

Bénin

Linguère M. BAYE
l.mbaye@afdb.org

- **Le taux de croissance réel du PIB est passé de 4 % en 2016 à 5,6 % en 2017. Cette augmentation tient en partie aux réformes entreprises dans le cadre du Programme d'actions du gouvernement (PAG) 2016-2021, mais aussi à l'augmentation de la production agricole, en particulier du coton, et à l'amélioration des capacités de production d'électricité.**
- **Cette tendance positive devrait se poursuivre, car les projections pour 2018 et 2019 sont prometteuses et présentent des taux de croissance de 6 % et 6,3 %, respectivement.**
- **Le renforcement du secteur privé et les partenariats publics-privés (PPP) devraient aider le Gouvernement à assurer le financement de ses investissements en infrastructures tout en maîtrisant son endettement.**

VUE D'ENSEMBLE

En 2017, le taux de croissance du PIB réel est estimé à 5,6 % démontrant une progression par rapport au niveau de 4 % de 2016. Les projections pour 2018 et 2019 sont prometteuses puisqu'elles affichent des taux de croissance de 6 % et 6,3 %, respectivement (Tableau 1). La performance économique du Bénin entre 2016 et 2017 est principalement due aux réformes poursuivies dans le cadre du Programme d'actions du gouvernement (PAG) 2016-2021 intitulé « Bénin révélé » et visant à augmenter les dépenses d'investissement dans les secteurs des infrastructures, de l'énergie, de l'agriculture, du tourisme ou des services de base. Ces bons résultats s'expliquent également par une production agricole en pleine croissance, notamment celle du coton estimée à 450 000 tonnes en 2016 et par l'augmentation des capacités de production d'électricité.

Le déficit budgétaire qui s'établissait à 6,2 % du PIB en 2016 est estimé à 5,8 % en 2017. Bien qu'il soit élevé, les autorités béninoises cherchent à mieux contrôler leurs dépenses. Ainsi, selon les projections le déficit budgétaire devrait passer de 4,7 % en 2018 à 3,2 % en 2019 (Tableau 1), suggérant une politique fiscale plus restrictive se rapprochant du seuil de 3 % fixé par l'UEMOA. Le risque de surendettement est passé de faible à modéré selon l'analyse de soutenabilité de la dette du FMI de mars 2017. En effet, la baisse des recettes douanières liées à la diminution des réexportations vers le Nigéria, l'augmentation des dépenses publiques dues à l'organisation de différentes élections et les investissements réalisés dans le cadre du PAG ont entraîné la hausse de la dette publique qui est passée de 50,27 % du PIB en 2016 à 53,36 % en 2017. La politique de stabilité des prix de l'UEMOA, la bonne campagne agricole et les faibles prix du pétrole devraient maintenir le taux d'inflation en dessous du critère de convergence de 3 % défini par l'UEMOA. Le solde du compte courant s'est détérioré entre 2016 (-9,4 % du PIB) et 2017 (-10,5 % du PIB), mais devrait s'améliorer en 2018 et 2019 selon les projections (Tableau 1). Le FMI a approuvé en avril 2017 un accord triennal dans le cadre d'une Facilité élargie de crédit (FEC) de 151,03 millions de dollars pour aider le Bénin à mettre en œuvre ses réformes économiques en soutenant les investissements tout en préservant la soutenabilité de la dette. Cependant, malgré les efforts consentis par le pays, le Bénin doit faire face à un déficit d'infrastructures, des problèmes de gouvernance économique et financière, ainsi qu'aux difficultés rencontrées par le secteur privé. La croissance inclusive reste un défi majeur à relever avec une pauvreté évaluée à 40,1 % en 2015, la persistance du chômage et du sous-emploi, et un indice de développement humain de 0,485. Les besoins en infrastructures sont très importants et existent dans quasiment tous les secteurs. D'ailleurs, les investissements dans ce domaine sont au cœur des réformes actuelles du Bénin. Les efforts de mobilisation de ressources du



TABLEAU 1. Indicateurs macroéconomiques

	2016	2017(e)	2018(p)	2019(p)
Taux de croissance du PIB réel	4,0	5,6	6,0	6,3
Taux de croissance du PIB réel par habitant	1,4	3,0	3,4	3,7
Inflation	-0,8	0,1	2,4	2,7
Solde budgétaire (% PIB)	-6,2	-5,8	-4,7	-3,2
Compte courant (% PIB)	-9,4	-10,5	-8,1	-6,1

Source : Données des administrations nationales ; estimations (e) et prévisions (p) basées sur les calculs des auteurs.

Gouvernement, par des mesures fiscales, l'émission de titres publics, des accords techniques et financiers, mais surtout grâce aux partenariats publics-privés (PPP) doivent lui permettre de financer ses investissements tout en préservant son niveau d'endettement. Le succès de ses investissements et le renforcement du secteur privé restent conditionnés à l'amélioration de l'environnement des affaires qui vise à rendre le Bénin plus attractif.

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS ET PERSPECTIVES

En 2017, le taux de croissance du PIB réel estimé à 5,6 % montre une progression par rapport au niveau de 4 % de 2016. La performance économique du Bénin entre 2016 et 2017 tient principalement aux réformes poursuivies dans le cadre du Programme d'actions du gouvernement (PAG) 2016-2021 intitulé « Bénin révélé » adopté en décembre 2016 et structuré autour de 45 projets phares. Le PAG 2016-21 constitue le cadre de référence unique pour la politique de l'État béninois. Il vise à promouvoir le développement économique et social du Bénin de façon durable et plus précisément à augmenter les dépenses d'investissement dans les secteurs des infrastructures, de l'agriculture, du tourisme ou des services de base. Ces bons résultats s'expliquent aussi par la hausse considérable de la production agricole et l'augmentation des capacités de production d'électricité par rapport à une année 2016 marquée par des délestages fréquents. La signature de contrats par le Gouvernement avec des producteurs indépendants a soutenu le renforcement des capacités de production.

Dans le secteur agricole qui représente 25,6 % du PIB en 2017, la production du coton estimée à plus de 450 000 tonnes pour la campagne de 2016-2017 a presque doublé par rapport à la campagne de 2015-2016 (260 000 tonnes). Le coton est le premier produit d'exportation du Bénin, quatrième producteur africain. En 2017, il représentait 22 % des exportations nationales.

Cette hausse de la production s'explique d'abord par une pluviométrie favorable. Il faut aussi noter les changements intervenus dans la gestion du secteur avec le rétablissement du partenariat entre l'État et l'Association interprofessionnelle du coton. Le Gouvernement a également mis fin aux subventions à la filière et privilégie dorénavant la gestion par le secteur privé en mettant fin au cadre institutionnel transitoire qui existait depuis 2012.

Les activités d'égrenage du coton et les unités de transformation artisanales des produits agricoles représentent une grande partie du secteur secondaire estimé à 23,6 % du PIB en 2017. Vient ensuite la construction qui est la deuxième composante du secteur secondaire (8,2 % du PIB), en hausse depuis 2012 où il représentait 6,9 % du PIB. Cette progression s'explique principalement par les investissements réalisés dans la construction et la réhabilitation d'infrastructures routières ainsi que la construction de structures hôtelières.

Le secteur tertiaire domine l'économie béninoise et représente 50,8 % du PIB en 2017 soit un léger recul par rapport à 2016 où il était évalué à 51,5 %. Le secteur tertiaire est dominé par l'activité de commerce (13,1 % du PIB) et en particulier l'activité de réexportation vers le Nigeria. Ce dernier est le premier partenaire commercial du Bénin et selon la BCEAO, il reçoit 51 % des exportations béninoises. En effet, les tarifs douaniers moins élevés du Bénin, favorisent le commerce de réexportation entre le Bénin et le Nigeria, notamment par voie informelle. L'économie béninoise reste donc très sensible aux évolutions de l'économie nigériane. Le commerce a été affecté en 2016 par les restrictions imposées par le Nigeria à la suite de la chute des cours du pétrole et visant à réduire les échanges informels avec les pays voisins. Ces restrictions portaient notamment sur l'interdiction des importations par voie terrestre de véhicules par le Nigeria en 2017, mais aussi des importations de riz. La dépréciation du Naira (XOF) par rapport au franc CFA entre 2015 et 2016 a également contribué à ralentir le commerce, puisque les produits en provenance du Bénin étaient devenus plus chers au Nigeria. Cependant le secteur tertiaire bénéficie du dynamisme

TABLEAU 2. PIB par secteur (en pourcentage du PIB)

	2012	2016	2017
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	25,1	26,0	25,6
dont pêche	3,8	3,7	3,6
Activités extractives	0,6	0,6	0,7
dont extraction de pétrole brut et de gaz naturel	–	–	–
Activités de fabrication	13,9	13,3	13,7
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	1,3	1,0	1,0
Construction	6,9	7,6	8,2
Commerce de gros et de détail, réparation de véhicules automobiles, biens domestiques, et hôtels et restaurants	14,3	13,2	13,1
dont hôtels et restaurants	–	–	–
Transports, entreposage et communications	12,8	12,1	11,4
Intermédiation financière, immobilier, locations, et activités de services aux entreprises	0,7	1,0	1,1
Administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire	9,5	10,4	10,3
Autres services *	14,9	14,8	14,9
Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs	100,0	100,0	100,0

* Autres services : éducation, santé, action sociale et autres services.

Sources : Données des administrations nationales.

du secteur des transports et des communications qui représente 11,4 % du PIB, même si ce dernier s'est légèrement replié par rapport à 2016 où il représentait 12,1 % du PIB.

L'économie béninoise est caractérisée par des échanges commerciaux déficitaires, les importations étant supérieures aux exportations. La consommation finale reste la principale composante de la demande intérieure et le moteur de la croissance béninoise puisqu'elle représente 82 % du PIB réel en 2017 (et 89 % du PIB nominal). Cette consommation est principalement tirée par les revenus des ménages. On note également une augmentation sensible de l'investissement passant de 31 % en 2016 à 35 % du PIB réel en 2017 soit une hausse de 4 points de pourcentage. Ces résultats dépassent les espérances puisque les chiffres du cadrage macroéconomique dans le contexte du PAG prévoyaient un taux d'investissement de 18,8 % en 2016 et un taux à 32,2 % en 2017, avec une moyenne de 34 % sur les cinq prochaines années. Cette évolution positive est imputable aux investissements réalisés dans le cadre du PAG notamment avec la construction de centrales dans le secteur de l'énergie, d'infrastructures routières et de constructions dans le domaine de l'hôtellerie.

Les effets positifs des réformes devraient continuer d'après les projections prometteuses pour 2018 et 2019 avec des taux de croissance de 6 % et 6,3 %, respectivement. Les réformes du PAG devraient permettre au Bénin de développer son potentiel de diversification de ses ressources dans les domaines de l'agriculture, l'agro-industrie, la pêche, l'élevage, et du tourisme.

Le secteur agricole devrait voir continuer la tendance haussière dans la production du coton et les productions vivrières. De nouvelles réformes sont prévues dans le secteur agricole qui constitue une des priorités du PAG. Le Gouvernement vise à faire du secteur agricole « le principal levier de développement du pays, de création de richesses et d'emplois ». Dans les trois prochaines années, le Gouvernement veut créer sept pôles régionaux de développement agricole en mettant l'accent, en plus du coton, sur des filières telles que celles de l'ananas, l'anacarde, le maïs, le manioc et le riz ; l'aménagement et la mise en valeur des terres cultivables ainsi que la formation des jeunes entrepreneurs agricoles.

TABLEAU 3. Finances publiques (pourcentage du PIB)

	2009	2014	2015	2016	2017(e)	2018(p)	2019(p)
Total recettes et dons	20,2	17,2	17,3	15,2	16,1	16,1	16,2
Recettes fiscales	14,9	14,6	14,5	12,6	13,0	12,7	12,3
Dons	3,0	0,9	0,6	0,5	1,1	1,4	1,8
Autres recettes	2,2	1,7	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0
Total dépenses et prêts nets (a)	24,1	19,1	25,3	21,4	21,9	20,9	19,4
Dépenses courantes	14,7	13,6	17,2	15,4	16,0	15,3	14,0
Sans intérêts	14,3	13,2	16,5	14,1	14,0	13,4	12,6
Salaires et rémunérations	6,7	6,6	7,0	7,0	7,1	6,8	6,5
Biens et services	3,1	2,2	2,9	2,0	2,0	1,9	1,8
Intérêt	0,5	0,4	0,7	1,2	2,0	1,9	1,4
Dépenses d'investissement	9,0	5,2	7,7	5,9	5,8	5,6	5,4
Solde primaire	-3,5	-1,5	-7,3	-4,9	-3,8	-2,8	-1,9
Solde global	-4,0	-1,9	-8,0	-6,2	-5,8	-4,7	-3,2

(a) Seuls les principaux postes de recettes et de dépenses sont détaillés.

Source : Données des administrations nationales ; estimations (e) et prévisions (p) basées sur les calculs des auteurs.

Le secteur secondaire devrait être tiré par l'intensification des activités d'égrenage du coton, la poursuite des investissements et l'amélioration de l'activité dans les industries agroalimentaires. Les capacités de production d'électricité devrait continuer à se renforcer notamment grâce au soutien du Millenium Challenge Account (MCA) avec lequel l'accord d'un montant de 400 millions de dollars sur cinq ans est entré en vigueur à la fin du second trimestre 2017. L'intégralité de ce montant doit être allouée au secteur de l'électricité. Le Gouvernement poursuivra également les projets d'investissements dans les bâtiments et travaux publics (BTP).

Les perspectives du secteur tertiaire avec les efforts de modernisation des services publics et du port de Cotonou sont prometteuses. La gestion de ce dernier vient d'être confiée au secteur privé en l'occurrence au Port d'Anvers afin d'accroître sa compétitivité. L'accent est aussi mis sur l'économie numérique et les infrastructures de pointe avec la fibre optique. Le Gouvernement a engagé des réformes dans le secteur des télécommunications avec le désengagement de l'État, la restructuration des opérateurs publics et une plus forte présence du secteur privé. L'évolution positive de la situation économique du Nigéria avec un taux de croissance estimé à 0,9 % en 2017 et projeté à 2,1 % en 2018 et 2 % en 2019, laisse présager une amélioration de l'activité commerciale du Bénin. Cependant, il convient de rester prudent puisque les restrictions commerciales introduit par le Nigéria durant la période de récession, ont des répercussions négatives sur le Bénin et représentent une source d'incertitude si elles ne sont pas levées. Les projections de croissance

sont également liées à la dépendance du secteur agricole au climat. Finalement, il faut également noter que 61 % du financement du PAG dépendent du secteur privé et il reste beaucoup d'effort à faire pour rendre l'environnement des affaires béninois attractif pour les investisseurs.

POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE

Politique budgétaire

On assiste à une diminution du déficit budgétaire depuis 2016 alors que celui-ci s'était aggravé entre 2014 et 2015 à la suite de la baisse des recettes douanières. En 2017, le déficit budgétaire hors dons est passé à 5,8 % alors qu'il était de 8 % en 2015 et 6,2 % en 2016. Cette réduction du déficit s'explique par plusieurs facteurs. Bien que les dépenses publiques aient légèrement augmenté en 2017 (21,9 % du PIB) par rapport à 2016 (21,4 %), les dépenses d'investissement ont légèrement baissé et se sont établies à 5,8 % du PIB en 2017 contre 5,9 % en 2016 traduisant des retards dans les préparations des projets. En effet, dans une perspective de maîtrise de la dette, le Gouvernement a pris des mesures visant la réduction des dépenses de fonctionnement telles que la suppression d'institutions, de subventions à des organismes, et le contrôle de certaines dépenses allouées aux fonctionnaires. Il donne également plus de place au secteur privé dans les investissements, mais aussi dans la prise en charge de secteurs clés comme le coton. Selon les autorités béninoises, l'arrêt de la subvention à la filière devrait représenter des économies de plus 21 milliards de francs CFA.

TABLEAU 4. Compte courant (en pourcentage du PIB)

	2009	2014	2015	2016	2017(e)	2018(p)	2019(p)
Balance commerciale	-7,2	-7,3	-6,1	-7,8	-9,2	-8,5	-6,2
Exportations de biens (f.o.b.)	17,3	26,4	20,3	20,7	21,0	21,5	23,4
Importations de biens (f.o.b.)	24,5	33,7	26,4	28,5	30,2	30,1	29,6
Services	-3,9	-4,2	-3,8	-3,6	-2,4	-1,2	-1,3
Revenu des facteurs	-0,5	-0,6	-0,8	-0,4	-0,7	-0,8	-0,8
Transferts courants	2,4	3,0	1,7	2,4	1,8	2,4	2,2
Solde des comptes courants	-9,1	-9,1	-9,0	-9,4	-10,5	-8,1	-6,1

Source : Données de la Banque centrale et des administrations nationales ; estimations (e) et prévisions (p) basées sur les calculs des auteurs.

Les recettes fiscales sont passées de 12,6 % en 2016 et 13 % en 2017. Cette progression s'explique notamment par la mise en place du fichier unique des assujettis à la TVA, de la plateforme des données impôt-douane, d'un contrôle fiscal renforcé auprès des secteurs sensibles comme les banques, les télécommunications, les assurances et le pétrole, de la retenue à la source de la totalité de la TVA pour les entreprises assujetties à cette taxe, de l'application de la valeur transactionnelle à la douane, de la reprise du mécanisme du programme de vérification des importations ainsi que de la lutte contre la fraude fiscale.

Les chiffres de 2016 et 2017 illustrent une politique fiscale restrictive appelée à se poursuivre dans les années à venir. Les autorités béninoises souhaitent continuer leur politique de maîtrise des dépenses publiques en réduisant les dépenses courantes. Ainsi, les projections révèlent un déficit budgétaire de 4,7 % en 2018 et 3,2 % en 2019, se rapprochant du seuil de 3 % fixé par l'UEMOA. En effet, afin de mobiliser plus de recettes, la Loi de finances 2017 prévoit la suppression des exonérations à certaines entreprises. Elle prévoit également la création de plusieurs taxes, des efforts de renforcement des administrations fiscales et de recouvrement qui devraient rapporter des ressources supplémentaires estimées à 38,4 milliards de FCFA, soit 0,7 % du PIB, ainsi que des réformes administratives et organisationnelles qui devraient générer environ 60 milliards de FCFA et sécuriser les ressources fiscales sur le moyen terme. Une stratégie de recouvrement des arriérés d'impôt sera également mise en place. Le Gouvernement compte aussi mobiliser des ressources avec l'émission de titres publics et auprès de partenaires financiers.

Politique monétaire

Le Bénin fait partie de l'UEMOA et donc de la zone franc CFA. Grâce à la politique de stabilité des prix de l'Union monétaire, mais aussi à la bonne campagne agricole et aux faibles prix du

pétrole, le taux d'inflation de 2017 est estimé à 0,1 % du PIB. Ce faible niveau d'inflation s'explique également par l'arrimage du franc CFA à l'euro avec un taux de change fixe, le fait que le financement direct du déficit budgétaire ne soit pas autorisé et la discipline budgétaire des autorités béninoises.

La masse monétaire dans l'UEMOA a augmenté de 11,3 % en glissement annuel au troisième trimestre 2017, due à la consolidation des actifs extérieurs nets et une progression des créances intérieures. Il faut noter que depuis décembre 2016, la Banque centrale a décidé de ne pas changer le taux d'intérêt minimum de soumission aux opérations d'appel d'offres d'injection de liquidités à 2,50 %. Cependant la Banque centrale a aussi relevé le taux d'intérêt du guichet de prêt marginal de 4,50 % contribuant à la redynamisation du marché interbancaire.

L'inflation devrait rester en dessous du critère de convergence de 3 % défini par l'UEMOA d'ici à 2019 (2,7 %), mais sera légèrement en progression par rapport au niveau de 2016 à cause de la tendance haussière des prix du pétrole.

Coopération économique, intégration régionale et commerce

Malgré des atouts comme l'intégration au marché régional ouest-africain, le port de Cotonou qui est un lieu de transit, la proximité avec le Nigéria que le Bénin relie aux autres pays de l'UEMOA, le pays fait face à un déficit structurel des comptes courants. Le solde de la balance commerciale s'est détérioré entre 2016 (-7,8 % du PIB) et 2017 (-9,2 % du PIB). Cette détérioration s'explique par le fait que bien que les exportations aient légèrement augmenté entre 2016 et 2017 (progression de 1,45 %) grâce à la bonne campagne agricole du coton, les importations ont évolué dans des proportions plus importantes (progression de 5,96 %). Les importations de produits pétroliers ont ainsi beaucoup augmenté entre 2016 et 2017 puisqu'elles

sont passées de 12 % en 2016 à 23,6 % en 2017. Le déficit du compte des transactions courantes a augmenté en passant de 9,4 % en 2016 à 10,5 % en 2017 à cause des importations dans le cadre des programmes d'investissement.

Selon le *World Investment Report* de la CNUCED, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) étaient estimés à 7,7 % de la formation brute de capital fixe et les stocks d'IDE à 19,7 % du PIB en 2016 alors qu'en 2015, ils étaient estimés à 6,8 % et 20,1 %, respectivement. Ces investissements se sont faits dans les secteurs portuaire, industriel et bancaire, notamment avec l'augmentation du capital social minimum des banques. Les investissements de portefeuille ont également augmenté avec l'émission de titres publics sur le marché financier régional.

Les projections démontrent une amélioration du solde du compte courant en 2018 et 2019 qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Si à court terme l'entrée en vigueur du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO (depuis janvier 2015) peut avoir des effets négatifs à cause de la baisse des recettes douanières, elle est une opportunité pour le Bénin qui pourrait commencer à tirer profit du marché ouest-africain représentant plus de 300 millions habitants si on inclut le Nigéria. De plus, les perspectives positives liées à la culture du coton sont appelées à se maintenir et contribuer positivement aux chiffres des exportations dans les années à venir. Malgré ces éléments positifs, des incertitudes persistent. Les réexportations du Bénin vers le Nigéria pourraient continuer à être affectées si les restrictions d'importations ne sont pas levées. De plus, le déficit structurel du Bénin ne pourra être jugulé que si le pays rentre dans une phase de transformation structurelle avec le développement de l'agriculture et de l'industrie et améliore la diversification de ses exportations.

Politique de la dette

Le risque de surendettement est passé de faible à modéré selon l'analyse de soutenabilité de la dette du FMI de mars 2017. En effet, la dette publique est passée de 50,27 % du PIB en 2016 à 53,36 % en 2017 en raison des conditions défavorables survenues avant 2016. Le FMI a approuvé en avril 2017 un accord triennal dans le cadre d'une Facilité élargie de crédit d'un montant de 151,03 millions de dollars pour aider le Bénin dans la mise en œuvre de ses réformes économiques et financières en soutenant les investissements dans les infrastructures et les dépenses sociales prioritaires tout en préservant la soutenabilité de la dette.

La dette publique a augmenté ces dernières années à cause d'une sollicitation accrue du marché des titres publics, d'un recours aux emprunts bancaires directs pour le financement de certains projets, et de passifs conditionnels liés aux entreprises

publiques. L'objectif principal reste donc la maîtrise de la valeur actuelle de la dette du secteur public non financier à 50 %, soit une valeur en dessous du seuil de 56 %. À ce propos, le ministère de l'Économie et des Finances a mis en place une stratégie afin d'évaluer de façon systématique les risques budgétaires liés aux projets financiers dans le cadre de PPP.

Avec le programme ambitieux du PAG, le Gouvernement doit assurer le financement de ses investissements tout en n'augmentant pas sa dette. Les efforts du Gouvernement devraient lui permettre de réduire sa dette à partir de 2019 avec un taux de 51,46 % du PIB. Il compte donc poursuivre sur sa lancée en mettant en place des efforts de mobilisation de ressources internes à travers l'émission de titres publics et les partenariats techniques et financiers, mais aussi en ayant recours aux prêts concessionnels et semi-concessionnels, ainsi qu'au renforcement des capacités de gestion de la dette au sein du pays.

GOVERNANCE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

Secteur privé

Le secteur privé reste dominé par les acteurs informels et est principalement composé de petites et moyennes entreprises. Selon le rapport sur la compétitivité mondiale 2017-18, le Bénin est classé 120 sur 137 pays avec un score de l'indice global de compétitivité de 3,47. Même si cet indice n'a pas progressé depuis 2016, il faut souligner que le Bénin a quand même gagné trois places sur une année. Cette progression est aussi illustrée par le fait que le Bénin est la 19^e économie africaine la plus attractive en termes d'investissements, selon Ernst and Young.

Le pays s'est aussi amélioré dans le classement *Doing Business* où il figure parmi les dix meilleurs pays réformateurs en 2015 et 2016. Il est ainsi passé de la 158^e place en 2015 à la 155^e sur 190 pays en 2017. Cependant, malgré ces évolutions positives, ce classement témoigne de l'ampleur des efforts à faire pour améliorer le climat des affaires. Les obstacles auxquels fait face le secteur privé sont liés à la qualité des infrastructures tels que l'accès à l'électricité, ou à internet, l'accès aux crédits et financements et une fiscalité inadéquate.

Le Gouvernement actuel accorde beaucoup de place au secteur privé pour amorcer la dynamique de la transformation structurelle de l'économie béninoise. Dans le cadre du PAG, il a fait le choix de mobiliser en priorité les ressources du secteur privé grâce à des PPP. Il est conscient de l'importance d'attirer les investisseurs et a mis en œuvre une série de réformes visant à améliorer le fonctionnement du secteur privé. Ces réformes incluent le renforcement du cadre judiciaire et réglementaire et

d'améliorer le contexte institutionnel avec la lutte contre la corruption, plus de transparence dans la passation des marchés publics, et une meilleure gestion de l'administration publique. Un dispositif légal pour les PPP a été adopté en 2016 et des tribunaux commerciaux mis en place en 2016. Toutefois, il faut noter que ces dispositifs ne sont pas encore opérationnels et que la finalisation du Cadre opérationnel du PPP est nécessaire pour accélérer la mobilisation des ressources du secteur privé attendu dans le cadre du PAG.

Secteur financier

Bien qu'en progression, le secteur financier du Bénin reste assez peu développé et représente entre 2 et 3 % du PIB au cours des dernières années. Fin 2017, le système bancaire se composait de 16 banques dont neuf appartenaient à des groupes internationaux. On note également une forte présence de groupes bancaires à capitaux africains qui illustrent bien la tendance actuelle dans la zone UEMOA où la part de marché de ces groupes est passée de 49 % en 2004 à 70 % en 2015.

Le secteur bancaire béninois est caractérisé par sa stabilité. La solvabilité du secteur est portée par les fonds de base et le ratio de solvabilité était estimé à 9,5 % en 2016 soit au-dessus de la norme de 8 %. Cependant, l'accès au crédit reste assez difficile pour les petites et moyennes entreprises (PME) qui contrairement à l'État offrent moins de garanties et ont des marges d'intérêt moins importantes, ce qui pose un risque d'éviction du crédit au secteur privé au moment même où l'objectif est de le renforcer. En effet, le ratio des créances au secteur privé sur le PIB est bas, puisqu'il est estimé à 22,5 % en 2016, contre une moyenne de 26,1 % dans l'UEMOA et 28,8 % pour l'Afrique subsaharienne. Cependant avec des initiatives comme la Loi sur les bureaux d'information et de crédit adoptée en 2017, des efforts sont en cours afin d'améliorer l'augmentation des crédits au secteur privé.

Le Gouvernement veut aussi donner une place plus importante à la microfinance pour améliorer l'accès des PME au crédit. Mais ce secteur est confronté à des difficultés liées à la solidité et la viabilité du système. Ainsi, à la fin de l'année 2015, sur 332 sur 721 initiatives de microfinance, n'avaient pas d'autorisation à exercer alors que ce nombre était beaucoup plus élevé par le passé. À la même époque, 65,1 % des institutions de microfinance étaient dans de bonnes conditions financières alors que la situation des autres institutions s'était plutôt dégradée. En 2017, l'État, par le biais d'initiatives conjointes entre le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère en charge des Affaires sociales, a cherché à renforcer la viabilité, la réglementation et la surveillance des institutions de microfinance avec une augmentation des effectifs surtout dans les zones rurales.

Comme dans beaucoup de pays d'Afrique les services financiers par téléphonie mobile ou « mobile Banking » se développent et contribuent à améliorer l'inclusion financière, en particulier chez les plus pauvres. Les chiffres sont en progression constante puisqu'en 2016 le Bénin était le quatrième marché le plus important de l'UEMOA en termes de valeurs de transactions avec un montant était de 1,4 milliard d'euros (contre 29 millions d'euros en 2014) et 4,3 millions d'abonnés. Ces activités portent essentiellement sur les services financiers de base comme les retraits et les dépôts d'espèces, les transferts d'argent, les paiements de facture.

Gestion du secteur public, institutions et réformes

Une bonne gouvernance est essentielle à la mise en œuvre des réformes puisque c'est un élément transversal à tous les secteurs de l'économie. L'amélioration de la gouvernance est d'ailleurs le premier pilier du PAG. Le Bénin dispose d'une Autorité nationale de lutte contre la corruption depuis 2011. En 2017, il est classé 85^e sur 180 pays par rapport à l'indice de la perception de la corruption de *Transparency International*, une progression par rapport à 2016 où il se classait 95^e sur 176, démontrant que même s'il reste beaucoup à faire, les efforts réalisés portent leurs fruits.

Du côté de la gestion du secteur public, le contexte béninois est marqué par des problèmes d'efficacité notamment dans la gestion de l'administration publique et la mise en place de politiques publiques. Le Gouvernement veut donc apporter des améliorations notamment par l'informatisation et la dématérialisation de l'administration.

Gestion des ressources naturelles et de l'environnement

Comme la gouvernance, les questions environnementales restent transversales et affectent tous les secteurs. Il est donc important de les prendre en compte dans les réformes et les politiques. Au Bénin, les forêts représentaient 39 % de la superficie totale en 2015. Mais ces ressources sont menacées par la déforestation, la dégradation des sols, la pression démographique, et les variations climatiques. Environ 100 000 ha de forêts sont détruits chaque année à des fins agricoles, pastorales et pour la récolte de bois (bois d'œuvre et bois énergie). Le réchauffement climatique est également une réalité pour ce pays qui est confronté à trois principaux risques : la sécheresse, les perturbations pluviométriques et les inondations. Comme beaucoup de pays disposant d'un littoral, celui du Bénin est densément peuplé avec de grandes infrastructures et industries ainsi que des centres économiques importants. Ce littoral est malheureusement fragilisé à cause de l'élévation du niveau

de la mer, des risques d'érosion côtière et des inondations qui causent des dégâts importants et menacent directement les moyens d'existence des populations.

Face à cette situation, le Bénin dispose d'un plan de travail de lutte contre le changement climatique et pour la protection de l'environnement. Un ministère du Cadre de vie et du développement durable a été créé et est chargé, entre autres, de promouvoir un modèle de société plus durable et inclusif. Finalement, l'orientation des réformes du PAG converge avec l'Agenda 2030 pour le développement durable et la Conférence de Paris de 2015 sur le climat (COP21).

Contexte politique

Le bon déroulement des élections présidentielles de 2016 illustre la maturité et la stabilité politique du pays. Cette dernière contribue à rendre le pays plus attrayant pour les investisseurs et reste un enjeu important dans le renforcement de l'environnement des affaires.

Le Gouvernement dispose d'une majorité au Parlement, mais celui-ci n'est pas totalement acquis à sa cause. Ainsi, bien que la Loi de finances 2017 ait été adoptée à l'unanimité, la proposition de réforme de la constitution a été rejetée par le Parlement en avril 2017. De plus, le contexte social reste tendu avec une série de mouvements sociaux en 2017 contre la politique économique, les réformes en cours du Président nouvellement élu, ou encore pour la revalorisation des conditions de travail. Ainsi, des agents des services publics tels que les écoles, hôpitaux, ou tribunaux se sont insurgés contre une loi relative au droit de grève votée en décembre 2017. Cette situation s'est amplifiée durant les premiers mois de 2018 et nécessite l'instauration d'un dialogue social efficace entre les différents syndicats et le Gouvernement.

CONTEXTE SOCIAL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Ressources humaines

En 2015, le pays était classé 167^e sur 188 pays en termes d'IDH avec un indice de 0,485 et progressait d'une place par rapport à 2014. Le taux d'analphabétisme était encore élevé puisque près de 6,16 adultes sur dix ne savaient ni lire ni écrire. L'espérance de vie à la naissance était de 60 ans en 2016. Le Bénin disposait de près de 15 médecins pour 100 000 habitants entre 2005 et 2015. Des maladies comme la tuberculose restent un problème avec un taux de prévalence en 2015 de 60 cas pour 100 000 habitants. Le taux de mortalité maternel était de 405 pour 100 000. Les dépenses en capital humain sont restées assez faibles puisque les dépenses d'éducation représentaient

4,5 % du PIB entre 2010 et 2015 et celles de santé représentaient 2,4 % du PIB en 2014. En 2015, 78 % de la population utilisait des services d'alimentation en eau potable gérés en toute sécurité. Ce chiffre est plus élevé que la moyenne africaine de 72 %. Cependant seulement 20 % de la population utilisaient des installations d'assainissement sanitaires en 2015. De plus, l'accès à l'eau est très hétérogène sur le territoire et est plus difficile en milieu rural. Seul 1,6 % des ménages ruraux disposent d'une source d'eau potable améliorée à domicile tout au long de l'année.

Cependant, malgré cette situation difficile, il faut reconnaître les efforts du pays dans les domaines de l'éducation, de la santé, mais aussi des Objectifs de développement durable (ODD) sur lesquels le pays a aligné certaines réformes du PAG. D'autres évolutions positives doivent être notées ; notamment la diminution significative de la prévalence de la sous-alimentation qui est passée de 23,9 % en 2009 à 7,5 % en 2016. En 2017, 5,6 % du budget de l'État est alloué à des interventions liées à la nutrition. Le taux de prévalence du VIH/Sida est de 1 % en 2016 avec un accès au traitement antirétroviral qui s'améliore puisque par exemple, plus de 95 % des femmes enceintes vivant avec le VIH ont reçu un traitement. Beaucoup d'efforts ont été également réalisés en matière d'accès à l'éducation, et des filles en particulier, même si cela reste insuffisant. En 2017, 40 % des filles en fin de cycle primaire maîtrisaient les aptitudes minimales pour la lecture contre 37 % des garçons et ce pourcentage passait à 75 % pour les filles contre 77 % pour les garçons en ce qui concerne les mathématiques. L'amélioration des performances de l'éducation fait partie des priorités du Gouvernement et représente un axe stratégique du deuxième pilier du PAG qui vise à engager la transformation structurelle de l'économie. Le but principal étant non seulement d'améliorer la qualité de l'éducation, mais aussi d'adapter le système scolaire et universitaire aux besoins des entreprises et de renforcer la recherche scientifique. Un des projets phares concernant l'éducation est la mise sur pied de la Cité internationale de l'innovation et du savoir (CIIS) qui vise à promouvoir l'enseignement supérieur et la recherche scientifique d'excellence.

Réduction de la pauvreté, protection sociale et travail

Comme beaucoup de pays d'Afrique, la croissance inclusive reste un défi majeur à relever pour le Bénin puisque l'évolution de la croissance ne se traduit pas forcément par une diminution de la pauvreté. Cette dernière a augmenté puisqu'elle est passée de 36,2 % en 2011 à 40,1 % en 2015. La pauvreté est plus élevée en milieu rural, notamment dans la partie nord du pays. Cette pauvreté tient à des problèmes structurels comme le manque de diversification de l'économie, l'importance du secteur informel qui explique la faiblesse des revenus, la faible

productivité du secteur agricole, mais aussi l'importance du chômage et du sous-emploi estimé à plus de 50 % de la population active. L'inégalité est aussi élevée puisque l'indice de GINI était de 47,8 en 2015. Le Bénin est caractérisé par une population très jeune avec les moins de 15 ans représentant 42,2 % de la population en 2015 et avec un ratio de dépendance de 81,2 %, indiquant une forte pression sur la population active.

Le troisième pilier du PAG vise à améliorer les conditions de vie des populations. Le Gouvernement prévoit à cette fin de mettre en place un système d'assurance maladie universelle visant à soutenir quatre millions de personnes. Outre l'assurance maladie, la politique de protection sociale comprend l'instauration de l'Assurance pour le renforcement du capital humain (ARCH) avec des prestations pour les agriculteurs, commerçants, artisans, artistes, transporteurs et un guichet unique pour promouvoir l'emploi.

Concernant le marché du travail, un nouveau code du travail a été voté en mars 2017 et est entré en vigueur en août 2017. Cette loi met l'accent sur les conditions et les procédures d'embauche, le placement de la main-d'œuvre et la résiliation de contrat. Cette loi est assez libérale et présente moins de contraintes pour les employeurs qui peuvent notamment renouveler les CDD de façon illimitée, étendre la période d'essai, et plafonner les indemnités de rupture.

L'égalité des sexes

En 2015, les femmes représentaient 50,1 % de la population. Malgré les améliorations liées à l'accès à l'éducation et la santé décrits plus hauts, de nombreuses inégalités. Selon le classement de l'union interparlementaire, en termes de représentation politique, le Bénin est classé 173^e sur 189 avec seulement 7,2 % de femmes au Parlement. Une régression par rapport à 2010 où elles représentaient 10,8 %. Ceci témoigne de la faible représentativité des femmes au niveau du pouvoir politique, surtout comparé à d'autres pays africains. Le taux de participation des femmes à la population active était de 69 % en 2017. Cependant, des inégalités persistent au niveau de l'accès à des postes de responsabilités. Concernant la santé reproductive, seulement 18,3 % des femmes ont eu accès à la contraception en 2016. Au vu de cette situation, accélérer la promotion économique et sociale des femmes doit être une priorité et plus d'actions doivent être mises en œuvre dans ce sens.

ANALYSE THÉMATIQUE : FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Sur les dix dernières années, on constate une progression dans la fourniture des infrastructures, mais les chiffres révèlent encore d'importants déficits à pallier. Les besoins sont considérables et réduire le déficit des infrastructures prendra du temps. Selon l'Évaluation des politiques et institutions pays (EPIP) de la Banque africaine de développement, le pays se classe 25^e sur 38 en matière d'infrastructures et d'intégration. En ce qui concerne le système de télécommunications, bien que le nombre de lignes fixes n'ait pas beaucoup évolué depuis 2000 (environ 1,5 % entre 2008 et 2013), le nombre d'abonnés au téléphone mobile a plus que doublé et est passé de 40,4 % en 2008 à 85,6 % en 2015, légèrement au-dessus de la moyenne africaine de 83,3 %. Même s'il reste faible par rapport aux autres pays du continent, il y a également eu une belle progression du nombre d'utilisateurs d'internet qui est passé de 1,9 % (7,8 % en Afrique) en 2008 à 6,8 % (25,5 % en Afrique) en 2015. Les abonnements à l'internet fixe sont beaucoup moins répandus et représentent moins de 1 % des habitants même si en termes relatifs l'augmentation reste significative par rapport au niveau de 2008. En 2012, seuls 38 % des Béninois (contre 46 % en Afrique) ont accès à l'électricité, et les disparités sont importantes entre le milieu urbain et rural. Comme indiqué plus haut, les disparités existant entre le milieu rural et urbain sont également criantes en matière d'accès à l'eau potable.

Le montant total de l'aide publique internationale allouée aux infrastructures était de 107,1 millions de dollars en 2000. Ce montant a progressé en dix ans pour atteindre 155 millions de dollars en 2010. Il y a quand même eu une baisse entre 2010 et 2014 où il était estimé à 125,1 millions de dollars. Cependant, les besoins du pays vont bien au-delà de ces montants. Ainsi, la réalisation de grands projets urbains est estimée à environ 1 600 milliards de FCFA (soit 3 milliards de dollars). Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, le pays a pour ambition d'atteindre une couverture de 100 % pour l'approvisionnement en eau d'ici à 2021 et 75 % pour l'accès aux services d'assainissement d'ici à 2025 alors que le déficit de financement actuel est estimé à 350 millions de dollars pour l'eau et 62,1 millions de dollars pour l'assainissement. Pour atteindre ces objectifs, le Bénin aura donc besoin d'environ 94 million de dollars par an pour l'accès à l'eau potable et 8,6 millions dollars par an au titre de l'assainissement.

Les infrastructures sont un enjeu considérable pour la réussite des réformes mises en œuvre dans le cadre du PAG, car elles sont la condition sine qua non pour attirer les investissements du secteur privé. Cependant, il faut noter qu'il s'agit d'une relation à double sens puisque ces investissements permettront de développer les infrastructures. Le besoin est dans tous les secteurs et les enjeux sont principalement liés au risque de déficit que peut engendrer ce type de programmes d'investissement. Le montant initialement prévu les années 2017-19, était 2 254 milliards de FCFA et a été ramené à 1 400 milliards de FCFA par le Gouvernement reflétant les efforts de maîtrise de la dette publique. Par ailleurs, une partie des ressources du Bénin dépend de facteurs exogènes comme la pluviométrie pour la production agricole et la dépendance par rapport à l'activité de réexportation au Nigéria qui dépend de la politique nigériane. Cela crée une certaine vulnérabilité et des incertitudes pour l'économie du pays. Les mesures prises dans le cadre de réformes font aussi l'objet de mécontentement et de démonstrations. Le Gouvernement fait donc face à un trilemme à savoir préserver l'équilibre budgétaire, financer ses investissements et être à l'écoute des besoins populations avec la responsabilité de faire les choix les plus équilibrés possibles.

Une grande partie des projets du PAG a pour but de développer les infrastructures avec par exemple l'extension du port de Cotonou, la construction d'un nouvel aéroport international, le développement du réseau routier, et le développement de centrales thermiques et des énergies renouvelables. Dans le cadre du programme d'investissements du PAG, les investissements sur cinq ans sont estimés à 9 039 milliards de FCFA. Le financement des infrastructures occupe d'ailleurs la part la plus importante de ce montant. Les investissements publics et privés sur les infrastructures de transport et de télécommunication représentent 27 % de ce montant et ceux dans l'énergie se situent autour de 11 %. Les autres postes de dépenses sont l'agriculture, qui inclut aussi des infrastructures agricoles et le tourisme à hauteur de 9 % chacun. L'État compte faire financer le PAG à hauteur de 61 % par le secteur privé, sous la forme de PPP les 39 % restants devant être financés par des ressources publiques y compris des dons et des prêts. Pour les projets les plus importants, la contribution du secteur privé peut monter à 71 %. Plusieurs partenaires de développement sont aussi engagés aux côtés du Bénin pour l'aider à faire face à ses défis. En plus des partenaires bilatéraux, les partenaires multilatéraux incluent l'Union européenne, la Banque mondiale, le FMI, le

PNUD, la BOAD, la Banque islamique de développement et la Banque africaine de développement (BAD). Cette dernière est engagée dans plusieurs projets de réhabilitation des réseaux de distribution d'électricité, d'infrastructures routières, de centrales électriques. En effet, 50 % du portefeuille de la BAD au Bénin est lié à des projets dans le secteur des transports et 13 % au secteur de l'énergie. L'appui du FMI discuté plus haut devrait également aider le Bénin à maintenir un cadre macroéconomique stable tout en permettant de faire face à ses investissements en infrastructures.

Le fait que le pays privilégie les PPP pour financer une grande partie de ses investissements est un bon compromis pour éviter un déficit trop important. Cependant cela suppose de renforcer le secteur privé et l'attractivité du pays pour les investisseurs. Le Bénin a adhéré au compact G20 afin d'attirer les financements en provenance des investisseurs des pays membres du G20. Cependant Le Bénin doit rendre toutes ces mesures effectives, qu'il s'agisse des réformes dans le cadre PPP, de la réforme du code des investissements pour le rendre plus compétitif ou de la réforme du code foncier initiée par le Gouvernement pour éliminer l'insécurité qui caractérise le certificat de propriété. Le Bénin exprime également un grand intérêt pour les instruments de garanties notamment ceux de la BAD afin de renforcer l'attractivité des investisseurs privés dans les infrastructures. Ces garanties comprennent la garantie partielle de risque du Fonds africain pour le développement (FAD) qui cherche à encourager les investissements du secteur privé dans les pays à revenu faible, mobiliser les ressources du secteur privé et autres institutions de cofinancement pour les pays couverts par le FAD, inciter les Gouvernements à entreprendre les réformes stratégiques et budgétaires nécessaires pour atténuer les risques résultant du non-respect de leurs engagements. La BAD dispose également de la garantie partielle de crédit qui couvre les risques de non-remboursement des emprunteurs. Le pays veut aussi mobiliser des ressources à moindre coût en ayant recours aux marchés financiers internationaux à travers l'émission de titres publics, par exemple. Le Bénin fait également des efforts dans la mobilisation de ressources internes pour le financement des infrastructures. De plus, il est prévu de centraliser les bases de données fiscales et douanières et de dématérialiser les procédures et paiements aux impôts et à la douane. Enfin, les réformes dans l'amélioration du milieu des affaires, la transparence dans la gestion des affaires publiques et l'efficacité des administrations publiques doivent se poursuivre et rester une priorité.