

UNCTAD's Seventh Debt Management Conference

9-11 November 2009

Stratégie de la dette : de la formulation à la mise en
œuvre- Rôle & Défis du gestionnaire de la dette
Expérience du Burkina Faso

by

Mr. Rémy MALGOUBRI

Directeur de la Dette Publique

Ministère des Finances et du Budget

Burkina Faso

The views expressed are those of the author and do not necessarily reflect the views of UNCTAD



Septième conférence sur la Gestion de la dette

Genève, 9-11 novembre 2009



Stratégie de la dette : de la formulation à la mise en œuvre- Rôle & Défis du gestionnaire de la dette Expérience du Burkina Faso

Présentation: Rémy MALGOUBRI Directeur de la Dette Publique

PLAN DE PRESENTATION

I- INTRODUCTION

II- les différentes étapes de la formulation d'une stratégie de dette ;

III- la mise en œuvre et les défis du gestionnaire de la dette

IV- CONCLUSION

Introduction

- Après la mise ne œuvre de l'initiative PPTTE et de l'IADM, notre pays a bénéficié d'une importante réduction du stock de sa dette, celui-ci passant de 2,118 milliards de \$ en 2005 à 1,478 milliards de \$ 2007 avec un ratio VAN/XBS de 147% pour une norme de 150%.
- Cet important effort de la communauté internationale doit être soutenu par une surveillance permanente de l'évolution du stock de la dette et une vision prospective qui puissent garantir la viabilité de notre dette à moyen et long terme.

Introduction (suite)

C'est dans ce cadre que notre pays a pris l'engagement depuis 2008 de se doter chaque année d'une stratégie de dette qui soit conforme aux standards internationaux et dont la mise en œuvre contribuera à une gestion dynamique de notre dette.

Ainsi, divers textes ont été adoptés sur le plan sous régional et national pour consacrer l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie de dette comme une obligation légale et réglementaire.

Introduction (suite)

Il s'agit notamment :

- Règlement n°09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007, portant cadre de référence de la politique d'endettement public dans les Etats membres de l'UEMOA ;
- de la politique nationale d'endettement et de gestion de la dette publique adoptée en février 2008 et enfin
- De divers textes réglementaires (décrets, arrêtés)

Introduction (suite)

La présente communication qui met l'accent sur les défis majeurs du gestionnaire de la dette dans la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie de dette s'articulera autour des points suivants :

- les différentes étapes de la formulation d'une stratégie de dette ;
- la mise en œuvre et les défis du gestionnaire de la dette

I- Les différentes étapes de la formulation

- **La formulation d'une stratégie de la dette nécessite au préalable une analyse de la viabilité de la dette. Cette analyse est conduite suivant plusieurs étapes pour aboutir à la rédaction d'un document de stratégie.**

Les différentes étapes de la formulation (suite)

Etape 1- Préparation de la base de données de la dette à partir du SYGADE et Debt-Pro

- mise à jour de la base de données de la dette existante en fin de période dans le SYGADE ;
- actualisation des conditions contractuelles des prêts en cours de tirage en fin de période ;
- élaboration du profil des tirages des prêts ayant reçu le quitus du Comité National de la Dette Publique et ceux déjà signés;
- saisie des projections des décaissements des nouveaux prêts et ceux en cours de tirages.

Les différentes étapes de la formulation (suite)

La qualité de la base de données est également tributaire d'une réconciliation périodique des données de la dette avec les bailleurs de fonds.

Les différentes étapes de la formulation (suite)

Étape 2- Projection des données macroéconomiques (à partir de l'Instrument Automatisé de Prévisions)

- une revue des hypothèses ayant soutendues le cadrage macroéconomique sur une période de 3 ans;
- des discussions et formulation des hypothèses de projection sur 20 ans ;
- Des projections des données macroéconomiques sur 20 ans en s'assurant de la cohérence d'ensemble desdites projections

Les différentes étapes de la formulation (suite)

Etape 3- Mise en cohérence des données macroéconomiques et celles de la dette dans DEBT-PRO (logiciel de simulation et d'analyse de la dette)

- Cette mise en cohérence permet de dégager :
- le besoin de financement et d'estimer le profil de la viabilité de la dette sans les nouveaux financements (disponible des prêts en cours de tirage et prêts signés ou en cours de signature) ;
- le besoin de financement résiduel avec l'intégration des nouveaux financements et le profil de la dette.

Pour s'assurer de la qualité des résultats obtenus, il est utile de vérifier la cohérence des calculs et simulations effectuées par le logiciel **DEBT-PRO**

Les différentes étapes de la formulation (suite)

Besoin de financement brut de l'Etat (en milliards de FCFA et en % du PIB)

	2010		2011		2012	
	Estimations		Prévisions		Prévisions	
	milliards de FCFA	% du PIB	milliards de FCFA	% du PIB	milliards de FCFA	% du PIB
Besoin de financement total du TOFE, dont	473,69	11,03%	381,81	8,11%	363,65	7,16%
- <u>Solde budgétaire de base (déficit)[1]</u>	86,30	2,01%	32,45	0,69%	(27,01)	-0,53%
- Amortissement de la dette publique						
	28,78	0,67%	27,46	0,58%	27,46	0,54%
- Dépenses en capital financé sur ressources extérieures	358,60	8,35%	321,90	6,84%	363,20	7,15%

Les différentes étapes de la formulation (suite)

Etape 4- Estimation des conditions de la nouvelle dette et de son profil de décaissement

- **le besoin de financement résiduel ainsi dégagé, après l'intégration des décaissements des financements disponibles, constitue la nouvelle dette à rechercher pour l'année à venir ;**
- **le total des décaissements annuels estimés à partir des prêts en cours de tirages et ceux des prêts déjà signés ou en cours de signature auquel est ajouté le besoin résiduel constituent le plafond annuel d'endettement.**

Les différentes étapes de la formulation (suite)

Besoin d'endettement net de l'Etat (en milliards de FCFA et en pourcentage)

	2010		2011		2012	
	Estimations		Prévisions		Prévisions	
	FCFA	% du PIB	FCFA	% du PIB	FCFA	% du PIB
Besoin de financement brut total	473,69	11,03%	381,81	8,11%	363,65	7,16%
Dons attendus	195,5	6,07%	269	5,70%	305,4	6,01%
- Dons projets	117,9	2,75%	180	3,82%	216,4	4,26%
- Dons programmes	76,9	1,79%	88,2	1,87%	88,2	1,74%
Allègements de dette attendus	0,7	0,02%	0,8	0,02%	0,8	0,02%
Besoin d'endettement net de l'Etat, dont	278,19	6,48%	112,81	2,40%	58,25	1,15%
- Déficit budgétaire de base (hors dons programmes et allègement de dette)	8,70	0,20%	-56,5508	-1,20%	-116,75	-2,28%
- Amortissement de la dette	28,78	0,67%	27,459	0,58%	27,459	0,54%
- Prêts projets	240,7	5,61%	141,9	2,35%	146,8	2,89%

Source : MEF/CNDP

Les différentes étapes de la formulation (suite)

- **sur la base du volume des décaissements par créancier de ces 05 dernières années, il est arrêté la liste des créanciers devant fournir la nouvelle dette ainsi que leur conditions indicatives y relatives ;**
- **une répartition en prêt projet et prêts programme est effectuée**

Les différentes étapes de la formulation (suite)

Tableau indicatif des conditions

Types de créanciers	Part relative en%	Termes indicatifs				
		Taux d'intérêt	Commission/ engagement	Différé	Matu- rité	Élérent don
		En%		Années		En%
Prêts projets	70,4%					
– Multilatéraux concessionnels (IDA/FAD)	51,1%	0,75	0,50	10	40	60,6
– Autres Multilatéraux concessionnels (institutions régionales)	10,7%	1,00	0,0	10	25	45,7
– Bilatéraux concessionnels - Club de Paris	2,6%	1,2	0,50	10	25	43
– Bilatéraux concessionnels - Hors Club de Paris	5,9%	1,50	1,0	7	25	37,1
Prêts programmes	29,6%					
– Multilatéraux concessionnels (IDA/FAD)	25,2%	0,75	0,5	10	40	60,6
– Concours du FM	4,4%	0,5	0,0	5	10	26,1
TOTAL	100%					

Les différentes étapes de la formulation (suite)

Étape 5- Renseignement du Nouveau Cadre de Viabilité de la Dette (ce cadre a été développé par les institutions de Breton Wood)

Afin de dégager le profil définitif de la dette, il est procédé à l'alimentation du CVD avec :

Les différentes étapes de la formulation (suite)

Pour la dette :

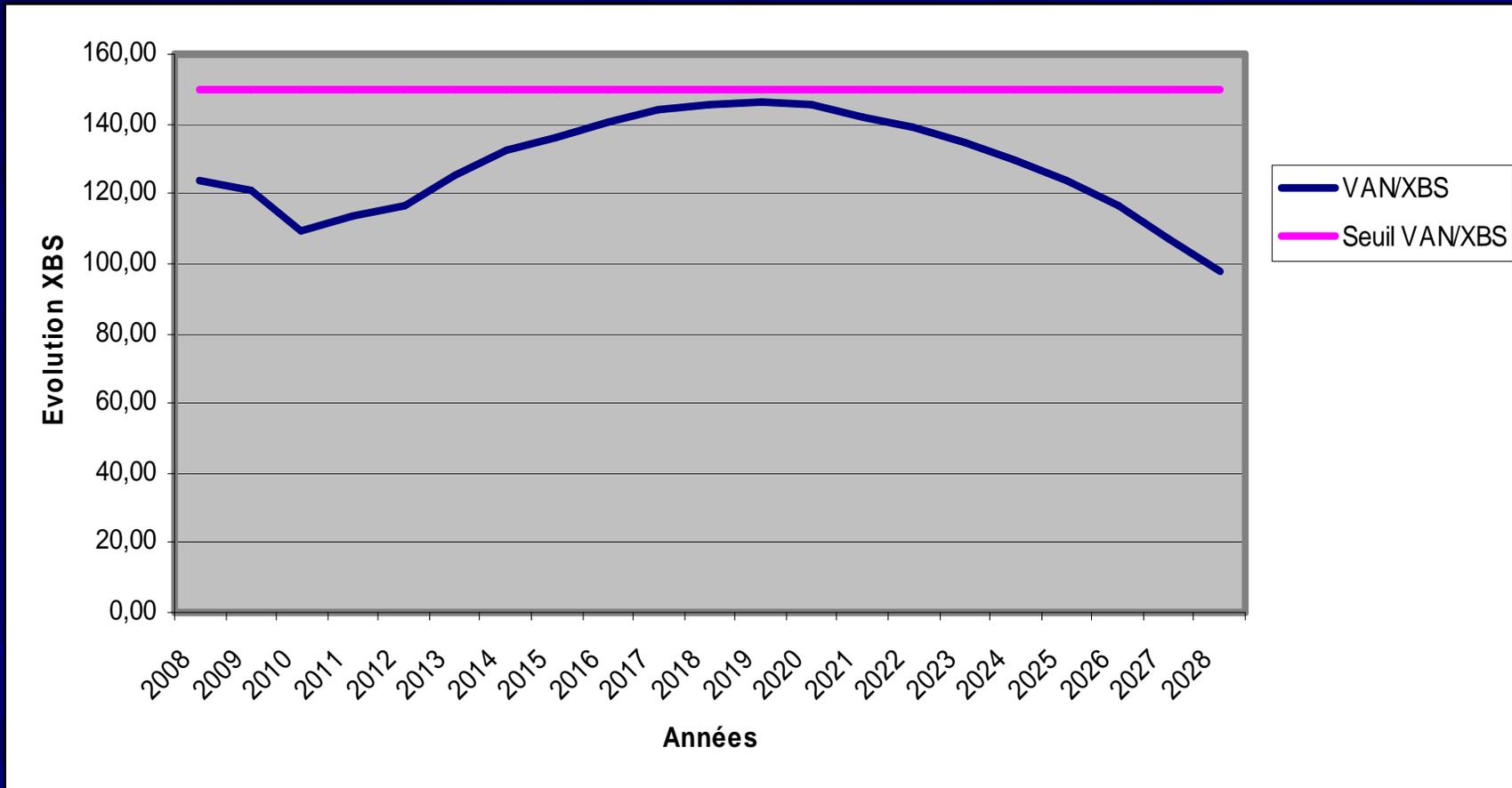
- la moyenne des notes CPIA des trois dernières années qui permet de dégager la norme de viabilité appropriée ;
- les données historiques de la dette ;
- la projection de l'encours de la dette existante de 2008 à 2050 (obtenue à partir du DEBT PRO) ;
- les conditions moyennes indicatives de la nouvelle dette à rechercher;
- la projection du principal et des intérêts de la dette existante (obtenue à partir du DEBT PRO) ;
- la projection des décaissements programmés de la nouvelle dette par année et par créancier.

Les différentes étapes de la formulation (suite)

- **Pour les agrégats macroéconomiques (les mêmes qui ont été introduites dans DEBT PRO):**
- les données historiques et projetées du compte courant ;
- les données historiques et projetées du TOFE ;
- les données historiques et projetées du PIB courants et constants en FCFA et \$US ;
- les taux de change historiques et projetés du \$US.

Ces différentes données permettent de dégager le profil de la viabilité de la dette pour les 20 prochaines années en conformité avec la norme définie par la note CPIA.

Profil de viabilité de la dette extérieure de 2008 à 2028



Il s'agit d'un processus itératif, l'objectif du gestionnaire étant d'assurer la viabilité de la dette à long et moyen terme

Etape 6 : les orientations et recommandations de la stratégie

Le document de stratégie dégage des orientations pour la gestion au cours de l'année considérée. Ainsi, les principales hypothèses sont reprises succinctement sous forme d'actions envisagée dans l'optique de rendre ou de maintenir la viabilité de la dette à moyen et long terme. Ces mesures peuvent concerner :

- le taux de pression fiscale dans l'optique de respecter le critère de convergence y relatif;
- taux de croissance économique nécessaire pour maintenir la viabilité de la dette et réduire sensiblement la pauvreté ;
- l'accroissement sensible des exportations afin de réduire le déficit de la balance commerciale ;
- la mise en œuvre d'action entrant dans le cadre du respect des recommandations de la Déclaration de Paris.

II- La mise en œuvre et les Défis du Gestionnaire

La mise en œuvre et les Défis du Gestionnaire (suite)

L'élaboration d'une bonne stratégie dette n'a d'intérêt que si sa mise en œuvre peut être assurée avec efficacité. A cet effet, le rôle de la structure de coordination de l'endettement dans notre pays dont la présidence est assurée par le ministre en charge des finances est primordial.

Ainsi, dans la mise en œuvre de la stratégie, l'ancrage institutionnel du CNDP permet la mise en commun des informations financières et économiques, avec notamment la présence de la Direction Générale de l'Economie et de la Planification (structure en charge de l'élaboration de l'IAP) et le Budget: mise en cohérence des données de la dette avec les données macroéconomiques, mise en cohérence de la stratégie avec le cadrage budgétaire et le Tableau des Opérations financières de l'Etat.

L'élaboration d'une bonne stratégie dette n'a d'intérêt que si sa mise en œuvre peut être assurée avec efficacité. A cet effet, la coordination de l'endettement et de la gestion de la dette dans notre pays est assurée par le Comité National de la Dette Publique présidé le ministre en charge des finances.

Ainsi, dans la mise en œuvre de la stratégie, l'ancrage institutionnel du CNDP permet la mise en commun des informations financières et économiques, avec notamment la présence de toutes les structures intervenant dans la chaîne de l'endettement et la gestion de la dette. En effet, ce travail est effectué par la Cellule Technique de Stratégie d'endettement qui une équipe composée de membres provenant de toutes les administrations membres du CNDP

La mise en œuvre et les Défis du Gestionnaire (suite)

Cette équipe procède à la mise en cohérence des données de la dette avec les données macroéconomiques, à la mise en cohérence de la stratégie avec le cadrage budgétaire et le Tableau des Opérations financières de l'Etat.

Mise en œuvre des recommandations et mesures préconisée dans la stratégie

Il s'agit notamment des recommandations ayant trait :

- à la diversification de la base d'exportation, afin d'améliorer le dénominateur du ration de VAN/XBS ;
- de la mise en œuvre du plan d'actions CPIA dont le but est d'augmenter la note du pays et partant de réduire la norme du ratio ;
- de l'intensification de la production agricole par sa modernisation

La mise en œuvre et les Défis du Gestionnaire (suite)

Les recommandations formulées dans la stratégie peuvent concerner des domaines où le gestionnaire de la dette n'a pas une grande marge de manœuvre.

- Comment faire respecter le plafond d'endettement dans le contexte d'un pays à faible revenu et dont les besoins pour le financement de son développement sont immenses ? A ce niveau, l'obligation faite à toute structure de soumettre tout nouveau projet d'endettement au CNDP constitue un atout.
- Comment assurer la mobilisation des nouveaux financements selon les termes indicatifs proposés dans la stratégie. En effet, les financements octroyés par les bailleurs de fonds sont « prédéterminés » ou en d'autres termes « rigides ». La marge de manœuvre du pays en matière de mobilisation de nouveaux financements est très étroite en cas de chocs

La mise en œuvre et les Défis du Gestionnaire (suite)

Pour atténuer cette contrainte, certaines actions peuvent contribuer à mieux maîtriser la structuration des nouveaux financements.

- l'élaboration d'un bon plan d'émission de titres publics (obligations et bons) dans l'optique de combler une partie du besoin de financement par de l'emprunt intérieur. Cette solution a une portée limitée au regard de l'étroitesse du marché et le faible niveau de l'épargne intérieure
- la vigilance par rapports à certains financements bilatéraux dont les conditions sont parfois très onéreuses ;

La mise en œuvre et les Défis du Gestionnaire (suite)

- L'utilisation judicieuse du partenariat public privé (PPP) dans le cadre de la réalisation de certaines grosses infrastructures ;
- L'alignement des procédures des bailleurs aux procédures nationales tout en privilégiant les appuis budgétaires aux appuis projet conformément aux recommandations de la déclaration de Paris ;
- La prise en compte du risque dans la recherche de nouveaux financements

La mise en œuvre et les Défis du Gestionnaire (suite)

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de dette est de nos jours un instrument indispensable pour le gestionnaire de la dette pour la conduite d'une politique de dette prudente cohérente qui assure un financement optimal des besoins de l'Etat.

MERCI

FNN