

# BÉNIN : LETTRE D'ÉVALUATION À L'INTENTION DE LA BANQUE MONDIALE

Le 21 janvier 2016

## Évolution économique récente

1. **Les performances macroéconomiques globalement satisfaisantes du Bénin pendant la mise en œuvre du programme appuyé par la FEC, qui a expiré en juin 2014, se sont poursuivies en 2014, bien que l'exécution du budget ait été entravée par un recul des recettes douanières.**

- **Le Bénin a atteint son objectif de renforcement de la croissance**, en comblant l'écart de sa croissance du PIB par habitant à celle de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (AfSS). La croissance globale devrait atteindre 5½% en 2014 pour la troisième année consécutive. Les activités du commerce ont été un facteur essentiel de la croissance. Grâce aux conditions climatiques favorables et au niveau élevé des cours mondiaux, la production de coton s'est redressée depuis 2012 et a également contribué à une croissance plus élevée. L'inflation, de son côté, est restée faible.
- **La faiblesse des recettes douanières en 2014 a été largement compensée par des réductions de dépenses, d'où un déficit budgétaire globalement conforme aux projections.** Une baisse des réexportations informelles vers le Nigéria a entraîné une perte de recettes fiscales qui devrait s'établir dans l'ordre de ¾ de point de pourcentage du PIB par rapport au budget. Malgré des subventions plus élevées que prévues aux structures gouvernementales de gestion du secteur cotonnier, cette perte de recettes a été compensée par une maîtrise rigoureuse des autres dépenses récurrentes et par la baisse des investissements publics, si bien que le déficit budgétaire a été conforme aux projections, en se situant à environ 3½% du PIB. Le ratio dette/PIB du Bénin devrait s'établir dans l'ordre de 30%, soit 12 points ½ de pourcentage en-deçà de la moyenne des pays non riches en ressources naturelles d'AfSS en 2014, ce qui correspond à un faible risque de surendettement. Toutefois, la volatilité des recettes douanières souligne la nécessité de renforcer les recettes intérieures.
- **La position extérieure est restée solide.** L'importation de matériel d'exploration pétrolière réalisée en 2013 sous forme d'investissement ponctuel a entraîné une détérioration importante mais temporaire du compte des transactions courantes, qui s'est largement rétabli en 2014. Le financement concessionnel et les investissements directs étrangers ont été les principales sources de financement extérieur. Le taux de change effectif réel est resté globalement à un niveau conforme à ses fondamentaux depuis les dernières consultations au titre de l'article IV en 2012<sup>1</sup>, mais de nombreux indicateurs relatifs à la compétitivité économique sont restés faibles.

---

<sup>1</sup> Rapport pays du FMI N°13/9.

- **Le secteur bancaire est resté globalement stable malgré une légère détérioration de la qualité des prêts.** La part des crédits douteux s'est accrue en 2013, et l'exposition conjointe de six banques au groupe Talon, en difficultés financières, a fait apparaître des tensions supplémentaires. La Commission bancaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a procédé en mai 2014 à l'audit des six banques et a relevé peu de risques de nature systémique. Un petit nombre de banques devront sans doute être recapitalisées par leurs actionnaires privés, mais, à la lumière des expériences passées, les besoins sont gérables. À l'instar d'autres pays de l'UEMOA, il y a eu d'importantes tolérances réglementaires au Bénin, avec un quart de banques ne respectant pas les normes prudentielles. L'une des deux banques sous administration judiciaire prolongée a été rachetée par une autre banque en 2013.

### **Politiques macroéconomiques et perspectives**

2. **À terme, le défi pour le Bénin consiste à assurer une croissance forte et pérenne, indispensable pour réduire significativement la pauvreté.** Le diagnostic de la croissance révèle que les problèmes d'infrastructures et la médiocrité du climat des affaires sont les principaux obstacles à la croissance. Pour relever ces défis, les autorités ont présenté un plan lors d'une Table ronde avec les bailleurs et les représentants du secteur privé à Paris en juin 2014, dont les grandes lignes sont les suivantes :

- **Un ambitieux programme d'investissement public sur la période 2015 - 2019.** Pour remédier à important déficit en termes d'infrastructures, les autorités ont présenté des projets d'investissements publics équivalant à environ 18% du PIB, essentiellement dans les secteurs de l'énergie, des transports et des infrastructures rurales. Cette trajectoire d'investissements permettrait de porter l'investissement public au Bénin à un niveau correspondant au niveau moyen des pays de l'UEMOA à moyen terme. Pour préserver le Bénin de tout risque de surendettement, le financement de cette hausse de l'investissement devra être essentiellement concessionnel. Même si les promesses des bailleurs lors de la Table ronde ont largement répondu à ce critère, des incertitudes demeurent quant aux montants et aux conditions de financement qui se concrétiseront dans la réalité. Les autorités entendent aussi recourir aux partenariats public-privé (PPP), bien qu'aucun cadre réglementaire des PPP ne soit encore en place.
- **Un ensemble de réformes structurelles.** En s'appuyant sur les récentes réformes portuaires, les autorités ont mis en œuvre actuellement d'autres réformes favorables aux entreprises, telles que la réduction des délais et des coûts d'enregistrement des entreprises et d'obtention de permis de construire et la création d'un nouveau tribunal de commerce pour faciliter le règlement des litiges. Les premières réformes entreprises dans ces domaines ont permis au pays d'améliorer son classement au regard des indicateurs «Doing Business» de la Banque mondiale, en passant de la 167<sup>ème</sup> à la 151<sup>ème</sup> place sur 189 pays, mais d'autres efforts restent à faire pour améliorer l'accès au crédit et alléger la charge fiscale des entreprises. D'autres grands objectifs de réformes sont aussi d'améliorer la mobilisation des recettes intérieures

pour réduire la dépendance du pays à l'égard des réexportations informelles vers le Nigéria et de renforcer la gestion des finances publiques (GFP), notamment pour les PPP.

3. **Le budget que le Parlement a adopté pour 2015 traduit les priorités du gouvernement : surmonter les insuffisances en infrastructures, qui font obstacle à la croissance, tout en préservant la stabilité macro-budgétaire.** Le creusement du déficit budgétaire à environ 7¼ % du PIB en 2015 s'explique par une hausse de l'investissement public de 3½% du PIB, dont environ 2% sera financé sur ressources extérieures, essentiellement par des dons et des prêts à forte composante concessionnelle. L'augmentation d'environ 1½% du PIB du financement intérieur des projets correspond en partie à des projets reportés depuis 2014 lorsque l'insuffisance des recettes avait imposé un certain nombre de réductions de dépenses d'investissement. Les contraintes relatives au financement intérieur devraient s'alléger en 2015 essentiellement grâce aux recettes de privatisation dans le secteur des télécommunications, qui devraient, d'après les estimations officielles, représenter environ 2% du PIB.

4. **Les risques qui pèsent sur le budget de 2015 sont les suivants:**

- **Risques liés à la conjoncture mondiale.** Même si les mesures destinées à renforcer les infrastructures et le climat des affaires sont de nature à accompagner l'évolution positive de la croissance dans le moyen terme, les perspectives pour 2015 sont assombries par l'impact de la baisse des cours du pétrole sur la croissance et sur le revenu national du Nigéria voisin, principal destinataire des réexportations informelles du Bénin. Les effets de la baisse des cours mondiaux du coton sur la croissance sont minimes, mais ils entraînent une hausse des subventions, estimée à près de 1% du PIB dans le budget 2015. Compte tenu de ces risques, la prévision de croissance de 6% du PIB inscrite au budget est assez optimiste, et les projections des services du FMI tablent actuellement sur un taux de croissance de 5½%, en supposant que l'impact positif des dépenses d'investissement sur la demande compensera globalement les effets négatifs de contagion sur la croissance.
- **Risques de dérapages dans la mise en œuvre des réformes.** Le Bénin n'a jamais eu historiquement de cycles prononcés de dépenses politiques mais compte tenu des élections municipales, législatives et présidentielles prévues en 2015 - 2016, des tensions du climat politique pourraient mettre en péril la mise en œuvre des réformes. Pour contrecarrer la sous-performance des recettes fiscales en 2014, les autorités renforcent actuellement leur administration fiscale et douanière, mais la plupart des réformes n'en sont encore qu'à leur début. Les recettes de privatisation pourraient ne pas être à la hauteur des attentes, bien que le gouvernement dispose d'une certaine marge de manœuvre en matière de financement intérieur pour compenser au moins partiellement les insuffisances éventuelles. Pour mettre en œuvre de façon efficiente la hausse des dépenses d'investissement, il est indispensable d'améliorer la gestion des finances publiques (GFP) et les capacités en gestion de projet. Un certain nombre de progrès ont été enregistrés dans la réforme des marchés publics et dans le renforcement des systèmes informatiques pour améliorer le processus d'engagement des dépenses. Pour améliorer encore la GFP, les autorités élaborent actuellement un plan d'action exhaustif basé

sur une évaluation récente des dépenses publiques et de la responsabilisation financière (PEFA) et sur l'assistance technique du Département des finances publiques du FMI.

- **Financement de la hausse des investissements.** Les autorités ont progressé dans l'obtention de financement extérieur hautement concessionnel, et dans la préparation des sociétés nationales de télécommunications à la privatisation. Toutefois, un certain nombre d'incertitudes demeurent, notamment les dispositions financières relatives aux grands investissements prévus pour 2016 et au-delà, dont certains sous forme de PPP. La mise en œuvre, des nouveaux investissements doit être conditionnée à un accès confirmé à des financements en grande partie concessionnels et qui limitent les risques pour les budgets futurs.

### **Relations avec le FMI**

5. **Après avoir achevé avec succès un programme appuyé par la FEC en juin 2014, les autorités béninoises ont fait part de leur intérêt pour un nouveau programme, mais les négociations à ce sujet ont été retardées.** Au cours du précédent programme, le pays a vu sa stabilité macroéconomique se renforcer et ses résultats en termes de croissance s'améliorer. Les autorités ont continué à exprimer leur intérêt pour un nouveau programme appuyé par la FEC. Le calendrier des négociations a été retardé par le remaniement ministériel d'août 2014 et par les élections législatives prévues en avril 2015 et municipales en mai 2015. En conséquence, les autorités ont demandé que la mission prévue, qui doit porter à la fois sur les consultations au titre de l'article IV et sur le programme, ne soit pas organisée avant juin 2015 (les consultations au titre de l'article IV auraient du être terminées fin novembre 2014, conformément au cycle des consultations en vigueur).