

Bénin-Lettre d'évaluation pour les Partenaires Techniques et Financiers

Le 8 décembre, 2009

1. Cette lettre fournit une évaluation de l'évolution macroéconomique récente au Bénin et une mise à jour sur les discussions entre les services du Fonds et les autorités béninoises sur les politiques macroéconomiques et les réformes structurelles qui pourraient former la base d'une demande des autorités pour un nouvel accord appuyé par le Fonds monétaire international.

Contexte

2. Le dernier accord de trois ans avec le Bénin au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) a expiré le 4 août 2009. Au moment de l'examen du sixième et dernier revue au titre de la FRPC le 24 juin 2009, le Conseil d'administration du FMI a, suite à la demande des autorités, approuvé un relèvement du niveau d'accès de 15 pour cent de la quote-part (l'équivalent d'environ 15 millions de dollars) pour aider le Bénin à faire face à l'impact de la crise économique mondiale. Le programme des autorités présenté lors de la sixième revue de l'accord triennal a inclu des objectifs indicatifs trimestriels pour 2009 et un plan pour finaliser les trois repères structurels encore non achevés d'ici la fin 2009. Une copie du rapport de la sixième revue est disponible sur le site web du FMI <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23187.0>. En outre, le 28 août 2009 le FMI a apporté au Bénin une allocation générale de DTS d'environ 77 millions de dollars dans le but de réduire encore l'impact négatif de la crise économique mondiale.

Développements économiques récents

3. La crise économique mondiale continue d'affecter négativement les perspectives à court terme de l'économie béninoise. La croissance réelle du PIB devrait se ralentir à 2,5 pour cent et 3,0 pour cent en 2009 et 2010 respectivement, ce qui signifie une baisse importante par rapport à la croissance réelle du PIB de 5,0 pour cent en 2008. Ce ralentissement est principalement expliqué par des perspectives faibles pour la production de coton, les exportations et le commerce avec les pays voisins. Le taux d'inflation continue à se baisser en raison d'une baisse des prix des produits viviers grâce à une bonne récolte de céréales, et une baisse des prix internationaux des denrées alimentaires et de carburant. Malgré cette amélioration des termes de l'échange, le déficit du compte courant extérieur (hors dons) devrait se creuser pour atteindre environ 13 pour cent du PIB en 2009, reflétant d'une part la baisse des exportations de coton et, d'autre part, la politique budgétaire expansionniste.

4. La situation budgétaire s'est considérablement détériorée au premier semestre de 2009. Le ralentissement de l'activité économique a entraîné une baisse de 5 pour cent des recettes fiscales par rapport à la même période en 2008. Pendant ce même période, la masse

salariale a augmenté de 35 pour cent, principalement à cause d'un doublement des dépenses budgétaires sur des primes et d'autres avantages sociaux aux fonctionnaires. Par rapport à la première moitié de 2008, les dépenses d'investissements ont presque triplé, provenant en partie de dépenses de 81 milliards de francs CFA qui ont été reportées sans consignation de ressources de l'exercice budgétaire de 2008 à celui de 2009, les autorités ayant cherché à stimuler la croissance. Globalement, par rapport au programme des autorités, les dérapages des dépenses se sont élevés à environ 4 pour cent du PIB, ce qui a entraîné une augmentation significative du déficit global et de fortes pressions sur le trésor.

5. Au cours du second semestre de 2009, le gouvernement a commencé à remédier à la situation des finances publiques afin de prévenir plus d'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs d'ici fin 2009. Les mesures introduites par le gouvernement en août 2009, incluent: 1) la limitation des primes, indemnités et autres avantages aux fonctionnaires, 2) la régularisation des ordres de paiement de 2006, 2007 et 2008 et la limitation au strict minimum de l'utilisation d'ordres de paiement par la suite; 3) le renforcement du suivi budgétaire avec l'implication du Comité de trésorerie, 4) l'audit des restes à payer avant leur paiement, et 5) adoption d'un plan d'action d'urgence pour améliorer les recettes fiscales.

6. Suite à une mission du FMI à Cotonou en Septembre 2009, les autorités ont pris des mesures supplémentaires pour contenir les dépenses publiques et pour mobiliser des appuis budgétaires supplémentaires des Partenaires techniques et financiers afin de réduire le besoin de financement pour le reste de 2009. En particulier, les autorités ont pris les décisions de: 1) arrêter la plupart des engagements pour les dépenses d'investissement à partir du 28 septembre, 2009; 2) revoir à la baisse les bourses et les pensions de 5,3 milliards de francs CFA pour les rendre conformes au rythme d'exécution jusqu'à la fin de Septembre 2009; 3) réduire les autres dépenses et transferts, et 4) reporter environ 50 milliards de francs CFA d'investissements sur l'exercice budgétaire de 2010. En outre, les autorités ont mobilisé les ressources suivantes d'un montant de 83,5 milliards de francs CFA (2,7 pour cent du PIB): 1) la contrepartie en francs CFA de l'allocation de DTS à 32,8 milliards p par la BCEAO; 2) les emprunts obligataires admis en refinancement de la BCEAO de 36,5 milliards de francs CFA; 3) le transfert de 17,5 pour cent des titres SODECO en portage par l'État à l'investisseur stratégique, 4) le remboursement des subventions liées à la gratuité des enseignements maternel et primaire pour l'année scolaire 2008/09, et 5) la compensation des pertes de recettes douanières versées par la CEDEAO dans le cadre de l'accord tarifaire commun. Malgré ces efforts, le déficit global base caisse (hors dons) devrait atteindre 10,1 pour cent du PIB, soit une dégradation budgétaire de 3,4 pour cent du PIB par rapport au programme des autorités approuvé par le conseil d'administration du FMI en juin 2009.

7. Selon les services du Fond, la situation budgétaire continuera à être difficile pendant le reste de 2009 et au début de 2010. Le recouvrement de recettes fiscales reste faible, reflétant principalement une diminution des recettes douanières. La réduction de dépenses envisagée pour combler le besoin de financement semble ambitieuse, étant donné le niveau élevé de réalisation des transferts et des dépenses d'investissements publics jusqu'à fin

octobre 2009. En outre, certaines de ces réductions seront réalisées par le report de dépenses sur l'exercice budgétaire de 2010, entraînant des pressions de financement supplémentaires au début de 2010. Le calendrier des décaissements des Partenaires techniques et financiers pour réduire le besoin de financement résiduel est également peu clair. Les autorités ont assuré les services du FMI que les réductions de dépenses envisagées n'affecteront pas les dépenses prioritaires pour les secteurs sociaux.

8. Les services du FMI considèrent que le projet de budget 2010 présenté à l'Assemblée nationale est optimiste. Ce projet de budget, qui n'a pas auparavant été discuté avec les services du Fonds, est basé sur une augmentation des recettes de 36 pour cent par rapport aux estimations révisées des autorités pour 2009. L'augmentation des recettes fiscales et non fiscales est estimée à 31 pour cent et 80 pour cent, respectivement. Sur cette base, les recettes totales devraient atteindre 788,2 milliards de francs CFA (23,8 pour cent du PIB), comparativement à 577,7 milliards de francs CFA (18,3 pour cent du PIB) prévus pour 2009. Une partie de cette augmentation est expliquée par une nouvelle taxe sur les appels téléphoniques internationaux, une augmentation du taux d'imposition sur le ciment de 10 pour cent à 18 pour cent, une expansion prévue du commerce de transit imposable induite par la réduction du taux d'impôt sur le réexportation de 8 à 4 pour cent, et la vente prévue de trois licences de troisième génération aux opérateurs GSM en 2010. Les dépenses totales en 2010 augmenteraient de 21 pour cent par rapport aux prévisions actualisées des autorités pour 2009, soit à 1.052,6 milliards de francs CFA (31,8 pour cent du PIB), comparativement à 870,2 milliards de francs CFA (27,7 pour cent du PIB) prévus en 2009. En conséquence, le déficit global base caisse (hors dons) devrait être équivalente à 8,5 pour cent du PIB projeté. En outre, le projet de budget implique un besoin de financement de 165 milliards de francs CFA (5 pour cent du PIB prévu), et ne tient pas compte des 50 milliards de francs CFA de dépenses reportées de l'exercice de 2009.

9. Le 24 Novembre 2009, les autorités béninoises et les services du FMI ont trouvé un accord sur une politique budgétaire révisé pour 2010, telle que confirmée par la lettre de Son Excellence le Ministre de l'Économie et des Finances, Monsieur Idriss L. Daouda, datée le 1 décembre, 2009, ci-jointe. Les prévisions de recettes ont été révisées à une augmentation plus prudente de 19 pour cent par rapport à 2009, soit à 686,7 milliards de francs CFA (20,7 pour cent du PIB), les dépenses totales sur base d'ordonnancement seraient limitées à 883,2 milliards de francs CFA (26,6 pour cent du PIB), y compris les dépenses de 50 milliards de francs CFA reportées de l'exercice de 2009. Ceci est en ligne avec le financement disponible prévu, ce qui inclut 50 milliards de francs CFA qui restent à être identifiés. En conséquence, le déficit global base caisse (hors dons) en 2010 devrait être réduit à 213,9 milliards de francs CFA (6,5 pour cent du PIB), passant de 317,9 milliards de francs CFA (10,1 pour cent du PIB) prévu en 2009. Les dépenses en 2010 pourraient être plus élevées à condition que les autorités soient en mesure de mobiliser des recettes supplémentaires ou des financements concessionnels extérieurs additionnels, c'est-à-dire au-dessus du montant nécessaire pour couvrir le besoin de financement de 50 milliards de francs CFA. Les services du FMI estiment que cette politique budgétaire révisée pour 2010, si elle est appliquée comme

envisagée, se traduira par l'ajustement nécessaire pour éviter les problèmes de financement connu en 2009 et par du progrès vers une politique budgétaire durable.

10. Son Excellence le Ministre de l'Économie et des Finances, Monsieur Idriss L. Daouda a également confirmé dans sa lettre que les réformes structurelles suivantes ont été achevées: 1) l'audit financier des comptes de la compagnie d'électricité (SBEE) a été finalisé et une copie du rapport a été fournie aux services du Fonds, 2) l'utilisation de l'IFU (identifiant fiscal unique) a été élargie à tous les importateurs et exportateurs ainsi qu'à toutes les grandes entreprises, et 3) l'interconnexion des données entre les services des impôts (DGID) et les douanes (DGDDI) a été rendue opérationnelle. La lettre affirme également que deux actions restant de la FRPC précédente seront achevées avec des délais: 1) l'élargissement du système informatique SYDONIA ++ à douze postes additionnels des directions régionales des douanes devrait être achevé d'ici août 2010, et 2) l'adoption d'un schéma directeur informatique de l'administration fiscale (DGID) après son audit afin de rendre opérationnel l'IFU devrait être achevée d'ici septembre 2010. Ces retards de mise en œuvre ne sont pas censés avoir un impact significatif sur le recouvrement de recettes en 2010. Des progrès vers la mise en œuvre du guichet unique au niveau de la douane et du port de Cotonou devraient être achevés d'ici fin juin 2010, suite à la récente décision du Conseil des Ministres de mettre en œuvre un système d'information de gestion des opérateurs portuaires. Le chronogramme pour la mise en œuvre de ce système sera envoyé aux services du FMI avant la fin de 2009. Par ailleurs, les autorités ont également confirmé que la nouvelle stratégie pour traiter le déficit du Fonds national de retraites du Bénin (FNRB) a été finalisée; une copie de la stratégie a été offerte aux services du Fonds.

11. Les autorités et les services du FMI continueront leurs discussions dans les mois à venir et ont convenu de négocier un programme économique et financière en mars 2010 qui pourrait être appuyé par un accord avec le FMI.

Pièce Jointe—Lettre de S.E.M. Idriss L. Daouda, Ministre de l'Économie et des Finances
du 1^{er} décembre 2009

Cotonou, le 1^{er} décembre 2009

Madame Antoinette SAYEH
Directrice du Département Afrique
Fonds Monétaire International

Washington, DC, USA

Objet: Mission d'une délégation béninoise au FMI,
du 23 au 24 novembre 2009

Madame la Directrice,

J'ai l'honneur de vous remercier pour les dispositions prises par vos services en vue de faciliter les discussions avec la délégation que j'ai conduite les 23 et 24 novembre 2009 à Washington. Ces discussions ont permis aux deux parties de s'accorder sur l'orientation de la politique budgétaire en 2010.

En ce qui concerne l'année 2010, le gouvernement du Bénin s'engage à une gestion budgétaire prudente visant à porter les finances publiques sur un chemin viable afin de maintenir la stabilité macroéconomique et la viabilité de la dette. Avec les services du FMI, il a été convenu de baser l'exécution du Budget 2010 sur des prévisions des recettes et de financements prudentes. Les recettes totales sont prévues à 686,7 milliards de francs CFA, et les financements (dons compris) à 163,8 milliards de francs CFA. De ce financement, 35 milliards sont prévus à être sous forme d'appui budgétaire extérieur à des conditions concessionnelles (dons ou prêts avec un élément de don non inférieur à 35 pour cent). Il reste un besoin de financement de 50 milliards de francs CFA dont les sources ne sont pas encore identifiées et que le gouvernement prévoit mobiliser au cours de l'année sous la forme des appuis budgétaires concessionnels additionnels par les Partenaires Techniques et Financiers.

Conformément à ces prévisions, le gouvernement s'engage à ne pas dépasser, dans l'exécution des dépenses, le plafond de 883,2 milliards de francs CFA, qui comprend un montant d'environ 50 milliards de dépenses reportées de l'exercice 2009. En outre, le gouvernement s'engage à payer, sous ce plafond, tous les « reste-à-payer » qui pourraient être accumulés en 2009. Toutefois, le niveau des dépenses pourrait être plus élevé si des recettes

ou des financements concessionnels extérieurs additionnels (au delà de 50 milliards de francs CFA de besoin de financement susmentionnés) sont mobilisés.

Cette gestion prudente permettra d'éviter une nouvelle accumulation de « reste-à-payer » ainsi que de nouveaux reports de crédit sur l'exercice budgétaire suivant. Le déficit primaire de base est ainsi projeté à 12,4 milliards de francs CFA (0.4 pour cent du PIB), et le déficit global sur base caisse (hors dons) à 213.9 milliards de francs CFA (6.5 pour cent du PIB), une amélioration par rapport aux résultats attendus pour 2009.

En soutien à ce programme budgétaire, le gouvernement s'engage aussi à accélérer la mise-en-œuvre des réformes structurelles visant à améliorer la gestion des finances publiques, à renforcer la mobilisation des recettes, à augmenter la compétitivité de l'économie, et à encourager les investissements privés. Ces réformes comprendront (mais ne seront pas limitées à): (i) l'élargissement du système informatique SYDONIA++ à douze postes additionnels des directions régionales avant la fin d'août 2010); (ii) l'adoption d'un schéma directeur informatique de la DGID après son audit afin de rendre opérationnel l'IFU avant la fin de septembre 2010; et (iii) la mise en place du guichet unique au niveau de la douane et du port de Cotonou avant la fin de juin 2010, selon un chronogramme qui sera communiqué aux services du FMI avant la fin de 2009.

Dans ce cadre, il est souhaitable qu'une lettre d'évaluation soit adressée par le FMI à nos partenaires techniques et financiers, dans les meilleurs délais possibles, afin de les rassurer sur les efforts déployés par le Bénin en vue de l'assainissement des finances publiques et de la poursuite des réformes structurelles. Le gouvernement autorise le FMI à publier cette lettre avec la lettre d'évaluation.

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

/s/

Idriss L. Daouda