociale représentaient en moyenne 1,1 % du PIB par an pendant la période 2018–21, soit moins de la moitié de la moyenne des pays à faible revenu—graphique 2 du texte. Même pendant la pandémie de la COVID-19, les transferts monétaires étaient limités, en raison des difficultés d'identifier les ménages vulnérables et des réserves des autorités quant à l'efficacité de transferts monétaires inconditionnels (¶31).
- Les autorités ont progressivement entamé la mise en œuvre simultanée des quatre composantes de leur principal dispositif de protection sociale, ARCH (*Assurance pour le renforcement du capital humain*) : assurance maladie, formation professionnelle et entrepreneuriat, microcrédit et retraites (annexe VII). En février 2021, les pouvoirs publics ont rendu obligatoire la souscription à l'assurance maladie, et prévoient de la subventionner pour 5,1 millions de personnes pauvres et extrêmement pauvres (plus de 40 % de la population totale) d'ici fin 2023. Cependant, les autorités ont encore des progrès à faire en termes de ciblage des populations vulnérables. D'après les autorités, le coût total de ce dispositif est estimé autour de 183,8 milliards de FCFA (environ 1,8 % du PIB) sur la période 2021–26, dont 10 % sera couverte par le budget public et le reste financé par les partenaires au développement.
- Par ailleurs, les autorités prennent actuellement des mesures en vue d'élargir la couverture du programme national d'alimentation scolaire (administré conjointement avec le Programme Alimentaire Mondial) à l'ensemble des écoles primaires au Bénin. Cela permettrait de nourrir près de 1,3 million d'élèves d'ici fin 2023, soit deux fois plus qu'en 2021.

31. L'achèvement du registre social permettra de cibler de manière plus efficiente les bénéficiaires des aides sociales. À cet égard, les autorités vont 1) finaliser la validation communautaire des ménages

pauvres identifiés durant le premier cycle d'enquête d'approximation des ressources (enregistrement de masse) dans au moins 70 des 77 communes, et 2) publier l'ensemble des données du registre social au niveau communal sur un site web gouvernemental facilement accessible (*repère structurel proposé pour fin juillet 2022*).

Avis des autorités

32. Si les autorités entendent bien favoriser l'inclusion et assurer la protection des plus vulnérables (MPEF, 123), elles émettent des réserves quant à l'efficacité de transferts monétaires inconditionnels. Elles invoquent de possibles « fuites » et rappellent que ces transferts vont à l'encontre d'une approche incitative. Elles sont plus favorables à des dispositifs de nature à faciliter le retour au travail, même si ces derniers peuvent tarder à produire leurs effets, et réaffirment que l'accès aux services publics de base de bonne qualité constitue une manière plus moderne de combattre la pauvreté.

D. Moderniser l'économie et favoriser l'essor du secteur privé

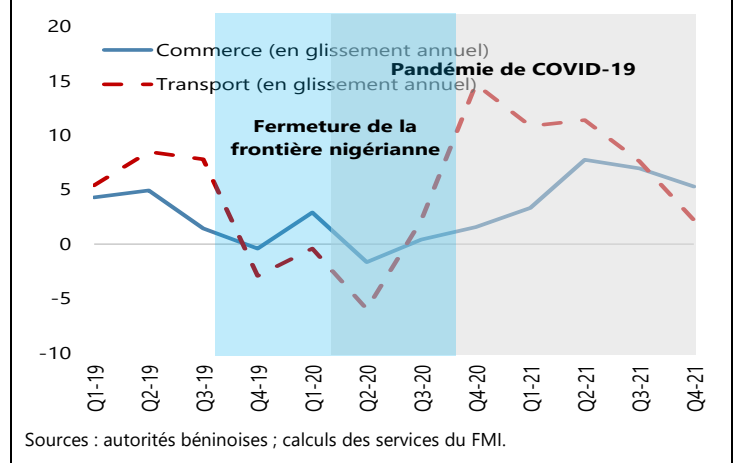
Soutenir l'investissement privé et la transformation économique

33. Favoriser une croissance soutenue nécessite une diversification de l'économie béninoise vers les produits et secteurs à forte valeur ajoutée. L'économie béninoise est fortement tributaire du coton et du commerce de transit à faible valeur ajoutée avec le Nigéria, avec les réexportations représentant plus de 40 % des importations du Bénin. La récente fermeture de la frontière par le Nigéria a davantage mis en exergue les limites du modèle de croissance du Bénin dit « modèle entrepôt », fondé sur le commerce de transit (graphique 14 du texte ; **SIP-III**). Les améliorations logistiques prévues au niveau du port de Cotonou (PAC), notamment la construction d'un nouveau

terminal ainsi que le recours accru aux activités de transit à conteneur, réduiraient la congestion portuaire tout en augmentant la compétitivité du PAC. En s'appuyant sur les solutions digitales pour moderniser les procédures administratives fiscales et douanières, le Bénin pourra ainsi saisir les opportunités qu'offrent les échanges commerciaux avec le Nigéria et tirer parti de l'intégration régionale. La diversification de l'économie et la réduction de la dépendance du modèle de croissance basé sur les activités du transit avec le Nigéria requièrent l'émergence d'un environnement des affaires dans lequel les règles du jeu sont uniformes pour tous les acteurs du marché.

34. La mise en place d'un environnement propice aux affaires permettra d'attirer des investissements directs étrangers et d'accélérer le passage d'une croissance tirée par les investissements publics à une croissance impulsée par le secteur privé. Les services du FMI considèrent que la position extérieure du Bénin correspond globalement aux fondamentaux macroéconomiques et aux politiques souhaitables, mais d'importants goulots d'étranglement demeurent (annexe IV). Pour stimuler les

Graphique 14 du texte. Bénin : Dépendance vis-à-vis du Nigéria



investissements intérieurs et attirer les investissements directs étrangers, il faudra élargir l'accès à l'électricité et aux services financiers, et poursuivre la dématérialisation des services des administrations publiques afin de consolider la cadre réglementaire et favoriser la formalisation de l'économie. La diversification du secteur manufacturier—largement dominé par l'égrenage du coton et la transformation de certains produits agricoles—couplée à une amélioration de la productivité dans les services grâce à la logistique et aux technologies de l'information et de la communication, permettrait de stimuler la croissance à moyen terme. Pour soutenir l'activité économique, il convient de s'appuyer sur les partenaires privés au développement, notamment en faisant un usage prudent des PPP et en encourageant la participation à la nouvelle zone économique spéciale (ZES). Le développement de la ZES devrait minutieusement comptabiliser les pertes de recettes y afférentes et d'éviter des surcharges supplémentaires à l'administration fiscale.

Avis des autorités

35. Les autorités souscrivent globalement à l'évaluation du secteur extérieur par les services du FMI, mais tiennent également à souligner un certain nombre d'observations. Elles font ainsi noter que 1) l'application du modèle EBA-Lite au niveau national au sein de l'union monétaire de l'UEMOA peut comporter des biais dans la mesure où la variable de politique économique liée aux variations des avoirs extérieurs nets ne tient pas compte des avoirs qui ne sont pas ventilés par pays (comme l'or monétaire) ; 2) l'incertitude accrue qui entoure l'ampleur et la durée de la guerre en Ukraine et les séquelles économiques de la COVID-19 aurait tendance à affaiblir le lien entre les prix et les ajustements extérieurs dans un contexte de perturbation des chaînes d'approvisionnement ; 3) les prévisions d'importations de pétrole pâtissent d'un manque de données sur les volumes de consommation de combustible de contrebande. De plus, les autorités prévoient qu'environ la moitié du coût des projets prévus dans le cadre du PAG (2021–26) pourra être financée par l'intermédiaire des PPPs. Elles considèrent que la nouvelle ZES offre de très bonnes perspectives d'investissement privé et de création d'emplois de nature à transformer l'économie béninoise.

Renforcer la gouvernance et la transparence et consolider le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

36. La publication systématique par les autorités contractantes des informations sur les bénéficiaires effectifs et l'audit des dépenses COVID consolideront les avancées récentes dans le domaine des marchés publics. Les autorités ont rendu publiques des informations sur les bénéficiaires ultimes des contrats publics au titre des dépenses COVID (ainsi que la validation des livraisons)², mais cette publication ne repose pas encore sur une base juridique adaptée. Les autorités adopteront une circulaire requérant des autorités contractantes de collecter les informations sur les bénéficiaires effectifs pour les entreprises bénéficiaires des contrats des marchés publics d'une valeur dépassant 10 millions de francs CFA (**repère structurel proposé pour fin juin 2022**) et commenceront la publication régulière et systématique par les autorités contractantes des informations sur les bénéficiaires effectifs sur un site web gouvernemental (**repère structurel proposé pour fin septembre 2022**). La Cour d'Audit a vérifié de manière indépendante les dépenses engagées dans le cadre de la lutte contre la COVID-19 et publié³ l'audit des dépenses sur un site

² [Portail des marchés publics du Bénin \(marches-publics.bj\)](https://portail-des-marches-publics.bj/).

³ https://finances.bj/type_document/finances-publiques/.

web gouvernemental facilement accessible, respectant ainsi l'**action préalable** y afférente au titre du nouveau programme⁴. Les services du FMI donneront suite aux conclusions de l'audit en tant que de besoin.

37. En renforçant la gouvernance et l'État de droit, les autorités ranimeront la confiance dans les institutions. Les mesures arrêtées dans ce sens, notamment pour ce qui concerne la réduction des facteurs de vulnérabilité à la corruption, constituent le premier pilier du Programme d'Action du Gouvernement pour la période 2021–26. Les autorités conduiront et publieront un diagnostic de la gouvernance (**repère structurel proposé pour fin février 2023**) avec l'appui technique du FMI. Ensuite, les autorités et les services du FMI s'entendront sur les recommandations essentielles qui s'inscriront dans la conditionnalité du programme à partir de la deuxième revue.

38. Le Bénin a entamé un programme de réforme d'envergure visant à remédier aux insuffisances de son cadre de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBC/FTP). Le rapport d'évaluation mutuelle réalisé en 2021 par le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA) a recensé plusieurs insuffisances du dispositif LBC/FTP du Bénin. Faute d'agir dans la durée pour y remédier, le Bénin risque de se retrouver sur la liste grise du Groupe d'action financière (GAFI). Les autorités ont donc dressé un plan d'action détaillé afin de consolider le dispositif LBC/FTP. Le Conseil des ministres s'apprête à adopter deux arrêtés ministériels visant à renforcer la surveillance basée sur les risques en matière de LBC/FTP et la mise en œuvre d'un régime de sanctions financières ciblées, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies relatives au terrorisme, au financement du terrorisme et au financement de la prolifération (**repère structurel proposé pour fin juin 2022**).

E. Limiter les séquelles de la pandémie dans le secteur financier

39. Si le système bancaire a bien résisté à la crise jusqu'à présent, les autorités de supervision sont déterminées à ne pas baisser la garde, afin de limiter les séquelles de la pandémie. Le système bancaire demeure bien capitalisé et parvient à entamer la transition, quoique de manière progressive, vers les réformes de Bâle II/III. Malgré la tendance générale à la baisse des créances en souffrance—de 17,7 % en 2019 à 14,9 % en juin 2021 (graphique 4 du texte) — deux établissements bancaires de petite taille représentant moins de 5 % du total des actifs du secteur bancaire, n'ont pas réussi à se conformer aux exigences réglementaires en termes de fonds propres à fin décembre 2021. Les services du FMI se sont assurés auprès de la Commission bancaire de l'UMOA, dont les bureaux sont à Abidjan, que les deux banques en question ne représentaient pas un risque pour la stabilité financière ; il est d'ailleurs prévu qu'elles soient mises en conformité avec les normes prudentielles en vigueur. Les services du FMI ont rappelé la nécessité de resserrer la surveillance des sources de vulnérabilité sectorielle, notamment pour ce qui concerne les effets potentiels de la fin (en décembre 2021) du report de remboursement de prêt à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et de la concentration relativement élevée du crédit sur un petit nombre de clients.

⁴ La publication d'informations concernant les bénéficiaires des contrats publics au titre des dépenses COVID, ainsi que la conduite (et la publication) d'un audit indépendant des dépenses COVID, constituent des engagements pris par les autorités au titre de la facilité de crédit rapide et de l'instrument de financement rapide.

40. Malgré la solidité du système bancaire, l'accès limité aux services financiers demeure un obstacle majeur à l'essor du secteur privé au Bénin, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Dans le cadre de leur plan de riposte contre la COVID-19, les autorités ont mis en place divers dispositifs de nature à encourager le financement des petites et moyennes entreprises, mais il reste à évaluer leurs efficacités. Afin d'élargir l'accès de la population aux services financiers, elles ont également habilité *La Poste du Bénin* à proposer des services bancaires, en tirant parti de son vaste réseau d'agences dans tout le pays, et elles entendent bien s'assurer que ces opérations font l'objet d'une surveillance adéquate. Pour améliorer l'accès aux financements, les autorités vont transposer au niveau national la stratégie régionale d'inclusion financière (adoptée en 2016 par le Conseil des ministres de l'UEMOA), en vue de concevoir une stratégie d'inclusion financière propre au Bénin (*repère structurel pour fin mars 2023*) (MPEF, ¶31).

41. Les mesures permettant d'assouplir les contraintes d'accès au financement doivent également tenir compte des facteurs de vulnérabilité structurels des institutions de microfinance et du risque qu'elles pourraient engendrer au système financier béninois. La capacité des institutions de microfinance à atteindre de très nombreux clients est certes propice à l'inclusion financière, mais elles restent exposées au risque d'asymétrie d'information, alors que les systèmes d'information financière sont inadaptés. Les autorités ont enregistré quelques avancées en formalisant des institutions de microfinance non viables et en rehaussant la qualité du portefeuille de prêts du secteur—faisant baisser la part des créances en souffrance de 8,5 % fin décembre 2017 à 6,1 % fin décembre 2021. La mission a recommandé que les bonnes pratiques de gouvernance et de gestion des risques, ainsi que la formalisation des institutions de microfinance, soient inscrites dans la stratégie nationale d'inclusion financière.

Avis des autorités

42. Les autorités sont déterminées à continuer de renforcer la capacité d'adaptation du secteur financier. Elles ont noté que le système financier semblerait avoir bien tenu le choc de la pandémie de la COVID-19. Néanmoins, elles continueront d'assurer une surveillance vigilante des sources de vulnérabilité pesant sur le secteur, tout en œuvrant à un accès élargi et un recours accru aux services financiers, notamment par l'intermédiaire de *La Poste*. Elles ont également signalé leur intention d'achever les étapes définies par la Commission bancaire de l'UMOA pour veiller à ce que l'ensemble des banques béninoises disposent d'un niveau adéquat de fonds propres. Les autorités ont rappelé le rôle crucial des institutions de microfinance au service de l'inclusion financière et indiqué qu'elles avaient mis en place des plans d'action pour continuer à remédier aux sources de vulnérabilité du secteur.

MODALITES DU PROGRAMME

43. Les services du FMI souscrivent à la demande des autorités concernant un accord pour une durée de 42 mois, au titre à la fois du MEDC et de la FEC, dans le cadre de la politique d'exposition élevée au crédit combiné.

- **Type de programme et durée.** Les autorités béninoises ont demandé à bénéficier d'un programme de longue durée pour appuyer la mise en œuvre de leur Plan National de Développement pour la période 2018–25. L'alignement de la durée du programme sur le calendrier du PND permet non seulement de disposer du temps nécessaire à l'application de réformes d'envergure (p. ex., en s'appuyant sur le prochain diagnostic de la gouvernance), mais facilite également la communication des mesures et des réformes

entreprises au titre du programme. Le programme s’achèvera juste avant les prochaines élections présidentielles, qui sont prévues pour début 2026. En raison du niveau de son revenu national brut, le Bénin est éligible à bénéficier d’un financement mixte : ainsi, le pays peut accéder à la fois aux ressources du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC) et du compte des ressources générales (dans des proportions de 1 pour 2), d’où la proposition d’un accord mixte MEDC/FEC.

- Besoins de financement.** D’après les estimations des services du FMI, les besoins de financement extérieur, après avoir inclus une émission euro-obligataire en 2025, devraient représenter un total de 755 milliards de FCFA sur la période 2022–25, dont 359 milliards de FCFA devraient être financés par des appuis budgétaires de banques multilatérales de développement et de donateurs. Les besoins résiduels de financement, censés être couverts par le programme appuyé par le FMI sont estimés à 396 milliards de FCFA sur la période 2022–25. Ces besoins seraient fortement avancés en 2022–23, eu égard aux pressions à court terme sur le financement de la balance des paiements, notamment du fait de la hausse mondiale des prix du pétrole et des denrées alimentaires liée à la guerre en Ukraine ; ces besoins continueront de se faire sentir à moyen terme, étant donné la nécessité de réduire progressivement la forte dépendance aux combustibles de contrebande importés du Nigéria (**SIP-III**) et au vu de la stagnation des exportations de coton, dont la production s’est stabilisée après avoir presque triplé depuis 2015. Le programme table sur l’hypothèse selon laquelle le pays pourra compter sur un financement solide sur le marché obligataire intérieur régional (environ 430 milliards de FCFA par an entre 2022 et 2024), dont une partie pourrait être remplacée par des émissions obligataires extérieures si les conditions de marché le permettent, et pourvu que cela soit compatible avec la viabilité de la dette et la cible opérationnelle en termes du ratio intérêts/recettes fiscales.
- Niveau d’accès et échelonnement des décaissements et des achats.** Les services du FMI proposent un accès de 484,058 millions de DTS, soit 391 % de la quote-part—161,349 millions de DTS ou 130,33 % de la quote-part au titre de la FEC (fonds fiduciaire RPC) et 322,709 millions de DTS ou 260,67 % de la quote-part au titre du MEDC (CRG)). Étant donné l’encours du crédit accordé par le FMI au Bénin (254,4 % de la quote-part), le niveau d’accès proposé est au-dessus de la limite normale d’accès cumulé combinée, ce qui déclenche la procédure d’exposition élevée au crédit combiné. Les décaissements et achats élevés avancés en début de période (tableau 12) seraient entièrement consacrés à l’appui budgétaire, afin de couvrir des besoins budgétaires étroitement liés aux besoins de financement de la balance des paiements occasionnés par les effets de la guerre en Ukraine, le choc considérable sur les termes de l’échange qui devrait perdurer jusqu’en 2024, et les importations liées aux dépenses urgentes visant à réduire les risques d’insécurité. Ces pressions sur le compte des transactions courantes s’accompagnent de contraintes de financement sur les marchés régional et international, dans un contexte de durcissement des conditions financières mondiales. L’accès proposé est certes élevé quand il est exprimé en pourcentage de la quote-part, mais il ne représente que 3,6 % du PIB nominal du Bénin en 2022 pour un accord de trois ans et demi, soit un niveau proche de la moyenne des programmes normaux donnant accès aux tranches supérieures de crédit conclus ces dernières années, généralement pour une durée plus courte. De plus, l’appel aux ressources du fonds fiduciaire RPC est limité (deux tiers du financement du programme viendraient du CRG), et les limites d’accès normales annuelles et cumulées aux ressources du fonds fiduciaire RPC de 145/435 % de la quote-part seraient respectées pendant toute la durée du programme. Le fait que le Bénin rembourse au FMI, tout au long de la durée du programme, environ 115 % de sa quote-part au titre d’obligations existantes, est de nature à réduire l’exposition nette du FMI à la fin du programme.

- **Assurances financières et répartition des charges.** Le programme est entièrement financé pour les 12 prochains mois, et les perspectives de financement sont positives pour le reste du programme. Le programme bénéficiera d'un appui technique et financier solide de la part des autres partenaires au développement du Bénin. Pour l'année 2022, 177 millions de dollars (sur une enveloppe totale de financement de 698 millions de dollars attendue de la part de la Banque mondiale, de l'Union européenne et de la Banque africaine de développement pour cette année) seront consacrés à l'appui budgétaire, et ce soutien se poursuivra au cours des prochaines années (y compris le financement du programme de vaccination du Bénin par la Banque mondiale, qui représente cette année un montant de 27 millions de dollars). Si le FMI est censé couvrir environ 52 % des besoins de financement extérieur et budgétaire pendant la durée du programme dans le scénario de référence, l'appui budgétaire pourrait augmenter cette année, ce dont le programme tient compte en prévoyant un ajusteur pour 92 millions de dollars supplémentaires à la fin décembre 2022 (¶20). Si cet ajusteur est appliqué, ce qui est probable au vu de l'avancement des négociations entre le Bénin et ses partenaires au développement, la charge incombant au FMI pourrait tomber légèrement en dessous de 50 % du coût total du programme. La charge incombant au FMI est de 61 % en moyenne pour les 18 premiers mois du programme (56 % si l'ajusteur est appliqué), reflétant les décaissements avancés en début de période en raison des besoins immédiats de financement de la balance des paiements ; cette charge diminue nettement par la suite, pour atteindre une moyenne de 36 % pendant les deux dernières années, dans la mesure où l'appui apporté par le FMI au programme permet de mobiliser davantage les ressources auprès de banques multilatérales de développement et de donateurs (tableau 8).

44. Le Bénin remplit les trois critères d'exposition élevée au crédit combiné d'après l'évaluation des services du FMI (annexe I). Un programme conçu dans les limites normales d'accès ne permettrait pas de couvrir certains besoins urgents, ce qui saperait une reprise économique déjà fragile, au risque d'entraîner une baisse des réserves internationales et un ajustement budgétaire brutal. En outre, le renforcement de la présence de l'État dans certaines zones vulnérables s'en trouverait empêché, ce qui pourrait avoir de graves conséquences sur les plans sociale et sécuritaire.

45. La capacité du Bénin à rembourser le FMI devrait demeurer satisfaisante, pourvu que le programme de réformes soit pleinement mis en œuvre et qu'aucun choc majeur n'intervienne. Le total des obligations au titre des prêts existants et à venir culminera à 0,45 % du PIB (2,9 % du total des recettes hors dons et 2,1 % des exportations) en 2029. Si l'encours total des prêts du FMI exprimé en pourcentage du PIB et de la quote-part (qui culminera à 4,7 % du PIB en 2023 et à 549,8 % de la quote-part en 2024) est bien au-dessus de la médiane des accords au titre du fonds fiduciaire RPC donnant accès aux tranches supérieures de crédit, ces deux indicateurs convergeront ensuite progressivement vers les valeurs médianes de l'échantillon. L'ensemble du service de la dette devrait rester élevé pendant la prochaine décennie (environ 2 % du PIB et 14 % des recettes hors dons) et atteindre un maxima en 2026 et 2030. Une mobilisation soutenue des recettes dans le cadre du programme permettrait d'améliorer les projections concernant le service de la dette au Bénin. Le cadrage macroéconomique du programme repose sur des hypothèses prudentes ; pour autant, si l'insécurité venait à s'aggraver, si un choc climatique frappait le pays ou si d'autres risques majeurs se matérialisaient, la consolidation budgétaire souhaitée par les autorités pourrait être remise en question, ainsi que la capacité du pays à rembourser sa dette. Le rôle du FMI en tant que catalyseur du financement supplémentaires par d'autres partenaires permettrait d'atténuer les risques résiduels. Étant donné que le Bénin appartient à l'UEMOA et que ses réserves sont mises en commun (avec celles des autres

membres) auprès de la BCEAO, sa capacité à rembourser le FMI dépend également de celle des autres pays de l'union monétaire.

46. Évaluation des sauvegardes. L'évaluation des sauvegardes de 2018 a conclu que la BCEAO appliquait de solides pratiques de contrôle et réalisait des progrès ; depuis lors, la dernière recommandation en suspens, concernant la nécessité de renforcer la gestion des risques, a été mise en œuvre. Conformément au cycle quadriennal des sauvegardes des banques centrales régionales, une évaluation actualisée de la BCEAO doit avoir lieu en 2022. En outre, puisqu'au moins 25 % des fonds devraient être consacrés au financement budgétaire au titre de l'exposition élevée au crédit combiné, les autorités se sont engagées à se soumettre à une revue des sauvegardes des finances publiques avant la première revue de l'accord.

47. Le programme fera l'objet d'un suivi sous la forme de critères quantitatifs semestriels et de conditionnalités structurelles (tableaux 10 et 11a-b). Les critères de réalisation quantitatifs sur le solde primaire de base de l'administration centrale et le financement intérieur net permettront de s'assurer de la convergence vers la norme de l'UEMOA. Un objectif indicatif sur les recettes fiscales viendra appuyer les mesures prises par les autorités pour mobiliser les recettes et préserver la qualité de l'ajustement. Le programme prévoit un critère de réalisation sur la valeur actualisée des nouveaux emprunts extérieurs ou garantis par l'État (conformément à la politique de plafonds d'endettement du FMI), dont la calibration doit permettre d'éviter de basculer dans une zone de risque élevé de surendettement extérieur. Un objectif indicatif sur les dépenses sociales prioritaires est fixé pour suivre l'amélioration de la situation socioéconomique, objectif fondamental du programme, en s'appuyant sur les dépenses sociales prévues par les autorités et en prenant en compte la disponibilité des données en temps opportun et leur caractère mesurable. Le programme comporte également des critères de réalisation continus portant sur les arriérés de paiements intérieurs et extérieurs. Les conditionnalités structurelles sont alignées sur les principaux objectifs du programme et bénéficient de l'appui de l'assistance technique du FMI (149). Le tableau 10b recense les repères structurels pour les prochaines revues du programme, tandis que les autres réformes importantes envisagées par les autorités figurent dans le MPEF.

48. Plans d'urgence. L'exécution du programme est susceptible de se heurter à certains risques, dont notamment, des dépenses de sécurité plus élevées que prévu, le prolongement de la pandémie de la COVID-19 (affectant les recettes et les dépenses), et le mécontentement social. En présence de pressions à la hausse sur les dépenses, les autorités seront amenées à consentir des efforts supplémentaires d'ajustement ou une priorisation des dépenses. Cela pourrait nécessiter la mise en œuvre de nouvelles mesures fiscales ou ralentir l'exécution de projets non prioritaires financés sur ressources intérieures. En cas de déficits de financement à moyen terme, les autorités devraient recourir à des financements régionaux ou commerciaux, tout en préservant la viabilité de la dette, le cas échéant elles devraient procéder à des ajustements.

49. Mise à disposition de données et développement des capacités. Les données disponibles sont globalement suffisantes pour assurer la surveillance et permettre le suivi du programme. Pour autant, le renforcement continu des capacités institutionnelles permettrait d'améliorer la conception des politiques ainsi que la mise à disposition en temps opportun de données suffisamment précises. Un programme complet de développement des capacités appuiera la mise en œuvre du programme, en particulier pour ce qui concerne le renforcement des statistiques, la gouvernance, la transparence (notamment pour ce qui concerne la publication par les autorités contractantes des informations sur les bénéficiaires effectifs), la

mobilisation des recettes et la gestion de la masse salariale et des finances publiques (annexe IX). L'assistance technique dispensée par le FMI dans plusieurs domaines sera complétée par l'appui technique fourni par les autres institutions financières internationales et donateurs viendra compléter, dont notamment la Banque mondiale pour ce qui concerne le renforcement des dispositifs de protection sociale et le développement du capital humain, et le Programme alimentaire mondial en ce qui a trait au programme national d'alimentation scolaire.

ÉVALUATION PAR LES SERVICES DU FMI

50. **Le Bénin a fait des progrès considérables en matière de gestion macroéconomique au cours des cinq dernières années, mais les chocs intérieurs comme extérieurs risquent d'éroder les gains économiques durement acquis.**

Les sources de vulnérabilité préexistantes sur le plan social sont exacerbées par les répercussions induites par la pandémie de la COVID-19, la détérioration de la situation sécuritaire dans le Nord du pays et le renchérissement du coût de la vie engendrée par les chocs sur les prix des denrées alimentaires et du pétrole en lien avec la guerre en Ukraine. Ces défis nécessitent l'intervention urgente des pouvoirs publics pour prévenir des séquelles socioéconomiques difficilement réversibles.

51. **Dans ce contexte et étant donné que le Bénin a démontré par le passé sa bonne gestion des finances publiques, la politique budgétaire devrait être calibrée de manière flexible pour permettre au pays de faire face aux besoins urgents à court terme.**

Les autorités pourront ainsi reporter l'ajustement budgétaire prévu dans la version initiale du budget 2022, afin de dégager l'espace budgétaire nécessaire aux dépenses visant à atténuer les risques d'insécurité et de limiter les effets de la guerre en Ukraine. Cependant, pour couvrir une partie de ces dépenses imprévues, il sera indispensable de garantir le rendement attendu (un demi-point de pourcentage du PIB) de la batterie de mesures administratives et de politique fiscale inscrit au budget initial pour l'année 2022. En outre, les autorités doivent continuer d'affiner les mesures qu'elles mettent en œuvre pour contrer les répercussions socioéconomiques de la guerre en Ukraine, notamment en substituant aux subventions généralisées des mesures mieux ciblées et plus efficaces pour soutenir la population. Il importe également de garantir la transparence des mesures qui s'imposent en matière de sécurité.

52. **À partir de l'année prochaine, il sera indispensable de basculer à un assainissement budgétaire qui soit basé sur une meilleure mobilisation des recettes fiscales afin de tirer parti du potentiel fiscal du Bénin et créer l'espace budgétaire nécessaire pour répondre aux besoins importants en matière de développement et de sécurité, tout en préservant la viabilité de la dette.**

Le Bénin présente un risque de surendettement extérieur modéré. La stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme prévue par les autorités doit viser à élargir l'assiette de l'impôt, rationaliser les dépenses fiscales et améliorer l'efficacité du système fiscal, notamment en poursuivant sur la voie de la digitalisation. Les autorités doivent chiffrer leur réforme en cours de la masse salariale pour s'assurer que la rémunération des fonctionnaires reste viable en dépit des pressions à la hausse liées aux recrutements dans la santé, la police et les forces armées et à la revalorisation en cours des salaires des employés du secteur public.

53. **Il est crucial que les pouvoirs publics continuent à œuvrer à une meilleure gestion des finances publiques pour améliorer la transparence et l'efficacité des dépenses.**

Les services du FMI encouragent

les autorités béninoises à améliorer la transparence de la gestion des risques budgétaires en publiant une analyse quantitative de ces risques. De nouvelles améliorations de la gestion des investissements publics favoriseront l'essor des infrastructures et engendreront des gains d'efficacité, notamment en rendant obligatoire la publication des critères d'évaluation et de sélection des projets d'envergure, y compris les études de faisabilité.

54. L'amélioration de la gouvernance et de la transparence et le renforcement du dispositif de LBC/FTP consolideront les fondements institutionnels d'une croissance inclusive tirée par le secteur privé. La publication systématique des informations sur les bénéficiaires effectifs des marchés publics consolidera les avancées récentes dans la transparence des marchés publics. Le diagnostic de gouvernance prévu par les autorités avec l'appui du FMI permettra d'identifier des mesures essentielles de nature à améliorer la gestion des affaires publiques et le respect des règles de droit. Les services du FMI encouragent les autorités à poursuivre leur vaste plan de réforme visant à corriger les insuffisances du dispositif de LBC/FTP au Bénin, notamment en adoptant des dispositions législatives permettant de renforcer la surveillance basée sur les risques en matière de LBC/FTP et de mettre en œuvre un régime de sanctions financières ciblées.

55. Pour favoriser l'inclusion, il est nécessaire d'adopter une approche globale de développement et viable sur le plan budgétaire et renforcer la protection sociale. L'atténuation des disparités régionales est essentielle pour l'atteinte des objectifs de développement. Dans ce contexte, les projets d'amélioration de l'accès aux services publics de base dans les zones vulnérables aux risques d'insécurité sont indispensables, conformément à « l'approche civile » suivie par les autorités en matière de lutte contre les menaces à la sécurité publique. L'achèvement du registre social contribuera à renforcer les dispositifs de protection sociale en assurant un meilleur ciblage des aides à l'avenir.

56. L'avènement d'une croissance durable tirée par le secteur privé nécessitera la diversification de l'économie à travers le soutien de l'investissement privé et la transformation économique. La position extérieure du Bénin correspond globalement aux fondamentaux macroéconomiques et aux politiques souhaitables. L'amélioration continue de la compétitivité du port de Cotonou permettra de saisir davantage les opportunités d'échanges commerciaux. Cela doit aller de pair avec des mesures destinées à améliorer l'environnement général des affaires et à favoriser les investissements privés, afin de réduire progressivement la dépendance du modèle de croissance du Bénin basé sur les activités du transit avec le Nigéria. Pour y parvenir, les autorités peuvent s'appuyer sur les solutions digitales, élargir l'accès aux services publics et à la finance, et uniformiser les règles du jeu pour tous les acteurs de la ZES. Un cadre solide en matière de PPP pourrait favoriser la participation du secteur privé au financement du développement et à la ZES. En parallèle, il conviendra de surveiller le rapport coût-efficacité des incitations fiscales en lien avec la ZES, d'éviter des surcharges supplémentaires à l'administration fiscale et de suivre de près les risques associés aux PPP.

57. Si le système bancaire semble avoir bien résisté à de multiples chocs jusqu'à présent, les autorités de supervision ne doivent pas baisser la garde, afin de limiter les séquelles de la pandémie. Les services du FMI encouragent les autorités à accélérer les réformes visant à préserver la stabilité du secteur bancaire, et à rapidement donner suite aux recommandations de la commission bancaire de l'UMOA concernant la nécessité de mettre en conformité avec les normes prudentielles en vigueur les deux établissements bancaires de petite taille qui présentent des niveaux de fonds propres insuffisants. Il est

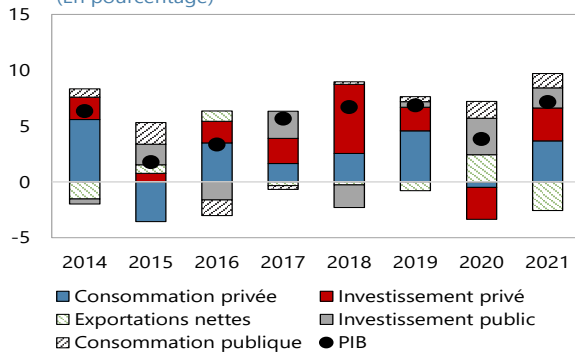
possible d'élargir l'accès aux services financiers en mettant en œuvre une stratégie nationale d'inclusion financière et en assainissant le secteur des institutions de microfinance par la fermeture des établissements non viables.

58. Dans ce contexte, les services du FMI souscrivent à la demande des autorités concernant un accord au titre du MEDC et de la FEC dans le cadre de la politique d'exposition élevée au crédit combiné, afin de permettre au Bénin de faire face aux besoins urgents de financement et de soutenir la mise en œuvre de son Plan National de Développement. Le programme devrait faciliter la mobilisation de financements supplémentaires auprès des autres partenaires au développement du Bénin, et sera renforcé par la mise en œuvre d'un programme complet de développement des capacités visant à faciliter des réformes d'envergure.

Graphique 1. Bénin : évolution récente de la situation économique, 2012–21

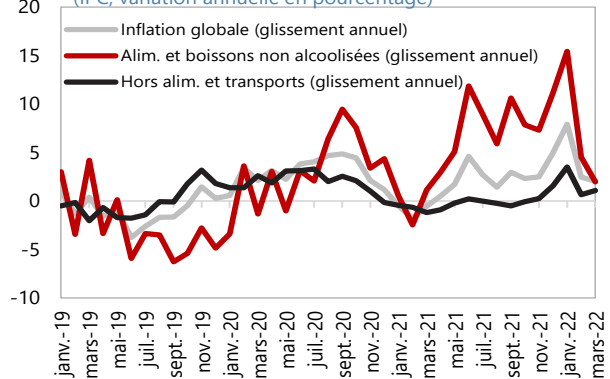
L'augmentation du niveau des investissements publics a contribué à compenser l'effondrement de la demande privée (et notamment de l'investissement privé) en 2020.

Décomposition de la croissance
(En pourcentage)



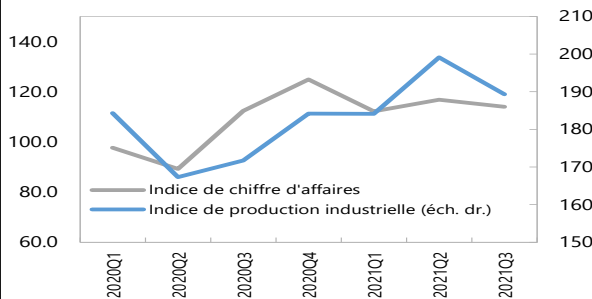
L'inflation des prix des denrées alimentaires s'est nettement accélérée en 2021, mais l'inflation globale est restée modérée.

Inflation
(IPC, variation annuelle en pourcentage)



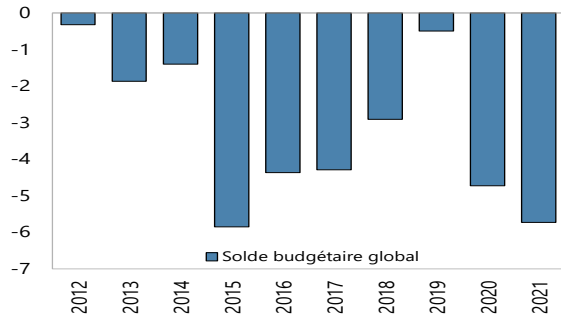
Les indicateurs à haute fréq. des derniers trimestres sont stables.

Activité économique
(Cumulée, trimestrielle)



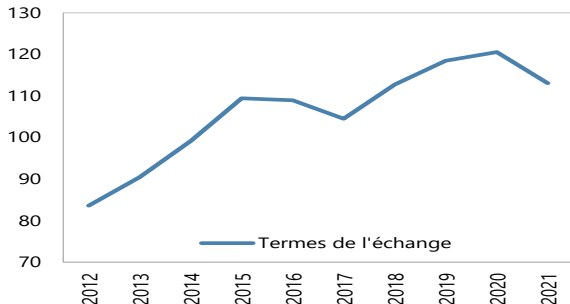
Le déficit budgétaire s'est creusé encore davantage en 2021, dans un contexte de pandémie persistante.

Solde budgétaire global
(En pourcentage du PIB, dons compris)



Les termes de l'échange se sont détériorés en 2021...

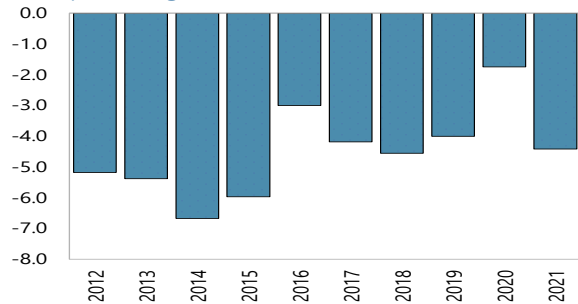
Termes de l'échange
(Total)



Source :

... ce qui, d'après les estimations, a entraîné un creusement du déficit courant.

Solde courant
(En pourcentage du PIB)



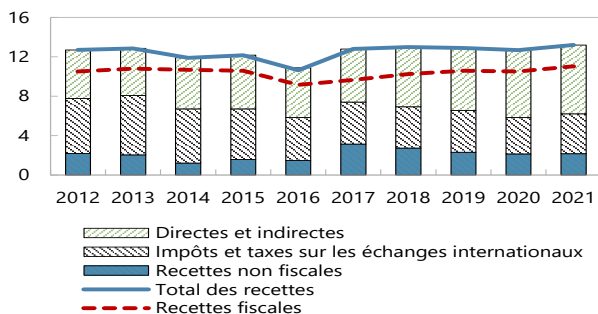
autorités béninoises ; projections des services du FMI.

Graphique 2. Bénin : évolution budgétaire, 2012–21

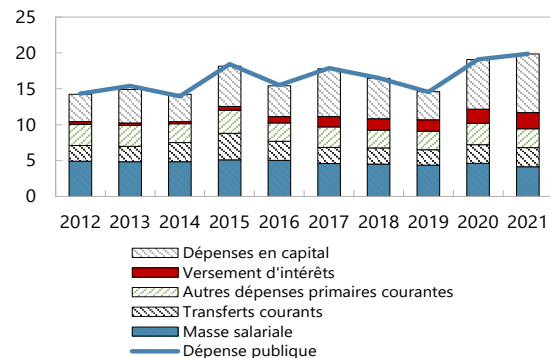
Les impôts et taxes directs et indirects ont bien résisté à la situation engendrée par la COVID-19, tandis que la fermeture de la frontière avec le Nigéria a fait chuter le montant des impôts et taxes frappant les échanges internationaux.

Les dépenses courantes et les dépenses en capital ont augmenté, pour répondre aux besoins engendrés par la pandémie et pour combler les lacunes du pays en matière d'infrastructures, respectivement...

Recettes
(En pourcentage du PIB)



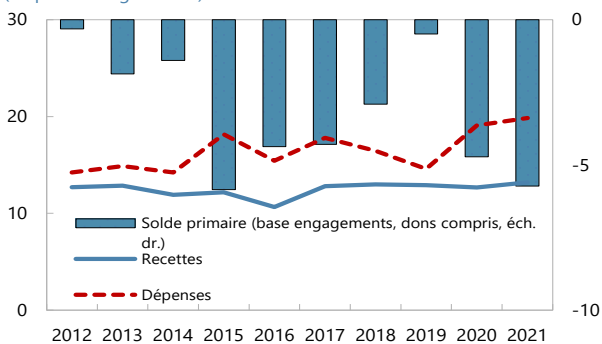
Dépenses
(En pourcentage du PIB)



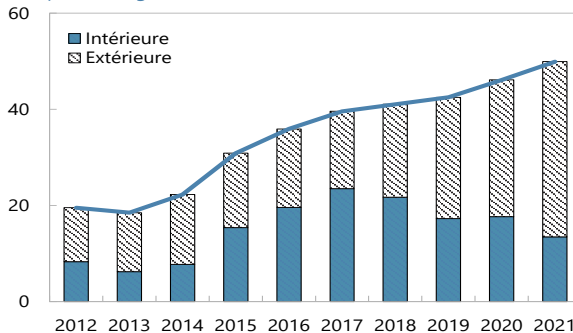
... ce qui a provoqué un creusement du déficit budgétaire en 2020–21...

... et une augmentation de la dette publique.

Déficit budgétaire global
(En pourcentage du PIB)



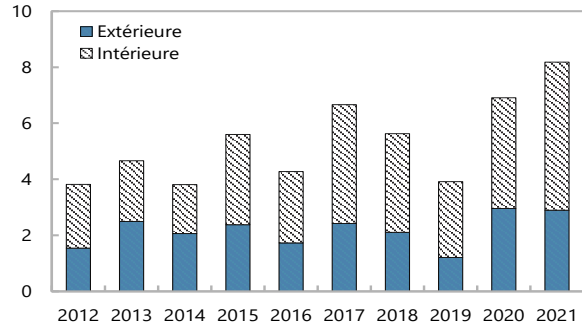
Dette publique totale
(En pourcentage du PIB)



L'augmentation des dépenses en capital en 2020–21 a été principalement financée sur ressources intérieures...

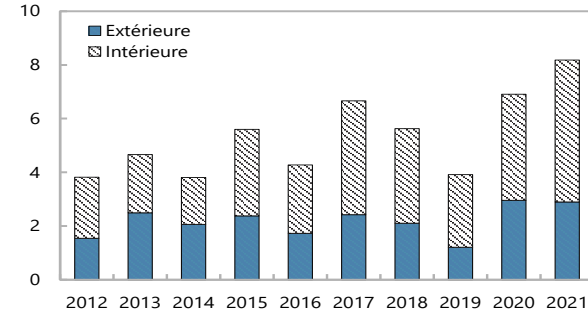
... tandis que les déficits ont été principalement financés sur ressources extérieures, notamment par une aide d'urgence et par d'importantes émissions d'euro-obligations en 2021.

Dépenses en capital par source de financement
(En pourcentage du PIB)



Source :

Dépenses en capital par source de financement
(En pourcentage du PIB)

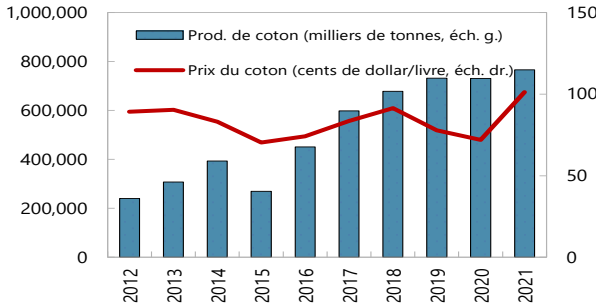


autorités béninoises ; projections des services du FMI.

Graphique 3. Bénin : évolution des secteurs réel et extérieur, 2012–21

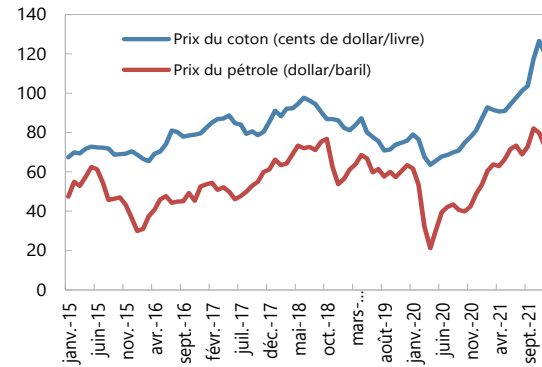
La production de coton s'est aplatie, après une croissance exceptionnelle au cours des dernières années...

Production de coton et prix



... et les cours mondiaux ont augmenté jusqu'à des niveaux jamais atteints depuis des années...

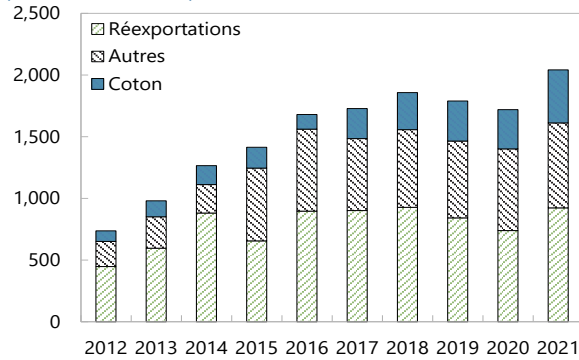
Prix internationaux du coton et du pétrole



... ce qui a fait augmenter les recettes tirées de l'exportation du coton.

Composition des exportations

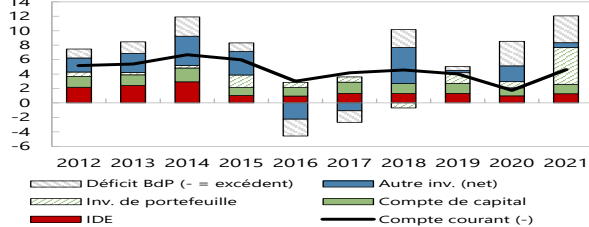
(En milliards de FCFA)



... ce qui a eu pour effet de creuser le déficit courant en 2021 par rapport à 2020, quand les approvisionnements étaient particulièrement désorganisés.

Sources de financement

(En pourcentage du PIB)

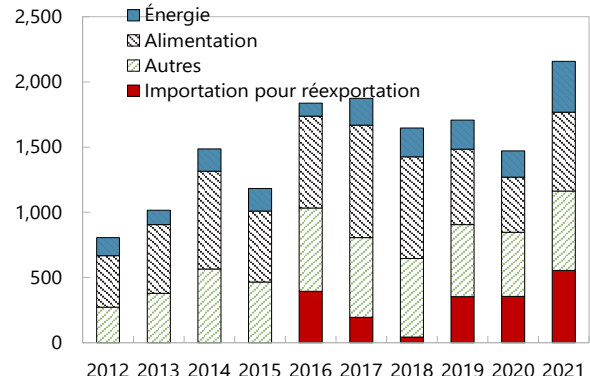


Source : autorités béninoises ; projections des services du FMI.

D'après les estimations, les importations ont augmenté en 2021, en partie à cause du niveau élevé des prix de l'alimentation et de l'énergie...

Composition des importations

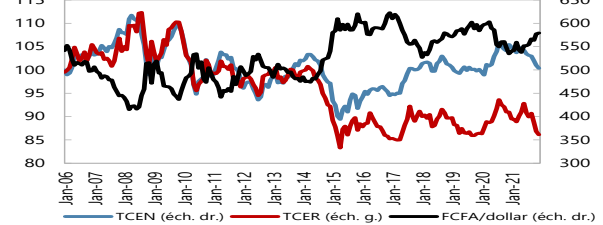
(En milliards de FCFA)



Le franc CFA s'est déprécié par rapport au dollar en 2021, après un épisode d'appréciation au lendemain de la COVID-19.

Taux de change

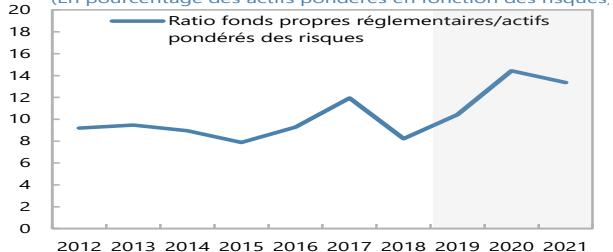
(2010=100)



Graphique 4. Bénin : évolution du secteur financier, 2012–21

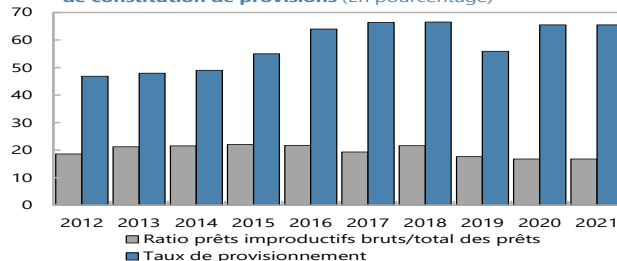
Le système bancaire demeure bien capitalisé, à l'exception de deux établissements de taille modeste.

Ratio de fonds propres
(En pourcentage des actifs pondérés en fonction des risques;



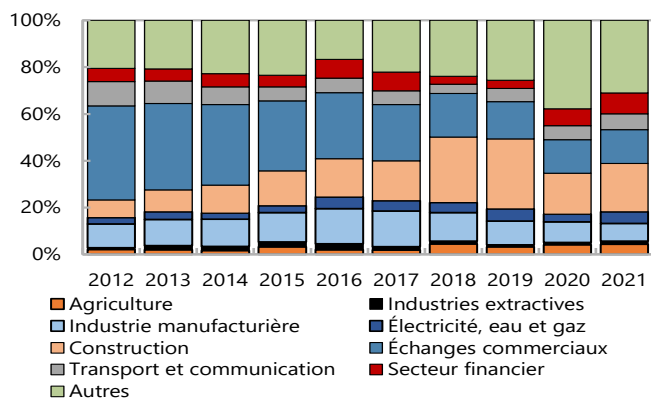
Il ne semble pas que la qualité du portefeuille de crédit soit détériorée pendant la pandémie, et le niveau de provisionnement demeure élevé.

Ratio prêts improductifs bruts/total des prêts et taux de constitution de provisions (En pourcentage)



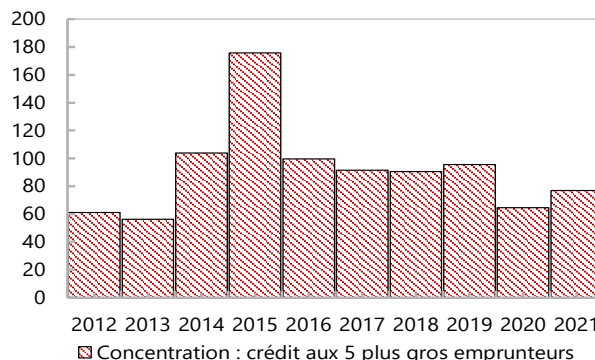
Après une contraction en 2020, le crédit au secteur de la construction a amorcé un redressement en 2021.

Crédit par secteur d'activité
(En pourcentage)



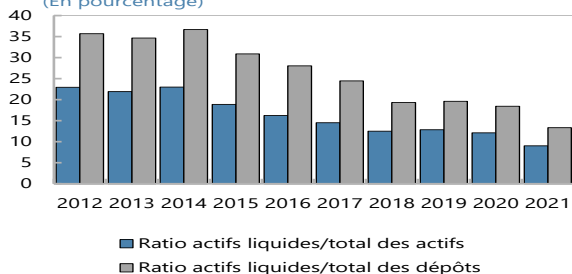
La concentration des prêts restait élevée en 2021...

Composition et qualité des actifs



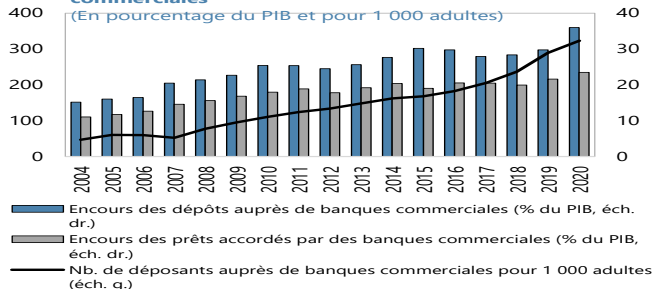
... et la baisse tendancielle des ratios de liquidité se poursuit.

Part des actifs liquides dans le total des actifs/dépôts
(En pourcentage)



Il n'y a eu aucune amélioration significative sur le plan de l'accès au système bancaire et de l'utilisation des services bancaires au cours des dernières années.

Composition des dépôts et des prêts des banques commerciales
(En pourcentage du PIB et pour 1 000 adultes)



Source : autorités béninoises ; projections des services du FMI.

Tableau 1. Bénin : principaux indicateurs économiques et financiers, 2019–27

	2019	2020	2021		2022		2023	2024	2025	2026	2027
	Est.		FCR/IFR	Proj.	FCR/IFR	Proj.	Projections				
Revenu national et prix	(variation annuelle en %)										
PIB réel par habitant	3.9	1.0	...	4.2	...	2.8	3.3	3.1	3.1	3.1	3.1
PIB réel	6.9	3.8	5.0	7.2	6.0	5.7	6.2	6.0	6.0	6.0	6.0
PIB nominal	6.5	6.8	6.5	8.9	7.9	10.8	7.3	7.5	8.1	8.1	8.1
Déflateur du PIB	-0.3	2.9	1.4	1.6	1.8	4.9	1.0	1.5	2.0	2.0	2.0
Indice des prix à la consommation (moyenne)	-0.9	3.0	2.0	1.7	2.0	5.0	1.8	2.0	2.0	2.0	2.0
Indice des prix à la consommation (fin de période)	0.3	1.2	2.0	1.7	2.0	5.0	1.8	2.0	2.0	2.0	2.0
Secteur extérieur											
Termes de l'échange (- = détérioration)	5.1	1.8	-2.5	-6.2	-0.6	-2.7	-2.3	-0.8	1.4	1.0	0.6
Taux de change effectif réel (- = dépréciation)	-3.1	3.7	...	-0.697	...	...	...	...	...	...	...
Monnaie et crédit											
crédit au secteur privé	11.9	-5.7	4.2	9.2	9.4	5.6	10.3	14.3	...	...	...
Monnaie au sens large (M2)	6.0	17.3	6.5	16.4	7.9	10.8	7.3	7.5	...	...	...
Finances de l'administration centrale	(en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)										
Total des recettes	12.9	12.7	11.6	13.2	12.1	13.4	13.9	14.4	14.9	15.3	15.7
<i>dont: recettes fiscales</i>	10.6	10.5	9.7	11.0	10.2	11.5	12.0	12.5	13.0	13.3	13.6
Dons	1.2	1.7	1.2	0.9	1.0	0.8	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9
Total des dépenses et prêts nets	14.6	19.1	17.2	19.9	16.1	19.8	19.3	18.4	18.8	19.1	19.5
Solde budgétaire global (base engagements, dons compris)	-0.5	-4.7	-4.5	-5.7	-3.0	-5.5	-4.3	-2.9	-2.9	-2.9	-2.9
Solde global (base caisse, dons compris)	-0.6	-4.2	-4.7	-5.6	-3.2	-5.6	-4.4	-3.0	-3.0	-3.0	-3.0
Financement intérieur net	-3.6	1.7	3.8	-3.9	2.0	1.8	1.3	0.8	-1.1	1.3	1.0
Financement extérieur net	4.2	2.4	0.9	9.5	1.1	2.2	2.0	1.7	3.8	1.6	2.0
Secteur extérieur											
Solde des biens et services	-5.0	-2.8	-4.5	-4.7	-4.6	-6.9	-6.4	-5.4	-5.7	-5.3	-5.0
Exportations de biens et services	24.9	22.4	21.7	24.0	23.3	25.3	23.9	23.0	22.8	22.6	22.4
Importations de biens et services	-29.9	-25.1	-26.2	-28.7	-27.9	-32.2	-30.3	-28.5	-28.5	-27.9	-27.5
Solde courant, y compris transferts officiels	-4.0	-1.7	-3.9	-4.4	-4.1	-6.2	-5.7	-4.6	-5.0	-4.5	-4.1
Balance des paiements globale	0.5	3.4	-0.3	3.7	0.1	-1.6	-1.1	-0.4	1.3	-0.3	0.5
Dettes publiques (fin de période)											
Dettes publiques totales	41.2	46.1	45.4	49.9	44.5	51.6	52.0	50.7	49.2	47.9	46.9
Dettes publiques extérieures	25.3	28.4	24.7	36.5	24.5	37.5	37.6	36.8	37.8	36.2	34.7
Dettes publiques intérieures	16.0	17.7	20.7	13.5	20.0	14.1	14.4	13.9	11.3	11.8	12.2
Pour mémoire											
PIB nominal (en milliards de FCFA)	8,432	9,009	9,383.8	9,810	10,128.2	10,873	11,670	12,545	13,561	14,664	15,851
PIB nominal (en milliards de dollars)	14.4	15.7	17.6	17.7	...	...	...	...	...	...	...
PIB nominal par habitant (dollars)	1,218.3	1,290.5	1,408.7	1,417.4	...	...	...	...	...	...	...
Taux de change vis-à-vis du dollar (moyenne)	585.9	574.8	533.4	554.2	...	...	...	...	...	...	...
Prix international du coton (indice Cotlook A, en cents américains par livre)	77.9	71.9	72.2	101.2	72.2	127.7	101.7	88.5	88.5	88.5	88.5
Prix international du pétrole (en dollars par baril)	61.4	41.3	46.7	69.1	48.1	106.8	92.6	84.2	78.5	74.7	72.5

Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services du FMI.

Tableau 2. Bénin : Opérations consolidées de l'administration centrale, 2019–27
(en milliards de francs CFA)

	2019	2020	2021		2022		2023	2024	2025	2026	2027	
			Est.	FCR/IFR	Est.	FCR/IFR	Loi de finances	Proj.	Projections			
Total des recettes et dons	1,185.7	1,296.3	1,195.2	1,387.7	1,323.4	1,518.4	1,550.5	1,752.2	1,940.0	2,151.5	2,377.7	2,625.7
Total des recettes	1,088.0	1,142.1	1,086.7	1,295.7	1,223.5	1,430.1	1,458.5	1,623.8	1,808.3	2,022.6	2,238.4	2,483.1
Recettes fiscales	893.3	947.8	907.0	1,082.3	1,029.6	1,217.0	1,245.4	1,395.0	1,562.4	1,756.8	1,950.9	2,156.5
Taxes sur le commerce international	358.0	331.5	344.7	397.4	392.3	490.0	464.8	528.0	592.7	667.9	744.2	828.2
Impôts directs et indirects	535.3	616.3	562.3	684.9	637.2	727.0	780.6	867.0	969.7	1,088.9	1,206.8	1,328.3
Recettes non fiscales	194.8	194.2	179.7	213.4	194.0	213.1	228.8	245.9	265.9	287.5	326.6	
Dons	97.7	154.2	108.5	92.0	99.9	88.3	92.0	128.4	131.7	128.8	139.3	142.7
Dons-projet	66.8	46.9	74.4	54.6	84.2	72.6	54.6	81.7	81.5	88.1	95.3	95.1
Dons budgétaires	30.8	107.3	34.1	37.4	15.7	15.7	37.4	46.7	50.2	40.7	44.0	47.6
Total des dépenses et prêts nets	1,227.3	1,719.9	1,617.5	1,949.4	1,627.3	1,999.304	2,153.7	2,254.0	2,303.8	2,544.7	2,803.0	3,085.4
Dépenses courantes	900.8	1,095.6	1,155.5	1,145.1	1,123.2	1,173.9	1,248.2	1,291.4	1,415.3	1,538.1	1,680.5	1,883.2
Dépenses primaires courantes	766.2	919.4	934.7	925.2	919.3	968.9	1,043.3	1,114.2	1,214.2	1,325.8	1,450.6	1,643.8
Masse salariale ²	369.7	416.5	411.6	407.8	448.2	426.8	473.8	522.5	569.0	620.4	656.8	710.0
Pensions et bourses	90.5	92.9	111.0	90.5	121.1	113.0	116.2	120.4	125.6	129.8	130.6	201.1
Transferts courants	180.9	233.0	238.1	259.2	219.1	249.6	257.9	282.7	316.4	355.6	413.9	463.2
Dépenses pour biens et services	125.1	176.9	174.0	167.6	131.0	179.5	195.3	188.6	203.2	220.0	249.3	269.5
Intérêt	134.6	176.3	220.8	219.9	203.8	204.9	204.9	177.2	201.2	212.3	230.0	239.4
Dettes intérieures	106.8	105.7	141.0	153.1	152.9	110.8	103.9	75.6	91.9	97.7	92.5	97.1
Dettes extérieures	27.8	70.6	79.8	66.8	51.0	94.2	101.1	101.6	109.2	114.6	137.5	142.4
Dépenses en capital	330.4	622.4	462.0	802.6	504.1	825.4	905.5	962.6	888.5	1,006.7	1,122.4	1,202.2
Financées sur ressources intérieures	228.3	356.4	241.0	519.0	260.2	530.1	539.7	572.8	475.8	560.5	660.5	710.8
Financées sur ressources extérieures	102.1	266.0	221.0	283.7	243.9	295.3	365.8	389.8	412.7	446.2	461.9	491.4
Prêts nets	-3.9	1.8	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde budgétaire global (base ordonnancements, dons compris)	-41.6	-423.6	-422.3	-561.7	-303.8	-480.9	-603.1	-501.8	-363.8	-393.3	-425.3	-459.7
Solde primaire ⁴	-4.6	-401.5	-310.0	-433.8	-199.9	-364.2	-490.2	-452.9	-294.4	-309.8	-334.6	-362.9
Solde primaire de base ⁵	93.5	-133.7	-89.0	-148.5	44.0	-68.9	-124.4	-63.2	118.4	136.3	127.3	128.5
Variation des arriérés	0.0	0.0	-16.4	0.0	-16.4	0.0	-10.0	-10.0	-10.0	-10.0	-10.0	-10.0
Dettes extérieures	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dettes intérieures (nette)	0.0	0.0	-16.4	0.0	-16.4	0.0	-10.0	-10.0	-10.0	-10.0	-10.0	-10.0
dont : variation nette du stock d'arriérés	19.1	0.0	-6.4	0.0	-6.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Flottement	-7.3	48.7	0.0	15.3	0.0	-2.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde global (base caisse, dons compris)	-48.9	-374.9	-438.6	-546.4	-320.2	-483.3	-613.1	-511.8	-373.8	-403.3	-435.3	-469.7
Financement	48.9	374.9	438.6	546.4	320.2	483.3	435.5	387.2	323.0	360.5	435.3	469.7
Financement intérieur	-302.9	156.4	356.9	-380.8	204.4	331.5	194.7	151.2	106.1	-148.2	197.3	159.1
Financement bancaire	-14.0	259.4	178.3	-123.4	143.7	49.0	115.1	63.7	12.0	-250.0	87.3	40.2
Utilisation nette des ressources du FMI	14.5	168.1	-5.7	94.2	-6.9	-7.3	-5.7	-8.7	-44.8	-56.5	-41.6	-60.8
Décaissements	25.7	171.3	0.0	94.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Remboursements	-11.2	-3.2	-5.7	0.0	-6.9	-7.3	-5.7	-8.7	-44.8	-56.5	-41.6	-60.8
Autres ⁶	-6.8	91.2	184.0	-217.6	150.5	56.3	120.8	72.3	56.8	-193.4	128.9	101.0
Financement non bancaire et financement régional ⁷	-310.6	-103.0	178.6	-257.4	60.8	282.5	79.5	87.5	94.1	101.7	110.0	118.9
Financement extérieur	351.9	218.5	81.7	927.3	115.8	151.8	240.8	236.0	216.9	508.7	238.0	310.6
Financement de projets ³	35.2	219.1	146.6	229.0	159.7	222.7	311.1	308.1	331.2	358.0	366.6	396.3
Aide budgétaire	33.3	49.9	29.5	28.2	38.9	39.0	50.6	40.7	42.8	33.9	36.7	39.6
Émission d'euro-obligations	325.0	0.0	0.0	983.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	283.6	0.0	0.0
Amortissement échu	-41.7	-50.5	-94.4	-313.9	-82.8	-110.0	-121.0	-112.8	-157.0	-166.8	-165.3	-125.3
Écart de financement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	177.7	124.6	50.8	42.8	0.0	0.0
Prop. FMI/FEC/MEDC							177.7	124.6	50.8	42.8		
PIB nominal	8,432	9,009	9,384	9,810	10,128	10,781	10,873	11,670	12,545	13,561	14,664	15,851

Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services du FMI.

¹Les opérations consolidées de l'administration centrale englobent les opérations des organismes publics qui figurent dans le tableau des opérations financières de l'État (TOFE), mais pas celles des administrations locales, de la banque centrale, ou de tout autre organisme public ou appartenant à l'État et jouissant d'un statut juridique propre.

²Les salaires des « aspirants » sont inclus pour la période 2020–27, alors qu'auparavant ils étaient comptabilisés au titre des achats de biens et services.

³Les projections à partir de 2022 tiennent compte des financements de la BOAD.

⁴Recettes totales (hors dons) moins les dépenses primaires courantes, les dépenses d'investissement et les prêts nets.

⁵Recettes totales (hors dons) moins les dépenses primaires courantes, les dépenses d'investissement et les prêts nets.

⁶Recettes totales (hors dons) moins les dépenses primaires courantes et les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures.

⁷Comprend le financement par les banques béninoises.

⁸Comprend le financement par les banques commerciales régionales.

Tableau 3. Bénin : Opérations consolidées de l'administration centrale, 2019–27
(en pourcentage du PIB)

	2019	2020	2021		2022		2023	2024	2025	2026	2027	
		Est.	FCR/IFR	Est.	FCR/IFR	Loi de finances	Proj.	Projections				
Total des recettes et dons	14.1	14.4	12.7	14.1	13.1	14.1	14.3	15.0	15.5	15.9	16.2	16.6
Total des recettes	12.9	12.7	11.6	13.2	12.1	13.3	13.4	13.9	14.4	14.9	15.3	15.7
Recettes fiscales	10.6	10.5	9.7	11.0	10.2	11.3	11.5	12.0	12.5	13.0	13.3	13.6
Taxes sur le commerce international	4.2	3.7	3.7	4.1	3.9	4.5	4.3	4.5	4.7	4.9	5.1	5.2
Impôts et taxes directs et indirects	6.3	6.8	6.0	7.0	6.3	6.7	7.2	7.4	7.7	8.0	8.2	8.4
Recettes non fiscales	2.3	2.2	1.9	2.2	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1
Dons	1.2	1.7	1.2	0.9	1.0	0.8	0.8	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9
Dons-projet	0.8	0.5	0.8	0.6	0.8	0.7	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6
Dons budgétaires	0.4	1.2	0.4	0.4	0.2	0.1	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Total des dépenses et prêts nets	14.6	19.1	17.2	19.9	16.1	18.5	19.8	19.3	18.4	18.8	19.1	19.5
Dépenses courantes	10.7	12.2	12.3	11.7	11.1	10.9	11.5	11.1	11.3	11.3	11.5	11.9
Dépenses primaires courantes	9.1	10.2	10.0	9.4	9.1	9.0	9.6	9.5	9.7	9.8	9.9	10.4
Masse salariale ²	4.4	4.6	4.4	4.2	4.4	4.0	4.4	4.5	4.5	4.6	4.5	4.5
Pensions et bourses	1.1	1.0	1.2	0.9	1.2	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	0.9	1.3
Transferts courants	2.1	2.6	2.5	2.6	2.2	2.3	2.4	2.4	2.5	2.6	2.8	2.9
Dépenses pour biens et services	1.5	2.0	1.9	1.7	1.3	1.7	1.8	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7
Intérêt	1.6	2.0	2.4	2.2	2.0	1.9	1.9	1.5	1.6	1.6	1.6	1.5
Dette intérieure	1.3	1.2	1.5	1.6	1.5	1.0	1.0	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6
Dette extérieure	0.3	0.8	0.9	0.7	0.5	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9
Dépenses en capital	3.9	6.9	4.9	8.2	5.0	7.7	8.3	8.2	7.1	7.4	7.7	7.6
Financées sur ressources intérieures	2.7	4.0	2.6	5.3	2.6	4.9	5.0	4.9	3.8	4.1	4.5	4.5
Financées sur ressources extérieures	1.2	3.0	2.4	2.9	2.4	2.7	3.4	3.3	3.3	3.3	3.2	3.1
Prêts nets	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde budgétaire global (base ordonnancements, dons compris)	-0.5	-4.7	-4.5	-5.7	-3.0	-4.5	-5.5	-4.3	-2.9	-2.9	-2.9	-2.9
Solde primaire ⁴	-0.1	-4.5	-3.3	-4.4	-2.0	-3.4	-4.5	-3.9	-2.3	-2.3	-2.3	-2.3
Solde primaire de base ⁵	1.1	-1.5	-0.9	-1.5	0.4	-0.6	-1.1	-0.5	0.9	1.0	0.9	0.8
Variation des arriérés	0.0	0.0	-0.2	0.0	-0.2	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Dette extérieure	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dette intérieure (nette)	0.0	0.0	-0.2	0.0	-0.2	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
<i>dont : variation nette du stock d'arriérés</i>	0.2	0.0	-0.7	0.0	-0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Flottement	-0.1	0.5	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde global (base caisse, dons compris)	-0.6	-4.2	-4.7	-5.6	-3.2	-4.5	-5.6	-4.4	-3.0	-3.0	-3.0	-3.0
Financement	0.6	4.2	4.7	5.6	3.2	4.5	4.0	3.3	2.6	2.7	3.0	3.0
Financement intérieur	-3.6	1.7	3.8	-3.9	2.0	3.1	1.8	1.3	0.8	-1.1	1.3	1.0
Financement bancaire	-0.2	2.9	1.9	-1.3	1.4	0.5	1.1	0.5	0.1	-1.8	0.6	0.3
Utilisation nette des ressources du FMI	0.2	1.9	-0.1	1.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.4	-0.4	-0.3	-0.4
<i>Décassements</i>	0.3	1.9	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>Remboursements</i>	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.4	-0.4	-0.3	-0.4
Autres ⁶	-0.1	1.0	2.0	-2.2	1.5	0.5	1.1	0.6	0.5	-1.4	0.9	0.6
Financement non bancaire et financement régional ⁷	-3.7	-1.1	1.9	-2.6	0.6	2.6	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8
Financement extérieur	4.2	2.4	0.9	9.5	1.1	1.4	2.2	2.0	1.7	3.8	1.6	2.0
Financement de projets ³	0.4	2.4	1.6	2.3	1.6	2.1	2.9	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5
Aide budgétaire	0.4	0.6	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Émission d'euro-obligations	3.9	0.0	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	0.0	0.0
Amortissement échu	-0.5	-0.6	-1.0	-3.2	-0.8	-1.0	-1.1	-1.0	-1.3	-1.2	-1.1	-0.8
Écart de financement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.6	1.1	0.4	0.3	0.0	0.0
<i>Prop. FMI/FEC/MEDC</i>							1.6	1.1	0.4	0.3		
PIB nominal	8,432	9,009	9,384	9,810	10,128	10,781	10,873	11,670	12,545	13,561	14,664	15,851
Pour mémoire												
Ratio intérêts/recettes fiscales (%)	15	19	24	20	20	17	16	13	13	12	12	11
Ratio masse salariale/recettes fiscales	41	44	45	38	44	35	38	37	36	35	34	33

Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services du FMI.

¹ Les opérations consolidées de l'administration centrale englobent les opérations des organismes publics qui figurent dans le tableau des opérations financières de l'État (TOFE), mais pas celles des administrations locales, de la banque centrale, ou de tout autre organisme public ou appartenant à l'État et jouissant d'un statut juridique propre.

² Les salaires des « aspirants » sont inclus pour la période 2020–27, alors qu'auparavant ils étaient comptabilisés au titre des achats de biens et services.

³ Les projections à partir de 2022 tiennent compte des financements de la BOAD.

⁴ Recettes totales (hors dons) moins les dépenses primaires courantes, les dépenses d'investissement et les prêts nets.

⁵ Recettes totales (hors dons) moins les dépenses primaires courantes et les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures.

⁶ Comprend le financement par les banques béninoises.

⁷ Comprend le financement par les banques commerciales régionales.

Tableau 4. Bénin : Opérations consolidées trimestrielles de l'administration centrale, 2022-23
(en milliards de CFAF)

	Cumul							
	2022				2023			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
	Proj.							
Total des recettes et dons	316.8	714.5	1,057.0	1,550.5	386.1	824.7	1,208.4	1,752.2
Total des recettes	305.2	688.2	1,024.9	1,458.5	368.8	785.3	1,160.4	1,623.8
Recettes fiscales	267.7	593.8	885.5	1,245.4	328.5	684.0	1,010.8	1,395.0
Recettes non fiscales	37.5	94.4	139.4	213.1	40.3	101.3	149.6	228.8
Dons	11.6	26.4	32.1	92.0	17.3	39.5	48.0	128.4
Dons-projet	11.6	26.4	32.1	54.6	17.3	39.5	48.0	81.7
Dons budgétaires	0.0	0.0	0.0	37.4	0.0	0.0	0.0	46.7
Total des dépenses et prêts nets	573.2	1,143.5	1,651.7	2,153.7	537.5	1,138.1	1,690.4	2,254.0
Dépenses courantes	334.7	636.4	943.5	1,248.2	286.7	602.5	943.5	1,291.4
Dépenses primaires courantes	232.3	481.4	761.1	1,043.3	249.5	517.0	816.8	1,114.2
Masse salariale	109.0	243.1	352.5	473.8	120.2	268.0	388.7	522.5
Pensions et bourses	18.4	43.8	72.0	116.2	19.0	45.4	74.6	120.4
Transferts courants	68.1	121.2	218.7	257.9	74.6	132.9	239.7	282.7
Dépenses pour biens et services ¹	36.9	73.3	117.8	195.3	35.6	70.7	113.7	188.6
Intérêt	102.4	155.0	182.5	204.9	37.2	85.5	126.6	177.2
Dettes intérieure	31.4	74.7	90.6	103.9	12.2	33.0	51.9	75.6
Dettes extérieure	71.0	80.4	91.9	101.1	25.0	52.5	74.7	101.6
Dépenses en capital	238.5	507.2	708.2	905.5	250.8	535.6	746.9	962.6
Financés sur ressources intérieures	123.1	282.3	414.5	539.7	130.6	299.6	439.9	572.8
Financés sur ressources extérieures	115.5	224.9	293.7	365.8	120.2	236.0	307.0	389.8
Prêts nets	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde global (base engagements, dons inclus)¹	-256.4	-429.0	-594.7	-603.1	-151.4	-313.4	-482.0	-501.8
Solde primaire ²	-165.6	-300.3	-444.4	-490.2	-131.5	-267.3	-403.4	-452.9
Solde primaire de base ³	-50.2	-75.4	-150.7	-124.4	-11.3	-31.3	-96.4	-63.2
Variation des arriérés	-2.5	-5.0	-7.5	-10.0	-2.5	-5.0	-7.5	-10.0
Dettes extérieure	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dettes intérieure (nette)	-2.5	-5.0	-7.5	-10.0	-2.5	-5.0	-7.5	-10.0
Flottement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde global (base caisse, dons compris)	-258.9	-434.0	-602.2	-613.1	-153.9	-318.4	-489.5	-511.8
Financement	258.9	345.1	513.4	435.5	153.9	256.0	427.2	387.2
Financement intérieur	177.2	196.4	333.8	194.7	60.9	99.0	225.0	151.2
Financement bancaire	177.2	176.5	294.1	135.0	39.0	55.3	159.3	63.7
Utilisation nette des ressources du FMI	-1.4	-2.8	-4.2	-5.7	-2.2	-4.3	-6.5	-8.7
Décaissements	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Remboursements	-1.4	-2.8	-4.2	-5.7	-2.2	-4.3	-6.5	-8.7
Autres ⁴	178.7	179.4	298.3	140.7	41.2	59.6	165.8	72.3
Financement non bancaire et financement régional ⁵	0.0	19.9	39.8	59.7	21.9	43.8	65.6	87.5
Financement extérieur	81.7	148.7	179.5	240.8	93.0	157.0	202.2	236.0
Financement de projets	103.9	198.5	261.6	311.1	102.9	196.6	259.0	308.1
Aide budgétaire	11.3	11.3	11.3	50.6	9.1	9.1	9.1	40.7
Amortissement dû	-33.5	-61.1	-93.4	-121.0	-19.0	-48.6	-65.9	-112.8
Écart de financement	0.0	-88.8	-88.8	-177.7	0.0	-62.3	-62.3	-124.6
Prop. FMI/FEC/MEDC	0.0	88.8	88.8	177.7	0.0	62.3	62.3	124.6

Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services du FMI.

¹ Recettes totales (hors dons) moins les dépenses primaires courantes, les dépenses d'investissement et les prêts nets.

² Recettes totales (hors dons) moins les dépenses primaires courantes et les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures.

³ Comprend le financement par les banques béninoises.

⁴ Comprend le financement par les banques commerciales régionales.

Tableau 5. Bénin : balance des paiements, 2019–27
(en milliards de francs CFA)

	2019	2020	2021		2022		2023	2024	2025	2026	2027
			FCR/IFR	Proj.	FCR/IFR	Proj.						Projections
Solde des transactions courantes	-337.3	-157.3	-369.9	-433.1	-411.0	-679.1	-662.5	-583.1	-672.9	-665.7	-654.3
Solde des transactions courantes (hors dons)	-368.1	-264.6	-404.0	-470.5	-426.7	-716.5	-709.2	-633.3	-713.6	-709.7	-701.9
Balance commerciale ¹	-260.4	-89.7	-269.1	-252.6	-285.2	-516.5	-499.0	-410.1	-477.2	-460.9	-451.0
Exportations f.à.b. ¹	1,790.9	1,720.5	1,749.9	2,043.4	2,042.4	2,407.9	2,417.4	2,494.1	2,660.7	2,849.6	3,059.1
<i>dont : réexportations</i>	841.3	739.1	700.0	924.3	900.0	942.9	1,040.7	1,139.7	1,247.1	1,367.8	1,498.6
<i>dont : coton</i>	325.5	319.3	358.3	430.8	351.2	598.9	487.9	434.4	446.7	460.6	476.4
Importations f.à.b. ¹	-2,051.4	-1,810.2	-2,019.0	-2,296.0	-2,327.6	-2,924.3	-2,916.4	-2,904.2	-3,137.9	-3,310.6	-3,510.1
<i>dont : combustibles</i>	-223.6	-202.2	-186.0	-390.3	-185.1	-662.5	-610.1	-587.3	-580.4	-585.1	-604.1
Services (net)	-162.4	-160.5	-153.5	-212.9	-177.2	-236.0	-253.3	-272.3	-294.3	-318.3	-344.0
Revenu (net)	-41.5	-69.7	-44.2	-71.9	-47.7	-48.2	-52.5	-59.1	-64.6	-69.6	-64.8
Transferts courants (net)	127.1	162.6	96.9	104.3	99.2	121.5	142.3	158.4	163.3	183.1	205.5
Transferts privés	77.6	55.0	62.8	66.9	83.5	84.1	95.6	108.2	122.6	139.1	157.9
Transferts publics	49.4	107.6	34.1	37.4	15.7	37.4	46.7	50.2	40.7	44.0	47.6
Solde du compte de capital	116.3	100.5	89.4	116.5	99.2	101.3	131.8	135.4	146.3	158.2	163.1
Solde du compte d'opérations financières (+ = flux entrants)	262.6	361.8	248.2	675.8	321.5	402.1	407.7	399.5	704.0	461.9	567.4
Investissements directs	112.0	87.6	93.4	119.1	110.9	125.9	133.7	141.8	150.3	174.4	202.2
Investissement de portefeuille	125.0	76.4	65.5	488.4	70.7	0.0	0.0	0.0	283.6	0.0	0.0
Capital public à moyen et long terme	168.4	324.3	81.7	-56.6	115.8	240.8	236.0	216.9	225.1	238.0	310.6
Prêts-projets	35.2	219.1	146.6	229.0	159.7	311.1	308.1	331.2	358.0	366.6	396.3
Prêts d'aide budgétaire	33.3	49.9	29.5	28.2	38.9	50.6	40.7	42.8	33.9	36.7	39.6
Amortissement dû	-41.7	-50.5	-94.4	-313.9	-82.8	-121.0	-112.8	-157.0	-166.8	-165.3	-125.3
Autre capital privé à moyen et long terme	-142.7	-126.5	7.6	125.0	24.2	35.4	38.0	40.9	45.0	49.6	54.6
Erreurs et omissions	3.9	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Solde global	45.6	306.9	-32.4	359.2	9.8	-175.7	-123.0	-48.2	177.5	-45.5	76.2
Variation des avoirs extérieurs nets, BCEAO (- = hausse)	-45.6	-306.9	32.4	-359.2	-9.8	-2.0	-1.6	-2.6	-220.3	45.5	-76.2
Variation des avoirs extérieurs bruts, BCEAO	-60.1	-475.1	34.7	-461.2	-2.9	3.7	7.0	42.2	-163.7	87.2	-15.4
Utilisation des ressources du FMI (net)	-14.5	-168.1	5.7	-94.2	6.9	5.7	8.7	44.8	56.5	41.6	60.8
Allègement de la dette ²	0.0	0.0	-3.3	-7.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Écart de financement						177.7	124.6	50.8	42.8	0.0	0.0
Prop. FMI FEC/MEDC						177.7	124.6	50.8	42.8		
(En pourcentage du PIB, sauf indication contraire)											
Solde des transactions courantes	-4.0	-1.7	-3.9	-4.4	-4.1	-6.2	-5.7	-4.6	-5.0	-4.5	-4.1
Balance commerciale (biens) ¹	-3.1	-1.0	-2.9	-2.6	-2.8	-4.8	-4.3	-3.3	-3.5	-3.1	-2.8
Exportations f.à.b. ¹	21.2	19.1	18.6	20.8	20.2	22.1	20.7	19.9	19.6	19.4	19.3
Importations f.à.b. ¹	-24.3	-20.1	-21.5	-23.4	-23.0	-26.9	-25.0	-23.2	-23.1	-22.6	-22.1
Services	-1.9	-1.8	-1.6	-2.2	-1.8	-2.2	-2.2	-2.2	-2.2	-2.2	-2.2
Revenu	-0.5	-0.8	-0.5	-0.7	-0.5	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5	-0.5	-0.4
Transferts courants	1.5	1.8	1.0	1.1	1.0	1.1	1.2	1.3	1.2	1.2	1.3
Compte de capital	1.4	1.1	1.0	1.2	1.0	0.9	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0
Compte financier	3.1	4.0	2.6	6.9	3.2	3.7	3.5	3.2	5.2	3.1	3.6
Solde global	0.5	3.4	-0.3	3.7	0.1	-1.6	-1.1	-0.4	1.3	-0.3	0.5
<i>Postes pour mémoire :</i>											
Prix international du coton (indice Cotlook A, en cents américains par livre)	77.9	71.9	72.2	101.2	72.2	127.7	101.7	88.5	88.5	88.5	88.5
Prix international du pétrole (en dollars par baril)	61.4	41.3	46.7	69.1	48.1	106.8	92.6	84.2	78.5	74.7	72.5
PIB nominal (en milliards de CFA)	8,432	9,009	9,384	9,810	10,128	10,873	11,670	12,545	13,561	14,664	15,851

Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services du FMI.

¹À l'exclusion des réexportations et des importations aux fins de réexportation.²Tient compte de l'allègement du service de la dette vis-à-vis du FMI de 196,86 milliards de FCFA au titre des cinq tranches de prêts dans le cadre du fonds fiduciaire ARC.

Tableau 6. Bénin : situation monétaire, 2019–24

	2019	2020		2021		2022	2023	2024
		FCR/IFR	Proj.	FCR/IFR	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.
	(milliards de FCFA)							
Avoirs extérieurs nets	1233.1	1254.0	1549.3	1067.3	2124.4	2132.1	2142.4	2189.8
Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)	314.4	335.3	269.8	178.6	131.4	-38.7	-153.1	-156.4
Banques	918.7	918.7	1279.5	888.7	1993.1	2170.8	2295.4	2346.2
Avoirs intérieurs nets	1108.9	1158.0	1198.6	1539.0	1075.3	1414.3	1664.0	1902.0
Crédit intérieur	1449.9	1544.2	1720.9	1738.9	1712.8	1797.8	1964.6	2218.9
Créances nettes sur l'administration centrale	-200.6	-138.9	58.8	62.5	-64.6	-64.6	-64.6	-64.6
Crédit hors secteur public ¹	1650.5	1683.1	1662.1	1676.4	1777.4	1862.4	2029.3	2283.6
<i>Dont</i> : Crédit au secteur privé	1485.0	1517.6	1399.7	1510.9	1528.9	1614.0	1780.8	2035.1
Autres postes ²	341.0	386.2	522.3	199.9	637.5	383.5	300.6	316.9
Monnaie au sens large (M2)	2342.0	2412.1	2747.9	2606.3	3199.7	3546.4	3806.4	4091.9
Circulation fiduciaire	569.4	566.1	713.7	633.6	757.7	839.8	901.4	969.0
Dépôts bancaires	878.4	914.7	1040.5	977.5	1393.8	1544.8	1658.1	1782.4
Autres dépôts	894.2	931.3	993.8	995.1	1048.2	1161.8	1246.9	1340.5
	(Variation en % de la monnaie au sens large en début de période)							
Avoirs extérieurs nets	2.2	0.9	13.5	-1.2	20.9	0.2	0.3	1.2
Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)	-5.0	0.9	-1.9	1.6	-5.0	-5.3	-3.2	-0.1
Banques	7.1	0.0	15.4	-2.9	26.0	5.6	3.5	1.3
Avoirs intérieurs nets	3.9	4.1	3.8	7.7	-4.5	10.6	7.0	6.3
Crédit intérieur	-4.6	4.1	11.6	10.0	-0.3	2.7	4.7	6.7
Créances nettes sur l'administration centrale	-14.4	2.7	11.1	7.5	-4.5	0.0	0.0	0.0
Crédit hors secteur public	9.9	1.4	0.5	2.5	4.2	2.7	4.7	6.7
Autres postes ²	-8.4	-0.7	7.7	2.3	4.2	-7.9	-2.3	0.4
Monnaie au sens large (M2)	6.0	4.2	17.3	6.5	16.4	10.8	7.3	7.5
Circulation fiduciaire	2.2	1.0	6.2	1.6	1.6	2.6	1.7	1.8
Dépôts bancaires	2.8	1.6	6.9	2.4	12.9	4.7	3.2	3.3
Autres dépôts	1.0	1.6	4.3	2.5	2.0	3.5	2.4	2.5
Pour mémoire :								
Vitesse de circulation de la monnaie au sens large	3.7	3.7	3.5	3.7	3.3	3.2	3.2	3.2
Monnaie au sens large (% du PIB)	27.8	27.5	30.5	27.8	32.6	32.6	32.6	32.6
Crédit au secteur privé (variation en %)	11.9	2.2	-5.7	4.2	9.2	5.6	10.3	14.3
PIB nominal (en milliards de CFAF)	8,432	8,784	9,009	9,384	9,810	10,873	11,670	12,545
Croissance du PIB nominal (variation annuelle en %)	6.5	4.2	6.8	6.5	8.9	10.8	7.3	7.5

Sources : BCEAO ; estimations et projections des services du FMI.

¹Comprend le crédit au secteur privé et aux autres branches du secteur public non financier.²Englobe les dépôts exclus de la monnaie au sens large, les titres autres qu'actions exclus de la monnaie au sens large, les prêts, les produits dérivés financiers, les réserves techniques d'assurance, ainsi que les actions et autres participations.

Tableau 7. Bénin : indicateurs de stabilité financière, 2012–21

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ¹	2019	2019	2020	2020	2021
	Déc.	Déc.	Déc.	Déc.	Déc.	Déc.	Déc.	Juin	Déc.	Juin	Déc.	Juin
Ratio fonds propres réglementaires/actifs pondérés en fonction des risques	9.2	9.5	9.0	7.9	9.3	11.9	8.2	9.6	10.4	10.0	14.4	13.4
Ratio fonds propres/actifs pondérés en fonction des risques	7.9	7.2	7.1	5.2	7.4	10.2	7.2	8.7	9.7	9.3	13.6	12.6
Ratio provisions/actifs pondérés en fonction des risques	8.6	11.4	12.1	15.6	16.0	16.4	12.6	11.1	10.3	11.4	11.3	10.1
Ratio fonds propres/total des actifs	4.8	4.5	4.0	2.7	3.7	4.7	5.1	5.6	5.4	4.7	6.7	6.4
Composition et qualité des actifs												
Ratio total des crédits/total des actifs	47.4	47.7	46.1	39.0	39.6	43.5	46.1	47.5	48.5	45.3	42.5	40.9
Concentration : crédit aux 5 plus grands emprunteurs	61.1	56.3	103.9	175.7	99.6	91.6	90.4	99.6	95.5	94.9	64.6	76.9
Crédit par secteur ²												
Agriculture, sylviculture et pêche	2.1	2.0	1.6	3.2	1.9	1.8	4.4	2.6	3.1	3.6	4.0	4.3
Industries extractives	0.7	1.7	1.8	2.1	2.6	1.5	1.2	1.0	0.9	1.4	1.1	1.4
Secteur manufacturier	10.1	11.2	11.7	12.5	15.0	15.2	12.2	11.0	10.2	10.5	8.7	7.5
Électricité, eau et gaz	2.8	3.3	2.5	3.0	5.0	4.4	4.3	5.2	5.2	4.8	3.2	4.9
Bâtiment et travaux publics	7.5	9.4	12.0	14.9	16.3	17.0	27.9	28.8	30.0	27.7	17.6	20.7
Commerce, restaurants et hôtels	40.2	36.9	34.4	29.9	28.2	24.1	18.7	18.7	15.9	15.3	14.3	14.4
Transports et communications	10.3	9.6	7.5	6.0	6.2	5.9	3.9	5.0	5.6	6.3	6.0	6.7
Services financiers et services aux entreprises	5.7	5.2	5.6	4.9	7.9	8.0	3.4	3.3	3.5	5.9	7.2	9.0
Autres services	20.6	20.8	22.8	23.5	16.7	22.1	23.9	24.4	25.7	24.5	37.8	31.0
Prêts improductifs												
Ratio prêts improductifs bruts/total des prêts	18.6	21.2	21.5	22.1	21.8	19.4	21.6	20.2	17.7	16.4	16.8	14.9
Taux de constitution de provisions	46.8	48.0	49.0	55.0	64.0	66.4	66.5	59.0	55.9	64.6	65.5	70.9
Ratio prêts improductifs nets/total des prêts	10.8	12.3	12.3	11.3	9.1	7.5	8.5	9.4	8.6	6.5	6.5	4.8
Ratio prêts improductifs nets/fonds propres	106.2	130.9	140.8	161.2	96.9	69.2	77.2	80.0	77.8	62.4	41.4	31.0
Résultat et rentabilité												
Coûts moyens des fonds empruntés	3.3	3.3	3.1	3.1	3.2	3.0	3.2	...	2.4	...	1.4	...
Taux d'intérêt moyen sur les prêts	9.5	9.1	8.4	8.3	7.8	7.4	7.5	...	6.4	...	6.8	...
Marge d'intérêt moyenne ³	6.2	5.8	5.3	5.2	4.6	4.3	4.3	...	4.0	...	5.4	...
Rendement net d'impôt des actifs moyens	0.0	0.4	0.9	0.3	0.0	0.0	0.1	...	0.5	...	0.6	...
Rendement net d'impôt des fonds propres	-0.6	5.6	14.4	4.9	0.5	0.4	1.9	...	7.0	...	7.6	...
Ratio dépenses hors intérêts/revenu bancaire net	68.9	69.9	60.9	63.7	73.2	76.9	74.8	...	78.5	...	67.0	...
Ratio traitements et salaires/revenu bancaire net	28.4	29.8	26.2	27.5	32.3	33.9	32.4	...	32.9	...	27.6	...
Liquidités												
Ratio actifs liquides/total des actifs	22.9	21.9	23.0	18.9	16.2	14.5	12.5	11.7	12.8	11.5	12.1	9.0
Ratio actifs liquides/total des dépôts	35.7	34.7	36.7	30.9	28.0	24.4	19.3	16.8	19.6	18.0	18.4	13.3
Ratio total des crédits/total des dépôts	80.7	84.1	82.2	72.6	79.4	84.4	83.4	77.9	82.3	79.5	72.9	67.7
Ratio total des dépôts/total des passifs	64.3	63.1	62.7	61.1	57.9	59.2	64.6	69.3	65.4	63.7	65.5	67.6
Ratio total des dépôts à vue/total des passifs ⁴	27.4	26.9	26.6	25.9	24.4	26.3	29.4	31.3	28.5	27.0	30.0	29.5
Ratio total des dépôts à terme/total des passifs	36.8	36.2	36.1	35.2	33.5	32.9	35.1	38.0	36.9	36.7	35.5	38.0

Sources : BCEAO.

Note : ... = non disponible.

¹La première année de communication des données conformément aux normes de Bâle II/III et au plan de comptes révisé (chiffres provisoires).²Chiffres communiqués à la centrale des risques.³Hors taxes sur les opérations bancaires.⁴Comptes d'épargne inclus.

Tableau 8. Bénin : besoins et sources de financement extérieur, 2021–25

	2021	2022	2023	2024	2025	Cumul 2022–25
		Projections				Projection
(En milliards de FCFA, sauf indication contraire)						
1. Besoins bruts de financement	1,238	839	824	793	1,101	3,557
Solde des transactions courantes (hors dons)	471	717	709	633	714	2,773
Amortissement de la dette (hors titres du marché régional/FMI)	314	121	113	157	167	558
Rachats/remboursements au FMI	0	6	9	45	57	116
Variation des avoirs extérieurs nets (hors FMI) (+ = augmentation)	453	-4	-7	-42	164	111
Erreurs et omissions	0	0	0	0	0	0
2. Financement disponible	1,078	558	612	649	983	2,802
Investissement direct étranger (net)	119	126	134	142	150	552
Autres flux nets ¹	675	82	88	95	387	652
<i>dont: Euro-obligation</i>	984	0	0	0	284	284
Projet (officiel extérieur)	284	350	390	413	446	1,599
<i>Dons</i>	55	55	82	82	88	306
<i>Prêts</i>	229	295	308	331	358	1,293
3. Écart de financement (1-2)	160	282	212	144	117	755
Appui budgétaire (multilatéral)	66	88	87	93	75	343
<i>Dons</i>	37	37	47	50	41	175
<i>Prêts</i>	28	51	41	43	34	168
Appui à la vaccination (Banque mondiale)		16	0	0	0	16
Financement exceptionnel	94	178	125	51	43	396
FMI (DTS)	94	0	0	0	0	0
FMI Prop. FEC/MEDC	0	178	125	51	43	396

Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services du FMI.

¹Sont compris les investissements de portefeuille, les investissements privés et le compte de capital (hors dons).

Tableau 9. Bénin : capacité à rembourser le FMI, 2022–34

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Obligations envers le FMI sur la base du crédit existant (en millions de DTS)													
Principal	6.9	10.6	55.1	69.6	45.7	45.7	37.8	33.0	17.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Commissions et intérêts ²	0.6	1.2	1.1	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total des obligations sur la base du crédit existant/prospectif													
Principal													
Millions de DTS	6.9	10.6	55.1	69.6	51.8	77.7	97.5	108.0	100.9	86.1	76.4	40.8	17.7
Milliards de francs CFA	5.7	8.7	44.8	56.5	42.0	63.1	79.2	87.8	82.0	69.9	62.1	33.1	14.4
Pourcentage des recettes publiques	0.4	0.5	2.5	2.8	1.9	2.5	2.9	2.9	2.4	1.8	1.5	0.7	0.3
Pourcentage des exportations de biens et services	0.2	0.3	1.6	1.8	1.3	1.7	2.0	2.1	1.8	1.4	1.2	0.6	0.2
Pourcentage du PIB	0.1	0.1	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.1	0.1
Pourcentage de la quote-part	5.6	8.6	44.5	56.2	41.8	62.7	78.7	87.3	81.5	69.5	61.7	32.9	14.3
Commissions et intérêts													
Millions de DTS	1.8	4.5	6.8	6.9	6.7	6.4	5.7	3.9	2.8	2.0	1.2	0.6	0.2
Milliards de francs CFA	1.5	3.6	5.5	5.6	5.4	5.2	4.7	3.2	2.3	1.6	1.0	0.5	0.2
Encours de crédit du FMI													
Millions de DTS	531.6	673.3	680.7	663.8	612.0	534.4	436.9	328.8	228.0	141.9	65.5	24.7	7.0
Milliards de francs CFA	436.1	550.8	554.3	539.5	497.1	434.3	355.1	267.3	185.3	115.3	53.2	20.1	5.7
Pourcentage des recettes publiques	2.99	3.39	3.07	2.67	2.22	1.75	1.28	0.87	0.54	0.30	0.13	0.04	0.1
Pourcentage des exportations de biens et services	15.9	19.8	19.2	17.5	14.9	12.0	9.1	6.3	4.1	2.3	1.0	0.4	0.1
Pourcentage du PIB	4.0	4.7	4.4	4.0	3.4	2.7	2.1	1.4	0.9	0.5	0.2	0.1	0.0
Pourcentage de la quote-part	42.94	543.9	549.8	536.2	494.4	431.6	352.9	265.6	184.1	114.6	52.9	20.0	5.7
Utilisation nette du crédit du FMI (millions de DTS)													
Décaissements (prospectifs inclus)	209.7	141.8	7.3	-16.9	-51.8	-77.7	-97.5	-108.0	-100.9	-86.1	-76.4	-40.8	-17.7
Remboursements et rachats	216.6	152.4	62.4	52.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pour mémoire :													
PIB nominal (milliards de francs CFA)	10,873	11,670	12,545	13,561	14,664	15,851	17,131	18,510	19,996	21,597	23,321	25,180	27,182
Exportations de biens et services (milliards de FCFA)	2,750	2,785	2,889	3,087	3,338	3,609	3,900	4,214	4,552	4,917	5,309	5,732	6,188
Recettes publiques (milliards de FCFA)	1,459	1,624	1,808	2,023	2,238	2,483	2,776	3,073	3,420	3,802	4,222	4,685	5,193
CFAY/SDR (moyennes pour la période)	820	818	814	813	812	813	813	813	813	813	813	813	813
Quote-part (en millions de DTS)	123.8	123.8	123.8	123.8	123.8	123.8	123.8	123.8	123.8	123.8	123.8	123.8	123.8

Sources : estimations et projections des services du FMI.

¹Ces chiffres sont des projections.²Le 24 mai 2019, le conseil d'administration du FMI a approuvé une modification du mécanisme de fixation des taux d'intérêt de la FEC et de la FCC qui fixe effectivement ces derniers à zéro jusqu'en juin 2021, voire au-delà. Le conseil a également décidé de prolonger le taux d'intérêt de zéro sur la FCE jusqu'à fin juin 2021, tandis que le taux d'intérêt sur la FCR a été fixé à zéro en juillet 2015. Compte tenu de ces décisions et des projections actuelles concernant le taux du DTS, les taux ci-après sont pris comme hypothèse au-delà de juin 2021 : 0/0/0 % par an pour la FEC, la FCC, la FCR et la FCE, respectivement. Le conseil d'administration révisera les taux d'intérêt des prêts concessionnels d'ici fin juin 2021 et tous les deux ans par la suite.

Tableau 10. Bénin : critères de réalisation quantitatifs et objectifs indicatifs, 2021–23

	Decembre 31, 2021	Jun 30, 2022	Septembre 30, 2022	Decembre 31, 2022	Mars 30, 2023	Jun 30, 2023
	Est.	Critère de Réalisation	Objectif Indicatif	Critère de Réalisation	Objectif Indicatif	Objectif Indicatif
		Prog.	Prog.	Prog.	Prog.	Prog.
A. Critères de Réalisation Quantitatifs²						
Solde budgétaire primaire de base (Plancher) ³	-148.5	-77.3	-154.4	-127.6	-11.6	-32.1
Financement intérieur net de l'État (Plafond) ⁴	-380.8	290	431	377	62	164
B. Critères de Réalisation Quantitatifs continues (Plafond)						
Accumulation de nouveaux arriérés de paiements intérieurs de l'État	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Accumulation d'arriérés de paiements extérieurs de l'État	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Plafond de la valeur des nouveaux emprunts extérieurs ou garanties par l'État avec une échéance d'un an ou plus ⁵	1,016.0	620	620	620	620	620
C. Objectifs Indicatifs²						
Recettes fiscales de l'État (Plancher)	1,082.3	578.9	876.7	1,232.9	325.2	677.1
Dépenses sociales prioritaires (Plancher) ⁶	150.0	46.2	92.5	149.1	16.4	50.9

Sources: Autorités béninoises; et estimations et prévisions des services du FMI.

¹Les termes établis dans ce tableau sont définis dans le Protocole d'accord technique (PAT).

²Les critères de réalisation et objectifs indicatifs sont cumulatifs à partir du début de l'année calendaire.

³Recettes totales (hors dons) moins dépenses primaires courantes et dépenses en capital financées sur ressources intérieures.

⁴Inclut la rétrocession de la BCEAO liée au décaissement du FMI. Si le montant de l'aide budgétaire extérieure décaissée nette des obligations de service de la dette extérieure est inférieur aux prévisions du programme, le plafond du financement intérieur net sera ajusté pro-tanto, sous réserve des limites spécifiées dans le PAT. Si le montant de l'aide budgétaire extérieure décaissée net des obligations au titre du service de la dette extérieure dépasse les prévisions du programme, le plafond sera ajusté à la baisse du décaissement excédentaire.

⁵Cumulable depuis le début du programme.

⁶Comprend les dépenses du Programme national d'alimentation scolaire intégré (PNASI), mis en œuvre en coopération avec le Programme alimentaire mondial, qui vise à augmenter progressivement la couverture de tous les élèves du primaire de 75% en 2022 (5 427 écoles), à 97% en 2023-5 (7 388 écoles)

Tableau 11 a. Bénin : Action préalable

Zone de réforme	Conditionnalité structurelle	Objectif
Transparence	La Cour d'Audit effectuera l'audit des dépenses liées à la COVID-19 et publiera les résultats sur un site Web gouvernemental facilement accessible.	Améliorer le contrôle des dépenses, y compris celles liées à la COVID, et la responsabilisation

Tableau 11 a. Bénin : Repères structurels, 2022–23

Zone de réforme	Repères structurels	Échéance
Gouvernance et transparence	Adopter une circulaire requérant des autorités contractantes de collecter les informations sur les bénéficiaires effectifs pour les entreprises bénéficiaires des contrats des marchés publics d'une valeur dépassant 10 millions de francs CFA.	Fin juin 2022
	Publier d'une manière régulière les informations sur les bénéficiaires effectifs sur un site web gouvernemental facilement accessible pour les entreprises bénéficiaires des contrats des marchés publics d'une valeur dépassant 10 millions de francs CFA.	Fin septembre 2022
	Conduire et publier un diagnostic de la gouvernance.	Fin février 2023
LBC/FTP	Adoption par le Conseil des Ministres (i) d'un décret désignant le Comité National de Coordination des Activités (CNCA) en tant qu'autorité en charge du contrôle et de la supervision des entreprises professionnelles non financières désignées en matière de LBC/FTP avec pouvoirs et responsabilités d'entreprendre la supervision basée sur les risques de BC/FT en ligne avec la recommandation 28 du GAFI et (ii) d'un décret portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées en conformité aux résolutions pertinentes du Conseil des Nations Unies relatives au terrorisme, au financement du terrorisme et de la prolifération en ligne avec les recommandations (6 et 7) du GAFI et renforcer les pouvoirs du Comité Consultatif sur le Gel Administratif (CCGA) pour une application efficace de ce régime	Fin juin 2022
Mobilisation des recettes	Développer une stratégie pour rationaliser les dépenses fiscales durant la période 2023–25 (un rapport détaillé sur les dépenses fiscales au titre de l'année 2021 sera annexé au projet de Loi de Finances soumis à l'Assemblée nationale).	Fin novembre 2022
	Développer une stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme.	Fin septembre 2023

Tableau 11 b. Bénin : Repères structurels, 2022–23

Zone de réforme	Repères structurels	Échéance
Protection sociale	Finaliser la validation communautaire des ménages pauvres identifiés durant le premier cycle d'enquête « proxy-mean test surveys » (enregistrement de masse) dans au moins 70 des 77 communes au niveau de toutes les communes dans au moins 70 des 77 communes, et publier les résultats du registre social au niveau communal sur un site web gouvernemental facilement accessible.	Fin juillet 2022
Gestion des finances publiques	Préparer une déclaration couvrant une analyse quantitative des risques budgétaires dans les principaux domaines, y compris les risques macroéconomiques, les entreprises publiques, la gestion de la dette, les passifs éventuels, les catastrophes naturelles, les systèmes de retraite et de sécurité sociale, qui fera partie de la documentation du projet de la loi des finances 2024.	Fin octobre 2023
	Publier de manière systématique tous les critères d'évaluation et de sélection des projets majeurs d'investissement, ainsi que les études de faisabilité y afférent.	Fin décembre 2023
Inclusion financière	Transcrire la stratégie régionale d'inclusion financière approuvée par le conseil des Ministres de l'UEMOA en 2016 au niveau national.	Fin mars 2023

Tableau 12. Bénin : Échéancier proposé de revues de l'accord au titre de la FEC et du MEDC

Date de disponibilité	Montant (millions de DTS)		Pourcentage de la quote-part ¹			Conditions de décaissement	
	Total	FEC	MEDC	Total	FEC		MEDC
10 juin 2022	108.30	36.10	72.20	87.48	29.16	58.32	Approbation des accords FEC/MEDC par le conseil d'administration.
21 novembre 2022	108.30	36.10	72.20	87.48	29.16	58.32	Respect des critères de réalisation pour fin juin 2022 et achèvement de la première revue des accords.
1 ^{er} mai 2023	76.20	25.40	50.80	61.55	20.52	41.03	Respect des critères de réalisation pour fin décembre 2022 et achèvement de la deuxième revue des accords.
1 ^{er} novembre 2023	76.20	25.40	50.80	61.55	20.52	41.03	Respect des critères de réalisation pour fin juin 2023 et achèvement de la troisième revue des accords.
1 ^{er} mai 2024	31.20	10.40	20.80	25.20	8.40	16.80	Respect des critères de réalisation pour fin décembre 2023 et achèvement de la quatrième revue des accords.
1 ^{er} novembre 2024	31.20	10.40	20.80	25.20	8.40	16.80	Respect des critères de réalisation pour fin juin 2024 et achèvement de la cinquième revue des accords.
1 ^{er} mai 2025	26.20	8.70	17.50	21.16	7.03	14.14	Respect des critères de réalisation pour fin décembre 2024 et achèvement de la sixième revue des accords.
1 ^{er} novembre 2025	26.458	8.849	17.609	21.37	7.15	14.22	Respect des critères de réalisation pour fin juin 2025 et achèvement de la septième revue des accords.
Total	484,058	161,349	322,709	391,00	130,33	260,67	

Sources : estimations des services du FMI.

¹La quote-part du Bénin se monte à 123,8 millions de DTS.

Annexe I. Bénin — Évaluation par le personnel du FMI des critères relatifs à la politique d'exposition élevée au crédit combiné

Critère 1 : *Le pays membre subit ou pourrait subir des pressions exceptionnelles de la balance des paiements sur le compte des transactions courantes ou le compte de capital. Cette situation appelle un financement du FMI qui ne peut être consenti sans accès combiné à des ressources du fonds fiduciaire RPC et du compte des ressources générales à hauteur de montants qui dépassent les seuils plafonds de ce dernier.*

Le Bénin fait face à des pressions diverses sur sa balance des paiements :

- Tout d'abord, le compte des transactions courantes devrait s'élargir en 2022–23. Ce phénomène est causé par l'augmentation du coût des importations due à la nette hausse des prix du pétrole et des denrées alimentaires à l'échelle mondiale (encadré 4), ainsi que par la nécessité de limiter progressivement la dépendance aux carburants de contrebande en provenance du Nigéria (**SIP-III**). De plus, même si les prix du coton devraient demeurer élevés à moyen terme (quoique bien inférieurs à leur niveau de 2022), cela ne suffira pas à contrebalancer l'impact de la stagnation de la production du coton sur les exportations, alors que son volume avait presque triplé entre 2015 et 2020.
- Au niveau du financement, les flux d'IDE (bien qu'en progression) ne devraient alléger qu'une fraction de la hausse dépenses dans les infrastructures. En outre, face à l'actuel resserrement des conditions financières mondiales, le Bénin pourrait éprouver des difficultés pour accéder aux marchés internationaux de capitaux à des conditions qui permettent de respecter la cible opérationnelle relative au ratio intérêts/recettes et de préserver la viabilité de la dette (annexe V).

Critère 2 : *Les risques entourant la viabilité de la dette publique sont suffisamment limités.*

Le Bénin présente un risque modéré de surendettement extérieur avec une marge limitée d'absorption de chocs (voir l'analyse de la viabilité de la dette). Par ailleurs, le profil d'endettement du Bénin bénéficiera également d'un taux relativement faible des DTS sur le compte des ressources générales, même en présence d'un resserrement des conditions monétaires dans les pays constituant le panier DTS. En outre, le rôle du FMI en tant que catalyseur du financement devrait aider à mobiliser davantage les ressources concessionnelles, ce qui est de nature à améliorer le profil d'endettement.

Critère 3 : *Le programme du pays membre présente des perspectives raisonnables de succès, non seulement pour ce qui est des plans d'ajustement du pays, mais également de ses capacités institutionnelle et politique à les mettre en œuvre.*

Le Bénin dispose d'une forte capacité institutionnelle lui permettant de mettre en œuvre un vaste programme soutenu par le FMI, comme en témoigne la performance « très satisfaisante » dans le cadre de la FEC précédente (2017–20). Les autorités ont également mis en œuvre les précédentes recommandations en matière d'assistance technique et entretiennent de bonnes relations avec la communauté des donateurs. L'évaluation de la transparence des finances publiques menée par le département des finances publiques en 2021 place le Bénin au-dessus de ses pairs d'Afrique subsaharienne dans divers domaines. Le pays a démontré son engagement en faveur des réformes

(et sa détermination à les mener à bien), avec une forte implication de la société civile, notamment dans le processus budgétaire, constituant ainsi une garantie supplémentaire. Les conditionnalités structurelles en matière de gouvernance, de transparence et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que la batterie de mesures fiscales permanentes lancée cette année par les autorités (1/2 point de pourcentage du PIB), ont doté le programme de bases solides.

Annexe II. État de mise en œuvre des principales recommandations des consultations au titre de l'article IV pour le compte de l'année 2019

Recommandations principales	État de mise en œuvre
Faire avancer des efforts en matière de mobilisation des recettes afin de créer l'espace budgétaire nécessaire pour les programmes de développement	<ul style="list-style-type: none"> Des réformes administratives importantes ont été mises en œuvre dans les secteurs fiscal et douanier, notamment à travers l'introduction de services en ligne pour les moyennes et grandes entreprises, de guichets uniques pour les investisseurs, d'une fenêtre électronique unique pour le commerce extérieur, du paiement mobile des impôts, d'appareils de facturation électronique de la TVA, ainsi que d'une meilleure bancarisation des paiements d'impôts. Grâce aux réformes de mobilisation des recettes lancées avant la pandémie, notamment la digitalisation, le recouvrement des impôts a résisté à la pandémie de COVID-19 : les recettes nationales ont sans cesse dépassé les attentes, en passant de 6,3 % à 7 % du PIB entre 2019 et 2021. Par ailleurs, la taxation sur le commerce international est restée presque inchangée (passant de 4,2 % à 4,1 % du PIB), et ce, en dépit du contexte extérieur difficile, avec notamment la fermeture de la frontière avec le Nigéria entre août 2019 et décembre 2020. Les autorités se sont engagées à élaborer une stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme afin d'élargir l'assiette de l'impôt, rationaliser les dépenses fiscales et d'améliorer l'efficacité globale du système fiscal.
Continuer les effets de convergence vers le critère de déficit budgétaire de l'UEMOA	<ul style="list-style-type: none"> Les autorités ont largement réduit leur déficit budgétaire en 2019 avec un solde budgétaire quasiment en équilibre (0,5 % du PIB). Cela a permis d'entamer la crise de la COVID-19 avec des coussins qui ont permis d'atténuer l'impact immédiat du choc. Face à la pandémie, les chefs d'État de l'UEMOA ont décidé de suspendre le 27 avril 2020 le Pacte de convergence macroéconomique, notamment l'application du plafond de 3 % du PIB.
Améliorer la gestion des finances publiques et les statistiques des comptes nationaux	<ul style="list-style-type: none"> Les autorités s'efforcent d'améliorer la compilation des données sur les finances publiques et d'élargir leur couverture. Elles se sont également engagées à produire les données trimestrielles des comptes nationaux selon l'optique demande de calcul du PIB et à améliorer la compilation des données de l'indice du chiffre d'affaires et celui des prix à la production.
Garantir la viabilité de la dette afin de préserver la stabilité économique et améliorer la confiance des investisseurs	<ul style="list-style-type: none"> En dépit de l'augmentation des niveaux de la dette ces deux dernières années, en raison des répercussions de la pandémie, le Bénin demeure résolu à garantir la viabilité de la dette—les évaluations continuent de pointer vers un risque modéré de surendettement public. Les autorités ont mené à bien plusieurs opérations de gestion du passif, qui ont contribué à limiter les risques de refinancement et les coûts de l'emprunt, notamment en substituant la dette nationale à court terme par une dette extérieure à des conditions plus favorables. Les autorités continuent à suivre une stratégie d'emprunt prudente qui accorde la priorité au financement concessionnel. Les autorités poursuivent la mise en œuvre de sa stratégie d'endettement à moyen terme pour 2020–24, notamment en assurant sa cohérence avec le calendrier d'émission sur le marché régional et le plan national de financement annuel, ainsi qu'en intégrant les meilleures pratiques en termes de gestion des liquidités et des dettes. Elles ont continué à améliorer la transparence de la dette, notamment en publiant le stock de la dette non garantie émises par les entreprises publiques, ainsi que la liste des partenariats public-privé.
Encourager la diversification et la transformation économiques, promouvoir l'investissement dans le secteur privé et améliorer la productivité du secteur agricole	<ul style="list-style-type: none"> Les autorités se sont engagées en faveur de la transformation structurelle et d'une croissance tirée par le secteur privé. En dépit des nombreuses réformes visant à améliorer l'environnement des affaires, la concentration du marché, l'informalité, l'accès au financement et la mauvaise qualité des infrastructures demeurent des entraves majeures au climat des affaires dans le pays. Bien que le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG, 2016–21) prévoie que le secteur privé prenne en charge plus de la moitié de son coût, les autorités ont eu des difficultés à favoriser la participation du secteur privé. L'activité économique demeure concentrée et largement dominée par la production de coton et un modèle axé sur le transit qui dépend du Nigéria. La croissance reste vulnérable aux chocs climatiques dans l'agriculture.
Atténuer les risques sur la croissance liés aux vulnérabilités du secteur financier	<ul style="list-style-type: none"> Durant les deux dernières années, les autorités ont consenti des efforts majeurs pour reconstituer des coussins pour le secteur financier, notamment en entamant la transition vers les réformes de Bâle II/III et les normes IFRS9. Pour mieux orienter l'épargne vers des projets de développement et diminuer le coût des dépôts bancaires à terme, le Bénin a fondé et mis en place en 2020 la <i>Caisse des dépôts et consignations</i> (une analyse préliminaire indique que le coût moyen des dépôts à terme dans les banques béninoises a baissé de presque 100 points de base durant la période 2020–22, la diminution la plus importante a concerné les dépôts à maturité plus longue). Toutefois, des facteurs de vulnérabilité subsistent encore. Si deux petites banques publiques ont fusionné, deux banques (représentant 5 % de total actif du système bancaire) ne sont pas parvenues à disposer d'un niveau adéquat de fonds propres à fin décembre 2021. De plus, les prêts du secteur bancaire demeurent exposés au commerce avec le Nigéria, et aux secteurs touchés par les mesures de confinement prises durant la pandémie et du ralentissement de l'activité économique qui en a résulté. Si les autorités ont amélioré la qualité du portefeuille du secteur de la microfinance, des efforts supplémentaires devraient être engagés pour renforcer la gouvernance et les pratiques de gestion des risques, et continuer la formalisation des institutions non viables.
Faire avancer les mesures de réforme de la gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> En avril 2020, l'Autorité nationale de lutte contre la corruption a été transformée en Haut-Commissariat à la prévention de la corruption afin de renforcer les mesures préventives et promouvoir une bonne gouvernance. Les autorités ont également renforcé la capacité de la Cellule nationale de traitement des informations financières afin de collecter et analyser les informations financières. La réforme institutionnelle de la Cour des comptes, auparavant baptisée Chambre des comptes, permettra de renforcer son indépendance vis-à-vis de la Cour suprême.

Annexe III. Matrice d'évaluation des risques¹

Source de risques	Probabilité relative/horizon temporel	Incidence en cas de concrétisation du risque	Stratégie recommandée
Risques extérieurs			
Évolution inattendue (négative) de la pandémie de la COVID-19 et croissance inférieure/volatile	Moyenne	Élevée	Compenser le faible niveau des recettes fiscales par une priorisation des dépenses ; cibler l'appui aux ménages vulnérables ; mobiliser le soutien des donateurs et chercher des financements concessionnels ; et poursuivre les réformes visant à encourager l'investissement privé et la croissance.
	Court et moyen termes	L'accès limité aux vaccins et leur déploiement plus long que prévu, conjugués à un espace politique instable, pourraient entraîner des sorties de capitaux, avoir un impact sur la viabilité de la dette et conduire à une réévaluation des perspectives de croissance.	
Intensification des risques sécuritaires, en raison notamment des effets de contagion à l'échelle régionale	Élevée	Élevée	Renforcer la présence de l'État dans les communautés vulnérables en améliorant l'accès aux services publics de base ; améliorer l'efficacité des dépenses publiques et l'engagement en faveur d'une consolidation budgétaire à moyen terme.
	Court et moyen termes	Une intensification des risques d'insécurité pourrait potentiellement avoir des effets adverses sur l'activité et les finances publiques et compliquer la mise en œuvre de l'action publique.	
Hausse prononcée des prix des denrées alimentaires et de l'énergie en lien avec la guerre en Ukraine	Élevée	Élevée	S'appuyer sur des mesures rentables face au choc des prix alimentaires et énergétiques et réduire les dépenses non prioritaires afin de préserver les cibles budgétaires programmées ; améliorer la confiance des investisseurs en communiquant prudemment sur les actions politiques et opter pour une approche prudente en matière de gestion la dette ; et mobiliser davantage de financements concessionnels.
	Court et moyen termes	L'augmentation des prix des produits de base et le resserrement des conditions financières pourraient davantage contribuer à l'érosion du pouvoir d'achat et retarder la résolution des défis sociaux préexistants.	
Développements défavorables au Nigéria	Élevée	Élevée	Réduire la dépendance commerciale vis-à-vis du Nigéria en s'éloignant progressivement du modèle de croissance, dit « modèle entrepôt », centré sur le transit ; améliorer l'environnement des affaires pour soutenir la diversification économique et le développement du secteur privé.
	Court et moyen termes	Une reprise plus lente que prévu et les problèmes de sécurité pourraient réduire les échanges commerciaux, ainsi que la croissance au Nigéria, principal partenaire commercial du Bénin, impactant négativement les réexportations au Bénin, les recettes douanières ainsi que le commerce informel.	
Augmentation de la fréquence et de la gravité des catastrophes naturelles liées au changement climatique	Moyenne	Élevée	Accélérer les réformes afin de renforcer la résilience par l'irrigation et une meilleure productivité du secteur agricole ; atténuer l'impact immédiat sur les populations pauvres, notamment grâce à des transferts ciblés et à l'aide d'urgence.
	Moyen terme	Des dégâts économiques graves, l'accélération des flux migratoires et l'augmentation du niveau des prix des produits de base pourraient creuser l'insécurité alimentaire.	
Risques intérieurs			
Risques de mise en œuvre des politiques, liés à	Moyenne	Élevée	Renforcer les filets de sécurité sociale afin d'atténuer l'impact sur les populations pauvres ; améliorer la prestation des services publics de
	Court terme	Les tensions sociales pourraient attiser la polarisation politique, nuire à l'activité	

¹ La matrice d'évaluation des risques présente les événements qui pourraient modifier sensiblement la trajectoire de référence (le scénario le plus susceptible de se concrétiser selon les services du FMI). La probabilité relative des risques qui figurent dans la liste correspond à l'évaluation subjective, par les services du FMI, des risques entourant le scénario de référence (« faible » indique une probabilité inférieure à 10 %, « moyenne » une probabilité comprise entre 10 % et 30 % et « élevée » une probabilité comprise entre 30 % et 50 %). Cette matrice reflète l'avis des services du FMI sur les sources de risques et sur le niveau global de préoccupation au moment des entretiens avec les autorités. Les risques qui ne s'excluent pas mutuellement peuvent interagir et se concrétiser simultanément. Les expressions « court terme » et « moyen terme » indiquent que le risque pourrait se concrétiser dans un délai de 1 et 3 ans, respectivement.

un mécontentement social généralisé et à l'instabilité politique générale		économique, entraver la progression des réformes et exercer des pressions sur le budget.	base ; garantir la reddition de comptes et la transparence des dépenses publiques ; et améliorer l'efficacité de l'investissement public.
Aggravation de la vulnérabilité du secteur financier	Moyenne	Moyenne	Améliorer le suivi de l'évolution de la situation dans le secteur financier ; consulter la commission bancaire de l'UEMOA et communiquer avec les banques sur les mesures nécessaires pour assurer une résolution rapide des créances en souffrance et une capitalisation adéquate.
	Court et moyen termes	Une augmentation des créances en souffrance pourrait affaiblir la confiance et entraîner une réduction des fonds propres, ce qui nuirait à la stabilité du secteur bancaire et au crédit au secteur privé.	

Annexe IV. Évaluation du secteur extérieur¹

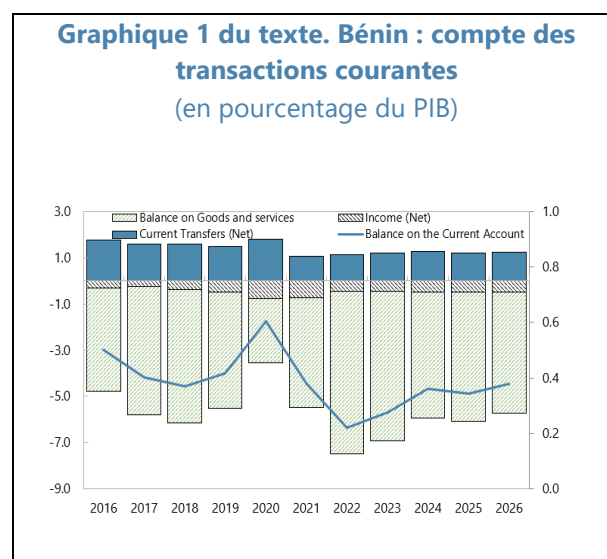
Évaluation globale : L'évaluation du secteur extérieur indique que la position extérieure du Bénin en 2021 est globalement conforme aux fondamentaux macroéconomiques et aux politiques souhaitables, conformément à l'évaluation menée en 2019². Sur la base des estimations des services du FMI³, le déficit du compte des transactions courantes s'est creusé en 2021 sous l'effet de la hausse des prix des denrées alimentaires et du pétrole et de l'augmentation significative des importations, stimulée par l'intensification de l'investissement public. À moyen terme, le compte des transactions courantes devrait s'améliorer progressivement, entraîné par la consolidation budgétaire et la hausse attendue des exportations, à la suite de l'achèvement de projets d'infrastructure d'envergure. À la suite d'une augmentation nette, mais temporaire, des flux de capitaux en 2021, sous l'effet de deux émissions d'euro-obligations et l'allocation générale de DTS par le FMI, la balance du compte d'opérations financières devrait progressivement se stabiliser à moyen terme. Ce dernier demeure cependant exposé au risque d'incertitude entourant les taux d'intérêt mondiaux.

Mesures possibles : À court terme, les politiques économiques doivent continuer à soutenir la reprise post-COVID tout en surveillant les risques liés aux financements extérieurs au vu de la trajectoire incertaine des taux d'intérêt mondiaux. Une consolidation budgétaire progressive vers l'objectif régional en matière de déficit, conjuguée à des réformes structurelles visant à soutenir la compétitivité du secteur privé, permettra de réduire les déséquilibres à moyen terme.

A. Avoirs et passifs extérieurs : position et trajectoire

1. Situation en 2020. La position extérieure globale nette (PEGN) du Bénin s'est détériorée de -33 % du PIB à fin décembre 2020 (le point de mesure le plus récent), contre -26,5 % du PIB à fin décembre 2019. Les actifs financiers totalisant 36 % du PIB ont été répartis entre les investissements du portefeuille (16 % du PIB), autres investissements (7 % du PIB) et les réserves (9 % du PIB). Plus de la moitié des passifs financiers sont composés de prêts concessionnels (39 % du PIB).

2. Perspectives. On estime que la PEGN a été influencée par un déficit important du compte des transactions courantes en 2021, alors que



¹ Préparée par Goran Amidzic (département Afrique).

² Voir Consultations de 2019 au titre de l'article IV, quatrième revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit et demande de modification de critères de réalisation, [Rapport pays n° 19/203](#).

³ Les dernières données officielles sur la balance des paiements, notamment pour la PEGN, datent de 2020. Les données de 2021 sont des estimations. Les données finales de 2021 seront disponibles au premier trimestre de 2023.

l'amélioration projetée de la position du compte des transactions courantes à partir de 2023 devrait contribuer à stabiliser le ratio de PEGN à moyen terme. En 2020, presque un tiers des passifs extérieurs du Bénin étaient composés d'investissements directs étrangers (IDE), alors que les investissements de portefeuille (qui sont plus volatils que les IDE) ne représentaient que 13 % des passifs extérieurs, ce qui limite les risques de la viabilité extérieure relatifs à une PEGN négative. Par conséquent, la PEGN et sa trajectoire future ne menacent pas la viabilité extérieure du pays.

B. Compte des transactions courantes

3. Informations générales. On estime l'augmentation du déficit du compte des transactions courantes à 4,4 % du PIB en 2021 (contre 1,7 % du PIB en 2020), ce qui reflète la reprise des importations et la hausse des prix du pétrole et des denrées alimentaires (graphique 1 du texte). Le creusement du déficit du compte des transactions courantes reflète des facteurs liés la persistance de la pandémie de la COVID-19, le renforcement de l'investissement public et les chocs négatifs des termes de l'échange, qui devraient s'atténuer à moyen terme. Selon les projections de référence, le déficit du compte des transactions courantes devrait progressivement s'améliorer à moyen terme pour atteindre 4,1 % du PIB en 2027 (un niveau globalement similaire à la moyenne de 2017–19), sous l'effet de la consolidation budgétaire et de l'augmentation attendue des exportations à la suite de l'achèvement de plusieurs projets majeurs, notamment la construction d'un nouveau terminal au port de Cotonou. Néanmoins, cette projection est entourée 'd'incertitude associée à la portée et à la rapidité de la reprise économique mondiale et à la persistance des chocs découlant de la guerre en Ukraine, ainsi que de la dépendance au commerce axé sur le transit, notamment avec le Nigéria (**PIS-III**).

4. Évaluation. Le modèle des transactions courantes EBA-Lite, qui compare la balance actuelle des transactions courantes avec la norme estimée et en déduit l'ajustement du taux de change réel nécessaire pour combler l'écart, indique que la position extérieure du Bénin en 2021 est largement conforme aux fondamentaux et des politiques souhaitées⁴. Sur la base des estimations préliminaires en 2021, le modèle des transactions courantes pointe vers une surévaluation de 3,5 % et un écart des transactions courantes de -0,7 % du PIB, à savoir l'écart entre le solde des transactions courantes corrigé des variations cycliques de -4,4 % du PIB et la norme de -

Tableau 1 du texte. Bénin : Estimations du modèle pour 2021
(en pourcentage du PIB)

	CA model	REER model
CA-Actual	-4.4	
Cyclical contributions (from model) (-)	0.2	
COVID-19 adjustor (+) 1/	0.1	
Natural disasters and conflicts (-)	-0.1	
Adjusted CA	-4.4	
CA Norm (from model) 2/	-3.7	
Adjustments to the norm (+)	0.0	
Adjusted CA Norm	-3.7	
CA Gap	-0.7	3.9
o/w Relative policy gap	1.9	
Elasticity	-0.20	
REER Gap (in percent)	3.5	-20.1

1/ Additional cyclical adjustment to account for the temporary impact of the pandemic on tourism (0.08 percent of GDP) and remittances (0.04 percent of GDP).
2/ Cyclically adjusted, including multilateral consistency adjustments.

⁴ Les politiques souhaitables sont les suivantes : i) une balance budgétaire corrigée des variations cycliques fixée à -2,2 %, conformément à la balance primaire stabilisatrice de la dette, en ligne avec les règles fiscales en vigueur en 2026 ; ii) les dépenses de santé publique (en part du PIB) sont fixées à 1,3 %, en utilisant l'étalon suggéré par le modèle de balance des

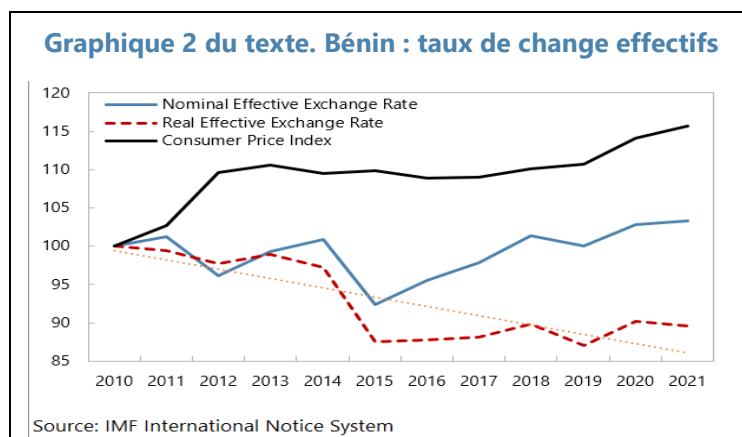
(continued)

3,7 % (tableau 1 du texte). Un ajusteur standard a été ajouté à la balance des transactions courantes pour refléter l'impact temporaire de la COVID-19 sur le tourisme (0,08 % du PIB) et les transferts de fonds (0,04 % du PIB). L'écart des transactions courantes est dû à un écart politique de 1,9 % du PIB, qui reflète principalement l'augmentation de la contribution du Bénin aux réserves communes de l'UEMOA à la suite des importantes émissions d'euro-obligations en janvier et en juillet 2021, ainsi que de l'allocation de DTS par le FMI en août 2021. Par conséquent, la contribution de l'écart d'intervention de change est à la fois importante et positive, reflétant une déviation par rapport au changement de réserves (1 % du PIB) de leur niveau politique souhaitable pour le monde entier par rapport au Bénin (fixé à 0 % du PIB)⁵. Sous l'hypothèse d'une élasticité des transactions courantes par rapport au taux de change de -0,20, le taux de change réel devrait se déprécier de 3,5 % afin d'éliminer l'écart entre la norme et les transactions courantes réelles.

C. Taux de change réel

5. Informations générales : Le franc CFA

s'est déprécié d'environ 13,6 % en termes effectifs réels entre 2009 et 2019⁶, sous l'effet combiné de la dépréciation nominale de l'euro face au dollar et du niveau d'inflation relativement bas au Bénin par rapport à ses partenaires commerciaux. Après une appréciation d'environ 3,8 % en 2020—largement due à l'appréciation relative de l'euro par rapport au dollar—le taux de change effectif réel est resté stable en 2021, avec une dépréciation d'environ -0,7 % (graphique 2 du texte).



6. Évaluation : Lorsqu'on l'applique aux données de 2021, le taux de change effectif réel de l'indice du modèle EBA-Lite conclut à une sous-évaluation d'environ 20,1 %, ce qui correspond à un écart des transactions courantes de 3,9 % du PIB. Comme lors des précédentes évaluations du secteur extérieur, les services du FMI constatent que le modèle de taux de change effectif réel tend à produire une valeur aberrante qui doit être considérée avec prudence dans le contexte d'un déficit des transactions courantes déjà profond au Bénin. Les services du FMI estiment que le modèle des transactions courantes a un pouvoir

transactions courantes EBA-Lite ; le change des réserves est fixé à 0, dans la mesure où aucune accumulation de devises supplémentaires (au-delà des montants minimums essentiels pour maintenir un niveau adéquat de liquidité des monnaies) n'est considérée comme nécessaire à moyen terme ; iii) le niveau de crédit du secteur privé (27,9 % du PIB) et sa croissance (5,5 % du PIB) sont déterminés en utilisant l'étalonnage indicatif basé sur une régression auxiliaire qui fait le lien entre le ratio crédit/PIB et les mesures financières de développement et de structure, le PIB par habitant, la dette publique, l'inflation et d'autres variables ; et iv) le niveau politique souhaitable des contrôles de capitaux est fixé à 0,47, ce qui reflète le niveau moyen transnational contemporain de l'indice des contrôles pour 2018.

⁵ En vertu du principe selon lequel les pays devraient détenir, à moyen terme, une position de stock de devises considéré comme adéquat par précaution, aucune accumulation supplémentaire de devises (au-delà des montants minimums essentiels pour maintenir ce niveau adéquat de liquidité) n'est considérée comme nécessaire à moyen terme (le niveau souhaitable d'intervention de change à moyen terme devrait, dans la plupart des cas, être fixé à zéro).

⁶ Le franc CFA est ancré à l'euro selon une parité fixe depuis la création de ce dernier en 1999. Avant cette date, il était ancré au franc français. Le taux de change effectif réel utilisé dans cette annexe est calculé à partir d'indices des prix à la consommation.

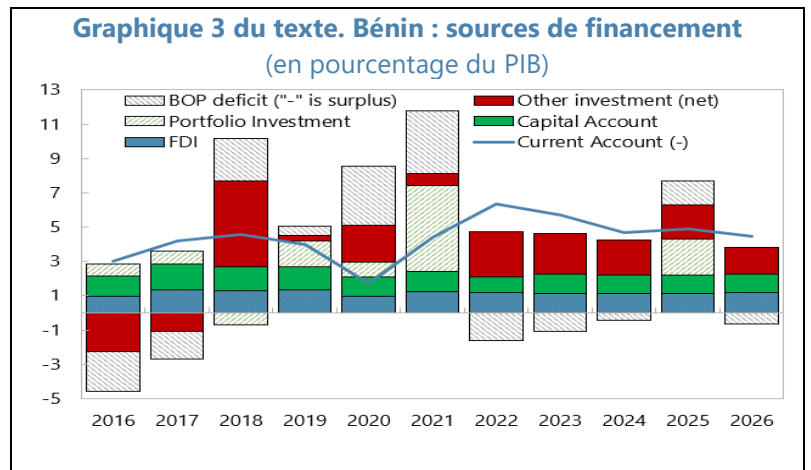
explicatif plus fort pour un pays comme le Bénin, dans la mesure où il exploite des informations transnationales. C'est la raison pour laquelle les services du FMI s'appuient sur le modèle des transactions courantes pour l'évaluation du secteur extérieur.

D. Compte de capital et des opérations financières

7. Informations générales : On estime qu'en 2021, les flux de capitaux nets ont augmenté de 3,2 % du PIB, contre 0,6 % du PIB en 2020, sous l'impulsion d'une hausse nette, mais temporaire, des flux de portefeuille nets (5,0 % du PIB), ce qui reflète les importantes émissions d'euro-obligations par le Bénin en janvier et en juillet 2021 (graphique 3 du texte), dont une partie a été utilisée pour des opérations de gestion de la dette (**annexe VI**). À moyen terme, le compte des opérations financières devrait progressivement se stabiliser à -3,0 % du PIB en 2026, contre -2,8 % du PIB, en moyenne, sur la période 2017–19, dans la mesure où la stabilité des IDE et des flux officiels devrait être déséquilibrée par le déclin des investissements de portefeuille—ce qui reflète les hypothèses prudentes sur les nouvelles émissions d'euro-obligations nettes sur la période étant donné les coûts d'emprunt sur le marché international.

8. Évaluation : Les services du FMI perçoivent des risques au niveau du compte des opérations financières :

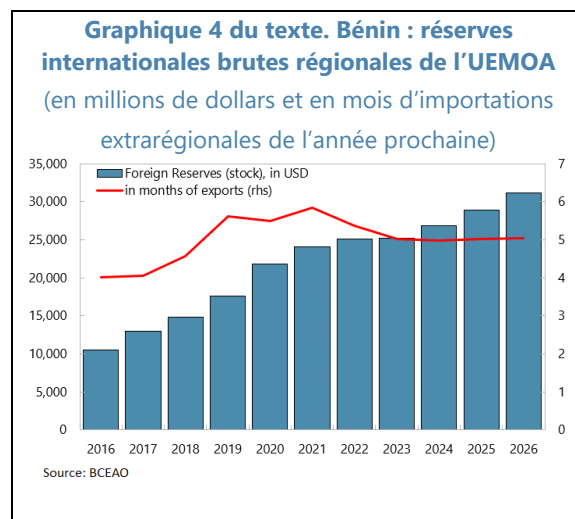
- Le Bénin a été le premier pays d'Afrique subsaharienne à retourner sur les marchés des capitaux internationaux depuis le déclenchement de la pandémie de la COVID-19. La gestion proactive de la dette, le recours aux financements concessionnels et le soutien renforcé des bailleurs de fonds pour financer la riposte à la pandémie de la COVID-19 ont réduit les risques de financement.



- Cependant, si les marges des taux d'intérêt sont actuellement faibles, la capacité du Bénin à accéder au financement sur les marchés des capitaux à un coût raisonnable dépend de la trajectoire des taux d'intérêt mondiaux, qui demeure extrêmement incertaine. L'évolution de l'appétit du risque mondial résultant de la normalisation de la politique monétaire dans les économies avancées pourrait réduire l'accès aux marchés internationaux. De même, la persistance du conflit en Ukraine pourrait renforcer les risques de refinancement. À moyen terme, il faudra accorder la priorité au financement concessionnel tout en surveillant le coût du service de la dette au Bénin. À cet égard, les autorités visent à renforcer la position budgétaire tout en améliorant la mobilisation des recettes pour améliorer la capacité de service de la dette (**annexe V**). Néanmoins, dans la mesure où l'accès du Bénin à des sources de financement concessionnels devrait progressivement décliner au fur et à mesure que le revenu brut national augmente, il conviendra de redoubler d'efforts pour attirer des flux de capitaux privés et améliorer l'environnement des affaires.

E. Réserves⁷

9. Informations générales. Les réserves communes de l'UEMOA ont continué à augmenter en 2021, passant de 11,7 mille milliards de francs CFA à fin 2020 à environ 13,9 mille milliards de francs CFA à fin 2021, soit l'équivalent de 5,8 mois d'importations de 2022 (graphique 4 du texte). La position des réserves a bénéficié d'importantes émissions d'euro-obligations par le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et la BOAD (2,6 % du PIB de 2021 ou 1,2 mois d'importations de 2022), d'une reprise des recettes des rapatriements et de l'allocation générale de DTS par le FMI en août 2021 (environ 2,3 milliards de dollars, soit l'équivalent approximatif de 0,6 mois d'importations en 2022). À moyen terme, la couverture de la réserve devrait progressivement reculer pour atteindre environ 5 mois des importations prévisionnelles d'ici 2026, sous l'effet principal d'une hausse modérée des importations durant la reprise et d'une dilution des flux de capitaux (IDE et flux officiels) à l'échelle régionale. La convergence graduelle des déficits budgétaires des pays membres de l'UEMOA à la norme régionale de 3 % du PIB devrait contribuer à soutenir la position des réserves.



⁷ Voir annexe IV, Rapport du personnel de l'UEMOA sur les politiques communes pour les pays membres (Rapport pays n° 2021/049).

Annexe V. Le ratio intérêts/recettes fiscales comme cible opérationnelle de la politique budgétaire¹

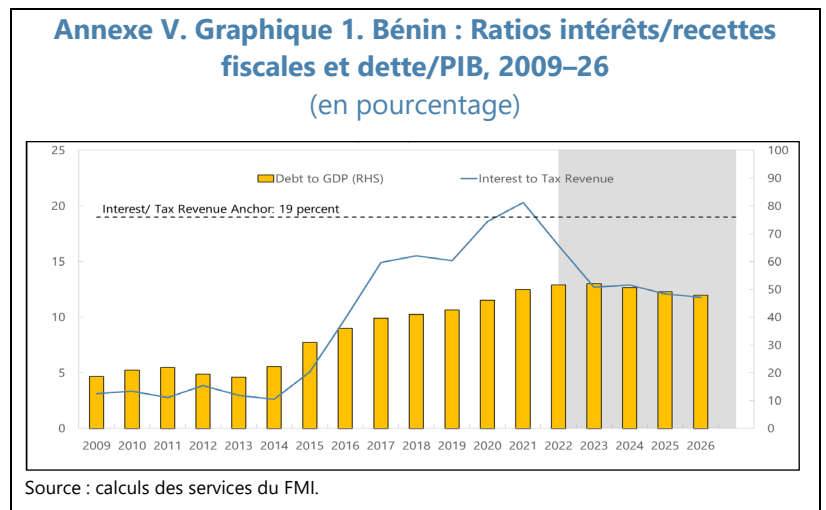
1. L'utilisation du ratio intérêts/recettes fiscales pour orienter la politique budgétaire implique un arbitrage important entre les emprunts afin de répondre aux besoins de dépenses et la maîtrise des capacités de service de la dette. Outre le fait que ce ratio fasse directement le lien entre la mobilisation des recettes intérieures et l'espace budgétaire, il reflète la capacité de service de la dette, généralement utilisée pour prédire les épisodes de pression budgétaire.

2. Ce ratio est particulièrement bien adapté au Bénin, où les charges d'intérêt connaissent une forte hausse depuis 2014, les recettes fiscales demeurent faibles et les besoins en développement sont importants.

3. Le Bénin dépend de plus en plus des emprunts non concessionnels pour faire face à ses besoins en financement (voir l'analyse de la viabilité de la dette). Cela est notamment dû à la faible disponibilité des financements concessionnels, étant donné le revenu par habitant relativement élevé au Bénin par rapport aux autres pays à faible revenu. Cette tendance est notamment à l'origine de la hausse de la facture des intérêts au-delà de 20 % des recettes fiscales en 2021

(contre 3 % à peine en 2014). Même si la gestion réussie du passif, grâce aux émissions d'euro-obligations en 2021, a contribué à réduire les charges d'intérêt en 2022–24, des coûts élevés de l'emprunt pourraient se manifester dans le futur en présence des conditions financières mondiales plus strictes, et pourrait avoir un effet d'éviction sur les dépenses prioritaires. La focalisation sur le ratio intérêts/recettes fiscales est également pertinente, dans la mesure où même si le niveau d'endettement du Bénin est gérable, l'augmentation des recettes, qui sont à un niveau relativement faible (**SIP-II**), sera essentielle afin de maintenir le service de la dette. Plus fondamentalement, l'élargissement durable de l'assiette d'impôt pourrait faciliter l'accès au financement sur le marché pour subvenir aux besoins de développement, notamment dans un contexte marqué par une disponibilité limitée du financement concessionnel résultant de l'augmentation des revenus du Bénin.

4. Les services du FMI estiment qu'un ratio intérêts/recettes fiscales de 19 % constituerait un coussin à même d'atténuer l'impact d'une intensification de la pression budgétaire, tout en évitant l'éviction des dépenses primaires. L'analyse transnationale des épisodes de pression fiscale indique qu'un



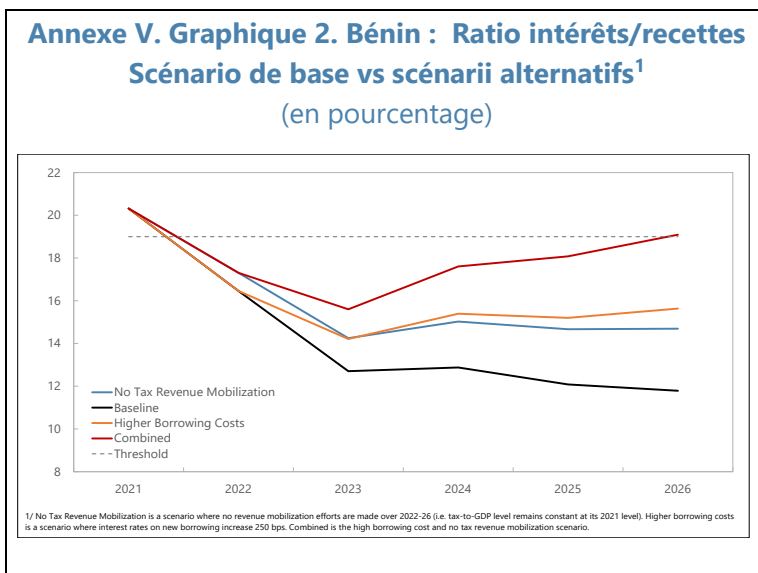
¹ Annexe préparée par Deirdre Daly (département Afrique), sur la base du travail préalable d'Alexandre Nguyen-Duong (à présent au département Hémisphère occidental).

ratio intérêts/recettes de 19 % peut être un indicateur robuste pour prédire les épisodes de pression budgétaire². En raison de l'étroitesse de l'assiette fiscale et de la faible prévisibilité des recettes non fiscales, le ratio intérêts/recettes fiscales (par opposition aux recettes totales) constitue une ancre plus adaptée pour le Bénin. Nous fixons cette ancre au seuil correspondant au risque élevé de 19 %, tel que déterminé dans le test de résistance sur la base des recettes totales. Dans les faits, cela donne un coussin de sécurité d'environ 2 %, dans la mesure où les recettes non fiscales du Bénin demeurent à des niveaux historiques. Ce seuil de 19 % pour l'ancre du ratio intérêts/recettes fiscales est consistant avec le maintien de la viabilité de la dette.

5. Les scénarios à la baisse illustrent la mesure dans laquelle les efforts de mobilisation des recettes et les chocs peuvent rapidement entraîner un dépassement du seuil.

En présence d'un scénario qui stipule l'absence de mesures de mobilisation des recettes fiscales, le ratio intérêts/recettes fiscales suivrait une trajectoire à la hausse et pourrait aller jusqu'à 14 % en 2026 (presque 4 points de pourcentage au-dessus du scénario de base), alors qu'une augmentation de 250 points de base dans les nouveaux coûts de l'emprunt amènerait le ratio à 16 % (environ 4 points de pourcentage au-dessus du scénario de base). Une combinaison de ces scénarios entraînerait un dépassement du seuil étant donné que le ratio atteigne 19 %.

Une approche résolument prudente de la dette et une stratégie soutenue de mobilisation des recettes permettant d'isoler l'assiette fiscale des chocs, permettraient d'atténuer le risque de dépassement de l'ancre.



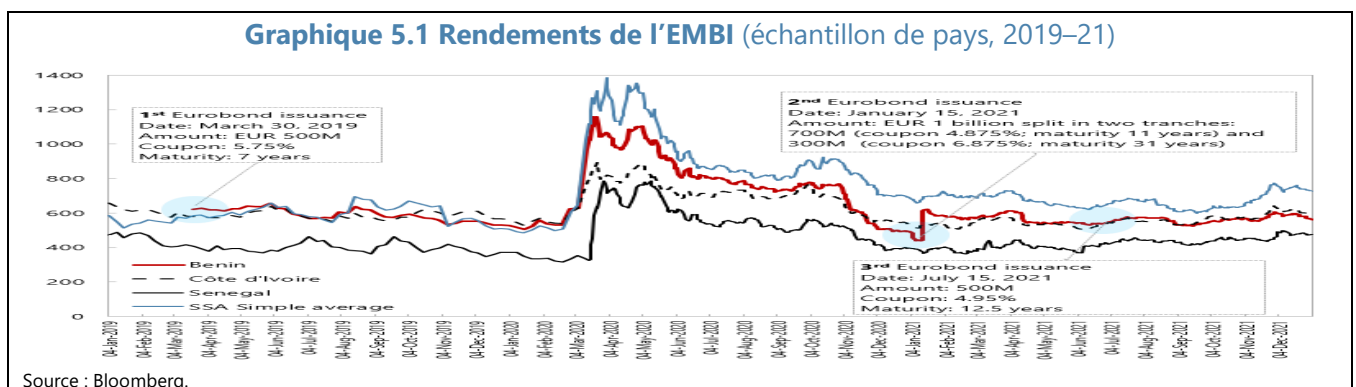
² A Simple Approach to Anchor Fiscal Policy in SSA Countries Post COVID-19 (note du département Afrique, à paraître).

Annexe VI. Accès du Bénin aux marchés de capitaux : opportunités et risques¹

L'accès aux marchés internationaux de capitaux fournit aux pays une source alternative de financement qui présente des avantages considérables. L'émission d'obligations souveraines entraîne également des risques majeurs, notamment le changement de sentiment des investisseurs et la détérioration des conditions extérieures. À moyen terme, la garantie de l'accès du Bénin au marché nécessitera une politique budgétaire prudente et des pratiques de gestion proactive de la dette. Le recours au financement concessionnel dans un contexte de diversification des sources de financement permettra de contenir les coûts d'emprunt.

L'accès du Bénin au marché

- 1. Le Bénin a émis sa première euro-obligation en mars 2019, devenant le 17^e pays d'Afrique subsaharienne à accéder aux marchés de capitaux pour répondre à ses besoins de financement.** Les politiques monétaires non conventionnelles adoptées par les pays avancés ont fait considérablement baisser les taux d'intérêt de manière durable, tout en réduisant la volatilité dans les marchés financiers depuis 2009–10. Profitant de l'environnement financier mondial favorable, le Bénin a émis sa première euro-obligation, d'un montant de 500 millions d'euros, avec un coupon de 5,75 % et une échéance de 7 ans.
- 2. A l'instar des autres pays, l'écart de rendement des obligations souveraines du Bénin est monté en flèche dès le début de la pandémie (de 550 points de base à fin mars 2020).** Il s'est ensuite progressivement rétabli à fin 2020 pour revenir aux niveaux pré-COVID. Les autorités béninoises ont minutieusement planifié leur retour sur les marchés de capitaux en janvier 2021, au moment où l'écart de rendement observé sur les obligations souveraines du pays a chuté à son niveau le plus bas depuis le premier trimestre 2019 (graphique 5.1). Répartie en deux tranches, la deuxième euro-obligation du Bénin a été émise avec la plus longue échéance (31 ans) émise par un pays membre de l'UEMOA sur les marchés de capitaux internationaux. L'émission a été trois fois sous-souscrite, attirant presque 3 milliards d'euros de soumissions de 125 investisseurs.



- 3. L'impact mondial de la pandémie de la COVID-19 a suscité une hausse sans précédent de l'émission d'obligations souveraines non traditionnelles.** Elles ont augmenté de 64 % en 2021 pour atteindre 992 milliards de dollars ou 11,3 % d'émissions d'obligations mondiales totales (voir l'ESG

¹ Annexe préparée par Goran Amidzic (département Afrique).

Sustainable Finance Outlook Report 2022 de Moody's). Le Bénin est devenu le premier pays d'Afrique subsaharienne à émettre une obligation pour les objectifs de développement durable (ODD) en juillet 2021, en s'appuyant sur un cadre d'obligations ODD novateur (encadré 1). En dépit d'un coupon relativement faible (à égalité avec l'euro-obligation émise par la Côte d'Ivoire en décembre 2000), la troisième euro-obligation du Bénin a réalisé un « *greenium* » —une réduction de la prime par rapport à son prix d'échange secondaire estimé—de presque 20 points de base.

Encadré 1. Cadre d'obligations ODD du Bénin

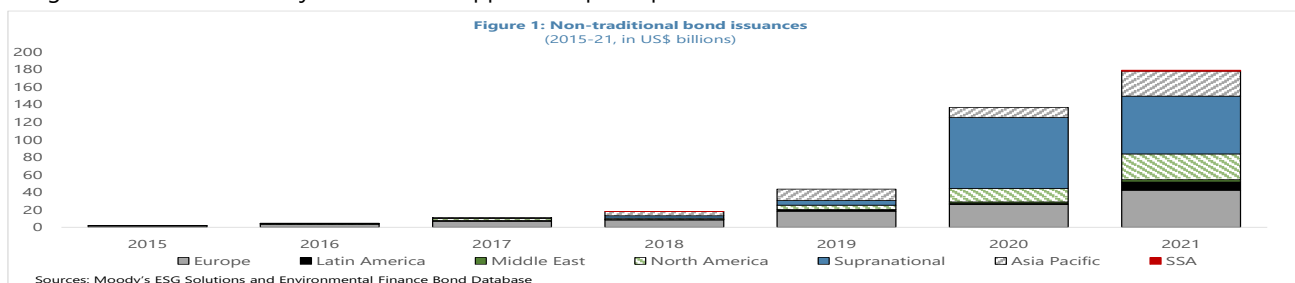
Le Bénin a axé son Plan national de développement (PND, 2018–25) sur les objectifs de développement durable (ODD).

Le PND résulte d'un processus de consultation impliquant un éventail de parties prenantes nationales afin d'encourager l'appropriation.

Le plan stratégique a permis aux autorités d'élaborer un cadre d'obligations ODD pleinement intégré à sa stratégie pour le financement du développement.

Précédé par un chiffrage du coût des ODD avec l'appui technique des Nations Unies, ledit cadre se concentre sur 12 catégories éligibles vertes et sociales, notamment l'éducation, la santé et l'eau. Il décrit la manière dont les produits des obligations seront utilisés, le processus d'évaluation et de sélection des dépenses, la gestion des recettes, ainsi que les informations sur l'allocation et les impacts des fonds utilisés. Etant donné que les produits des obligations sont canalisés à travers le budget national, les investisseurs n'assument pas les risques liés aux projets.

Le cadre a permis l'émission de 500 millions d'euros d'euro-obligations ODD en juillet 2021. Bien qu'il s'agisse d'une première en Afrique subsaharienne, cette situation reflète une tendance mondiale en faveur du financement d'obligations vertes, sociales et durables (graphique 1). Les obligations ODD du Bénin présentent divers avantages. Premièrement, elles ont été émises à des conditions plutôt attrayantes (échéance de 12,5 ans et coupon de 4,95 %). Deuxièmement, le cadre sous-jacent est transparent et inclut un solide mécanisme de reddition de comptes. Troisièmement, les informations annuelles requises garantissent que les dépenses prioritaires ne soient pas évincées durant le processus de préparation du budget, en soutien à des objectifs de développement spécifiques.



Le cadre d'obligations ODD du Bénin peut servir de modèle à d'autres pays de la région qui veulent se tourner vers les marchés de capitaux internationaux pour financer leur développement.

Le cadre a été réputé aligner selon les quatre composantes essentielles des principes d'obligations vertes et sociales de Vigeo Eiris (filiale de Moody's) en juin 2021. Comme pour toute autre source de financement, l'emprunt dans ce cadre doit préserver la viabilité de la dette (voir l'analyse de la viabilité de la dette).

4. L'amélioration continue du sentiment des investisseurs tout au long de 2021 (tableau 5.1) a fait baisser les rendements moyens des obligations souveraines du Bénin, qui étaient inférieurs à ceux de la Côte d'Ivoire au dernier trimestre 2021. Le déclin des rendements reflète la résilience de l'économie béninoise face au double choc de la pandémie de la COVID-19 et de la fermeture de la frontière nigérienne, la forte croissance potentielle, ainsi qu'une gestion budgétaire solide et un niveau de dette gérable.

Tableau 5.1. Bénin : Notation des obligations souveraines (au 11 février 2022)

	Rating/Outlook	Date	Status
Fitch	B+/Stable	10-Feb-22	Upgraded from B
Moody's	B1/Stable	13-Dec-21	Affirmed (upgraded from B2 on 9-Mar-21)
S&P	B+/Stable	21-Nov-21	Affirmed

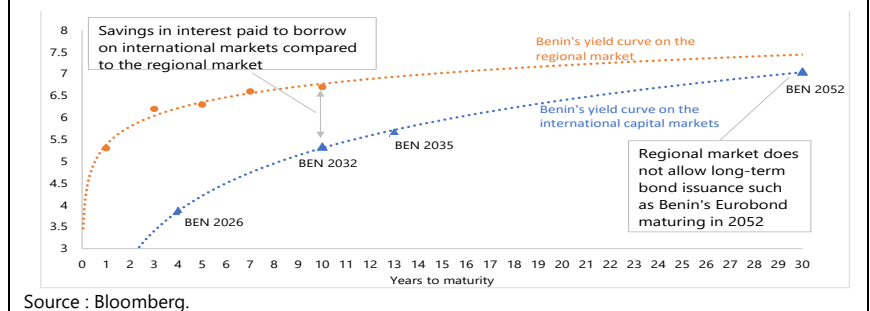
Sources : Fitch ; Moody's ; Standards & Poors.

Avantages de l'accès au marché

5. L'accès aux marchés de capitaux internationaux fournit aux pays une source alternative de financement qui présente des avantages considérables. Les euro-obligations souveraines peuvent servir de signal pour attirer d'autres flux de capitaux vers le secteur privé, dans la mesure où elles servent de repère pour évaluer le risque pays. Il s'agit d'une forme de dette très transparente, car ses conditions d'échange sont publiées sur les bourses où elles sont cotées. Elles peuvent permettre d'obtenir rapidement un niveau considérable de financement dans des conditions de politique disciplinaire imposées par le marché, généralement liées au fait que le financement provient de sources officielles. Enfin, elles peuvent autonomiser les organes de gestion de la dette du pays en leur donnant le choix des conditions de prêt (à savoir la devise, la maturité et le calendrier de remboursement).

6. Par rapport au marché régional de l'UEMOA, l'accès au marché des capitaux internationaux fournit au Bénin des conditions favorables (graphique 5.2). Par exemple, le rendement moyen à fin janvier 2022 d'une obligation à 10 ans émise sur le marché régional (6,72 %) s'échangeait presque à plus de 160 points de base que si elle avait

Graphique 5.2. Bénin : courbes de rendements sur les marchés de capitaux régionaux et internationaux (au 31 janvier 2022)



été émise sur les marchés internationaux (5,34 %). De plus, les marchés de capitaux internationaux donnent au Bénin l'accès à une dette de long terme nécessaire pour financer ses objectifs de financement.

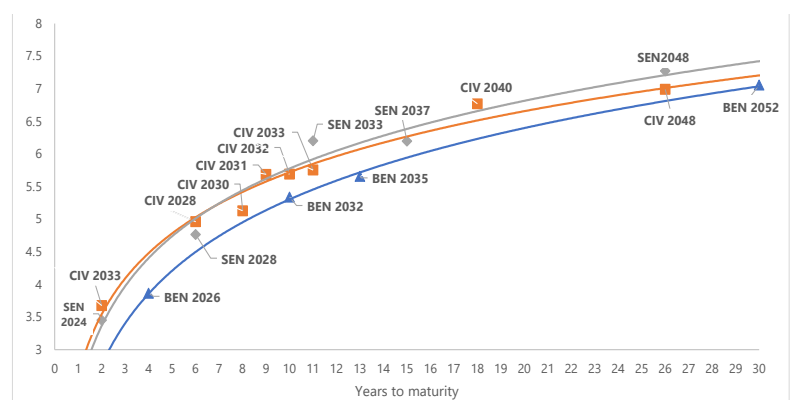
7. Les marchés de capitaux mondiaux concèdent au Bénin des conditions d'emprunt préférentielles et des échéances plus longues par rapport aux autres pays de la région. Les rendements des euro-obligations du Bénin ont connu un déclin notable en 2021. Ainsi, les rendements de la première euro-obligation du Bénin (BEN 2026) a chuté, passant de 436 points de base le 4 janvier 2021 à 374 points de base le 31 décembre 2021. Par conséquent, la courbe de rendement des euro-obligations du Bénin était passée en dessous de celle du Sénégal et de la Côte d'Ivoire à fin janvier 2022 (graphique 5.3).

8. En plus de diversifier les sources pour financer son programme de développement, l'accès aux marchés internationaux a permis au Bénin de gérer son portefeuille de dette de manière proactive. Le Bénin a utilisé une partie des bénéfices de l'euro-obligation de janvier 2021 pour rembourser avant échéance 65 % de l'euro-obligation de 2019, plus chère (324 millions d'euros ou 2,1 % du PIB) et avec une échéance restante plus courte. De même, plus des trois quarts de l'euro-obligation de juillet 2021 ont été utilisés pour amortir des dettes intérieures plus chères et à échéance plus courte (218 milliards de francs CFA ou 2,1 % du PIB) en novembre 2021. Ces opérations de gestion de la dette ont permis de réduire l'amortissement de la dette extérieure du Bénin sur la période 2024–26, de limiter la dépendance aux liquidités intérieures (régionales) et les risques de refinancement, de réduire le coût moyen de sa dette et d'allonger son échéance.

Risque de l'accès au marché

9. Les émissions d'obligations souveraines peuvent également entraîner des risques importants. Le sentiment des investisseurs peut évoluer rapidement en cas de changement de politiques souveraines, de détérioration des perspectives économiques ou de choc non directement lié à l'obligation souveraine affectant l'économie mondiale ou les marchés financiers. Cette volatilité, conjuguée au risque de change et aux coûts de l'emprunt, peut rendre l'emprunt d'euro-obligations risqué.

Graphique 5.3. Bénin : Courbes de rendement de l'encours des émissions d'euro-obligations (échantillon de pays, 30 janvier 2022)



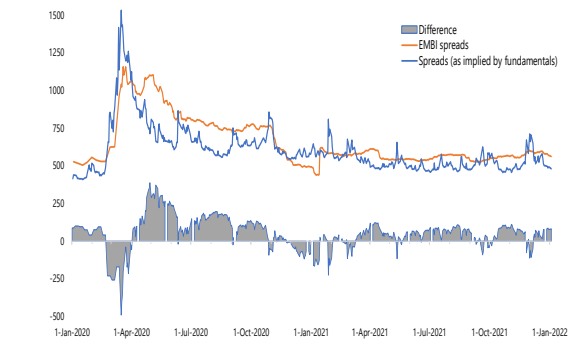
Source : Bloomberg

10. Afin de mettre en lumière les principaux moteurs de l'écart de rendement observé sur les obligations souveraines du Bénin, nous appliquons les résultats de la méthode des projections locales (FMI, 2019)². Ce modèle décompose l'évolution de l'écart de rendement EMBI en contribution de facteurs extérieurs et intérieurs. Les résultats de l'exercice confirment que les niveaux actuels de de l'écart de rendement observé sur les obligations souveraines du Bénin peuvent s'expliquer par plusieurs conditions extérieures (telles que l'aversion des investisseurs aux risques et les prix pétroliers) et les fondamentaux macroéconomiques (tels que le niveau de la dette, l'orientation budgétaire et la qualité des institutions). Les résultats montrent également que l'écart de rendement au Bénin a atteint un niveau moyen de 58 points de base plus élevé depuis l'émission de sa première euro-obligation, en mars 2019, par rapport à l'écart de rendement découlant des fondamentaux du pays (graphique 5.4).

² Voir le document du FMI de la série Questions générales, « *EMBI Spreads: External Factors, and the Impact of Fiscal Consolidation* », Rapport pays du FMI n° 19/80. Variable dépendante du modèle, l'écart de rendement observé sur les obligations souveraines est mesuré par l'écart de rendement EMBI. La variable intérieure explicative clé est quant à elle la politique budgétaire, mesurée par la balance primaire corrigée des variations cycliques et le niveau de dette publique en pourcentage du PIB. Parmi les autres facteurs explicatifs intérieurs, citons les antécédents du pays en matière de défaut de paiement, la qualité des institutions, les prix pétroliers et l'appétit du risque des investisseurs.

Le modèle indique également que le déclin de l'écart de rendement en 2021 est principalement dû à l'amélioration du sentiment des investisseurs (approximé par l'indice VIX). Certains auteurs suggèrent que cet écart reflète une prime de risque additionnelle en compensation contre les risques souverains réels et perçus sur la dette extérieure des pays africains (Presbitero *et al.*, 2016 ; Mutize, 2019 ; Soto, 2020 ; Fofack, 2021). Afin de limiter la perception des risques par les investisseurs, le Bénin n'a pas participé à l'Initiative de suspension du service de la dette.

Graphique 5.4. Bénin : Écart de rendement sur les obligations souveraines (EMBI par rapport aux tendances fondamentales)

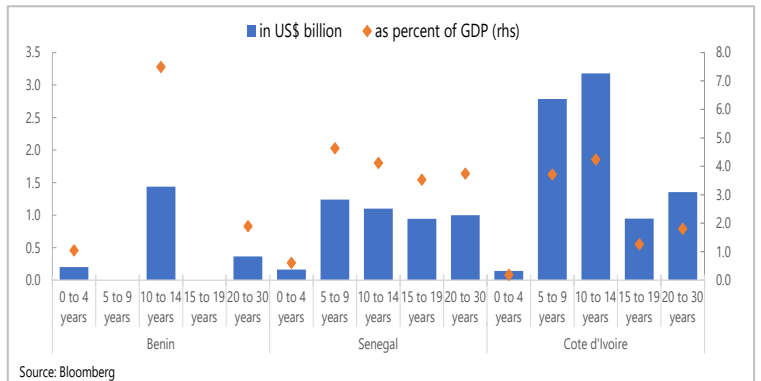


Sources : estimations des services du FMI ; Bloomberg.

11. En dépit des bonnes performances du Bénin sur les marchés internationaux des obligations souveraines, le resserrement progressif de la politique monétaire dans les économies avancées et l'incertitude liée à la guerre en Ukraine ont entravé les flux de capitaux et fait augmenter les primes de risques du Bénin, de même que ses coûts d'emprunt.

En effet, à la fin du mois d'avril 2022, l'écart de rendement EMBI du Bénin avait augmenté de 70 points de base depuis le déclenchement de la guerre. Néanmoins, la détérioration des conditions des marchés internationaux ne devrait pas augmenter les risques de refinancement du pays à court terme :

Graphique 5.5. Bénin : Profil d'échéance pour les émissions en cours : Bénin, Sénégal et Côte d'Ivoire (au 30 janvier 2022)



30 janvier 2022)

alors qu'environ 10 % des émissions d'euro-obligations en cours au Bénin (0,5 % du PIB) ont une échéance de 4 ans (graphique 5.5), seuls 2 % du stock actuel de la dette du pays sont soumis à des taux d'intérêt variables. De plus, étant donné le profil d'échéance, les autorités ont largement le temps de mener à bien des opérations de gestion des dettes, comme ils l'ont fait avec succès ces dernières années³. Enfin, l'exposition au risque de change est nulle, vu que les émissions d'euro-obligations du Bénin sont libellées en euros.

12. La persistance de primes de risque élevés sur les bons émis par les pays de l'UEMOA bénéficiant d'un accès aux marchés de capitaux internationaux, comme le Bénin, pourrait rendre ces pays dépendants des financements intérieurs (régionaux) et limiter la croissance du crédit dans le secteur privé.

³ Le Bénin a mis en place un système de surveillance hebdomadaire du marché afin d'identifier et de saisir toute excellente occasion de mener à bien des opérations de gestion des dettes.

liquidités dans les marchés de capitaux de l’UEMOA, évinçant le crédit au secteur privé et laissant un espace limité à l’absorption des besoins de financement des membres de l’UEMOA de petite taille, tels que le Bénin.

Sauvegarder l’accès au marché à moyen terme

13. Le maintien de l’accès aux marchés de capitaux internationaux appellera à la prudence en matière de politiques budgétaires et de gestion de la dette. Pour ce faire, il faudra trouver un équilibre au niveau du financement du déficit, entre le maintien de l’accès au marché (à des conditions non préférentielles) et la préservation de l’espace budgétaire pour les besoins de développement. Alors que le Bénin présente un risque modéré de surendettement extérieur, les charges d’intérêts sont plus larges que les recettes, ce qui laisse un espace limité pour absorber les chocs. Ceci devrait privilégier le recours financement concessionnel à moyen terme. De plus, les autorités doivent continuer à progresser dans la mise en œuvre de leur stratégie d’endettement à moyen terme, notamment en améliorant le respect du calendrier d’émission sur le marché régional et le plan national de financement annuel, et en intégrant les pratiques de gestion des liquidités et des dettes.

14. La capacité du Bénin à accéder aux marchés de capitaux internationaux à moyen terme dépendra de sa capacité préserver un investissement privé extérieur et intérieur. L’accès du pays à l’emprunt préférentiel devrait diminuer à moyen terme, à mesure que son niveau de revenus s’améliore. En tant que telles, la diversification des sources de financement et l’attraction de financements privés seront essentielles au maintien d’une croissance économique robuste et inclusive⁴. Des efforts supplémentaires visant à améliorer son environnement des affaires et à renforcer le commerce et l’intégration régionale pourraient contribuer à limiter les risques liés à l’investissement dans le secteur privé.

15. Afin d’atténuer les effets négatifs de la normalisation de la politique monétaire dans les économies avancées, des efforts supplémentaires doivent être consentis en vue d’approfondir le marché régional de la dette publique. À cet égard, l’émission par le Bénin de 150 millions de francs CFA (environ 250 millions de dollars) en deux tranches de 15 et 20 ans en février 2022 a marqué la première émission à échéance de 20 ans sur le marché régional, la plus longue à ce jour. Cela a démontré la capacité du pays à « tenir les rênes du marché » et consolidé sa position d’acteur majeur sur le marché régional, ce qui atténuera les risques d’éviction potentielle du crédit du secteur public en cas de dépendance accrue des membres de l’UEMOA au financement intérieur (régional). Alors que la politique monétaire et le développement des marchés de capitaux sont placés sous l’égide des autorités régionales⁵, le Bénin doit redoubler d’efforts pour améliorer la contribution de ses investisseurs institutionnels (la Caisse nationale de sécurité sociale et la Caisse des dépôts et consignations, par exemple) sur le marché public de la dette

⁴ Ces dernières années, le Bénin a adopté une approche novatrice de la diversification de ses sources de financement, notamment en reprofilant la dette de 2018, opération financée par une institution financière internationale privée, avec la Banque mondiale comme garante. La garantie s’élevait à 154,8 millions d’euros (soit 180 millions de dollars, ce qui correspond à une allocation de 45 millions de dollars de l’Association internationale de développement), pour un prêt commercial à l’État d’un montant de 387 millions d’euros (soit 450 millions de dollars). Les deux tiers des fonds ont été utilisés pour racheter la dette intérieure, très coûteuse, notamment celle due à une banque de développement régionale. L’opération a également contribué à réduire les coûts des intérêts de la dette publique et à allonger son échéance moyenne.

⁵ Il s’agit notamment de la BCEAO (la banque centrale régionale), de la Commission bancaire de l’UEMOA et de la CREPMF (l’autorité des marchés de capitaux).

régionale, afin d'améliorer la coordination des émissions souveraines parmi les membres de l'UEMOA ainsi que les opérations des courtiers primaires du marché régional.

Bibliographie

Fofack, Hippolyte, 2021. "The high cost of underrating Africa." Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/credit-rating-risk-is-damaging-african-economies-by-hippolyte-fofack-2021-05>.

International Monetary Fund, 2019. Selected Issues Paper, "*EMBI Spreads: External Factors, and the Impact of Fiscal Consolidation*," IMF Country Report No. 19/80. Washington, DC.

Moody's, 2022. ESG Sustainable Finance Outlook Report 2022," Moody's ESG Solutions. <https://live.moodys.io/emerging-markets-insights/sustainable-bonds-to-hit-record-135-trillion-in-2022>.

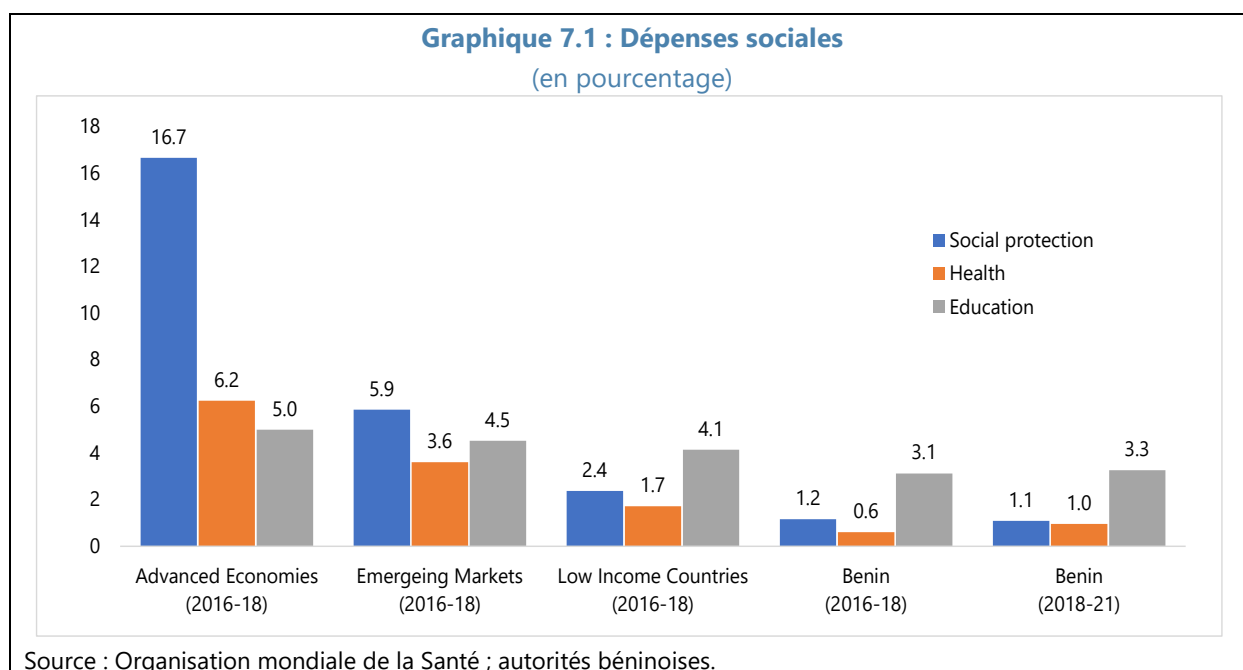
Mutize, Misheck, 2019. "Why credit-rating agencies are still getting away with bad behavior." *New Agenda: South African Journal of Social and Economic Policy*, Vol. 74, No. 1, pp. 41-44.

Presbitero, Andrea, D. Ghura, O. Adedeji and L. Njie, 2016. "Sovereign bonds in developing countries : Drivers of issuance and spreads." *Review of Development Finance*, Vol. 6, pp. 1-15.

Soto, Alonso, 2020. "African nations say they're being ripped off by Wall Street." Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-08/borrowing-costs-make-africa-s-stars-victims-of-the-neighborhood>.

Annexe VII. Élargir les filets de sécurité sociale du Bénin¹

Au Bénin, l'accès aux filets de sécurité sociale était limité avant la pandémie, laquelle a encore davantage mis en lumière la nécessité de mettre en place de solides filets de sécurité sociale pour protéger les personnes vulnérables en période difficile. Afin de faciliter un ciblage efficace des dépenses sociales, les autorités sont en train d'établir un registre social national à l'aide d'une méthodologie de ciblage harmonisée. De plus, elles ont piloté avec succès divers projets de filets de sécurité, notamment son projet phare d'assurance pour le renforcement du capital humain (ARCH). Bien que sa mise en œuvre soit progressive, sa couverture devrait nettement augmenter à court terme, en particulier avec l'élargissement de la couverture de l'assurance santé obligatoire depuis février 2021.



1. La pandémie de la COVID-19 a mis en lumière la nécessité de disposer de solides filets de sécurité sociale afin de protéger les plus vulnérables en période de difficultés. Jusqu'à la pandémie, l'accès aux filets de sécurité sociale au Bénin était limité ; une part substantielle des ménages vivait de l'agriculture de subsistance et presque 85 % de la main-d'œuvre travaillait dans l'économie informelle (principalement composée de femmes) (Institut national de la statistique et de l'analyse économique, NSAE, 2019). Les dépenses totales dans l'éducation, la santé et la protection sociale ont atteint environ 5,3 % du PIB béninois durant la période 2018–21, un niveau légèrement supérieur à la moyenne enregistrée entre 2016 et 2018 (4,9 % du PIB), qui s'élevait alors presque à la moitié du niveau enregistré au sein des pays à faible revenu (graphique 7.1). Les niveaux historiquement faibles de dépenses sociales reflètent la position des autorités, selon laquelle garantir un meilleur accès aux services publics de base est le meilleur moyen de soutenir les pauvres en l'absence de solides filets de sécurité sociale. Contraintes par des capacités limitées à cibler de

¹Annexe préparée par Goran Amidzic (département Afrique).

manière efficiente les ménages vulnérables, les autorités avaient une faible marge de manœuvre au début de la pandémie, les transferts monétaires n'atteignant que 0,13 % du PIB, sur les 4,5 % envisagés dans le plan global de riposte à la COVID. Parce qu'ils n'ont pas accès à la protection sociale, les employés du secteur informel ont été particulièrement affectés par la pandémie (INSAE, 2020).

2. Afin de faciliter un ciblage efficace des programmes de protection sociale, l'État est en train d'établir un registre social national. Il s'agit d'un outil de politique sociale qui compile les profils socioéconomiques et démographiques et les caractéristiques des groupes les plus pauvres du pays et facilite le ciblage efficace des programmes sociaux. Le nombre de ménages enregistrés a atteint 364 673 en avril 2021, un chiffre conforme à l'objectif de mettre en place un registre social unifié et moderne de 550 000 ménages à fin 2023, soit l'équivalent de 3,3 à 4 millions de personnes bénéficiaires, presque un tiers de la population totale du Bénin. Les données recueillies sont liées au système national d'identification biométrique.

3. La collecte de données à destination du registre national est sous-tendue par une méthode de ciblage harmonisée. Ce processus en trois étapes, qui a démarré en 2017, combine le ciblage au sein des communautés avec l'évaluation indirecte des ressources : les ménages pauvres sont au départ identifiés par des comités d'identification communautaires qui sont formés à cet effet. S'ensuit la collecte de données relatives aux ménages et à l'évaluation indirecte des ressources, dont les résultats sont finalement validés en consultation avec les communautés locales. Si les résultats du ciblage au sein des communautés devaient être obtenus à fin 2022, le processus a déjà permis d'identifier près de 1,6 million de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, dont 1,2 millions classés comme extrêmement pauvres et 0,4 million, comme pauvres.

4. En juillet 2017, le projet ARCH, le programme de protection sociale phare des autorités, a été lancé. Celui comprend quatre piliers : i) renforcer l'accès à la santé en améliorant la couverture de l'assurance maladie, en particulier pour les personnes défavorisées ; ii) dispenser une formation continue sur les lieux de travail (à l'intention d'environ 1,8 million de travailleurs informels) ; iii) faciliter l'accès au microcrédit (d'environ 1,8 million d'entreprises informelles) ; et iv) étendre les systèmes de retraite garantie (à environ 2 millions d'employés du secteur informel). Les autorités estiment le coût total du projet global à 183,8 milliards de francs CFA (environ 1,8 % du PIB) sur la période 2021–26, dont près d'un tiers (88,6 milliards de francs CFA ou environ 1 % du PIB) obtenu principalement à partir de sources étrangères².

5. Si le projet ARCH suit une mise en œuvre progressive, sa couverture devrait nettement s'élargir à court terme. Le volet de l'assurance santé est la composante la plus importante du projet ARCH et sa mise en œuvre est avancée. Il s'agit en effet d'une priorité, celle-ci étant obligatoire pour tous les résidents béninois depuis janvier 2022 (encadré 1). Bien que les autres piliers du projet ARCH en soient toujours à la phase pilote, leur couverture s'élargit. Ainsi, à fin décembre 2021, 177 848 personnes (dont 86 % des femmes) ont bénéficié de 8,7 milliards de

² En 2019, le Bénin a contracté un prêt d'un montant de 127 millions d'euros (83 milliards de francs CFA ou 0,8 % du PIB) auprès du Crédit Suisse (à un taux d'intérêt de 3,5 % et une échéance de 12 ans), partiellement garanti (jusqu'à 40 % du principal) par la Banque mondiale. De plus, la Banque mondiale, USAID, l'UNICEF et un petit transfert budgétaire contribuent à financer le projet ARCH.

francs CFA (15 millions de dollars) au cours de la phase pilote du pilier lié au microcrédit (Microcrédit ALAFIA). Cette composante devrait permettre à 233 000 personnes de bénéficier de 15,8 milliards de francs CFA (27,3 millions de dollars) à fin 2022. La phase pilote du pilier lié à la formation professionnelle a quant à elle été lancée dans huit municipalités en décembre 2020. On estime que ce pilier avait permis de créer presque 2 600 emplois à fin décembre 2021. Le recensement d'environ 241 000 artisans (qui devrait s'achever fin 2022) facilitera le ciblage efficient de la formation professionnelle dans cette tranche de la population. Enfin, la version finale du modèle commercial relatif au pilier lié à la retraite a été achevée, et la phase pilote devrait démarrer au second semestre de 2022³.

6. De plus, les autorités ont piloté avec succès divers projets de filets de sécurité sociale financés par des bailleurs de fonds, qui doivent encore être déployés à travers le pays. Ces projets portent sur les transferts monétaires, l'assurance santé, les cantines scolaires, le développement de la petite enfance, le soutien nutritionnel aux enfants vulnérables et aux personnes à mobilité réduite, et l'aide humanitaire temporaire. Mentionnons en particulier le Programme national d'alimentation scolaire intégrée (PNASI), piloté par le Programme alimentaire mondial en 2017 et cofinancé par Catholic Relief Services et USAID, qui constitue dans les faits le plus vaste programme de sécurité sociale du pays. En 2021, près de 650 000 étudiants ont bénéficié de ce programme, couvrant 54 % des écoles primaires du pays (Programme alimentaire mondial, 2021). Celui-ci devrait être élargi à l'ensemble des écoles primaires d'ici la fin 2023. De même, depuis 2018, le projet ACCESS financé par la Banque mondiale accorde des transferts monétaires inconditionnel à hauteur de 5 000 francs CFA par mois via mobile, ainsi qu'un revenu supplémentaire dans le cadre de projets de travaux communautaires à forte intensité de main-d'œuvre. En 2021, plus de 19 216 ménages, soit plus de 100 000 personnes, ont bénéficié de cette initiative.

7. Les autorités sont en train d'élaborer le Programme décennal de filet de protection sociale productif pour la période 2022–31 (PDFPSP 2022-2031), qui s'appuiera sur le registre national en cours de finalisation. Ce programme vise à accélérer la réduction de la pauvreté à travers des interventions ciblées qui garantissent une aide régulière et fiable à court terme aux ménages extrêmement pauvres et à aider les populations pauvres à participer au processus économique. Parallèlement, les activités soutenues par le programme à travers des transferts monétaires conditionnels liés à la participation à des travaux au sein des communautés amélioreront l'environnement de vie communautaire, en particulier l'assainissement, l'aménagement du territoire et l'entretien des espaces publics. Le programme s'articule autour de quatre interventions distinctes : i) les transferts monétaires inconditionnels de 12 000 francs CFA par mois ; ii) les transferts de 2 000 francs CFA supplémentaires par mois au titre de la participation à la formation professionnelle, notamment en matière de santé et d'inclusion financière ; iii) des possibilités de travaux publics (axés sur le changement climatique et la déforestation) de 12 jours sur une période de 3 mois, pour une rémunération de 13 500 francs CFA ; et iv) une activité rémunératrice (axée sur l'amélioration de

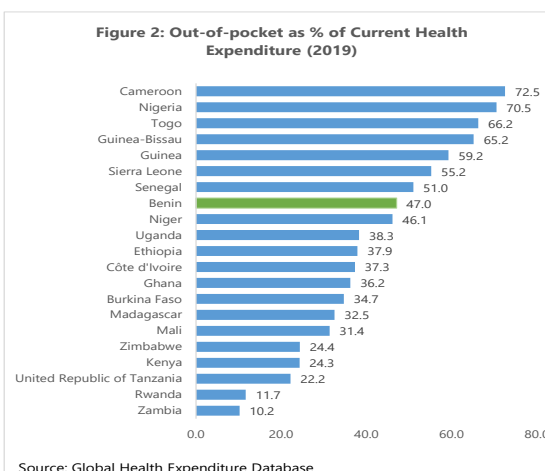
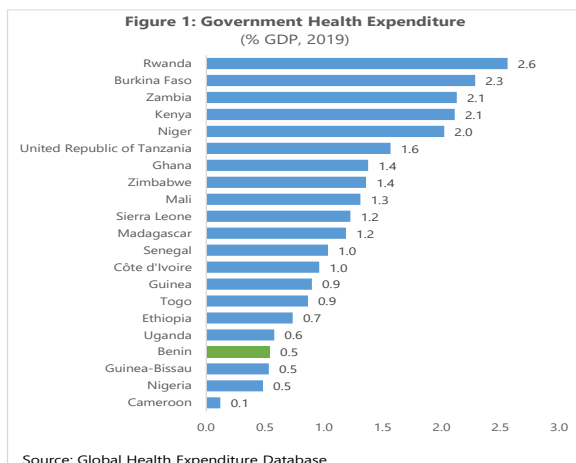
³ La couverture de retraite au Bénin est limitée à une petite partie de la population (travailleurs des secteurs privé et public) et est fortement concentrée sur les segments plus aisés. En 2020, seul 1,2 % de la population en âge de travailler contribuait au Fonds national de retraite du Bénin et 9,1 % de la population âgée de 60 ans et plus (60 677 personnes) bénéficiait d'une retraite.

l'accès des petites et moyennes entreprises au financement), pour laquelle les bénéficiaires recevront une formation sur l'élaboration d'un plan commercial et une subvention de 25 000 francs CFA à destination de leur entreprise.

8. À l'avenir, l'exploitation des solutions numériques pourrait améliorer l'accessibilité et le ciblage de la protection sociale. La mise en place d'un registre social national recensant les bénéficiaires à travers tous les programmes de filets de sécurité pourrait s'imposer comme un instrument utile à des fins de coordination, d'efficacité et de ciblage. De même, la collecte d'informations sur les caractéristiques des travailleurs informels pourrait permettre de concevoir de meilleurs programmes, l'objectif étant de favoriser la productivité de cette main-d'œuvre, notamment à l'aide de formations et d'initiatives d'inclusion financière. Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne utilisent les technologies mobiles pour déployer des programmes de protection sociale, notamment au moyen de transferts monétaires sur portefeuilles mobiles. Au Togo par exemple, un nouveau programme de transferts mobiles en espèces, NOVISSI, a été lancé en avril 2020 afin de soutenir les travailleurs informels, identifiés grâce à leur carte d'électeur. Axé sur les transferts mobiles, le programme a utilisé la base de données du registre des électeurs de 2020 pour identifier les bénéficiaires potentiels.

Encadré 1 : Parvenir à la couverture de santé universelle au Bénin

Le système d'assurance santé du Bénin est extrêmement fragmenté. Plusieurs systèmes coexistent, notamment des régimes contributifs pour les fonctionnaires, les retraités et les employés du secteur formel, ainsi qu'une assurance maladie facultative et communautaire. Comparées aux autres pays d'Afrique subsaharienne, les dépenses de santé publique du Bénin sont très faibles, soit 0,5 % du PIB en 2019 (graphique 1). De ce fait, seuls 8,4 % de la population totale étaient couverts par une assurance maladie en 2019 et les dépenses non remboursables représentaient 47 % des dépenses de soins de santé (graphique 2). Ces coûts peuvent plonger les ménages dans la pauvreté, annihiler leur épargne, voire les empêcher de se faire soigner.



Afin d'améliorer l'accès aux services de santé de base, le Bénin a lancé en juillet 2019 la phase pilote de la composante liée à l'assurance de santé du projet ARCH (ARCH-Assurance Maladie, ARCH-AM). Fin 2021, le projet, qui ne concernait au départ que 7 communes, s'était étendu à 21 communes du Bénin (sur 77). On estime que l'évaluation indirecte des ressources menée dans les 56 communes restantes sera achevée fin 2022. Le nombre total de bénéficiaires du projet ARCH-AM devrait alors s'élever à 5,1 millions (40 % de la population) à fin 2023, dont 3,8 millions de personnes pauvres et 1,3 million de personnes extrêmement pauvres.

Les autorités ont également rendu l'assurance maladie obligatoire en février 2021. Il prévoit de subventionner intégralement le coût des primes d'assurance maladie pour les personnes extrêmement pauvres, et 40 % des primes pour la population vivant sous le seuil de pauvreté. Deux études actuarielles ont estimé le coût de la prime annuelle d'assurance maladie à 6 000 francs CFA (environ 10 dollars), sous l'hypothèse que les personnes assurées auront deux rendez-vous médicaux par an, multipliés par le coût moyen de la consultation de soins de santé primaires.

Selon les estimations préalables à la pandémie, une couverture de santé universelle devrait coûter au Bénin environ 9,3 % de son PIB pour la santé (soit 119 dollars par habitant) en 2030 (FMI, 2019). On peut comparer ce chiffre aux 4,2 % du PIB (33 dollars par habitant) des dépenses totales en équivalent santé en 2019, qui correspondent au recrutement de huit fois plus de médecins et quatre fois plus de personnel de soutien qu'en 2019. On estime que la persistance de la pandémie a encore fait augmenter les dépenses (FMI, 2021).

L'État sera sans doute confronté à plusieurs défis importants sur la voie de la couverture de santé universelle. Citons notamment un système d'assurance maladie très fragmenté et des risques budgétaires découlant du financement inefficace du projet ARCH-AM, qui pourraient faire monter en

flèche les coûts de soins de santé et réduire la rentabilité du système dans son ensemble. Face à ces obstacles, il conviendra d'améliorer les capacités institutionnelles, soutenir les systèmes de ciblage et de prestation et sécuriser les financements nécessaires. Les dépenses importantes qui doivent être concédées nécessitent de solides mécanismes de reddition de comptes et de transparence afin de garantir une augmentation soutenue de la couverture de santé au Bénin.

Bibliographie

African Collaborative for Health Financing Solutions, 2021. "Study of the State of Accountability for Universal Health Coverage (UHC) in Benin," September.

Delphine Prady and Mouhamadou Sy, 2019. "The Spending Challenge for Reaching the SDGs in Sub-Saharan Africa: Lessons Learned from Benin and Rwanda," IMF Working Paper WP/19/270, December.

World Food Program, 2021. "Évaluation décentralisée conjointe finale du Programme National d'Alimentation Scolaire Intégré (PNASI) au Bénin 2017 à 2021," September.

Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique, 2018. « Integrated Regional Survey of Employment and Informal Sector ».

———, 2019. "Enquête Démographique et de Santé au Bénin, 2017-2018".

———, 2020. "Enquête Téléphonique de Haute Fréquence : Impacts Socio-économiques au Bénin".

République du Benin, Politique Holistique de Protection Social au Benin, 2014.

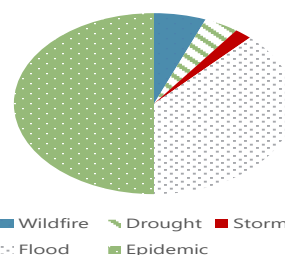
IMF, 2021. "A Post-Pandemic Assessment of the Sustainable Development Goals," IMF Staff Discussion Note, Washington, DC, March.

Annexe VIII. Vulnérabilité au changement climatique et stratégie nationale¹

Le Bénin est considéré comme l'un des pays les plus vulnérables au changement climatique. Le secteur agricole, qui représente presque un tiers de son économie, est particulièrement vulnérable aux chocs climatiques. Le changement climatique pourrait avoir des conséquences socioéconomiques et sanitaires et venir aggraver une situation sociale déjà fragile. Le Bénin a donc mis au point une stratégie nationale afin d'améliorer la résilience face au changement climatique. Il s'efforce également d'atténuer ses effets, comme le montre son engagement de longue date pour la protection de l'environnement. Néanmoins, tous les efforts d'adaptation et d'atténuation nécessiteront des ressources financières considérables.

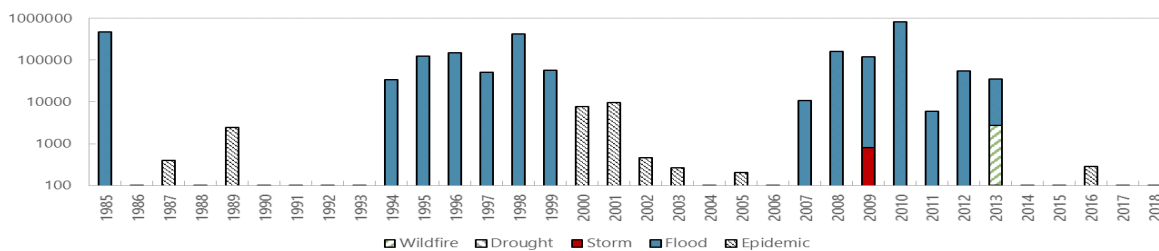
1. Déjà largement exposé aux risques de catastrophes naturelles, le Bénin est classé comme l'un des pays les plus vulnérables aux chocs climatiques. Il a connu une multitude de catastrophes naturelles depuis 1900, dont presque 90 % d'épidémies et d'inondations (graphique 8.1 du texte). En particulier, les inondations ont affecté 3,2 millions d'habitants ces 40 dernières années au Bénin (graphique 8.2 du texte). Le pays est également classé 12^e en termes de vulnérabilité aux chocs climatiques (sur un échantillon de 192 pays) par l'initiative Notre Dame Global Adaptation (ND-GAIN, 2019)². Ce mauvais classement est principalement dû à ses capacités technologiques agricoles relativement faibles et à l'incidence attendue du changement climatique sur les récoltes.

Graphique 8.1 du texte. Bénin : occurrence annuelle de catastrophes naturelles, 1900–2018
(en pourcentage du total)



Source : Portail de la Banque mondiale sur les changements climatiques.

Graphique 8.2 du texte. Bénin : principales statistiques relatives aux catastrophes naturelles, 1985–2018
(nombre de personnes affectées)



Source : Portail de la Banque mondiale sur les changements climatiques

¹ Annexe préparée par Deirdre Daly (département Afrique) et Alexandre Nguyen-Duong (à présent au département Hémisphère occidentale).

² Cette évaluation passe en revue des indicateurs très divers dans les domaines de l'alimentation, l'eau, la santé, les écosystèmes, les habitats humains et les infrastructures.

2. Le Bénin est soumis à des risques élevés et chroniques dus au changement climatique, qui affectent les zones rurales et urbaines. Certains de ces risques ont déjà commencé à se matérialiser, notamment les sécheresses, les inondations plus intenses et fréquentes, les vents violents, les cycles de précipitations perturbés, les canicules, la montée du niveau de la mer. Les précipitations n'ont cessé de décliner entre avril et juin durant la période 1960 et 2006, avec un taux moyen en diminution de 3,9 mm par mois par décennie. D'après l'Initiative de l'Agence spatiale européenne sur le changement climatique, le niveau des mers a connu une montée anormale, de moins de 15 mm en moyenne de 1993 à 2000 à plus de 60 mm en moyenne entre 2010 et 2018. À l'avenir, ces vulnérabilités pourraient devenir plus persistantes et plus sévères, ce qui aggravera l'érosion côtière, favorisera l'intrusion d'eau de mer dans les réserves hydriques et entraînera un déclin important des rendements des récoltes agricoles.

3. Le secteur primaire, qui représente presque 30 % de l'économie en 2021, est particulièrement vulnérable au changement climatique. La hausse des températures, les sécheresses et la perturbation du calendrier agricole pourraient faire chuter significativement les rendements agricoles, bouleverser les activités de pêche et faire monter les taux de mortalité du bétail. A titre indicatif, selon un scénario préparé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), les rendements du maïs peuvent baisser de 16,7 % d'ici à 2030 en raison du changement climatique³. Cependant, face à des tendances climatiques de plus en plus incertaines, les conséquences précises sur les cultures sont difficiles à prévoir, ce qui rend la gestion des risques encore plus compliquée.

4. Au Bénin, le changement climatique pourrait avoir des conséquences socioéconomiques et sanitaires. Le déclin des rendements agricoles pourrait affecter la sécurité alimentaire, en particulier pour les groupes vulnérables de la population qui dépendent de l'agriculture de subsistance. Les événements climatiques pourraient quant à eux réduire l'approvisionnement en eau potable et nuire aux systèmes d'assainissement et de collecte des déchets. L'augmentation des températures et des inondations pourrait également favoriser la propagation de maladies infectieuses telles que le choléra, aggravant une situation sanitaire déjà fragile dans un pays où les dépenses de santé sont faibles et marqué par des disparités régionales importantes en termes d'accès aux services (voir le SIP-I sur les dépenses publiques pour une croissance inclusive).

5. Motivées par la faible préparation faire pour face aux chocs climatiques, les autorités béninoises ont mis au point une politique nationale pour gérer le changement climatique et améliorer la résilience. À partir d'une série d'indicateurs économiques, sociaux et de gouvernance, l'indice ND-GAINS de 2019 a classé le Bénin comme le 57^e pays le moins prêt pour faire face aux conséquences des chocs climatiques sur un échantillon de 192 pays. Le pays a mis au point une politique nationale de gestion des changements climatiques pour 2021–30⁴, axée sur les secteurs de l'agriculture et de l'énergie, ainsi que sur la gestion des terres, de la foresterie et des déchets. Celle-

³ « [Le Bénin, un pays vulnérable aux changements climatiques](#) » (PNUD, 2020).

⁴ Politique nationale de gestion des changements climatiques (PNGCC 2021–30).

ci s'appuie sur trois piliers stratégiques : i) renforcer les capacités institutionnelles, individuelles et physiques afin de s'adapter effectivement au changement climatique ; ii) promouvoir un développement sobre en carbone et résilient face au changement climatique dans tous les secteurs ; et iii) assurer la gouvernance du changement climatique. Chaque pilier comprend des réformes et des mesures concrètes articulées autour de quatre programmes distincts dans tous les secteurs, à mettre en œuvre à l'horizon 2030, à savoir a) le développement des capacités face au changement climatique ; b) l'adaptation au changement climatique ; c) l'atténuation du changement climatique ; et d) l'appui à la gestion du changement climatique. Un comité de pilotage⁵ dédié devrait être mis en place, de même qu'un organe de coordination et de mise en œuvre⁶.

6. Bien que sa contribution aux émissions mondiales de gaz à effet de serre soit relativement limitée, le Bénin s'est également engagé à combattre le réchauffement planétaire. En 2015, la part du Bénin dans les émissions mondiales était de 0,03 %. Le pays s'est toutefois engagé depuis longtemps à protéger l'environnement, engagement consacré dans la Constitution depuis 1990, laquelle dispose que « *toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'Environnement* ». Conformément à ses fondements institutionnels, le Bénin est un pays signataire de l'Accord de Paris sur le climat qui s'est engagé à réduire ses émissions de 20 % entre 2021 et 2030. Dans ce contexte, il collabore avec la Banque mondiale dans le cadre de ses efforts d'atténuation du changement climatique.

7. S'adapter au changement climatique et atténuer ses effets est coûteux et nécessitera le soutien de la communauté internationale. D'après la base de données des contributions déterminées au niveau national, les plans du Bénin en matière d'adaptation et d'atténuation face au changement climatique sont estimés à 10,5 milliards de dollars (60 % du PIB), dont 4,9 milliards de dollars dépendent du soutien international. Bien que le pays ait envisagé un financement de la part de plusieurs fonds mondiaux liés au climat, l'accès à ces fonds s'est avéré difficile à ce jour. D'autres initiatives, telles que le Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du FMI, seraient les bienvenues à cet égard.

⁵ Le Comité national de gestion des changements.

⁶ La Direction en charge des changements climatiques.

Annexe IX. Cadre de renforcement des capacités et d'assistance technique

La présente note propose une synthèse de l'accord entre le personnel du FMI et les autorités béninoises sur la stratégie de développement des capacités en soutien aux priorités de réforme des autorités pour 2022–25, appuyé par le mécanisme élargi de crédit (MEDC) et la facilité élargie de crédit (FEC).

1. Ces cinq dernières années, les efforts considérables du FMI en matière de développement des capacités ont éclairé la formulation et la mise en œuvre de politiques. Le programme de développement des capacités élaboré en vertu de l'accord précédent au titre de la FEC 2017–20 comprenait des assistances techniques délivrées par le siège du FMI et le Centre régional d'assistance technique d'Afrique de l'Ouest (AFRITAC-Ouest), axées sur le renforcement de la mobilisation des recettes, l'amélioration de l'efficacité et de la transparence autour de l'élaboration des budgets et des dépenses publiques, la digitalisation des procédures essentielles et l'amélioration de la qualité et de la disponibilité des statistiques des comptes nationaux et des statistiques sur les finances publiques. Au terme de la FEC, la stratégie de développement des capacités a changé d'approche pour soutenir les autorités dans la mise au point de sa politique de riposte à la pandémie de la COVID-19, tout en maintenant les efforts de mobilisation des recettes intérieures, essentielles afin de répondre aux besoins de développement importants du Bénin.

2. La présente stratégie de développement des capacités est axée sur le soutien aux réformes prioritaires des autorités au titre de l'accord MEDC/FCE (2022–25). Les activités de développement des capacités incluront l'amélioration de la mobilisation des recettes, de la gouvernance et de la transparence, la gestion de la masse salariale et des finances publiques, ainsi que les statistiques sur les finances publiques et celles du secteur réel (tableau 1). Le programme de développement des capacités soutenu par le FMI est complété par un appui technique des partenaires au développement du Bénin dans les domaines clés du programme, notamment la Banque mondiale pour la protection sociale et le développement du capital humain ; l'Union européenne pour la gouvernance et la gestion des finances publiques ; la Banque africaine de développement pour l'agriculture et les infrastructures inclusives ; et le Programme alimentaire mondial des Nations Unies pour l'expansion du programme phare d'alimentation scolaire.

Avis des autorités

3. Les autorités apprécient le soutien technique continu du FMI et approuve les priorités du programme de développement des capacités envisagé. Elles se sont engagées à renforcer la coordination de l'assistance technique et l'appropriation continue des principales recommandations en la matière.

Tableau 1. Bénin : priorités en matière d'assistance technique

Priorités	Objectifs
Mobilisation des recettes	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre au point une stratégie de mobilisation de recettes à moyen terme et rationaliser les dépenses fiscales • Résoudre les questions relatives à l'imposition internationale et concevoir un régime fiscal moderne pour le secteur extractif • Réformer l'impôt foncier • Simplifier le système fiscal et évaluer la progressivité du régime fiscal • Améliorer la conformité fiscale et renforcer la coopération entre les administrations fiscales et douanières • Améliorer les capacités douanières, la gestion, la gouvernance, et la collecte et l'analyse des données
Gouvernance, État de droit et transparence	<ul style="list-style-type: none"> • Établir un diagnostic de gouvernance en soutien aux efforts actuels afin de garantir une gouvernance en matière juridique et de finances publiques, en ligne avec les meilleures pratiques internationales • Améliorer la publication par les autorités contractantes des informations sur les bénéficiaires effectifs
Gestion de la masse salariale	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier des mesures structurelles afin de préserver la viabilité et l'équité de la masse salariale
Gestion des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités d'identification, de divulgation, de quantification et de gestion des risques budgétaires • Accélérer la mise en œuvre du compte unique de trésorerie et améliorer la gestion des liquidités • Améliorer l'exécution et le contrôle budgétaires en soutien à une budgétisation par programme favorisant la reddition de comptes, à la suite de recommandations récentes en matière d'évaluation de la transparence des finances publiques, notamment en accélérant le processus de renforcement des prévisions budgétaires et en améliorant l'information et l'analyse contenues dans les documents de programmation et d'information budgétaire • Introduire la comptabilité d'exercice conformément à la mise en œuvre de la budgétisation par programme et du nouveau système intégré de gestion des finances publiques • Améliorer l'efficacité des investissements publics en actualisant l'évaluation de la gestion des investissements publics et en conduisant une évaluation qui intègre la dimension climatique

<p>Statistiques des finances publiques et du secteur réel</p>	<ul style="list-style-type: none">• Améliorer les pratiques de compilation de données et élargir la couverture des données budgétaires à l'administration publique conformément au <i>Manuel de statistiques des finances publiques 2001/2014</i>• Produire les données trimestrielles des comptes nationaux selon l'optique demande de calcul du PIB et améliorer la compilation des données sur l'indice du chiffre d'affaires et celui des prix à la production.
---	--

Appendice I. Lettre d'intention

Cotonou, Juin 23, 2022

Mme Kristalina Georgieva
Directrice générale
Fonds Monétaire International
Washington, D.C. 20431
Etats-Unis

Madame la Directrice Générale,

Depuis la réélection du Président Talon en avril 2021, le Gouvernement de la République du Bénin poursuit sa vision « Benin révélé » qui a marqué, depuis 2016, une nouvelle ère de gouvernance de l'action publique en vue de moderniser notre économie.

Les réformes et investissements publics mis en œuvre dans le cadre du Programme d'Action du Gouvernement (PAG, 2016-2021), ont permis d'accélérer l'activité économique, avec un taux de croissance de 6,9 pour cent en 2019 (contre 1,8 pour cent en 2015). En parallèle avec la réduction du déficit budgétaire (avec un budget général quasiment en équilibre en 2019), cette croissance économique a placé la dette publique sur une trajectoire baissière avant la pandémie de la COVID-19. Nous avons également effectué des progrès significatifs en matière de transparence budgétaire et de gestion de la dette publique, ce qui a favorisé notre accès aux marchés internationaux des capitaux en 2019. Bien que l'économie béninoise ait affiché une résilience au plan agrégé (avec un taux de croissance de 3,8 pour cent, soit le plus élevé de la région UEMOA), la COVID-19 a eu des répercussions socioéconomiques significatives sur notre peuple. Au moment où nous poursuivons nos efforts visant à limiter l'impact de la pandémie sur la population, nous devons faire face à de nouveaux chocs qui risquent de compromettre le retour amorcé de la croissance économique à son sentier d'avant crise et d'éroder davantage les progrès sociaux difficilement acquis. Il s'agit notamment des menaces terroristes à caractère régional dans le nord du pays et la guerre en cours en Ukraine.

Faisant face à l'urgence d'agir pour limiter l'érosion rapide du pouvoir d'achat des ménages béninois causée par la guerre en cours en Ukraine, notre Gouvernement a dû introduire une première série de mesures de subventions, mais s'attèle depuis lors à mettre en œuvre des mesures mieux ciblées de soutien aux populations. Celles-ci comprennent des subventions d'engrais en faveur des paysans afin de réduire la montée de l'insécurité alimentaire.

Nous adoptons une « approche civile » pour l'atténuation des risques sécuritaires, notamment à travers l'amélioration de la présence de l'Etat et la cohésion sociale dans les communautés où le risque d'extrémisme violent est plus présent. Dans ce contexte, nous sommes forcés de reporter l'ajustement budgétaire que nous avons initialement prévu dans la loi des finances initiale au titre de

l'année 2022, ce qui devrait inévitablement creuser les besoins de financement dans un contexte marqué par le resserrement des conditions de financement.

Les chocs récents ont renforcé notre détermination à générer des marges de manœuvre budgétaires en période d'apaisement et d'accélérer notre agenda de développement afin de combler des lacunes importantes au niveau du secteur social et développer des infrastructures inclusives. Dans ce sens, le programme d'action du gouvernement pour la période 2021-2026 est centré autour des trois piliers suivants : (i) le renforcement de la démocratie, de l'état de droit, et la consolidation de la gouvernance (ii) la poursuite de la transformation structurelle de l'économie, et (iii) l'amélioration de manière durable du bien-être de la population.

Dans ce contexte et compte tenu des besoins urgents en matière budgétaire et de balance des paiements, le Gouvernement de la République du Bénin demande formellement l'appui du FMI à travers un arrangement financier de 42 mois soutenu par le mécanisme élargi de crédit (MEDC) et la facilité élargie de crédit (FEC) d'un montant exceptionnel de 484.058 millions de DTS (équivalent de 391 pour cent de notre quote-part)—161.349 millions de DTS (représentant 130.33 pour cent de notre quote-part, au titre de la FEC, provenant du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance) et 322.709 millions de DTS (représentant 260.67 pour cent de notre quote-part, au titre du MEDC, provenant du compte des ressources générales). Nous faisons la demande pour un premier décaissement équivalent à 87.48 pour cent de notre quote-part. Le programme nous permettra de couvrir les besoins urgents de la balance des paiements, consolider nos finances publiques à partir de l'année prochaine et soutenir notre Plan National de Développement (PND; 2018–25). Entre temps, nous continuerons à solliciter le soutien financier additionnel des autres partenaires de développement, notamment sous forme d'appuis budgétaires.

Nous sommes convaincus que notre programme de réformes économiques nous permettra de soutenir la reprise économique et la réalisation de nos objectifs de développement durable. Nous allons mettre en œuvre les politiques et les mesures décrites dans le mémorandum des politiques économiques et financières (MPEF—pièce jointe I) qui visent à :

- Consolider nos finances publiques à travers une plus grande mobilisation des recettes fiscales et l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques.
- Renforcer les systèmes de protection sociale et préserver les dépenses sociales prioritaires.
- Promouvoir un bon climat des affaires et renforcer la gouvernance pour stimuler l'initiative privée.

Le gouvernement estime que les politiques inscrites dans le MPEF ci-joint sont adéquates pour la réalisation des objectifs escomptés de son programme mais s'engage à prendre de nouvelles mesures appropriées en cas de nécessité. Le gouvernement consultera les services du FMI concernant l'adoption de ces mesures et avant d'apporter des modifications aux politiques contenues dans le présent Mémorandum, selon les règles du FMI dans le cadre de ce type de consultations.

Nous mettrons en œuvre les engagements énoncés dans le MPEF et consentons à communiquer au FMI les informations relatives à la mise en œuvre des mesures convenues et à l'exécution du programme, comme prévu dans le Protocole d'Accord Technique (PAT, pièce jointe II). En outre, nous nous engageons à l'examen des sauvegardes budgétaires par le FMI avant la première revue du programme.

Afin de mettre en œuvre ces priorités et de soutenir notre crédibilité auprès de la communauté internationale, le Gouvernement a l'intention de maintenir une relation productive avec ses partenaires de développement. A cette fin, nous comptons maintenir un engagement étroit avec le FMI, pour soutenir notre stratégie de promotion de la croissance à travers les investissements dans le capital humain et l'infrastructure.

En ligne avec l'objectif du gouvernement de favoriser la transparence, nous consentons à la publication de cette lettre, de ses pièces jointes et du rapport du personnel associé à notre demande de soutien.

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice Générale, l'expression de ma considération distinguée.

/s/

Romuald WADAGNI

Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances

Pièce jointe I. Mémoire des Politiques Economiques et Financières (MPEF)

Notre vision « Benin Révélé » a marqué une nouvelle ère de gouvernance des politiques publiques au Benin avec l'élection du Président Talon en avril 2016. Le gouvernement a dès lors entrepris des actions sur plusieurs fronts visant à améliorer durablement les conditions de vie de la population. Notre gestion saine des finances publiques nous a permis d'améliorer notre résilience aux multiples chocs durant ces dernières années. Nous comptons reconstituer nos marges de manœuvre budgétaires dans les années à venir et créer les conditions favorables à une croissance durable et inclusive tirée par le secteur privé et bénéficiant à tous les Béninoises et Béninois dans un environnement sécurisé. Nous nous félicitons du fait que ces efforts seront soutenus par le Mécanisme Elargi de Crédit (MEDC) et la Facilité élargie de Crédit (FEC) du FMI avec des montants exceptionnels de financement et une grande partie des décaissements en 2022, au moment où nous en avons le plus besoin.

I. Développements Economiques Récents et Perspectives

1. De manière générale, notre économie a affiché une résilience face à la succession de chocs négatifs durant ces dernières années, notamment la pandémie du COVID-19 depuis mars 2020 et la fermeture des frontières avec le Nigéria entre août 2019 et décembre 2020. La guerre en Ukraine intervient à un moment où notre économie engageait une reprise suite à ces deux chocs. La résilience de notre économie a été soutenue par la mise en œuvre des grands projets d'investissement publics inscrits au Programme d'Actions Gouvernemental (PAG ; 2016-2021) et la poursuite des réformes suite à la réélection du Président Talon en avril 2021. Après une croissance accélérée de 6,4 pour cent en moyenne entre 2017 et 2019, l'économie a décéléré en 2020, enregistrant un taux de croissance de 3.8 pour cent. Ce taux était toutefois l'un des plus élevés en Afrique sub-saharienne, reflétant la solidité de nos fondamentaux macroéconomiques à l'amorce de la crise, une stratégie innovante de gestion de la pandémie de la COVID-19 (y compris l'établissement d'un cordon sanitaire), et un plan de riposte robuste. L'économie béninoise a rebondi à 7,2 pour cent en 2021, portée par l'amélioration de la situation sanitaire à l'échelle mondiale, la réouverture des frontières avec le Nigeria et la poursuite des réformes structurelles dans le cadre du PAG.

2. Le Benin avait entamé l'année 2020 avec une position économique solide, malgré la fermeture des frontières avec le Nigeria en août de 2019. La mise en œuvre de la facilité élargie de crédit (2017-20) a été jugée très satisfaisante par le FMI, avec une nette amélioration des indicateurs macro-économiques : la croissance du PIB a atteint 6.9 pour cent en 2019 tandis que le solde budgétaire était quasiment en équilibre (avec un déficit contenu à 0,5 pour cent du PIB). Ces deux dynamiques majeures ont permis de renverser la tendance haussière de l'encours de la dette publique, le stabilisant à 43 pour cent du PIB en 2019, bien en deçà de la norme régionale de 70 pour cent.

3. Fort de ces fondamentaux macroéconomiques, le Gouvernement a adopté un plan de riposte robuste à la COVID-19, soutenu par des financements en provenance de plusieurs sources.

- La riposte consistait notamment de dépenses publiques additionnelles visant à atténuer l'impact de la crise sanitaire sur les ménages et les entreprises et relancer l'économie. Le déficit budgétaire est ainsi passé de 0,5 pour cent du PIB en 2019 à 4,7 pour cent en 2020 et 5,7 pour cent en 2021. En revanche, les recettes fiscales n'ont pas subi de baisse durant cette période, témoignant de l'efficacité des réformes fiscales que nous avons entreprises avant la crise.
- Notre plan de riposte à la COVID-19 a bénéficié du financement d'urgence du FMI en décembre 2020 (177,96 millions de dollars), de l'allocation générale des DTS en août 2021 (environ 168 millions de dollars) et le financement des autres partenaires de développement. Ceci a été complété par notre accès au marché financier international à travers l'émission d'un milliard d'euros d'Eurobond à des termes favorables en janvier 2021 et de 500 millions d'euros de bons ODD en juillet 2021.

4. Bien que les efforts du Gouvernement aient permis une résilience économique au niveau agrégé, la crise sanitaire a exacerbé les défis sociaux. Bien que notre économie ait affiché une résilience, la crise de la COVID-19 a impacté certaines couches de la population de manière disproportionnée, y compris les personnes employées dans les secteurs à contact élevé tels que le tourisme, l'artisanat et la restauration. Également, le taux de croissance de 7,2 pour cent en 2021 masque des divergences sectorielles importantes, dans la mesure où certains secteurs, notamment le tourisme (et les services plus généralement) continuent de pâtir des effets de la COVID-19.

5. Dans ce contexte, nous continuons à faire face à d'importants défis socio-économiques :

- **Le déficit du compte courant s'est accru, atteignant 4,4 pour cent du PIB en 2021.** Après un recul important en 2020, dans un contexte de perturbation des chaînes d'approvisionnement lié à la pandémie de la COVID-19, les importations se sont accrues substantiellement en 2021, à la suite de la hausse des cours des matières premières et des importations en biens d'investissement. Quant aux exportations de biens, elles sont en augmentation et restent dominées par les ventes du coton à l'étranger. Les exportations de services (largement liée au tourisme) continuent de pâtir, en ce qui les concerne, des effets de la crise sanitaire.
- **Les sources de financement, notamment les dons, sont à la baisse, tandis que les conditions de financement sont marquées par un resserrement.** Déjà en 2021, les dons sont ressortis en retrait comparativement au niveau exceptionnel enregistré en 2020, alors que les pressions sur les dépenses sont restées élevées. L'année 2020 a été marquée par une forte mobilisation de ressources auprès des principaux donateurs, dont le FMI, notamment dans le contexte de la COVID-19. La plupart des partenaires ont réduit leurs appuis, en lien avec la baisse du nombre de nouveaux cas de Covid-19. En conséquence, les aides budgétaires adressées au Bénin ont significativement baissé en 2021 (se situant à 37,4 milliards de FCFA contre 105,3 milliards de FCFA en 2020). Par ailleurs, le resserrement amorcé de la politique monétaire dans les économies avancées s'est déjà traduit par un renchérissement des conditions de financement sur le marché financier international.
- **Nous avons des gaps importants à combler dans le domaine social et des infrastructures.** Bien avant la COVID-19, la progression vers la réalisation des Objectifs du Développement Durable (ODD) n'était pas suffisante, comme en témoignent la prévalence du paludisme à des niveaux élevés notamment parmi les enfants, l'importance du taux de mortalité maternelle et de la part de la

population souffrant de l'insécurité alimentaire. La pandémie de la COVID-19 a mis en exergue l'importance d'améliorer le système de santé et les filets de protection sociale, vu que les séquelles de la pandémie risquent d'éroder les gains économiques obtenus par le passé. Enfin, et malgré une certaine amélioration, les indicateurs d'accès aux services publics de base (tels que l'eau potable, l'électricité, et l'assainissement) demeurent en deçà des attentes.

6. Plus encore, le Bénin fait face à des défis additionnels de nature sécuritaire et géopolitique depuis quelques mois :

- **Frontalier de pays en proie au terrorisme, le Bénin est confronté depuis quelques mois à une recrudescence des attaques terroristes dans le Nord du pays.** Les premiers actes terroristes remontent en 2019 mais se sont multipliés récemment. Face à la montée des risques de terrorisme, le Gouvernement a renforcé son dispositif sécuritaire aux frontières et consolidé le contre-terrorisme et la coopération sous régionale en matière de sécurité. La stratégie du Gouvernement au plan sécuritaire est centrée sur une « approche civile ». Cette dernière met l'accent sur l'amélioration des conditions de vie des populations, étant donné que les défis sociaux peuvent alimenter le sentiment de révolte et faciliter le recrutement des terroristes. Dans ce contexte, notre plan de sécurité s'articule autour de trois piliers : (i) l'identification des zones vulnérables ; (ii) l'évaluation et la satisfaction des besoins des populations des zones vulnérables et (iii) la promotion de la cohésion sociale entre les communautés.
- **Le récent choc des prix des matières premières, en relation avec la guerre en Ukraine, exacerbe la cherté de la vie pour les ménages béninois et affecte l'activité économique.** Dans le contexte de tensions géopolitiques mondiales, la forte hausse des prix internationaux des matières premières et la perturbation du système alimentaire mondial ont entraîné la flambée des prix à la consommation des produits alimentaires de base, qui a atteint 9,5 percent entre septembre 2021 et mars 2022. Durant la même période, les prix de détail des produits énergétiques ont subi des hausses de 19 à 28 pour cent. Ces développements risquent d'aggraver davantage l'insécurité alimentaire déjà fragilisée sous l'effet de la COVID-19.

II. Maintenir la Stabilité Macroéconomique, Consolider les Finances Publiques et Poursuivre les Progrès vers les ODD

Durant les années à venir, le Gouvernement envisage de générer les marges budgétaires et entreprendre des réformes et des projets ambitieux pour capitaliser sur la solidité des fondamentaux économiques, atténuer les risques sécuritaires et accélérer la marche vers l'atteinte des ODD, en ligne avec le programme National de Développement (PND ; 2018–25) et le Programme d'Action Gouvernemental (PAG2 ; 2021–26). A ce titre, la mobilisation des recettes intérieures constitue la pierre angulaire de notre programme de réformes.

7. Notre plan de développement économique et social sera soutenu par le FMI à travers un programme novateur qui facilitera l'atteinte de nos objectifs de moyen et long terme. Notre accord économique et financier avec le FMI est inédit à plusieurs égards. Premièrement, il porte sur une période de 42 mois (contrairement aux programmes traditionnels qui sont limités à une durée de 3 ans), permettant à l'institution de nous soutenir tout au long du Plan National de Développement. Deuxièmement, il combine deux instruments (MEDC et FEC). Troisièmement, le

montant financier associé est exceptionnel avec une grande partie des décaissements/[achats] en 2022, quand nous en avons le plus besoin. Cette combinaison est à la hauteur du partenariat solide entre le Bénin et cette institution de Bretton Woods et témoigne de l'importance des réformes réalisées et de notre résolution à les approfondir davantage.

8. Notre programme macroéconomique nous permettra d'assurer un retour graduel au sentier fort et soutenu de croissance qui prévalait avant la crise de la COVID-19.

- La guerre en Ukraine va affecter la forte reprise économique observée en 2021, portant la croissance projetée pour 2022 à 5,7 pour cent, soit environ 1 point de pourcentage en dessous de nos prévisions d'avant-guerre. La croissance sera tirée, d'une part, par un taux d'investissement public élevé et l'achèvement de grands projets publics notamment le déploiement de la fibre optique au niveau national, la réalisation du pipeline Niger-Bénin et l'expansion du Port de Cotonou et, d'autre part, par la dissipation graduelle des effets de la COVID-19 parallèlement à l'amélioration du taux de couverture vaccinale de la population.
- A moyen terme, l'économie devrait afficher un taux de croissance d'environ 6 pour cent par an, grâce notamment à la poursuite des grands projets publics et le renforcement de la participation du secteur privé. Comme envisagé dans notre PAG 2 qui s'adosse sur le PND, les moteurs de la croissance à moyen et long termes continueront à consister en (i) l'accélération de la mise en œuvre des mesures en cours visant à promouvoir les secteurs à fort potentiel dont l'agriculture, le tourisme, l'économie numérique et l'économie du savoir, la promotion de l'enseignement technique et de la formation professionnelle ; (ii) la poursuite des grands projets visant à combler le déficit en infrastructure du Bénin, notamment les infrastructures de transport, énergétiques et d'assainissement ; et (iii) le développement de l'industrie de transformation.

9. Ces perspectives restent toutefois sujettes à des risques importants.

- Au niveau local, bien que le taux de vaccination ait enregistré une accélération depuis novembre 2021, il demeure toutefois relativement bas, ce qui expose le Bénin à de nouvelles variantes de la COVID-19 pourraient affecter l'activité économique. Le Gouvernement s'attèlera, avec le soutien des partenaires de développement, à améliorer le taux de vaccination contre la COVID-19. Déjà, les efforts de coordination et la poursuite de politique de proximité ont permis de réduire la réticence de la population, portant le taux de vaccination complète de la population âgée de 12 et plus de 3 pour cent en novembre 2021 à plus de 46 pour cent à fin avril 2022. Notre objectif est d'atteindre un taux de vaccination de 60 pour cent d'ici la fin de cette année.
- Au niveau régional, une recrudescence des attaques terroristes en provenance des pays limitrophes pourrait affecter le climat des affaires et exacerber les tensions sociales.
- Au niveau mondial, une détérioration de l'environnement économique mondial qui se traduirait par une baisse importante des prix du coton, le principal produit à l'exportation de notre pays, pourrait affecter la contribution du secteur agricole à la génération des revenus et la balance des paiements. De même, une hausse soutenue des prix des produits alimentaires et énergétiques, au cas où la guerre en Ukraine perdurerait, renchérirait davantage le coût de la vie pour les ménages béninois.
- En outre, le Bénin reste vulnérable aux effets des changements climatiques tels que la récurrence des inondations et des sécheresses.

A. Une Politique Budgétaire et Stratégie d'Endettement Prudentes

10. Après le relâchement budgétaire dû à la COVID-19, aux risques sécuritaires régionaux et à la guerre en Ukraine, notre politique budgétaire de moyen terme sera fortement orientée vers l'atteinte des cibles de convergence définies sur le plan communautaire. Il s'agit notamment des cibles relatives au déficit budgétaire et la masse salariale, avec des efforts vers la cible relative au taux de pression fiscale.

- **Le déficit budgétaire s'est élargi en 2020 et 2021**, reflétant les mesures mises en œuvre pour juguler les effets de la crise sanitaire et le renforcement de l'investissement public qui a atteint 8,2 pour cent du PIB en 2021 (contre 6,9 pour cent du PIB en 2020 et 3,9 pour cent du PIB en 2019). Par conséquent, la dette publique s'est hissée à 49,9 pour cent du PIB à fin décembre 2021 contre 46,1 pour cent à fin décembre 2020 et 42,5 pour cent à fin décembre 2019.

- **La stratégie de consolidation budgétaire cible un déficit de 5.5 pour cent du PIB en 2022.** Le déficit sera par la suite réduit à 4,3 pour cent du PIB en 2023, avant d'atteindre 2,9 pour cent en 2024, légèrement en dessous de la norme communautaire actuelle de 3 pour cent du PIB par mesure de prudence. Au vu de ces changements circonstanciels, il est prévu une augmentation du déficit budgétaire de 1 point de pourcentage du PIB en 2022 par rapport à l'objectif de 4,5 pour cent inscrit dans la loi de finances initiale. Nous comptons au fait réajuster à la hausse les dépenses publiques en 2022 (comparativement à la loi des finances initiale) pour déployer les mesures urgentes à même d'endiguer les risques terroristes à caractère régional dans la partie septentrionale de notre pays.

- **Nous allons également nous rassurer que la masse salariale n'absorbe pas une part disproportionnée de nos ressources budgétaires à moyen-terme.** Les consultations en cours au titre de la revalorisation des salaires au niveau de la fonction publique, conjuguée aux mesures de recrutement urgent dans les domaines sanitaire et sécuritaire, exercera nécessairement une pression significative sur la masse salariale et risque, si rien n'est fait, d'hypothéquer l'atteinte de la cible communautaire (qui sous-tend un ratio de la masse salariale aux recettes fiscales de 35 pour cent). A cet effet, nous allons effectuer une évaluation détaillée de la politique de rémunération dans le secteur public, en vue d'identifier les domaines où des gains d'efficacité peuvent être réalisés. Nous allons bénéficier, à cet égard, de l'appui technique de nos partenaires de développement, qui nous servira à identifier la stratégie adéquate pour assurer une meilleure efficacité et équité au niveau de la masse salariale.

11. A moyen terme, la mobilisation des recettes sera la pierre angulaire de notre consolidation budgétaire au vu du niveau relativement faible des recettes fiscales au Bénin et du besoin de préserver les dépenses sociales et d'infrastructure. Bien que les recettes fiscales se soient relativement bien comportées pendant la pandémie, grâce aux réformes que nous avons entreprises avant la crise, elles ne représentent qu'environ 11 pour cent du PIB en 2021, soit 9 points de pourcentage de moins que la cible communautaire de 20 pour cent ; dans un contexte d'un fort taux d'informalité de l'économie. Ceci témoignerait de l'existence d'un important potentiel inexploité et de l'étroitesse de l'assiette fiscale.

12. L'assainissement de nos finances publiques nous permettra de générer, de façon soutenable, les ressources nécessaires pour subvenir à nos besoins énormes de développement tout en préservant la viabilité de la dette publique.

Nous envisageons de réduire de manière graduelle, le déficit budgétaire pour le ramener, d'ici 2024, juste en dessous du seuil de 3 pour cent du PIB en ligne avec la norme actuelle de l'UEMOA. Le recours accru à la digitalisation, la récente refonte du code des impôts et la publication pour la première fois du livre des procédures fiscales se traduisent par la simplification du paiement des impôts et l'amélioration du recouvrement. Nous redoublerons les efforts pour améliorer, de manière pérenne, la collecte des impôts.

- Afin de guider ces efforts et assurer la meilleure synergie entre les régies financières, nous allons développer une stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme (**Repère Structurel pour fin septembre 2023**) avec l'appui des partenaires techniques et financiers, notamment le FMI.
- Nous allons continuer à améliorer la transparence des exonérations fiscales et l'évaluation de leur coût (nous veillerons à quantifier également les dépenses fiscales liées aux subventions de l'énergie). Nous allons joindre au projet de la Loi de Finances 2023 soumis à l'Assemblée nationale un rapport détaillé sur les dépenses fiscales au titre de l'année 2021 et élaborerons également une stratégie pour les rationaliser au cours de la période 2023–25 (**Repère Structurel pour fin novembre 2022**).
- **La stratégie globale de financement pour le moyen terme 2022-2026 continuera à privilégier une diversification des sources de financement et une gestion active de la dette.** Le Bénin entend mener continuellement ses efforts de mobilisation des ressources concessionnelles, y compris les appuis budgétaires extérieures, auprès des bailleurs de fonds multilatéraux traditionnels (Banque Mondiale, BAD, Union Européenne), comme complément au financement exceptionnel du FMI. La récente classification en juillet 2020 par la Banque Mondiale du Bénin en tant que pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, s'est traduite par une réduction des opportunités de financement à des conditions concessionnelles. Dans ce contexte, le Bénin poursuivra sa stratégie de diversification des sources de financement, en phase avec la stratégie d'endettement mise en œuvre et dans une démarche prudente d'atténuation des risques et de préservation de la viabilité de la dette.
- **Même si les prêts de la BOAD sont considérés comme de la dette extérieure aux fins du programme (PAT, 14), nous sommes d'avis qu'ils devraient plutôt figurer dans le champ de la dette intérieure pour les raisons suivantes :** (i) la BOAD est une banque régionale de développement à l'intérieur de la même union monétaire l'UEMOA ; (ii) les financements concernés sont libellés en Franc CFA ; et (iii) tout changement de classification engendrerait des conséquences néfastes sur l'analyse de viabilité de la dette, et ce faisant, réduirait les marges de financement sur les marchés financiers internationaux, affecterait les efforts d'intégration régionale et de développement des marchés financiers régionaux. En outre, l'harmonisation de la classification de la dette auprès des banques régionales de développement devrait se faire pour tous les pays membres des deux unions monétaires (UEMOA et CEMAC) et elle doit s'opérer dans le sens de la classer comme dette domestique. Enfin, devant les vulnérabilités liées à la dette extérieure déjà exacerbées par la situation de pandémie, des changements statistiques qui tendraient à dégrader davantage la viabilité de la dette hypothéqueraient gravement les possibilités pour nos pays de mobiliser les ressources nécessaires au soutien à la reprise économique post-COVID.

Plan de riposte aux effets de la guerre en Ukraine

13. Entre temps, dans le sillage des tensions géopolitiques au niveau mondial, nous avons été amenés à prendre des mesures à caractère temporaire pour limiter l'impact de la hausse des prix internationaux sur la populations et l'économie.

- **Produits alimentaires de base.** En plus des mesures visant à décourager les exportations incontrôlées de certains produits agricoles, nous avons introduit le 23 mars 2022 (avec effet jusqu'à fin juin 2022) des mesures de compensation de certains produits (riz, farine de blé et huiles végétales) et un abattement de 50 pour cent sur le prix des frets maritimes.
- **Engrais.** Face à la flambée des prix internationaux des engrais, nous [allons introduire] des subventions ciblées nettes de 31.5 milliards de CFA au titre de la campagne agricole 2022/23 au profit des agriculteurs en vue d'endiguer la hausse de l'insécurité alimentaire.
- **Produits énergétiques.** Suite à la flambée des cours internationaux des produits énergétiques en lien avec les tensions géopolitiques, nous avons augmenté le prix des hydrocarbures à la pompe d'environ 28 pour cent depuis le début de l'année jusqu'à fin d'avril. Cet ajustement partiel reflète notre double préoccupation de soutenir nos populations durant cette épisode éprouvante, tout en limitant l'impact des subventions généralisées de produits pétroliers sur le budget.
- **Autres mesures.** Suite aux discussions avec les syndicats et la confédération des employeurs, nous avons porté le salaire minimum garanti (SMIG), fixé à CFA 40 000 depuis 2014, à CFA 52 000, soit une augmentation inédite de 30 pour cent. L'effet de cette hausse sur la masse salariale de l'Etat devrait être toutefois limité.

14. Cependant, une refonte de notre mécanisme de tarification des produits énergétiques est nécessaire à moyen terme pour assurer une plus grande efficacité des dépenses publiques et dégager les ressources pour financer les mesures de protection sociale. Conscients du caractère généralement régressif des subventions non ciblées, de leur inefficacité et de leur coût élevé, nous allons développer une stratégie intégrée de moyen terme pour l'alignement graduel des prix des produits pétroliers et des tarifs d'électricité avec les coûts d'approvisionnement. Pour cela, nous allons solliciter l'appui technique auprès des partenaires de développement pour évaluer le mécanisme actuel de tarification des prix des produits pétroliers, datant de 2004, et identifier les moyens d'atténuer les effets de la volatilité des prix internationaux sur les prix locaux. Nous allons également reprendre l'ajustement des tarifs de l'électricité qui a été suspendu à la suite de la pandémie de COVID-19.

La Loi des Finances de 2022

15. Un projet de loi de Finances rectificatif sera soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale d'ici la fin du mois d'octobre 2022. Le budget rectificatif tiendra compte des dépenses additionnelles apparues nécessaires, y compris les dépenses sécuritaires, mais aussi celles liées aux mesures visant à endiguer les effets de la flambée des produits alimentaires et énergiques liée à la guerre en Ukraine. Nous veillerons de plus en plus à ce que ces mesures soient efficaces et ciblent en particulier les couches les plus vulnérables de la société. Cette expansion du budget sera principalement financée par les décaissements au titre du mécanisme élargi de crédit et de la facilité élargie de crédit avec le FMI et de nouveaux appuis budgétaires que ce nouvel accord catalysera.

16. Pour contenir l'impact de la pression des dépenses sur le budget de l'Etat, nous allons poursuivre les mesures fiscales prévues en 2022 en vue de générer des recettes additionnelles de 0,5 pour cent du PIB. Pour amorcer la deuxième génération des réformes fiscales, nous avons adopté un nouveau code général des impôts dans la loi de finances 2022. Ce code vise notamment la simplification des dépenses fiscales, le renforcement des règles visant à protéger l'assiette de l'impôt sur les bénéfices des personnes physiques et des sociétés, l'élargissement de l'assiette fiscale, une meilleure valorisation des biens importés, et un meilleur recouvrement des arriérés. Nous avons également procédé à la mise en service d'un nouveau système informatique de gestion des impôts en remplacement de SIGTAS.

17. Nous sommes préparés à relâcher le déficit budgétaire global de 2022 à hauteur de 0.5 pour cent du PIB pour faire face à la conjoncture difficile, mais ce sous certaines conditions. En accord avec les services du FMI, la cible portant sur le déficit du solde primaire de base dans le cadre de la FEC/MEDC sera relâchée à hauteur de 0,5 pour cent du PIB pour accommoder les mesures ciblées visant à contenir la cherté de la vie relatives à la guerre en Ukraine à condition à combler le gap de financement qui en résulterait à travers des appuis budgétaires additionnels (en sus de ce qui est présentement envisagé) (Paragraphe 7 du Protocole d'Accord technique). Nous veillerons à ce que les fonds supplémentaires soient affectés aux fins prévues. Ces appuis budgétaires additionnels et ceux programmés complèteront l'appui financier exceptionnel du FMI au titre de l'année 2022 (plus de 150 milliards de francs CFA).

B. La Gestion des Finances Publiques

18. Au niveau de la gestion de la trésorerie, nous allons renforcer, avec l'appui technique du FMI, le cadre technique et opérationnel du compte unique du Trésor (CUT). Nous veillerons, en particulier, à renforcer l'adhésion des déposants au dispositif du CUT à travers la finalisation de l'interconnexion réelle de tous les postes comptables des administrations financières de l'Etat et ses démembrements et la modernisation des services bancaires du Trésor. De plus nous prévoyons (i) la connexion du Trésor public à la plateforme régionale GIM-UEMOA pour l'émission et l'acceptation des cartes bancaires du Trésor public à fin septembre 2022 ; (ii) la mise en production de la Plateforme nationale de Paiement Electronique à fin juin 2022 et (iii) l'extension de la digitalisation du paiement des recettes au niveau des représentations diplomatiques et consulaires en vue de la centralisation rapide de ces recettes à fin 2023. Enfin, plusieurs actions de sécurisation et de digitalisation des paiements des taxes et droits divers seront engagées avec les régies financières afin de limiter au maximum l'utilisation du numéraire dans les transactions.

19. En ce qui concerne les dépenses publiques, nous allons accélérer les réformes pour améliorer leur efficacité et permettre une meilleure réallocation vers les secteurs prioritaires. Les principales réformes à moyen terme couvrent la poursuite de l'assainissement du cadre des dépenses publiques et l'amélioration du cadre réglementaire des projets d'investissements publics.

- Le basculement du budget en mode programme dans la LF 2022 constitue une avancée importante qu'il convient de capitaliser. Les chantiers à poursuivre portent sur (i) la consolidation de l'articulation entre le cadre logique des programmes budgétaires et celui des ODD, avec une mise en relief de la sensibilité du budget de l'Etat aux axes transversaux tels que le genre, le changement

climatique et la sécurité ; et (ii) l'arrimage du cadre de performance des programmes budgétaires ainsi que le renforcement de leur cohérence avec la chaîne de résultats ;

- Nous allons veiller à un meilleur ciblage de la dépense publique en faveur de l'investissement et du social, une revue systématique de la qualité de la dépense publique et une maîtrise avérée des indicateurs de coût en perspective de l'amélioration de la qualité de la budgétisation. Dans la foulée de l'adoption en novembre 2021 du décret fixant le cadre général de gestion des investissements publics, nous avons œuvré pour la réussite de la transition budgétaire entre les phases 1 et 2 du PAG par l'intégration en priorité des crédits nécessaires à l'achèvement des chantiers en cours et en deuxième priorité, à la réalisation des études de faisabilité des nouveaux projets d'investissement et projets de réformes innovants du quinquennat 2021-2026. Nous sommes d'accord pour publier de manière systématique à partir de fin décembre 2023 tous les critères d'évaluation et de sélection des projets majeurs d'investissement, ainsi que les études de faisabilité y afférentes (**Repère structurel pour fin décembre 2023**).

20. La transparence des finances publiques sera davantage renforcée, en ligne avec les recommandations de la dernière évaluation de transparence des finances publiques effectuée par les services du FMI en 2021. Nous veillerons à (i) la mise en place d'un mécanisme de recensement et d'évaluation des contreparties nationales aux financements des projets et autres dépenses cofinancées et l'anticipation de leur inscription au budget de l'État, (ii) l'amélioration de la prévisibilité des dépenses dans les secteurs sociaux, et (iii) l'implication renforcée du citoyen dans la formulation du budget, la prise de décision budgétaire, et la supervision de son exécution à travers notamment une participation dans les différentes phases d'attribution des marchés publics conformément aux dispositions du code de passation des marchés publics.

21. La gestion des risques budgétaires constitue une autre priorité. Nous avons mis en place un comité ministériel de maîtrise des risques et comité ministériel d'audit interne pour renforcer la responsabilisation des acteurs. Au niveau de la gestion des entreprises publiques et des passifs contingents, les réformes visant l'assainissement du portefeuille de titres et l'amélioration de son rendement se poursuivent. A cette fin, nous avons pris une nouvelle loi qui modernise le cadre légal des entreprises publiques. Un suivi régulier de la situation financière des entreprises publiques est réalisé afin de prévenir les risques budgétaires qui pourraient leur être associé. Nous allons améliorer le suivi des mécanismes de garanties et clarifier davantage les relations financières entre ces mécanismes et le budget. Nous allons également améliorer la publication des informations sur la situation financière des entreprises publiques y compris le port de Cotonou et sur les partenariats public-privé (PPP). Nous comptons préparer avant fin octobre 2023 une déclaration couvrant une analyse quantitative des risques budgétaires dans les principaux domaines, qui fera partie de la documentation du projet de la loi des finances 2024 (**Repère structurel pour fin octobre 2023**). Cet exercice bénéficiera de l'appui technique du FMI.

C. Un Mandat « Hautement » Social

22. Le quinquennat en cours du gouvernement Talon sera « hautement social ». La crise de la COVID-19 a mis en exergue l'importance de renforcer les secteurs sociaux. Nous sommes en train de renforcer la stratégie de diffusion des dividendes de la croissance, notamment vers les couches

des plus vulnérables de notre société. Nous sommes résolument engagés sur la mise en œuvre des objectifs de Développement Durable (ODD) dont les cibles prioritaires sont déjà retenues et pour lesquelles un système de suivi est mis en place et opérationnel. A cet effet, il y a lieu de noter que le Bénin a été le premier pays en Afrique subsaharienne à émettre en juillet 2021, un Eurobond orienté exclusivement vers le financement des projets à fort impact sur les ODD (à hauteur de 500 millions d'euros).

23. L'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD) nécessitera le renforcement des ressources allouées aux secteurs sociaux ainsi que l'amélioration des capacités d'exécution. Nous accélérerons la mise en œuvre des projets à fort impact social :

- **Au niveau de la protection sociale,** nous allons augmenter le nombre de pauvres bénéficiaires du programme ARCH de leur niveau actuel de 280 000. Afin de faciliter le ciblage des programmes de protection sociale, nous allons finaliser le registre social en (i) finalisant la validation communautaire des ménages pauvres identifiés durant le premier cycle d'enquêtes « proxy-mean test » (enregistrement de masse) dans au moins 70 des 77 communes et (ii) publiant d'ici fin juillet 2022 les résultats du registre social au niveau communal sur un site web gouvernemental facilement accessible. De même nous comptons augmenter le nombre d'écoles bénéficiant d'une cantine scolaire de 53 pour cent à fin 2021 à 75 pour cent en 2022 et réaliser l'accès universel d'ici 2023.
- **Nous allons renforcer les dépenses de santé et améliorer leur efficacité en capitalisant sur le passage du budget au mode programme.** En particulier, nous allons augmenter les ressources financières et humaines dédiées aux (i) programme national de lutte contre le paludisme afin de ramener le taux de prévalence du paludisme (de 40 pourcents actuellement à 20 pour cent à fin 2024), (ii) programme de santé maternelle pour permettre un meilleur accès aux services de santé et endiguer la hausse de la mortalité maternelle, et (iii) programme de vaccination des enfants.
- **La mise en œuvre des projets d'infrastructures inclusives est essentielle pour réduire les inégalités géographiques et renforcer la cohésion sociale.** En particulier nous allons (i) poursuivre la construction et la réhabilitation des lycées agricoles dans les secteurs de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, (ii) accélérer la mise en place de programmes de desserte des villes et zones rurales en eau potable dans le secteur de l'eau, et (iii) étendre le réseau routier au niveau rural.
- **Le renforcement de la résilience du Bénin aux changements climatiques occupe une place de choix dans la politique du gouvernement.** A cet égard, nous avons promulgué une loi sur les changements climatiques assorties d'une politique nationale de gestion des changements climatiques et d'une politique de gestion durable des terres. Nous avons également élaboré notre plan national d'adaptation pour faire face aux huit domaines de vulnérabilité que connaît le Bénin. Le programme de gestion des effets de changements climatiques comprend également la mise en place de programmes de gestion durable des forêts et aires protégées, de gestion intégrée des déchets, et de lutte contre l'érosion côtière. Sur le plan légal et réglementaire, nous allons entreprendre à partir de l'exercice 2022, la révision de la Loi-cadre sur l'environnement et de ses décrets d'application relatifs à la gestion des eaux résiduaires, la gestion des déchets solides ménagers, à la pollution des sols, aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), à la pollution de l'air, aux bruits, etc. et du Code de l'hygiène publique. Déjà notre constitution préconise une protection de

l'environnement. Ces ambitions du Bénin sont traduites dans notre Contribution Déterminée au niveau National (CDN) à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20,15% contre 16,17% dans l'engagement antérieur. Par ailleurs, avec l'accréditation du Fonds national pour l'Environnement et le Climat (FNEC) au Fonds Vert pour le Climat (FVC) et au Fonds d'adaptation (FA), nous entendons renforcer le financement des initiatives environnementales et climatiques. Nous allons évaluer le coût global de mise en œuvre de la stratégie d'adaptation et de mitigation et explorer les possibilités de financement notamment dans le cadre de la nouvelle facilité du FMI dédiée à cet effet.

D. Renforcer la Transparence, la Gouvernance, l'Etat de Droit et le Cadre CBC/FTP

24. Nous réaffirmons notre engagement à assurer la transparence des dépenses publiques.

- **La régulation et le contrôle des marchés publics seront renforcés davantage.** Nous avons fait des progrès importants dans la transparence des dépenses publiques au cours des années récentes, y compris le renforcement du cadre légal régissant les marchés publics en septembre 2020. Nous engageons des réformes en matière de régulation de la commande publique avec pour axes principaux l'actualisation de la loi portant cadre juridique du partenariat public-privé et ses textes d'application et l'implémentation du e-procurement.
- En outre, nous allons renforcer davantage la transparence de l'information relative aux bénéficiaires effectifs. Nous envisageons de mettre un accent particulier sur l'obligation pour les autorités contractantes de transmettre pour authentification par la Direction nationale de contrôle des marchés publics et les cellules de contrôle des marchés publics, de tous les marchés publics qu'elles passent. A cet effet, nous allons adopter dans la loi avant fin juin 2022, avec l'assistance technique du FMI, une circulaire requérant des autorités contractantes de collecter les informations sur les bénéficiaires effectifs pour les entreprises bénéficiaires des contrats des marchés publics d'une valeur dépassant 10 millions de francs CFA (**Repère structurel pour fin juin 2022**).
- Nous allons débiter la publication régulière et systématique par les autorités contractantes des informations sur les bénéficiaires effectifs sur un site web gouvernemental et ce à partir de septembre 2022 (**Repère structurel pour fin septembre 2022**). Dans le but de faire respecter les dispositions des articles 53, 78 et 87 de la loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics qui prévoient que le plan de passation, les avis d'appel à concurrence et les avis d'attribution doivent faire l'objet de publication sur le portail web des marchés publics, nous prévoyons d'appliquer des sanctions et des restrictions aux autorités contractantes pour absence de publication des avis d'appel à concurrence et avis d'attribution sur le portail web des marchés publics.
- Au titre des dépenses COVID, nous publions désormais les informations sur les bénéficiaires ultimes des contrats publics. La Cours d'Audit a effectué l'audit des dépenses COVID qui a été publié sur un site web facilement accessible du gouvernement, respectant ainsi l'**action préalable** y afférente. Par ailleurs, les travaux de l'opérationnalisation totale de la cour des comptes se poursuivent.

25. Le Gouvernement a reconduit la bonne gouvernance et l'état de droit comme premier pilier de son programme d'action pour la période 2021-26. Dans ce sens, nous allons conduire et

publier avec l'appui technique du FMI, un diagnostic de la gouvernance d'ici fin février 2023 (**Repère structurel pour fin février 2023**).

26. Nous allons poursuivre le renforcement du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (LBC/FT) pour se conformer aux standards internationaux et soutenir les efforts de lutte contre la corruption. A cet effet, tenant compte des recommandations du dernier rapport d'évaluation mutuelle du dispositif de LBC/FT du Bénin adopté en mai 2021 par le GIABA, nous avons élaboré un plan d'actions validé par le Comité Technique National (CTN) et approuvé par le Conseil des Ministres. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan d'actions :

- Le Conseil des Ministres adoptera avant fin juin 2022 deux arrêtés ministériels visant à renforcer la surveillance en matière de LBC/FT et la mise en œuvre d'un régime de sanctions financières ciblées, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies relatives au terrorisme, au financement du terrorisme et au financement de la prolifération (**Repère structurel pour fin juin 2022**) :
- Un décret portant création du Comité National de Coordination des Activités (CNCA) de LBC/FT en remplacement du Comité technique national (CTN) à l'effet d'assurer une meilleure coordination des activités de LBC/FTP et une coopération efficace entre tous les acteurs nationaux concernés conformément aux recommandations 1 et 2 du GAFI. Le CNCA sera par ailleurs, l'autorité en charge du contrôle en matière de LBC/FT et de la supervision des entreprises professionnelles non financières désignées (à l'exception du secteur immobilier et des secteurs des jeux de hasard et paris) avec pouvoirs et responsabilités d'entreprendre la supervision basée sur les risques en ligne avec la recommandation 28 du GAFI. Enfin, le CNCA sera élargi à tous les acteurs concernés du secteur public et du secteur privé et doté d'un secrétariat technique permanent avec des ressources adéquates pour assurer efficacement toutes les missions qui lui sont assignées ;
- Un décret portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées en conformité aux résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies relatives au terrorisme, au financement du terrorisme et de la prolifération en ligne avec les recommandations (6 et 7) du GAFI. Ce décret renforcera les pouvoirs du Comité Consultatif sur le Gel Administratif et favorisera la mise en œuvre sans délai des sanctions financières ciblées par toutes les personnes physiques ou morales concernées au Bénin ;
- Un décret conférant à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) la qualité d'autorité de contrôle et de supervision du secteur immobilier en matière de LBC/FT avec pouvoirs de sanctions administratives et disciplinaires en cas de manquement aux obligations de LBC/FT par les agents immobiliers sera adopté d'ici la fin du mois de juillet 2022, l'objectif étant de faciliter le suivi des transactions et des transferts de capitaux immobiliers et lutter efficacement contre l'utilisation du secteur immobilier à des fins de LBC/FT. La formation adéquate des cadres de l'ANDF sur la supervision basée sur les risques de LBC/FT dans le secteur immobilier sera assurée tout en veillant à ce que la surveillance active fondée sur les risques puisse commencer d'ici fin décembre 2022.
- Le Gouvernement envisage de procéder au cours de l'année fiscale 2022 ou 2023, à la relecture des textes législatifs et réglementaires régissant la création et l'enregistrement des personnes morales

dans la double perspective : (i) de définir et consacrer les principes et les modalités de collecte des informations fiables sur l'identification des bénéficiaires effectifs, leur enregistrement, leur conservation, leur mise à jour, leur disponibilité et leur consultation au moment opportun par les organismes chargés de l'application de la loi, les superviseurs de la LBC/FT et les entités déclarantes financières et non financières dans le cadre de la mise en œuvre de leurs obligations de prévention ou de supervision et (ii) de définir et mettre en œuvre des mesures législatives ou réglementaires pertinentes visant à lutter efficacement contre l'utilisation des personnes morales à des fins de d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent.

- Le Gouvernement envisage également de procéder au cours de l'année fiscale 2022 ou 2023, à des révisions au niveau de divers textes légaux et réglementaires (la Loi uniforme relative à la LBC/FT non comprise). Ces révisions consisteront, entre autres, à : (i) intégrer à la loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal, des dispositions permettant l'incrimination du financement de voyage de combattants terroristes, d'une organisation terroriste ou d'un individu terroriste « à toutes fins » ; (ii) prendre un décret portant création de l'Agence Béninoise de Recouvrement et de Gestion des Avoirs Gelés, Saisis ou Confisqués en vue de garantir le recouvrement et la gestion des biens ou avoirs gelés, saisis ou confisqués à l'occasion des procédures pénales et de la mise en œuvre des sanctions financières ciblées ; (iii) prendre un décret portant création de l'Autorité de régulation des jeux, loisirs et casinos (sous tutelle du MEF) dont la mission sera, entre autres, de superviser, contrôler le secteur des loisirs et casinos y compris la Loterie Nationale du Bénin, en matière de LBC/FT avec pouvoirs de sanctions administratives et disciplinaires en cas de manquement aux obligations de LBC/FT .

27. Nous avons introduit une réforme majeure de la gouvernance locale, pour renforcer le rôle des collectivités locales dans le développement. La réforme vise la réorganisation institutionnelle des communes dans une perspective de séparation des compétences politiques de celles techniques. Cette réforme devra permettre de renforcer la responsabilité et la redevabilité en matière de Gouvernance Locale. Par ailleurs, le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) devrait connaître une mutation radicale pour devenir un Fonds autonome d'investissement. Cette réforme vise à accroître l'autonomie des collectivités territoriales dans le financement du développement local à travers la mise en place d'un cadre de facilitation de l'accès des communes à des ressources de financement de leurs projets d'investissements. Nous sommes en concertations avec les différents partenaires techniques et financiers intervenant dans le domaine de la décentralisation au Bénin, afin d'assurer une meilleure orientation de cette réforme.

E. Un Secteur Financier Résilient et Inclusif

28. Nous demeurons vigilants aux séquelles potentielles de la crise sanitaire sur le secteur bancaire. Le secteur bancaire fait preuve, dans l'ensemble, d'une bonne résilience reflétant une capitalisation adéquate et les mesures de report des échéances des prêts. Le secteur bancaire national demeure solvable. Le ratio d'adéquation des fonds propres (ratio de solvabilité), calculé sur la base des principes de Bâle II/III, s'est établi à 13,4% à fin juin 2021 contre 14,4% à fin décembre 2020 et 10,4% à fin 2019, respectant ainsi les normes de 9,5% requis en 2019 et 2020 et 10,375% en 2021. Deux banques ne respectent pas la norme de représentation du capital social

minimum par les fonds propres de base. Elles font l'objet d'un suivi par la Commission Bancaire, dans le cadre de la mise en œuvre de leurs plans de recapitalisation pour un retour diligent à la conformité. Il convient de relever également que le secteur bancaire national enregistre depuis 2019, de bonnes performances au plan de l'assainissement du portefeuille des prêts non performants. Le taux brut de dégradation du portefeuille s'est établi à 12,5% à fin décembre 2021 contre 16,7% à fin décembre 2020 et 18,0% en 2019. Par ailleurs, plusieurs réformes sont en cours pour l'amélioration du cadre de régulation du secteur financier dans la perspective du renforcement de sa stabilité. Il s'agit notamment de : (i) l'adoption d'indicateurs de surveillance macro prudentielle pour les secteurs bancaire et financier, (ii) l'identification des établissements bancaires d'importance systémique, (iii) la supervision sur base consolidée des groupes bancaires et (iv) la surveillance complémentaire des conglomérats financiers.

29. L'amélioration de l'accès au financement, en particulier pour les PME, constitue une priorité pour faciliter la transformation structurelle de l'économie et promouvoir un rôle plus important du secteur privé dans l'économie. A cet effet, nous avons renforcé les ressources des mécanismes de garantie et de bonification des intérêts en faveur notamment du secteur agricole et des PME. Ainsi, la contribution de ces fonds s'est chiffrée à environ 6.5 milliards de CFA en 2020 et 2021. Nous allons procéder à une évaluation de l'efficacité de ces mécanismes et des risques y afférents et mettre en place un système de monitoring pour réduire les distorsions.

30. Nous allons transcrire la stratégie régionale d'inclusion financière de l'UEMOA au niveau national (*Repère structurel pour fin mars 2023*). La Stratégie Nationale d'Inclusion Financière (SNIF) est en cours de finalisation. Elle offrira un cadre approprié et harmonisé aux initiatives d'inclusion financière au Bénin et s'articulera autour de cinq piliers: (i) améliorer le cadre institutionnel, légal et réglementaire des produits/services financiers, fintechs, monnaies électroniques et finance numérique des populations ; (ii) assurer l'éducation, l'alphabétisation financière et numérique des populations ; (iii) améliorer l'offre de produits et services financiers innovants et adaptés aux besoins des populations ; (iv) renforcer les conditions pour la mise en place de produits/services agricoles et d'assurance agricole adaptés et (v) Renforcer la mise en place de mécanismes de soutien au développement des infrastructures financières, énergétiques et d'identification des personnes. Ces piliers s'arriment sur ceux de la stratégie régionale d'inclusion financière (SRIF) dans l'UEMOA approuvée en mai 2016.

31. Par ailleurs, la récente autorisation octroyée à la poste pour fournir des services bancaires devait renforcer l'accès aux services financiers vu l'étendu du réseau de la Poste. Cependant nous allons nous rassurer que ces opérations soient supervisées pour limiter les risques au secteur financier. De même, nous allons renforcer le rôle du secteur du microcrédit notamment dans le cadre d'ARCH tout en veillant à l'amélioration de sa solidité.

F. Vers une Croissance Tirée par le Secteur Privé

32. L'économie béninoise reste exposée aux chocs en provenance du Nigéria et n'est pas suffisamment diversifiée. Les exportations sont concentrées sur les produits de coton (qui représentent 65 pour cent des exportations) alors que la part du secteur industriel dans le produit intérieur brut rester relativement faible. Bien que la fermeture récente des frontières du Nigéria ait eu

des effets nettement contenus, l'économie béninoise devrait se diversifier afin d'améliorer sa résilience aux chocs exogènes.

33. Nous sommes convaincus que le secteur privé pourrait jouer un rôle plus important dans l'investissement et l'activité économique en vue de la création d'emplois et la réalisation d'une croissance soutenue. A cet effet, nous veillerons à la mise en place d'un dialogue public-privé structuré, permanent et bien informé pour renforcer davantage la prévisibilité des politiques publiques et accélérer l'amélioration du climat des affaires y compris la justice commerciale. En vue d'accroître la participation du secteur privé dans le financement du développement, nous allons favoriser le recours aux partenariats public-privé, les opérations de Joint-venture, et la prise de participation au sein de sociétés publiques existantes ou en création. Nous allons également dématérialiser la procédure de délivrance des titres fonciers et accélérer la mise sur pied de notre zone industrielle.

G. Moderniser Notre Dispositif Statistique

34. La disponibilité de données fiables et leur publication dans les délais sont nécessaires pour éclairer les décisions de politiques économiques. A cet égard, une nouvelle loi statistique a été approuvée par le Parlement en début de cette année 2022. Ce projet de loi statistique, adapté aux standards internationaux, permettra de garantir la qualité des statistiques officielles en (i)_instaurant l'obligation du respect des principes fondamentaux et règles de bonne pratique en matière statistique., (ii) rendant systématique la réalisation à bonne date des grandes opérations statistiques et (iii), en garantissant leur financement à travers la création et l'alimentation régulière du Fonds National de Développement de la Statistique. Notre objectif de moyen terme est l'adoption de la Norme Spéciale de Diffusion des Données (NDDS). En attendant, tous les acteurs du Système redoublent d'initiatives et d'efforts pour que la révolution des données engagée depuis 2016, soit à la hauteur des exigences du Système Général de Diffusion des Données amélioré (SGDD-a), auquel le Bénin a déjà adhéré.

III. Suivi du Programme

35. Surveillance. Le programme sera suivi au moyen des revues semestrielles, d'actions préalables, de critères de réalisation quantitatifs, d'objectifs indicatifs et de repères structurels. Les critères de réalisation quantitatifs et continus et les objectifs indicatifs sont définis dans le tableau 1 et précisés plus en détail dans le protocole d'accord technique (PAT). L'action préalable et les repères structurels proposés sont présentés respectivement dans les tableaux 2 et 3.

Tableau 1. Bénin : Critères de Réalisation Quantitatifs et Objectifs Indicatifs Proposés, 2021–23¹ (milliards de francs CFA)

	Decembre 31, 2021	Jun 30, 2022	Septembre 30, 2022	Decembre 31, 2022	Mars 30, 2023	Jun 30, 2023
	Est.	Critère de Réalisation	Objectif Indicatif	Critère de Réalisation	Objectif Indicatif	Objectif Indicatif
		Prog.	Prog.	Prog.	Prog.	Prog.
A. Critères de Réalisation Quantitatifs²						
Solde budgétaire primaire de base (Plancher) ³	-148.5	-77.3	-154.4	-127.6	-11.6	-32.1
Financement intérieur net de l'État (Plafond) ⁴	-380.8	290	431	377	62	164
B. Critères de Réalisation Quantitatifs continues (Plafond)						
Accumulation de nouveaux arriérés de paiements intérieurs de l'État	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Accumulation d'arriérés de paiements extérieurs de l'État	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Plafond de la valeur des nouveaux emprunts extérieurs ou garanties par l'État avec une échéance d'un an ou plus ⁵	1,016.0	620	620	620	620	620
C. Objectifs Indicatifs²						
Recettes fiscales de l'État (Plancher)	1,082.3	578.9	876.7	1,232.9	325.2	677.1
Dépenses sociales prioritaires (Plancher) ⁶	150.0	46.2	92.5	149.1	16.4	50.9

Sources: Autorités béninoises; et estimations et prévisions des services du FMI.

¹Les termes établis dans ce tableau sont définis dans le Protocole d'accord technique (PAT).

²Les critères de réalisation et objectifs indicatifs sont cumulatifs à partir du début de l'année calendaire.

³Recettes totales (hors dons) moins dépenses primaires courantes et dépenses en capital financées sur ressources intérieures.

⁴Inclut la rétrocession de la BCEAO liée au décaissement du FMI. Si le montant de l'aide budgétaire extérieure décaissée nette des obligations de service de la dette extérieure est inférieur aux prévisions du programme, le plafond du financement intérieur net sera ajusté pro-tanto, sous réserve des limites spécifiées dans le PAT. Si le montant de l'aide budgétaire extérieure décaissée net des obligations au titre du service de la dette extérieure dépasse les prévisions du programme, le plafond sera ajusté à la baisse du décaissement excédentaire.

⁵Cumulable depuis le début du programme.

⁶Comprend les dépenses du Programme national d'alimentation scolaire intégré (PNASI), mis en œuvre en coopération avec le Programme alimentaire mondial, qui vise à augmenter progressivement la couverture de tous les élèves du primaire de 75% en 2022 (5 427 écoles), à 97% en 2023-5 (7 388 écoles)

Table 2. Bénin : Action préalable

Zone de réforme	Conditionnalité structurelle	Objectif
Transparence	La Cour d'Audit effectuera l'audit des dépenses liées à la COVID-19 et publiera les résultats sur un site Web gouvernemental facilement accessible.	Améliorer le contrôle des dépenses, y compris celles liées à la COVID, et la responsabilisation

Table 3. Benin : Repères Structurels (2022–23)

Zone de réforme	Repères Structurels	Echéance
Gouvernance et transparence	Adopter une circulaire requérant des autorités contractantes de collecter les informations sur les bénéficiaires effectifs pour les entreprises bénéficiaires des contrats des marchés publics d'une valeur dépassant 10 millions de francs CFA.	Fin-juin 2022
	Publier d'une manière régulière les informations sur les bénéficiaires effectifs sur un site web gouvernemental facilement accessible pour les entreprises bénéficiaires des contrats des marchés publics d'une valeur dépassant 10 millions de francs CFA.	Fin-septembre 2022
	Conduire et publier un diagnostic de la gouvernance.	Fin-février 2023
LBC/FTP	Adoption par le Conseil des Ministres (i) d'un décret désignant le Comité National de Coordination des Activités de LBC/FT (CNCA) en tant qu'autorité en charge du contrôle et de la supervision des entreprises professionnelles non financières désignées en matière de LBC/FT avec pouvoirs et responsabilités d'entreprendre la supervision basée sur les risques en ligne avec la recommandation 28 du GAFI et (ii) d'un décret portant régime de mise en œuvre des sanctions financières ciblées en conformité aux résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies relatives au terrorisme, au financement du terrorisme et de la prolifération en ligne avec les recommandations 6 et 7 du GAFI et renforcer les pouvoirs du Comité Consultatif sur le Gel Administratif (CCGA) pour une application efficace de ce régime.	Fin-juin 2022
Mobilisation des recettes	Développer une stratégie pour rationaliser les dépenses fiscales durant la période 2023–25 (un rapport détaillé sur les dépenses fiscales au titre de l'année 2021 sera annexé au projet de Loi de Finances soumis à l'Assemblée nationale).	Fin-novembre 2022
	Développer une stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme.	Fin-septembre 2023

Table 3. Benin : Repères Structurels (2022–23) Suite

Zone de réforme	Repères Structurels	Echéance
Protection sociale	Finaliser la validation communautaire des ménages pauvres identifiés durant le premier cycle d'enquêtes « proxy-mean test » (enregistrement de masse) dans au moins 70 des 77 communes, et publier les résultats du registre social au niveau communal sur un site web gouvernemental facilement accessible.	Fin-juillet 2022
Gestion des finances publiques	Préparer une déclaration couvrant une analyse quantitative des risques budgétaires dans les principaux domaines, y compris les risques macroéconomiques, les entreprises publiques, la gestion de la dette, les passifs éventuels, les catastrophes naturelles, les systèmes de retraite et de sécurité sociale, qui fera partie de la documentation du projet de la loi des finances 2024.	Fin-octobre 2023
	Publier de manière systématique tous les critères d'évaluation et de sélection des projets majeurs d'investissement, ainsi que les études de faisabilité y afférent.	Fin-décembre 2023
Inclusion financière	Transcrire la stratégie régionale d'inclusion financière approuvée par le conseil des Ministres de l'UEMOA en 2016 au niveau national.	Fin-mars 2023

Pièce jointe II. Protocole d'Accord Technique

1. Le présent protocole d'accord technique (le « protocole d'accord ») définit les critères de réalisation et les objectifs indicatifs qui seront inscrit dans le cadre du programme de la République du Bénin de 42 mois (2022-2025) appuyé par la facilité élargie de crédit (FEC) et le mécanisme élargi de crédit (MEDC), tel que décrit dans le Mémoire de Politiques Économiques et Financières (MPEF). Il fixe également la périodicité et les délais maxima de communication des données nécessaires aux services du Fonds monétaire international (FMI) pour le suivi du programme. Les revues évalueront les objectifs quantitatifs à des dates de test spécifiées et sur une base continue. Plus précisément, la première revue portera sur la date d'évaluation de fin juin 2022 et la deuxième revue sur la date d'évaluation de fin décembre 2022, etc.¹

HYPOTHESES DU PROGRAMME

2. **Taux de change du programme.** Pour les besoins du présent protocole d'accord, la valeur des transactions libellées en devises étrangères sera convertie dans la monnaie nationale du Bénin (franc CFA—CFAF) sur la base des taux de change convenus pour les projections du programme. Les principaux taux de change sont présentés ci-dessous.

CFAF/US\$	580.3
CFAF/€	655.96
CFAF/SDR	811.4

DÉFINITIONS

3. Sauf indication contraire, « l'État » est défini comme l'administration centrale de la République du Bénin et n'inclut pas les collectivités locales, la Banque centrale ou toute autre entité publique ou appartenant à l'État dotée de la personnalité juridique et n'entrant pas dans le champ du Tableau des opérations financières de l'État (TOFE).

4. Les définitions de la « dette » et des emprunts retenues pour les besoins de ce protocole d'accord sont spécifiées aux points 8 de la décision du Conseil d'administration du FMI No 6230–(79/140), telle qu'ultérieurement amendée le 5 décembre 2014 par la décision N. 15688–(14/107) :

(a) **Dette** s'entend comme une obligation directe, donc non contingente, résultant d'un accord contractuel prévoyant la mise à disposition de valeurs sous forme d'actifs (y compris

¹ Certains éléments de ce protocole d'accord pourraient être actualisés au cours des revues du programme.

monétaires) ou de services, et par lequel le débiteur s'engage à effectuer un ou plusieurs paiements sous forme d'actifs (y compris monétaires) ou de services, selon un échéancier déterminé et ces paiements libéreront le débiteur des engagements contractés en termes de principal ou d'intérêt. La dette peut prendre plusieurs formes, dont notamment :

- i) des prêts, c'est-à-dire des avances de fonds effectuées au profit du débiteur par le créancier sur la base d'un engagement du débiteur de rembourser ces fonds dans le futur (notamment dépôts, bons, titres obligataires, prêts commerciaux, crédit-acheteurs) et d'échanges temporaires d'actifs, équivalant à des prêts totalement sécurisés, au titre desquels le débiteur doit rembourser les fonds prêtés, et généralement payer un intérêt, en rachetant les actifs donnés en garantie au vendeur dans le futur (par exemple, accords de rachats ou accords officiels d'échange);
- ii) des crédits fournisseurs, c'est-à-dire des contrats par lesquels le fournisseur accorde au client un paiement différé jusqu'à une date postérieure à celle de la livraison des biens ou de la prestation du service ;
- iii) des accords de crédit-bail, c'est-à-dire des accords donnant au preneur le droit d'utiliser une propriété pour des durées généralement plus courtes que la durée de vie des biens concernés mais sans transfert de propriété, dont le titre est conservé par le bailleur. Pour les besoins de cette directive, la dette est la valeur actualisée (à la création du bail) de tous les paiements anticipés du bail durant la période de l'accord à l'exception des paiements nécessaires au fonctionnement, aux réparations et à l'entretien des biens concernés ; et
- iv) les bons et titres du Trésor libellés en francs CFA (Communauté financière africaine), émis sur le marché régional de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui sont comptabilisés dans la dette publique aux fins du présent protocole d'accord.

Conformément à la définition de la dette retenue ci-dessus, les arriérés, pénalités et indemnités accordées par voie de justice suite à un défaut de paiement d'une obligation contractuelle ayant le caractère de dette constituent également une dette. Le non-paiement d'une obligation qui n'est pas considérée comme une dette selon cette définition (par exemple paiement à la livraison) ne donnera pas lieu à la création de dette.

- (b) La valeur actualisée des prêts sera calculée à l'aide d'un taux d'actualisation unique fixé à 5 %.
- (c) Pour les dettes portant un taux d'intérêt variable sous la forme d'un taux d'intérêt de référence plus un spread fixe, la valeur actualisée de la dette serait calculée en utilisant un taux de référence du programme majoré de l'écart fixe (en points de base) spécifié dans le contrat de dette. Le taux de référence du programme pour le SOFR USD à six mois est de 2,03 % et restera fixe pendant toute la durée du programme². L'écart entre le LIBOR Euro à six mois et le SOFR USD à six mois est de -200 points de base. L'écart entre le SONIA GBP à six mois et le SOFR USD à six mois est de -100 points de base. Pour les taux d'intérêt sur des devises autres que l'euro et la livre sterling, l'écart par rapport au

² Les taux et spreads de référence du programme sont basés sur le "taux moyen projeté" pour le SOFR USD à six mois sur les 10 prochaines années à partir des Perspectives de l'économie mondiale du printemps 2022.

SOFR USD à six mois est de -100 points de base. Lorsque le taux variable est lié à un taux d'intérêt de référence autre que le SOFR USD à six mois, un écart reflétant la différence entre le taux de référence et le SOFR USD à six mois (arrondi aux 50 points de base les plus proches) sera ajouté.

(d) La dette intérieure est définie comme la dette libellée en francs CFA, à l'exception de la dette contractée auprès de la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD). La dette extérieure est définie comme la dette libellée dans une devise autre que le franc CFA. Aux fins du programme, les prêts de la BOAD sont considérés comme de la dette extérieure.³

CRITÈRES DE RÉALISATION QUANTITATIFS

A. Plancher du solde budgétaire primaire de base

Définition

5. Le solde budgétaire primaire de base est défini comme la différence entre les recettes budgétaires totales (fiscales et non fiscales) et les dépenses budgétaires primaires de base. Les dépenses budgétaires primaires de base sont définies comme les dépenses budgétaires courantes et d'investissement moins (a) les paiements d'intérêt sur la dette intérieure et extérieure ; et (b) les dépenses d'investissement financées par prêts et dons étrangers (sur base ordonnancement). Dans cette définition, les dons sont exclus des recettes et les prêts nets de l'État sont exclus des dépenses budgétaires.

6. Les soldes à fin juin 2022 et fin décembre 2022 (critères de réalisation) et les soldes à fin septembre 2022 et fin mars 2023 (objectif indicatif) doivent être égaux ou supérieurs aux montants indiqués aux montants indiqués dans le tableau 1 annexé au MPEF.

Ajustements

7. Pour 2022, le plancher du solde budgétaire primaire de base (en valeur cumulée depuis le 1^{er} janvier 2022) sera ajusté à la baisse du montant de l'aide budgétaire extérieure brute (tel que défini au paragraphe 9 ci-dessous) additionnelle au-delà de 88 milliards de francs CFA, pour un montant maximum de 54 milliards de francs CFA à fin décembre 2022, dans les conditions définies au paragraphe 17 du MPEF.

B. Plafond sur le financement intérieur net de l'État

Définitions

8. Le financement intérieur net (FINE) de l'État est défini comme la somme (i) de la position nette (différence entre les engagements et les créances de l'État) vis-à-vis de la banque centrale et des banques commerciales et (ii) du financement à travers l'émission (nette des remboursements) de

³ Voir MPEF ¶12 pour les avis des autorités Béninoises sur cette classification.

titres à des personnes physiques ou morales hors système bancaire ou à des banques non-résidentes domiciliées dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

9. L'aide budgétaire extérieure brute est définie comme incluant les dons, les prêts et les opérations d'allègement de la dette non affectée (hors dons et prêts liés aux projets, utilisation des ressources du FMI et allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)). L'aide budgétaire extérieure nette est définie comme la différence entre l'aide budgétaire extérieure brute et la somme des obligations de service de toute la dette extérieure (définie comme le paiement d'intérêts et amortissements sur tous les prêts extérieurs, y compris les paiements d'intérêts et autres charges au FMI et sur les prêts liés aux projets, mais à l'exception des obligations de remboursement envers le FMI) et de tous les paiements d'arriérés extérieurs.

Critères de réalisation et objectifs indicatifs

10. Le financement intérieur net à fin juin et fin décembre 2022 (critères de réalisation) et le financement intérieur net à fin septembre 2022 et fin mars 2023 (objectifs indicatifs) doivent être inférieurs ou égaux aux montants indiqués dans le tableau 1 annexé au MPEF.

Ajustements

11. Le FINE sera ajusté à la baisse (la hausse) si les décaissements nets d'aide budgétaire extérieure sont supérieurs (inférieurs) aux prévisions du programme indiquées dans le tableau 2 ci-dessous :

Tableau 2 : Décaissements nets des aide budgétaires extérieurs prévisionnels (milliards de francs CFA)	
June 30, 2022	-130.2
September 30, 2022	-173.9
December 31, 2022	-134.0
March 31, 2023	-34.9
June 30, 2023	-92.1
September 30, 2023	-131.5
December 31, 2023	-127.0

- Si, à la fin d'un trimestre, l'aide budgétaire extérieure nette dépasse le montant total programmé (en valeur cumulée depuis le 1^{er} janvier de la même année) de plus de 5 milliards de francs CFA, le plafond du FINE sera abaissé d'un montant égal à cet excédent, diminué de 5 milliards de francs CFA.
- Si, à la fin d'un trimestre, l'aide budgétaire extérieure nette est inférieure au montant programmé (en valeur cumulée depuis le 1^{er} janvier de la même année), le plafond du FINE sera relevé à hauteur du moins-perçu dans les limites suivantes : jusqu'à un maximum de 50 milliards de francs CFA.

C. Non-accumulation de nouveaux arriérés de paiements intérieurs de l'État

Définition

12. Les arriérés de paiements intérieurs sont définis comme les paiements intérieurs exigibles et non effectués par l'État après un différé d'amortissement de 90 jours, à moins que les modalités de règlement ne prévoient un délai de remboursement plus long. La Caisse autonome d'amortissement (CAA) et le Trésor comptabilisent et mettent à jour les données concernant l'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs, ainsi que leur réduction. Les définitions de la dette visée au paragraphe 4 et de l'État au paragraphe 3 s'appliquent ici.

Critère de réalisation continu

13. L'État s'engage à ne pas accumuler de nouveaux arriérés de paiements intérieurs. La non-accumulation de nouveaux arriérés de paiements intérieurs fera l'objet d'un suivi permanent sur la durée du programme.

D. Non-accumulation d'arriérés de paiements extérieurs de l'État

Définition

14. Les arriérés de paiements extérieurs publics sont définis comme les paiements exigibles et non effectués par l'État à la date d'échéance spécifiée dans le contrat, prenant compte des délais de grâce applicables, au titre de la dette extérieure de l'État ou garantie par l'État. Les définitions de la dette visée au paragraphe 4a, de la dette extérieure au paragraphe 4d et de l'État au paragraphe 3 s'appliquent ici.

Critère de réalisation continu

15. L'État s'engage à ne pas accumuler d'arriérés de paiements extérieurs publics à l'exception d'arriérés provenant de la dette en cours de renégociation ou de rééchelonnement. Le critère de réalisation relatif à la non-accumulation d'arriérés de paiements extérieurs publics fera l'objet d'un suivi permanent sur la durée du programme.

E. Plafond de la valeur des nouveaux emprunts extérieurs ou garanties par l'État avec une échéance d'un an ou plus

Définition

16. Ce critère de réalisation s'applique non seulement à la dette telle que définie au paragraphe 4a, mais aussi aux engagements contractés ou garantis par l'État (tels que définis au paragraphe 18) (y compris les contrats de location-achat) pour lesquels aucune somme n'a été perçue. Ce critère

s'applique également à la dette privée garantie par l'État, qui constitue un engagement conditionnel de l'État. Comme indiqué au paragraphe 4d, la dette extérieure exclut les obligations et les bons du Trésor libellés en francs CFA, émis sur le marché régional de l'UEMOA.

17. Le terme « État » utilisé aux fins de ce critère de réalisation et du critère de réalisation sur la dette extérieure à court terme nouvellement contractée par l'État fait référence à l'État tel que défini au paragraphe 3.

18. Ce critère de réalisation couvre également la dette garantie par l'État des collectivités locales et toutes les entreprises publiques, y compris les établissements publics à caractère administratif (EPA), les établissements publics à caractère scientifique et technique, les établissements publics à caractère professionnel et les entreprises dont le capital est détenu conjointement par l'État béninois et par le Gouvernement d'autres pays.

Ajustement

19. Pour 2022, le plafond des nouveaux emprunts extérieurs ou garantis par l'État (en valeur cumulée depuis le 1^{er} janvier 2022) sera ajusté à la hausse par la valeur actualisée équivalente au montant de l'appui budgétaire additionnel au-delà de 88 milliards de francs CFA, pour un montant maximum de 54 milliards de francs CFA à fin décembre 2022, dans les conditions définies au paragraphe 17 du MPEF.

Critère de réalisation continu

20. La valeur présente des nouveaux emprunts extérieurs contractés ou garantis par l'État en 2022 ne dépassera pas un montant cumulé de 620 milliards de francs CFA (Tableau 3). Des modifications pourraient être apportées à ce plafond (après l'approbation du Conseil d'administration du FMI) au regard des résultats de l'analyse de la viabilité de la dette publique préparée de façon conjointe par les services de la Banque mondiale et du FMI.

Tableau 3 : Benin. Plan d'emprunt en 2022
(milliards de francs CFA)

PPG external debt	Volume of new debt in 2022		PV of new debt in 2022 (program purposes)	
	CFAF	Percent	CFAF	Percent
By sources of debt financing	985.7	100	616.1	100
Concessional debt, of which	620.3	63	326.1	53
Multilateral debt	364.6	37	188.3	31
Bilateral debt	255.7	26	137.8	22
Non-concessional debt, of which	365.4	37	289.9	47
Semi-concessional	365.4	37	289.9	47
By Creditor Type	985.7	100	616.1	100
Multilateral	618.8	63	377.9	61
Bilateral - Paris Club	238.5	24	126.8	21
Bilateral - Non-Paris Club	128.4	13	111.4	18

OBJECTIFS INDICATIFS

F. Plancher des recettes fiscales de l'État

Définition

21. Les recettes fiscales comprennent les recettes perçues en caisse par les régies financières. Les données sont reportées dans le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE statistique) établi mensuellement par la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers du Ministère de l'Economie et des Finances.

22. Les recettes seront calculées de manière cumulative à partir du début de l'année civile. Les recettes perçues à fin juin, fin septembre, fin décembre 2022 et fin mars 2023 doivent être supérieures ou égales aux montants indiqués dans le tableau 1 annexé au MPEF. Le plancher de recettes fiscales est un objectif indicatif pour toute la durée du programme.

G. Plancher des dépenses sociales prioritaires

Définition

23. Les dépenses sociales prioritaires comprennent les dépenses exécutées sur le budget de l'Etat (sur ressources intérieures comme sur ressources extérieures), hors dépenses salariales et

portant principalement sur les interventions publiques dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la nutrition, à la mise en place de filets de sécurité sociale, à l'accès à l'électricité, à l'eau et à l'assainissement, à la microfinance (petites et moyennes entreprises), ainsi qu'à la sécurité et à la protection civile. Les dépenses sociales prioritaires (PSE) sont très sélectives et ne concernent que les dépenses qui réduisent directement la pauvreté.

24. Les dépenses sociales prioritaires seront suivies sur base ordonnancement par le programme. L'objectif indicatif s'applique sur l'exécution des dépenses (plutôt que l'allocation). L'objectif indicatif du plancher des dépenses sociales prioritaires du gouvernement central sera calculé de manière cumulative depuis le début de l'année civile.

25. Le suivi de cet objectif indicatif se fera à travers le tableau 1 des dépenses trimestrielles fournies par le ministère de l'Économie et des Finances. Une liste détaillée des postes de dépenses prioritaires est fournie dans le tableau 4 ci-dessous :

Tableau 4 : Bénin. Couverture des dépenses sociales prioritaires

Agriculture	Education	Affaires sociales	Santé	Assainissement et protection de la nature	Energie
<ul style="list-style-type: none"> -Fonds national de développement agricole; -Sécurité sanitaire des aliments; -Contrôle des normes d'exploitation des produits halieutiques; -Appui à la croissance économique rurale; -Appui la productivité agricole des petites exploitations; -Appui à la diversification agricole et la production vivrières; -Développement du maraichage; -Développement des infrastructures agricoles dans les communautés à la base; -Développement des périmètres irrigués en milieu rural; -Protection et réhabilitation des sols; -Aménagement des bas-fonds; -Renforcement des capacités de stockage; -Sécurité alimentaire et renforcement de la résilience; -Nutrition 	<ul style="list-style-type: none"> -Programme cantine scolaire; -Gratuité de la scolarisation au primaire; -Mise à disposition de manuels scolaires; -Gratuité de la scolarisation des filles au secondaire; -Bourses aux élèves dans les lycées et collèges d'enseignement technique et professionnel; -Construction et équipement d'infrastructures éducatives dans les trois ordres de l'enseignement; -Œuvres universitaires (restauration, transport, hébergement, etc.); -Bourses et secours universitaires; -Programme de soutien aux doctorants; -Bourses pour formation des formateurs; -Renforcement des infrastructures sociales 	<ul style="list-style-type: none"> -Transfert monétaire aux ménages ; -Micro-crédits au plus pauvres pour la promotion des activités génératrices de revenus; -Appui à la solidarité nationale; -Promotion de la famille; -Règlementation et gestion des processus d'adoption d'enfants; -Promotion à la base; -Soutiens aux personnes en situations de handicap; -Renforcement de capacité, centre de formation et d'apprentissage pour les personnes en situation de handicap; -Soutien aux personnes du troisième âge; -Prévoyances sociales 	<ul style="list-style-type: none"> -Vaccination et soins de santé primaire; -Transfusion sanguine; -Dépistage et traitement des affections prises en charge par l'Etat*; -Constructions et équipements de centres hospitaliers; -Développement de la médecine traditionnelle et de la pharmacopée; -Santé de reproduction; -Prise en charge sanitaire des indigents; -Santé communautaire; 	<ul style="list-style-type: none"> -Modernisation du système de collecte efficace des déchets; -Assainissement pluvial; -Protection contre l'érosion côtière; -Développement de l'habitat social; -Dépenses de protection des forêts; -Mesures incitatives de reboisement; -Dépenses de promotion de la substitution du bois énergie au gaz domestique; 	<ul style="list-style-type: none"> - Électrification des localités rurales; - Développement des énergies renouvelables et efficacité énergétique; - Développement de l'énergie conventionnelle; - Renforcement et extension des réseaux électriques; - Biomasse électricité; - Renforcement de la résilience aux impacts du changement climatique
Sport	Sécurité et protection civile	Infrastructures et Transport	Eau et mines	Justice	Emploi
<ul style="list-style-type: none"> -Développement de la pratique du sport à la base; -Promotion du sport scolaire et universitaires; -Compétitions sportives; -Loisirs et vie associative 	<ul style="list-style-type: none"> -Prévention et gestion des catastrophes; -Gestion intégrée des espaces frontaliers; -Entretien et gestion du registre de population 	<ul style="list-style-type: none"> -Aménagements des pistes rurales; -Petits ponts et divers travaux de franchissements de bas-fonds et autres 	<ul style="list-style-type: none"> -Alimentation en eau potable; -Système d'AEP; -Développement des infrastructures hydrauliques multifonction 	<ul style="list-style-type: none"> -Dépenses de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence; -Alimentation des détenus; -Réinsertion sociale des détenus 	<ul style="list-style-type: none"> -Divers programmes de stage gérés par l'ANPE; -Formation-entrepreneuriat des jeunes

*Assistance aux hémodialysés ; dépistage et traitement l'ulcère de burulu, pneumo-phtisiologie, lutte contre la tuberculose, le Sida, l'hépatite, maladie non transmissibles, lèpre, paludisme, drépanocytose, subvention aux hôpitaux, etc.

Objectif indicatif

26. Les dépenses sociales prioritaires à fin juin 2022, à fin septembre 2022, fin décembre 2022 et à fin mars 2023 doivent être supérieures ou égales aux montants indiqués dans le tableau 1 annexé au MPEF.

INFORMATIONS POUR LE SUIVI DU PROGRAMME**H. Données relatives aux critères de réalisation et objectifs indicatifs**

27. Pour le suivi rapproché du programme, les autorités communiqueront aux services du FMI les données suivantes :

Données mensuelles :

- Les données relatives à tout emprunt (conditions et créanciers) contracté ou garanti par l'État, la première semaine qui suit la fin du mois de mise en vigueur ;
- L'indice des prix à la consommation, dans les deux semaines qui suivent la fin du mois ;
- Le TOFE, y compris les recettes, les données détaillées sur le financement intérieur net de l'État (financement intérieur bancaire et non bancaire, incluant les créances détenues par le secteur privé non bancaire) ; et celles relatives au solde budgétaire primaire de base, dans les six semaines qui suivent la fin du mois ;
- Les données relatives au solde, à l'accumulation, au montant (stock) et au remboursement des arriérés de paiements intérieurs et extérieurs publics, y compris dans le cas où le montant de tels arriérés est zéro, dans les six semaines qui suivent la fin du mois ;
- La situation monétaire produite par la BCEAO, dans les huit semaines qui suivent la fin du mois.

Données trimestrielles :

- La structure des prix des produits pétroliers, l'indice de l'emploi et le trafic des marchandises au Port de Cotonou, dans les 25 jours suivant la fin du trimestre ;
- L'indice de la production industrielle et l'indice du chiffre d'affaires dans les trois mois suivant la fin du trimestre ;
- Les dépenses sociales prioritaires (Tableau 4) dans les secteurs sociaux prioritaires, y compris la santé, l'éducation, la protection sociale et la sécurité, par classification fonctionnelle, dans les huit semaines qui suivent la fin du trimestre ;
- Les données relatives au montant des ordres de paiement hors de la chaîne de dépenses ou autres mesures exceptionnelles, dans les six semaines qui suivent la fin du trimestre ;
- Le tableau d'ajustement stock-flux ;

- Les Statistiques des comptes nationaux, dans les trois mois suivant la fin du trimestre.
- Total des nouvelles émissions d'euro-obligations (Eurobond) fournies sur une base trimestrielle, dans les deux semaines suivant la fin du trimestre.

I. Autres informations

28. Les autorités communiqueront aux services du FMI les données suivantes :

- Les indicateurs de stabilité financière, produits semestriellement par la BCEAO, dans les huit semaines qui suivent la fin du semestre.
- Les données sur la mise en œuvre du programme d'investissement public comprenant le détail des sources de financement, dans les huit semaines qui suivent la fin du trimestre ;
- Mise à jour du catalogue des projets PPP et des montants des projets contractés, dans les huit semaines suivant la fin du trimestre.
- Exécution du budget d'investissement, dans les huit semaines suivant la fin du trimestre.
- Les données relatives à l'encours de la dette extérieure, au service de la dette extérieure, à la signature de conventions de prêt et aux décaissements de prêts extérieurs, dans les douze semaines qui suivent la fin du trimestre.
- Les données sur les dépenses militaires et de sécurité, dans les huit semaines suivant la fin du trimestre.
- Les données de la balance des paiements, produites par la BCEAO, dans les dix mois suivant la fin de l'année.
- Plus généralement, les autorités communiqueront aux services du FMI toute information nécessaire au suivi efficace de la mise en œuvre des politiques économiques.



BENIN

RAPPORT DES SERVICES DU FMI POUR LES CONSULTATIONS DE 2022 AU TITRE DE L'ARTICLE IV ET DEMANDE D'UN ACCORD MIXTE AU TITRE DU MEDC ET DE LA FEC DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE D'EXPOSITION AU CREDIT COMBINE ELEVE — ANALYSE DE LA VIABILITÉ DE LA DETTE

Approuvé par

**Annalisa Fedelino et Geremia Palomba (FMI),
et Marcello Estevao et Abebe Adugna (IDA)**

Établi par les services du Fonds
monétaire international (FMI) et de
l'Association internationale de
développement (IDA)¹

Bénin — Analyse de viabilité de la dette réalisée conjointement par la Banque mondiale et le FMI	
Risque de surendettement extérieur	Modéré ²
Risque de surendettement global	Modéré
Granularité de la notation du risque	Marge d'absorption de chocs limitée
Élément d'appréciation	Non

Le Bénin conserve un risque modéré de surendettement extérieur et global, comme pour la précédente analyse de la viabilité de la dette (AVD ; décembre 2020). Selon les projections, tous les indicateurs d'endettement extérieur sont inférieurs au seuil défini pour chacun d'entre eux dans le scénario de référence. Néanmoins, la marge d'absorption de chocs reste limitée, les indicateurs d'endettement extérieur dépassant les seuils de risque élevé lors de certains scénarios de résistance, notamment ceux relatifs aux exportations, ce qui fait ressortir les facteurs de vulnérabilité de l'économie béninoise liés à la dépendance aux transports. Le ratio très élevé du service de la dette sur les recettes expose la dette à la sous-performance des recettes ou aux fluctuations du climat des marchés qui pourraient augmenter les coûts de refinancement. En outre, bien que la valeur actuelle de référence du ratio de la dette publique sur le PIB reste inférieure à sa valeur de référence prudente, elle est sensible aux catastrophes naturelles, comme l'a montré le scénario de chocs appliqué en fonction de l'exposition historique et potentielle du pays aux chocs des catastrophes naturelles liées au climat. Des efforts fournis de mobilisation des recettes, notamment dans le contexte du programme appuyé par le FMI, parallèlement à une stratégie d'emprunts prudents et de gestion active de la dette, seront importants pour atténuer le risque de surendettement.

¹ Établi par le FMI et la Banque mondiale. La présente AVD respecte la [note d'orientation sur le cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu établie conjointement par le FMI et la Banque mondiale](#), février 2018.

² L'indicateur composite du Bénin s'élève à 3,00, ce qui correspond à une capacité d'endettement moyenne, comme le confirment les données de l'édition d'octobre 2021 des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI et l'évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale publiées en août 2021.

PÉRIMÈTRE DE LA DETTE PUBLIQUE

1. La présente AVD couvre la dette de l'État et celle de la banque centrale, ainsi que les garanties fournies par l'État (tableau 1 du texte)³. Les emprunts de la banque centrale au nom de l'administration (à savoir la dette auprès du FMI) sont compris dans la dette extérieure. La dette extérieure s'entend sur une base en devise en raison des données limitées, à l'exception de la dette de la banque régionale de développement (BOAD), qui est intégrée à la dette extérieure aux fins de la présente AVD. Le scénario de référence comprend également les prêts en cours consentis par la banque centrale relatifs à l'affectation générale de DTS du FMI pour 2021, qui sont inclus dans l'encours de la dette intérieure : conformément à l'accord à l'échelle de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) a prêté au Bénin sa part de l'affectation de DTS (1,0 % du PIB).

Tableau 1 du texte. Bénin : périmètre de la dette publique dans le scénario de référence

Sous-secteurs du secteur public	Sous-secteurs couverts
1 Administration centrale	X
2 État et administration locale	
3 Autres éléments de l'administration centrale	
4 dont : fonds de la sécurité sociale	
5 dont : fonds extrabudgétaires	
6 Garanties (à d'autres entités du secteur public ou privé, y compris des entreprises publiques)	X
7 Banque centrale (emprunts au nom de l'État)	X
8 Dette des entreprises publiques non garantie	

Tableau 2 du texte. Bénin : test de résistance sur les passifs conditionnels

Périmètre de la dette publique du pays	Dette garantie par l'administration centrale, la banque centrale et l'État		
	Par défaut	Aux fins de l'analyse	Justification de l'écart par rapport à la valeur par défaut
2 Autres éléments de l'administration centrale absents de la rubrique 1	0 % du PIB	0.0	L'encours de la dette des entreprises publiques non compris dans la catégorie de l'administration centrale est estimé à 1,4 % du PIB à la fin de 2021.
	2 % du PIB	1.4	
3 Dette des entreprises publiques (garantie ou non par l'État) 1/			
4 PPP	35 % de l'encours du PIB	2.4	
5 Marché financier (la valeur par défaut de 5 % du PIB est la valeur minimale)	5 % du PIB	5.0	
Total (2+3+4+5) (en % du PIB)		8.8	

1/ Le choc par défaut de 2 % du PIB est déclenché pour les pays dont la dette garantie par l'État n'est pas pleinement reflétée dans la définition de la dette publique du pays (1). Si cette dette est déjà comprise dans la dette de l'administration centrale et que les risques associés à la dette des entreprises publiques non garantie par l'État sont jugés négligeables, l'équipe de pays peut la réduire à 0 %.

CONTEXTE

A. Évolution récente de la dette

2. La dette publique du Bénin a continué à augmenter en 2021. Elle suit une tendance à la hausse depuis 2014, poussée par l'augmentation des investissements publics et l'important déficit dû à la COVID-19 entre 2020 et 2021. La dette publique a augmenté de 22 % du PIB en 2014 à

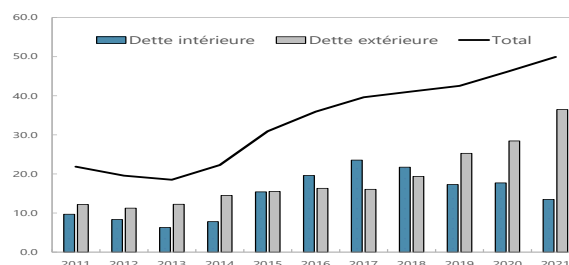
³ L'encours des prêts aux entreprises publiques est aussi compris dans les emprunts de l'administration centrale.

49,9 % en 2021⁴. En 2021, le Bénin a aussi tiré parti de conditions de marché favorables pour émettre des euro-obligations d'un montant d'un milliard d'euros (6,8 % du PIB), qu'il a utilisées pour investir et pour financer près des deux tiers des euro-obligations arrivant à échéance en 2026, afin d'atténuer le risque de refinancement.

3. La gestion active des passifs a permis de lisser le profil du service de la dette publique

et de réduire les coûts. Selon les projections, le ratio du service de la dette publique globale sur les recettes devrait s'établir autour de 34 % en moyenne sur la période 2022–26, contre 64 % lors de la précédente AVD (décembre 2020). Le remboursement d'environ 65 % des euro-obligations de 2019 arrivant à maturité en 2024–26 a permis de lisser le profil d'amortissement de 2 % du PIB au total et réduit les coûts des intérêts sur la période 2022–26 de 0,4 % du PIB. Ces mesures font suite à des opérations telles que l'octroi d'un prêt extérieur aux conditions du marché de 300 millions de dollars en 2018, appuyé par une garantie partielle de la Banque mondiale afin d'améliorer le profil de la coûteuse dette intérieure à court terme.

Graphique 1 du texte. Bénin – Dette publique totale
2011–21
(en pourcentage du PIB)



Sources : autorités nationales ; estimations et projections des services du FMI.

4. Ces dernières années, la composition de la dette a progressivement donné plus de poids à la dette extérieure, dont les coûts d'emprunts sont inférieurs (tableau 3 du texte). À la fin de 2021, les plus importantes parts de la dette étaient détenues par des créanciers multilatéraux et des porteurs d'obligations internationaux, pour 37 % et 22 % respectivement. La dette intérieure constituait environ 27 % de l'encours de la dette, constituée principalement d'obligations d'État sur le marché financier régional. Les échéances étaient habituellement soumises à des périodes de refinancement plus courtes que pour la dette extérieure, mais les autorités ont commencé à émettre des titres intérieurs aux échéances plus longues, et les risques de refinancement sont atténués plus avant par les liquidités et la stabilité relative du marché régional.

5. Les données limitées empêchent d'inclure la dette non garantie des entreprises publiques au scénario de référence, ce dont il est rendu compte dans le test de résistance portant sur les passifs conditionnels.

Les autorités ont réalisé des avancées dans ce domaine ces dernières années. Elles ont recueilli des informations afin d'estimer la dette bancaire de l'ensemble des 13 entreprises publiques non garanties, qui s'élevait à 1,4 % du PIB à la fin de 2021. L'administration a aussi décidé de publier chaque année l'encours de la dette des entreprises publiques, y compris la dette commerciale, et d'inclure des précisions concernant les prêts aux entreprises publiques dans des bulletins de la dette, dans le cadre de la Politique de financement du développement durable (SDFP) de l'IDA et des dernières opérations d'appui des politiques de

⁴ À ce jour, le Bénin n'a pas d'arriérés auprès de ses créanciers extérieurs. Les arriérés de la dette publique intérieure sont des engagements auprès de fournisseurs nationaux, et ne provoqueraient donc pas de surendettement.

développement⁵. En 2021, elle a commencé à ajouter des précisions concernant les prêts aux entreprises publiques dans ses bulletins trimestriels sur la dette. Par ailleurs, dans le cadre de la SDFP, l'organisme de gestion de la dette et la Direction générale des participations de l'État et de la dénationalisation (DGPED), chargée des entreprises publiques, ont mis en place un système de suivi après l'adoption, par décret ministériel, d'un cadre d'octroi de garanties aux entreprises publiques fondé sur les risques.

6. Néanmoins, davantage de renseignements sur les finances des entreprises publiques (comme leurs recettes) et leurs dettes sont nécessaires pour les intégrer pleinement au scénario de référence. Afin de rendre compte des risques associés à cette dette et qui ne sont pas reflétés dans le scénario de référence, le choc lié aux passifs conditionnels est fixé à 8,8 % du PIB, ce qui comprend les 1,4 % du PIB de dette des entreprises publiques, en sus des paramètres par défaut liés aux partenariats public-privé (2,4 % du PIB) et au risque lié aux marchés financiers (5,0 % du PIB) (tableau 2 du texte). La capacité de gestion de la dette du Bénin est élevée, comme le montrent les ÉPIN de 2020 et de 2021.

B. Hypothèses macroéconomiques

7. Les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent les projections de l'AVD sont cohérentes avec le scénario de référence du programme (tableau 4 du texte). Par rapport à l'AVD précédente (lors du financement d'urgence par le FMI au titre de la facilité de crédit rapide/de l'instrument de financement rapide en décembre 2020), la croissance en 2021 a été plus solide, étant donné que l'économie a fait preuve d'une plus grande résistance que prévu au double choc de la COVID-19 et de la fermeture de la frontière avec le Nigéria⁶. En ce qui concerne les projections pour les années à venir, la croissance de 2022 est en légère baisse en raison du choc Russie-Ukraine, et le taux de croissance apparaît légèrement plus faible à moyen et long terme d'après des estimations actualisées de la croissance potentielle. Les déficits primaires sont plus élevés, ce qui reflète les ajustements budgétaires liés aux besoins de dépenses prioritaires, et ils sont en partie contrebalancés par des mesures de mobilisation des recettes mises en œuvre dans le cadre du programme appuyé par le FMI. Les déficits des transactions courantes sont aussi plus importants en raison des incidences de la guerre en Ukraine (choc sur les termes de l'échange) et d'une augmentation des dépenses publiques, en particulier concernant la sécurité. Les principales hypothèses macroéconomiques sont les suivantes :

- **Croissance du PIB réel.** Bien que le choc négatif sur les termes de l'échange dû à la guerre en Ukraine pénalise la croissance, l'activité économique sera soutenue par les investissements publics et par une activité portuaire solide en 2022, les prévisions de croissance s'établissant à 5,7 %. Ces prévisions sont seulement légèrement inférieures aux projections de

⁵ Depuis le troisième trimestre de 2021, les autorités ont commencé à publier les bulletins de la dette actualisés sur un site Internet dédié.

⁶ Des avancées considérables en gestion macroéconomique, appuyées par la FEC 2017–20, ont donné une solide assise à l'économie pour résister à ce double choc (voir [Benin: Sixth Review under the Extended Credit Facility Arrangement, and Request for Augmentation of Access](#) (FMI, 2020)).

l'AVD précédente (6,0 %), ce qui montre que la résistance de l'économie aux chocs de la COVID-19 et de la fermeture de la frontière nigériane est meilleure que prévu. À moyen terme, d'importants investissements dans les infrastructures, cohérents avec les objectifs de développement de l'administration⁷, et un relèvement partiel des investissements privés, soutenu par les efforts des pouvoirs publics (comme l'accélération de la zone économique spéciale et la promotion des petites et moyennes entreprises), continueront d'appuyer la croissance, dont le potentiel devrait se maintenir autour de 6 %⁸. De la même manière, les projections à plus long terme restent prudentes avec une croissance à 5,7 % allant vers un taux constant.

Tableau 3 du texte. Bénin : décomposition de la dette publique et du service de la dette par créancier, 2021–23¹

	Encours de la dette (fin de période)			Service de la dette								
	2021			2021			2022			2023		
	(en dollars)	(en % de la dette totale)	(en % du PIB)	(en dollars)			(en % du PIB)					
Total	8441.7	100	49.9	2248	855	970	13.3	4.6	4.8			
Dette extérieure	6162.3	73.0	36.5	690	325	363	4.084	1.754	1.793			
Créanciers multilatéraux ²	3128	37.1	18.5	124	120	136	0.733	0.648	0.671			
FMI	450	5.3	2.7									
Banque mondiale	1318	15.6	7.8									
BAsD/BAFD/BID	472	5.6	2.8									
Autres créanciers multilatéraux	888	10.5	5.3									
Banque arabe pour le développement économique en Afrique	54	0.6	0.3									
BOAD	376	4.4	2.2									
Fonds nordique de développement	15	0.2	0.1									
Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO	68	0.8	0.4									
Banque européenne d'investissement	64	0.8	0.4									
FIDA	63	0.7	0.4									
OPEC	29	0.3	0.2									
Banque islamique de développement	212	2.5	1.3									
Créanciers bilatéraux	478	5.7	2.8	81	33	36	0.5	0.2	0.2			
Club de Paris	57	0.7	0.3	0	2	3	0.0	0.0	0.0			
France	57	0.7	0.3									
Hors Club de Paris	421	5.0	2.5	81	31	34	0.5	0.2	0.2			
Chine	323	3.8	1.9									
Inde	19	0.2	0.1									
Koweït	40	0.5	0.2									
Arabie saoudite	37	0.4	0.2									
Obligations	1895	22.4	11.2	485	95	102	2.9	0.5	0.5			
Créanciers commerciaux	662	7.8	3.9	0	77	89	0.0	0.4	0.4			
MUFG Bank	254	3.0	1.5									
RABOBANK	164	1.9	1.0									
Banque de Chine	12	0.1	0.1									
Société générale	59	0.7	0.3									
UKEF	46	0.5	0.3									
Banco de Brazil	55	0.6	0.3									
Deutsche Bank	36	0.4	0.2									
NTXS	28	0.3	0.2									
BPI France	7	0.1	0.0									
Crédit Suisse	3	0.0	0.0									
Dette intérieure	2279	27.0	13.5	1557	529	608	9.2	2.9	3.0			
Détenue par des résidents, total	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A			
Détenue par des non-résidents, total	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A			
Bons du Trésor	0	0.0	0.0									
Obligations	2001	23.7	11.8									
Prêts ³	278	3.3	1.6									
Postes pour mémoire :												
Dette garantie	0		0.0									
Passifs conditionnels	233		1.4									
dont : garanties publiques	0		0.0									
dont : autres passifs conditionnels explicites ⁴	233		1.4									
PIB nominal			16905	16904.56	18556.2	20247						

1/ Données communiquées par les autorités nationales suivant leur classification des créanciers, y compris officiels et commerciaux.

2/ Les créanciers multilatéraux sont simplement les institutions ayant plus d'un actionnaire officiel et ne correspondent pas forcément à la classification des créanciers dans d'autres politiques du FMI (politique de prêt aux pays en situation d'arriérés, par exemple).

3/ Comprend les prêts de la banque centrale liés à l'affectation de DTS.

4/ Estimation de la dette non commerciale des entreprises publiques qui n'est pas comprise dans l'encours de la dette fondé sur les estimations de la fin de 2021.

⁷ Le Plan de développement national du Bénin (PND, 2015–25) appuie les objectifs de développement durable, en particulier concernant les lacunes en matière d'infrastructures et de capital humain, par une augmentation des dépenses consacrées à l'éducation, à l'accès à l'eau et à l'électricité. Le MEDC et la FEC 2022–25 du FMI permettront de donner une assise à ce plan de développement en accordant la priorité à la création d'une marge de manœuvre budgétaire, afin de soutenir les considérables besoins de développement tout en préservant la viabilité de la dette.

⁸ Les estimations ont été calculées à partir d'un exercice de mesure de la croissance, à l'aide des dynamiques d'investissement public et privé envisagées pour la période 2023–26, des contributions historiques moyennes à la croissance de l'accumulation du capital humain de 2015 à 2018 et d'une estimation de la productivité globale des facteurs au cours de la précédente FEC appuyée par le FMI (2017–20).

- **Inflation.** Si, d'après les projections, l'inflation devrait atteindre 5 % en 2022, favorisée par l'augmentation des prix des denrées alimentaires et du pétrole, elle devrait converger vers environ 2 % à moyen terme, ce qui est conforme à l'alignement sur l'euro.
- **Solde budgétaire primaire.** Le déficit primaire (dons compris) devrait augmenter jusqu'à -3,7 % du PIB en 2022, contre -1,0 % lors de l'AVD précédente. Il reflète ainsi l'assouplissement budgétaire requis en 2020 et 2021 en vue de répondre aux besoins de dépenses prioritaires, aux dépenses imprévues d'atténuation des risques de sécurité, aux embauches dans le secteur de la santé et aux augmentations de salaire visant à atténuer en partie la baisse cumulée du pouvoir d'achat. Des efforts continus de mobilisation des recettes intérieures dans le cadre du programme appuyé par le FMI⁹, à commencer par une série de politiques fiscales et de mesures administratives en 2022, représentant au total 0,5 point de pourcentage du PIB, qui s'accompagnent en outre de la stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme planifiée par les autorités, permettront d'augmenter le ratio impôts/PIB relativement bas du pays. Des recettes plus importantes associées à une priorisation des dépenses, une meilleure efficacité des investissements publics, la fin des dépenses temporaires liées à la COVID-19 (avec l'affaiblissement de la pandémie) et des économies sur les intérêts grâce à une gestion active de la dette favoriseront une convergence vers les normes budgétaires actuelles de l'UEMOA (solde global à 3 % du PIB d'ici à 2024 et ratio des salaires sur les recettes fiscales de 35 %).
- **Déficit de la balance courante.** Le déficit de la balance courante devrait progresser jusqu'à environ 6 % du PIB en 2022 en raison de la hausse des prix des denrées alimentaires et du pétrole et de l'augmentation des dépenses publiques, concernant notamment la sécurité (avec une grande part d'importations) et le choc persistant sur les termes de l'échange dans le contexte de la guerre en Ukraine. Ce déficit devrait s'améliorer à moyen et long terme, appuyé par la consolidation budgétaire et les réformes en cours visant à doper la compétitivité et à contrebalancer les baisses anticipées des recettes d'exportation de coton liées à la stabilisation des cours mondiaux.

8. Conformément au plan d'emprunt des autorités, la présente AVD suit l'hypothèse selon laquelle l'administration continuera à suivre une stratégie d'emprunts prudents en tirant le plus grand parti possible des ressources à des conditions concessionnelles. Le scénario de référence comprend les financements issus d'un éventuel programme appuyé par le FMI ainsi que de la Banque mondiale, conformément aux affectations de l'IDA. Les besoins extérieurs à moyen terme restants seraient satisfaits par d'autres créanciers multilatéraux et bilatéraux à des conditions généralement semi concessionnelles, à l'exception d'une émission d'euro-obligations d'un montant de 500 millions de dollars, découlant de la volonté des pouvoirs publics de maintenir l'accès au marché¹⁰. Les financements assimilables à des dons devraient diminuer à un rythme régulier en part

⁹ Outre un objectif indicatif sur les recettes fiscales, le programme appuyé par le FMI comprendra des références structurelles relatives à la stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme et aux dépenses fiscales visant à soutenir les efforts de mobilisation des recettes des autorités.

¹⁰ La part de don des nouveaux emprunts sur la période de projection serait de 26 % en moyenne.

du PIB, au fur et à mesure que les revenus du Bénin augmentent par comparaison. Les flux nets de financements officiels extérieurs s'établiraient en moyenne à 1,6 % du PIB sur la période projetée, en suivant une tendance à la baisse. Au fil du temps, le Bénin devrait aussi s'appuyer davantage sur des sources de financement intérieures à mesure que le marché de la dette intérieure poursuit son développement¹¹.

9. D'après les projections, la dette publique devrait diminuer à moyen et long terme grâce à une politique budgétaire prudente et une croissance stable. Elle devrait atteindre un sommet à 52 % du PIB à la fin de 2023 en raison de l'assouplissement des politiques budgétaires visant à contenir les retombées socioéconomiques de la pandémie de COVID-19, de la guerre en Ukraine et de l'atténuation des risques de sécurité, pour ensuite diminuer jusqu'à 44 % d'ici à 2032 à mesure que la croissance se rapproche de son potentiel. Cette trajectoire de la dette est fondée sur la mise en place, par l'administration, d'une consolidation budgétaire appuyée sur les recettes en vue de se rapprocher des normes budgétaires régionales de l'UEMAO.

10. Les projections macrobudgétaires sont réalistes (graphiques 3 et 4). L'ajustement primaire sur trois ans correspond aux données historiques internationales. Il s'établit ainsi juste sous le premier quartile des ajustements historiques des pays à faible revenu dotés de programmes appuyés par le FMI. La trajectoire de croissance ne dépasse pas celles issues des multiplicateurs budgétaires classiques applicables aux pays à faible revenu. Par ailleurs, les taux d'investissement public et privé sont analogues à ceux de l'AVD précédente, de même que la contribution des investissements publics à la croissance, qui est modérée. Si les facteurs de la dette montrent que d'importantes composantes résiduelles contribuent à des modifications imprévues de la dette depuis cinq ans, cette tendance est conforme à la nature inattendue du choc de la COVID-19¹².

11. Les perspectives macroéconomiques sont soumises à de nombreux risques qui conservent une tendance négative. À l'instar d'autres pays de la région, le Bénin reste vulnérable face à de nouvelles flambées épidémiques de COVID en raison de son taux de vaccination toujours bas. En outre, une contagion des risques de sécurité pourrait alourdir encore le budget. De nouvelles augmentations des prix alimentaires et pétroliers dans le contexte actuel, marqué par des tensions géopolitiques liées à la guerre en Ukraine, pèseraient sur la balance actuelle et pourraient alimenter les protestations sociales. Un changement de l'appétit de risque global pourrait également exacerber les risques de refinancement à moyen terme. Une nouvelle augmentation des cours mondiaux des produits alimentaires et pétroliers dans le cadre de la guerre en Ukraine nuirait à la balance extérieure tout en diminuant encore le pouvoir d'achat des populations vulnérables et attiserait les tensions sociales. À long terme, la taille relativement réduite de l'économie pourrait laisser le pays vulnérable face aux chocs, ce qui menacerait sa croissance.

¹¹ La présente AVD suit l'hypothèse selon laquelle les financements intérieurs prendront principalement la forme d'obligations d'une échéance d'un à sept ans avec une moindre part d'échéances à plus long terme, à des taux compris entre 6 et 7 %, en prévoyant une marge pour les risques de révision à la hausse compte tenu de l'expérience récente en matière d'émissions obligataires.

¹² L'encours de la dette intérieure comprend des flux de dette sous forme de mesures de soutien à l'économie face à la COVID-19 (comme des lignes de crédit et des garanties) qui ne faisaient pas partie du déficit budgétaire.

C. Classement du pays et élaboration des tests de résistance des scénarios

12. La capacité d'endettement du Bénin reste classée moyenne. D'après un calcul reflétant des facteurs tels que l'indice ÉPIN de la Banque mondiale de 2020 et les *Perspectives de l'économie mondiale* d'octobre 2021 (taux de croissance réelle, couverture de réserves de change, envois de fonds et croissance mondiale), l'indicateur composite du Bénin est de 3,00 (tableau 5 du texte). Par conséquent, la présente AVD continue d'utiliser les mêmes seuils de charge de la dette extérieure et les mêmes points de références de la dette publique totale pour les pays à la capacité d'endettement moyenne (tableau 6 du texte).

13. Les tests de résistance appliquent généralement des paramètres normalisés et ajoutent des tests sur mesure pour tenir compte des risques liés aux passifs conditionnels, aux catastrophes naturelles, aux cours des produits de base et aux financements de marché.

Compte tenu de la grande vulnérabilité du Bénin aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques (en particulier les inondations et l'érosion des côtes), le choc type des catastrophes naturelles a été appliqué. Les produits de base (coton) constituent une part considérable des exportations, ce qui les rend vulnérables à un éventuel choc sur les prix. Enfin, les euro-obligations engagées peuvent constituer pour le pays une exposition au risque de refinancement si le climat de risque mondial venait à évoluer, même si le profil d'échéance actuel atténue ce risque pour les deux prochaines années.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Moyen terme 2022–26	Long terme 2027–42
Croissance du PIB (en %)								
AVD actuelle	7.2	5.7	6.2	6.0	6.0	6.0	6.0	5.7
AVD précédente ¹	5.0	6.0	6.5	6.5	6.5	6.4	6.4	6.5
Déflateur du PIB (en %)								
AVD actuelle	1.6	4.9	1.0	1.5	2.0	2.0	2.3	2.0
AVD précédente	3.7	7.7	1.4	-0.2	0.9	0.7	2.1	1.5
Déficit courant (en % du PIB)								
AVD actuelle	-4.4	-6.2	-5.7	-4.6	-5.0	-4.5	-5.2	-4.1
AVD précédente	-3.9	-4.1	-3.8	-3.9	-3.8	-3.8	-3.9	-3.8
Exportations								
AVD actuelle	24.0	25.3	23.9	23.0	22.8	22.6	23.5	22.4
AVD précédente	21.7	23.3	23.0	22.9	22.8	22.8	22.9	22.8
Déficit primaire (en % du PIB)								
AVD actuelle	-3.5	-3.7	-2.8	-1.3	-1.3	-1.3	-2.1	-1.4
AVD précédente	-2.1	-1.0	-0.5	-0.1	-0.2	0.4	-0.3	0.1
Recettes et dons (en % du PIB)								
AVD actuelle	14.1	14.3	15.0	15.5	15.9	16.2	15.4	19.1
AVD précédente	12.7	13.1	13.7	13.9	13.9	14.1	13.7	15.3

^{1/} Demande de FCR/d'IFR de décembre 2020.
Source : estimations et projections des services du FMI.

Tableau 5 du texte. Bénin : calcul de la capacité d'endettement

Composantes	Coefficients (A)	Valeurs moyennes sur dix ans (B)	Composantes de l'IC (A*B)=(C)	Contribution des composantes
EPIN	0.385	3.579	1.38	46 %
Taux de croissance réelle (en %)	2.719	5.791	0.16	5 %
Couverture des importations par les réserves (en %)	4.052	45.974	1.86	62 %
Couvertures des importations par les réserves^2 (en %)	-3.990	21.136	-0.84	-28 %
Envois de fonds (en %)	2.022	0.808	0.02	1 %
Croissance de l'économie mondiale (en %)	13.520	3.137	0.42	14 %
Score à l'IC			3.00	100 %
Notation de l'IC			Moyenne	

VIABILITÉ DE LA DETTE : RÉSULTATS

A. Viabilité de la dette extérieure

14. Tous les indicateurs de la charge de la dette extérieure restent inférieurs aux seuils connexes fixés par les pouvoirs publics (tableau 1, graphique 1). Il s'agit d'une amélioration par rapport à la précédente AVD, pour laquelle le ratio du service de la dette sur les recettes était supérieur au seuil défini pour 2024–25 (19,1–19,9 %) en raison du remboursement des euro-obligations. Depuis, les autorités ont lissé ces remboursements grâce aux opérations de gestion du passif en 2021. La valeur actuelle de la dette extérieure totale contractée par l'État par rapport au PIB devrait rester bien inférieure au seuil défini sur l'ensemble de la période de projection et suivre une trajectoire régulièrement descendante, soit en moyenne 30 % du PIB pour 2022–26 et 25 % sur le long terme.

Tableau 6 du texte. Charge de la dette : seuils et repères

Seuils de la charge de la dette EXTÉRIEURE	Faible	Moyenne	Élevée	
VA de la dette en % des exportations du PIB	140	180	240	
Service de la dette en % des exportations des recettes	30	40	55	
	10	15	21	
	14	18	23	
TOTAL public debt benchmark		Weak	Medium	Strong
PV of total public debt in percent of GDP		35	55	70

15. Les tests de résistance soulignent la vulnérabilité du Bénin aux chocs, en particulier concernant les cours des produits de base et les exportations. Trois indicateurs de la charge de la dette sur quatre dépassent les seuils définis au cours de certains tests de résistance : la valeur actuelle des ratios de dette sur les exportations et de service de la dette sur les exportations lorsque

le choc sur les exportations¹³ est le choc le plus extrême ; et le ratio du service de la dette sur les recettes lorsqu'une dépréciation nominale ponctuelle de la devise face au dollar constitue le choc le plus important¹⁴. Un choc sur les exportations provoquerait également plusieurs dépassements de seuils. Ces trois indicateurs de la charge de la dette dépasseraient aussi les seuils dans le cas d'un choc sur les prix des produits de base¹⁵. Bien que le ratio de la valeur actuelle de la dette sur le PIB ne dépasse les seuils dans aucun test de résistance, un choc sur les exportations constituerait l'événement le plus violent pour cet indicateur. Ces chocs illustrent les risques induits par une diversification limitée, l'économie béninoise étant centrée sur les échanges commerciaux et très dépendante de l'évolution économique du Nigéria (voir le rapport des services du FMI, annexe VI). Le scénario historique est un peu plus radical que le scénario de référence, mais la période de calibration 2012–21 a connu des épisodes particulièrement difficiles pour l'économie du pays, notamment les incidences de la COVID-19, la fermeture de la frontière avec le Nigéria et le repli de 2015. Par ailleurs, par rapport à la période historique, les efforts continus de mobilisation des recettes et de gestion active de la dette devraient faciliter la stabilisation des niveaux d'endettement.

16. Il ressort de l'évaluation détaillée que le Bénin dispose d'une marge d'absorption des chocs limitée (graphique 5). Dans le cadre du module, qui permet de classer comme modéré le risque de surendettement, l'évaluation montre que le Bénin dispose d'une marge d'absorption limitée, car l'indicateur de référence de service de la dette sur les recettes est suffisamment proche de son seuil pour qu'un choc médian entraîne une dégradation vers un risque élevé.

17. Le module de financements sur le marché indique que les risques de marché sont modérés (graphique 6). Les écarts de rendement EMBI sont supérieurs aux valeurs de référence et augmentent en raison du récent épisode de volatilité dû à la guerre en Ukraine, mais les besoins de financements bruts restent bien inférieurs aux valeurs de référence, et la probabilité d'une augmentation des besoins de liquidités est modérée. Les ratios de service de la dette sur les recettes dépasseraient les seuils en cas de choc des financements sur le marché en 2026 et en 2030, compte tenu du profil de remboursement susmentionné (qui, par leur conception, exclut les éventuelles opérations de gestion du passif qui faciliteraient la gestion de ces risques).

B. Viabilité de la dette publique totale

18. La dette publique totale contractée par l'État reste inférieure au repère défini dans le scénario de référence (graphique 2 et tableau 2). La valeur actuelle moyenne de la dette publique est de 40 % du PIB sur la période de projection, bien en dessous des 55 % de référence.

¹³ Conformément aux paramètres des tests de résistance normalisés, ce test de résistance sur l'exportation applique un choc sur l'exportation de 14 % de baisse de la croissance nominale de l'exportation en 2023–24. Les interactions avec la croissance du PIB réel sont aussi incluses.

¹⁴ Conformément aux paramètres des tests de résistance normalisés, ce test applique une dépréciation nominale de 30 % du franc CFA (qui est ancré sur l'euro) face au dollar américain en 2023. Les interactions avec l'inflation sont aussi incluses.

¹⁵ Conformément aux paramètres des tests de résistance normalisés, le test de résistance sur les cours des produits de base applique un choc sur un écart de prix des produits de base de 21 % en 2023 qui se résorbe sur six ans. Les interactions avec le PIB réel, le ratio des recettes sur le PIB et le déflateur du PIB sont aussi incluses.

19. Les tests de résistance montrent que les plus grandes vulnérabilités de la dette publique sont les chocs sur les cours des produits de base et les catastrophes naturelles.

Concernant la valeur actuelle du ratio de la dette sur le PIB, un choc sur le cours des produits de base serait le plus dévastateur et entraînerait un dépassement des valeurs de référence en 2029–32. Dans le cadre du scénario de catastrophe naturelle (qui simule un choc ponctuel du PIB réel d'environ 2 % en 2023), la valeur actuelle de la dette sur le PIB dépasserait les valeurs de référence en 2023 avec des augmentations considérables des ratios de la dette sur les recettes et du service de la dette sur les recettes (ce dernier dépassant 60 % en 2027).

NOTATION DU RISQUE ET VULNERABILITE

20. La présente AVD conclut que le Bénin conserve un risque modéré de surendettement extérieur et global, comme pour la précédente AVD. L'ensemble des indicateurs de la dette extérieure restent inférieurs à leurs seuils de risque élevé et à leurs repères. Bien que les niveaux d'endettement du Bénin semblent relativement gérables, ils restent vulnérables aux chocs, notamment ceux liés aux exportations, à la dépréciation du taux de change et aux catastrophes naturelles. Comme le montre le ratio élevé du service de la dette sur les recettes, les importants paiements d'amortissement et la faible base des recettes peuvent constituer un risque de liquidités. Des recettes moindres qu'anticipées, notamment en raison du retard de la mise en œuvre de politiques, ou de l'évolution du climat du marché entraînant une hausse des coûts d'emprunt et de refinancement, pourraient exacerber les risques d'endettement.

21. Des efforts fournis de mobilisation des recettes, parallèlement à une stratégie d'emprunts prudents et de gestion de la dette, seront importants pour atténuer le risque de surendettement. Comme l'a mis en évidence l'évaluation détaillée, le Bénin dispose d'une marge d'absorption des chocs limitée en raison de l'écart restreint entre le ratio du service de la dette sur les recettes et le seuil de risque élevé au cours des années où arrivent à échéance les remboursements des euro-obligations. Une gestion active et continue des passifs visant à faciliter le refinancement de ces versements, une optimisation des emprunts concessionnels et des mesures visant à rapprocher les recettes fiscales du Bénin de leur potentiel (**SIP-II sur la mobilisation des recettes intérieures**) permettront d'atténuer les risques de surendettement. Une politique budgétaire suivant un ratio des intérêts sur les recettes de 19 %, comme envisagé dans le cadre du programme appuyé par le FMI, et un rapprochement des normes de déficit budgétaire de l'UEMAO, à savoir 3 % du PIB d'ici à 2024, peuvent faciliter l'orientation de ces politiques.

22. Les autorités souscrivent dans l'ensemble à la notation de risque modéré de surendettement extérieur. Elles estiment que la dette de la BOAD devrait être considérée comme de la dette intérieure compte tenu de la structure de gouvernance de cette institution et du dispositif régional qui fait de l'union du franc CFA une unité consolidée. Les pouvoirs publics ont aussi souligné que classer cette dette comme intérieure améliorerait le profil d'endettement extérieur. Ils jugent que certaines hypothèses de financement, notamment les conditions d'accès au marché, sont prudentes. L'administration reste déterminée à préserver la viabilité de la dette, à

BENIN

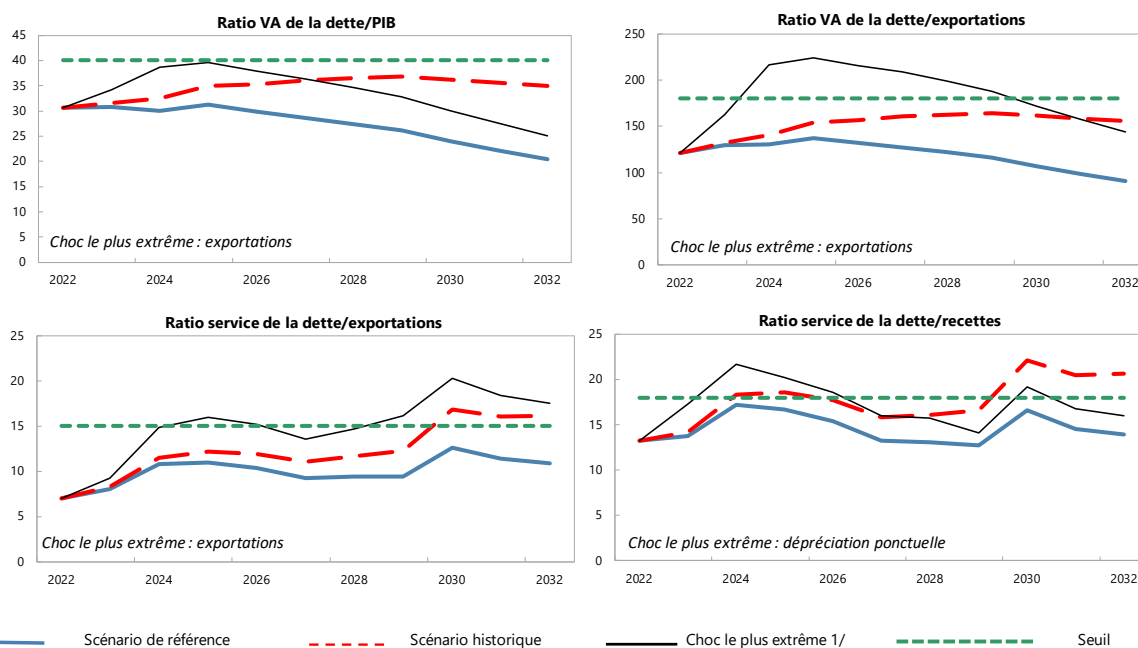
atténuer les risques de refinancement et à limiter les coûts d'emprunt grâce à des efforts combinés de mobilisation des recettes, de gestion active de la dette et d'emprunts prudents.

Tableau 2. Bénin : cadre de viabilité de la dette du secteur public, scénario de référence, 2019–42
(en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)

	Effectif											Projections											Moyenne 6/	
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2032	2042	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2032	2042	Scénario historique	Projections
Dette du secteur public 1/	41.2	46.1	49.9	51.6	52.0	50.7	49.2	47.9	46.9	43.6	44.1	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5	47.4
dont : libellée en devises	25.3	28.4	36.5	37.5	37.6	36.8	37.8	36.2	34.7	25.1	13.6	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	33.3
Variation de la dette du secteur public	0.1	4.9	3.8	1.6	0.5	-1.4	-1.5	-1.2	-1.1	-0.4	0.3													
Flux générateurs d'endettement identifiés	-1.4	1.4	3.9	0.9	0.3	-0.9	-0.8	-0.7	-0.6	-0.3	0.3													
Déficit primaire	-1.1	2.7	3.5	3.7	2.8	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3													
Recettes et dons	14.1	14.4	14.1	14.3	15.0	15.5	15.9	16.2	16.6	18.4	18.4													
dont : dons	1.2	1.7	0.9	0.8	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9	0.8	0.6													
Dépenses primaires (hors intérêts)	13.0	17.1	17.6	17.9	17.8	16.8	17.2	17.5	18.0	19.7	19.7													
Dynamique automatique de la dette	-0.4	-3.3	0.5	-3.4	-2.5	-2.2	-2.2	-2.1	-2.0	-1.6	-0.9													
Contribution de l'écart de taux d'intérêt/croissance	-1.2	-0.8	-1.9	-3.4	-2.5	-2.2	-2.2	-2.1	-2.0	-1.6	-0.9													
dont : contribution du taux d'intérêt réel moyen	1.5	0.7	1.1	-0.7	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.9	1.3													
dont : contribution de la croissance du PIB réel	-2.6	-1.5	-3.1	-2.7	-3.0	-2.9	-2.9	-2.8	-2.7	-2.4	-2.2													
Contribution de la dépréciation du taux de change réel	0.8	-2.4	2.4	...	...	...	...	...	...	...	...					
Autres flux générateurs d'endettement identifiés	0.0	1.9	-0.1	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0													
Produit des privatisations (négatif)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0													
Comptabilisation des passifs conditionnels (p. ex. : recapitalisation bancaire)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0													
Allègement de la dette (initiative PPTe et autres)	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0													
Autres flux générateurs ou réducteurs d'endettement (préciser)	0.0	2.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0													
Résiduel	1.6	3.5	-0.1	0.7	0.2	-0.5	-0.7	-0.5	-0.4	-0.1	0.0													
Indicateurs de viabilité																								
Ratio VA de la dette publique/PIB 2/	...	...	43.2	44.1	44.5	43.3	42.0	41.1	40.4	38.7	41.4													
Ratio VA de la dette publique/recette et dons (en %)	...	...	305.7	309.0	296.6	280.1	264.8	253.6	244.1	210.4	225.0													
Ratio service de la dette/recettes et dons (en %) 3/	...	...	45.8	42.6	35.8	33.0	37.9	29.5	35.3	36.0	45.5													
Besoin de financement brut 4/	5.4	10.8	14.2	9.0	8.2	6.4	7.4	6.1	7.2	7.9	9.6													
Principales hypothèses macroéconomiques et budgétaires																								
Croissance du PIB réel (en pourcentage)	6.9	3.8	7.2	5.7	6.2	6.0	6.0	6.0	6.0	5.9	5.4													
Taux d'intérêt nominal moyen sur la dette en devises (en pourcentage)	2.4	2.1	2.8	2.5	2.5	2.5	2.5	2.7	2.7	2.7	2.4													
Taux d'intérêt réel moyen sur la dette intérieure (en pourcentage)	6.5	3.5	7.2	-0.4	3.9	4.0	3.6	3.9	3.6	4.2	4.4													
Dépréciation du taux de change réel (en pourcentage, + dénote une dépréciation)	4.3	-9.9	9.1	...	...	...	...	...	...	...	...					
Taux d'inflation (déflateur du PIB, en pourcentage)	-0.3	2.9	1.6	4.8	1.0	1.4	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0													
Croissance des dépenses primaires réelles (corrrigées du déflateur du PIB, en pourcentage)	-6.6	36.7	10.3	7.6	5.5	-0.2	8.8	8.2	8.4	5.9	5.4													
Déficit primaire stabilisant le ratio dette/PIB 5/	-1.2	-2.2	-0.3	2.0	2.3	2.7	2.8	2.6	2.4	1.7	1.0													
VA des passifs conditionnels (non inclus dans dette du secteur public)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0													

Sources : autorités nationales ; estimations et projections des services du FMI.
 1/ Couverture de la dette : dette garantie par l'administration centrale ou l'Etat. La dette extérieure est la dette libellée en devises.
 2/ La VA sous-jacente du ratio dette extérieure/PIB dans le cadre de l'AVD publique diffère de celle de l'AVD extérieure en fonction des projections des taux de change.
 3/ Le service de la dette est égal à la somme des intérêts et de l'amortissement de la dette à moyen et long terme.
 4/ Le besoin de financement brut est égal au déficit primaire plus le service de la dette plus l'encours de la dette à court terme à la fin de la période précédente et les autres flux générateurs ou réducteurs d'endettement.
 5/ Déficit primaire moins variation du ratio dette publique/PIB (-) excédent primaire, qui stabiliserait le ratio de la dette uniquement dans l'année en question.
 6/ Les moyennes historiques sont généralement calculées sur les dix dernières années, sous réserve de la disponibilité des données, tandis que les moyennes des projections couvrent la première année de projection et les dix années suivantes.

Graphique 1. Bénin : indicateurs de la dette extérieure contractée ou garantie par l'État dans différents scénarios, 2022–32



Personnalisation des paramètres par défaut		
	Taille	Interactions
Test sur mesure		
Passifs conditionnels combinés	Oui	
Catastrophe naturelle	Non	Non
Prix des produits de base	Non	Non
Financement aux conditions du marché	Oui	Non

Hypothèses d'emprunts pour des besoins de financement supplémentaires découlant des tests de résistance*		
	Par défaut	Défini par l'utilisateur
Part de la dette marginale		
Dette extérieure CGE à moyen et long terme	100 %	
Modalités de la dette marginale		
Taux d'intérêt nominal des nouveaux emprunts en dollars	2.5 %	2.9 %
Taux d'actualisation, dollars	5.0 %	5.0 %
Échéance moyenne (période de grâce comprise)	20	18
Période de grâce moyenne	6	4

Note : « Oui » désigne tout changement de la taille ou des interactions des paramètres par défaut des tests de résistance. « n.a. » indique que le test de résistance ne s'applique pas.

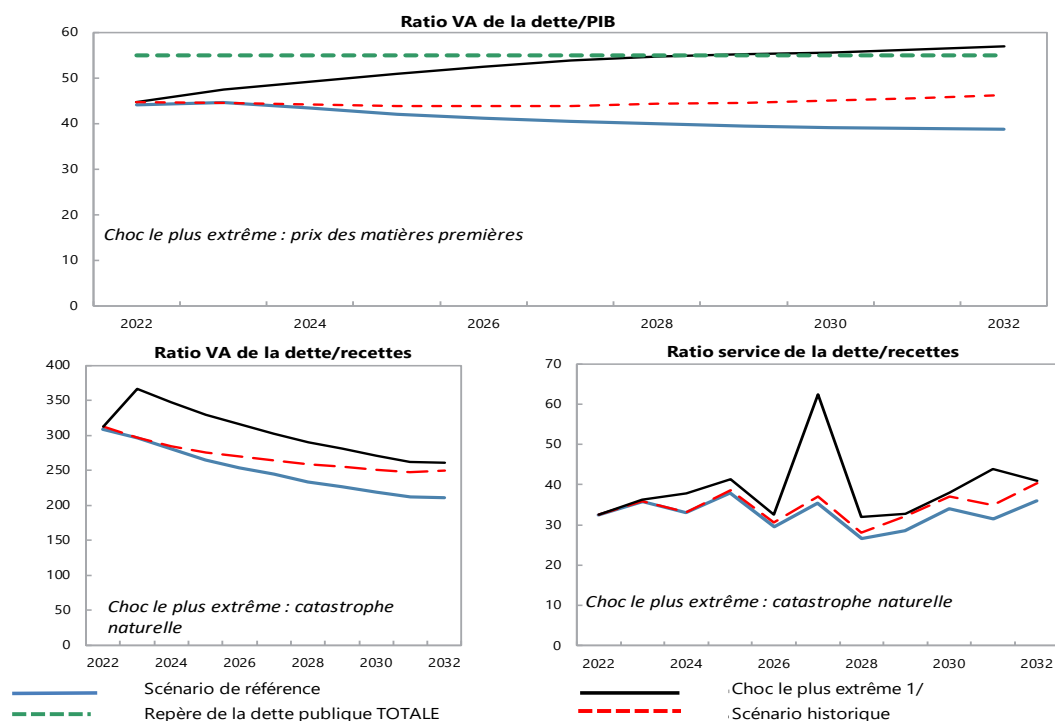
* Note : On suppose que tous les besoins de financements additionnels résultant des chocs dans les tests de résistance sont couverts par la dette extérieure CGE à moyen et long terme dans l'analyse de viabilité de la dette extérieure. Par défaut, les modalités de la dette marginale reposent sur les projections de référence pour une période de 10 ans.

Sources : autorités béninoises ; estimations et projections des services du FMI.

1/ Le test de résistance le plus extrême désigne le test dont le ratio est le plus élevé en 2032 ou avant. Le test comportant un dépassement exceptionnel est aussi indiqué (le cas échéant), tandis que ce dépassement exceptionnel est ignoré concernant les signaux mécaniques. Lorsqu'un test de résistance comportant un dépassement exceptionnel constitue le choc le plus extrême même après avoir ignoré le dépassement exceptionnel, seul ce test est mentionné.

2/ L'ampleur des chocs utilisés pour le test de résistance aux chocs sur les prix des produits de base est fondée sur les perspectives d'évolution des prix des produits de base établies par le département des études du FMI.

Graphique 2. Bénin : indicateurs de la dette publique dans différents scénarios, 2022–32



Hypothèses d'emprunts pour des besoins de financement supplémentaires découlant des tests de résistance*	Par défaut	Défini par l'utilisateur
Part de la dette marginale		
Dette extérieure CGE à moyen et long terme	44 %	44 %
Dette intérieure à moyen et long terme	53 %	53 %
Dette intérieure à court terme	3 %	3 %
Modalités de la dette marginale		
Dette extérieure à moyen et long terme		
Taux d'intérêt nominal moyen des nouveaux emprunts en dollars	2,5 %	2,9 %
Échéance moyenne (période de grâce comprise)	20	18
Période de grâce moyenne	6	4
Dette intérieure à moyen et long terme		
Taux d'intérêt réel moyen des nouveaux emprunts	4,2 %	4,2 %
Échéance moyenne (période de grâce comprise)	4	4
Période de grâce moyenne	3	3
Dette intérieure à court terme		
Taux d'intérêt réel moyen	3,4 %	3,4 %

* Note : Dans l'AVD publique, le financement intérieur peut couvrir les besoins de financements additionnels résultant des chocs dans les tests de résistance relevant de l'AVD publique. Par défaut, les modalités de la dette marginale sont fondées sur les projections de référence pour une période de 10 ans.

Sources : autorités nationales et estimations et projections des services du FMI.

1/ Le test de résistance le plus extrême désigne le test dont le ratio est le plus élevé en 2032 ou avant. Le test comportant un dépassement exceptionnel est aussi indiqué (le cas échéant), tandis que ce dépassement exceptionnel est ignoré concernant les signaux mécaniques. Lorsqu'un test de résistance comportant un dépassement exceptionnel constitue le choc le plus extrême même après avoir ignoré le dépassement exceptionnel, seul ce test est mentionné.

Tableau 3. Bénin : analyse de sensibilité des principaux indicateurs de la dette extérieure contractée ou garantie par l'État, 2022–32
(en pourcentage du PIB)

	Projections 1/										
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Ratio VA de la dette/PIB											
Scénario de référence	31	31	30	31	30	29	27	26	24	22	20
A. Autres scénarios											
A1. Principales variables à leur moyenne historique en 2022–32 2/	31	32	32	35	35	36	37	37	36	36	35
B. Tests obligatoires											
B1. Croissance du PIB réel	31	32	33	34	32	31	30	28	26	24	22
B2. Solde primaire	31	32	32	33	31	31	29	28	26	24	22
B3. Exportations	31	34	39	40	38	36	35	33	30	27	25
B4. Autres flux 3/	31	33	33	34	33	32	30	29	26	24	22
B5 Dépréciation	31	39	34	36	34	33	31	30	28	26	24
B6. Combinaison de B1-B5	31	36	35	36	34	33	31	30	27	25	23
C. Tests adaptés											
C. Passifs conditionnels combinés	31	34	33	34	33	33	32	30	28	27	25
C2. Catastrophes naturelles	31	35	34	35	34	34	33	32	30	28	27
C3. Prix des produits de base	31	35	38	40	38	36	35	32	29	27	24
C4. Financement aux conditions du marché	31	34	33	35	33	32	31	29	27	25	23
Seuil	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Ratio VA de la dette/exportations											
Scénario de référence	121	129	130	137	132	127	122	116	107	99	91
A. Autres scénarios											
A1. Principales variables à leur moyenne historique en 2022–32 2/	121	133	141	154	156	161	163	164	161	159	155
B. Tests obligatoires											
B1. Croissance du PIB réel	121	129	130	137	132	127	122	116	107	99	91
B2. Solde primaire	121	132	139	145	139	136	131	125	115	107	99
B3. Exportations	121	163	217	224	216	209	199	188	172	158	144
B4. Autres flux 3/	121	136	145	151	146	141	134	128	117	108	99
B5 Dépréciation	121	129	117	124	120	116	111	106	98	91	84
B6. Combinaison de B1-B5	121	149	136	164	158	152	145	138	127	117	108
C. Tests adaptés											
C. Passifs conditionnels combinés	121	143	144	151	145	146	141	135	125	118	110
C2. Catastrophes naturelles	121	150	152	159	154	156	150	145	135	129	121
C3. Prix des produits de base	121	185	202	202	188	175	160	150	136	123	112
C4. Financement aux conditions du marché	121	129	130	137	132	128	123	117	107	98	90
Seuil	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180
Ratio service de la dette/exportations											
Scénario de référence	7	8	11	11	10	9	9	9	13	11	11
A. Autres scénarios											
A1. Principales variables à leur moyenne historique en 2022–32 2/	7	8	11	12	12	11	12	12	17	16	16
B. Tests obligatoires											
B1. Croissance du PIB réel	7	8	11	11	10	9	9	9	13	11	11
B2. Solde primaire	7	8	11	11	11	10	10	10	13	12	12
B3. Exportations	7	9	15	16	15	14	15	16	20	18	17
B4. Autres flux 3/	7	8	11	11	11	10	10	11	14	12	12
B5 Dépréciation	7	8	11	11	10	9	9	8	12	10	10
B6. Combinaison de B1-B5	7	9	13	13	12	11	12	11	15	14	13
C. Tests adaptés											
C. Passifs conditionnels combinés	7	8	11	11	11	10	10	10	13	12	11
C2. Catastrophes naturelles	7	8	12	12	11	10	10	10	14	13	12
C3. Prix des produits de base	7	10	14	14	13	11	12	13	16	15	14
C4. Financement aux conditions du marché	7	8	11	11	11	10	10	13	16	11	11
Seuil	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Ratio service de la dette/recettes											
Scénario de référence	13	14	17	17	15	13	13	13	17	15	14
A. Autres scénarios											
A1. Principales variables à leur moyenne historique en 2022–32 2/	13	14	18	19	18	16	16	17	22	20	21
B. Tests obligatoires											
B1. Croissance du PIB réel	13	14	19	18	17	14	14	14	18	16	15
B2. Solde primaire	13	14	18	17	16	14	14	14	18	15	15
B3. Exportations	13	14	18	19	17	15	16	17	21	18	17
B4. Autres flux 3/	13	14	18	17	16	14	14	14	18	16	15
B5 Dépréciation	13	17	22	20	19	16	16	14	19	17	16
B6. Combinaison de B1-B5	13	15	20	19	17	15	16	15	19	17	16
C. Tests adaptés											
C. Passifs conditionnels combinés	13	14	18	17	16	14	14	13	17	15	15
C2. Catastrophes naturelles	13	14	18	18	16	14	14	14	18	15	15
C3. Prix des produits de base	13	16	21	21	19	16	17	17	21	18	17
C4. Financement aux conditions du marché	13	14	17	17	16	14	13	18	21	14	14
Seuil	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18

Sources : autorités nationales ; estimations et projections des services du FMI.

1/ Les valeurs en caractères gras indiquent un dépassement du seuil.

2/ Les variables comprennent la croissance du PIB réel, celle du déficateur du PIB (en dollars), le solde extérieur courant hors intérêts en pourcentage du PIB et les flux non générateurs d'endettement.

3/ Y compris les transferts officiels et privés, ainsi que les IDE.

Tableau 4. Bénin : analyse de sensibilité des principaux indicateurs de la dette publique, 2022–32

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Ratio VA de la dette/PIB											
Scénario de référence	44	45	43	42	41	40	40	40	39	39	39
A. Autres scénarios											
A1. Principales variables à leur moyenne historique en 2022–32 2/	45	45	44	44	44	44	44	45	45	46	46
B. Tests obligatoires											
B1. Croissance du PIB réel	45	48	49	49	49	49	50	50	51	52	53
B2. Solde primaire	45	47	48	46	45	44	44	43	42	42	42
B3. Exportations	44	47	51	49	48	47	46	45	44	43	43
B4. Autres flux 3/	44	46	47	45	44	43	43	42	41	41	40
B5. Dépréciation	45	52	49	46	44	42	40	38	37	35	34
B6. Combinaison de B1-B5	45	45	45	43	42	42	41	40	40	39	39
C. Tests adaptés											
C. Passifs conditionnels combinés	45	53	52	50	49	48	47	46	46	45	45
C2. Catastrophes naturelles	45	55	54	52	51	50	50	49	49	48	48
C3. Prix des produits de base	45	47	49	51	52	54	55	55	56	56	57
C4. Financement aux conditions du marché	44	45	43	42	41	41	40	40	39	39	39
Repère de la dette publique TOTALE	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
Ratio VA de la dette/recettes											
Scénario de référence	309	297	280	265	254	244	234	226	219	211	210
A. Autres scénarios											
A1. Principales variables à leur moyenne historique en 2022–32 2/	313	297	285	275	269	264	258	255	251	247	250
B. Tests obligatoires											
B1. Croissance du PIB réel	313	316	316	306	300	295	289	287	283	280	285
B2. Solde primaire	313	311	308	291	278	267	255	246	237	229	227
B3. Exportations	309	314	327	309	295	283	269	258	246	235	231
B4. Autres flux 3/	309	308	302	285	273	262	250	241	231	222	220
B5. Dépréciation	313	351	321	293	272	253	235	220	206	192	185
B6. Combinaison de B1-B5	313	298	291	274	262	251	239	230	221	213	211
C. Tests adaptés											
C. Passifs conditionnels combinés	313	354	334	315	302	288	275	265	255	245	243
C2. Catastrophes naturelles	313	367	347	329	316	303	290	281	271	262	260
C3. Prix des produits de base	313	352	352	355	348	339	326	315	310	305	309
C4. Financement aux conditions du marché	309	297	280	265	254	245	235	227	218	211	210
Ratio service de la dette/recettes											
Scénario de référence	32	36	33	38	29	35	27	29	34	32	36
A. Autres scénarios											
A1. Principales variables à leur moyenne historique en 2022–32 2/	32	36	33	39	31	37	28	32	37	35	40
B. Tests obligatoires											
B1. Croissance du PIB réel	32	37	36	42	33	41	33	36	42	41	47
B2. Solde primaire	32	36	34	40	31	41	33	31	36	35	40
B3. Exportations	32	36	34	39	31	37	29	32	37	34	39
B4. Autres flux 3/	32	36	33	39	30	36	28	30	36	33	37
B5. Dépréciation	32	36	37	41	33	37	29	31	37	34	37
B6. Combinaison de B1-B5	32	35	33	39	30	36	29	29	34	31	37
C. Tests adaptés											
C. Passifs conditionnels combinés	32	36	37	40	32	58	30	31	36	41	39
C2. Catastrophes naturelles	32	36	38	41	33	62	32	33	38	44	41
C3. Prix des produits de base	32	40	38	45	35	42	33	42	47	44	49
C4. Financement aux conditions du marché	32	36	33	38	30	36	27	33	38	31	36

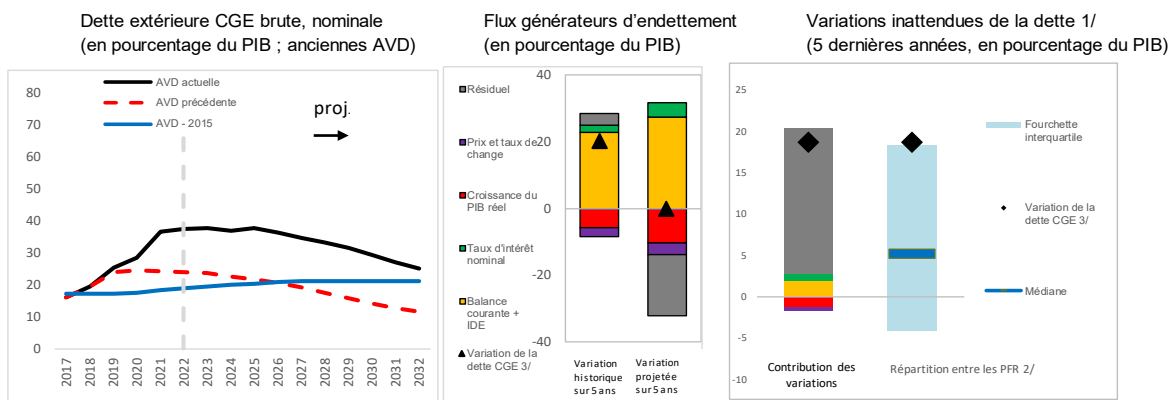
Sources : autorités nationales ; estimations et projections des services du FMI.

1/ Les valeurs en caractères gras indiquent un dépassement du seuil.

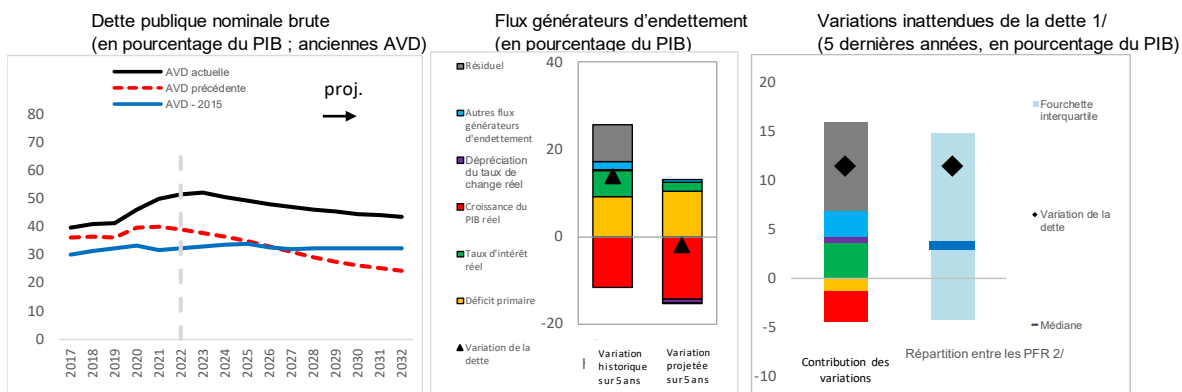
2/ Les variables comprennent la croissance du PIB réel, celle du déflateur du PIB et le déficit primaire en pourcentage du PIB.

3/ Y compris les transferts officiels et privés, ainsi que les IDE.

Graphique 3. Bénin : déterminants de la dynamique de la dette — scénario de référence



Dette publique



1/ Différence entre les contributions prévues et effectives aux ratios d'endettement.

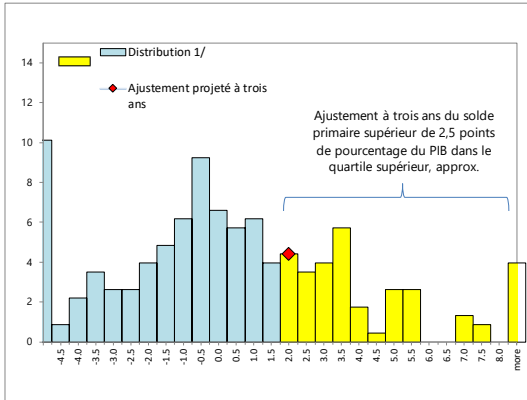
2/ Répartitions entre les pays à faible revenu pour lesquels des AVD PFR ont été produites.

3/ Étant donné le niveau relativement faible de la dette extérieure privée pour la moyenne des pays à faible revenu, une variation en points de pourcentage de la dette extérieure CGE devrait être en grande partie expliquée par les déterminants de l'équation de la dynamique de la dette extérieure.

Sources : autorités nationales ; estimations et projections des services du FMI.

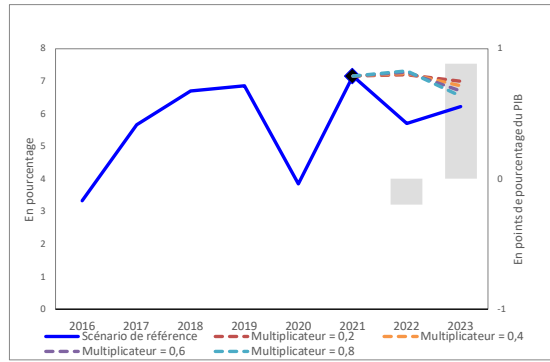
Graphique 4. Bénin : outils de réalisme

Ajustement à trois ans du solde primaire (en points de pourcentage du PIB)



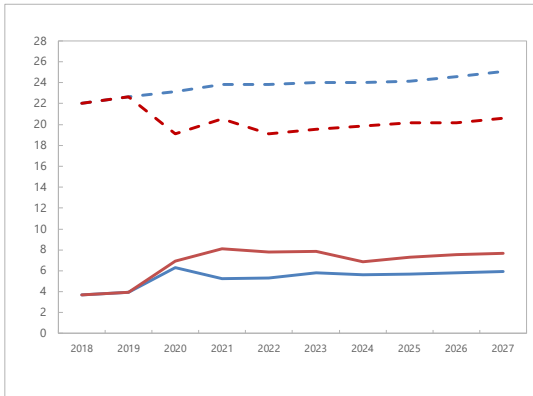
1/ Les données couvrent les programmes appuyés par le FMI (hors financement d'urgence) approuvés depuis 1990. L'ampleur de l'ajustement à trois ans pour le lancement du programme se situe sur l'abscisse et le pourcentage de l'échantillon sur l'ordonnée.

Ajustement budgétaire et trajectoires de croissance possibles 1/



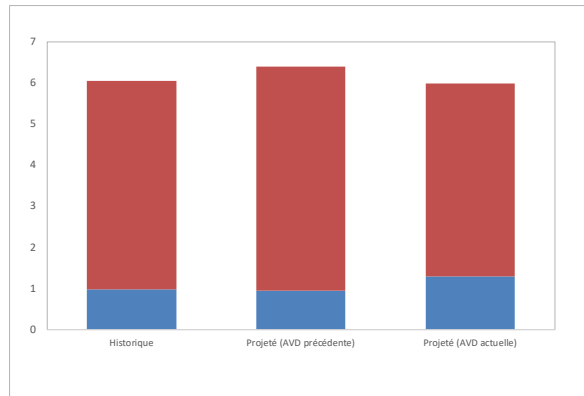
1/ Les barres du graphique illustrent l'ajustement budgétaire annuel projeté (échelle de droite) et les lignes, les trajectoires de croissance possibles du PIB réel avec différents multiplicateurs budgétaires (échelle de gauche).

Taux d'investissements publics et privés (en pourcentage du PIB)



— Inv. publics — AVD précédente — Inv. publics — AVD actuelle
 - - - Inv. privés — AVD précédente - - - Inv. privés — AVD actuelle

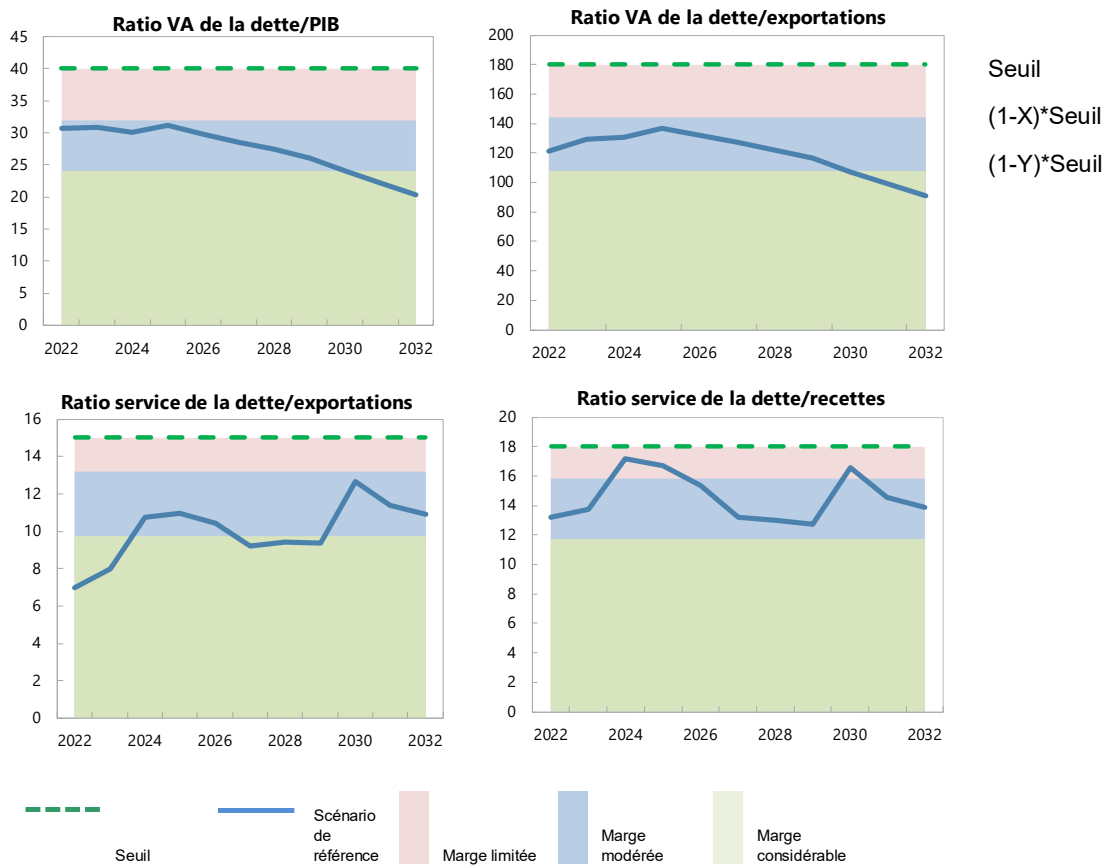
Contribution à la croissance du PIB réel (en pourcentage, moyenne sur 5 ans)



■ Contribution d'autres facteurs
 ■ Contribution de l'investissement public

Sources : autorités nationales ; estimations et projections des services du FMI.

Graphique 5. Bénin : caractéristiques de la catégorie de risque modéré, 2022–32^{1/}



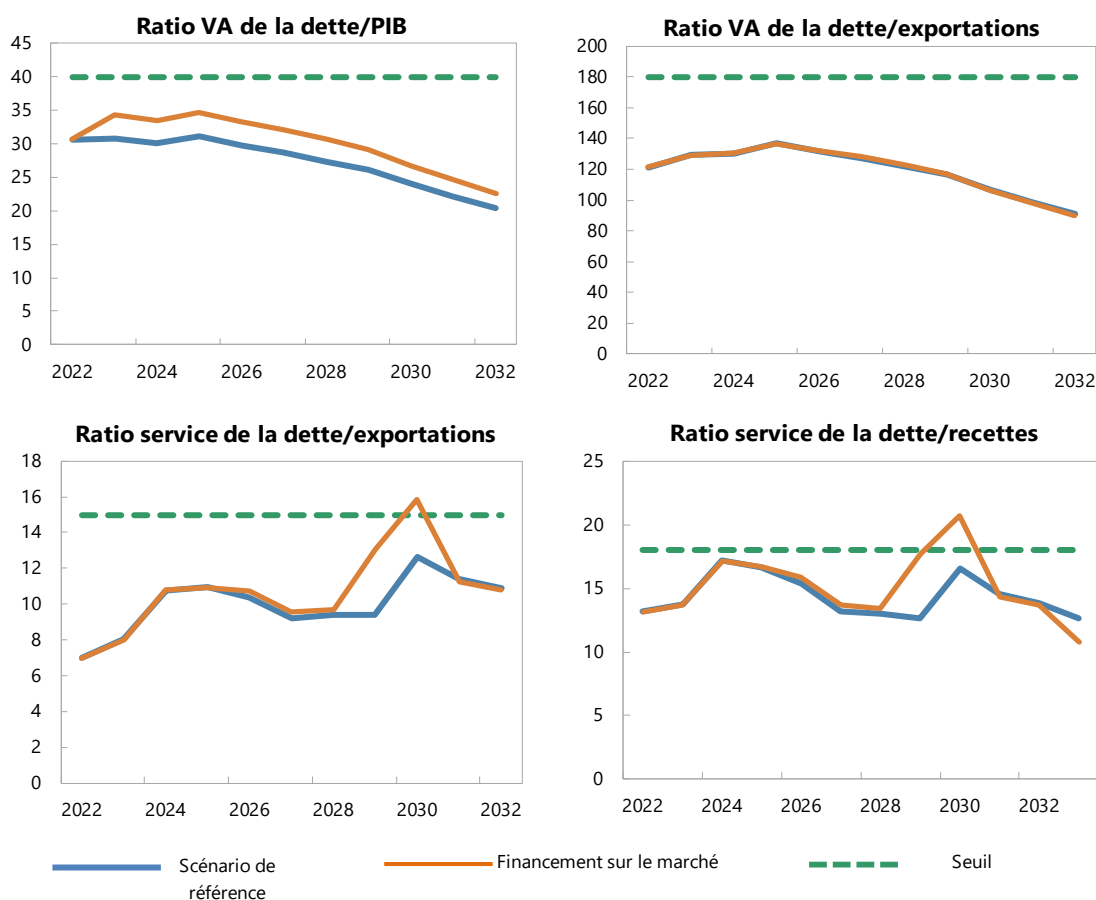
Sources : autorités nationales ; estimations et projections des services du FMI.

1/ Pour les seuils des ratios VA de la dette/PIB et VA de la dette/exportations, x est égal à 20 % et y à 40 %. Pour les seuils des ratios service de la dette/exportations et service de la dette/recettes, x est égal à 12 % et y à 35 %.

Graphique 6. Bénin : indicateurs des risques du financement aux conditions du marché

	BFB	1/	EMBI	2/
Repères	14		570	
Valeurs	9		677	
Dépassement du repère	Non		Oui	
Possibilité d'un besoin accru de liquidités	Modérée			

1/ Besoins de financement bruts maximum dans les projections de référence sur 3 ans.
2/ Écarts de l'EMBI au 3 mai 2022.



Sources : autorités nationales ; estimations et projections des services du FMI.



BÉNIN

28 juin 2022

RAPPORT DES SERVICES DU FMI POUR LES CONSULTATIONS DE 2022 AU TITRE DE L'ARTICLE IV ET DEMANDE D'UN ACCORD MIXTE AU TITRE DU MEDC ET DE LA FEC DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE D'EXPOSITION AU CRÉDIT COMBINÉ ÉLEVÉ

Préparé par

Le département Afrique
(en consultation avec d'autres départements)

TABLE DES MATIÈRES

RELATIONS AVEC LE FMI	2
RELATIONS AVEC LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE	7
QUESTIONS RELATIVES AUX STATISTIQUES	8

RELATIONS AVEC LE FMI

(Au 30 avril 2022)

1. Date d'admission : 10 juillet 1963

Article VIII

2. Compte des ressources générales :

	Millions de DTS	% de la quote-part
<u>Quote-part</u>	123,80	100,00
<u>Avoirs du FMI en monnaie nationale (taux des avoirs)</u>	188,12	151,96
<u>Position dans la tranche de réserve</u>	18,31	14,79

3. Département des DTS :

	Millions de DTS	% de l'allocation
<u>Allocation cumulative nette</u>	177,82	100,00
<u>Avoirs</u>	404,26	227,34

4. Encours des achats et des prêts :

	Millions de DTS	% de la quote-part
Prêts FCR	41,26	33,33
Aide d'urgence ¹	82,54	66,67
Accords FEC	198,04	159,97

5. Derniers engagements financiers :

Accords :

Type	Date de l'accord	Date d'expiration	Montant approuvé (en millions de DTS)	Montant tiré (en millions de DTS)
FEC	7 avril 2017	19 mai 2020	187,43	187,43
FEC	14 juin 2010	03 juin 2014	74,28	74,28
FEC ²	5 août 2005	30 juin 2009	24,77	24,77

Prêts directs :

Type	Date d'engagement	Date de tirage/d'expiration	Montant approuvé (en millions de DTS)	Montant tiré (en millions de DTS)
IFR	21 déc. 2020	23 déc. 2020	82,54	82,54
FCR	21 déc. 2020	23 déc. 2020	41,26	41,26

¹ L'aide d'urgence comprend l'assistance d'urgence en cas de catastrophe naturelle (AUCN), l'assistance d'urgence post-conflit (AUPC) et l'instrument de financement rapide.

² Anciennement FRPC.

6. Obligations en retard et projections des paiements au FMI³

(en millions de DTS ; sur la base de l'utilisation des ressources et des avoirs actuels en DTS) :

	À échoir				
	2022	2023	2024	2025	2026
Principal	6,90	10,61	55,06	69,56	45,74
Commissions/intérêts	0,88	1,24	1,07	0,47	0,02
Total	7,77	11,85	56,13	70,04	45,76

7. Mise en œuvre de l'initiative PPTTE :

- Engagement de l'aide au titre de l'initiative PPTTE	Cadre renforcé
Date d'arrivée au point de décision	Jul. 2000
Aide engagée	
par l'ensemble des créanciers (en millions de dollars) ⁴	265,00
Dont : aide du FMI (en millions de dollars)	24,30
(équivalent en millions de DTS)	18,40
Date d'arrivée au point d'achèvement	Mars 2003
- Décaissement de l'aide du FMI (en millions de DTS)	
Montants décaissés en faveur du pays membre	18,40
Aide intérimaire	11,04
Solde au point d'achèvement	7,36
Décaissement additionnel de revenus d'intérêts ⁵	1,66
Total des décaissements	20,06

Point de décision : point auquel le FMI et la Banque mondiale déterminent si un pays est admissible à une aide au titre de l'initiative PPTTE et décident du montant de l'aide à engager.

Aide intérimaire : montant décaissé à un pays entre le point de décision et le point d'achèvement, à concurrence de 20 % par an et de 60 % au total de l'aide engagée au point de décision (ou 25 % et 75 %, respectivement, dans des circonstances exceptionnelles).

Point d'achèvement : point auquel un pays reçoit le reliquat de l'aide engagée au point de décision, ainsi qu'un complément au titre des revenus d'intérêts, tel que défini à la note 5. La date du point d'achèvement dépend de l'application de réformes structurelles clés préalablement convenues (c'est-à-dire du point d'achèvement flottant).

³ Lorsqu'un pays membre a des arriérés au titre d'obligations financières de plus de trois mois, le montant de ces arriérés est indiqué dans la présente section.

⁴ L'aide engagée dans le cadre initial est exprimée en valeur actuelle nette (VAN) au point d'achèvement, tandis que l'aide engagée dans le cadre renforcé est exprimée en VAN au point de décision. De ce fait, les deux montants ne s'additionnent pas.

⁵ Dans le cadre de l'initiative renforcée, un décaissement additionnel est effectué au point d'achèvement. Il correspond aux revenus d'intérêts acquis sur le montant engagé au point de décision, mais non décaissé pendant la période intermédiaire.

8. Mise en œuvre de l'initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM) :

I.	Dette admissible à l'IADM (en millions de DTS) ⁶	36,06
	Financé par : compte de fiducie de l'IADM	34,11
	Reliquat des ressources de l'initiative PPTE	1,95
II.	Allégement de dette par mécanisme (en millions de DTS)	

<u>Date</u> <u>de prestation</u>	<u>Dette admissible</u>		<u>Total</u>
	<u>CRG</u>	<u>Fonds fiduciaire RPC</u>	
janv. 2006	sans objet	36,06	36,06

9. Mise en œuvre du fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes (ARC) :

<u>Date de la catastrophe</u>	<u>Date de la</u> <u>Décision du conseil</u> <u>d'administration</u>	<u>Montant engagé</u> <u>(en millions de DTS)</u>	<u>Montant décaissé</u> <u>(en millions de DTS)</u>
sans objet	13 avril 2020	7,43	7,4
sans objet	2 oct. 2020	6,37	6,3
sans objet	1 ^{er} avril 2021	5,31	5,3
sans objet	6 oct. 2021	2,12	2,1
sans objet	15 déc. 2021	2,12	2,1

Le 4 février 2015, le fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes (fonds fiduciaire ARC) a remplacé le fonds fiduciaire d'allégement de la dette après une catastrophe (ADAC).

10. Régime de change :

Le régime de change de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) est un régime conventionnel de parité fixe. Le Bénin est un pays de l'UEMOA et n'a pas d'unité monétaire propre. La monnaie commune de l'UEMOA, le franc CFA, est rattachée à l'euro au taux de 655,957 francs CFA pour 1 euro, conformément au taux officiel de conversion franc français/euro et au taux fixe antérieur de 100 francs CFA pour 1 franc français. L'accord de coopération monétaire repose sur trois piliers : 1) une institution d'émission commune ; 2) une parité fixe avec l'euro ; et 3) la garantie de convertibilité illimitée. Le 1^{er} juin 1996, le Bénin a accepté les obligations de l'article VIII, sections 2, 3 et 4, et applique un régime de change ne comportant pas de restrictions aux paiements et transferts afférents aux transactions internationales courantes, ni de pratiques de taux de change multiples.

11. Consultations au titre de l'article IV :

Les dernières consultations au titre de l'article IV se sont achevées le 21 juin 2019 sur la base de discussions entre les services du FMI et les autorités à Cotonou menées entre le 25 avril et le 8 mai.

⁶ L'IADM fournit aux pays membres admis à en bénéficier un allégement intégral de leur dette. L'aide sous forme de dons au titre de l'IADM et de l'initiative PPTE porte sur l'intégralité de l'encours de la dette envers le FMI à fin 2004 qui reste exigible au moment où le pays remplit les conditions nécessaires pour en bénéficier.

12. Évaluation du RONC :

Une mission du Département des finances publiques (FAD) a réalisé le module des finances publiques du Rapport sur l'observation des normes et codes (RONC) en mai 2001. La mission a recommandé l'adoption d'un plan d'action triennal comportant des mesures visant à améliorer la gestion des dépenses. La mission a en outre dressé une liste des mesures à prendre rapidement pour veiller à ce que les autorités puissent assurer le suivi de l'exécution du budget. Le module sur la transparence des finances publiques du RONC pour le Bénin a été soumis au Conseil d'administration le 6 juin 2002 (Rapport pays n° 02/217). En 2009, la Banque mondiale a établi le module de comptabilité et d'audit du RONC, sur lequel un rapport a été publié le 18 avril 2009.

13. Assistance technique fournie au cours des deux dernières années (2020-21) :

Siège

Département correspondant	Objet	Calendrier
FAD	Exécution et contrôle du budget	août 2021
FAD	Douanes	juin 2020 ; juillet 2020 ; novembre 2020, mars 2021, avril 2021 ; mai 2021 ; juin 2021 ; novembre 2021
FAD	Gestion macrobudgétaire	avril 2021
FAD	Gestion des finances publiques	janvier 2021 ; février 2021
FAD	Administration des recettes	janvier 2021 ; février 2021 ; mars 2021 ; avril 2021 ; mai 2021 ; juin 2021 ; juillet 2021 ; août 2021 ; novembre 2021
FAD	Administration fiscale	juin 2020
FAD	Administrations fiscale et douanière	février 2021 ; mars 2021
FAD	Politique fiscale	avril 2021 ; mai 2021 ; septembre 2021
MCM	Gestion des actifs et passifs	avril 2021
MCM	Définition et mise en œuvre de la stratégie d'endettement à moyen terme	mai 2021 ; octobre 2021
STA	Statistiques de finances publiques	avril 2021
STA	Statistiques des comptes nationaux	octobre 2020 ; mars 2021 ; septembre 2021

AFRITAC Ouest

Département correspondant	Objet	Calendrier
FAD	Gestion des actifs et passifs	avril 2021
FAD	Exécution et contrôle du budget	novembre 2021
FAD	Préparation du budget et gestion des finances publiques	janvier 2021 ; février 2021 ; avril 2021
FAD	Gestion macrobudgétaire	avril 2021
FAD	Qualité et couverture de l'information budgétaire	février 2021 ; décembre 2021
FAD	Administration des recettes	mars 2021 ; mai 2021 ; juin 2021 ; novembre 2021
FAD	Identification et gestion des risques budgétaires	novembre 2021
STA	Statistiques de finances publiques	avril 2021 ; mai 2021
STA	Statistiques des comptes nationaux	février 2021 ; septembre 2021
STA	Statistiques sur les comptes nationaux et prix	mars 2021 ; octobre 2021

14. Représentant résident :

M. Younes Zouhar a pris ses fonctions de représentant résident à Cotonou en 2020.

RELATIONS AVEC LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Le Bénin et le Groupe de la Banque mondiale

<https://www.banquemondiale.org/fr/country/benin>

Projets du Groupe de la Banque mondiale

https://projects.banquemondiale.org/fr/projects-operations/projects-summary?os=0&countryshortname_exact=Benin

QUESTIONS RELATIVES AUX STATISTIQUES

(Au 30 avril 2022)

Bénin : Évaluation de l'adéquation des données aux fins de la surveillance

Généralités : Les données communiquées comportent des déficiences, mais peuvent dans l'ensemble être utilisées à des fins de surveillance. Des faiblesses existent en raison d'un manque de capacités dans les statistiques de comptabilité nationale et de finances publiques, dans les indicateurs prudentiels du secteur financier et dans les statistiques de la balance des paiements. Les autorités s'emploient à corriger ces insuffisances en matière de données grâce à l'assistance technique du FMI et d'autres partenaires au développement.

Comptes nationaux : La faible quantité de ressources disponibles empêchent la production en temps voulu des comptes nationaux. Des efforts sont actuellement déployés pour y remédier. L'Institut national de la statistique et de la démographie (INStAD) a adopté le système de comptabilité nationale 2008 (SCN) et 2015 comme nouvelle année de référence. Les comptes nationaux annuels sont disponibles pour la période 2015-16 et des comptes nationaux préliminaires ont été produits pour 2017-19. La réropolation détaillée sera achevée d'ici la fin de 2022. Les comptes nationaux trimestriels (CNT) ont été publiés pour la première fois en 2020, et l'approche par la demande en matière de compilation des CNT sera appliquée d'ici la fin de 2023. Par ailleurs, de nouveaux indicateurs à haute fréquence ont été produits. L'AFRITAC Ouest appuie l'élaboration finale des comptes nationaux annuels et trimestriels, l'amélioration des méthodologies et des sources de données ainsi que l'établissement des comptes financiers et l'adoption de la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) à moyen terme.

Statistiques des prix : Les statistiques sur les prix à la consommation, qui sont calculées selon la méthode de l'UEMOA pour l'indice des prix à la consommation harmonisé et établies en utilisant 2014 comme année de référence des pondérations, sont jugées adéquates aux fins de l'exercice d'une surveillance. La méthode de l'UEMOA a été révisée et alignée avec celle des autres pays de l'UEMOA avec le concours d'AFRISTAT. L'indice actuel couvre l'ensemble du pays, qui est divisé en cinq grandes régions de production. Le Bénin, comme d'autres pays de l'UEMOA, a entrepris d'actualiser et de modifier les méthodes de compilation et les pondérations relatives à l'indice des prix à la consommation.

Statistiques de finances publiques : La qualité des données sur les finances publiques est globalement adéquate aux fins de l'exercice d'une surveillance, mais il existe des déficiences en ce qui a trait à la couverture et l'accès des données. Les autorités ont pu réaliser quelques progrès ces dernières années, notamment grâce à l'assistance technique du FMI. Le Bénin publie des rapports annuels et en cours d'exercice, qui offrent une vue d'ensemble des opérations budgétaires de l'État central dont l'actualité et la périodicité ont été améliorées. La couverture institutionnelle du Tableau des opérations financières de l'État (TOFE) est limitée à l'administration centrale budgétaire, mais des travaux sont entrepris pour établir un TOFE, conformément aux normes figurant dans le Manuel de statistiques de finances publiques (MGFP) 2001/2014 pour les administrations publiques afin d'élargir la couverture des données budgétaires et financières et de mettre en œuvre une comptabilité d'exercice. Cependant, la couverture institutionnelle du TOFE est actuellement limitée à l'administration centrale budgétaire et ne concerne

que les opérations. En outre, les autorités n'ont pas communiqué de données relatives aux statistiques de finances publiques aux fins de publication dans l'Annuaire des statistiques de finances publiques depuis l'année de référence (2013), et ne transmettent plus de données trimestrielles en vue d'une publication dans les Statistiques financières internationales.

Statistiques monétaires et financières : Les données monétaires concernant le Bénin sont préparées par la direction nationale de la BCEAO et communiquées au département des statistiques (STA) par le siège de la BCEAO à intervalle mensuel avec une actualité d'environ deux mois après la période de référence. Le Bénin fournit des données sur plusieurs grands indicateurs et séries aux fins de l'enquête sur l'accès aux services financiers, dont les deux indicateurs adoptés par l'ONU (nombre de succursales de banques commerciales pour 100 000 adultes et nombre de guichets automatiques de billet pour 100 000 adultes) afin de suivre la cible 8.10 des objectifs de développement durable (ODD).

Surveillance du secteur financier : Avec l'assistance technique du département des statistiques du FMI, la BCEAO a établi une série d'indicateurs de solidité financière (ISF) pour les institutions collectrices de dépôts à périodicité trimestrielle. Cependant, même si la BCEAO a utilisé les ISF pour son usage interne, elle n'a pas encore approuvé la publication des données sur le site web du FMI sur les ISF.

Statistiques du secteur extérieur : Le Bénin communique, à STA, ses statistiques sur la balance des paiements et la position extérieure globale établies selon la méthodologie exposée dans la sixième édition du *Manuel de la balance des paiements et de la position extérieure globale* (MBP6).

Les données sur la balance des paiements et la position extérieure globale sont fournies à STA suivant le format du MBP6 environ un an après la période de référence. Le siège de la BCEAO définit la méthodologie et calcule les réserves de change gérées pour les pays membres de l'UEMOA. Des missions d'AT ont été conduites au Bénin dans le cadre d'un projet de quatre ans financé par le compte administré au nom du Japon impliquant des pays francophones d'Afrique de l'Ouest et du Centre et visant à améliorer leur capacité à produire et à diffuser des statistiques sur le secteur extérieur. La dernière mission consacrée aux statistiques du secteur extérieur s'est déroulée en août 2019 et portait, entre autres, sur la compilation des données trimestrielles sur la balance des paiements et sur la position extérieure globale. Des efforts sont en cours en vue de publier des données trimestrielles de la balance des paiements et de la position extérieure globale.

Qualité des données et normes correspondantes

Le Bénin participe au système général de diffusion des données (SGDD) depuis mai 2000. En décembre 2017, les autorités ont affiché les Pages nationales récapitulatives des données, mettant ainsi en application le SGDD-a. Au 18 juin, l'accès à l'Enquête sur la banque centrale et à l'Enquête sur les établissements de dépôt requiert l'autorisation de la BCEAO.

Aucune donnée relevant du rapport sur l'observation des normes et codes (RONC) n'est disponible.

Bénin : tableau des indicateurs courants nécessaires à l'exercice de la surveillance

	Date de la dernière observation	Date de réception	Fréquence des données ⁸	Fréquence de déclaration ⁸	Fréquence de publication ⁸
Taux de change	Courantes	Courantes	D	D	D
Actifs et passifs de réserves de change des autorités monétaires ¹	03/2022	05/2022	M	M	M
Monnaie centrale/base monétaire	03/2022	05/2022	M	M	M
Monnaie au sens large	03/2022	05/2022	M	M	M
Bilan de la banque centrale	03/2022	05/2022	M	M	M
Bilan consolidé du système bancaire	03/2022	05/2022	M	M	M
Taux d'intérêt ²	01/2022	03/2022	M	M	M
Indice des prix à la consommation	03/2022	04/2022	M	M	M
Recettes, dépenses, solde et composition du financement ³ – Administrations publiques ⁴	ND	ND	ND	ND	Non publié
Recettes, dépenses, solde et composition du financement ³ – Administrations publiques ⁵	03/2022	04/2022	T	T	T
Encours de la dette contractée ou garantie par l'administration centrale ⁶	12/2021	01/2022	T	T	T
Solde du compte courant extérieur	2020	01/2021	A	A	A
Exportations et importations de biens et de services	2020	01/2021	A	A	A
PIB/PNB	2020	11/2019	A	A	A
Dette extérieure brute	2020T1	2021T1	T	T	T
Position extérieure globale ⁷	2020	01/2021	A	A	A

¹ Les avoirs de réserve qui sont donnés en garantie ou autrement grevés doivent être classés séparément. De plus, les données doivent comprendre les passifs à court terme liés à une devise, mais réglés par d'autres moyens, ainsi que les valeurs notionnelles des dérivés financiers à payer et à recevoir en devises, y compris ceux qui sont liés à une devise, mais réglés par d'autres moyens.

² Taux déterminés par le marché et taux officiels, y compris taux d'escompte, taux du marché monétaire, et taux des bons, obligations et titres du Trésor.

³ Financement extérieur et intérieur, bancaire et non bancaire.

⁴ Les administrations publiques se composent de l'administration centrale (fonds budgétaires et extrabudgétaires, et caisses de sécurité sociale), des États fédérés et des administrations locales.

⁵ Le périmètre de l'administration centrale est limité aux opérations budgétaires de l'administration centrale.

⁶ Y compris la composition par monnaie et par échéance.

⁷ Inclut les positions extérieures brutes sur actifs et passifs financiers à l'égard des non-résidents.

⁸ Quotidien (Q) ; hebdomadaire (H) ; mensuel (M) ; trimestriel (T) ; annuel (A) ; irrégulier (I) et non disponible (ND).

Déclaration du représentant des services du FMI **8 juillet 2022**

Cette déclaration fournit une mise à jour factuelle des développements depuis la finalisation du rapport des services. Les informations supplémentaires ne modifient pas l'orientation de l'évaluation du personnel.

1. Activité économique, inflation, vaccination et sécurité.

- Alors que l'inflation globale est restée modérée (0,5 % en mai, en glissement annuel), des augmentations soutenues des prix de certains produits clés du panier de consommation (huiles végétales, farine de blé, maïs, sucre, etc.) continuent d'exercer des pressions sur la sécurité alimentaire.
- Les données à haute fréquence pour 2022:T1 suggèrent une baisse de l'activité portuaire (-5 %, en glissement annuel), reflétant en partie un effet de base lié à l'accélération en 2021:T1 qui a suivi la réouverture de la frontière nigériane en décembre 2020. Cela a été compensé par la dynamique des TIC, l'agriculture et l'agro-industrie.
- 800 000 personnes supplémentaires ont été vaccinées en mai et juin, portant le nombre total de personnes vaccinées à 4,1 millions (environ 33 pour cent de la population) à fin juin 2022.
- Les spreads obligataires du Bénin se sont élargis de plus de 200 bps (à environ 900 bps) depuis fin avril, reflétant en partie le resserrement continu de la politique monétaire dans les pays avancés.
- Deux attaques terroristes supplémentaires ont eu lieu à la frontière du Bénin le 30 mai et le 26 juin, avec des blessés parmi les policiers.

2. Résultats budgétaires à fin avril 2022.

- Les données préliminaires suggèrent une solide performance budgétaire pour les 4 premiers mois de l'année, avec un modeste excédent du solde primaire de base de 21,8 milliards de FCFA à fin avril 2022.
- La performance a été soutenue par la dynamique des impôts (en hausse d'environ 10 %, en glissement annuel, reflétant en partie les nouvelles mesures fiscales adoptées dans le budget 2022) dans un contexte marqué par des dépenses quasi-stables.

3. Transparence budgétaire, État de droit et cadre LBC/FTP.

- Le Bénin s'est classé deuxième en Afrique pour la transparence budgétaire lors de la récente Enquête « Open Budget Survey »¹.
- Le Parlement a adopté, en mai 2022, deux nouvelles lois (la « loi organique de la Cour des comptes » et le « Statut des magistrats de la Cour des comptes ») pour renforcer davantage la Cour des comptes.
- Le Conseil des ministres a adopté en juin un plan d'action visant à renforcer le cadre de LBC/FTP et corriger les lacunes identifiées par l'évaluation mutuelle du dispositif de LBC/FTP au Bénin.

¹ « Open Budget Survey » évalue la transparence des finances publiques et la participation des citoyens et des institutions de l'audit dans le processus de budgétisation dans 120 pays à travers le monde.

Déclaration de M. Andrianarivelo, Administrateur pour le Bénin
M. N'Sonde, Administrateur Suppléant
et M. Lopes Varela, Conseiller de l'Administrateur
8 juillet 2022

INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE

1. Les autorités béninoises, que nous représentons, tiennent à remercier les services du FMI des échanges francs qui ont eu lieu au cours des consultations au titre de l'article IV pour le compte de l'année 2022 et des entretiens consacrés à la mise en place du programme proposé. Elles apprécient grandement les conseils et l'ambitieux programme de développement des capacités que le FMI dispense au pays, et poursuivront la mise en œuvre de plusieurs de ses recommandations en matière de politiques publiques et de réformes.

2. Avant le déclenchement de la pandémie, le Bénin avait réalisé des progrès considérables dans la promotion d'une croissance économique robuste ainsi que sur le plan social dans le cadre du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) 2016–21 appuyé par l'accord au titre de la facilité élargie de crédit (FEC) du FMI pour la période 2017–20. Cela a permis au pays d'enregistrer de solides résultats économiques, comme en témoigne sa croissance annuelle moyenne du PIB réel d'environ 6,4 % entre 2017 et 2019, soutenue par des infrastructures étoffées. Le Bénin, que la Banque mondiale a classé dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire inférieur en 2020, a réalisé des progrès notables en matière de transparence budgétaire et de gestion de la dette publique. Par ailleurs, à l'instar de nombreux pays à faible revenu, les objectifs de développement durable (ODD) semblent difficilement atteignables à l'horizon 2030, toutefois, le Bénin a poursuivi son cheminement vers ces ODD, notamment ceux liés à l'accès à l'eau potable, à l'électricité et à l'assainissement.

3. Malgré des progrès considérables sur les plans macroéconomique et social, le Bénin reste confronté à d'importants défis socioéconomiques attribuables notamment à des déficits en matière de capital humain et d'infrastructure, au changement climatique et aux inégalités. Les effets persistants de la pandémie, les attaques terroristes et les menaces sécuritaires dans la région du Sahel, qui se sont propagées dans le nord du Bénin, ainsi que le conflit en cours en Ukraine ont accentué les difficultés du pays, mettant en péril l'ambitieux plan de développement et de transformation structurelle des autorités. Dans ce contexte, les autorités béninoises, que nous représentons, sollicitent l'aide du FMI sous la forme d'accords sur une durée de 42 mois au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) et de la facilité élargie de crédit (FEC). Ces accords portent sur 391 % de la quote-part du Bénin et prévoient des décaissements avancés en début de période afin de couvrir les besoins importants et immédiats de financement, tout en mobilisant d'autres aides extérieures. Ce solide programme est articulé autour d'une ambitieuse

consolidation budgétaire à partir de 2023 et de mesures de gestion de la dette destinées à préserver sa viabilité tout en évitant l'accumulation d'arriérés extérieurs et intérieurs au moyen de critères de réalisation continus. Les autorités ont également envisagé d'autres mesures d'ajustement budgétaire en présence des pressions sur les dépenses au-dessus des attentes. En outre, le vaste programme de développement des capacités prévu, qui englobe notamment l'amélioration de la gouvernance, de la transparence, de la mobilisation des recettes, de la gestion des finances publiques et des statistiques, viendra appuyer le programme proposé. Le Bénin continuera à honorer ses remboursements envers le FMI pendant la durée du programme, ce qui réduira l'exposition nette de l'institution vis-à-vis du pays en fin de programme.

4. Les autorités estiment que le programme appuyé par le FMI, s'il est accordé, sera essentiel pour faire face aux chocs actuels et pour préserver les résultats obtenus sur le plan macroéconomique ces dernières années. Les autorités disposent d'antécédents solides en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes et une très forte appropriation des politiques publiques et réformes proposées. La capacité du Bénin à rembourser le FMI est fondée sur le postulat qu'il poursuivra la bonne mise en œuvre du programme. Les autorités se sont engagées à se soumettre à une revue des sauvegardes des finances publiques avant la première revue du programme. Elles souscrivent dans l'ensemble à l'analyse et aux principales recommandations des services du FMI pour relever ces défis et ramener l'économie sur son sentier d'avant-crise, caractérisé par une forte croissance et d'importants progrès dans le domaine social.

ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE RÉCENTE, PERSPECTIVES ET RISQUES

Évolution économique récente

5. En 2020, la pandémie de COVID-19 a enrayé la dynamique de l'activité économique du Bénin, dont la croissance du PIB réel est tombée de 6,9 % en 2019 à 3,8 %. Le pays affichait cependant l'une des croissances les plus robustes parmi les pays d'Afrique subsaharienne, ce qui témoigne de sa remarquable résilience face à la pandémie de la COVID-19. D'après les estimations, le PIB réel s'est redressé à 7,2 % en 2021 sous l'effet de l'amélioration de la situation sanitaire dans le monde et de la réouverture des frontières avec le Nigéria, principal partenaire commercial du Bénin. Compte tenu de l'augmentation des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, les estimations situent l'inflation à 4,1 % en 2021, contre 1,7 % en 2020. Le déficit du compte courant a augmenté pour atteindre 4,4 % du PIB en 2021 en raison de la détérioration des termes de l'échange entraînée par l'augmentation des prix des produits de base.

6. Dans leur action face à la pandémie, les autorités ont placé le bien-être des groupes les plus vulnérables au premier rang de leurs priorités. En raison des efforts budgétaires consentis

pour atténuer les incidences de la pandémie sur l'économie et la population, et pour permettre un accroissement des dépenses en capital, le déficit budgétaire global s'est porté à 5,7 % du PIB en 2021, contre 4,7 % en 2020.

7. Grâce à sa présence renforcée sur les marchés internationaux des capitaux, le Bénin a pu lever les financements nécessaires pour faire face à l'accroissement des pressions d'ordre sanitaire et socioéconomique. Par conséquent, la dette du secteur public s'élevait à 49,9 % du PIB en fin de 2021, contre 46,1 % en 2020.

Perspectives et risques

8. En dépit de ces circonstances très difficiles, les perspectives économiques restent positives pour le Bénin, dont la croissance se situe à 5,7 % en 2022 d'après les prévisions, grâce à la reprise de l'investissement public et la bonne maîtrise de la crise sanitaire. Les autorités béninoises se montrent plus optimistes quant aux perspectives de croissance à moyen terme, la croissance du PIB réel étant prévue à 6 %, portée par la poursuite des investissements dans de projets publics d'envergure et la participation essentielle du secteur privé. Elles sont convaincues que le redoublement de leurs efforts d'accélération des réformes destinées à renforcer les secteurs agricole et industriel, notamment la zone économique spéciale de Glo-Djigbé, le Conseil Agricole, ainsi que les actions déployées pour consolider la place du Bénin parmi les premiers producteurs de coton en Afrique tout en développant les secteurs hors coton, auront un effet significatif et positif sur les perspectives de croissance. Elles demeurent conscientes des difficultés posées par le contexte extérieur et la situation intérieure, en particulier la sécurité dans la région du Sahel, la persistance des répercussions de la pandémie de la COVID-19 et la guerre en Ukraine. S'agissant de la pandémie, elles restent déterminées à déployer la vaccination contre la COVID-19 afin de soutenir la reprise économique en cours.

POLITIQUES PUBLIQUES ET REFORMES POUR 2022 ET A MOYEN TERME

9. Avec le Programme National de Développement (PND) 2018–25, les autorités se sont engagées dans un calendrier de réformes économiques accélérées. Le programme proposé appuierait leurs efforts de consolidation de la situation budgétaire au moyen de vastes réformes destinées à mobiliser les recettes et à améliorer la gestion des dépenses en vue de préserver la viabilité des finances publiques et de la dette tout en dégagant un espace budgétaire suffisant pour les mesures d'action sociale et de réduction de la pauvreté.

Politique et réforme budgétaires, et stratégie de la dette

10. Les besoins urgents de dépenses dus aux chocs récents, notamment la guerre en Ukraine et les préoccupations en matière de sécurité, ont justifié le creusement du déficit en 2022 afin de protéger les plus vulnérables et de soutenir l'économie. Pour amortir l'impact des chocs sur les groupes les plus vulnérables de la population, les autorités ont pris des mesures d'aide supplémentaires dont notamment les subventions directes et les allègements fiscaux et douaniers temporaires sur certains produits de première nécessité. Les autorités prévoient également de venir en aide aux agriculteurs au moyen de subventions aux engrais afin de garantir le bon déroulement de la campagne agricole et, plus largement, de réduire les risques d'insécurité alimentaire. Elles estiment que sans ces mesures de soutien, les conséquences sur la productivité et le bien-être de la population seraient désastreuses.

11. Néanmoins, comme en témoigne la récente augmentation des prix à la pompe du diesel, les autorités restent déterminées à effectuer un suivi rapproché des prix des produits subventionnés et, si les conditions le permettent, de les ajuster progressivement en fonction des coûts d'approvisionnement, avec l'aide des partenaires pour le développement. Les autorités conviennent avec les services du FMI de la nécessité de mettre en place des mesures plus ciblées afin de veiller à ce que les personnes les plus démunies soient celles qui en bénéficient le plus, et elles considèrent ces mesures d'aide comme temporaires. Afin de faire face aux risques sécuritaires, elles déploient des efforts pour étoffer la présence de l'État dans certains territoires du pays, en particulier dans le nord du pays, à travers notamment le renforcement de la sécurité, la satisfaction des besoins élémentaires des populations locales et la promotion de la cohésion sociale.

12. C'est en tenant compte de tous les facteurs cités plus avant qu'une loi de finances rectificative 2022 sera soumise. Elle prévoit un déficit budgétaire de 5,5 % du PIB, contre un objectif initial de 4,5 % du PIB. Les autorités sont pleinement conscientes de la difficulté à atteindre l'objectif fixé pour 2022, en raison notamment des tensions sur la masse salariale. Elles réaffirment donc leur détermination à donner suite à leurs mesures administratives et de politique fiscale programmées afin de générer des recettes supplémentaires de 0,5 % du PIB. Elles prévoient également de procéder à un examen complet de la politique de rémunération dans le secteur public et de rechercher des appuis budgétaires supplémentaires.

13. Les autorités restent fidèles à leur volonté de mener une politique budgétaire saine et de rééquilibrer les finances publiques. À cet égard, elles entendent ramener le déficit à 4,3 % du PIB en 2023 afin de se préparer au rétablissement d'ici 2024 de la cible de déficit budgétaire de 3 % de PIB de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui avait été mis en suspens afin de permettre aux pays membres d'effectuer des dépenses indispensables dans le

domaine sanitaire et social. Un vaste ensemble de mesures budgétaires est mis en œuvre dans ce sens, et d'autres efforts seront déployés pour améliorer la mobilisation des recettes et l'efficacité des dépenses.

14. Sur le plan des recettes, le recours accru à la digitalisation, les récentes modifications apportées au code des impôts et la publication du livre des procédures fiscales jouent un rôle essentiel dans la simplification du paiement d'impôts, ce qui a pour effet d'accroître les recettes fiscales. Cependant, les autorités conviennent qu'il existe une grande marge d'amélioration du ratio recettes fiscales/PIB, lequel s'élevait à 11 % en 2021. Par conséquent, elles ont manifesté leur engagement à améliorer dans les meilleurs délais le recouvrement des recettes en considérant une approche destinée à rationaliser les dépenses fiscales et en adoptant une vaste stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme (SRMT). L'assistance technique du FMI aidera les autorités à élargir l'assiette de l'impôt, et à améliorer l'efficacité des administrations fiscale et douanière.

15. Sur le plan des dépenses et de la gestion des finances publiques, les autorités ont pris une initiative bienvenue en introduisant l'élaboration des budgets fondée sur les programmes dans la loi de finances 2022, pour une plus grande responsabilisation des ministères dépensiers et une meilleure efficacité des dépenses. D'autres mesures destinées à améliorer la transparence des dépenses et des opérations de l'administration centrale, notamment des dépenses de sécurité, seront prises à la lumière des recommandations issues de la récente évaluation de la transparence des finances publiques. Les autorités conviennent également avec les services du FMI qu'elles doivent consentir des efforts dans la gestion des investissements publics afin d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des projets au moyen d'analyses coûts-bénéfices bien documentées. Par ailleurs, elles entendent publier les critères utilisés pour évaluer et sélectionner les grands projets d'investissement et leurs études de faisabilité.

16. Malgré les chocs économiques, le risque de surendettement du Bénin reste modéré. Les autorités prennent note du fait que les services du FMI reclassent les prêts (libellés en francs CFA) octroyés par la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) en financement extérieur, mais elles désapprouvent fermement cette approche et ses fondements. Cependant, elles estiment que le programme de consolidation budgétaire proposée à partir de 2023 contribuera à maîtriser le ratio d'endettement. Les efforts consentis pour restructurer l'administration des recettes et les réformes de politique fiscale prévues répondront au même objectif en générant des recettes supplémentaires à moyen terme. À l'avenir, les autorités continueront à améliorer la gestion de la dette et à solliciter des financements concessionnels afin de préserver la viabilité de la dette et le risque modéré de surendettement.

Renforcer la gouvernance, la transparence et le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FTP)

17. Les autorités continueront à œuvrer pour se conformer aux normes internationales en matière de gouvernance et de transparence. La Cour d’audit a publié un audit portant sur les dépenses liées à la pandémie. Des efforts considérables ont été déployés afin de renforcer les capacités de la Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF). Les autorités ont également mené à bien l’évolution institutionnelle de la Cour d’audit. Ces mesures vont dans le sens des objectifs des autorités consistant à promouvoir la bonne gouvernance, l’État de droit et la lutte contre la corruption. Les autorités continueront également à publier des informations relatives aux bénéficiaires effectifs et d’autres éléments essentiels pour tous les contrats liés à la pandémie. Elles entendent par ailleurs donner suite au diagnostic envisagé sur la gouvernance et remédier aux déficiences du dispositif de LBC/FTP.

Développer le secteur financier

18. L’orientation accommodante de la politique monétaire de la Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO) pendant la pandémie a bénéficié à l’économie béninoise, car elle a permis au système bancaire de rester liquide, résistant aux chocs de solvabilité et de liquidité, et bien capitalisé, à l’exception de deux établissements bancaires de petite taille. Les autorités sont déterminées à veiller à ce que toutes les banques respectent le plancher de fonds propres réglementaire en vigueur, avec le soutien de la Commission bancaire de l’UEMOA. À l’avenir, elles mettront en œuvre des mesures destinées à promouvoir l’inclusion financière en transposant la stratégie régionale de l’UEMOA en la matière dans le droit national et en accompagnant le développement du secteur privé grâce à un meilleur accès au financement, en particulier pour les PME. Parallèlement, elles maintiendront leur étroite collaboration avec les autorités régionales dans le but de renforcer le contrôle bancaire et la stabilité du secteur.

Poursuivre la diversification économique pour favoriser une croissance tirée par le secteur privé et promouvoir l’inclusion

19. Des efforts sont en cours pour diversifier l’économie et la rendre moins dépendante du modèle centré sur les activités de transit avec le Nigéria et de la production de coton. Plus précisément, les autorités s’attacheront à promouvoir les secteurs agricole et halieutique en stimulant la compétitivité du port principal du pays, et en favorisant le développement du secteur privé et de la digitalisation afin d’améliorer la résistance de l’économie aux chocs. Les autorités redoublent également d’efforts afin de rendre la croissance plus inclusive. Pour ce faire, elles accroissent les investissements dans les infrastructures, augmentent les dépenses consacrées à la santé et l’éducation, renforcent la protection sociale, et poursuivent les mesures visant l’atténuation et l’adaptation au changement climatique, comme prévu dans leur plan de

développement national, afin d'atteindre les ODD et de réaliser un développement économique inclusif. En matière de protection sociale, elles prévoient de parachever un registre social afin d'améliorer le dispositif de protection sociale.

20. Les autorités apprécient grandement l'assistance technique apportée par leurs partenaires, en particulier le FMI, et elles s'efforcent d'améliorer la qualité et la ponctualité des données, au moyen notamment de la nouvelle loi sur les statistiques. Elles entendent adopter la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) à moyen terme.

CONCLUSION

21. Les autorités béninoises mettent en œuvre de vastes mesures afin de relever les défis posés par l'augmentation des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, et par la guerre en Ukraine. Elles restent déterminées à gérer prudemment les finances publiques et à mener des réformes. Compte tenu de leurs antécédents solides en matière de mise en œuvre des politiques économiques appuyées par le FMI et de leur gestion macroéconomique saine, nous serions reconnaissants aux administrateurs de souscrire à leur demande d'accords mixtes au titre du MEDC et de la FEC dans le cadre de la politique d'exposition élevée au crédit combiné afin de répondre à leurs besoins de financement à la fois élevés et urgents. Elles continuent d'accorder la plus grande importance aux conseils et à l'assistance technique du FMI et des autres partenaires, qui les accompagnent vers l'atteinte des objectifs macroéconomiques et de développement.