

DECRET N° 2015-581 DU 18 NOVEMBRE 2015

portant politique d'endettement et de gestion de
la dette publique au Bénin.

**LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
CHEF DE L'ETAT,
CHEF DU GOUVERNEMENT,**

- Vu** la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Vu** la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;
- Vu** le règlement n° 09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA ;
- Vu** la proclamation, le 29 mars 2011 par la Cour Constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011 ;
- Vu** le décret n° 2015-370 du 18 juin 2015 portant composition du Gouvernement ;
- Vu** le décret n° 2014-757 du 26 décembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation ;
- Vu** le décret n°2003-260 du 31 juillet 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale de l'Endettement (CNE) ;
- Vu** le décret n°2008-720 du 22 décembre 2008 modifiant et complétant le décret n°2003-260 du 31 juillet 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale de l'Endettement (CNE) ;
- Vu** le décret n° 2008-721 du 22 décembre 2008 portant délimitation des compétences en matière de gestion de la dette publique ;
- Vu** le décret n° 2011-893 du 30 décembre 2011 portant adoption de la Politique Nationale de l'Aide Publique au Développement (PNAD 2011-2020) ;
- Vu** le décret n° 2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties ;
- Sur** proposition du Ministre d'Etat Chargé de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation ;
- Le** Conseil des Ministres entendu en sa séance du 25 octobre 2015,

DECRETE :

TITRE I- DISPOSITIONS GENERALES

Article 1 : Est soumis aux dispositions du présent décret, tout acte financier engageant l'Etat et se traduisant par une obligation de remboursement du principal et/ou du règlement de charges financières suivant des modalités définies par une convention ou par des textes réglementaires, que cet endettement ou emprunt public soit d'origine extérieure ou intérieure.

Il en est de même pour les actes financiers engageant les organismes publics, parapublics et privés nationaux garantis par l'Etat dans les mêmes conditions.

Article 2 : Les dispositions du présent décret s'appliquent à la dette extérieure et à la dette intérieure publique et publiquement garantie. La dette extérieure comprend la dette libellée en devises tandis que la dette intérieure est libellée en FCFA. La dette publique directe est celle qui est contractée par l'État pour ses besoins propres. La dette publiquement garantie couvre les garanties publiques en faveur des entités publiques ou privées ainsi que les dettes contractées par l'État et rétrocédées à d'autres entités publiques (entreprises et organismes publics et collectivités locales) ou privées.

Titre II – De la politique de gestion de la dette publique

Chapitre 1 : Objectifs et buts de la gestion de la dette publique

Article 3 : La gestion de la dette publique a pour objectifs de s'assurer que :

- les besoins de financement de l'État et le paiement ponctuel de ses obligations sont satisfaits au coût le plus faible possible dans une perspective de moyen et long termes ;
- le risque associé au portefeuille de la dette publique est maintenu à un niveau prudent ;
- les indicateurs de viabilité et de soutenabilité de la dette sont en dessous des seuils définis ;
- le développement des marchés des titres d'État est promu.

En cohérence avec les objectifs ci-dessus, les décisions en matière de gestion de la dette publique seront guidées par les orientations suivantes :

- maintenir le stock de la dette publique à un niveau soutenable dans une perspective de moyen et long termes ;
- plafonner le ratio du service annuel de la dette publique sur les recettes budgétaires (hors dons) en dessous du seuil de viabilité à long terme de la dette publique ;

f

- accorder la priorité à la mobilisation des emprunts extérieurs concessionnels et à l'émission de titres publics pour la couverture du besoin de financement de l'État ;
- veiller à la rentabilité économique des projets financés sur les ressources d'emprunts publics ;
- limiter l'exposition du portefeuille de la dette publique aux risques de marché. Dans ce cadre, une priorité est accordée aux emprunts à taux d'intérêt fixe ; le recours à des emprunts à taux d'intérêt variable ne pouvant être autorisé que de manière exceptionnelle. Le Gouvernement veillera également à maintenir un portefeuille de dette extérieure diversifié en devises.

Article 4 : La dette publique est principalement contractée pour faire face aux besoins suivants :

- le financement des dépenses en capital ;
- la gestion de la trésorerie (palier aux décalages de trésorerie) ;
- la gestion du risque de refinancement, dans le cadre notamment des opérations de rachats et d'échange de la dette ainsi que le remboursement des engagements financiers de l'État (amortissement de la dette et apurement des arriérés) ;
- la mise en place de prêts rétrocédés à des entités publiques ou privées et de passifs conditionnels ;
- et tout autre but approuvé par les Pouvoirs Publics.

Chapitre 2 : Élaboration de la stratégie de dette publique et analyse de la viabilité de la dette publique

Article 5 : La gestion de la dette publique s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de dette à moyen terme élaborée pour une période de 3 à 5 ans. Cette stratégie à moyen terme est mise en œuvre chaque année dans le cadre d'une stratégie annuelle de gestion de la dette annexée à la loi de finances et comportant les indications minimales suivantes :

- l'analyse détaillée du portefeuille de la dette existante avec notamment les indicateurs de risque correspondants ;
- la justification de l'emprunt, à travers notamment le besoin de financement de l'État ;
- les sources de financement de l'Etat ;
- le plafond annuel d'endettement ;
- le plafond annuel de garantie de l'Etat ;
- le plafond du risque de financement ;
- les termes indicatifs des nouveaux emprunts ;
- les modalités de mise en œuvre du plan de financement retenu ;
- la description de scénarii de taux d'intérêt et de taux de change et de l'évaluation de la sensibilité du coût du service de la dette aux variations éventuelles de taux d'intérêt et de change ;
- les perspectives de viabilité de la dette publique.

Article 6 : Pour promouvoir le développement du marché des titres publics et renforcer la crédibilité de la stratégie de dette, le Ministre chargé des Finances veillera à publier à la fin de chaque trimestre un calendrier d'émission de titres publics, fixant la date et les types de titres qui seront émis au cours du trimestre suivant.

Article 7 : En complément de la stratégie de dette publique, le Gouvernement conduira chaque année une analyse de viabilité de la dette afin, entre autres, d'assurer la cohérence à long terme entre la gestion de la dette publique et la politique macro-économique, de prendre en compte l'incidence des passifs conditionnels sur la viabilité de la dette publique et de déterminer les plafonds d'endettement annuels et le montant maximum de garanties à accorder chaque année. Le Gouvernement veillera également à annexer à la loi de Finances le profil de viabilité de la dette publique à un horizon d'au moins 15 ans sous plusieurs scénarii de chocs macroéconomiques.

Chapitre 3 – Cadre institutionnel de gestion de la dette publique

Article 8 : Les rôles et les responsabilités du Ministre chargé du développement et du Ministre chargé des Finances en matière de recherche de financements et de négociation des accords de prêt sont régis par des textes particuliers.

Article 9 : Le Ministre chargé des Finances est seul compétent pour engager financièrement l'État.

A ce titre :

- il négocie et signe les accords de dons, de prêts et les subventions, par délégation du Président de la République, Chef de l'État ;
- il détient la compétence exclusive pour l'émission et la gestion des titres publics ou d'autres instruments de dette au plan intérieur, la mobilisation des ressources extérieures ainsi que l'amortissement de la dette au nom de l'État ;
- il accorde la garantie de l'État pour des prêts à des sociétés publiques ou privées, après avis de la Commission Nationale de l'Endettement et autorisation du Conseil des Ministres.

Chapitre 4 – Organisation des responsabilités des activités de gestion de la dette publique

Article 10 : Conformément aux bonnes pratiques, les services en charge de la gestion de la dette publique au Bénin sont organisés autour des fonctions de front office, de middle office et de back office :

- les activités de front office regroupent les négociations de nouveaux emprunts publics extérieurs et intérieurs, les renégociations multilatérales et

bilatérales de la dette extérieure, le suivi des marchés des capitaux, l'exécution des opérations liées à la gestion de la dette et la gestion des relations avec les investisseurs ;

- les activités de middle-office portent notamment sur la formulation de la stratégie d'emprunt, l'analyse et la gestion des risques, l'examen de toute demande de garantie et de rétrocession, le suivi de l'exécution de la stratégie d'emprunt, l'analyse de la viabilité de la dette, les activités juridiques, la production des statistiques et l'élaboration des rapports et publications ;
- les activités de back-office concernent le décaissement, la comptabilisation de la dette, la gestion des échéanciers de paiement de la dette, le règlement du service de la dette, la gestion des systèmes d'information et des bases de données.

Article 11 : Les responsabilités opérationnelles des activités de front, middle et back office sont clairement séparées à l'intérieur de la chaîne de la dette publique afin de promouvoir l'indépendance des fonctions de contrôle du risque de celles liées à l'exécution des transactions.

Chapitre 5 – Coordination de la politique de gestion de la dette publique avec les politiques monétaire, budgétaire et du secteur financier

Article 12 : La coordination de la politique de gestion de la dette publique avec les politiques budgétaire, monétaire et du secteur financier est assurée par la Commission Nationale de l'Endettement dont les attributions, l'organisation et le fonctionnement sont régis par des textes particuliers. La gestion de la dette publique doit s'articuler autour de politiques macroéconomique et du secteur financier saines afin d'assurer que le niveau et le taux de croissance de la dette publique soient soutenables.

Article 13 : Les structures chargées de la gestion de la dette publique assurent la disponibilité, la qualité et la conservation des données et des informations relatives à la dette publique dans une base de données centralisée, fiable et régulièrement mise à jour.

Titre IV – Du processus et des procédures d'emprunt, de garantie publique et de rétrocession de prêt public

Article 14 : La saisine de la Commission Nationale de l'Endettement pour avis est obligatoire pour tout projet d'emprunt intérieur et extérieur, de demande de garantie et de rétrocession publiques. L'avis motivé ci-dessus prend notamment en compte les éléments suivants :

- l'intérêt de l'emprunt pour l'État ;
- la compatibilité avec la stratégie de dette à moyen terme ;
- l'impact du nouvel endettement sur la viabilité de la dette publique et la soutenabilité des finances publiques.

f

Article 15 : L'État peut accorder sa garantie aux entités publiques ou privées sur décisions prises en Conseil des Ministres. Cependant, il s'interdit de fournir sa garantie pour des prêts dont les conditions sont plus onéreuses que celles de ses propres emprunts.

Article 16 : Les personnes morales de droit privé béninois reconnues d'utilité publique ou investies d'une mission de service public peuvent également bénéficier de la garantie de l'Etat. Le bénéficiaire versera à l'Etat une commission de dossier représentant 1% du montant garanti. Les remboursements du prêt seront sécurisés par l'ouverture d'un compte séquestre. Ce compte sera alimenté par une partie de leurs revenus qui sera utilisée pour assurer le service de la dette, en cas de défaut. Le solde disponible sur ce compte ne peut être inférieur à deux (2) échéances de la dette.

A défaut de l'ouverture du compte séquestre, le Ministre Chargé des Finances et le bénéficiaire pourront arrêter un mécanisme approprié pour éviter que la garantie de l'Etat ne soit appelée.

Article 17 : Le plafond annuel des garanties à accorder par l'Etat sera indiqué dans le document de stratégie d'endettement public à annexer à la loi de finances.

Article 18 : L'Etat peut rétrocéder les ressources d'emprunt aux personnes morales ci-après:

- les collectivités territoriales ;
- les établissements publics de l'Etat ;
- les personnes morales interétatiques de droit public dont l'Etat est membre ou actionnaire ;
- les sociétés à capitaux publics.

Le Ministre chargé des Finances et l'organisme public bénéficiaire de la rétrocession définiront de commun accord le mécanisme approprié permettant d'assurer le recouvrement des fonds à bonne date.

Article 19 : Les personnes morales de droit privé béninois reconnues d'utilité publique ou investies d'une mission de service public peuvent également bénéficier de financements rétrocédés. Le bénéficiaire fournira des garanties suffisantes pour couvrir le risque de crédit, par exemple une garantie émise par une banque commerciale ou d'autres personnes morales jugées acceptables par l'Etat. Dans tous les cas, l'Etat évaluera la garantie offerte pour s'assurer qu'elle est suffisante pour couvrir le risque encouru.

Article 20 : Les textes réglementaires qui encadrent le partenariat public privé serviront de guide en complément du présent décret pour toute décision de rétrocession ou de garantie de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de ce partenariat.

Article 21 : Un arrêté du Ministre chargé des Finances précisera la procédure et la liste des pièces à fournir pour toute demande de rétrocession de financement ou de garantie de l'Etat.

Article 22 : Pour assurer un suivi rigoureux des passifs conditionnels de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les sociétés à capitaux publics ont l'obligation de communiquer périodiquement au Ministre chargé des Finances un point détaillé de leurs dettes avalisées ou non par l'Etat.

Titre V – De la transparence des activités de gestion de la dette publique

Article 23 : Le Ministre chargé des Finances prend les mesures nécessaires pour assurer la transparence du processus de gestion de la dette publique. A ce titre, il procède, au moins une fois l'an, à la publication :

- du document portant sur la stratégie de dette à moyen terme qui fournit des orientations sur la manière dont les besoins de financement seront couverts ;
- du rapport annuel de gestion de la dette qui fait le compte rendu des activités de gestion de la dette publique, l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie de dette et la ventilation de la dette publique par devise, par structure d'échéance et par structure de taux d'intérêt et l'utilisation des ressources mobilisées.

Article 24 : Pour la bonne information des investisseurs et du public, un bulletin statistique de la dette publique sera publié à la fin de chaque trimestre. Conformément aux bonnes pratiques, le Ministre chargé des Finances veillera au maintien d'un site Internet, mis à jour au moins une fois le mois, donnant des renseignements sur la composition de la dette publique, les financements mobilisés, les résultats des émissions des titres publics, des indicateurs économiques et quelques informations sur l'exécution du budget. Le site contiendra également le document de stratégie de dette, le rapport annuel de gestion de la dette et le bulletin statistique.

Article 25 : Les activités des structures de gestion de la dette doivent être vérifiées annuellement par des auditeurs internes afin d'assurer une bonne articulation des responsabilités entre les services et l'application de procédures claires de suivi, de contrôle et de communication des résultats.

Article 26 : Sans préjudice des compétences des organes de contrôle prévus par les lois et règlements en vigueur, les structures chargées de la gestion de la dette ou de l'utilisation des ressources provenant des financements extérieurs ou intérieurs feront l'objet d'un audit indépendant au moins tous les deux à trois ans. L'audit de la gestion de la dette est ordonné par le Ministre chargé des Finances.

Titre VI – Dispositions diverses et finales

Article 27 : Les personnels participant à la gestion de la dette sont astreints, à respecter un code de conduite et des directives visant à éviter les conflits d'intérêts dans la conduite des affaires financières de l'Etat.

Article 28 : Pour garantir l'efficacité opérationnelle des activités de gestion de la dette, l'Etat veillera à doter les structures chargées de gérer la dette publique d'un personnel suffisant et qualifié. En complément, le Ministre chargé des Finances prendra les dispositions pour assurer le renforcement continu des capacités des acteurs de la chaîne de la dette publique.

Article 29 : Le Ministre chargé du Développement et le Ministre chargé des Finances veillent à l'application des dispositions du présent décret qui abroge toutes dispositions antérieures contraires.

Article 30 : Le présent décret qui prend effet pour compter de la date de sa signature, sera publié au Journal Officiel de la République du Bénin.

Fait à Cotonou, le 18 novembre 2015

Le Président de la République,
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,



Dr Boni YAYI

Le Premier Ministre Chargé du Développement Economique,
de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Promotion de la Bonne Gouvernance,



Lionel ZINSOU

Le Ministre d'Etat Chargé de l'Economie, des Finances
et des Programmes de Dénationalisation,



Komi KOUTCHE

Ampliations : PR : 6 SGG : 4 AN : 4 CS : 2 CC : 2 CES : 2 HAAC : 2 HCJ : 2 PM/DEEPPPBG : 2 MEEFPD : 2 AUTRES
MINISTERES : 26 DGBM-DCF-DGTCP-DGID-DGDDI : 5 BN-DAN-DLC : 3 GCONB-DGCST-INSAE-BAG : 2 BCP-CSM-IGAA : 3
UAC-ENAM-FADESP : 3 UP-FDSP : 2 JORB : 1.