

2025 Module de la dette de l'enquête budgétaire ouverte

Résultats pour le BENIN

April 2026

Sommaire

Section 1: Résumé exécutif	3
Section 2 : Décrypter la gestion de la dette publique au Bénin	5
Section 3: Transparence de la dette publique lors de la planification et de l'exécution budgétaire	10
Section 4: Contrôle de la dette publique par le Parlement et la Cour des comptes.....	15
Section 5: Recommandations pour renforcer la redevabilité dans la gestion de la dette publique	18

Section 1: Résumé exécutif

Le module pilote sur la redevabilité en matière de gestion de la dette de l'Open Budget Survey (OBS) a évalué dans quelle mesure le Bénin dispose des conditions nécessaires pour garantir une gestion transparente, participative et responsable de la dette publique. La réalisation de cette évaluation intervient dans un contexte de consolidation budgétaire progressive, marqué par une stabilisation du ratio dette/PIB entre 2023 et 2024, un cadre juridique robuste, et une volonté affichée de renforcer la planification stratégique de l'endettement.

L'évaluation met en évidence plusieurs avancées notables, notamment la publication régulière de la Stratégie de Dette à Moyen Terme (SDMT), l'intégration systématique de la stratégie annuelle d'endettement dans le Projet de Loi de Finances, ainsi que la diffusion d'un rapport annuel complet sur la gestion de la dette par la Caisse Autonome de Gestion de la Dette (CAGD). Elle révèle toutefois des limites structurelles persistantes : lacunes dans l'information sur l'utilisation des fonds empruntés, non-publication des contrats de prêt, contrôle parlementaire partiellement limité depuis la réforme constitutionnelle de 2019, absence d'audit de la dette par la Cour des comptes, et participation citoyenne encore peu institutionnalisée dans les décisions relatives à la dette.

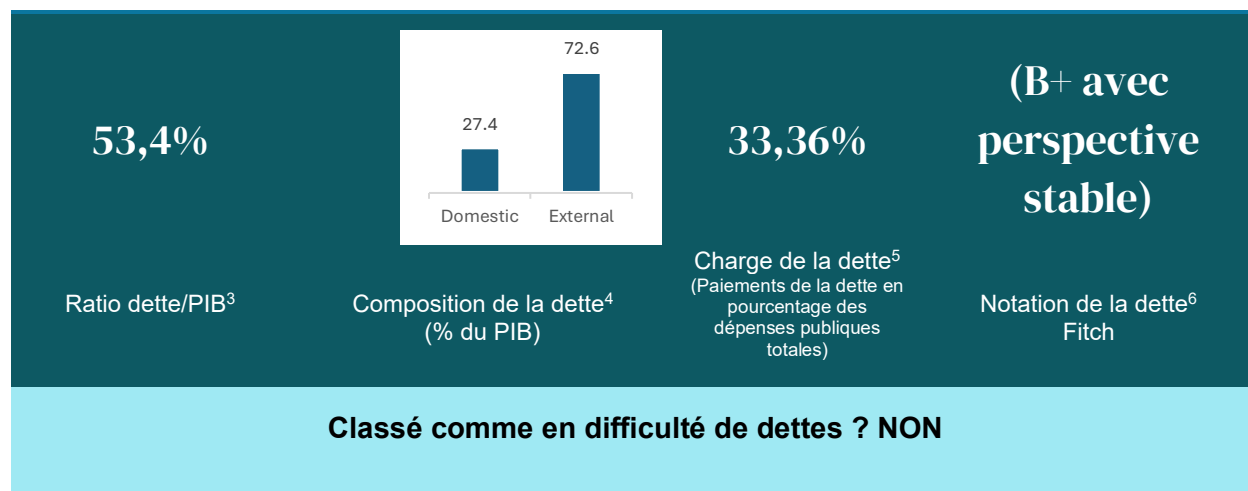
Le module de responsabilité en matière de gestion de la dette de l'Open Budget Survey (OBS) est une évaluation pilote qui complète l'évaluation OBS 2025.¹ Elle examine si les pays disposent des conditions de transparence, de participation et de contrôle nécessaires pour que le public puisse tenir les gouvernements responsables de la gestion de la dette publique. Le module s'appuie sur des questions OBS existantes qui évaluent les informations liées à la dette dans les documents budgétaires de base et va plus loin en évaluant des arrangements de gouvernance spécifiques à la dette, essentiels à la responsabilité en pratique. Cela inclut l'évaluation de l'intégration de la planification et de la production de rapports de gestion de la dette dans le processus budgétaire afin que les acteurs de la surveillance puissent comprendre l'impact de l'emprunt et de la gestion de la dette sur la politique budgétaire globale. Au Bénin, ce module a été réalisé par Social Watch Bénin.²

Visitez www.internationalbudget.org/open-budget-survey pour plus d'informations, y compris la méthodologie complète d'OBS, le Rapport mondial 2025, les résultats pour tous les pays interrogés et l'Explorateur de données.

¹ Veuillez noter que certaines des données OBS 2025 utilisées dans ce module doivent être considérées comme provisoires dans l'attente de la publication principale de l'OBS.

² [Social Watch Bénin | Contrôle Citoyen de l'action publique](#)

État de la dette au Bénin



³ Rapport de 2024, p. 10 à <https://www.cagd.bj/actualites/rapport-de-gestion-de-la-dette-2024>.

⁴ Idem.

⁵ Selon le Rapport de 2024 (pg. 13) <https://www.cagd.bj/actualites/rapport-de-gestion-de-la-dette-2024>, Le Bénin n'aurait aucun arriéré de paiement au titre du service de la dette publique. Selon le Rapex 2024 au 31 décembre 2024 : <https://budgetbenin.bj/storage/2025/03/RAPPORT-D-EXECUTION-au-31-12-2024-Final.pdf>, p.28

⁶ Pour la notation de crédit de Fitch : Voir <https://www.gouv.bj/article/2350/l-agence-notation-fitch-maintient-notation-benin-avec-perspective-stable>

Section 2 : Décrypter la gestion de la dette publique au Bénin

Cadre juridique régissant la dette publique

La gestion de la dette publique au Bénin repose sur un cadre juridique aligné sur les meilleures pratiques internationales. Plusieurs textes de niveau constitutionnel, organique, législatif et réglementaire organisent l'autorisation d'emprunt, la stratégie d'endettement, les garanties, les acteurs responsables et les mécanismes de contrôle.

Au sommet, la Constitution du 11 décembre 1990, révisée en 2019 et 2025, ne contient pas de dispositions directes sur la dette publique, mais organise un contrôle des finances de l'État confié à la Cour des comptes (articles 134-1 à 134-6). La révision de 2019 a transformé l'architecture de ratification des conventions de financement : alors que l'Assemblée Nationale devait approuver chaque emprunt avant 2019, l'article 145 nouveau confie désormais la ratification au Président de la République, avec obligation d'informer le Parlement dans les 90 jours. Ce changement crée un déplacement du contrôle : du contrôle ex-ante parlementaire vers un contrôle ex-post plus limité.

Le texte central du cadre budgétaire est la Loi organique n°2013-14 relative aux lois de finances (LOLF). Elle établit un dispositif cohérent et détaillé encadrant l'endettement, couvrant notamment l'autorisation annuelle des emprunts à moyen et long termes, le plafonnement de la variation nette de l'encours, les crédits évaluatifs pour les charges financières de la dette, l'obligation d'annexer au projet de loi de finances une stratégie d'endettement ainsi qu'un état de l'encours et des échéances futures, et enfin un encadrement strict des prêts, avances et garanties de l'État.

À ce socle s'ajoute le Décret n°2015-581, qui opérationnalise les règles de l'UEMOA, institue la Stratégie de Dette à Moyen Terme (SDMT) et exige une analyse de viabilité de la dette annuelle. Trois autres décrets (n°2008-720, n°2008-721 et n°2008-241) complètent ce dispositif en définissant les mandats des principaux acteurs institutionnels : la Commission Nationale de l'Endettement (CNE), le Ministre en charge des finances, et la Caisse Autonome de Gestion de la Dette (CAGD).

Enfin, les options d'endettement des collectivités locales sont encadrées depuis 2025 par le Décret n°2025-567 créant le Fonds d'Investissement Communal (FIC), introduisant des capacités d'emprunt local sous supervision étroite.

Dans l'ensemble, le Bénin dispose d'un cadre législatif et réglementaire très complet, couvrant la stratégie, l'autorisation, la gestion opérationnelle, la transparence et certains aspects de gestion des risques, avec toutefois une lacune notable : l'absence de dispositions explicites sur la publication systématique des contrats de prêts et l'absence d'un cadre juridique dédié à la restructuration ou au traitement des crises de dette.

Qu'est-ce qui constitue la dette publique au Bénin?

La définition de la dette publique au Bénin repose sur un ensemble d'instruments explicitement reconnus dans les textes juridiques et réglementaires qui encadrent la gestion de l'endettement. Le cadre juridique béninois couvre principalement les instruments traditionnels d'endettement, en particulier les prêts et titres publics, qu'ils soient contractés sur les marchés intérieurs ou extérieurs. Les prêts incluent les financements multilatéraux, notamment auprès de la Banque mondiale, du FMI ou d'autres institutions financières internationales ; les prêts bilatéraux conclus avec des États partenaires ; les prêts commerciaux obtenus auprès de banques étrangères ; ainsi que les prêts nationaux contractés auprès des banques locales ou d'autres institutions financières domestiques. Ces catégories d'instruments sont toutes reconnues comme faisant partie intégrante de la dette publique dans les dispositions légales et dans les pratiques opérationnelles de la Caisse Autonome de Gestion de la Dette (CAGD).

En plus des prêts, le cadre béninois inclut également les titres publics, qui constituent un instrument majeur de financement de l'État. Les textes légaux permettent l'émission d'instruments à court terme, tels que les bons du Trésor, ainsi que d'instruments à moyen et long termes, comme les obligations du Trésor ou d'autres effets publics négociables. Ces instruments sont explicitement pris en compte dans la gestion de la dette, en conformité avec les attributions de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), qui est responsable de l'émission des titres publics et de l'administration du portefeuille de dette intérieure de l'État. Leur intégration dans la dette publique reflète les pratiques du marché sous-régional de l'UEMOA, sur lequel le Bénin mobilise régulièrement des ressources.

Le cadre juridique couvre aussi les garanties explicites accordées par l'État à diverses entités publiques, notamment les entreprises publiques. Ces garanties, clairement définies par l'article 46 de la LOLF et les statuts de la CAGD, sont considérées comme des passifs éventuels explicites, et leur gestion est encadrée par des règles exigeant notamment la constitution de provisions minimales et l'inscription d'un plafond annuel dans la loi de finances. Elles font donc pleinement partie de la définition opérationnelle de la dette publique au sens béninois, dans la mesure où elles peuvent devenir des obligations directes si l'entité garantie venait à faire défaut. La CAGD en publie d'ailleurs régulièrement l'encours dans ses rapports annuels.

Toutefois, plusieurs types d'instruments ne sont pas couverts explicitement par les textes. Les obligations innovantes, telles que les obligations vertes, climatiques ou indexées, bien que potentiellement mobilisables dans l'avenir, ne figurent pas comme catégories formelles dans la législation. De même, les engagements au titre des partenariats public-privé (PPP) ne sont pas détaillés dans les textes régissant la dette, alors même qu'ils peuvent générer des obligations financières futures importantes. Enfin, les garanties implicites, notamment celles associées aux entreprises publiques dont l'État est actionnaire, ainsi que les engagements issus de projets ou contentieux, ne sont pas explicitement reconnus ou encadrés dans les textes relatifs à la gestion de la dette. Leur absence crée une zone grise dans la couverture des passifs éventuels, limitant la vision consolidée des engagements financiers de l'État.

Le cadre juridique béninois reconnaît également certains instruments complémentaires qui élargissent la portée de la dette publique, notamment ceux introduits par des réformes récentes. Le Fonds d'Investissement Communal (FIC), institué par le Décret n°2025-567, permet aux communes d'accéder à des ressources sous forme de fonds de facilitation, de refinancement, ou de bonification d'intérêts, qui ne constituent pas des emprunts directs pour l'État, mais peuvent générer des engagements financiers indirects. Bien que ces instruments ne soient pas explicitement classés comme dette publique, leur inclusion potentielle dans la catégorie des passifs conditionnels renforce la nécessité d'un suivi plus systématique de leur impact.

Dans l'ensemble, la dette publique au Bénin se compose donc principalement de prêts et de titres, complétés par des garanties explicites et quelques instruments de gestion introduits par des réformes sectorielles. Le cadre reste toutefois moins clair ou moins complet concernant les instruments innovants, les PPP et les passifs conditionnels non garantis, ce qui constitue un domaine à renforcer pour parvenir à une définition exhaustive et consolidée des obligations financières de l'État.

Qui est responsable de la gestion de la dette?

La gestion de la dette publique au Bénin repose sur un dispositif institutionnel structuré autour de trois niveaux complémentaires : l'autorité de pilotage stratégique, l'opérateur technique spécialisé, et l'autorité politique et administrative exerçant la tutelle et la responsabilité ultime des engagements financiers de l'État. Ce système vise à encadrer l'ensemble du cycle de la dette (conception, négociation, exécution, suivi et reddition de comptes) conformément au cadre légal détaillé dans la LOLF et les décrets sectoriels.

Au sommet du dispositif, le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) assure la définition et la mise en œuvre de la politique nationale d'endettement, conformément au Décret n°2023-357. Le ministre en charge des Finances est l'autorité compétente pour négocier, signer et gérer l'ensemble des conventions de financement, en cohérence avec l'article 145 de la Constitution révisée, qui lui confère la responsabilité de ratifier les conventions de financement au nom de l'État, avec obligation d'informer l'Assemblée Nationale dans un délai de 90 jours.

L'opérateur technique de gestion de la dette est la Caisse Autonome de Gestion de la Dette (CAGD), anciennement CAA, placée sous tutelle directe du MEF. Conformément à ses statuts et aux Décrets 2008-241 et 2023-357, la CAGD exerce l'ensemble des fonctions front-office, middle-office et back-office : mobilisation des financements, gestion opérationnelle du portefeuille de dette, administration des titres d'État, tenue des comptes de la dette, préparation des stratégies et rapports annuels, ainsi que la publication des bulletins statistiques. Elle dispose d'un mandat légal clair pour mener les opérations d'emprunt, appuyer la définition de la stratégie d'endettement et suivre les risques associés. Son rôle central fait d'elle l'institution pivot de la gestion technique de la dette publique béninoise.

La coordination globale est assurée par la Commission Nationale de l'Endettement (CNE), créée par le Décret n°2008-720. La CNE joue un rôle stratégique en émettant des avis obligatoires sur tous les projets d'emprunts et de garanties, en coordonnant les interventions des différentes

administrations (Trésor, Budget, Économie, Affaires étrangères, BCEAO, etc.) et en veillant à la cohérence entre la politique d'endettement, la politique budgétaire et la politique monétaire. Elle détermine également les plafonds annuels d'endettement et supervise les analyses de viabilité à long terme. La CNE constitue donc le principal mécanisme de gouvernance interinstitutionnelle pour encadrer les décisions d'endettement et prévenir l'accumulation de risques.

En ce qui concerne les autres entités publiques, le cadre juridique autorise plusieurs niveaux d'endettement. Le gouvernement central reste l'emprunteur principal. Les entreprises publiques disposent d'une capacité d'emprunt encadrée par la Direction générale des Participations de l'État, particulièrement lorsque leurs financements bénéficient d'une garantie publique. Les entités extrabudgétaires, dont certaines agences publiques, peuvent également contracter des emprunts selon leurs statuts. Depuis 2025, les communes ont la possibilité d'accéder au financement bancaire ou au marché régional, sous réserve de l'accompagnement du Fonds d'Investissement Communal (FIC), conformément au Décret n°2025-567. Ce mécanisme vise à encadrer les risques tout en renforçant la décentralisation financière.

Les mécanismes de supervision démocratique et juridictionnelle sont assurés par deux institutions clés. Le Parlement, bien qu'il ne ratifie plus les emprunts individuels, exerce un contrôle important à travers l'examen de la stratégie annuelle d'endettement annexée au Projet de Loi de Finances, l'adoption du plafond d'endettement annuel, et l'analyse des rapports de gestion de la dette. Ce contrôle intervient en amont et en aval, mais avec une influence réduite sur la négociation des contrats eux-mêmes. La Cour des comptes, en tant qu'Institution supérieure de contrôle, est compétente pour réaliser des audits financiers, de conformité et parfois de performance, intégrant les opérations de dette dans son examen de l'exécution de la loi de finances. Toutefois, le Bénin ne dispose pas d'une Institution budgétaire indépendante (IBI), ce qui limite l'analyse technique autonome sur la dette, particulièrement en matière de viabilité et de risques futurs.

Au total, la gestion de la dette publique au Bénin s'appuie sur un système articulant une forte coordination centrale, une gestion technique spécialisée et un encadrement juridique solide. Si ce dispositif permet une organisation relativement cohérente de la dette publique, des marges d'amélioration demeurent en matière de supervision indépendante et de participation citoyenne, afin de renforcer pleinement la redevabilité démocratique et la transparence du processus d'endettement.

Tableau 1: Responsabilités liées à l'emprunt public au Bénin

Qui peut emprunter?	Quel type de dette peuvent-ils emprunter?
Gouvernement central	- Prêts multilatéraux (BM, FMI, BAD, etc.) - Prêts bilatéraux - Prêts commerciaux extérieurs - Prêts domestiques auprès des banques locales

	- Titres publics: obligations du Trésor, bons du Trésor, effets publics - Eurobonds et autres obligations internationales - Opérations avec garanties explicites de l'État
Administration locale (communes)	- Emprunts bancaires encadrés (via mécanismes d'accompagnement du FIC) - Ressources de refinancement ou facilitation (Les communes n'accèdent pas directement au marché régional des titres sans supervision centrale)
Sociétés publiques	- Emprunts commerciaux (domestiques ou extérieurs) dans le cadre de leurs statuts - Prêts garantis par l'État (avec autorisation préalable) - Emprunts non garantis, mais susceptibles de créer des passifs implicites
Entités extrabudgétaires	- Emprunts dans le cadre prévu par leurs statuts propres - Possibilité d'engagements indirects pouvant devenir passifs éventuels

Le **gouvernement central** est l'emprunteur principal et concentre l'essentiel de la dette publique du Bénin. Les **entreprises publiques** peuvent emprunter mais leurs engagements peuvent devenir soit des passifs explicites (en cas de garantie de l'État), soit des passifs implicites. **Les communes** ne peuvent emprunter que dans le cadre strict du FIC, mis en place pour éviter le surendettement local. Les **entités extrabudgétaires** peuvent contracter certaines dettes, mais elles ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi consolidé. Notons que la Banque centrale (BCEAO) n'a aucun mandat d'emprunt pour le compte des États membres de l'UEMOA.

Section 3: Transparence de la dette publique lors de la planification et de l'exécution budgétaire

Comment le cadre met-il à disposition les informations sur l'emprunt planifié?

Au Bénin, la transparence sur la dette au stade de la planification budgétaire repose sur un ensemble de documents stratégiques bien établis et publiés annuellement. La Stratégie d'Endettement à Moyen Terme (SDMT) et la Stratégie annuelle d'endettement sont publiées de manière régulière et synchronisées avec la préparation du Projet de Loi de Finances (PLF). Conformément aux dispositions de la LOLF (art. 49) et du Décret 2015-581, la stratégie annuelle est annexée au PLF et publiée au même moment, ce qui permet au public et aux législateurs d'appréhender le plan d'emprunt prévu pour l'exercice à venir.

Les informations fournies dans la SDMT et la Stratégie annuelle d'endettement sont relativement complètes pour ce qui concerne la structure de l'encours, les objectifs d'endettement, les plafonds annuels, la typologie des financements, la composition du portefeuille et les analyses de risques (refinancement, taux, change). Les projections dette/PIB, la répartition intérieur/extérieur ainsi que les besoins de financement sont clairement présentés et mis en cohérence avec le cadre macro-budgétaire du PAG 2.

Cependant, certaines informations demeurent absentes ou seulement évoquées de manière générale. Aucun document n'offre une liste détaillée des projets à financer, ni une ventilation sectorielle des investissements soutenus par la dette. Les documents présentés ne fournissent pas non plus d'analyse de l'incidence des emprunts sur la structure des dépenses publiques, ni d'évaluation de l'impact de la dette sur les allocations sociales ou prioritaires. De même, les passifs éventuels ne font pas l'objet d'une analyse approfondie, en dehors de la simple mention de l'absence de nouvelles garanties envisagées pour l'année concernée.

En résumé, les documents disponibles permettent un accès satisfaisant aux informations stratégiques essentielles pour comprendre la politique d'endettement du Bénin, mais les informations relatives aux projets financés, aux impacts sectoriels et aux passifs éventuels restent limitées ou absentes.

BOÎTE 1 : Quelle est la précision de l'objectif initial de l'emprunt au Bénin ?

Les documents de stratégie d'endettement et les plans de financement fournissent des informations partielles sur l'utilisation prévue des fonds empruntés. Le lien général entre les

emprunts et le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) est bien mentionné, indiquant que les nouveaux financements sont destinés à appuyer les « infrastructures socio-économiques » et des priorités de développement telles que la GDIZ, les infrastructures routières ou l'énergie. Toutefois, ces informations restent à un niveau très agrégé, sans identification précise des projets concernés ni ventilation par secteur, localisation ou montant alloué.

Le Plan de Financement distingue entre prêts projets et prêts programmes, mais ne détaille pas les projets individuels financés, leurs coûts, leurs étapes de mise en œuvre ou leur contribution aux objectifs nationaux. L'information ex-ante est donc présente, mais incomplète et dispersée, nécessitant souvent un croisement avec d'autres sources publiques (par exemple, le portail des ODD ou certains documents sectoriels).

En somme, le Bénin fournit un cadre général d'objectifs d'emprunt, mais l'information sur l'utilisation précise des fonds empruntés demeure limitée, ce qui réduit la capacité du public à suivre la cohérence entre les emprunts et les priorités publiques.

Table 2: Transparence de la dette lors de la formulation du budget

	DOCUMENT	DÉLAIS / DISPONIBILITÉ	NIVEAU DE CONTENU SUR LA DETTE
CYCLE BUDGÉTAIRE	Déclaration pré-budgétaire (PBS)	● ≥4 mois avant l'EF	● Important
	Projet de budget de l'exécutif (PBE)	● 2–3 mois avant l'EF	● Important
	Budget adopté (BA)	● 2–6 semaines après approbation	● Important
CYCLE DE LA DETTE	Stratégie de gestion de la dette (SGD)	● Publié annuellement avec la PBS	● Substantiel ✓ Alignement budgétaire ✓ Règles budgétaires ✓ Objectifs de dette à moyen terme ✓ Objectifs d'emprunt ✓ Conformité aux règles budgétaires ✓ Projections d'emprunt X Analyse des risques budgétaires X Projets d'emprunt (liste)
	Plan d'emprunt annuel (PEA)	● Publié avec/avant le budget adopté	● Faible ✓ Besoins annuels d'emprunt

			X Impact sur les priorités budgétaires X Emprunts liés aux secteurs X Impact du service de la dette sur les dépenses X Répartition géographique des projets financés par la dette ✓ Projections dette/PIB ✓ Ventilation de la composition de la dette X Identification des risques budgétaires
--	--	--	---

Quelles informations l'exécutif met-il à disposition concernant l'exécution et la mise en œuvre de la dette?

La publication du Rapport annuel de gestion de la dette, assurée par la CAGD, constitue l'un des piliers majeurs de la transparence en matière d'exécution de la dette au Bénin. Ce rapport, publié généralement dans un délai de 7 à 9 mois après la clôture de l'exercice, fournit une présentation exhaustive de la dette exécutée : encours ventilé par type de créancier, par échéance, par devise, par taux d'intérêt, détail des nouveaux emprunts et des émissions obligataires, ainsi que le service de la dette ventilé entre principal et intérêts.

Le rapport contient également une analyse rigoureuse du respect de la stratégie d'endettement, y compris les indicateurs de coût et de risque, et compare les réalisations aux cibles définies dans la SDMT. Les informations sur les garanties explicites sont publiées, notamment l'encours des garanties et l'état de leur utilisation. Cependant, plusieurs éléments importants restent non documentés, notamment les informations sur l'utilisation effective des fonds empruntés, les analyses sectorielles et de performance des projets financés, ainsi que les données sur les passifs éventuels autres que les garanties déclarées.

Ainsi, le Bénin dispose d'un système solide de reporting sur la dette en tant que passif, mais pas sur la dette en tant que outil de financement des investissements.

Comment le public est-il engagé dans les décisions de l'exécutif concernant la dette publique?

La participation citoyenne aux décisions en matière d'endettement demeure limitée, malgré un cadre de transparence relativement développé. Des mécanismes de participation existent dans le cycle budgétaire (consultations, plateforme de participation, discussions sur les priorités budgétaires), mais l'endettement y est rarement discuté de manière spécifique.

Les indicateurs du module montrent que les discussions publiques lors de la formulation budgétaire portent surtout sur les priorités générales de dépenses, sans espace dédié aux plans d'emprunt ou à l'évolution de la dette. De même, pendant l'exécution budgétaire, il n'existe pas de canal institutionnalisé permettant au public de suivre ou de commenter les projets financés par la dette ou les opérations d'emprunt en cours.

Les organisations de la société civile actives, notamment dans l'UAB-OSC, suivent la dette et organisent des dialogues publics, mais ces initiatives restent externes au processus institutionnel et ne bénéficient pas d'un ancrage formel auprès de l'Exécutif.

La principale limite observée est donc l'absence de mécanisme officiel permettant de connecter la disponibilité des informations (parfois très bonnes sur certains aspects) à une participation citoyenne significative.

Table 3: Transparence de la dette lors de l'exécution du budget

	DOCUMENT	DÉLAIS / DISPONIBILITÉ	NIVEAU DE CONTENU SUR LA DETTE
CYCLE BUDGÉTAIRE	Rapports infra-annuels (RIA)	● Trimestriel, ≤3 mois de retard	● Modéré
	Revue de milieu – d'année (RMA)	● 9 semaines–3 mois après le mi-exercice	● Faible
	Rapport de fin d'année	● ≤6 mois après l'EF	● Faible
CYCLE DE LA DETTE	Rapport annuel sur l'exécution de la dette	● ≤6 mois après l'EF	● Considérable ✓ Conformité aux règles budgétaires ✓ Alignement des emprunts avec la politique budgétaire ✓ Statut des passifs éventuels ✓ Résultats de la stratégie d'endettement atteints ✓ Alignement avec les priorités budgétaires X Dépenses sectorielles financées par la dette X Révisions des plans d'emprunt X Utilisation des fonds empruntés / Prévu vs. Réel

BOÎTE 2 : Quelle est la transparence des transactions de prêt au Bénin ?

Le Bénin publie des informations synthétiques sur les opérations de prêt dans le Rapport annuel de la dette : montants des accords signés, catégories de créanciers, montants tirés,

taux d'intérêt pour les obligations régionales et conditions essentielles des Eurobonds. Les données essentielles (montant du prêt, créancier, et parfois maturité et taux) sont donc souvent disponibles.

En revanche, les contrats individuels de prêt ne sont pas rendus publics. Aucune base de données ou portail national ne publie les textes contractuels eux-mêmes, ni les clauses juridiques détaillées (pénalités, restructuration, droit applicable, garanties, renonciations d'immunité). La transparence se limite donc à un résumé opérationnel, et non à une divulgation complète au niveau des transactions, comme recommandé par les bonnes pratiques internationales.

Section 4: Contrôle de la dette publique par le Parlement et la Cour des comptes

Dans quelle mesure les discussions législatives sur la dette sont-elles liées au processus budgétaire?

Au Bénin, le rôle du Parlement dans la gestion de la dette s'est transformé suite à la révision constitutionnelle de 2019 et confirmée en 2025. Le pouvoir législatif n'approuve plus les contrats individuels d'emprunt, désormais ratifiés par le Président de la République, qui doit cependant informer l'Assemblée nationale dans un délai de 90 jours.

Toutefois, le Parlement conserve un rôle substantiel dans le cadrage préalable de la politique d'endettement :

- Il adopte chaque année, dans la loi de finances, le plafond d'endettement, les projections financières et les hypothèses macroéconomiques ;
- Il examine, dans le cadre du débat budgétaire, la Stratégie annuelle d'endettement annexée au Projet de Loi de Finances, conformément à l'article 49 de la LOLF et au Décret 2015-581.

La Commission des finances et des échanges du Parlement a bien examiné la stratégie d'endettement lors du processus budgétaire le plus récent, ce qui correspond à une intégration formelle des discussions législatives sur la dette dans le cycle budgétaire.

S'agissant du contrôle de l'exécution de la dette, celui-ci intervient en dehors du cycle budgétaire, lorsque le Parlement examine les rapports de mise en œuvre publiés par la CAGD. Le Rapport annuel sur la dette est publié plusieurs mois après la clôture de l'exercice et analysé séparément par la commission compétente, ce qui renforce la supervision mais sans articulation directe avec la discussion de la loi de finances de l'année suivante.

En résumé, bien que le Parlement n'ait plus de prise directe sur la ratification des emprunts, il joue un rôle non négligeable dans le cadrage stratégique et dans l'examen a posteriori, avec toutefois un manque de synchronisation entre contrôle de l'exécution et calendrier budgétaire.

Table 4: Participation du public aux décisions relatives à la dette lors de la formulation et de la mise en œuvre du budget

MÉCANISME	FORMULATION DU BUDGET	EXÉCUTION DU BUDGET
Des mécanismes de participation publique existent-ils ?	● Existe, avec un engagement ouvert entre le citoyens et gouvernement	● Existe, limité en pratique
La dette est-elle discutée lors des échanges ?	● Oui, les niveaux de déficit et de dette sont discutés	● Oui, les niveaux de déficit et de dette sont discutés

Engagement législatif auprès des citoyens sur la dette

L'engagement du Parlement béninois avec les citoyens sur les questions d'endettement demeure limité, bien qu'il existe des mécanismes généraux de participation citoyenne dans le processus budgétaire. Selon l'OBS, ces mécanismes ne sont pas spécifiquement orientés vers les décisions d'emprunt ou la gestion de la dette, et les discussions publiques lors de l'approbation du budget ne traitent qu'indirectement de la dette, à travers les arbitrages budgétaires généraux.

Les consultations citoyennes organisées au Parlement ne portent pas explicitement sur les plans d'emprunt, la structure de la dette, ou les risques futurs. Les organisations réunies au sein l'UAB-OSC jouent un rôle externe important dans l'information et le plaidoyer, et sont impliquées dans le processus parlementaire relativement aux projets de lois de finances.

Ainsi, même si certains mécanismes de participation existent, leur pertinence pour les enjeux de dette est encore faible, et les citoyens n'interviennent pas dans les décisions législatives relatives à l'endettement ou aux risques financiers associés.

Tableau 5: Le rôle du Parlement dans la gestion de la dette publique

PHASE DE PLANIFICATION	PHASE D'EXÉCUTION	PARTICIPATION PUBLIQUE
<i>Le parlement ou une commission parlementaire compétente examine-t-il/elle les documents de planification de la dette ?</i>	<i>Le parlement ou une commission parlementaire compétente examine-t-il/elle les rapports sur l'exécution de la dette ?</i>	<i>Existe-t-il des mécanismes de contribution lors de l'approbation du budget, et la dette est-elle discutée ?</i>
● Oui - La stratégie de gestion de la dette a été examinée dans le cadre des discussions budgétaires.	● Oui - Les rapports sur l'exécution de la dette ont été examinés, mais séparément des discussions sur l'exécution du budget au cours du processus budgétaire.	● Oui - Audiences publiques (accès limité) ● Oui, les niveaux de déficit et de dette sont discutés

Rôle de l'Institution suprême d'audit

La Cour des comptes est légalement habilitée à contrôler la gestion de la dette publique, conformément à la LOLF (art. 91) et au cadre juridique national. Elle effectue des audits réguliers dans le cadre plus large de l'exécution de la loi de finances.

La Cour est habilitée à réaliser normalement :

- Des audits financiers ;
- Des audits de conformité ;
- Des audits de performance.

Même si la Cour ne dispose pas d'un rapport annuel spécifiquement dédié à la dette, les audits existants couvrent systématiquement les opérations d'emprunt, de trésorerie et de service de la dette.

Concernant la participation citoyenne, aucun mécanisme formel permettant aux citoyens de contribuer aux sujets d'audits de la Cour n'a été identifié, ce qui limite la dimension participative de cette supervision.

Table 6: Le rôle de l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC) dans la gestion de la dette Publique

L'ISC RÉALISE-T-ELLE DES AUDITS DE LA DETTE ?	TYPE D'AUDITS RÉALISÉS SUR LA DETTE	PARTICIPATION DU PUBLI
● Non applicable	Non applicable	● Il n'existe aucun mécanisme permettant au public de contribuer au processus d'audit.

BOÎTE 3: Le Bénin dispose-t-il d'un établissement fiscal indépendant?

Le Bénin ne dispose pas d'une institution budgétaire indépendante (IBI) chargée de produire des analyses autonomes sur la dette publique ou d'évaluer les stratégies d'endettement lors des phases de formulation et d'approbation du budget

L'absence d'une telle institution réduit la diversité des analyses disponibles pour les décideurs et le public, limitant l'évaluation indépendante du niveau d'endettement, de la soutenabilité de la dette et du respect des engagements gouvernementaux. Dans plusieurs pays, de telles institutions jouent pourtant un rôle clé dans l'objectivation du débat public et l'anticipation des risques financiers futurs.

Section 5: Recommandations pour renforcer la redevabilité dans la gestion de la dette publique

Recommandations sur la transparence de la dette

1. Publier des informations plus détaillées sur l'utilisation prévue et effective des fonds empruntés.

Les documents actuels présentent les objectifs généraux de la dette mais ne fournissent pas de liste des projets financés, ni de ventilation sectorielle ou géographique. La publication d'une annexe au Projet de loi de finances détaillant les projets financés, incluant les montants, les bénéficiaires, la localisation et les résultats attendus, renforcerait considérablement la transparence et l'alignement dette-développement.

2. Rendre publics les contrats de prêts ou, à défaut, des fiches détaillées par opération.

Le Bénin publie des résumés agrégés, mais pas les contrats eux-mêmes. La publication de versions expurgées ou de fiches standardisées par prêt (taux, maturité, clauses juridiques essentielles, conditions de retrait, garanties) renforcerait la compréhension publique des engagements contractés et réduirait les risques associés aux clauses non transparentes.

Recommandations sur la surveillance de la dette

3. Mieux synchroniser l'examen parlementaire de la dette avec le calendrier budgétaire.

Actuellement, les rapports d'exécution de la dette sont examinés plusieurs mois après la loi de finances. Instituer une audition parlementaire obligatoire lorsque le rapport annuel de la dette est publié, en lien avec la revue budgétaire semestrielle, renforcerait l'intégration de la dette dans l'analyse budgétaire et améliorerait la cohérence du contrôle ex-post.

4. Renforcer les capacités de la Cour des comptes et clarifier son mandat sur les audits de dette.

Bien que la Cour réalise des audits financiers et de conformité, il serait utile qu'elle produise périodiquement des audits de performance ciblés sur la gestion de la dette, la stratégie d'endettement, les risques et les passifs éventuels. Une telle évolution améliorerait l'évaluation indépendante de la soutenabilité de la dette.

5. Au Gouvernement de mesurer les capacités réelles d'endettement du Bénin.

Il est proposé au Gouvernement du Bénin de réaliser une étude indépendante pour déterminer son propre seuil d'endettement soutenable, au-delà de la seule norme communautaire UEMOA de 70 % du PIB.

Recommandations sur la participation aux décisions sur la dette

6. Institutionnaliser des mécanismes de consultation publique sur la dette dans le cycle budgétaire.

Les consultations existantes portent principalement sur les dépenses et priorités sectorielles. La création d'un espace de participation citoyenne dédié à la dette lors de l'élaboration du budget (par exemple, consultation publique sur la stratégie d'endettement ou sur le plan de financement annuel) renforcerait l'inclusion des citoyens dans les décisions d'emprunt.

7. Valoriser et intégrer les contributions des organisations de la société civile spécialisées.

Des organisations réunies au sein de l'UAB-OSC ont une expertise substantielle en matière de suivi de la dette. Les associer formellement aux discussions sur la dette (auditions en commission, consultation sur la SDMT, retours sur les rapports de mise en œuvre) permettrait de renforcer la redevabilité et de mieux relier les informations publiées aux priorités citoyennes.

Le siège du Partenariat Budgétaire International (IBP) :

1919 Pennsylvania Ave NW, Suite 425,
Washington, D.C. 20006 Tel.: +1 202 792 6833

Le Partenariat Budgétaire International est un partenariat mondial d'analystes budgétaires, d'organismes communautaires et de défenseurs œuvrant pour faire progresser des systèmes budgétaires publics adaptés à tous, et non à une minorité privilégiée. Ensemble, nous générons des données, plaidons pour la réforme et développons les compétences et les connaissances des personnes afin que chacun puisse avoir une voix dans les décisions budgétaires qui impactent leur vie.

Pour plus d'informations sur l'IBP :

info@internationalbudget.org ou visitez
www.internationalbudget.org

X : [@OpenBudgets](https://twitter.com/OpenBudgets)

Facebook : [International Budget Partnership](https://www.facebook.com/InternationalBudgetPartnership)

YouTube : [International Budget Partnership](https://www.youtube.com/InternationalBudgetPartnership)

LinkedIn : [International Budget Partnership](https://www.linkedin.com/company/InternationalBudgetPartnership)