



## Le Bénin en Afrique de l'Ouest:

### Visions, défis et contraintes économiques

Abel GBETOENONMON

Novembre 2013

- Depuis 1990, le Bénin a opté pour le libéralisme économique. 23 ans après, le pays demeure un des plus pauvres de la planète avec un secteur privé embryonnaire et une prééminence du secteur informel.
- L'enjeu majeur de la gouvernance économique du Bénin est de parvenir à une croissance suffisante afin d'engendrer une réduction significative de la pauvreté. Cela se réalise, entre autres, à travers une agriculture plus diversifiée en développant plusieurs filières structurées et en intégrant les transformations agro-industrielles selon l'approche de chaînes de valeurs ajoutées.
- La présente publication résulte des travaux du Cercle de Réflexion Stratégique sur la Vision du Bénin (CRSV) pour l'année 2012. C'est une première synthèse des analyses critiques, prospectives et concertées d'un groupe d'experts pluri-acteurs sur la gouvernance économique du Bénin.

## Introduction

Depuis 1990, le Bénin a opté pour le libéralisme économique. Mais, 23 ans après, le pays demeure un des plus pauvres de la planète avec un secteur privé embryonnaire et une prééminence du secteur informel. L'économie reste largement unijambiste avec une forte concentration des efforts du gouvernement sur la filière coton toujours moribonde.

Depuis 2012, le Bénin a renoué avec une croissance établie à 5,4% selon les statistiques officielles rendues publique par le Ministère de l'Economie et des Finances en mars 2013.<sup>1</sup> Cela fait suite à une décennie au cours de laquelle, la croissance économique a oscillé autour de 4% depuis 2000. La période a été marquée par deux récessions profondes, avec des taux de croissance très bas de 2,9% et 2,6% respectivement en 2005 et 2010. Cette tendance à l'amélioration des performances économiques devrait se maintenir en 2013 et 2014 avec un taux de croissance estimé entre 5% et 5,5%.<sup>2</sup>

A travers divers documents de politique économique, le Bénin se réclame être un pays agricole qui ambitionne, de part sa position géographique, de devenir un «hub régional de négoce et de services à valeur ajoutée»<sup>3</sup>. Pour l'instant, la réalité est encore loin de ces rêves. Les infrastructures de base (énergie, transports, télécommunications, etc.) et les politiques nécessaires pour accompagner la concrétisation de telles ambitions restent encore très embryonnaires et souvent en

parfaite inadéquation par rapport aux ambitions affichées.

Même si le futur désiré tel que décrit dans la vision Bénin Alafia 2025 continue d'être pertinent, les chemins envisagés pour y parvenir méritent une recontextualisation au regard des nouveaux enjeux et défis susceptibles d'influencer durablement la transformation de l'économie. Les multiples crises qui secouent la gouvernance économique mondiale invitent les décideurs politiques et tous les acteurs à des réflexions stratégiques continues sur le rôle de l'Etat et l'utilisation judicieuse des instruments de politique économique.

La gouvernance économique du Bénin met le marché au cœur de la transformation économique. Mais le marché est de plus en plus imparfaitement concurrentiel. Il revient à l'Etat le soin d'anticiper et de corriger les dérives du marché, de veiller au partage équitable des ressources nationales et partant de garantir la justice sociale, sans laquelle aucune société ne saurait être viable en ce début du 3<sup>ème</sup> millénaire.

Cette publication est le fruit d'une analyse critique, prospective et concertée du Cercle de Réflexion sur la gouvernance économique du Bénin (CRSV). Elle est le résultat d'un processus de dialogue d'experts. Le CRSV est un creuset de dialogue, d'analyse prospective et de veille stratégique sur les enjeux et défis de politique économique et sociale au Bénin. Il est constitué d'experts volontaires, désireux d'apporter des contributions citoyennes concertées à l'amélioration de la

gouvernance économique. Il a été initié par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en 2012 dans le cadre de leurs efforts d'accompagner le dialogue politique entre acteurs sur les enjeux de gouvernance économique et d'aider à la mise en synergie des compétences et à la cohérence des politiques.

## 1. La situation de l'économie béninoise sur les dix dernières années

### 1.1 PIB et évolutions économiques des dix dernières années

En 2012, le produit intérieur brut (PIB) du Bénin a connu une croissance établie à 5,4% selon les statistiques officielles rendues publique par le Ministère de l'Economie et des Finances en mars 2013. Ce niveau record de croissance fait suite à une décennie au cours de laquelle la croissance économique a oscillé autour de 4%. La période a été marquée par deux récessions profondes avec des taux de croissance très bas de 2,9% en 2005 et 2,6% en 2010. En raison des réformes entamées par le Bénin, notamment au Port Autonome de Cotonou,

cette tendance à l'amélioration des performances économiques s'est maintenue en 2013 avec un taux de croissance estimé entre 5% et 5,5%.<sup>4</sup> L'enjeu majeur de la gouvernance économique du Bénin est de parvenir à une croissance suffisante afin d'engendrer une réduction significative de la pauvreté. Cela se réalise, entre autres, à travers une agriculture plus diversifiée en développant plusieurs filières structurées et en intégrant les transformations agro-industrielles selon l'approche de chaînes de valeurs ajoutées.

La relance de la croissance économique notée en 2012 s'est traduite au premier semestre de l'année 2013 par un regain d'activités économiques constaté à travers l'indice global du chiffre d'affaires (ICA global), essentiellement porté par le commerce, les services et les industries BTP (bâtiments et travaux publics)<sup>5</sup>. Sur le plan de la stabilisation macroéconomique, la mission du Fonds monétaire international (FMI), lors de la cinquième revue du Programme économique et financier en août 2013, a confirmé le respect par le Bénin des repères convenus par les deux parties.

**Tableau 1: Evolution du PIB réel (en milliards de FCFA) entre 2006 et 2014**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Secteur primaire</b>	390,2	406,8	421,2	431,9	438,0	463,0	489,7	511,7	535,9
<b>Secteur secondaire</b>	143,5	148,4	154,9	159,9	165,3	170,1	177,1	187,0	199,5
<b>Secteur tertiaire</b>	314,9	332,9	356,8	366,2	375,4	383,9	405,7	428,7	453,0

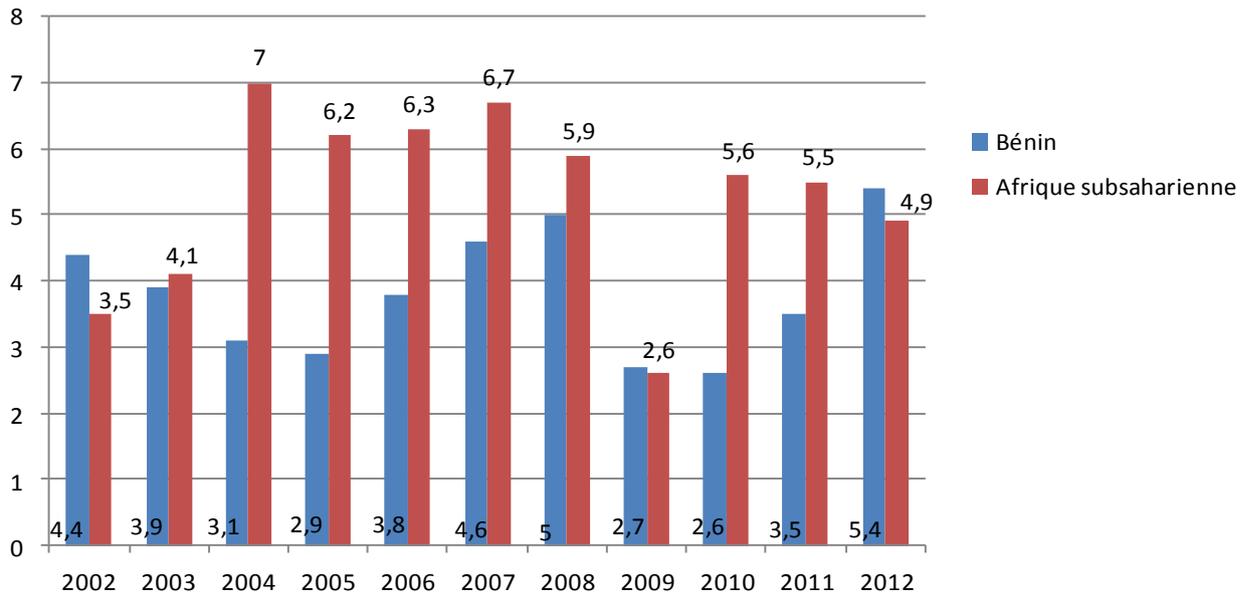


(Suite du Tableau 1)

<b>Services non marchands</b>	107,5	112,5	118,1	123,6	127,6	131,3	137,2	144,2	152,1
<b>Autres</b>	65,7	68,5	71,7	71	75,7	74,6	79,7	83,9	89,1
<b>Total PIB</b>	1021,8	1069,1	1122,7	1152,6	1182,0	1222,9	1289,4	1355,5	1429,6

Source: Bénin/MEF, Tableau de Bord de l'Économie Nationale (TaBEN), mars 2013

**Graphique 1: Evolution du taux de croissance (PIB au prix de 1985) du Bénin de 2002 à 2012**



Source: IMF, World Economic Outlook database

A en croire, la Note de conjoncture du Ministère de l'Économie et des Finances en date de juin 2013, «l'analyse de l'activité économique à travers l'indice global du chiffre d'affaires montre une hausse en variation mensuelle de 6,8% tirée par les secteurs du commerce et des bâtiments et travaux publics (BTP). On note également un rebond de l'activité, avec une intensité moindre, aussi bien en glissement

trimestriel qu'en glissement annuel respectivement de 4,5% et 5,4%. En revanche, l'analyse en critère de convergence indique un repli du niveau d'activité, l'indice s'inscrivant à 89,2 en juin 2013 (en dessous du seuil de 100 qui sépare l'expansion de la contraction d'activité) contre 88,6 le mois précédent».<sup>6</sup>

**Tableau 2: Performances relevées lors de la 5ème revue du programme économique et financier par le FMI**

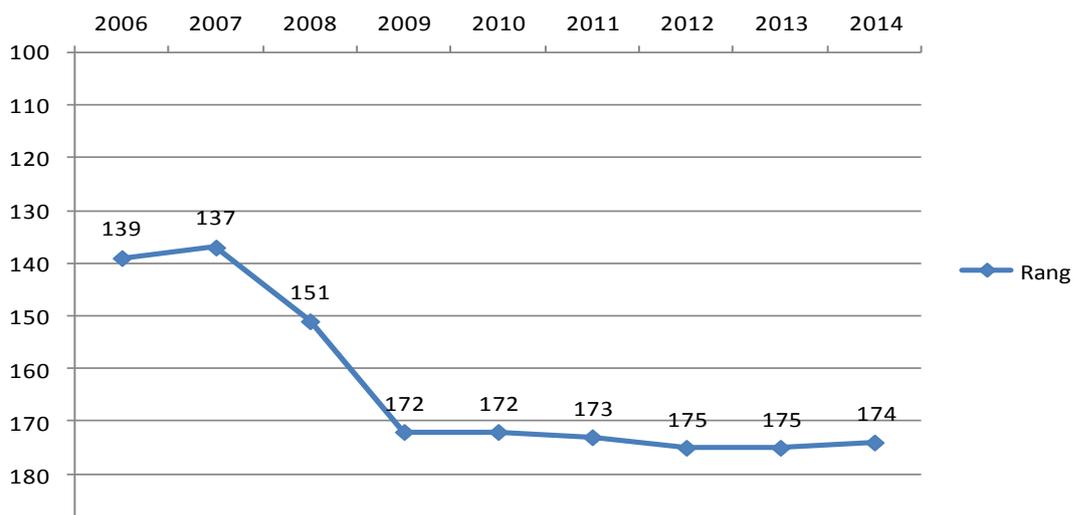
	Objectifs	Réalisation	Observation
<b>A - Critères quantitatifs de réalisation</b>			
Financement intérieur de l'Etat (plafond)	+48,6	+2,9	respecté
Solde primaire de base (plancher)	+21,7	+26,9	respecté
<b>B - Objectifs indicatifs</b>			
Recettes totales	710,0	722,5	respecté
Ordres de paiement en dehors de la chaîne des dépenses	10,6	2,9	respecté
Dépenses sociales prioritaires	134,0	138,0	respecté

Source: CSPEF/MEF, août 2013

Ainsi, en prenant en compte l'indicateur d'appréciation de l'activité économique retenu par le Bénin, on observe sur les douze derniers mois une hausse de 662,1% de l'activité dans les BTP contre un recul de 4,9% de l'industrie dans son ensemble. Sur la même période, les activités dans le commerce ont connu un recul de 23,9%. Pendant ce temps, les services ont enregistré une variation annuelle de 14,3%.

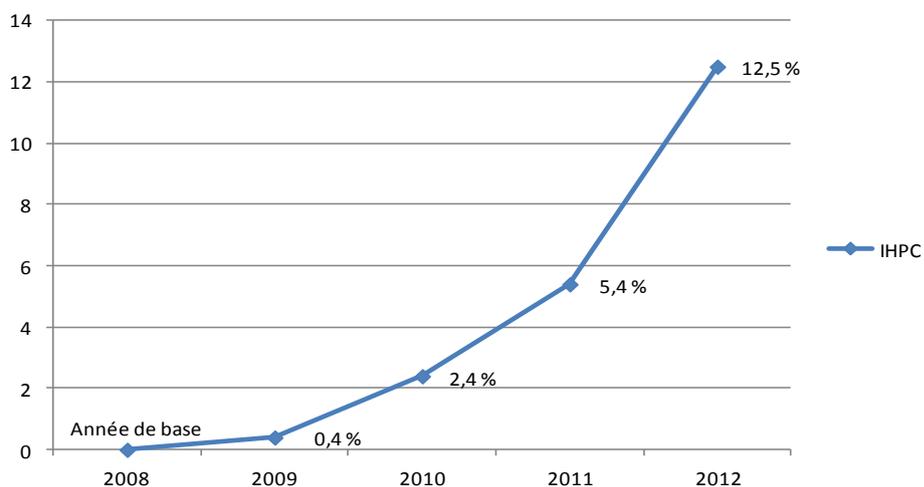
Le climat des affaires est en dégradation continue depuis 2008. Le Bénin a connu pendant plusieurs années successives une baisse dans le classement mondial «Doing Business». De la 137e place en 2008, il a chuté au 173e rang en 2011 et occupe aujourd'hui, en 2012, le 175e rang.<sup>7</sup>

La réforme de l'administration publique attendue depuis 1994, l'atomisation des structures de promotion économique et la multiplicité des ministères sectoriels de tutelle peu coordonnées ralentissent la mise en œuvre effective des réformes. A cela, il faut ajouter le coût élevé des facteurs de production (électricité, télécommunications) et l'insuffisance et la qualité défectueuse des infrastructures, en particulier de transport. Par ailleurs, les entreprises ont des difficultés à accéder de façon sécurisée au foncier et à obtenir des financements bancaires.

**Graphique 2: Position du Bénin dans le ranking "Doing Business", 2006 à 2014**

De 2008 à 2012, le PIB par habitant est resté stable, oscillant autour de 700 dollars US.<sup>9</sup> Pendant ce temps, l'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC), traduisant le coût de la vie, a connu une croissance exponentielle. De 2,4% en 2010,

le taux moyen d'accroissement de l'IHPC est passé successivement à 5,4% en 2011, 12,5% en 2012 et est estimé (en juin 2013) à 14,0%.<sup>10</sup>

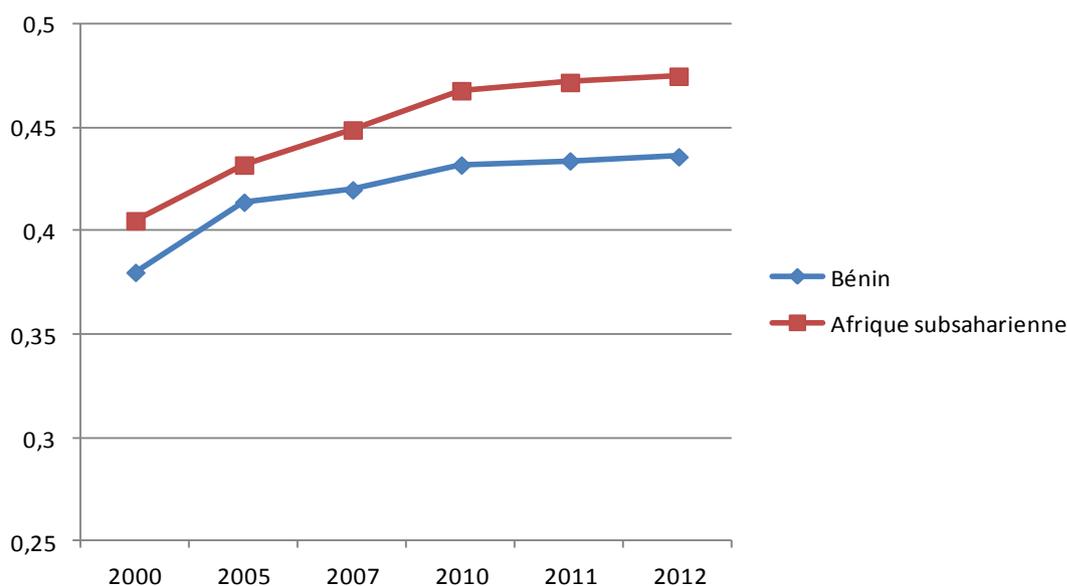
**Graphique 3: Evolution de l'IHPC au Bénin entre 2008 et 2012**

Source: INSAE Bénin, calcul de l'auteur

Au Bénin, la pauvreté reste endémique avec plus de 35% de la population concernée.<sup>11</sup> Le chômage des jeunes reste inquiétant. La lutte contre le commerce illicite des produits pétroliers n'est pas accompagnée de développement d'activités alternatives génératrices de revenus. Pourtant, la mise en valeur des zones humides et la promotion à grande échelle de l'agriculture urbaine et périurbaine restent des portes

de sortie inexploitées. En 2011, l'Indice composite de développement humain (IDH) s'établit à 0.427 au Bénin. Il reste inférieur au niveau moyen de 0.463 atteint en Afrique subsaharienne. En 2011, le Bénin a perdu quatre places dans l'IDH par rapport à 2010, en se classant au 167e rang sur une liste de 187 pays. En 2012, le pays a occupé le 166ème rang sur 186 pays.

**Graphique 4: Evolution de l'IDH au Bénin, de 2000 à 2012**



Globalement, l'année 2012 au Bénin s'est caractérisée par une légère amélioration des indicateurs de performance macroéconomique, selon des statistiques officielles.<sup>12</sup> Paradoxalement, ces performances affichées par les statistiques contrastent avec la morosité économique dénoncée par les acteurs du secteur privé et la politique de resserrement des dépenses publiques que continue d'imposer le FMI et la Banque mondiale. L'amélioration observée en 2012 a besoin d'être confirmée et consolidée en 2013.

**Tableau 3: Evolution du taux d'investissement global (en % du PIB)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux d'investissement global	20,7	18,2	20,6	20,8	20,7	21,4	20,9	20,7	19,6	19,0	18,4

Source: Bénin/MEF/TABEN, mars 2013

## 1.2 Investissement et financement du développement

Le financement du développement au Bénin provient de plusieurs sources : l'épargne intérieure, l'aide publique au développement (APD), le financement bancaire, l'investissement direct étranger, les structures de financement décentralisées et les financements innovants.

Au Bénin, l'épargne intérieure est très faible du fait de la faiblesse des revenus et des contraintes structurelles à sa collecte et à sa mobilisation. Avec l'augmentation continue du coût de la vie et des revenus stables sur les dix dernières années, on assiste à un accroissement de la part de la consommation dans l'affectation des ressources au détriment de l'épargne.

La faiblesse du taux d'épargne justifie la faiblesse des taux d'investissements productifs aussi bien publics que privés. En effet, le taux d'investissement sur la même période est de 17,2% en moyenne dont 6,0% pour l'investissement public. De 2004 à 2013, le taux d'investissement (investissement global y compris sur

ressources extérieures rapportées au PIB) tourne autour de 20% et s'établit à 19% en 2013.<sup>13</sup> Lorsqu'on extrait les investissements sur ressources extérieures, les taux moyens d'investissement publics et privés tournent respectivement autour de 4,5% et 7,5%.

Bien que relativement modeste, l'aide publique au développement (APD) contribue dans une large mesure aux investissements sociaux.

Mais au plan mondial, cette source de financement est tendanciellement en déclin depuis la décennie 90 du fait de son orientation vers les pays de l'Europe orientale et centrale, de la réforme de l'aide qui fait désormais de l'APD un substitut parfait aux investissements directs étrangers (IDE).

L'investissement direct étranger est la forme privilégiée de financement du développement. Sa mobilisation dépend de la capacité du pays à capter ses flux, c'est-à-dire son attractivité. L'attractivité du Bénin aux flux d'IDE est également faible. Cette situation s'explique en partie par l'environnement des affaires et le faible niveau de compétitivité de l'économie.

Les acteurs du secteur privé sont faiblement organisés en associations ou interprofessions. Les Institutions Consulaires, représentatives du secteur privé, notamment la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (relancée en 2014 avec l'élection d'un nouveau bureau après une léthargie de plus de cinq ans), la Chambre Nationale d'Agriculture et la Chambre Nationale des Métiers, n'ont pas encore atteint un niveau efficient d'organisation leur permettant de porter convenablement les intérêts vitaux du secteur privé dans son ensemble, et de servir de catalyseur pour la mobilisation des investissements étrangers.

Les entreprises de transformation et de service sont confrontées à plusieurs problèmes de compétitivité:

(i) des lacunes dans la gestion de la qualité des produits/services et dans le respect des normes. Ce qui limite l'accès de leurs produits aux marchés nationaux, régionaux ou internationaux; (ii) un faible niveau de qualification de leur mains d'œuvre; (iii) des difficultés à définir leurs besoins mais aussi souvent à identifier et contacter des prestataires de services, des fournisseurs d'équipements ainsi que des clients et marchés; (iv) un accès limité et difficile aux financements de leurs investissements et fonctionnement; (v) une étroitesse de l'assiette fiscale qui augmente la charge fiscale des entreprises formelles et les harcèlements fiscaux; (vi) une faiblesse des structures de représentation de ces entreprises qui offrent peu de services à leurs membres et dont la capacité de

négociation avec l'administration est limitée.

A ces contraintes à la compétitivité du secteur productif s'ajoute le manque de ressources humaines qualifiées adaptées aux besoins des entreprises. Le Bénin souffre d'un déficit dans le domaine de la formation continue correspondant aux besoins en compétences du secteur privé.

Les structures de financement décentralisées sont majoritairement orientées vers l'informel et les microprojets, qui ne disposent pas des garanties nécessaires pour accéder au système bancaire. La microfinance a pris de l'importance au cours des dernières années du fait de la forte implication du gouvernement à travers le «*Programme de microcrédits aux plus pauvres*» (MCP).

Pour améliorer le cadre et les instruments de financement du développement, il conviendrait à l'avenir: (i) d'approfondir les chantiers de financements innovants en procédant à leur spécialisation; (ii) de procéder aux réformes du système bancaire avec une spécialisation plus prononcée (agriculture, industrie, habitat, artisanat, agro-industrie et exportation); (iii) d'encourager la création de marchés et systèmes financiers inclusifs; (iv) de procéder des réformes touchant la politique et les instruments monétaires et le régime de change.

La monnaie doit être réorientée pour être au service de la transformation structurelle de l'économie par sa diversification productive et une spécialisation non

extravertie. Le financement des investissements porteurs de développement demeure une problématique de la réforme monétaire et demande que l'on procède à l'adoption d'une architecture financière plus adaptée aux besoins de développement de l'économie. Le système financier dans son fonctionnement actuel exclut de son champ la plus grande part des actifs: les produits offerts ne concernent qu'une partie du marché potentiel mettant à l'écart les producteurs ruraux, l'informel, les populations pauvres, etc.

La problématique de la gouvernance monétaire sous-jacente à ces réformes doit intégrer la participation des citoyens, porter une attention sur le développement du secteur privé dans toutes ses dimensions pour assurer l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et le développement humain. Une nouvelle architecture financière doit s'édifier pour servir de support au développement. Elle doit pouvoir donner des réponses appropriées aux questionnements ci-après:

- Quelle stratégie et politique pour l'utilisation optimale des avantages de l'Union monétaire ?
- Quelle architecture financière et politique monétaire pourrait dans le contexte actuel assurer le financement de l'activité économique, les investissements productifs du plus grand nombre des actifs ?
- L'ancrage actuel du FCFA est-il favorable au développement de la zone ? Quelles

leçons pourrait-on tirer des autres expériences ?

- Quelle stratégie pour la création d'un secteur financier inclusif, c'est-à-dire accessible à tous ?
- N'est-il pas pertinent de réinventer la stratégie de financement des investissements ?

S'agissant du régime monétaire et de change, on peut explorer plusieurs schémas alternatifs: (i) le maintien de l'ancrage à l'Euro avec une flexibilité de change; (ii) l'ancrage à l'Euro avec une convertibilité de marché et une flexibilité ajustable de change; (iii) la déconnexion de l'Euro et l'émission de monnaie régionale dans le cadre élargi de la CEDEAO (Eco) ou à l'échelle continentale dans le cadre de l'Union Africaine.

En conclusion, le financement du développement ne serait adapté et intégral, capable de générer des ressources nécessaires à la croissance et aux transformations économiques que s'il s'appuie sur une gouvernance économique crédible, un cadre monétaire et un marché financier non extraverti, soutenu par une monnaie propre régionale ou continentale. Cette mutation de politique monétaire, nécessaire à une transformation structurelle de l'économie, exige une amélioration continue de la gouvernance avec le renforcement des capacités nationales et régionales de gestion des politiques économiques.

## 2. Le contexte de la politique économique au Bénin

### 2.1 Aperçu général

Le processus de transformation de l'économie du Bénin reste confronté à plusieurs faiblesses et contraintes structurelles. Les faiblesses et contraintes relevées par les experts du CRSV sont notamment: (i) l'essoufflement du potentiel de production, (ii) la faible diversification de la structure productive: la croissance est tirée à plus de 60% par les recettes d'exportation du coton qui sont en déclin depuis la première moitié de la décennie, (iii) la faiblesse des taux d'investissement public et privé, (iv) l'intégration insuffisante des secteurs agricole et industriel: l'intégration insuffisante de l'agriculture et de l'industrie avec pour corollaire l'absence d'articulation entre zones rurales et zones urbaines n'est pas de nature à permettre l'émergence d'effets d'entraînement de l'agriculture vers l'industrie. Il en résulte un cloisonnement de l'agriculture et de l'industrie du fait des capacités limitées de l'agro-industrie, (v) une faible productivité

de l'agriculture largement dominée par des technologies traditionnelles peu productives: le programme de relance du secteur agricole peine à trouver le juste milieu entre la modernisation des exploitations agricoles défendue par les organisations paysannes et la promotion de l'agro-business cheval de bataille du secteur privé soutenu par le gouvernement, (vi) l'insuffisance des infrastructures économiques et coûts élevés des facteurs de production, (vii) le ralentissement de l'activité de transit le long du corridor du Bénin et une chute des activités de réexportation vers le Nigéria, (viii) le double déficit structurel des finances publiques et de la balance des paiements et la lenteur des réformes structurelles, (ix) les déséquilibres du marché de travail dominé par l'emploi informel et un sous-emploi prépondérant, (x) la persistance de la pauvreté et l'aggravation des inégalités socio-économiques, (xi) le faible développement du secteur privé avec une prééminence du secteur informel, (xii) la faible capacité de l'Etat à produire des biens publics collectifs,

**Tableau 4: Matrice de diagnostic stratégique de l'économie béninoise**

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stabilité politique</li> <li>▪ Maîtrise des prix</li> <li>▪ Stabilité du taux de change</li> <li>▪ Niveau d'endettement extérieur faible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Appareil productif insuffisamment intégré</li> <li>▪ Insuffisance et faible qualité des facteurs de production et des infrastructures de soutien à la croissance</li> <li>▪ Faible niveau de capital humain</li> <li>▪ Grande vulnérabilité aux chocs exogènes</li> <li>▪ Niveau insuffisant des investissements</li> <li>▪ Porosité des frontières</li> </ul>



(Suite du Tableau 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prépondérance du secteur informel</li> <li>▪ Exportations non diversifiées</li> </ul>
<b>Opportunités</b>	<b>Menaces</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Position géographique du Bénin</li> <li>▪ Existence de niches fiscales (prépondérance du secteur informel et ressources importantes à dégager à travers la lutte contre la fraude et la corruption)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entrée en vigueur de l'Accord de partenariat économique</li> <li>▪ Entrée en vigueur du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO</li> </ul>

Source: Note d'orientations économiques du Budget général de l'Etat, gestion 2013, pp. 7-8

(xii) la faible capacité de l'Etat à développer des stratégies consensuelles de développement économique et l'absence de dialogue sur les enjeux de politique économique avec pour corollaire l'incapacité de l'Etat à enclencher des réformes institutionnelles favorable à la croissance, à développer des stratégies consensuelles de nature à promouvoir le changement sociétal.

Le défi central de transformation économique au Bénin est la question de comment on peut corriger les faiblesses et lever les contraintes structurelles à l'accélération de la croissance. La mise en œuvre des réformes se heurte à l'absence de consensus politique, à la fronde sociale, à la rigidité de la structure de l'économie et à la détermination des acteurs à conserver des supposées «avantages acquis». L'information, le renforcement des capacités et le dialogue sur les enjeux et défis de politique économique et sociale apparaissent comme des outils essentiels d'efficacité de la gouvernance économique.

Dans le secteur agricole, les fruits n'ont pas encore porté la promesse des fleurs. Malgré les investissements importants du gouvernement et la forte campagne médiatique qui accompagne les actions

dans la filière coton, l'impact réel sur les performances économiques et la réduction de la pauvreté reste mitigé.

A ce niveau, le défi majeur reste l'amélioration de la gouvernance du secteur et la diversification des investissements sur l'ensemble des treize filières prioritaires retenues dans le Programme stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA).<sup>14</sup> La mise en place d'un cadre institutionnel multi-acteurs constituerait un pas qualitatif majeur pour l'amélioration de la gouvernance du secteur agricole.

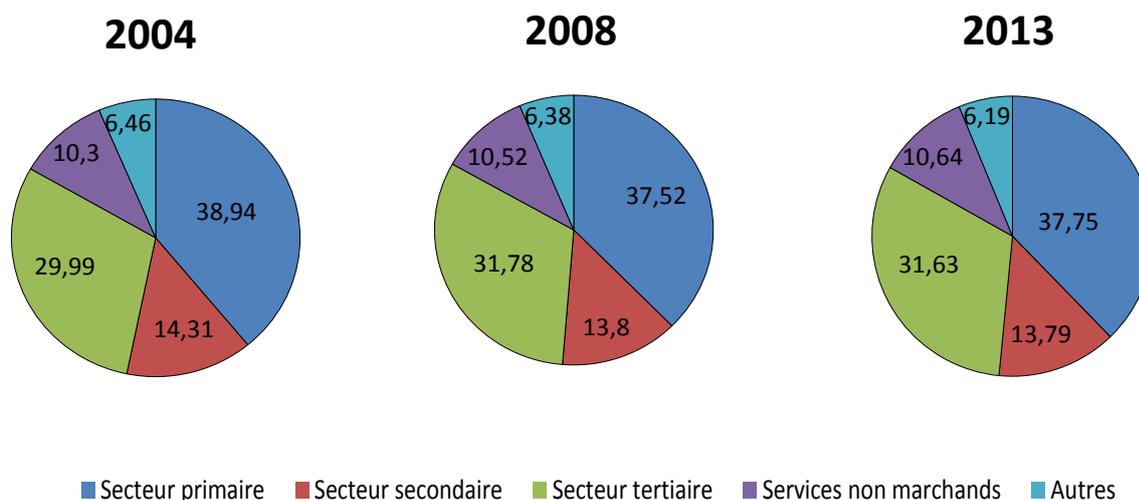
## 2.2 Structure de l'économie et contribution des secteurs

La structure de l'économie béninoise est caractérisée par un secteur primaire où les activités agricoles sont marquées par une faible productivité. Ce secteur contribue autour de 37% du PIB et occupe 48% de la population active. Le secteur secondaire demeure embryonnaire de par sa faible contribution au PIB (moins de 14%) et sa contribution à l'emploi (16%). L'industrie manufacturière très embryonnaire n'a qu'un apport marginal. Elle est encore loin d'être un des leviers de la croissance pro-pauvre, tel que souhaité. Quant au secteur tertiaire, il est caractérisé par une prépondérance des activités spéculatives

voire informelles. Le secteur tertiaire (y compris les services non marchands et autres) contribue à environ 49% du PIB et est dominé par le commerce et le transport.

La structure de l'économie béninoise est restée rigide et n'a guère évolué au cours des dix dernières années.

Graphique 5: Evolution de la contribution des secteurs au PIB réel (en %)



Source: MEF Bénin

### 2.3 La dépendance fiscale

A l'exception de l'année 2012, on a assisté depuis 2009 à une nette tendance à la décélération des recettes fiscales. Cette tendance est beaucoup plus nette au niveau des recettes de porte. Ces recettes douanières représentent plus de 55% des recettes fiscales.

Les recettes douanières sont elles-mêmes fortement dépendantes des activités de réexportation (entre 53% et plus de 58% sur la période 2006 à 2010). La nécessité d'améliorer le niveau des recettes fiscales intérieures tout en allégeant les charges

fiscales des entreprises demeure un défi de politique économique.

L'augmentation des recettes fiscales et l'amélioration de la compétitivité du Port Autonome de Cotonou attendues des différentes réformes portuaires restent pour l'instant une ambition non encore concrétisée. La politique budgétaire mise en œuvre reste prudente et conforme aux objectifs retenus dans le cadre du programme conclu avec le FMI, au titre de la Facilité élargie de crédit, approuvé le 14 juin 2010. Pour 2012, le déficit budgétaire global est prévu à 0.2% du PIB. Les recettes fiscales devraient légèrement progresser

pour atteindre 16.3% du PIB. Pour le FMI et la Banque mondiale, le Bénin doit poursuivre les efforts en matière de consolidation budgétaire et fiscale et de réformes structurelles, pour parvenir à une

croissance économique accélérée à plus de 7%, nécessaire pour la réduction de la pauvreté dans un contexte de croissance démographique rapide.

**Tableau 5: Evolution des recettes fiscales, de 2000 à 2011**

(en %)	2000-2002	2003-2005	2006-2008	2009-2011
<b>Recettes fiscales</b>	<b>11,9</b>	<b>4,8</b>	<b>14,0</b>	<b>2,8</b>
<b>Recettes de la douane</b>	<b>9,7</b>	<b>4,8</b>	<b>14,2</b>	<b>-0,1</b>
Taxe sur valeur ajoutée	3,3	3,1	14,1	-2,7
Droit de douane	23,5	0,1	16,3	-2,4
<b>Recettes des impôts</b>	<b>14,7</b>	<b>4,7</b>	<b>13,7</b>	<b>5,9</b>
Impôt sur les revenus non salariaux	12,6	4,0	12,1	-0,3
Impôt sur salaires	14,3	6,3	10,8	4,2
Taxes sur biens et services	16,2	7,9	14,1	10,7

Source: DGID, DGDDI et calcul des auteurs

#### **2.4 La dépendance monétaire**

La zone franc qui lie les anciennes colonies à la politique monétaire de la France à travers un régime de change fixe a créé plusieurs défis pour la politique économique du Bénin.

Le franc CFA, fixé par rapport au franc français (et depuis 2002 à l'Euro), est la monnaie de deux communautés économiques en Afrique de l'Ouest et en

Afrique Centrale, à savoir de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), dont fait partie le Bénin, et de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Depuis son introduction en 1945 dans les colonies africaines suite aux accords de Bretton Woods, les arrangements monétaires et fiscaux entre les pays membres et son ancien colon ont passés par plusieurs réformes et ré-négociations. Cependant, ce régime monétaire reste marqué par l'esprit

paternaliste de l'époque coloniale et par une émancipation insuffisante des pays africains en termes de leurs politiques économiques.

Les principes-cadres de la coopération monétaire entre la France et les membres de ces deux communautés monétaires stipulent un système de change fixe et la libre convertibilité entre les deux monnaies, la libre circulation des capitaux et la gestion des réserves monétaires par le Ministère de l'Économie et des Finances français à travers les deux banques centrales régionales (la BCEAO pour l'Afrique de l'Ouest et la BEAC pour l'Afrique Centrale).

En réduisant les risques liés aux exportations et importations, un cours de change stable favorise les échanges commerciaux de la région concernée. Effectivement, le régime FCFA a aidé à assurer une relative stabilité monétaire dans la région. Cette stabilité peut être vue comme principale atout de l'arrangement FCFA, aussi parce qu'elle rend la région plus attractive en termes d'investissement.

De l'autre côté, ce régime monétaire fixé par rapport à l'Euro pousse à une surévaluation de la monnaie ouest africaine, ce qui rend les exports des produits bruts moins compétitifs sur le marché mondial. Ceci est d'importance primordiale pour le Bénin, tenant compte du fait que ses exports sont largement constitués de produits agricoles.

Toutefois, le problème majeur lié à son adhérence au FCFA relève du domaine de la politique du développement. Etant membre

de la zone franc, le Bénin a dénoncé à une politique monétaire indépendante: dans un régime de taux de change fixe et de libre circulation des capitaux, la politique monétaire n'est plus disponible aux leaders nationaux comme outil économique. Cependant, le levier monétaire est très important pour stimuler l'économie nationale et inciter le développement. Le régime FCFA, tel qu'il existe aujourd'hui, prive le Bénin d'une politique monétaire propre et donc d'un moyen crucial pour une politique de développement efficace et adaptée.

Le régime FCFA reste controversé. La comparaison entre la performance économique des pays de la zone CFA et les pays non-CFA de la région partageant les mêmes caractéristiques économiques de base (dépendance des exports d'un nombre réduit de produits bruts, faible niveau d'industrialisation etc.) est peu prometteuse: à part de l'inflation, tous les indicateurs économiques se sont détériorés dans les pays de la zone franc depuis les années 1980.<sup>15</sup>

## **2.5 Commerce et balance commerciale**

La balance commerciale, aussi bien régionale qu'internationale, est structurellement déficitaire. Le taux de couverture des importations par les exportations est d'environ 35%, expression d'une faible capacité d'exploitation des opportunités offertes par les marchés régionaux (300 millions de consommateurs) et internationaux. Le pays n'est pas encore à saisir convenablement les opportunités découlant des concessions préférentielles

offertes à travers certaines initiatives, comme l'initiative Tout Sauf les Armes avec l'Union Européenne, l'African Growth and Security Act (AGOA) avec les Etats-Unis d'Amérique et l'accès en franchises de droit des Pays les moins avancés (PMA) sur les marchés des pays développés, obtenu dans le cadre des négociations du cycle de Doha.

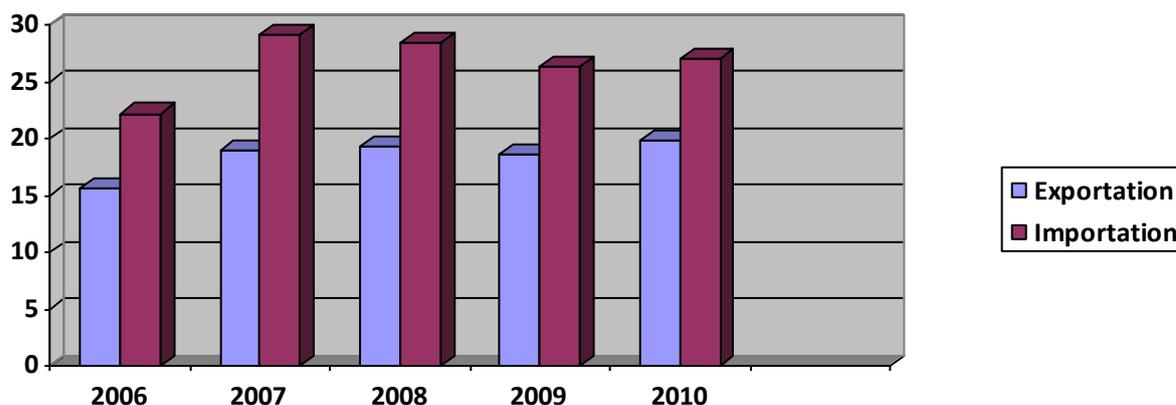
Les exportations se caractérisent par une faible diversification. Il s'agit essentiellement de trois groupes de produits de base: (i) de coton, graine de coton, comestible (noix de cajou) et d'autres produits de l'agriculture et de la foresterie (ananas, manioc, tabac, bois), (ii) les huiles végétales (soja, huile de palme, huile de coprah) et (iii) des poissons et crustacés.

Les importations sont en nette croissance depuis une dizaine d'années et sont constituées pour l'essentiel par des biens

de consommation finale pour une valeur atteignant près de 800 milliards de FCFA en 2010. Les principaux produits importés sont le riz, les produits laitiers, la viande de volaille congelée, l'huile comestible, le sucre, les conserves de tomates, les boissons alcoolisées, les vins, tabacs et cigarettes. Les importations concernent également les pneumatiques, les tissus et confessions, les friperies et les véhicules.

Le ratio exportations/PIB a évolué en dents de scie sur la période. En ce qui concerne le ratio importations/PIB, il a enregistré une croissance dans une tendance baissière après le pic de 2007. En général, les données montrent que les importations croissent plus vite que les exportations avec en moyenne 7 points d'écart.<sup>16</sup> Dans ces conditions, l'économie béninoise est caractérisée par une balance commerciale structurellement déficitaire.

**Graphique 4: Evolution comparée des exportations et des importations de 2006 à 2010**



Source : MEF Bénin

## 2.6 La dépendance de l'énergie

L'une des préalables à la transformation structurelle durable de l'économie béninoise est la maîtrise de l'énergie et la diminution de son coût, notamment pour les entreprises industrielles. En dépit de la volonté proclamée par les différents gouvernements qui se sont succédés à la tête du pays, la politique énergétique mise en œuvre jusque là et les investissements réalisés dans ce cadre n'ont pas permis d'inverser la tendance.

Depuis la fin des années 90, le Bénin était confronté à une crise énergétique dont la manifestation visible est le délestage de longue durée. La Société Béninoise de l'Énergie Électrique (SBEE) se voit dans l'obligation de pratiquer des rationnements quantitatifs ou délestage. Le pays ne dispose pas encore d'une autonomie énergétique capable de corriger les insuffisances de la Communauté électrique du Bénin (CEB), son principal fournisseur auprès duquel elle achète une grande partie de son énergie.

La vulnérabilité du Bénin en matière d'énergie électrique se traduit par un déficit cyclique des puissances disponibles dues aux défaillances de l'offre d'énergie électrique au niveau sous-régional. La faible capacité interne de production, les faibles performances techniques et financières des entreprises du secteur, le taux de perte d'énergie relativement élevé sur le réseau électrique national, variant entre 15% et 20%, sont autant de difficultés que le Bénin rencontre au niveau du secteur.

En matière d'énergie, la solution durable ne peut être que communautaire. Les pays de l'Afrique de l'Ouest doivent tourner le dos aux politiques unilatérales en matière d'investissement dans le secteur énergétique, pour asseoir une approche complémentaire et communautaire.

*«Dans la perspective d'une croissance économique soutenue, la demande en énergie électrique d'ici 2015 est estimée à 300 mégawatts contre une capacité d'approvisionnement actuelle d'environ 200 mégawatts.»<sup>17</sup>* Le Bénin doit pouvoir compenser un déficit énergétique de 100 mégawatts s'il aspire réellement à un développement durable. Malgré ces progrès plus ou moins notoires, d'importants défis restent à être relevés afin de réduire le déficit énergétique du Bénin.

Le rapport de 2011 du Conseil d'analyse économique (CAE) de la Présidence de la République sur la problématique du secteur d'électricité au Bénin constate: *«L'analyse du bilan énergétique du Bénin montre que la biomasse reste la forme d'énergie la plus consommée. L'analyse des évolutions par type d'énergie fait apparaître une forte croissance des énergies commerciales (12,2% pour les produits pétroliers et environ 10,4% pour l'électricité). Le pétrole vient devant en termes de croissance; mais cette statistique ne révèle pas le fait que sur les dernières années, le taux de croissance de la consommation d'électricité est supérieur à celui du pétrole, respectivement 8,51% et 6,64% pour l'électricité et le pétrole. Ceci dénote de la forte pénétration*

*de l'électricité dans les comportements de consommation d'énergie. Cette évolution s'explique aussi notamment par un accroissement plus rapide de la population urbaine (4,6% l'an contre 1,7% en milieu rural) dû en grande partie à un important exode rural. L'augmentation du revenu par tête d'environ 3% l'an a favorisé aussi les changements de comportements vers une préférence plus accrue des sources modernes d'énergie.»<sup>18</sup>*

Ces résultats suggèrent que le Bénin s'engage dans une stratégie de développement de nouvelles sources d'énergie, y compris les énergies renouvelables et faire en sorte qu'une partie des fruits de la croissance soit affectée à l'électrification rurale.

## **2.7 La situation démographique**

Avec une fécondité qui avoisine 41,2% en 2002 et un taux de croissance naturel de 3,0%, la population du Bénin, qui était de 6.769.914 habitants en 2002, pourrait s'élever à 9.012.163 habitants en 2012 et à 12.794.155 habitants en 2025. Cette évolution de la population induit une triple disparité, la première étant de nature intergénérationnelle, la seconde entre hommes et femmes et la troisième entre milieu (urbain/rural) et entre régions. En 2012, 27% de la population avait entre 5 ans et 14 ans, 48,1% entre 15 ans et 49 ans dont 49% était des femmes.<sup>19</sup>

La densité de la population passera de 78 habitants au kilomètre carré (hab./km<sup>2</sup>) en 2012 à 112 hab./km<sup>2</sup> en 2025. Cette évolution démographique engendre une

forte urbanisation, préoccupante compte tenu du taux d'accroissement de la population urbaine au Bénin. En 2025, plus de la moitié de la population béninoise vivra dans les villes. La population urbaine, qui était de 39% en 2002, pourrait s'élever à 45,8% en 2012 puis à 56,2% en 2025.<sup>20</sup>

Ce dépeuplement des campagnes au profit des villes qui ne repose sur aucun développement économique, est de nature à engendrer l'émergence de fortes concentrations de populations urbaines contrôlées par des métropoles régionales, que sont: (i) au Sud, l'agglomération Sèmè-Kpodji-Cotonou-Godomey-Abomey-Calavi-Ouidah contrôlée par Cotonou, (ii) à l'Est, l'agglomération Porto-Novo-Adjarra-Akpro-Misséré-té-Avrankou-Dangbo contrôlée par Porto-Novo, (iii) au Centre, l'agglomération Agbangnizoun-Abomey-Bohicon-Djidja-Zogbodomey-Zakpota contrôlée par Bohicon et (iv) au Nord, l'agglomération de Parakou et ses périphéries.

L'enjeu majeur est de faire de ces espaces économiques des pôles de compétitivité.

Le Bénin aura des zones à fortes densités et à urbanisation galopante, des régions moyennement peuplées et des zones faiblement peuplées. Bien que constituant un atout important pour le développement, cette évolution de la population et la structuration spatiale qui en découle induisent plusieurs défis et enjeux majeurs de développement, à savoir:

- Accroissement de la demande sociale: éducation, santé, assainissement;



- Accroissement de la demande d'énergie et d'eau potable;
- Croissance de la demande d'infrastructures matérielles (transport, irrigation, infrastructures éducatives et de santé, etc.) et immatérielles (communication, information et connaissances);
- Croissance de la demande alimentaire et de la pression sur les terres agricoles avec pour conséquence la fragilisation de la sécurité alimentaire voire l'insécurité alimentaire, la dépendance alimentaire et la famine (si des efforts conséquents ne sont pas fait pour booster la production);
- Accroissement des besoins de protection sociale et de sécurité publique.

Dans ce cadre émergent des espaces intermédiaires entre le local, le national et la sous-région. La région et le fait régional deviennent le chaînon nécessaire pour articuler l'urbain, le rural et l'espace communautaire sous-régional.

### **2.8 Défi démographique, éducation et développement**

Le double défi venant de la croissance populaire et de l'urbanisation impose une transformation radicale de l'économie béninoise. Fondée sur la maîtrise de l'énergie et la levée des contraintes à l'industrialisation, cette transformation passe par une politique ambitieuse et

volontariste d'éducation/formation avec des standards communautaires de formation et des cursus et contenus d'enseignement en adéquation avec les projections de développement en Afrique de l'Ouest.

Au Bénin, la réussite des transformations économiques nécessite un effort continu et soutenu d'éducation et de formation sur au moins deux générations afin de pouvoir infléchir fondamentalement les lourdes tendances comportementales qui constituent des contraintes majeures à la transformation économique. Dans le même temps, un tel investissement d'au moins vingt ans dans l'éducation et la formation offrirait à la Nation voire à la région les ressources humaines de qualité dont elles ont cruellement besoin, renforcerait et améliorerait la recherche et l'innovation technologique, réduirait substantiellement les recours à la main d'œuvre et à l'expertise extérieures et contribuerait à l'amélioration continue de la compétitivité des entreprises.

Les réformes et investissements dans l'éducation sont les catalyseurs nécessaires pour l'établissement d'une cohérence optimale entre la dynamique culturelle d'un pays et le processus de transformation de son économie.

L'éducation au sens global, y compris l'enseignement et la formation, constitue donc le principal vecteur des changements comportementaux et sociaux nécessaires pour favoriser l'industrialisation et la transformation qualitative de l'économie dans un environnement international

compétitif, où la quête permanente de l'excellence devient une condition sine qua non de progrès et d'efficacité du développement. Le rôle de la presse et des médias en général est capital pour l'accompagnement efficace d'une telle dynamique de changement.

Si tant est vrai que certains environnements sociologiques et comportements culturels sont plus favorables au développement que d'autres, il est nécessaire que l'éducation et la formation soient mises à contribution pour y arriver. Et cela s'inscrit dans la durée.

### **2.9 Le changement climatique**

Les perturbations découlant du changement climatique affectent et affecteront durablement les modes de production et le profil du développement. Notre climat dépend aussi bien de l'activité solaire à travers la quantité d'énergie rayonnée que de la teneur en gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Les concentrations de ces gaz, notamment le carbone, le dioxyde de carbone et l'oxyde nitreux, pour ne citer que ceux-là, se sont accrues depuis l'avènement de la révolution industrielle du fait de l'activité industrielle, en particulier de l'utilisation de combustibles fossiles.

Le réchauffement du climat planétaire que l'on observe depuis 1750 est désormais un processus irréversible.

En Afrique, selon les prévisions, on s'attend à:

- Une réduction de près de 40 à 60% des ressources en eau des grands bassins hydrologiques du Niger, du Tchad et du Sénégal;
- Une baisse de la production agricole, car 95% de l'agriculture africaine est d'essence pluviale avec pour corollaire la détérioration de la sécurité alimentaire;
- Une hausse du niveau moyen des mers en Afrique d'environ 50cm au cours des cent prochaines années;
- Une incidence accrue de la sécheresse, des inondations côtières qui pourraient affecter 80 millions de personnes en Afrique;
- Un accroissement du taux d'extinction de certaines espèces animales menacées;
- Une accélération du processus de désertification des zones arides qui pourrait également affecter environ 70% des populations africaines;
- Une vulnérabilité accrue de la plupart des écosystèmes forestiers déjà rendus fragiles par des pratiques et technologies agricoles inadéquates; et
- Un réchauffement climatique plus important avoisinant 3°C à 4°C avec pour conséquence des pertes pour l'agriculture céréalière avoisinant 2% à 4% du PIB de la CEDEAO.

Pour l'instant, les politiques préconisées ne sont pas en adéquation avec les défis et enjeux véritables de développement dans un contexte de variabilité climatique et des écosystèmes naturels.

Ce modèle de développement fondé sur le recours aux énergies fossiles qui hypothèque le patrimoine naturel mondial et met en péril l'avenir de l'espèce humaine à long terme ne pourrait plus être toléré longtemps, une adaptation de ce modèle à cette contrainte s'impose. Car c'est une responsabilité morale et un impératif d'équité et de justice sociale de léguer aux générations futures une planète propre comme nous l'avons reçue de nos ancêtres. Ainsi, il est impérieux de mettre en place des stratégies et mesures de politique publique permettant:

- La lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère;
- La préservation de la biodiversité et la gestion des écosystèmes et des ressources;
- L'épanouissement de tous les êtres humains par l'accès à une meilleure qualité de vie;
- La cohésion sociale et la solidarité entre générations;
- Le recours aux modes de consommation et de production responsables.

### ***2.10 Le contexte économique sous-régional et global***

Le Bénin attend de ces initiatives d'intégration régionale et de coopération l'élargissement de son espace de manœuvre au plan économique et politique, la réalisation d'économie d'échelle, le développement des échanges

commerciaux ainsi que la garantie de la paix et de la sécurité collective. Toutefois, une série de questionnements mérite des réflexions approfondies: l'insertion du Bénin dans ces différents processus, permet-elle de réduire des coûts unitaires de production grâce aux économies d'échelle? Quel rôle optimal le Bénin peut se donner dans la dynamique de l'intégration régionale? De quelles relations commerciales a besoin le Bénin au cours des dix prochaines années? Comment utiliser efficacement les relations internationales dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies au niveau du pays?

L'économie béninoise est encore très mal intégrée dans les grands ensembles économiques régionaux et dans le marché international. En effet, les principaux indicateurs montrent une faible exploitation des opportunités offertes par les cadres de normalisation et de réglementation résultant de son appartenance à différents processus d'intégration et de coopération régionales et internationales.

Au plan économique, la balance commerciale, aussi bien régionale qu'internationale, est structurellement déficitaire. Le taux de couverture des importations par les exportations est d'environ 35%, expression d'une faible capacité d'exploitation des opportunités offertes par le marché régional (300 millions de consommateurs) et internationaux malgré des concessions préférentielles offertes par certaines

initiatives, comme par exemple l'initiative «Tout Sauf les Armes» avec l'Union Européenne et AGOA avec les Etats-Unis d'Amérique.

Au plan politique, le Bénin a une faible visibilité dans les instances et institutions régionales et internationales. On note une faible présence des Béninois dans les grandes instances et institutions régionales et internationales (CEDEAO, UEMOA, UA). Ceci est le résultat d'une absence de politique de promotion des cadres béninois au plan régional et international. Plusieurs facteurs justifient cette situation: un effritement de la qualité des cadres béninois en lien avec les errements des réformes du système éducatif, le faible poids économique du pays et enfin l'inertie de la diplomatie.

Au plan technologique, l'insuffisance et le caractère parfois inadapté des infrastructures de transport et de communication (routes, chemins de fer, transports maritimes et aériens) frappent. Le chemin de fer, géré par l'Organisation Commune Bénin Niger des Chemins de Fer et des Transports (OCBN) et qui devrait constituer le principal moyen de desserte des pays de l'hinterland, notamment du Niger, est confronté à des nombreuses difficultés: vétusté des infrastructures, insuffisance et mauvaise qualité du matériel roulant, etc. Les déterminants de cette faible insertion dans l'économie régionale et internationale sont nombreux et variés.

Le Port Autonome de Cotonou est implanté dans une zone urbaine limitant son accessibilité et ses possibilités d'extension.

Le volume du trafic est limité en raison de l'absence de dragage et d'entretien du chenal d'accès au port et du bassin portuaire, d'insécurité, de disponibilité d'espace, de la dégradation des quais, de la faible capacité du port à recevoir des navires de plus de 2000 EVP, tandis que la norme standard internationale est de 10 000 EVP. Le linéaire de quai est insuffisant pour l'accostage simultané de navires. Le tirant d'eau à la passe d'entrée ne permet pas le débarquement à quai de navires de grandes tailles (RORO et VRAQUIERS) occasionnant des transbordements de marchandises à destination du Bénin à Rotterdam puis à Abidjan avec tous les risques d'avarie ou de pertes de conteneurs. Le port ne dispose que de 8 postes à quai pour les opérations commerciales dont 4 postes de 155m chacun, 2 postes conventionnels de 180m, un poste conteneur de 220m et un poste roulier.

Les stratégies de cartellisation des sociétés multinationales du domaine des services portuaires sont à la concentration d'activités, c'est-à-dire la formation de cartels pour contrôler entièrement une route maritime et non un port. Cette cartellisation est structurée autour de quelques exploitants dominants de terminaux et une kyrielle de petites sociétés sur les franges concurrentielles restantes du marché. Ces acteurs dominants luttent pour le contrôle de toutes les infrastructures, modifient les termes de la concurrence, au détriment des acteurs nationaux.

Mises en service en 1965, les infrastructures actuelles du Port Autonome de Cotonou et la gestion de l'enceinte portuaire et du corridor Bénin sont loin de s'inscrire dans la dynamique du futur économique rêvé, à travers l'Agenda pour un Bénin émergent. Avec ces capacités limitées, un faible volume du trafic, le Port Autonome de Cotonou ne peut offrir qu'une gamme de services limités et peu diversifiés. Sujet perpétuellement à la congestion, les coûts de la logistique ne peuvent qu'être élevés en termes d'immobilisation des navires et du temps de séjour à quai en dépit des efforts d'équipement et de modernisation des sociétés manutentionnaires. Ces efforts sont d'ailleurs annulés par le sous équipement des transports terrestres et ferroviaires, les barrages le long du corridor béninois et autres pratiques qui réduisent les gains de modernisation de la logistique.

La mise en place de l'union douanière de l'UEMOA et de son TEC a un impact mitigé sur l'économie béninoise comme en témoignent les conclusions majeures de l'étude d'évaluation de cette réforme.<sup>21</sup> Mais elle présente à court terme de sérieuses menaces sur les recettes fiscales et l'emploi. Il est recommandé que l'Etat s'engage dans un véritable processus de transition fiscale en vue de sortir de la forte dépendance de ses ressources vis-à-vis des recettes de porte. L'Etat doit promouvoir des alternatives crédibles aux activités de réexportation qui constituent une source de vulnérabilité pour l'économie béninoise. La mise en œuvre du TEC CEDEAO offre l'opportunité de sortir de cette activité.

L'Etat doit donc profiter de cette étape de l'édification du marché communautaire ouest-africain pour s'engager dans la production de biens et services destinés notamment au marché nigérian, à travers l'opérationnalisation cohérente des politiques sectorielles (agricole, industrielle, artisanale). Le développement des filières retenues dans le cadre du Programme stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA) s'impose.

Le contexte économique régional, c'est aussi les menaces sécuritaires (Boko Haram, AQMI) et les dysfonctionnements résultant des ratés des transitions démocratiques. Il en résulte un environnement régional peu sécurisé et peu rassurant pour l'expansion économique et social de certains pays comme le Bénin, dont les activités économiques tentent d'exploiter les atouts de la position géographique.

Cependant, la faible insertion de l'économie béninoise dans le marché régional et international résulte pour l'essentiel de la faiblesse de la base productive du pays. L'ensemble des secteurs productifs, notamment l'agriculture, l'industrie et les services peinent, non seulement à diversifier leur offre, mais aussi à atteindre un niveau critique et régulier de production. Les productions agricoles exportables sur le marché international connaissent depuis quelques années une tendance baissière très inquiétante. Certaines, comme la filière ananas, peinent à respecter des normes qui leur permettraient de conquérir de nouveaux marchés sur le plan international. Pendant

ce temps, la traditionnelle filière d'exportation, qu'est celui du coton, traverse depuis plusieurs années une crise de gouvernance nuisible à sa performance.

Les atouts dont dispose le Bénin et susceptibles de favoriser son insertion dans le marché régional et international sont de plusieurs ordres. Deux méritent d'être mentionnés:

- a. Le premier concerne la position géographique du Bénin aux confluences de plusieurs courants commerciaux régionaux (desserte des pays voisins et connexion avec l'Afrique Centrale). La présence d'une façade maritime lui confère la possibilité de servir de point de rupture de charge aux pays de l'hinterland. De même, sa position géographique permet de développer des échanges commerciaux fondés soit sur des avantages comparatifs avec les pays sahéliens, soit sur l'exploitation des rentes d'opportunité (Nigéria).
- b. Le second atout porte sur les marges de progrès encore possibles dans tous les secteurs d'activités au regard du niveau actuel de productivité et des rendements agricoles et industriels. Il est potentiellement possible d'augmenter et de diversifier de façon significative les produits agricoles et industriels destinés à l'exportation tant sur le marché régional qu'international.

### **3. Les programmes de politique économique au Bénin**

#### ***3.1 De la Conférence nationale aux PAS***

A la Conférence nationale en février 1990, le Bénin a souverainement fait l'option d'un système libéral fondé sur le marché et la propriété privée. Il s'est engagé à repenser son développement en l'orientant vers un développement endogène, autocentré et à visage humain.<sup>22</sup> En dépit de cet engagement, le pays a amorcé une dérive dans sa mise en œuvre avec les Programmes d'ajustement structurel (PAS) avec pour fondement un ultralibéralisme, dont les conséquences économiques et sociales ont été catastrophiques. Le recentrage des programmes d'ajustement structurel des années 90 vers les stratégies de croissance pour la réduction de la pauvreté n'a rien changé au contenu. Ce projet de société inspiré des accords d'ajustement structurel, avec pour fondement les PAS et les Stratégies de la Réduction de la Pauvreté (SCRPs), est en écart avec le projet originel de développement issu de la Conférence nationale. Il est impulsé de l'extérieur. Malgré l'existence d'un cadre institutionnel participatif des acteurs, ce projet de développement économique manque d'appropriation, de transparence et de responsabilisation des acteurs. La problématique de son endogénéité et de la participation citoyenne à sa formulation comme au contrôle de sa mise en œuvre est entièrement posée comme préalable à son succès.

### 3.2 Les NLTPS et le Bénin Alafia 2025

La vision Alafia, retenue par le Bénin pour l'horizon 2025, à l'issu d'un exercice national de planification stratégique conduite par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), est formulée comme suit: *«Le Bénin est en 2025, un pays-phare, bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social»*.<sup>23</sup> Cette vision qui n'a pas connu d'opérationnalisation formelle, est loin de combler toutes les attentes. Depuis son adoption en catimini par le gouvernement, les indicateurs économiques qu'affiche le Bénin sont très loin des objectifs de performance associés à sa trajectoire dans le temps. La croissance économique attendue pour réduire la pauvreté en 2010 par Alafia est de 7% tandis que ce taux n'est que de 2,7% en 2010. L'agriculture demeure à ce jour peu diversifiée, dominée par l'informel avec une technologie traditionnelle peu moderne. L'industrie, encore embryonnaire, demeure sans noyau structurant.

### 3.3 De «l'Agenda pour un Bénin nouveau» à «l'Agenda pour un Bénin émergent»

Venant du projet de société du Chef de l'Etat, dans cet agenda il s'agira de *«tirer tout le bénéfice possible de la situation de trait d'union du Bénin dans la sous-région, de l'histoire des aspirations et des capacités des béninois et agir avec détermination, en vue de l'avènement d'une société où hommes, femmes et enfants vivent heureux et en paix dans une Nation véritablement démocratique, unie et solidaire, dirigée par*

*un gouvernement crédible qui assure un vrai développement économique, social et culturel se fondant largement sur une coopération active avec les pays et les peuples voisins, et acquérant ainsi une visibilité de partenaire reconnu dans l'œuvre de progrès des nations du monde.»*<sup>24</sup>

On peut s'interroger sur la pertinence du contenu de ce projet pour fonder une vision de transformation économique au Bénin. Cela a peut-être justifié son évolution vers l'Agenda pour un Bénin émergent, face aux réalités de la gestion d'Etat.

L'Agenda pour un Bénin émergent propose comme vision pour l'économie béninoise de faire du Bénin à l'horizon 2025 *«un hub régional de services à valeur ajoutée»*<sup>25</sup>. Cette orientation économique est déclinée en axes stratégiques de développement qui sont les Objectifs stratégiques de développement (OSD) pour la période 2006 à 2011.

Dans son contenu, cette vision de développement ne manque pas de pertinence au regard de la position géographique du pays, mais il existe de nombreuses contraintes à sa mise en œuvre, à savoir: (i) l'étroitesse de la façade maritime du pays ne permettant pas la densification des infrastructures portuaires et (ii) le faible développement des infrastructures de base et services connexes.

## 4. Les défis majeurs de la politique économique

### 4.1 Le déclin de la productivité

Ces dix dernières années, la productivité globale des facteurs a baissé tendanciellement à un rythme moyen d'environ 0,5%, indiquant ainsi une perte importante d'efficience de l'économie béninoise.<sup>26</sup>

L'essoufflement de l'appareil productif et la présence de déséquilibres structurels dus à l'imperfection des marchés, dont notamment le marché du travail, est à l'origine de la faible croissance potentielle observée de l'économie béninoise. L'une des contraintes majeures à la création de la richesse au Bénin est le déclin de la productivité globale des facteurs, entraînant ainsi une érosion de l'efficience globale de l'économie.

Trois jeux de facteurs sont responsables de la perte d'efficience et de l'essoufflement de l'économie béninoise: il s'agit du déficit technologique, de l'insuffisance des capacités de production, de la faiblesse des taux d'activité de la main d'œuvre et du capital humain.

Les contraintes structurelles au plein emploi au Bénin renvoient ainsi à plusieurs facteurs, à savoir: (i) le retard technologique, (ii) le déficit en capacités de production et l'obsolescence de celles qui existent, (iii) la faiblesse des taux d'activité de la main d'œuvre, (iv) le sous-emploi structurel, (v) l'insuffisance du capital humain et (vi) l'insuffisance de la masse horaire travaillée.

A ces contraintes, il convient d'ajouter la fragilité et la précarité des secteurs vecteurs de la croissance potentielle que sont l'agriculture et le tertiaire avec la dominance de l'informel.

### 4.2 Les incohérences des politiques macroéconomiques

Au Bénin, les politiques macroéconomiques de stabilisation mises en œuvre sont inadéquates pour juguler les crises et rendre l'économie moins vulnérable aux chocs exogènes. La gouvernance économique du pays n'arrive pas à relever les principaux défis de développement et lever les contraintes structurelles qui handicapent l'accélération de la croissance. Elle ne permet pas d'apparier les objectifs de court terme de stabilisation macroéconomique avec ceux de long terme liés à l'accélération de la croissance, nécessaire pour l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement. Or, il existe une kyrielle d'instruments de politiques macroéconomiques alternatives qui va au-delà de la question non moins triviale de gestion des déficits, de l'inflation et de la monnaie. On en égrène quelques unes qui peuvent servir d'éclairage au recentrage actuel des politiques de développement. Il s'agit par exemple des:

- Politiques actives d'investissement et de promotion d'un environnement favorable à l'investissement;
- Politiques actives d'accès à l'éducation;
- Politiques de promotion de l'innovation et de diffusion des connaissances;

- Politiques d'infrastructures et d'offre de biens et services publics;
- Politiques industrielles (promotion et ciblage des secteurs sources d'externalités positives);
- Politiques spatiales et de réseautage des zones à fort potentiel de développement;
- Politiques de formation professionnelle;
- Politiques de redistribution des fruits de la croissance;
- Politiques institutionnelles (réforme de l'Etat, gouvernance, capacité de l'Etat à créer un contexte institutionnel favorable à la croissance).

Le problème de l'économie béninoise est aussi un problème de pertinence et de cohérence des politiques publiques. Cette situation découle en partie de l'appartenance du pays à plusieurs organisations d'intégration régionale et du manque de coordination intersectorielle au niveau national.

La cohérence des politiques publiques est perçue comme un enjeu majeur de transformation économique en Afrique de l'Ouest. Les pays et les institutions régionales (CEDEAO et UEMOA) disposent d'une multitude d'instruments de politique économique très faiblement mis en cohérence. Les incohérences et les contradictions de politique économique les

plus nuisibles à la transformation économique globale des pays de la région concernent des instruments de politiques commerciales et fiscales. Il est nécessaire d'intégrer la politique industrielle et la politique commerciale dans la politique globale de développement de la CEDEAO, avec des déclinaisons harmonisées au niveau des pays.

A titre d'exemple, le document de politique industrielle commune de l'UEMOA souligne que *«l'abaissement des taux des droits d'entrée sur les importations en provenance des pays tiers a un impact considérable sur le secteur industriel. Dans ce cadre, pour faciliter un ajustement progressif des systèmes de production des entreprises particulièrement menacées et atténuer l'impact de fluctuations soudaines des cours mondiaux, notamment sur les produits agricoles et agro-industriels dont les prix sont particulièrement volatiles, des mécanismes temporaires (Taxe Dégressive de Protection -TDP - et Taxe Conjoncturelle à l'Importation -TCI - ) ont été prévus. [...] Aussi, la suppression des barrières non tarifaires, le bon fonctionnement des règles de concurrence, la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et le droit d'établissement sont-ils des conditions indispensables pour rendre effectif le marché commun de l'UEMOA»*.<sup>27</sup>

La plupart des constats faits par les deux organisations d'intégration régionale (CEDEAO et UEMOA) à travers leurs documents de politiques sectorielles ont en partie leurs réponses dans une politique commerciale commune et cohérente à

l'échelle de la CEDEAO. Les différentiels de compétitivité entre les produits locaux et les produits importés, ainsi que les soutiens et subventions dont bénéficient certains produits importés, sont sources de concurrence parfois déloyale que les instruments de politiques commerciales communes et nationales devraient corriger.

Au Bénin, comme dans la plupart des pays de la région, les importations de volailles ont décimé les industries avicoles naissantes. La faiblesse de la protection apportée par le TEC de l'UEMOA a favorisé les importations de poulets et de morceaux de poulets congelés provenant principalement d'Europe et du Brésil. L'importance de la différence de mesures de politiques commerciales concernant la volaille et les viandes en général, entre le Nigéria et le Bénin, nourrit une part importante des activités de réexportation voire de transit frauduleux entre les deux pays.

Bien que l'huile soit considérée comme un produit stratégique par la CEDEAO, les industries d'huile de la région, notamment celles du Bénin, sont fortement concurrencées par des huiles importées en provenance d'Asie qui bénéficient de la faiblesse de la protection appliquée aux frontières. Dans un contexte de forte croissance de la demande, une politique commerciale cohérente est nécessaire pour favoriser le développement de la production d'huile et promouvoir les échanges régionaux.

En dépit de la mise en place d'une cinquième bande tarifaire au taux de 35%

(pour le tarif extérieur commun de la CEDEAO en cours de finalisation), l'agro-industrie et plusieurs produits manufacturiers sont et restent potentiellement exposés à une forte concurrence voire déloyale des importations en provenance notamment d'Europe et d'Asie. L'harmonisation des règles de concurrence et des règles d'origine au sein de l'Afrique de l'Ouest constitue également un impératif de mise en cohérence de la politique commerciale avec les politiques sectorielles agricole et industrielle.

Le Tarif extérieur commun de l'UEMOA, sur lequel se base le TEC de la CEDEAO (mis à part la cinquième bande) comporte ainsi de nombreuses incohérences par rapport aux objectifs des politiques sectorielles agricoles et industrielles. De telles incohérences s'expliquent notamment par: le contexte de l'adoption du TEC (période d'ajustement structurel et de libéralisation imposée par les institutions de Bretton Woods), la faible participation des ministères techniques concernés et des acteurs privés et l'absence de politique sectorielle commune au moment de son élaboration.

L'instrument de politique commerciale que constitue le TEC de l'UEMOA a ainsi été mis en place en alignant les pays dont les niveaux de protection étaient les plus élevés sur les pays les plus ouverts. De plus, le processus de son adoption a été très peu participatif, avec un leadership incontesté des départements des finances et du commerce et le manque de concertation

avec les départements sectoriels, le secteur privé, la société civile et les organisations paysannes et de producteurs.

Bien que le contexte d'élaboration du TEC CEDEAO soit différent (plusieurs politiques sectorielles communautaires, tels que l'ECOWAP pour la politique agricole, l'ECOWEP pour la politique environnementale et la PICA0 pour la politique industrielle existant déjà), la méthodologie de négociations ligne par ligne et de conciliation des intérêts divergents entre les Etats ne permet de s'assurer que le travail de re-catégorisation prenne en compte ce que les Etats ont convenu dans d'autres documents de politique économique déjà adoptés.

Il est aujourd'hui indispensable pour des pays comme le Bénin de mettre en place ou d'activer en lien avec la région des mécanismes institutionnels qui traitent de la cohérence des politiques publiques sectorielles et transversales. L'organisation d'études d'impact au niveau régional et par pays pourrait faciliter certains ajustements, permettant d'améliorer la cohérence des différentes politiques communautaires. Un pays comme le Bénin, dont l'économie dépend en partie des différences tarifaires avec son voisin le Nigéria, doit conduire dans les meilleurs délais un processus de réflexion stratégique concertée (avec la participation de tous les acteurs) pour entrevoir les réformes alternatives et compensatoires à mettre en œuvre si le TEC CEDEAO était mise en œuvre.

Les besoins de cohérence des politiques nécessaires à l'industrialisation en Afrique de l'Ouest se trouvent à quatre niveaux:

- Cohérence politique industrielle nationale et politique industrielle régionale;
- Cohérence entre politique industrielle et autre politique publique dont la politique commerciale mais aussi la politique agricole (synergies entre les deux politiques sectorielles);
- Cohérence entre politiques industrielles nationales, régionales et négociations APE et OMC;
- Harmonisation des processus UEMOA/CEDEAO et en particulier la question du risque de doublon PIC/PICA0.

Outre la cohérence des politiques commerciales avec la politique industrielle commune, les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA doivent assurer l'harmonisation de leurs processus de mise en œuvre de politique économique et une meilleure coordination régionale.

L'existence de deux politiques régionales d'industrialisation (PIC et PICA0), chacune avec son mécanisme propre de mise en œuvre, présente des risques de doublon et d'inefficacité pour les Etats et la région. L'idéal est de disposer à terme d'une seule organisation régionale en Afrique de l'Ouest. Bien que sur plusieurs chantiers (mise en place du TEC de la CEDEAO,

négociations d'APE), les deux commissions travaillent conjointement, la concomitance de deux processus d'intégration régionale est une source majeure de duplication et d'incohérence. La superposition institutionnelle en Afrique de l'Ouest entraîne une superposition de politiques commerciales et sectorielles. Ceci augmente les coûts et la complexité de gestion de politiques sectorielles pour les Etats membres à la fois de la CEDEAO et de l'UEMOA. Les mesures de coordination entre les institutions, telles que la mise en place d'un secrétariat technique conjoint, et les efforts d'harmonisation à travers des travaux conjoints sont encore loin de donner les résultats escomptés.

Outre la mise en synergie des deux processus d'industrialisation au niveau régional, les commissions de l'UEMOA et de la CEDEAO et les Etats doivent œuvrer à l'harmonisation de plusieurs instruments complémentaires aux politiques industrielles tels que: la fiscalité intérieure (TVA et droit d'accise), les valeurs de référence, les mesures de sauvegarde et les mécanismes de plainte judiciaire. Dans le cadre des négociations commerciales bilatérales et multilatérales, les deux commissions doivent non seulement harmoniser les positions de négociations mais, surtout, travailler à avoir des mandats conjoints des Chefs d'Etat (comme c'est le cas des négociations d'APE).

## 5. Vision et vocation économiques pour le Bénin

Le futur n'est pas prédéterminé, c'est un espace ouvert d'émergence des possibles.

Tout système économique et social est fondamentalement et irrémédiablement ancré dans le devenir, il porte l'empreinte de la causalité et de la flèche du temps<sup>28</sup>; le devenir est son essence, c'est-à-dire sa seule substantialité. Cette irréversibilité du temps et la nécessité de réduire les incertitudes, en se donnant dès à présent une destination rêvée pour le futur, un choix préféré parmi l'ensemble des futurs possibles, fonde comme corollaire la nécessité d'une vision prospective.

L'évolution du trafic pour les dix prochaines années avec les tendances démographique et d'urbanisation en Afrique de l'Ouest pour l'horizon 2030 rend caduque la plupart des infrastructures actuelles du pays. Si l'ambition d'être «*un hub régional de services à valeur ajoutée*» devrait être une réalité, il convient dès à présent de travailler à la modernisation et à la densification des infrastructures. Des routes inter-Etats performantes et un réseau ferroviaire couvrant l'ensemble du pays et connecté avec les autres réseaux ferroviaires de la région: une ambition dont le cadre idéal d'opérationnalisation reste la région.

### 5.1 Bénin Alafia et les ambitions Bénin hub régional de service

La vision Bénin Alafia est celle qui a connu un processus formel d'élaboration rigoureux, inclusif et participatif. Mais elle

n'a pas connu un réel début d'opérationnalisation et de mise en œuvre conséquente.

Les Études Nationales de Perspectives à Long Terme (NLTPS), conduites de 1996 à 2000, présentent les aspirations des béninois sur vingt cinq (25) ans, ainsi que les objectifs stratégiques à poursuivre pour les réaliser. Mais hélas, il n'y a pas eu de processus formel d'opérationnalisation de la vision Alafia quand bien même nombre de politiques, de plans stratégiques font référence aux NLTPS. Mais ils n'indiquent jamais l'objectif stratégique visé et le niveau de valeurs (quantitatives et qualitatives) ciblées.

Les orientations stratégiques de développement (OSD) trouvent leur filiation dans la vision Bénin Alafia 2025. Bien qu'elle reste pertinente, il n'existe aucun repère quantitatif ou qualitatif qui justifie et légitime cette filiation. La déclinaison de la vision Bénin Alafia 2025 en orientations et stratégies de développement est un chantier ouvert, qui mérite d'être revisité d'abord à la lumière des performances de l'économie au cours des dix dernières années, puis du nouveau contexte de l'économie mondiale, ainsi que des tendances lourdes de l'économie. Cet exercice pourrait aider à une compréhension partagée et une internalisation de la vision Alafia par tous les acteurs du développement au Bénin. Cette vision vulgarisée, avec des modes opératoires claires de déclinaison en stratégies, politiques et programmes sectoriels, pourra combler le vide existant

et servir enfin de support aux politiques de développement. La contextualisation de Bénin Alafia 2025, dans sa dimension de transformation de l'économie et de la société, au-delà des buts élevés auxquels aspirent fondamentalement les béninois, aura en partage deux exigences: (i) la vocation naturelle du Bénin, de pays devant aller chercher ses ressources hors de ses frontières et (ii) les principes et les piliers économiques qui fondent la vision de développement endogène à visage humain de la Conférence nationale.

Pays à économie dominée par l'agriculture et l'informel, le Bénin est aussi de part sa position géographique la façade maritime des pays de l'hinterland et un trait d'union entre l'UEMOA et la locomotive de la CEDEAO qu'est son géant voisin le Nigéria. Ce sous-espace marchand dispose d'un énorme potentiel agricole, qui en fait le grenier de la CEDEAO et le premier pôle commercial régional en Afrique de l'Ouest.

Au-delà des dotations en facteurs (main d'œuvre, capital physique, terres agricoles etc.), cette position privilégiée confère à l'économie béninoise une double vocation, celle de pays agricole et également de services, appelé à jouir des externalités régionales (c'est-à-dire les effets de débordement des économies du sous-espace marchand Est) que lui confère sa position géographique. Toute vision de développement du Bénin, pour être réaliste, doit pouvoir articuler ces trois dimensions en une unité dialectique. C'est pourquoi ce développement tout en étant endogène doit être également régionalisé.

## Conclusion

En 2014, le Bénin se trouve face à des nombreux défis économiques. Plusieurs stratégies, comme la stratégie Bénin Alafia 2025, la Stratégie pour un Bénin émergent et la Stratégie pour un Bénin nouveaux, coexistent et ne sont souvent pas concordantes. Il est donc important d'aboutir au premier lieu à une priorisation en ce qui concerne la politique du développement et de mettre en relief les buts essentiels de la politique économique afin de canaliser tous efforts et les diriger dans le même sens.

Résultant des discussions et des analyses effectués dans le cadre du CRSV, nous avons identifié cinq axes qui nous semblent clés dans le processus de déblocage de la croissance économique et pour l'impulsion d'un développement durable au Bénin:

### 1) Le déficit de l'éducation

Premièrement, le déficit au niveau de l'éducation doit être résolu. La problématique de l'éducation est clé dans le développement du Bénin, vu que la force humaine représente le capital le plus important du pays. C'est à travers la maximisation de son capital humain que le Bénin peut devenir un vrai «*hub régional des services à valeur ajoutée*» et se profiler comme pays de main d'œuvre de qualité dans la sous-région. Néanmoins, au Bénin, le taux d'alphabétisation des adultes reste très faible, autour de 42%.<sup>29</sup> Malgré la suscription aux OMD, le taux ne s'accroît que lentement. En tenant compte de la forte croissance démographique qui

accompagne le développement du pays, les efforts doivent être maintenus, non seulement au niveau de l'alphabétisation des adultes mais également au niveau de la scolarisation des enfants. Malgré des efforts fructueux en termes d'inscription des enfants à l'école primaire durant ces dernières années, la qualité de l'enseignement n'est souvent pas satisfaisante.<sup>30</sup>

### 2) Le manque d'emploi pour les jeunes

Ce ne sont pas uniquement la scolarisation de base et l'alphabétisation qui suffisent: il faudra également trouver un remède à la problématique de manque d'emploi pour les jeunes. Il reste extrêmement difficile pour les jeunes béninois de trouver un travail salarié, ce qui les pousse de plus en plus nombreux dans le secteur informel fortement insécurisé. Ce sujet important doit être attaqué de deux côtés. D'abord, il est essentiel d'assurer l'insertion des jeunes dans le marché national du travail, c'est-à-dire d'améliorer le processus du matching entre offre et demande de mains d'œuvre. Le Bénin dispose d'un grand nombre de formés et de diplômés d'université.<sup>31</sup> Le fait de jouir d'un tel nombre de jeunes comme une qualification universitaire représente un défi dans le contexte économique actuel qui est marqué par un faible développement du secteur moderne et dès lors offre peu d'opportunités de travail pour ce groupe de personnes. Toutefois, cela pourrait se transformer en avantage: dans un pays qui aspire à un avenir comme fournisseur de mains d'œuvre de qualité, ce pool énorme de diplômés représente une grande opportunité. Les institutions et la

politique universitaire doivent s'orienter davantage aux besoins des entreprises en ce qui concerne l'offre des cours et le nombre d'inscriptions afin de rendre plus efficace le matching entre offre et demande dans le marché du travail et d'hausser la performance économique du pays.<sup>32</sup> En même temps, il est absolument indispensable de créer plus d'emplois. Dans ce domaine, la responsabilité est partagée entre les institutions publiques et le secteur privé qui doivent redoubler leurs efforts dans la création des emplois. Le secteur privé est très faible au Bénin, ce qui tient, partiellement, aux conditions entrepreneuriales peu propices dans le pays. L'Etat devrait donc améliorer les conditions cadres afin de faciliter l'entreprenariat et l'installation des entreprises dans le pays qui s'inscrivent dans la création des postes de travail.

### **3) Les insuffisances de transport et de l'énergie**

Le troisième axe identifié concerne les problèmes du transport et de l'énergie qui affaiblissent la performance économique du pays. L'ambition d'être un «*hub régional de services à valeur ajoutée*» nécessite le développement des infrastructures, notamment de l'énergie, des transports et des télécommunications. Ce ledit développement inclut la modernisation des équipements portuaires, routiers et ferroviaires et la mise en place d'un certain nombre de réformes structurelles pour améliorer l'environnement des affaires. Aujourd'hui, seulement 9% des rues béninoises sont pavées, 3,79% de la population utilisent régulièrement

l'internet.<sup>33</sup> L'infrastructure déficiente augmente les coûts de transport, entrave les échanges régionaux, les activités économiques à l'intérieur du pays et décourage les investissements et l'installation d'entreprises nationales et étrangères qui pourraient stimuler l'économie et augmenter les recettes de l'Etat. La maîtrise de l'énergie est une condition sine qua non de positionnement optimale du Bénin dans le contexte de l'économie régionale et internationale. Toutefois, la situation de l'énergie est marquée par le rationnement et un coût d'approvisionnement élevé. Il est de plus en plus urgent d'adresser le déficit énergétique et la vulnérabilité énergétique, surtout en raison de la pression démographique et urbaine. A part la continuation des projets tels que le barrage de Nangbéto, il faudra une meilleure coopération au niveau de la CEDEAO en ce qui concerne la politique et les investissements dans le secteur énergétique. C'est en améliorant le climat des affaires et en assurant l'infrastructure de base et l'approvisionnement de l'énergie que l'investissement privé peut être sécurisé et un cercle vertueux peut être déclenché.

### **4) La diversification de l'économie**

Le quatrième aspect crucial qui devrait figurer sur l'agenda du développement est la diversification de l'économie. La structure de l'économie béninoise reste caractérisée par le secteur primaire où les activités agricoles sont marquées par une faible productivité. Ce secteur est fortement dépendant d'un seul produit: les recettes

d'exportation du coton représentent toujours 60% de la croissance. Cette faible diversification a rendu le pays très vulnérable aux chocs exogènes et aux fluctuations des prix mondiaux des produits alimentaires. Cette volatilité du prix mondial et les résultats mitigés de la filière coton sur la performance économique et la réduction de la pauvreté indiquent qu'il faut prendre un autre chemin. Le Bénin jouit d'un grand potentiel en ce qui concerne l'agro-industrie qui pourrait être soutenu en intégrant les secteurs agricole et industriel. Ce faisant, l'Etat béninois pourrait atteindre une exploitation optimale de sa situation géographique, surtout à travers la promotion de produits agricoles exportables sur les marchés des pays voisins en diversifiant ses produits d'exportation, et à travers la promotion de nouvelles chaînes de valeur ajoutée, surtout en ce qui concerne l'agro-alimentaire et d'autres produits pour conquérir des niches de marché au plan régional et international. Cette diversification permettra de sortir de l'engrenage du commerce de réexportation considéré comme une des bases des activités de service sur laquelle repose l'économie du pays actuellement.

### **5) Les arrangements pour une gouvernance efficace**

Finalement, il convient de souligner l'importance d'impulser des arrangements et des réformes institutionnels pour une gouvernance plus efficace. Derrière toutes les politiques concernant le développement devraient figurer des institutions capables de prendre des décisions de manière

efficace et transparente et capable d'assurer leur mise en œuvre. Malgré le statut du Bénin de «démocratie modèle» dans la région CEDEAO et des améliorations notables dans les 20 dernières années, il reste beaucoup à faire: comme le constate l'étude sur la gouvernance au Bénin de CODESRIA de 2011, c'est surtout dans le domaine du fonctionnement des partis politiques, de la non-application du statut de l'opposition et de la persistance de l'impunité qui continuent d'entretenir des frustrations au niveau de certains acteurs politiques qu'il faut redoubler les efforts.<sup>34</sup> Les réformes conduites par le gouvernement, que ce soit en matière de développement des infrastructures, de renforcement du capital humain ou de développement équilibré durable, se relèvent lentes et insuffisantes. Des réformes actuellement en cours au niveau budgétaire, administratif et structurel devraient être conduites jusqu'au bout. Afin d'atteindre des objectifs fixés dans les feuilles de route, il est important de poursuivre une approche concertée et inclusive, en allant en avant en consultant toutes les parties prenantes.

Pour conclure, il faut parvenir à une seule vision servant d'ancrage aux stratégies et politiques de développement au Bénin qui incorpore les cinq priorités mis en avant dans cet article. Il convient de souligner qu'il ne suffit pas de mettre ces objectifs sur l'agenda, mais qu'il faut un vrai processus d'opérationnalisation et de mise en œuvre conséquente afin d'aborder ces sujets cruciaux pour l'avancement économique du pays. Dans le cadre de ce processus, les

Organisations de la société civile (OSC) doivent s'organiser davantage pour œuvrer à la mise en œuvre effective d'une gouvernance économique de qualité au Bénin. La qualité de la gouvernance est aussi et surtout le résultat d'un engagement citoyen collectif de qualité.

### **Sources et annotations :**

- <sup>1</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, Tableau de Bord de l'Économie Nationale TaBEN, mars 2013, accessible sur [http://www.finances.bj/IMG/pdf/sorties\\_tabenx-3.pdf](http://www.finances.bj/IMG/pdf/sorties_tabenx-3.pdf)
- <sup>2</sup> African Development Bank, [www.afdb.org/fr/countries/west-africa/benin/benin-economic-outlook/](http://www.afdb.org/fr/countries/west-africa/benin/benin-economic-outlook/)
- <sup>3</sup> Amoussou, Bruno, «Vision Bénin Alafia 2025», accessible sur [www.education.benin.bj/](http://www.education.benin.bj/)
- <sup>4</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, Tableau de Bord de l'Économie Nationale TaBEN, mars 2013, accessible sur [http://www.finances.bj/IMG/pdf/sorties\\_tabenx-3.pdf](http://www.finances.bj/IMG/pdf/sorties_tabenx-3.pdf)
- <sup>5</sup> Ministère de l'Économie et des Finances, Note de conjoncture, avril 2013, accessible sur [http://www.finances.bj/IMG/pdf/nc\\_04\\_13.pdf](http://www.finances.bj/IMG/pdf/nc_04_13.pdf)
- <sup>6</sup> Ministère de l'Économie et des Finances, Note de conjoncture, mars 2013, accessible sur <http://www.finances.bj/spip.php?article1291>
- <sup>7</sup> Doing Business, <http://français.doingbusiness.org/rankings>
- <sup>8</sup> Voir p.ex. Fonds Monétaire International, Rapport n° 13/9, 2013, accessible sur <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2013/cr1309f.pdf>
- <sup>9</sup> Banque Mondiale, <http://donnees.banquemondiale.org/pays/benin>
- <sup>10</sup> Institut National de la Statistique et de l'Analyse économique, <http://www.insae-bj.org/>
- <sup>11</sup> Banque Mondiale, <http://donnees.banquemondiale.org/pays/benin>
- <sup>12</sup> Ministère de l'Économie et des Finances, <http://www.finances.bj/>
- <sup>13</sup> Ministère de l'Économie et des Finances, Tableau de Bord, mars 2013, p. 26
- <sup>14</sup> Pour plus d'information, consultez «La filière coton au Bénin: regard et analyses prospectives de

- la société civile», avril 2013, Friedrich-Ebert-Stiftung
- <sup>15</sup> « Der Franc CFA in Westafrika : Wirtschaftliche und politische Implikationen der gemeinsamen Währung », Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, p. 7
- <sup>15</sup> Différence entre le PIB total et la somme des contributions des secteurs précités (secteur primaire, secteur secondaire, secteur tertiaire et services non marchands)
- <sup>16</sup> Ministère de l'Économie et des Finances, <http://www.finances.bj/>
- <sup>17</sup> <http://www.benin24tv.com/index.php/component/content/article/46-benin24tv-hot-news/268-crise-energetique-au-benin--boni-yayi-pose-la-1ere-pierre-de-la-centrale-hydroelectrique-de-ketou>
- <sup>18</sup> CAE, rapport 2011, p. 5
- <sup>19</sup> Institut National de la Statistique et de l'Analyse économique, <http://www.insae-bj.org/population.html>
- <sup>20</sup> Ibid.
- <sup>21</sup> Consultez p.ex. Decaluwé, B., Dissou, Y. et Patry, A., «L'Union dounaïère au sein de l'UEMOA: Une analyse quantitative», dans *Revue Economique*, 52 (4), juillet 2001, pp. 811-830
- <sup>22</sup> Rapport de la Conférence Nationale, page 30
- <sup>23</sup> [http://eeas.europa.eu/delegations/benin/eu\\_benin/political\\_relations/response\\_strategy/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/benin/eu_benin/political_relations/response_strategy/index_fr.htm)
- <sup>24</sup> Discours de déclaration de candidature de Boni Yayi, janvier 2011, accessible sur <http://www.lapressedujour.net/?p=25998>
- <sup>25</sup> Ministère de l'Économie et des Finances, Politiques économiques et réformes structurelles pour la construction du Bénin émergent, 28 août 2007, Cotonou
- <sup>26</sup> Balaro, O.G, Vodounou, C., Politiques de croissance pro-pauvre : quelles stratégies pour le Bénin, rapport d'étude, 2010, PNUD, Cotonou
- <sup>27</sup> UEMOA, Acte additionnel no 05/99 portant sur l'adoption de la politique industrielle commune de l'UEMOA, décembre 1999
- <sup>28</sup> Le temps historique, non réversible, orienté dans une seule direction
- <sup>29</sup> UNICEF, [http://www.unicef.org/french/infobycountry/benin\\_statistics.html](http://www.unicef.org/french/infobycountry/benin_statistics.html)
- <sup>30</sup> AFD, DANIDA, «Evaluation du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation du Bénin (PDDSE 2006-2015)», 2011
- <sup>31</sup> «The number of students is particularly high in Benin considering the socioeconomic development of the country, with 790 students per 100,000 inhabitants in 2006 whereas the average for sub-Saharan Africa was 299.», Pôle de Dakar / World Bank (2009), Le système éducatif béninois. Analyse sectorielle pour une politique éducative plus équilibrée et plus efficace, State Report on the National Education System (RESEN), Working Paper n° 165, BM, April, pp. 30-31, cité dans AFD, DANIDA, «Evaluation du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation du Bénin (PDDSE 2006-2015)», 2011, p. 37
- <sup>32</sup> « (...) over two-thirds of students are enrolled in courses characterized by low internal and external efficiency, while enrollment in the most effective professionalized entities has dropped », Ibid., pp. 37-38
- <sup>33</sup> World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator?display=graph#topic-9>
- <sup>34</sup> CODESRIA, Etat de la Gouvernance en Afrique de l'Ouest: Bénin, 2011, accessible sur: [http://www.codesria.org/IMG/pdf/GMP-Benin-2011\\_1\\_.pdf](http://www.codesria.org/IMG/pdf/GMP-Benin-2011_1_.pdf), p. 164

**L'auteur :**

**Abel Gbetoenonmon**, *expert en politique économique et négociations commerciales.*

Titulaire de diplômes d'économiste planificateur et de journaliste économique, il a obtenu plusieurs certificats de spécialisation et de formateur. En tant que leader de la société civile au Bénin et en Afrique de l'Ouest, il a développé des compétences de haut niveau en matière de participation des acteurs non étatiques aux dialogues sur les enjeux de politique économique.

Coordonnateur du Réseau des Journalistes Economiques du Bénin (Réseau-JEB) de 1996 à 2011, il est aussi un membre leader de la Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin (PASCIB) et de la Plateforme des Organisations de la Société Civile d'Afrique de l'Ouest (POSCAO).

Contact: gbetabel@gmail.com

**Mentions légales**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Bureau Cotonou  
Rue Amelco – Les Cocotiers  
08 BP 0620 Tri Postal  
Cotonou, Bénin

Responsable :  
Constantin Grund | Représentant Résident

Contacts:  
Téléphone : +229 2130 2789  
Fax : +229 2130 3227  
Email : [info@fes-benin.org](mailto:info@fes-benin.org)  
Internet : <http://www.fes-westafrica.org>

***Cette publication n'est pas à vendre.***

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

La Friedrich-Ebert-Stiftung, une fondation allemande à but non lucratif, a été fondée en 1925 lors des obsèques de Friedrich Ebert, le premier Président allemand démocratiquement élu. Fort de sa propre expérience du combat politique et social, ce social-démocrate voulut créer une fondation afin de promouvoir l'éducation politique et sociale de personnes venant d'horizons divers dans un esprit de démocratie et de pluralisme, permettre à de jeunes gens talentueux issus de la classe ouvrière d'accéder à des études et à la recherche grâce à l'obtention de bourses et contribuer à l'entente et à la coopération internationale.

Au Bénin, la Friedrich-Ebert-Stiftung est présente depuis 1993. Le bureau est responsable pour les activités au Bénin, au Togo et au niveau sous-régional. Les programmes de la FES visent à accompagner les efforts des partenaires étatiques et non-étatiques pour la consolidation du système politique parlementaire, la consolidation de la liberté d'expression et le renforcement des capacités des médias pour la conduite d'investigations indépendantes, le renforcement des capacités des organisations de la société civile notamment sur les thématiques politiques, économiques et sociales, l'émergence et la consolidation d'une culture syndicale responsable qui assure la défense des intérêts des travailleurs, et la promotion du jeune leadership au sein des médias, des organisations de la société civile, des syndicats et des partis politiques.

**Le Cotonou Bulletin**

- # 1 Les crises alimentaires en Afrique de l'Ouest. Une conséquence des politiques économiques, septembre 2012.
- # 2 Etat des lieux et modalités de correction de la liste électorale permanente informatisée (LEPI), septembre 2012.
- # 3 Der Franc CFA in West Afrika. Wirtschaftliche und politische Implikationen der gemeinsamen Währung, février 2013.
- # 4 La filière coton au Bénin. Regard et analyses prospectives de la société civile, avril 2013.
- # 5 « Pour un nouveau équilibre social dans notre pays ». Le programme de gouvernement du SPD en 2013, août 2013.
- # 6 Elections au Bénin: Les défis actuels, janvier 2014.
- # 7 Le Bénin en Afrique de l'Ouest : Visions, contraintes et défis économiques, novembre 2013.