



Public Disclosure Authorized

DIAGNOSTIC-PAYS DU SECTEUR PRIVÉ

# CRÉER DES MARCHÉS AU BÉNIN

Mobiliser l'investissement privé pour stimuler une croissance inclusive

Mars 2023

## À propos d'IFC

La Société financière internationale (IFC), membre du Groupe de la Banque mondiale - est la plus grande institution mondiale de développement ciblant le secteur privé sur les marchés émergents. Nous intervenons dans plus de 100 pays, utilisant notre capital, notre expertise et notre influence pour créer des marchés et opportunités dans les pays en développement. Au cours de l'exercice 2022, l'IFC a engagé un montant record de 32,8 milliards de dollars au profit des entreprises privées et des institutions financières des pays en développement, tirant ainsi parti de la force du secteur privé pour éradiquer l'extrême pauvreté et stimuler la prospérité partagée, au moment où les économies sont aux prises avec les effets des crises mondiales cumulées.

Pour avoir de plus amples informations, consultez le site cicontre : [www.ifc.org](http://www.ifc.org).

© International Finance Corporation 2023. All rights reserved.  
2121 Pennsylvania Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20433  
[www.ifc.org](http://www.ifc.org)

Le contenu de ce rapport est protégé par les droits d'auteur. La copie et/ou la transmission de tout ou partie de ce rapport sans autorisation peut constituer une violation de la loi applicable. IFC ne garantit pas l'exactitude, la fiabilité ou l'exhaustivité du contenu de cet ouvrage, ni les conclusions ou les jugements qui y sont décrits, et décline toute responsabilité en cas d'omissions ou d'erreurs (y compris, mais sans s'y limiter, les erreurs typographiques et les erreurs techniques) dans le contenu, quel qu'il soit, ou en cas de confiance dans ce contenu. Les constatations, interprétations, opinions et conclusions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions des administrateurs de la Société financière internationale ou de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la Banque mondiale) ou des gouvernements qu'ils représentent.

Couverture : Abdoul Maiga/IFC; Shutterstock

# CONTENTS

---

<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>V</b>
<b>ABRÉVIATIONS</b>	<b>VI</b>
<b>RÉSUMÉ ÉXECUTIF</b>	<b>IX</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>XVI</b>
<b>1 CONTEXTE DU PAYS</b>	<b>1</b>
1.1. Une forte croissance avec un impact limité sur la pauvreté	1
1.2. La croissance a été tirée par l'agriculture, les services et la hausse des investissements	2
1.3. Des IDE limités ne favorisent pas encore des retombées significatives sur la productivité	4
1.4. L'épidémie de COVID-19 a eu un impact significatif sur l'économie	6
<b>2 SECTEUR PRIVÉ, ENTREPRENEURIAT ET UTILISATION DES TECHNOLOGIES</b>	<b>9</b>
2.1. Le secteur privé est essentiellement informel et sa productivité est faible	9
2.2. L'entrepreneuriat formel est sous-développé	10
2.3. L'adoption et l'innovation technologiques sont minimales	12
<b>3 PRINCIPALES CONTRAINTES POLITIQUES TRANSVERSALES</b>	<b>16</b>
3.1. Un accès difficile au financement	16
3.2. Un approvisionnement énergétique peu fiable et coûteux	24
3.3. Un environnement des affaires reste contraignant, malgré des mesures positives	28
3.4. Une connectivité faible	37
<i>La connectivité numérique est à la traîne</i>	37
<i>Les services de transport et de logistique sont coûteux et peu fiables</i>	41
3.5. Une main-d'œuvre peu qualifiée	48
<b>4 IDENTIFIER LES POSSIBILITÉS</b>	<b>52</b>
4.1. Agriculture et agro-industrie	54
<i>Secteurs stratégiques</i>	54
<i>L'agriculture souffre d'une faible productivité, d'une diversification insuffisante, de distorsions et d'une capacité de transformation locale limitée</i>	55
<i>Possibilités</i>	60
<i>Défis du côté de l'offre</i>	68
<i>Recommandations</i>	78

4.2. Tourisme	79
<i>Le tourisme est un secteur émergent hautement prioritaire, stratégiquement à même de faire preuve de résilience en cas de pandémie.</i>	79
<i>Moteurs de la demande : opportunités actuelles et futures</i>	74
<i>Contraintes liées à l'offre pour saisir les occasions qui se présentent</i>	77
<i>Recommandations</i>	83
4.3. Échanges et services régionaux	97
<i>Les exportations du Bénin connaissent une évolution positive dans le secteur du coton, mais restent globalement peu diversifiées</i>	98
<i>Le commerce d'entrepôt ou les réexportations qui transitent par le Bénin demeurent très importants pour l'économie.</i>	102
<i>La récente fermeture de la frontière avec le Nigéria a probablement eu un effet temporaire</i>	104
<i>Opportunités avec la région</i>	106
<i>Enseignements et recommandations pour le Bénin</i>	108
<b>ANNEXE</b>	<b>111</b>
Annexe 1. Données supplémentaires	111
Annexe 2. L'expérience du Bénin et du monde en matière de zones économiques spéciales	121
<b>RÉFÉRENCES</b>	<b>123</b>
<b>NOTES</b>	<b>130</b>

# REMERCIEMENTS

---

Le Diagnostic-pays du secteur privé du Bénin a été codirigé par Anouk Pechevy (Société Financière Internationale, SFI) et Jean-Michel Marchat (Banque mondiale), avec la contribution de Kaliza Karuretwa (contraintes transversales), Michiel Van Acoleyen (logistique et secteur financier), Rachel Sberro (secteur financier), Anicet Kabre (état du secteur privé), Emmanuel Ekehunho, Alphonse Soh et Pierre Pozzo di Borgo (transport et logistique), Alex Pio (tourisme), Fortune Codo (agro-industries), Jean-Christophe Maur (relations commerciales et économiques avec le Nigéria).

L'équipe du projet tient également à témoigner sa gratitude à l'endroit de Cyndo Obre (chargé de programme de la SFI au Bénin) et Atou Seck (responsable des opérations de la Banque mondiale au Bénin) pour leur leadership, ainsi qu'à Alexandre Henry, Ange Kouassi, Blair Lapres, Eleina Ailmchandani, Eunice Mabika, Faride Yessoufou, Guillaume Touchard, Hamidou Songo, Harris Hounton, Masud Cader, Nathalie Picarelli, Vonjy Rakotondramanana, Xavier Decoster et Yann Tanvez pour leurs conseils et connaissances sectorielles approfondies.

L'équipe exprime toute sa reconnaissance à l'égard des experts suivants, qui ont revu le rapport et formulé de précieux commentaires : Aminur Rahman (économiste principal), David Ivanovic (chargé des opérations senior), John Perrottet (chargé des opérations senior), Lorenzo Bertolini (spécialiste senior du secteur privé), Louise Twining Ward (spécialiste senior du secteur privé) et Maimouna Gueye (spécialiste senior du secteur financier). L'équipe remercie en outre Nathalie Atakpa et Corine Afouda pour leur soutien administratif. Elle remercie enfin Mona Haddad (directrice de la pratique mondiale, Banque mondiale), Coralie Gevers (directrice-pays des opérations, Banque mondiale), Aliou Maïga (précédemment directeur régional des opérations, SFI), Sébastien Dessus (précédemment manager régional Afrique, SFI), Consolate Rusagara (manager, Banque mondiale), Ronke-Amoni Ogunsulire (précédemment manager pays, SFI) et Kyle Kelhofer (manager pays, SFI) pour leur soutien et leurs conseils durant la préparation du DPSP.

# ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

---

ABSSA	Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments
ACE	Côte Africaine vers l'Europe (Africa Coast to Europe)
ACR	Avantage Comparatif Révélé
ADSC	Agence de Développement Sèmè City
ANDF	Agence Nationale du Domaine et du Foncier
ANM	Agence nationale de Normalisation de Métrologie et du Contrôle Qualité
ANPT	Agence Nationale pour la Promotion du patrimoine et le développement du Tourisme
ANSSI	Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information
APIEx	Agence de Promotion des Investissements et des Exportations
ASS	Afrique Sub-Saharienne
ATDA	Agences Territoriales de Développement Agricole
B2B	Commerce interentreprise (business-to-business)
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BRVM	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières
BTI	Bénin Télécoms Infrastructures
CAMeC	Centre d'Arbitrage, de Médiation et de Conciliation
CCI	Centre du Commerce International des Nations Unies
CEB	Communauté Électrique du Bénin
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CNFI	Cadre national de financement intégré
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COVID-19	Maladie du Coronavirus
CREPMF	Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers
CwA	Pacte du G20 avec l'Afrique (Compact with Africa)
DDAEP	Direction Départementale de l'Agriculture
DE4A	Initiative pour l'économie numérique en l'Afrique pour le Bénin de la Banque mondiale (Digital Economy for Africa)
DGI	Direction Générale des Impôts

DPSP	Diagnostic-Pays du Secteur Privé
EFTP	Enseignement et Formation Techniques et Professionnels
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organisation)
FBCF	Formation Brute de Capital Fixe
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FEM	Forum Économique Mondial
FMI	Fonds Monétaire International
FNDA	Fonds National de Développement Agricole
FONAGA	Fonds National de Garantie et d'Assistance aux petites et moyennes entreprises
FOPAHT	Fédération des Organisations Patronales de l'Hôtellerie et du Tourisme
IDE	Investissements Directs Etrangers
INRAB	Institut National des Recherches Agricoles du Bénin
INStAD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
IPL	Indice de Performance Logistique
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MCC	Millennium Challenge Corporation
MPME	Micros, Petites et Moyennes Entreprises
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PAC	Port Autonome de Cotonou
PAG	Plan d'Action du Gouvernement
PAI	Port d'Anvers International
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNP	Prêts Non Performants
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PPP	Partenariat Public-Privé
R&D	Recherche et Développement
RNB	Revenu National Brut
SBEE	Société Béninoise d'Énergie Électrique

SBIN	Société Béninoise d'Infrastructures Numériques
SFI	Société Financière Internationale
SFN	Services Financiers Numériques
SIFI	Société d'investissement et de promotion de l'industrie
SODECO	Société pour le Développement du Coton
TCAC	Taux de Croissance Annuel Composé
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TTCI	Indice de Compétitivité du secteur du voyage et du Tourisme
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UIT	Union Internationale des Télécommunications
UE	Union Européenne
USAID	Agence des États-Unis pour le Développement International
WITS	Solution Mondiale de Commerce Intégré
WFP	World Food Program
ZES	Zones Économiques Spéciales
ZIGD	Zone Industrielle de Glo-Djigbé
ZLECAf	Zone de Libre- Échange Continentale Africaine
SODECO	Cotton Development Company (Société pour le Développement du Coton)
TFP	Total factor productivity
TVET	Technical and vocational education and training
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNWTO	United Nations World Tourism Organization
USAID	U.S. Agency for International Development
USF	Universal Service Fund
WAEMU	West African Economic and Monetary Union
WBL	Women, Business, and the Law
WEF TTCI	World Economic Forum Travel and Tourism Competitiveness Index
WEF	World Economic Forum
WTTC	World Travel and Tourism Council
2G	Second generation
3G	Third generation
4G	Fourth generation
5G	Fifth generation

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

---

**Le Bénin a connu une croissance élevée dans les années 2010, qui ne s'est pas traduite par une réduction significative de la pauvreté.** L'épidémie de COVID-19 s'est déclarée en mars 2020 alors que l'économie, bien qu'en croissance, était peu productive. La forte dépendance à l'égard des exportations de matières premières (coton, noix de cajou) et du commerce de transit avec le Nigéria rend l'économie béninoise vulnérable aux chocs extérieurs et aux changements de politique commerciale. Le caractère largement informel du secteur privé béninois et son usage limité des technologies modernes restreignent davantage les gains de productivité et renforcent la dépendance excessive à l'égard de moteurs de croissance externes. Les faibles retombées des investissements étrangers directs existants entravent également la productivité.

**Les atouts géographiques et culturels du pays, ainsi qu'une forte dynamique de réforme, offrent d'énormes possibilités pour une croissance plus inclusive et durable.**

Le Bénin est une petite économie ouverte, avec des terres agricoles fertiles qui offrent des possibilités d'expansion accrue de l'agro-industrie (fruits et légumes) par le secteur privé, en vue d'en exporter les produits vers les marchés régionaux et européens.

Un meilleur accès aux marchés et l'amélioration de la productivité peuvent avoir un impact important sur le développement, puisque près de 40 % des emplois se trouvent dans ce secteur. La proximité géographique du Bénin avec le Nigéria représente une opportunité — qui n'est actuellement que partiellement exploitée — de développer un secteur touristique plus solide après le choc de la COVID-19, avec la possibilité de stimuler davantage le tourisme de mémoire international à plus long terme. La situation du Bénin, au croisement de deux importants corridors régionaux (Abidjan-Lagos et Cotonou-Niamey), invite le secteur privé à tirer pleinement parti des relations commerciales au niveau régional. La réouverture partielle de la frontière avec le Nigéria en décembre 2020 et les négociations en cours sur la Zone de libre-échange continentale africaine constituent une grande opportunité pour l'intégration régionale.

**Pour que ces opportunités se concrétisent, le Bénin a besoin de nouvelles réformes structurelles.** Pour développer un secteur privé plus productif et plus concurrentiel, capable de créer des emplois de qualité, le Bénin doit s'attaquer aux restrictions de l'accès au financement qui entravent les investissements des entreprises, ainsi qu'à l'approvisionnement en énergie, toujours peu fiable et coûteux, bien au-delà des références mondiales. Les infrastructures sont un catalyseur essentiel du développement, dont l'impact le plus important provient généralement des télécommunications et de l'électricité. Il est donc primordial que le Bénin améliore sa *connectivité numérique et physique*. Améliorer la première aidera le pays à tirer parti, autant que possible, des dernières avancées technologiques pour améliorer sa compétitivité et sa résilience, tandis que la seconde aidera le Bénin à maximiser les avantages de sa position géographique en tant que corridor commercial, offrant aux pays voisins enclavés un accès au port de Cotonou, ainsi qu'un accès aux marchés pour sa propre production. Pour que la levée de ces contraintes soit réellement efficace, le Bénin devra enfin corriger effectivement son *environnement des affaires difficile et renforcer le niveau de compétence de sa main-d'œuvre*.

**Il est essentiel pour le Bénin que ses efforts de réforme actuels débouchent sur une mise en œuvre et sur des résultats efficaces.** Le plan de riposte socioéconomique à la pandémie, mis en place rapidement, et la poursuite des grands projets publics d'infrastructures sont des outils puissants pour soutenir la reprise. Le gouvernement a déployé des efforts considérables pour améliorer son environnement des affaires et attirer des investissements privés étrangers et nationaux à tous les niveaux. Il existe cependant un décalage entre les réformes introduites pour améliorer l'environnement des affaires et leur impact sur les entreprises. Le secteur privé national regrette un manque d'accompagnement des entrepreneurs lorsqu'ils s'engagent sur la voie de la formalisation, au-delà des étapes initiales de l'enregistrement des entreprises. Des efforts supplémentaires doivent être fournis afin d'assurer une communication soutenue et une mise en œuvre effective, notamment pour l'accompagnement dans l'accès à la finance, aux marchés et aux compétences. Si le gouvernement doit continuer à actualiser et à mettre en œuvre sa feuille de route en matière de réforme, il doit également s'attaquer aux causes profondes des incohérences — notamment liées à la capacité institutionnelle des organismes d'appui, la certitude réglementaire et la transparence. La loi pour la Promotion et le Développement des PME qui vise à mettre en place des mesures incitatives, ainsi que la création de l'agence de développement des PME en 2022, ont le potentiel de renforcer cet accompagnement. En outre, les zones économiques spéciales (ZES) sont considérées par le Gouvernement comme un instrument abordable pour générer des effets d'agglomération, créer un environnement des affaires adapté aux entreprises et expérimenter des réformes du climat des affaires lorsqu'elles sont difficiles à mettre en œuvre à l'échelle du pays.

**Un déploiement efficace des outils existants, associé à des réformes visant à soutenir les produits innovants, peut répondre à la principale contrainte des entreprises qu'est l'accès au financement.** Le secteur financier du Bénin a une profondeur relativement limitée et peine à servir le secteur privé. Les autorités béninoises ont mis en place des mécanismes de financement et un cadre d'action national pour atténuer ces difficultés, mais peu de financements ont effectivement été acheminés vers les entreprises. Un déploiement efficace des instruments financiers publics, complété par un système d'information sur le crédit plus complet, contribuera à réduire les risques liés au crédit commercial. Les services financiers numériques présentent un potentiel inexploité, à l'heure de l'essor des transferts électroniques d'argent, pour lesquels le cadre réglementaire n'est pas adapté (comme l'illustre les limites de l'interopérabilité, de la supervision et du dialogue public-privé). Le crédit-bail et le crédit-stockage pourraient servir d'options supplémentaires pour le financement des entreprises agricoles si le modèle commercial de gestion des banques locales étaient adaptés pour le premier, et si le cadre réglementaire approprié était déployé pour le second.

**L'apport en expertise et en financement du secteur privé, notamment dans le domaine des infrastructures, peut constituer une solution pour pallier la faible performance des investissements publics.** Les autorités ont promu les partenariats public-privé (PPP) comme moyen de financement pour 61 % des investissements prévus dans le premier plan d'action gouvernemental (2016-2021), et ont fixé l'objectif à 52 % pour le second (2021-2026). Par exemple, pour améliorer la rentabilité du port de Cotonou, le Gouvernement a opté pour un partenariat public-privé, en déléguant sa gestion au Port d'Anvers International. Toutefois, dans sa forme actuelle, le cadre juridique présente encore des lacunes par rapport aux meilleures pratiques internationales, notamment

l'absence d'un contrôle budgétaire spécifique pendant l'exécution et de règles encadrant les propositions spontanées. Le financement étant limité, une évaluation minutieuse du pipeline de projets d'investissement basée sur les retombées économiques et un cadre institutionnel et réglementaire solide sont primordiaux.

**Si les réformes en cours dans le secteur de l'énergie sont menées à leur terme, l'accès à l'électricité, deuxième obstacle le plus important au fonctionnement des entreprises, s'améliorerait considérablement.** Les coûts requis pour obtenir un raccordement au réseau électrique sont prohibitifs. À l'avenir, le coût moyen de l'approvisionnement en électricité devrait diminuer grâce à la mise en œuvre du plan de production à moindre coût et au tournant récent vers la production nationale d'énergie propre. La mise en œuvre en cours d'un plan de redressement financier du secteur de l'électricité sur la période 2019-2022 propose également une voie crédible vers l'amélioration de la viabilité du secteur. Il demeure néanmoins une source de préoccupation. La dissolution de la société de transmission binationale CEB, actuellement en discussion entre le Bénin et le Togo, représente un risque majeur pour la sécurité des actifs et menace l'intégrité des opérations du réseau de transmission.

**La numérisation est indispensable pour concrétiser les possibilités qu'offrent les secteurs du tourisme et du commerce, mais le Bénin est encore loin d'exploiter son potentiel.** Le Gouvernement béninois a lancé une stratégie numérique ambitieuse et pris des mesures pour stimuler la connectivité numérique, dont l'importance a encore été soulignée par la pandémie de COVID-19. Pour que ces efforts soient pleinement efficaces, une réelle dynamique de concurrence est essentielle. L'extension du périmètre de la Société béninoise d'infrastructures numériques a créé des risques dans trois segments du marché (le mobile, la fibre et l'international) qui menacent l'accessibilité financière des services numériques et l'innovation. En outre, l'arrivée de gestionnaires d'infrastructures mobiles (towercos) pourrait constituer une solution concrète au manque de financement qui a ralenti la réduction de la fracture numérique. Des clarifications supplémentaires sur le nouveau cadre juridique et le décret pour le partage des infrastructures de haut débit pourraient augmenter les investissements dans la fibre et les tours de transmission de la 4G en mutualisant les coûts des opérateurs. Pour que l'économie numérique se traduise par des emplois et une augmentation de la productivité, il est essentiel de mettre en œuvre les politiques prioritaires pour le développement des compétences numériques identifiées à la fois par l'initiative pour l'économie numérique en l'Afrique pour le Bénin de la Banque mondiale (DE4A) et par la stratégie pour la formation technique et professionnelle (2019-2025).

**Le Gouvernement reconnaît l'importance d'améliorer les infrastructures de transport pour faire du Bénin un centre de transit de premier ordre reliant les pays côtiers et enclavés au nord du pays.** Le Bénin offre la voie de transport la plus courte vers Niamey au Niger et constitue une option compétitive pour les marchandises destinées au nord du Nigéria et aux autres pays du Sahel. Le Port autonome de Cotonou (PAC) est un point d'entrée essentiel pour le fret maritime et, bien que ses performances se soient améliorées au cours de la dernière décennie, il reste encore beaucoup à faire pour rattraper ses concurrents de la région. Dans ce contexte, le Bénin se positionne comme un centre de transit (par opposition à un centre de transbordement comme le Togo) et une porte entre l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale. Le succès de la mise en œuvre du plan directeur 2021-2026 du PAC est essentiel pour maintenir sa compétitivité régionale vers cet objectif. Pourtant, le mauvais état des routes ainsi que l'inefficacité

des services de camionnage augmentent le coût du commerce et limite l'accès au marché pour les exportations agricoles. Le Bénin doit améliorer la structure de son marché pour favoriser le transport multimodal, en commençant par la résolution des litiges liés à l'exploitation et à l'extension du réseau de transport ferroviaire des marchandises.

**Le renforcement de la compétitivité des corridors du Bénin vers l'arrière-pays est l'occasion de transformer les corridors de transport en corridors économiques.** Bien que les frais perçus de manière illicite et le temps d'attente moyen aux postes-frontières soient parmi les plus faibles pour le corridor Cotonou-Niamey par rapport aux autres routes de la région, ils restent néanmoins importants. Les efforts récemment entrepris pour réduire les obstacles au commerce, tels que la mise en place de deux postes-frontières à guichet unique opérationnels qui visent à rationaliser les procédures de passage des frontières, ont donné des résultats prometteurs pour la poursuite des efforts de facilitation des échanges. La structure du marché des services de camionnage, caractérisée par la fragmentation, certaines inefficiences et de l'asymétrie d'information, réduit également la compétitivité. Cela exige une mise à jour des cadres réglementaires et législatifs des entreprises de transport, une professionnalisation du secteur et des incitations bien conçues pour stimuler la consolidation, l'innovation et la performance. Le développement de services complémentaires, tels que les solutions logistiques numérisées et la logistique de la chaîne du froid, constitue une autre piste pour renforcer la position du Bénin. Il convient également de moderniser le secteur du transport professionnel en permettant des niveaux de concurrence plus élevés.

**Une coopération mutuellement bénéfique avec le Nigéria voisin pourrait renforcer des activités commerciales visant à desservir ce vaste marché d'environ 206 millions de personnes.** Les volumes importants de commerce informel, ainsi que la résilience des commerçants face aux changements soudains de politique au Nigéria, suggèrent l'existence de liens commerciaux transfrontaliers solides et capables de s'adapter à des circonstances changeantes. Offrir de meilleures conditions commerciales du côté béninois de la frontière pourrait ouvrir la voie à de futures relations commerciales ne reposant pas sur le contournement des réglementations. Pour le Bénin, une meilleure coopération avec les douanes nigérianes peut permettre une meilleure application de la loi, compensant ainsi la perte des taxes sur le commerce de réexportation. Il pourrait s'agir d'une solution gagnant-gagnant : se départir progressivement du statut de bastion du commerce de réexportation en aidant le Nigéria à appliquer sa propre réglementation, tout en ouvrant, par la coopération avec ce pays, la possibilité d'obtenir un meilleur traitement pour les commerçants béninois. L'économie politique du commerce d'entrepôt doit également être prise en compte pour faciliter l'arrivée d'un plus grand nombre d'entreprises légitimes sur le marché nigérian et créer ainsi de nouvelles opportunités commerciales.

**Le secteur touristique du Bénin peut bénéficier du tourisme transfrontalier de son voisin ainsi que des visiteurs de patrimoine culturel et des niches touristiques basées sur la nature compte tenu de ses atouts endogènes, si le Gouvernement passe à un modèle de développement impulsé par le secteur privé.** Actuellement, le tourisme au Bénin repose principalement sur les visiteurs originaires de la région, les dépenses d'affaires représentant la plus grande part de ses recettes. Cependant, la demande stagne depuis des années en raison d'une inadéquation entre le produit et le marché, de la faiblesse de la structuration de l'offre et des liens de distribution, et de l'absence

d'une approche stratégique du développement du marché. Cette situation est en passe d'être surmontée, car le Gouvernement investit massivement dans la structuration de son secteur touristique et l'amélioration de son offre. Alors que l'accent est de plus en plus mis sur la croissance du secteur du tourisme et de moins en moins sur sa structuration, le Gouvernement devrait jouer un rôle de facilitateur en se focalisant sur la création de la demande et la création de produits axés sur le marché, en renforçant les capacités du secteur privé local et en réduisant les obstacles aux investissements directs étrangers. Bien que le Gouvernement reconnaisse la nécessité de se focaliser sur ces priorités, l'engagement réel tarde. L'expérience de pays similaires montre que des efforts à long terme, cohérents et concertés pour positionner et promouvoir une destination sont nécessaires avant qu'elle puisse s'établir. Ces efforts, associés à l'adoption des technologies et à un investissement accru dans les compétences, aideraient le Bénin à préparer le terrain pour se concentrer, à moyen terme, sur les niches internationales à forte valeur ajoutée que sont la culture, les plages et l'écotourisme.

**Pour surmonter sa vulnérabilité aux chocs extérieurs, le Bénin doit diversifier ses exportations agricoles.** Les programmes stratégiques du Gouvernement ont contribué à l'augmentation des rendements et à la croissance du secteur au cours des cinq dernières années, mais ils sont susceptibles d'avoir entraîné des distorsions du marché. Les interventions qui conduisent à la concentration de la production dans des cultures sujettes à la volatilité des marchés mondiaux et où les agriculteurs sont des preneurs de prix des grands acheteurs internationaux doivent être éliminées progressivement. À court terme, les produits ayant des rendements élevés et des perspectives d'exportation (ananas, soja, noix de karité et fruits du palmier à huile) offrent les meilleures possibilités de création rapide de valeur. Pour que le potentiel des produits exportés et émergents se concrétise pleinement, il faut que des intrants spécifiques à chaque culture (semences, plants, engrais) soient rendus plus disponibles et financièrement accessibles, notamment en libéralisant davantage l'approvisionnement en engrais. Le soutien du gouvernement est élevé, mais n'a pas été ciblé de manière appropriée, tandis que les capacités de recherche-développement sont insuffisantes.

**Un meilleur accès au marché permettrait, à moyen terme, de libérer le potentiel des produits compétitifs non commercialisés.** Cela nécessite une meilleure promotion et une meilleure connaissance du marché, qui peuvent être améliorées en renforçant l'Agence pour la promotion des investissements et des exportations. Les produits périssables de grande valeur nécessitent une logistique efficace de la chaîne du froid, des infrastructures de qualité et des processus commerciaux qui font largement défaut. Si elle est correctement mise en œuvre, la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) peut faciliter le commerce intra-africain et permettre au Bénin de desservir les grands marchés du Nigéria et de la région. Il existe également des opportunités dans les segments de l'horticulture qui sont moins perméables aux pressions internationales, comme les cultures vivrières. La demande de légumes est en hausse et la faible présence du Bénin dans ce segment traduit les difficultés de la logistique de la chaîne du froid. Cette situation appelle des investissements stratégiques dans les routes et les infrastructures de la chaîne du froid, le renforcement d'infrastructures nationales de qualité et l'adoption de procédures opérationnelles post-récolte. Le rôle de la plateforme logistique est très important lorsqu'il s'agit d'exporter, car l'agrégation des produits entre les transformateurs pourrait faciliter l'accès aux conteneurs, dont la disponibilité a été considérablement réduite en raison de la COVID-19.

Avec un soutien adéquat au niveau des exploitations, les produits à faible rendement peuvent parvenir à mieux répondre à la demande intérieure. Malgré les besoins nationaux non satisfaits dans le secteur animal, les produits à faible rendement nécessiteraient des efforts importants pour concurrencer les importations. La productivité de l'agriculture au sens large bénéficierait d'une meilleure application de la réglementation foncière, du développement des infrastructures d'irrigation, ainsi que d'un meilleur accès au financement, de l'organisation des chaînes de valeur et de la fourniture de services de vulgarisation. La transformation est également limitée en raison des difficultés d'accès aux équipements, aux cultures et aux emballages.

Ce diagnostic pays du secteur privé vise à identifier des solutions à court et à moyen terme pour éliminer les goulets d'étranglement au développement du secteur privé et à la mobilisation des investissements, grâce à une analyse économique et stratégique approfondie. Des recommandations détaillées sont formulées dans ce rapport. Le tableau suivant en fournit une synthèse d'un point de vue stratégique.

**TABLEAU DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES POUR FAVORISER L'INVESTISSEMENT PRIVÉ**

<b>CATALYSEURS</b>	Renforcer le cadre des PPP, créer un mécanisme de partage des connaissances pour améliorer la capacité à mobiliser le secteur privé et créer une réserve de PPP potentiels	Court terme
	Favoriser l'interopérabilité des services de paiement numérique entre les prestataires de services financiers et l'infrastructure financière sous-jacente	Gain rapide
	Concevoir et mettre en œuvre un plan d'action pour l'application de la loi OHADA sur l'insolvabilité de 2015 afin de remédier aux faiblesses du régime d'insolvabilité (retards, taux bas de recouvrement)	Court à moyen terme
	Renforcer le pouvoir réglementaire de l'autorité de surveillance de la microfinance afin de renforcer la confiance dans les prestataires de services pour un déploiement efficace des programmes publics	Court à moyen terme
	Améliorer la disponibilité et la qualité des informations sur les antécédents en matière de crédit et étendre la réserve de garanties disponibles en améliorant la mise en œuvre du cadastre et du système d'administration foncière, et en établissant un régime efficace de garanties pour les biens meubles	Court terme
	Concevoir une feuille de route et une stratégie de financement claires pour la compagnie de transmission binationale CEB, dont la dissolution ferait peser un risque lourd sur la sécurité des actifs	Court terme
	Faciliter le succès de la mise en œuvre du Plan directeur 2021-2026 du port de Cotonou, y compris le transfert d'activités au secteur privé par appel à la concurrence, afin de maintenir la compétitivité	Court à moyen terme
	Concevoir un plan directeur stratégique pour la connectivité aérienne afin d'assurer la complémentarité entre le nouvel aéroport de Glo-Djigbé et l'aéroport de Cotonou en rénovation	Court à moyen terme
	Résoudre les questions en suspens concernant la concession pour le chemin de fer Bénin-Niger	Court terme
	Mettre en œuvre les recommandations de l'évaluation de l'économie numérique effectuée par la Banque mondiale en 2021 concernant les infrastructures et les compétences numériques	Moyen terme

Note: APIEX = Agence de Promotion des Investissements et des Exportations; ATDAs = Agences Territoriales de Développement Agricole; CEB = Communauté Électrique du Bénin; OHADA = Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires; PPP = Partenariat Public-Privé. L'indication du court, moyen et long terme renvoie au délai estimé de mise en œuvre de la recommandation.

<b>AGRO-INDUSTRIES</b>	Renforcer l'efficacité opérationnelle du FONAGA et du FNDA afin que les programmes en place permettent de mieux cibler les agriculteurs et les petites et moyennes entreprises du secteur, et de canaliser efficacement les financements vers un plus grand nombre d'acteurs du secteur agricole	Court terme
	Identifier les goulets d'étranglement qui limitent l'offre de services de crédit-bail par les institutions financières nationales et concevoir le cadre réglementaire du crédit-stockage	Moyen terme
	Réaliser une évaluation approfondie du système de distribution et de financement des engrais afin d'identifier les obstacles qui empêchent l'accès à des produits adaptés, sûrs et/ou biologiques	Court terme
	Accroître les investissements stratégiques dans les routes rurales et la chaîne du froid pour un meilleur accès au marché, selon le principe de cascade mobilisant l'expertise et le financement privés,	Moyen à long terme
	Renforcer les capacités de l'APIEx par la formation du personnel à l'analyse et au suivi des marchés ; et réaliser un partenariat avec les ATDA pour fournir des services publics non agricoles efficaces	Court terme
<b>TOURISME</b>	Structurer, financer et mettre en place l'Agence de promotion du tourisme du Bénin afin de mener des campagnes de promotion en direction du marché nigérian et des marchés internationaux de niche, en s'appuyant sur le développement d'une plateforme d'information sur le marché	Court terme
	Créer une commission public-privé chargée d'étudier les moyens d'intégrer le secteur privé local dans les projets touristiques phares et de mieux communiquer sur ceux-ci, tout en veillant à ce qu'ils soient clairement adaptés au marché et à la demande	Court terme
	Accroître la transparence dans l'accès aux terres et aux opportunités d'investissement dans les zones touristiques, en particulier les zones côtières hautement réglementées, tout en garantissant le respect des garanties environnementales et sociales pour tous les nouveaux investissements	Court terme
	Améliorer le passage aux frontières terrestres, en communiquant sur leur ouverture et les protocoles	Court terme
	Favoriser l'adoption des nouvelles technologies par les entreprises touristiques et leur intégration dans des plateformes numériques afin de cibler la part de marché croissante des réservations touristiques par internet.	Moyen terme
<b>LE COMMERCE ET LE NIGÉRIA</b>	Faciliter les échanges commerciaux, en numérisant les processus, incluant du personnel parlant anglais aux douanes, appliquant la réglementation sur le camionnage, échangeant les données entre les services de douanes et d'immigration, et en renforçant la coopération avec les douanes nigérianes	Moyen terme
	Moderniser l'industrie des transports en favorisant la concurrence grâce à la révision des cadres réglementaire et législatif des entreprises de transport et à une surveillance renforcée	Court terme
	Établir un cadre transparent pour la répartition du fret en révisant le mécanisme de répartition afin de corriger l'asymétrie d'information entre les chargeurs et les transporteurs	Court terme

Note: ATDAs = Agences Territoriales de Développement Agricole; FNDA = Fonds National de Développement Agricole; FONAGA = Fonds National de Garantie et d'Assistance aux petites et moyennes entreprises.

# INTRODUCTION

---

**Afin de remettre son économie sur une trajectoire de croissance plus soutenue, stable et équitable, le Bénin doit adopter de nouvelles réformes structurelles pour remédier aux faiblesses intrinsèques mises en lumière par la récente pandémie et la fermeture de la frontière avec le Nigéria.** Ces dernières années, le pays a bénéficié d'une forte croissance de son PIB (6,4 % en moyenne de 2017 à 2019) alimentée notamment par la croissance du secteur agricole et des services commerciaux, ainsi que par l'augmentation des investissements privés nationaux et de certains investissements directs étrangers (IDE). La prédominance du commerce et des échanges de réexportation avec le Nigéria rend cependant l'économie béninoise vulnérable aux changements de la politique commerciale de ce pays. En outre, la croissance provenait davantage de l'accumulation de facteurs (capital et travail) que de l'augmentation de la productivité — la croissance de la productivité totale des facteurs a diminué depuis le début des années 2000 et « l'aptitude économique » du pays stagne depuis 2012. Le caractère largement informel du secteur privé béninois et son usage limité des technologies modernes restreignent davantage les gains de productivité et renforcent la dépendance à l'égard des moteurs de croissance externes.

**L'épidémie de COVID-19 s'est déclarée en mars 2020 alors que l'économie, bien qu'en croissance rapide, restait peu productive.** Sans surprise, l'épidémie a eu un impact non négligeable, ralentissant la croissance du PIB à 3,8 % en 2020 — soit 1 % de croissance par habitant. Outre l'effet direct des mesures de confinement, les perturbations dans le secteur manufacturier et la baisse des prix du coton, ce ralentissement traduisait la réduction de l'activité de réexportation avec le Nigéria, qui a ensuite subi une récession et avait fermé la frontière à partir de 2019. L'agriculture, les échanges commerciaux, les transports et l'industrie hôtelière figurent parmi les secteurs les plus touchés. La croissance estimée pour 2021 s'élève à 7,2 % (4,4 % par habitant), ce qui correspond à la tendance d'avant la COVID-19, grâce à un rebond du secteur tertiaire (port, hôtellerie) et à un secteur de la construction dynamique. Le plan de riposte socioéconomique rapide du Gouvernement face à la pandémie et la poursuite des grands projets publics d'infrastructures ont soutenu la croissance.

**Pour soutenir la reprise après la COVID 19, reconstruire en mieux et réduire davantage la pauvreté, le Bénin devra s'attaquer à plusieurs problèmes structurels.** Pour développer un secteur privé plus productif et plus concurrentiel, capable de créer des emplois de qualité, le Bénin doit s'attaquer aux restrictions de l'accès *au financement* qui entravent les investissements des entreprises, ainsi qu'à l'approvisionnement en *énergie*, toujours peu fiable et coûteux, bien au-delà des références mondiales. Les infrastructures sont un catalyseur essentiel du développement, dont l'impact le plus important provient généralement des télécommunications et de l'électricité. Il est donc primordial que le Bénin améliore sa *connectivité numérique et physique*. Améliorer la première aidera le pays à tirer parti, autant que possible, des dernières avancées technologiques pour améliorer sa compétitivité et sa résilience, tandis que la seconde aidera le Bénin à maximiser les avantages de sa position géographique en tant que corridor commercial, offrant aux

pays voisins enclavés un accès au port de Cotonou, ainsi qu'un accès aux marchés pour sa propre production. Pour que la levée de ces contraintes soit réellement efficace, le Bénin devra enfin améliorer effectivement son *environnement des affaires difficile et renforcer le faible niveau de compétence de sa main-d'œuvre*. La résolution des problèmes précédents, ainsi que des problèmes sectoriels, aiderait les secteurs proposés pour des évaluations détaillées — l'agriculture et la transformation de ses produits, et le tourisme — à prospérer et à créer des emplois. Ces secteurs ont été sélectionnés en fonction de leur potentiel de développement, d'investissement, de réformes et de valeur ajoutée. À mesure que l'intégration régionale se renforce, le Bénin doit également mieux définir sa position dans la région en s'appuyant sur ses avantages, tels que sa proximité avec les marchés nigérian et nigérien, comme l'indique le rapport.

**Le DPSP du Bénin examine plus en détail les sujets ci-dessus.** Il alimentera le diagnostic-pays systématique qui servira de base pour hiérarchiser les domaines d'intervention du Groupe de la Banque mondiale en vue de soutenir le Plan d'action du Gouvernement (PAG), qui a été prolongé sur la période 2021-2026. Au fil du rapport, le Bénin est comparé — lorsque cela est pertinent et que les données le permettent — à la région Afrique subsaharienne (ASS), à un groupe de pays présentant des caractéristiques économiques similaires (Rwanda, Sénégal, Togo et Côte d'Ivoire), ainsi qu'à un groupe de pays pouvant être source d'inspiration (Ghana, Maroc, Sri Lanka et Tunisie).

**La section 1 décrit les performances économiques récentes du Bénin et ses sources de croissance.** Elle détaille également l'impact de la COVID-19 sur l'économie. La section 2 examine l'état du secteur privé, de l'entrepreneuriat et de l'adoption des technologies en donnant un aperçu des principales caractéristiques du secteur privé. La section 3 analyse les principales contraintes politiques et réglementaires transversales qui pèsent sur le développement du secteur privé. La section 4 fournit une analyse approfondie du secteur agroalimentaire, du potentiel que recèle le tourisme et des risques et opportunités qui découlent du vaste marché voisin du Nigéria.

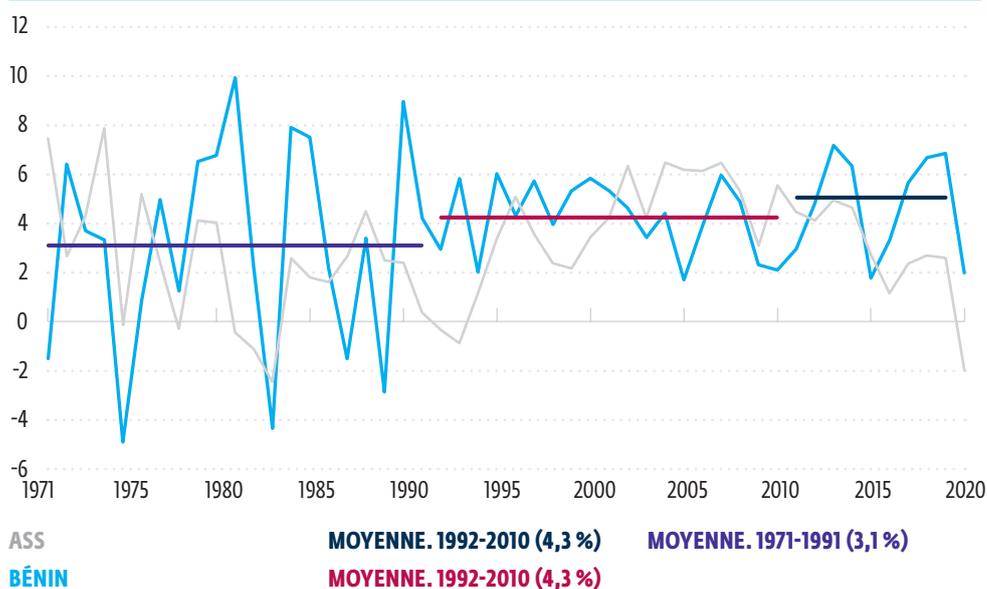
# 1. CONTEXTE DU PAYS

Le Bénin est une petite économie ouverte dont la population était d'environ 12,1 millions d'habitants en 2020. Il dispose de terres agricoles relativement fertiles, d'une longue frontière commune avec le Nigéria et le Togo et constitue un nœud essentiel de deux importants corridors régionaux : Abidjan-Lagos et Cotonou-Niamey. Les services et l'agriculture sont les principaux secteurs de son économie. L'importance des services dans l'économie béninoise est principalement due au rôle du pays en tant que centre de commerce et de transit pour les pays voisins enclavés. En raison de la géographie et des politiques économiques du Nigéria, le pays entretient également d'étroites relations de commerce de réexportation informel avec ce pays voisin.

## 1.1. UNE FORTE CROISSANCE AVEC UN IMPACT LIMITÉ SUR LA PAUVRETÉ

La croissance a suivi un modèle cyclique très instable au cours des années 70 et 80 (figure 1), traduisant une forte dépendance à l'égard des exportations de quelques matières premières agricoles clés (Banque mondiale, 2022). Cette grande instabilité a compliqué la politique économique, influencé négativement la mobilisation des recettes et, par conséquent, limité les capacités de l'État, rendu les décisions d'investissement plus complexes et, en définitive, affecté les revenus individuels et les niveaux de pauvreté. La dévaluation du franc CFA en 1994, combinée à des politiques économiques plus axées sur le marché à partir de 1990, a permis au Bénin de bénéficier d'une croissance plus élevée et (relativement) moins variable qu'auparavant. Dans les années 2010, le Bénin a connu une forte croissance. Celle-ci est restée relativement instable, mais moins corrélée aux matières premières agricoles, et plus liée aux variations de croissance des pays voisins et à l'évolution des prix du pétrole (Banque mondiale, 2022).

FIGURE 1. CROISSANCE DU PIB RÉEL, 1971-2020.



Source : Indicateurs du développement dans le monde

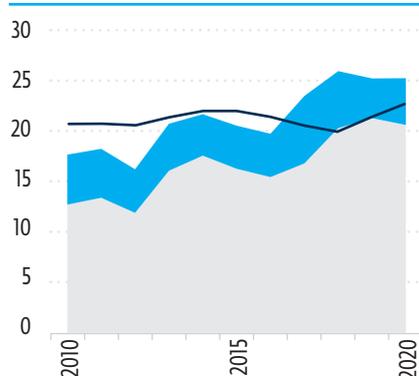
Dans les années 2010, la croissance du PIB du Bénin s'établissait en moyenne à 5,1 % par an, un chiffre supérieur à la moyenne de 3,3 % de l'Afrique subsaharienne. L'épidémie de COVID-19 a réduit la croissance à 3,8 % en 2020, ce qui en fait néanmoins l'une des meilleures performances en Afrique subsaharienne, où le taux de croissance moyen est tombé à -2 % la même année. La riposte socioéconomique rapide du Gouvernement face à la pandémie et la poursuite des grands projets publics d'infrastructures ont soutenu la croissance en 2020 et la reprise en 2021. L'estimation préliminaire de la croissance pour 2021 est de 7,2 %.

Une croissance plus élevée dans les années 2010, qui ne s'est pas encore traduite par une réduction significative de la pauvreté. La croissance est certes plus élevée dans les années 2010 mais elle est plus modeste en termes de réduction de la pauvreté du fait de la forte croissance démographique — à 2,8 % en moyenne par habitant entre 2011 et 2019 (Banque mondiale, 2018a). Le taux de pauvreté officiel s'est légèrement amélioré, avec une estimation à 38,5 % en 2019, contre 40,1 % en 2015. La plupart des pauvres (65 %) vivent dans les zones rurales, où ils pratiquent une agriculture à petite échelle (Banque mondiale, 2018a). Les conditions sont particulièrement difficiles pour les femmes et les jeunes (Banque mondiale, 2018a, 2020a), qui sont surreprésentés dans le secteur informel. Seul 1,7 % des femmes occupent des emplois formels non agricoles, contre près de 10 % des hommes. En outre, l'épidémie de COVID-19 (2020-2022) a mis en évidence l'absence de systèmes de sécurité sociale adéquats et de systèmes de protection sociale efficaces, ainsi que la nécessité d'une croissance plus inclusive et plus résiliente.

## 1.2. LA CROISSANCE A ÉTÉ TIRÉE PAR L'AGRICULTURE, LES SERVICES ET LA HAUSSE DES INVESTISSEMENTS

Du côté de l'offre, l'agriculture a été l'un des principaux moteurs de la croissance récente. L'agriculture est essentielle pour le Bénin, car elle représentait 21,8 % du PIB en 2020 et 38,3 % de l'emploi total en 2019 (estimations de l'OIT). Ces dernières années, la politique gouvernementale a mis l'accent sur l'augmentation de la productivité par le biais d'investissements dans les chaînes de valeur agricoles, l'amélioration des normes de sécurité, ainsi que la recherche et le développement (Banque mondiale, 2020a). En conséquence, certaines cultures ont connu une augmentation massive de leur production entre 2011 et 2020, comme le coton (le Bénin est désormais le premier producteur d'Afrique subsaharienne), les légumes, les oignons, le fonio, le soja, les piments et poivrons, l'ananas, le riz et la tomate (tableau A.1).

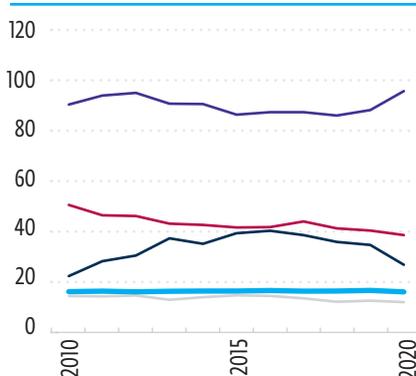
**FIGURE 2. FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE (FBCF), 2010-2020 (% DU PIB)**



FBCF, SECTEUR PRIVÉ (% DU PIB)  
 FBCF, SECTEUR PUBLIC (% DU PIB)  
 FBCF MOYENNE EN ASS (% DU PIB)

Source : Indicateurs du développement dans le monde

**FIGURE 3. CRÉDIT INTÉRIEUR AU SECTEUR PRIVÉ, 2010-2020 (% DU PIB)**



GHANA TOGO MAROC  
 BÉNIN ASS

Source : Indicateurs du développement dans le monde

**FIGURE 4. ENTRÉES NETTES D'IDE 2010-2020 (% DU PIB)**



SRI LANKA ASS  
 BÉNIN GHANA

Source : Indicateurs du développement dans le monde

Du côté de la demande, l'investissement privé a été un moteur essentiel de la croissance depuis 2011, mais il reste relativement faible sur une base comparative et ne compense pas des investissements publics plus modestes et peu performants. La formation brute de capital fixe (FBCF) est dominée par l'investissement privé (figure 2) et est restée stable dans la fourchette de 23 à 25 % du PIB entre 2017 et 2020. La hausse des investissements privés observée dans les années 2010 est positive pour l'économie du pays. Elle provient des améliorations de l'environnement général des affaires (voir section 3), d'une augmentation du crédit au secteur privé qui est lentement passé de 9,2 % du PIB entre 1992 et 2010 à 16,7 % entre 2011 et 2019 mais est retombé à 15,5 % en 2020 en raison des incertitudes liées à la COVID-19, et dans une certaine mesure, des IDE (Banque mondiale, 2020a). Entre 2011 et 2020, la FBCF moyenne du Bénin (21,7 %) était comparable à celle de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (21,2 %), mais restait inférieure à celle de pays comme le Maroc (29,4 %) ou le Togo (27,1 %). Malgré une forte augmentation dans les années 2010, le crédit au secteur privé au Bénin reste également faible par rapport à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (46,5 % entre 2011 et 2019) ou à un pays comme le Maroc (89,2 %) (figure 3). La FBCF publique est plus modeste, se situant dans une fourchette de 4 à 5 % du PIB sur entre 2011 et 2019, et présente des rendements inférieurs à la moyenne de la région, en partie en raison de faiblesses dans l'évaluation et la sélection des projets (Banque mondiale, 2020a).

L'économie est également très dépendante d'exportations qui se concentrent sur quelques matières premières agricoles clés et sur le commerce d'entrepôt. Le pays exporte principalement des matières premières (71 % des exportations) et importe essentiellement des biens de consommation et des biens intermédiaires (environ 79 % des importations). Le coton, la noix de cajou et d'autres graines oléagineuses, ainsi que les fruits oléagineux, sont les principaux produits d'exportation du pays, représentant respectivement 53,4 %, 6,6 % et 3,9 % des exportations en 2020. Avant l'épidémie de COVID-19, les principaux marchés d'exportation comprenaient le Bangladesh (26,9 % des exportations en 2019), l'Inde (14,2 %), le Viet Nam (10,4 %) et la Chine (7,4 %). Dans ce contexte, le pays obtient un score relativement élevé en termes d'ouverture au commerce, en particulier par rapport aux pays voisins enclavés, et la somme des importations et des exportations représentait environ 63,7 % du PIB du pays en 2019, soit plus que la moyenne de l'Afrique subsaharienne (53 %), mais bien en deçà de pays ambitieux tels que le Maroc et la Tunisie (respectivement à 109,4 % et 87 %).

Le commerce d'entrepôt reste une caractéristique essentielle de l'économie. La dépendance vis-à-vis du marché nigérian, par le biais des activités de réexportation et de contrebande, entrave le développement d'un secteur manufacturier et de services plus productifs (Banque mondiale, 2020a). Le Bénin importe de très grandes quantités de biens de consommation qui font l'objet d'une protection élevée à l'importation au Nigéria et les transborde ensuite au Nigéria par le biais de mécanismes institutionnels complexes. La réexportation vers le Nigéria fait référence aux importations provenant de l'extérieur de la région et faisant face à une forte protection au Nigéria, qui transitent par le Bénin avant d'être introduites clandestinement au Nigéria. En 2018, les réexportations vers le Nigéria représentaient près de 45 % des exportations béninoises, qui ont généré d'importantes recettes publiques (la moitié des recettes douanières en moyenne) et bénéficié à de nombreux opérateurs (formels et informels). En 2021, les activités de réexportation ont repris après l'arrêt d'une fermeture de la frontière avec le Nigéria qui avait commencé en août 2019. À l'inverse, le Bénin importe illégalement environ 85 % de ses produits pétroliers du Nigéria, où les prix à la consommation sont fortement subventionnés (Golub et Mbaye, 2019). On estime que ce commerce équivaut à environ 20 % du PIB.

### 1.3. DES IDE LIMITÉS NE FAVORISENT PAS ENCORE DES RETOMBÉES SIGNIFICATIVES SUR LA PRODUCTIVITÉ

Les flux d'IDE sont relativement faibles. Les entrées nettes d'IDE ont représenté en moyenne 1,9 % du PIB entre 2011 et 2019. Bien qu'il s'agisse d'une augmentation importante par rapport à la période 1992-2009 (où les IDE étaient proches de zéro en moyenne), ce chiffre reste inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne pour la période 2011-2019 (2,3 %), est similaire à celui du Togo (1,8 % du PIB sur la période 2012-2019), mais fait pâle figure face à celui d'un pays comme le Ghana (6,3 %) (figure 4). À la fin de 2020, le total des investissements directs entrant au Bénin s'élevait à 3 429 millions de dollars (tableau 1), contre 2 968 millions de dollars à la fin de 2019. La majeure partie de ces investissements provient de la France, qui représente 36 % de leur valeur, l'Inde, le Nigéria et la Chine représentant environ 10 % chacun. Au cours des cinq dernières années, les IDE réels se sont concentrés sur le transport et la logistique, les services aux entreprises, l'agroalimentaire et les énergies renouvelables

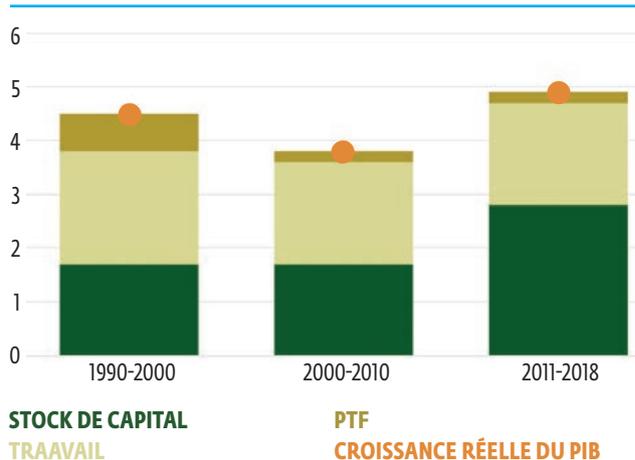
(Financial Times FDI Markets, 2022). Le défi pour le Bénin consiste à créer des économies d'échelle suffisantes pour attirer les investisseurs étrangers. La taille limitée des marchés locaux est en effet un obstacle majeur qui pourrait être surmonté en facilitant l'accès à de nouveaux marchés. Les investissements directs vers l'étranger en provenance du Bénin sont limités, n'atteignant que 541 millions de dollars à la fin de 2020, dont 27 % étaient orientés vers la France et 39 % vers cinq pays de l'UEMOA.

**TABLEAU 1. STOCKS D'INVESTISSEMENTS DIRECTS ENTRANTS, 2020**

	ORIGINE (MILLIONS DE DOLLAR)	INVESTISSEMENTS DIRECTS ENTRANTS PART DU TOTAL (%)
France	1 219	36 %
Inde	420	10 %
Nigéria	381	11 %
Chine	342	10 %
Côte d'Ivoire	215	6 %
Autres	852	27%
<b>Total</b>	<b>3 429</b>	<b>100 %</b>

Source : Enquête coordonnée du FMI sur les investissements de portefeuille

**FIGURE 5. CONTRIBUTION À LA CROISSANCE (POINT DE POURCENTAGE)**



Source : Banque mondiale, 2022, p. 47.

Les retombées positives sur la productivité font référence au fait que, au niveau du pays, les connaissances des entreprises étrangères sont généralement transférées par le biais de leurs interactions avec les entreprises nationales, entraînant ainsi des améliorations de la productivité<sup>1</sup>. Les IDE en Afrique sont une source importante d'augmentation des capacités des entreprises nationales qui ne peuvent pas être facilement remplacées par le commerce (Newman et al., 2015). Au Bénin, étant donné la part limitée des IDE, les retombées sont probablement réduites.

Cette situation, ainsi que d'importants problèmes structurels (voir section 3), entravent la productivité. Sur le plan comptable, l'essentiel de la croissance a été généré par l'accumulation des facteurs (travail et capital), tandis que la croissance de la productivité globale des facteurs a une contribution mineure sur la période 2011-2018 et a même diminué par rapport aux années 90 (figure 5). En outre, les capacités du Bénin, telles que mesurées par « l'aptitude économique »<sup>2</sup>, ont stagné, ce qui indique la nécessité de diversifier les investissements en direction de secteurs plus complexes (figure A.1). Ceci est davantage soulignée par la diversification sectorielle limitée des nouveaux investissements directs étrangers au Bénin, qui ont essentiellement ciblé l'énergie, les transports et les services financiers au cours des cinq dernières années (figure A.2 en annexe). La montée de l'insécurité dans la région du Sahel pourrait constituer une difficulté supplémentaire pour attirer les IDE et ainsi générer des retombées en matière de productivité.

## 1.4. L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 A EU UN IMPACT SIGNIFICATIF SUR L'ÉCONOMIE

La croissance a chuté de 6,9 % en 2019 à 3,8 % en 2020 (soit 1,1 % par habitant). Les perturbations de la chaîne d'approvisionnement ont eu un impact sur l'industrie manufacturière, tandis que les services ont initialement été perturbés, entraînant une forte contraction des activités de réexportation, du commerce et une baisse des recettes issues des voyages et du tourisme, mais ont progressivement repris avec la levée des restrictions à la mobilité en juin 2020.

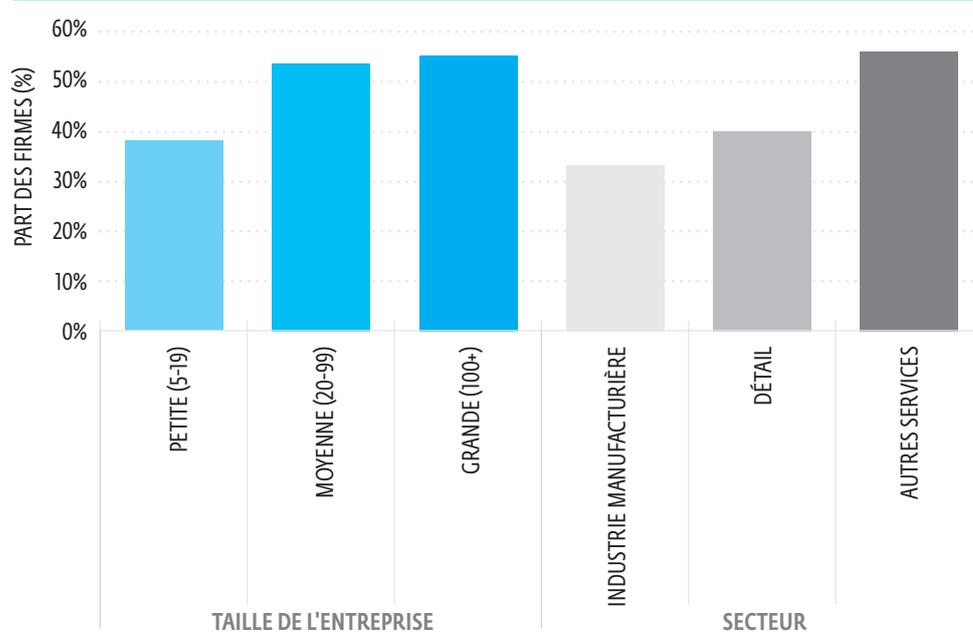
Les restrictions ont entraîné une hausse des prix des denrées alimentaires, provoquant une accélération de l'inflation, qui a atteint 3 % en moyenne en 2021. Le déficit de la balance courante s'est temporairement réduit à 1,7 % du PIB, en raison d'un niveau exceptionnel de financement concessionnel et de la forte baisse des importations par rapport aux exportations. L'investissement privé a été modéré en raison de la forte incertitude affectant les décisions d'investissement. Grâce à une forte relance budgétaire, l'investissement et la consommation publics ont soutenu la croissance. Le coup sévère porté aux recettes, ajouté à l'augmentation des dépenses de santé et de protection sociale dans le cadre du plan de riposte à la COVID-19, a fait grimper le déficit budgétaire à environ 4,7 % du PIB en 2020 contre 0,5 % en 2019 sur la base des engagements (FMI, 2021a). Cette situation difficile n'a pas seulement été déclenchée par la dégradation des conditions économiques générales et le confinement en 2020, mais elle reflétait également l'impact négatif du ralentissement économique au Nigéria, ainsi que de la fermeture de la frontière à partir de 2019.

Les autorités ont répondu à la pandémie par un programme solide soutenant la reprise. Après l'apparition des premiers cas à la fin du mois de mars 2020, le Gouvernement du Bénin a rapidement mis en œuvre des mesures d'hygiène, d'isolement et de distanciation sociale très strictes, y compris un confinement partiel de dix villes. En 2020, le Gouvernement a adopté un ensemble de mesures pour 2020 à 2022 équivalant à 3,7 % du PIB. Ces mesures comprennent : i) un plan de préparation et de riposte aux crises sanitaires et ii) un plan de riposte socioéconomique pour soutenir les entreprises du secteur formel (0,9 % du PIB) et les ménages vulnérables. En outre, un plan de garantie publique (1 % du PIB), des lignes de crédit et des mesures de refinancement (0,7 % du PIB) ont été mis en place pour favoriser l'accès au financement des MPME (FMI, 2021a).

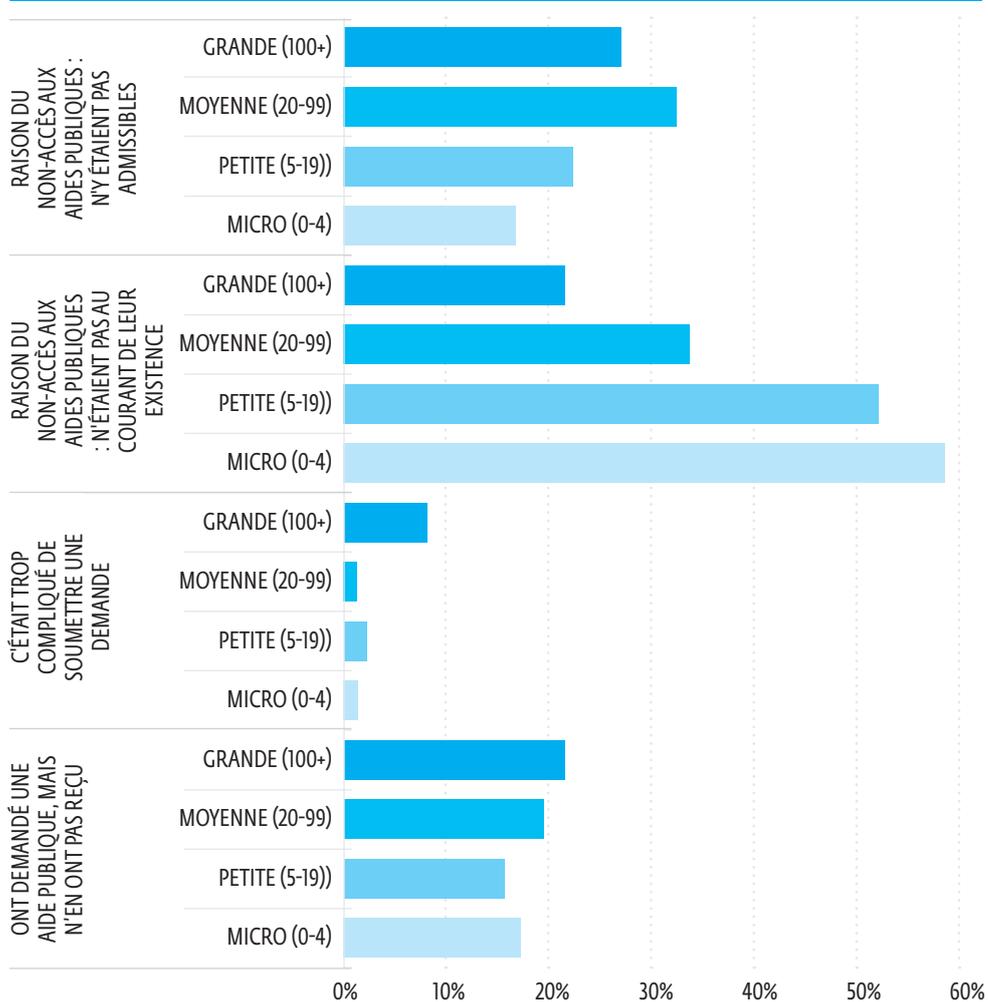
La reprise est en cours, mais il est crucial de renforcer la dynamique par une meilleure efficacité des mesures publiques et des réformes structurelles. En effet, les entreprises ont été confrontées à de graves problèmes dès le début de l'épidémie en 2020 — 78 % des entreprises ont déclaré avoir été modérément ou gravement touchées par l'épidémie et trois quarts d'entre elles ont enregistré une baisse des ventes<sup>3</sup> (Centre du Commerce International, 2020). L'impact a été plus sévère pour les entreprises de services et les entreprises dirigées par des femmes, car ces dernières opèrent dans de nombreux secteurs de services directement touchés par la crise (hébergement, restauration, commerce de gros et de détail). Deux entreprises de services sur cinq ont déclaré être fortement touchées, contre un tiers des entreprises manufacturières. Les exportateurs ont également été confrontés à des difficultés, car de nombreux marchés d'exportation ont imposé un confinement qui a eu un impact négatif sur les entreprises béninoises. Près de 60 % des pertes déclarées ont résulté de la perturbation de la chaîne d'approvisionnement avec la Chine, un importateur clé de matières premières provenant du Bénin (CCI, 2020).

Les données de 2021 au niveau des entreprises confirment l'ampleur du choc (enquête de la Banque mondiale 2021a Business Pulse sur le Bénin). En juin 2021, les entreprises étaient encore confrontées en moyenne à une baisse de 7,1 % de leurs ventes mensuelles par rapport à juin 2020, ce qui indique un effet durable du choc. Les micro-entreprises et petites entreprises, ainsi que celles qui opèrent dans le secteur manufacturier ont été particulièrement touchées (figure 6). En juin 2021, les grandes entreprises avaient reçu un soutien disproportionné du Gouvernement, avec 21,3 % des grandes entreprises qui avaient reçu ou devaient recevoir une aide publique, contre 3,2 % des microentreprises et 1,5 % des petites entreprises. La méconnaissance de l'aide publique disponible était le principal obstacle à l'accès à cette aide (figure 7). Les aides les plus courantes reçues par les entreprises ont été les transferts en espèces et les reports de paiement (d'impôts et d'autres contributions). La pandémie a incité les entreprises à commencer à utiliser ou à accroître leur utilisation des plateformes numériques pour s'adapter au marché, en particulier pour les moyennes et grandes entreprises et celles opérant dans le secteur des services (figure 8).

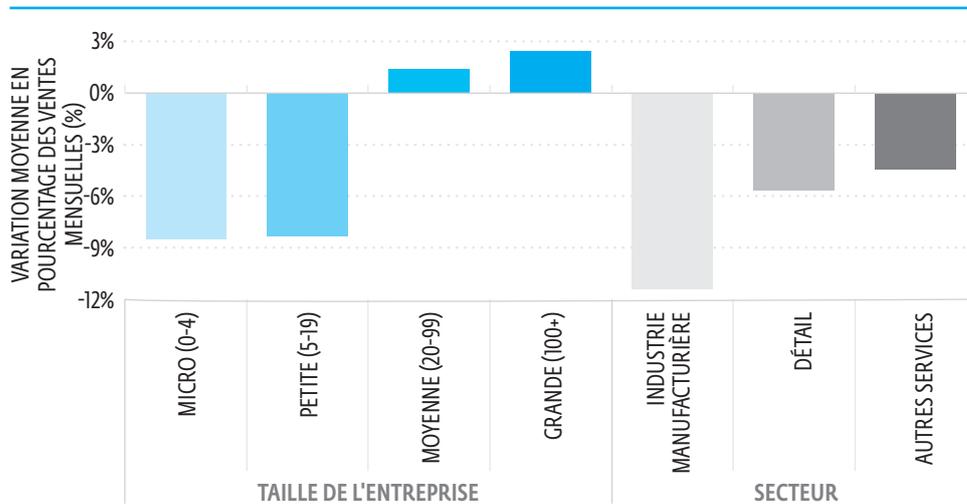
**FIGURE 6. VARIATION DES VENTES DE JUIN 2020 À JUIN 2021**



**FIGURE 7. RAISONS DU NON-ACCÈS DES ENTREPRISES AUX AIDES PUBLIQUES**



**FIGURE 8. INITIATION OU AUGMENTATION DE L'UTILISATION DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES**



Source : Groupe de la Banque mondiale, Sondage Business Pulse sur le Bénin, juin 2021.

## 2. SECTEUR PRIVÉ, ENTREPRENEURIAT ET UTILISATION DES TECHNOLOGIES

---

### 2.1. LE SECTEUR PRIVÉ EST ESSENTIELLEMENT INFORMEL ET SA PRODUCTIVITÉ EST FAIBLE

Le secteur informel représente environ 65 % du PIB et emploie environ 85 % de la population active (Banque mondiale, 2020a). Les risques et les vulnérabilités associés à l'économie informelle touchent les femmes de manière disproportionnée, puisque 95 % de la main-d'œuvre féminine occupe un emploi vulnérable et/ou informel. Au total, on estime que le secteur privé formel — à l'exclusion de l'auto-emploi — contribue à la création de 15 000 emplois au Bénin (figure A.3 en annexe).

Le secteur privé au Bénin est principalement composé de micro, petites et moyennes entreprises (MPME). Dans le secteur formel spécifiquement, les PME de moins de 100 employés représentent environ 79 % des entreprises, contre 21 % pour les grandes entreprises de plus de 100 employés. La majorité des entreprises sont situées dans la zone du Littoral (72 %).

La productivité du travail — représentée par le PIB par personne employée — est faible. La productivité du travail est d'environ 8 210 dollars par employé en 2020 (PPA, dollars constants de 2017), ce qui est bien inférieur aux chiffres observés au Ghana (13 280 dollars), en Côte d'Ivoire (16 560 dollars) ou au Sénégal (13 550 dollars) — des pays qui sont eux-mêmes surtout compétitifs dans les limites de l'Afrique subsaharienne en raison de niveaux de productivité inférieurs à ceux des concurrents extérieurs (figure 9). La faible productivité du travail est notamment le reflet de contraintes majeures liées au climat d'investissement, mais aussi à un niveau élevé d'informalité qui pèse sur la productivité des entreprises formelles et informelles. Au Bénin, les travailleurs informels sont 20 à 40 % moins productifs que les travailleurs formels (Banque mondiale, 2022). La concurrence des entreprises informelles a été identifiée comme étant le troisième plus grand obstacle à la conduite des affaires au Bénin par 14 % des entreprises formelles (dernière enquête auprès des entreprises de la Banque mondiale, 2016).

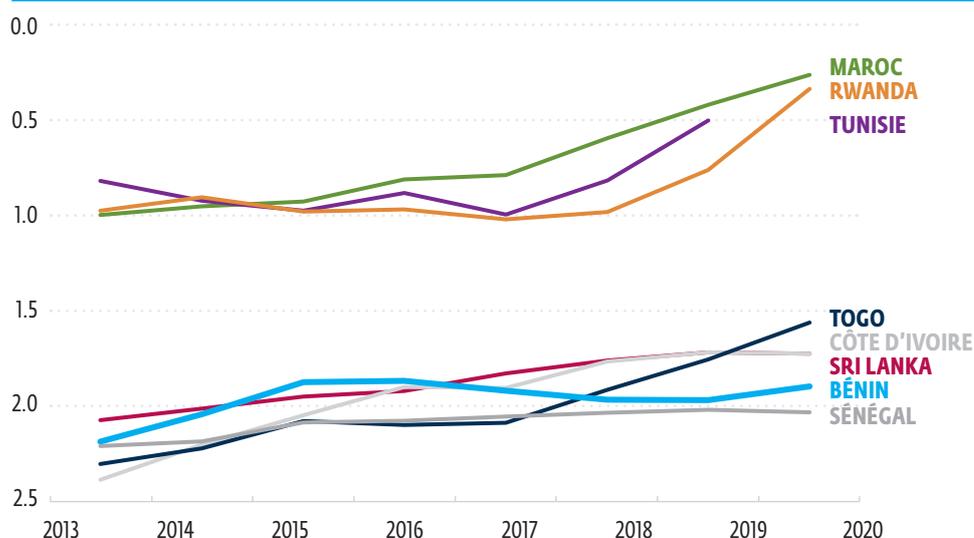
Malgré l'importance actuelle du secteur informel, le Bénin ne doit pas être considéré comme étant enfermé dans une sorte de « piège de l'informel ». Le pays peut concevoir de nouveaux moyens de tirer parti de son fort avantage géographique — au croisement de deux corridors régionaux présentant un potentiel de croissance important, et disposant d'un accès quasi direct au grand marché nigérian. Associé à des réformes et à des investissements appropriés, cet atout géographique peut être une source d'avantage concurrentiel durable pour les activités liées au commerce formel, notamment la logistique, et un large éventail de services liés au transport et au commerce (Banque mondiale, 2005a).

## 2.2. L'ENTREPRENEURIAT FORMEL EST SOUS-DÉVELOPPÉ

Alors que l'expérience mondiale montre que l'entrepreneuriat stimule la création d'emplois et le dynamisme économique (Ayyagari et al. 2011), le Bénin est encore loin de tirer profit d'un tel dynamisme.

Au Bénin, le nombre d'enregistrements d'entreprises est faible, tout comme l'emploi formel rémunéré. En 2021, environ 84 % des enregistrements concernaient des « entreprises individuelles » (c'est-à-dire de l'auto-emploi). En conséquence, l'emploi formel salarié est minime (environ 10 % des emplois, bien en deçà des pays de comparaison), et cette proportion a peu évolué depuis 2000. La forte prévalence de l'auto-emploi dans l'économie traduit le fait que de nombreux Béninois considèrent l'entrepreneuriat informel comme la seule alternative à un emploi salarié pour assurer un revenu à eux-mêmes et à leur famille. Ainsi, bien que la densité d'entrée dans le secteur formel (c'est-à-dire les nouveaux enregistrements pour 1 000 personnes âgées de 15 à 64 ans) soit passée de 0,17 en 2013 à 0,61 en 2020, elle reste bien en dessous de celle qui prévaut dans la plupart des pays comparables (figure 9). L'écart avec des pays tels que le Maroc, la Tunisie ou le Rwanda est important.

FIGURE 9. DENSITÉ D'ENTRÉE DE NOUVELLES ENTREPRISES\*, 2013-2020



\* La densité de nouvelles entreprises est définie comme le nombre de sociétés nouvellement enregistrées pour 1 000 personnes en âge de travailler (15-64 ans). L'unité de mesure sont les entreprises privées formelles à responsabilité limitée.

Source : Indicateurs du développement dans le monde

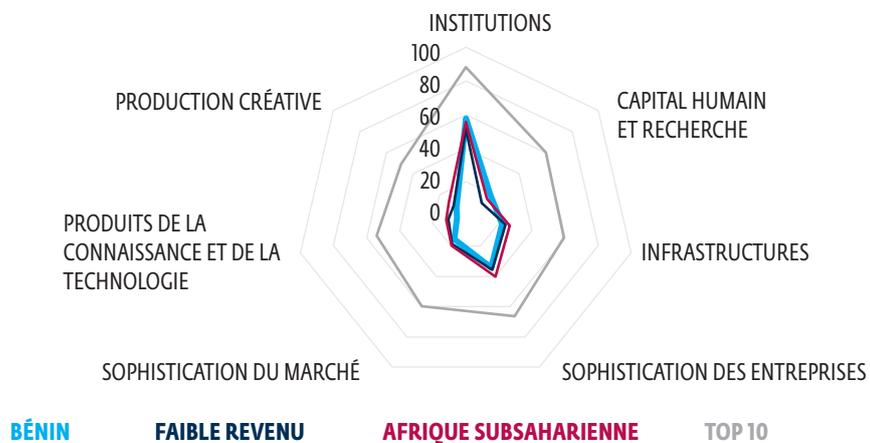
**Le sous-développement actuel de l'écosystème entrepreneurial explique en grande partie la faible création d'entreprises.** Le pays était classé 128<sup>e</sup> sur 137 pays au *Global Entrepreneurship Index* (ou Indice mondial de l'entrepreneuriat) en 2019, un indice qui mesure à la fois la qualité de l'entrepreneuriat et l'étendue et la profondeur de l'écosystème entrepreneurial le soutenant. Le Bénin est en retrait par rapport aux pays comparables dans presque toutes les caractéristiques clés (perception des opportunités, compétences en matière de création de start-up, acceptation de la prise de risque, mise en réseau, perception de l'entrepreneuriat par la société, opportunité entrepreneuriale...) de l'Indice mondial de l'entrepreneuriat, avec des déficiences majeures aux plans du capital humain, des innovations dans les produits et les procédés, de l'internationalisation (complexité économique des exportations) et du capital-risque (profondeur du marché des capitaux). Outre les facteurs pris en compte par l'indice, **un marché relativement petit, un accès limité à l'électricité et au financement, une faible pénétration des TIC et de fortes disparités entre zones urbaines et rurales sont autant d'obstacles supplémentaires importants qui empêchent les entrepreneurs** de développer leurs marchés. Très peu de mécanismes de soutien, qu'ils soient privés ou publics, sont actuellement en place pour aider les entreprises à se développer (Sèmè City étant le seul mécanisme notable). Dans l'ensemble, le secteur privé national souligne un écart entre les réformes et leur impact réel. Il suggère un manque de soutien pour accompagner les entrepreneurs, au-delà des étapes initiales de l'enregistrement des entreprises. En particulier, l'une des principales préoccupations exprimées par les investisseurs locaux concerne l'assistance après l'enregistrement pour l'accès au financement, l'accès au marché, les relations avec l'administration fiscale et la concurrence déloyale. Ces questions transversales se reflètent dans les secteurs prioritaires tels que le tourisme (voir section 4.2).

**Le Bénin a récemment pris des mesures importantes pour renforcer l'écosystème de l'entrepreneuriat.** Avec l'adoption d'une loi de promotion des MPME en mars 2020, le Bénin a mis en place un cadre institutionnel, financier et juridique pour promouvoir l'entrepreneuriat et encourager l'utilisation d'incubateurs et d'accélérateurs<sup>4</sup>. Cette loi contient un certain nombre de dispositions, notamment des incitations fiscales et non fiscales pour les MPME, ainsi que des mesures visant à promouvoir l'innovation et l'accès au financement et aux marchés. Le budget 2021 du Bénin a également prévu plusieurs mesures d'appui aux PME. La création d'entreprises s'est accélérée en 2021, avec des enregistrements mensuels tournant autour de 3 900 sur la période allant de septembre à décembre 2021, contre environ 2 100 sur la même période en 2019, avant la pandémie (INStadD, 2021a).

Cependant, il reste beaucoup à faire pour promouvoir l'entrepreneuriat féminin et l'émancipation économique des femmes. Les écarts entre les sexes persistent, traduisant les difficultés des femmes béninoises à utiliser tout leur potentiel pour participer à des activités productives. Le Bénin se classe 123<sup>e</sup> sur 153 pays étudiés pour l'Indice mondial des disparités entre hommes et femmes (FEM, 2020), ce qui indique la persistance d'écarts importants entre les sexes dans le pays en raison de différences dans le niveau d'éducation, la santé et la représentation politico-économique, ainsi que des lois et règlements restreignant leurs opportunités économiques. Le Bénin obtient un score de 80,6 (sur un maximum de 100) dans le rapport intitulé « Les femmes, l'entreprise et le droit » (FED) 2022 du Groupe de la Banque mondiale, qui analyse les attributs des lois affectant l'inclusion économique des femmes dans 190 économies. Cela signifie que les femmes ne bénéficient que de trois quarts des droits légaux par rapport aux hommes dans le pays. L'indice suggère que les contraintes en matière de liberté de mouvement, de création et de gestion d'une entreprise, d'emploi suite à la naissance d'un enfant, ainsi que les différences entre les sexes en matière de propriété et d'héritage, constituent des obstacles juridiques à l'égalité pour les femmes dans les affaires. Toutefois, le pays a du potentiel. Malgré les disparités qui existent, le score FED du Bénin est supérieur à la moyenne régionale observée en Afrique subsaharienne (71,5). En outre, le taux de participation des femmes dans le pays est de 69,3 % (supérieur à la moyenne de 59,6 % en Afrique subsaharienne), et 26 % des entreprises comptent une femme cadre supérieure, ce qui est beaucoup plus élevé que la moyenne de 15,2 % en Afrique subsaharienne (dernière enquête auprès des entreprises de la Banque mondiale, 2016).

### 2.3. L'ADOPTION ET L'INNOVATION TECHNOLOGIQUES SONT MINIMES

L'adoption des technologies au niveau des entreprises est faible, ce qui limite la compétitivité du secteur privé. En 2020, les grandes entreprises basées sur le littoral utilisent davantage Internet ; 79 % des grandes entreprises ont un site Web contre 26 % des PME. De même, 98 % des entreprises de Cotonou ont accès à Internet contre 45 % en dehors de cette zone. Ces résultats sont très similaires à ceux de la dernière enquête menée auprès des entreprises en 2016<sup>5</sup>. Les écarts entre les sexes sont également visibles notamment dans le fait que seulement 13 % des PME dirigées par des femmes disposent d'un site Web, contre 31 % pour les PME dirigées par des hommes (CCI, 2020). Outre l'utilisation répandue des suites comptables et bureautiques, le recours à des solutions plus avancées, telles que les systèmes de gestion des opérations manufacturières, la gestion du cycle de vie des produits, la planification des ressources de l'entreprise et la gestion des relations avec la clientèle, est globalement l'apanage des grandes entreprises et des entreprises étrangères. Selon l'enquête *Business Pulse* 2021, les principales raisons qui empêchent les entreprises d'adopter des technologies sont les coûts élevés par rapport aux avantages (42,9 % des entreprises), le manque d'informations sur les technologies (41,7 % des entreprises) et les difficultés d'accès au financement (35 % des entreprises). L'adoption de technologies est définie comme le recours à du nouveau matériel, à de nouvelles machines, à de nouveaux logiciels ou à de nouveaux procédés (Banque mondiale, 2022).

**FIGURE 10. SCORE DU BÉNIN SUR LES PILIERS DE L'INDICE MONDIAL DE L'INNOVATION.**

Source : Université Cornell, 2020 <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-economy>

**L'innovation est limitée pour l'instant.** Le Bénin se classe 126<sup>e</sup> sur 131 pays dans l'Indice mondial de l'innovation 2020, un indicateur qui note les pays en fonction de leurs capacités d'innovation sur la base d'environ 80 sous-indicateurs (Université Cornell, 2020). Ce classement est bien inférieur à celui des pays de comparaison — la Côte d'Ivoire est classée 112<sup>e</sup>, le Sénégal 102<sup>e</sup>, le Rwanda 91<sup>e</sup>, le Maroc 75<sup>e</sup> et la Tunisie 65<sup>e</sup>. Les principales faiblesses du pays se situent dans les domaines suivants : infrastructures (TIC et infrastructures générales), sophistication du marché (lourdeur des réglementations en matière de crédit, d'investissement et de commerce), sophistication des entreprises (nombre limité de travailleurs du savoir, liens avec l'innovation et absorption de l'innovation limités), production de connaissances et de technologies (création, diffusion et impact des connaissances) et production créative (marques, biens et services créatifs, créativité en ligne). Pour s'adapter à la pandémie de COVID-19, seuls 7 % des entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête *Business Pulse* 2020-2021 ont reconditionné leur gamme de produits ou de services, tandis que 30 % ont déclaré avoir investi dans des solutions numériques.

**L'innovation et la capacité d'adaptation des entreprises sont non seulement essentielles pour améliorer la productivité, mais constituent aussi un élément clé de la résilience face aux risques climatiques.** La situation actuelle est préoccupante. Le Bénin est le 13<sup>e</sup> pays le plus vulnérable au changement climatique dans l'indice ND-GAIN 2019, et le 57<sup>e</sup> pays le moins prêt — ce qui signifie qu'il est vulnérable aux effets du changement climatique, mais pas prêt à les combattre<sup>6</sup>. Le pays est exposé à l'élévation du niveau de la mer avec une dégradation des côtes dans le sud, où vit plus de la moitié de la population, et à la désertification dans les régions du nord. L'agriculture étant le premier employeur, contribuant à un quart du PIB et étant menacée par l'épuisement des sols, elle devra s'adapter pour faire face aux conséquences du changement climatique. Le coton — la principale culture d'exportation du Bénin — risque d'être affecté par l'augmentation des températures, la sécheresse et les régimes pluviaux imprévisibles (Banque mondiale, 2020b). Plus largement, des périodes intenses et successives de sécheresse et d'inondation pourraient réduire la production de 6 %

d'ici à 2025 si aucune mesure d'adaptation n'est prise, menaçant à la fois la sécurité alimentaire (Gouvernement des Pays-Bas, 2019), et pourraient menacer les revenus potentiels des exportations horticoles. L'érosion côtière, de plus de 400 mètres au cours des 40 dernières années, a également causé de graves dommages aux habitations et aux infrastructures. L'urbanisation rapide exige l'intégration de considérations écologiques dans le développement urbain et infrastructurel.

**Les sources de financement pour soutenir l'innovation sont rares.** Le cadre juridique et réglementaire existant pour le secteur des fonds de capital-risque et de capital-investissement présente de nombreuses limites par rapport aux pratiques internationales. Le cadre juridique et réglementaire régional est principalement constitué de la loi uniforme de l'UEMOA de 2003 sur les sociétés d'investissement à capital fixe sous la supervision du régulateur, le Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF). La domiciliation de fonds et de gestionnaires de fonds en dehors de la zone UEMOA présente un certain nombre d'inconvénients pour les gestionnaires de fonds et les investisseurs. D'une part, les gestionnaires de fonds doivent faire face à des coûts importants pour exécuter les transferts de devises hors de la zone. D'autre part, la domiciliation de fonds en dehors de la zone UEMOA constitue un obstacle majeur à la mobilisation des ressources auprès des investisseurs institutionnels de la zone<sup>7</sup>.

**Les efforts récents du Gouvernement jettent les bases du développement d'un écosystème entrepreneurial innovant, notamment par l'utilisation de plateformes et de services numériques.** Concrètement, il existe encore peu de soutien formel, privé ou gouvernemental, aux startups et aux entreprises technologiques pour établir des plateformes commerciales viables et soutenir l'innovation (Banque mondiale, 2020c). Dans ce domaine, Sèmè City (encadré 1) est une institution essentielle et prometteuse, à travers laquelle le Gouvernement béninois prévoit de construire un écosystème entrepreneurial régional entre Cotonou et Porto-Novo, la capitale, afin de réunir des étudiants, des chercheurs et des entrepreneurs de différents pays. Le Gouvernement béninois a pour ambition de créer 100 000 emplois d'ici à 2030, dont au moins un tiers par le biais de l'auto-emploi et 40 % pour les femmes. Cependant, des résultats plus tangibles restent attendus. En outre, en 2020, le Bénin a jeté les bases du développement et de l'utilisation des plateformes et des services numériques en lançant un portail national de services électroniques comme point d'entrée unique pour tous les services publics et en adoptant la réglementation USSD<sup>8</sup> qui définit les modalités d'attribution et les conditions de tarification concurrentielle.

## ENCADRÉ 1. SÈMÈ CITY

L'Agence de développement Sèmè City (ADSC) a été créée en août 2017 pour mener un projet phare au Bénin visant à améliorer les performances en matière d'éducation et d'emploi des jeunes. L'ADSC est une personne morale jouissant d'une autonomie financière. Grâce à cette initiative, le Gouvernement béninois entend faire du pays un centre régional de connaissances et d'innovation en facilitant le regroupement de la formation et de la recherche pour les services numériques et techniques axés sur les secteurs de croissance et les entrepreneurs innovants et à forte productivité.

Sèmè City, tel que promu par l'ADSC, vise à créer un cadre attractif pour les institutions académiques, les centres de recherche et les incubateurs. Sèmè City elle-même est conçue comme un lieu durable servant de laboratoire à ciel ouvert où les startups et les PME peuvent tester, prototyper et incuber des solutions. Le soutien de base s'articule autour des axes suivants : i) la formation universitaire et professionnelle, ii) l'appui à la recherche scientifique et iii) l'élaboration de programmes d'entrepreneuriat.

**Le futur site de Sèmè City est développé par phases dans une zone périurbaine située entre les principaux corridors internationaux du pays et à proximité d'une zone côtière. Ce site de 330 hectares mis à disposition par le Gouvernement,**

**qui est responsable du développement des infrastructures, sera opérationnel à partir de 2024.** À moyen terme, la gestion et le développement de Sèmè City doivent être confiés au secteur privé, par le biais de partenariats avec des universités ou des écoles internationales.

Le Gouvernement béninois, qui a déclaré son intention d'investir 207 milliards de francs CFA (environ 350 millions de dollars) dans cette initiative, y apporte un soutien matériel, humain et financier. L'ADSC a commencé certaines activités depuis 2018, même si l'emplacement principal du projet n'est pas encore construit. Il s'agit notamment de six programmes de formation de haut niveau qui ont permis de constituer une communauté de plus de 5 000 participants. En 2018, l'ADSC a également lancé un incubateur, INCUB'IMA, et a depuis conçu et mis en œuvre douze programmes entrepreneuriaux, dont deux fonds de promotion en partenariat avec la Banque mondiale. Il est trop tôt pour faire une évaluation de cette initiative. Toutefois, pour que cette démarche soit couronnée de succès, il est nécessaire de financer le projet de manière pérenne, de poursuivre les investissements dans les infrastructures (notamment numériques) et de continuer à améliorer l'environnement général des affaires dans le pays.

### Programmes déjà lancés

 <b>X-TechLab</b> Bright solutions for Africa	115 researchers participated in training sessions this first platform in sub-Saharan Africa which is dedicated to the appropriation of X-ray techniques for application in agriculture, materials, health, environment and energy.	 <b>AFRICA DESIGN SCHOOL</b> — ÉCOLE DE DESIGN —	100 students enrolled in the bachelor's programs in Digital Design, Graphic Design and Space Design at Africa Design School. The Ecole de Design Nantes Atlantic develop the curricula and mobility programs with international campuses.
 <b>{ EPITECH. }</b> LE FUTUR DE L'INFORMATIQUE LE MEILLEUR DE L'INNOVATION	432 students enrolled in the bachelor's and master's program of Epitech Benin, a franchise of Epitech France, the reference school in innovation and IT expertise.	 <b>Incub'IMA</b>	Over 1,000 entrepreneurs participated in capacity building and coaching program offered by Seme City's first incubator IncubIMA.

Source : Sèmè City, Dispositifs de Financement pour l'Entrepreneuriat et le Financement, document interne, 2021.

### 3. PRINCIPALES CONTRAINTE POLITIQUES TRANSVERSALES

---

Le Gouvernement béninois a placé le développement du secteur privé au cœur de son programme de croissance. Les autorités sont fermement engagées dans un programme de réformes ambitieux, à travers le Plan national de développement (2018-2025), le premier Programme d'action du gouvernement (PAG 2016-2021) et le deuxième PAG (2021-2026), qui prévoit la création de 1,3 million d'emplois d'ici à 2026. Pour financer son nouveau PAG, le Bénin donne la priorité au secteur privé, qui devrait couvrir 52 % des investissements prévus, pour un coût total des investissements estimé à 12 011 milliards de francs CFA (20,5 millions de dollars). Le Bénin a adhéré au Pacte du G20 avec l'Afrique (CwA) en 2017. Les objectifs du PAG sont alignés sur ceux du CwA et sont axés sur la mobilisation du secteur privé pour le développement.

Bien que le Gouvernement ait mis en œuvre des réformes visant à améliorer l'attractivité de l'environnement des affaires au Bénin, les discussions avec les parties prenantes locales et internes, ainsi que les travaux d'analyse existants, soulignent la persistance de cinq contraintes transversales majeures au développement d'un secteur plus productif et compétitif, à savoir : *i) un accès limité au financement, ii) un approvisionnement en énergie peu fiable et coûteux, iii) une connectivité faible, iv) un environnement des affaires difficile et v) un faible niveau de qualification de la main-d'œuvre*. La levée de ces contraintes transversales devrait fortement contribuer à l'objectif du PAG qui consiste à poursuivre la transformation structurelle de l'économie, en atteignant la dimension nécessaire pour des secteurs agroalimentaire et des services compétitifs grâce à une meilleure connectivité, en profitant pleinement des avantages liés au grand marché nigérian, en libérant le potentiel de productivité du Bénin grâce à des connaissances accrues, en attirant des IDE et en développant des compétences adaptées au marché.

### 3.1. UN ACCÈS DIFFICILE AU FINANCEMENT

#### L'accès au financement est une contrainte majeure avec de grandes différences entre les types d'entreprises

Avec moins d'une entreprise sur quatre ayant accès à un crédit bancaire ou à une ligne de crédit, le secteur privé béninois identifie l'accès au financement comme le principal obstacle à ses opérations quotidiennes (Banque mondiale, 2016). Seuls 12 % des entreprises ont recours à une banque pour financer leurs investissements, contre une moyenne de 19 % en Afrique subsaharienne. Avant la pandémie, le déficit de financement des MPME était estimé à 689 millions de dollars (SFI, 2017), soit 8 % du PIB. Le crédit intérieur au secteur privé est tombé à 15,5 % du PIB en 2020, contre une moyenne d'environ 16,7 % entre 2011 et 2019, et bien en deçà de celui des pairs. Les entreprises agricoles restent particulièrement sous-financées. Elles représentaient 4,2 % de l'encours total de crédit en 2020 (tableau 2), tout en contribuant à environ 27 % du PIB. Les banques sont réticentes à prêter aux agriculteurs, qui restent dans l'incapacité d'acquérir des intrants et des équipements pour améliorer leur productivité agricole.

**TABLEAU 2. RÉPARTITION SECTORIELLE DES CRÉDITS DU SECTEUR BANCAIRE, DÉCEMBRE 2020**

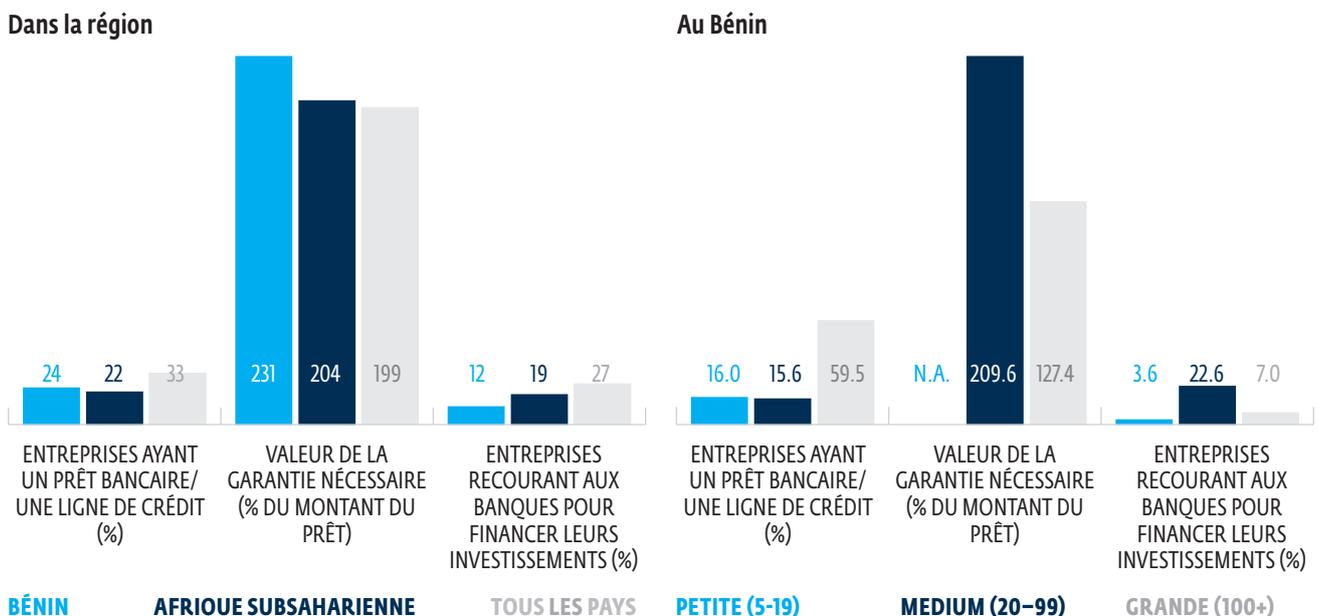
Construction	18,3 %
Commerce, restaurants et hôtels	14,8 %
Industrie manufacturière	9,1 %
Énergie et eau	3,4 %
Transports et communications	6,3 %
Services financiers	7,4 %
Agriculture	4,2 %
Industries extractives	1,1 %
Autres services	35,6 %

Source : BCEAO, 2021

Les différences dans l'accès au financement en fonction de la taille et de l'emplacement des entreprises, ainsi que du sexe de leurs dirigeants, illustrent une fracture plus large dans la structure économique du Bénin. La dualité se présente sous la forme d'un petit nombre de groupes d'entreprises formels, dominants, ayant la capacité d'emprunter, par opposition à une multitude de microentreprises (souvent informelles) rencontrant des difficultés à se développer et à concurrencer les intérêts établis. Les MPME sont moins nombreuses à bénéficier d'un prêt bancaire ou d'une ligne de crédit que les

grandes entreprises, et elles doivent fournir des garanties d'une valeur relativement plus élevée (figure 11). Le large éventail de garanties requises, associé à une prédominance des prêts basés sur les garanties, reflète une aversion au risque des banques envers les petits clients. En conséquence, 60 % des entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête Business Pulse pour le Bénin de juin 2021 ont cité le manque de garanties comme un obstacle à l'obtention d'un financement, tandis que 70 % ont évoqué des taux d'intérêt élevés. En outre, les coûts de transaction liés à l'évaluation du crédit, au traitement et au suivi des prêts constituent des coûts fixes qui désavantagent les petits emprunteurs. Les différences entre les sexes et les zones géographiques en matière d'accès au financement persistent également. En effet, 75 % des entreprises dirigées par des femmes possèdent un compte courant ou un compte d'épargne, contre 98,6 % des entreprises dirigées par des hommes. De même, 25,9 % des entreprises situées dans la « région du Littoral »<sup>9</sup> ont accès à un prêt ou à un crédit en cours, contre 14,8 % des entreprises des autres régions.

**FIGURE 11. ACCÈS AU FINANCEMENT PAR RÉGION ET PAR TAILLE D'ENTREPRISE**



Source : Enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises, 2016

Note: n.d. = Non disponible

### Le secteur financier du Bénin a une profondeur relativement limitée et peine à satisfaire les besoins du secteur privé

Le secteur financier est sous-développé, est concentré et souffre d'une faible rentabilité. Le secteur des services financiers se compose de 15 banques, de plus de 95 institutions de finance décentralisées (dont 58 sont agréées et 37 opèrent hors réglementation) et d'un nombre limité de prestataires de services financiers non bancaires d'après le ministère de l'Economie et des Finances. Les cinq premières banques représentent plus de 75 % des actifs du secteur bancaire et des prêts du secteur, et les trois premières institutions de microfinance représentent 57,8 % des prêts de microfinance à fin 2021.

Le niveau des prêts non performants (PNP) a diminué — passant de 21,5 % du total des prêts en septembre 2018 à 14,8 % en septembre 2021 (BCEAO, 2021) — grâce à une extension de la base de données des bureaux de crédit et à l'adoption d'un plan comptable régional incluant la radiation des PNP de plus de 5 ans. Cependant, la capacité des banques à financer les MPME privées est limitée par les facteurs suivants : i) la faible rentabilité des banques, illustrée par un rendement après impôt de seulement 0,5 % sur les actifs moyens en 2019<sup>10</sup>, ii) une forte exposition aux entreprises publiques, iii) un stock historique élevé de créances douteuses et des niveaux de PNP supérieurs à la moyenne régionale (11,5 %), et iv) la concurrence des titres d'État (FMI, 2021b). En outre, la petite taille de l'économie formelle entraîne une concentration élevée du crédit et une forte exposition au commerce avec l'économie nigériane<sup>11</sup>.

**Les instruments de financement à long terme, le financement par émission d'actions et les marchés de capitaux restent superficiels et n'offrent pas encore d'alternative significative au financement bancaire.** Le financement du secteur privé national est assuré par le crédit bancaire, qui représente 82 % du financement privé total (Gouvernement du Bénin, 2020a). Seuls 27 % du portefeuille de crédit du secteur bancaire est constitué de prêts à long terme (Gouvernement du Bénin, 2020a) et plus de 80 % des ressources collectées par le système bancaire sont constituées de dépôts (principalement à court terme) — une structure qui limite la capacité effective des banques à créer des actifs à long terme<sup>12</sup>. Les marchés de capitaux ne se développent que depuis la création, en 1998, de la *Bourse Régionale des Valeurs Mobilières* (BRVM). La capitalisation de la BRVM s'élevait à environ 6,4 milliards de dollars en février 2022, et seules 55 entreprises étaient cotées, dont une seule originaire du Bénin. La contribution extérieure au financement du secteur privé reste presque négligeable (le financement extérieur privé s'élevait à 556 millions de dollars en 2019, soit 3,9 % du total des flux financiers) (Gouvernement du Bénin, 2020a). Malgré sa portée régionale, le marché boursier reste non fluide en raison du faible nombre de cotations, de la faiblesse de la base d'investisseurs institutionnels, de la diversification limitée des produits et du manque de sensibilisation<sup>13</sup>. Le marché des obligations non souveraines est dominé par deux émetteurs, avec un encours de dette d'entreprise de 0,5 milliard de dollars à la fin de 2021. Les initiatives régionales louables visant à intégrer et à développer les marchés de capitaux n'ont eu qu'un impact limité au Bénin. En réponse, la BRVM et l'autorité régionale de régulation du marché (CREPMF) ont adopté des réformes en 2021 qui : i) permettent la création de fonds de capital-investissement et de capital-risque pour l'investissement dans des PME non cotées ; ii) améliorent le cadre de sanction contre les abus de marché ; iii) permettent aux banques de vendre leurs prêts aux PME à des fonds gérés ; et iv) adoptent des directives sur les obligations vertes et sociales.

**Bien que les institutions de microfinance fournissent un financement limité aux MPME, elles sont importantes pour l'inclusion financière.** L'encours des prêts des institutions de microfinance ne représente que 2,1 % du PIB, contre 22 % du PIB pour les banques commerciales qui s'occupent principalement de clients situés dans les zones urbaines (FMI, 2021c). Néanmoins, la microfinance est un vecteur important d'inclusion financière au Bénin avec 3,1 millions de déposants — soit 27 % de la population (FMI, 2021c). Avec une réglementation et une supervision adéquates, les institutions de microfinance peuvent jouer un rôle plus important. Les opérations des institutions de microfinance non autorisées sapent la confiance dans le secteur malgré les efforts de l'organisme de contrôle pour consolider le secteur avec la formalisation de 240 institutions et la fermeture de 17 institutions non viables entre 2013 et 2018.

Les services financiers numériques (SFN) représentent un potentiel inexploité, à l'heure où les transferts électroniques d'argent connaissent un essor. Le nombre de titulaires de comptes actifs de transferts électroniques d'argent a été multiplié par dix entre 2015 et 2019 pour atteindre 4,3 millions d'utilisateurs, soit 38 % de la population (enquête 2020 du FMI sur l'accès aux services financiers, FMI 2020a). Cette évolution est en phase avec l'augmentation du nombre d'agents de transferts électroniques d'argent pour 1 000 km<sup>2</sup>, qui a placé le Bénin à un niveau similaire à celui du Sénégal et loin devant le Togo et la Côte d'Ivoire en matière d'accès à l'argent mobile. La croissance significative de la demande de SFN s'illustre par l'envolée de la valeur des transactions d'argent mobile, qui est passée de 3 % du PIB en 2015 à 33 % en 2019 — une tendance qui a sans doute été davantage accélérée par la pandémie de COVID-19. La diversification des SFN est une alternative intéressante pour canaliser le financement des micros et petites entreprises dans le contexte de la numérisation croissante du secteur privé. Les canaux mobiles peuvent également améliorer l'inclusion financière et augmenter l'épargne pour élargir la base de dépôts des institutions financières.

**Une dynamique se met en place pour lever les obstacles à l'accès des MPME au financement et améliorer la compétitivité du secteur financier. Les réformes doivent se concentrer sur le renforcement de l'infrastructure financière et de la capacité des entreprises.**

L'absence de garanties adéquates est l'un des principaux obstacles à l'octroi de prêts aux PME. En principe, trois types de garanties sont admissibles pour le financement des entreprises au Bénin : i) les terrains et les biens immobiliers, ii) les équipements de production et iii) la production (Banque mondiale, 2018b). Bien qu'importante, la mise en garantie des terres reste un défi car le système foncier rural est caractérisé par une cohabitation des systèmes fonciers moderne et de droit coutumier, malgré la validation du droit coutumier permise par la réforme du code foncier de 2013. Cela crée une incertitude sur les titres fonciers et complique le processus de financement pour les institutions financières. Des efforts sont à noter pour faciliter fluidité des informations foncières et par voie de conséquence, l'enregistrement, l'inscription et la conservation des garanties. C'est notamment le cas du cadastre national et du Système d'Information Foncière. L'efficacité des notaires est également une préoccupation majeure. Pour remédier à ces problèmes, les autorités ont : i) entrepris des réformes pour convertir les permis d'occupation en titres de propriété<sup>14</sup> ; ii) commencé à publier des statistiques officielles sur les transactions et les litiges fonciers afin d'améliorer la fiabilité et la transparence du système d'administration foncière ; iii) commencé à fournir des documents d'enregistrement des propriétés juridiquement contraignants (Compact With Africa, 2021) ; et iv) lancé une plateforme numérique « e-notaire » en avril 2020 pour réduire le coût et la durée des procédures (FMI, 2020b). Ces efforts doivent être consolidés et complétés par des mesures visant à accroître la mise en garantie de la production, qui est limitée par des problèmes logistiques et administratifs, ainsi que par le taux de mécanisation relativement faible des entreprises.

**Un système d'information sur le crédit plus complet pourrait contribuer à réduire l'aversion au risque.** Le Bénin en est encore aux premiers stades de la mise en œuvre d'un bureau de crédit (Banque mondiale, 2018b). Bien que des progrès aient été accomplis avec l'ajout des informations des entreprises de service public à la base de données en 2019, seul un nombre limité d'entités communiquent des informations (FMI, 2020b). Au-delà des questions de qualité et de fiabilité, l'obligation légale d'obtenir le consentement des clients avant la collecte d'informations sur le crédit entrave le déploiement du bureau de crédit. L'utilisation du bureau est en outre limitée par la perception des institutions financières selon laquelle les frais de consultation sont élevés. Un système de génération de rapports efficace pourrait également aider les institutions financières, y compris les institutions de microfinance, à gérer efficacement leurs portefeuilles de PNP.

**L'absence d'un régime d'insolvabilité efficace et performant complique non seulement les efforts visant à gérer le stock historique de prêts non productifs, mais réduit également l'appétit pour le financement des entreprises du secteur privé.** Au Bénin, l'achèvement d'une procédure d'insolvabilité prend environ quatre ans, soit 13 mois de plus qu'en moyenne en Afrique subsaharienne. En plus de faibles taux de recouvrement (23,9 cents sur un dollar) et de coûts de procédure élevés (21,5 % du patrimoine), les prêteurs béninois sont confrontés à de graves difficultés pour recouvrer les actifs, ce qui entraîne des exigences élevées en matière de garanties. Les réformes n'ont pas été aussi efficaces que prévu. Malgré la mise en œuvre de la loi OHADA sur l'insolvabilité en 2015 en vue d'intégrer les meilleures pratiques dans le régime d'insolvabilité, la durée et le coût de la procédure de faillite ne se sont pas améliorés au Bénin depuis 2009<sup>15</sup>.

**Du côté de la demande, les capacités et les connaissances des entreprises doivent être renforcées.** Les entreprises ont une capacité limitée à produire des états financiers et des plans d'affaires fiables et manquent de formalisation et de documentation. Le manque de connaissances financières contribue au pourcentage relativement élevé d'entreprises dont la demande de prêt a été rejetée au Bénin — à 23,9 % en 2016, contre une moyenne de 15,4 % en Afrique subsaharienne (dernière enquête auprès des entreprises de la Banque mondiale, 2016).

**L'écosystème numérique et des technologies financières pourrait offrir des solutions intéressantes avec un environnement adéquat et une meilleure culture numérique.** Du côté de l'offre, le manque d'interopérabilité des services de paiement numérique et de l'infrastructure financière sous-jacente, l'absence de dialogue et de coordination entre les parties prenantes, le nombre limité d'initiatives gouvernementales visant à numériser les petits paiements, un cadre réglementaire et juridique obsolète et des organes de surveillance relativement faibles limitent l'émergence de solutions de technologies financières (Banque mondiale, 2020c). L'alphabétisation et la culture numérique limitées constituent une contrainte majeure, la population disposant d'un vaste potentiel inexploité pour acquérir des compétences numériques (section 3.5). Le taux d'alphabétisation des adultes béninois était de 42 % en 2018 (31 % pour les femmes, 61 % pour les jeunes), contre 65 % en moyenne en Afrique subsaharienne.

Les autorités béninoises ont mis en place des mécanismes de financement et un cadre d'action national pour atténuer ces difficultés. En septembre 2018, les autorités béninoises ont adopté une loi portant création de la *Caisse des dépôts et consignations* (CDC), avec pour objectif de diminuer le coût des dépôts à terme en mutualisant les fonds issus de l'exécution d'opérations principalement juridiques ou judiciaires (Banque mondiale, 2018b). Pour rendre la CDC opérationnelle, un conseil d'administration a été nommé en fin 2020 et une première dotation pour le démarrage des activités a été effectuée. La mise en place d'une garantie partielle de crédit de portefeuille de 2 millions de dollars en 2021 avec le *Fonds National de Garantie et d'Assistance aux Petites et Moyennes Entreprises*<sup>16</sup> (FONAGA) vise à absorber une partie du risque de défaut des emprunteurs afin que les institutions financières puissent augmenter l'offre de crédit aux entreprises, y compris dans le secteur agricole. Enfin, en 2020, le Gouvernement béninois a publié une évaluation du financement du développement pour le Bénin, qui proposait le lancement d'un Cadre national de financement intégré (CNFI) axé sur les résultats, afin de mobiliser des ressources financières pour l'économie (Gouvernement du Bénin, 2020a)<sup>17</sup>.

Le renforcement de la compétitivité du côté de l'offre, de la capacité du côté de la demande et d'un environnement favorable créerait des options de financement plus profondes et plus larges pour les entreprises du secteur privé, comme le montre l'encadré ci-dessous.

## ENCADRÉ 2. RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES POUR AMÉLIORER L'ACCÈS DES MPME AU FINANCEMENT

### Renforcer la compétitivité des acteurs du secteur financier

**[Mesure à effet rapide]** Améliorer l'efficacité des systèmes de garantie publique existants. Tant le fonds de garantie que les banques prêteuses affichent de longs délais de traitement, qui pourraient être réduits en émettant des garanties sur la base de critères d'éligibilité prédéfinis et en renforçant la capacité et la taille des dispositifs.

**[Court à moyen terme]** Soutenir et compléter les réformes entreprises par la BVRM pour améliorer l'accès au financement à long terme des PME (lancement d'un guichet de financement dédié aux PME ou promotion des obligations de la diaspora). Les éléments suivants peuvent renforcer leur impact : i) créer un accès au marché des assurances et des fonds de pension ; ii) créer de nouveaux instruments (sociétés d'investissements immobiliers cotées, capital-investissement) ; iii) renforcer la supervision du marché ; et iv) aligner la réglementation des instruments sur les normes internationales.

**[Court à moyen terme]** Élargir le champ d'action stratégique de la CDC en lui permettant de concevoir des instruments de financement adaptés au marché des MPME. Le CNFI a identifié le besoin d'une banque spécialisée pour les PME. Au-delà du financement direct, la CDC pourrait également examiner la possibilité de mettre en œuvre des accords de partage des risques avec des financiers privés et de déployer des solutions de placement en actions.

**[Court à moyen terme]** Renforcer le pouvoir réglementaire du superviseur de la microfinance<sup>18</sup> pour améliorer la confiance : i) en adoptant une approche de supervision basée sur le risque qui permettra d'identifier des alertes précoces sur les performances des institutions de microfinance ; ii) en renforçant les capacités techniques du personnel (formation et assistance technique) ; iii) en introduisant des technologies pour augmenter l'efficacité de la supervision. Le nombre d'institutions de microfinance agréées doit davantage être consolidé, grâce notamment à l'adoption d'un cadre de résolution.

**[Moyen terme]** Promouvoir la fourniture de services financiers numériques afin d'offrir un ensemble plus diversifié de sources de financement aux MPME et d'élargir la base de dépôts : i) en améliorant l'accès aux documents d'identification valides pour les particuliers ; ii) en adoptant une stratégie nationale d'inclusion financière qui s'appuie sur le cadre régional défini par la BCEAO ; et iii) en permettant à de nouveaux acteurs d'entrer sur le marché en autorisant l'expansion de comptes monétaires électroniques plus polyvalents, de services électroniques de vérification de la solvabilité, d'agents bancaires et d'entités non bancaires spécialisées.

**[Moyen à long terme]** Moderniser les réglementations bancaires pour remédier aux déséquilibres liés aux exigences de provisionnement afin de garantir la viabilité du secteur. À l'instar des autres pays de l'UEMOA, les modifications apportées aux réglementations en matière de comptabilité et d'information financière ont augmenté les exigences en matière de provisionnement pour les banques, ce qui a érodé la rentabilité.

**[Long terme]** Élaborer une stratégie coordonnée pour les prêts non productifs afin de poursuivre l'assainissement des bilans bancaires et de poser les bases du développement d'un marché secondaire. L'élimination en temps voulu des prêts non productifs peut libérer une grande quantité de capital réglementaire et générer une capacité importante pour de nouveaux prêts.

### Améliorer l'infrastructure financière et l'environnement des affaires

**[Mesure à effet rapide]** Améliorer la disponibilité et la qualité des informations sur les antécédents de crédit afin de remédier aux asymétries d'information. Les expériences de la Côte d'Ivoire et du Niger ont montré qu'un décret supprimant la nécessité du consentement du client permet de constituer une base d'informations sur le crédit des clients plus importante.

**[Mesure à effet rapide]** Favoriser l'interopérabilité des services de paiement numérique entre les prestataires de services financiers et l'infrastructure

financière sous-jacente. La création d'un Conseil national des paiements peut servir de moyen pour encourager la collaboration entre les différentes parties prenantes, en particulier les institutions de microfinance et les fournisseurs de solutions de transferts électroniques d'argent, pour la croissance du microcrédit mobile.

**[Court à moyen terme]** Étendre la réserve de garanties disponibles : i) en mettant en œuvre le système d'administration foncière et le cadastre au-delà des régions de Cotonou, Porto-Novo et Lokosso afin d'étendre la réserve de garanties disponibles ; et ii) en établissant un régime efficace de mise en garantie des biens meubles pour les prêts garantis.

**[Court à moyen terme]** Concevoir et mettre en œuvre un plan d'action pour l'application de la loi OHADA de 2015 sur l'insolvabilité afin de remédier aux faiblesses du régime d'insolvabilité, telles que les retards et les faibles taux de recouvrement. Le plan d'action doit être axé sur cinq éléments : i) rendre la conciliation effective ; ii) mettre en place un organisme de réglementation de l'insolvabilité ; iii) élaborer et mettre en œuvre la réglementation des praticiens de l'insolvabilité ; iv) organiser des formations judiciaires ; et v) former les praticiens.

### Renforcer les capacités des entreprises du secteur privé

**[Mesure à effet rapide]** Déployer des campagnes d'éducation financière ciblées et des services de formation en gestion financière pour les MPME. Les fédérations professionnelles et les organisations de producteurs sont très présentes dans les différentes poches du secteur privé béninois. Leurs réseaux et structures existants pourraient être mis à profit pour améliorer la professionnalisation des MPME grâce à des formations axées sur l'éducation financière.

**[Moyen à long terme]** Renforcer les mécanismes de protection des consommateurs pour promouvoir la confiance dans les services financiers grâce aux trois piliers suivants : l'introduction d'une réglementation pour la protection des clients, l'application de codes de conduite pour le secteur et la promotion de l'éducation financière.

« L'indication du court, moyen et long terme renvoie au délai estimé de mise en œuvre de la recommandation. »

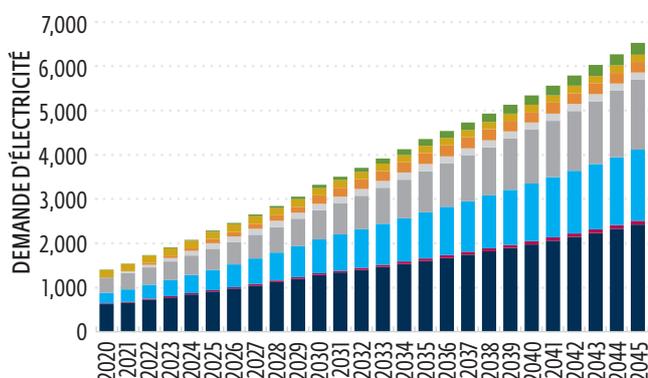
## 3.2. UN APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE PEU FIABLE ET COÛTEUX

### Le raccordement au réseau électrique et le paiement du service constituent une sérieuse contrainte pour les activités des entreprises

Selon l'enquête de 2016 de la Banque mondiale auprès des entreprises, l'accès à l'électricité était le deuxième obstacle le plus important aux opérations des entreprises au Bénin et reste une contrainte structurelle majeure d'après les acteurs du secteur privé. Les coûts requis pour obtenir un branchement au réseau électrique sont prohibitifs — plus de 11 000 % du revenu par habitant, contre une moyenne d'environ 3 000 % en Afrique subsaharienne, selon l'ensemble de données brutes 2019 collectées dans le cadre de *Doing Business*. En outre, les tarifs de détail de l'électricité au Bénin, qui s'élèvent à 0,25 dollar par kilowattheure en 2021, sont supérieurs aux moyennes de l'Afrique subsaharienne et du monde, qui sont respectivement de 0,17 dollar et de 0,13 dollar par kilowattheure, bien qu'ils soient fixés en dessous des niveaux de recouvrement des coûts. Cette situation difficile est aggravée par les déficiences de la qualité du service, malgré la mise en service d'une capacité de production supplémentaire et les progrès récents en matière de réhabilitation des réseaux.

Par conséquent, peu d'entreprises formelles peuvent utiliser l'électricité de manière fiable pour améliorer leur compétitivité, numériser leurs opérations et devenir plus durables. En outre, seuls deux tiers des entreprises informelles étaient raccordés au réseau électrique. Au total, le taux d'électrification national du Bénin, qui s'élève à 42 % de la population, reste inférieur au taux moyen de l'Afrique subsaharienne (environ 48 %). Les zones rurales connaissent des taux de privation d'énergie beaucoup plus importants que les zones urbaines, puisque seulement 18 % de la population y a accès à l'électricité — avec des impacts négatifs sur l'environnement dus à l'utilisation de bois de chauffe et de charbon de bois. Le faible accès à l'électricité entraîne également des répercussions directes sur la capacité du Bénin à adopter les technologies numériques et à améliorer les compétences numériques. Par exemple, seuls 508 des 873 établissements d'enseignement secondaire disposent d'une électricité fiable malgré l'installation de panneaux photovoltaïques, 238 disposent d'un laboratoire et 167 d'une bibliothèque (Banque mondiale, 2020c).

**FIGURE 12. SCÉNARIO DE BASE DE LA PROJECTION DE LA DEMANDE PAR SEGMENT (GWH)**



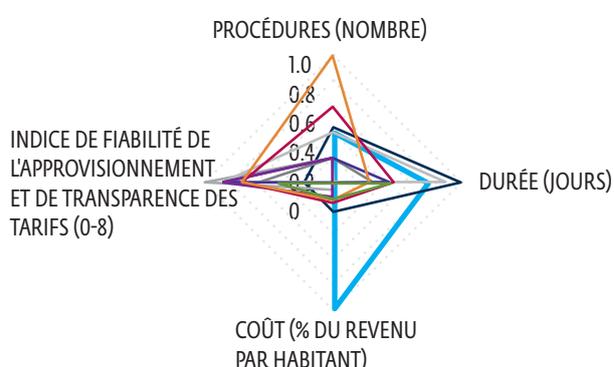
**DOMESTIQUE (BT)**  
**ECLAIRAGE (BT)**  
 PROFESSIONNELS ET ADMINISTRATIONS (BT)  
**ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE (MT)**

**GRANDS PROJETS INDUSTRIELS (MT)**  
**PORT ET AÉROPORT (HT)**  
**CIMENTERIES (HT))**  
**AUTOPRODUCTION (BT/MT)**

Source : Gouvernement du Bénin, Plan directeur de développement du sous-secteur de l'électricité actualisé, Août 2021.

Note : GWh = gigawatt heure ; BT = basse tension ; MT = moyenne tension ; HT = haute tension

**FIGURE 13. FACILITÉ D'ACCÈS À L'ÉLECTRICITÉ DANS LES PAYS COMPARABLES — INDICATEURS NORMALISÉS (0 À 1)**



PAIRS AMBITIEUX **BÉNIN** **AFRIQUE SUBSAHARIENNE**  
 GHAHA **MAROC** **SRI LANKA**

PAIRS SIMILAIRES **TUNISIA** **RWANDA** **SÉNÉGAL**  
**CÔTE D'IVOIRE** **TOGO**

Source : Ensemble de données brutes du rapport Doing Business du Groupe de la Banque mondiale, 2019

### Les défis du secteur de l'électricité pèsent également sur les entreprises

Les principaux défis sont : i) la sécurité de l'approvisionnement en énergie, ii) les pertes dues au manque de renforcement des réseaux de transmission et de distribution et iii) les réformes institutionnelles sur la transmission de l'électricité.

Le pays fait face à une augmentation rapide de la demande d'électricité, avec une croissance annuelle prévue de 6,4 % par an. Le secteur disposait d'une capacité installée de 218 MW en 2019 avec une demande de pointe de 258 MW (Banque mondiale, 2021b). Un entretien et des investissements insuffisants ont mis à mal le réseau électrique national du Bénin, entraînant un service de mauvaise qualité qui nuit à la compétitivité. La prise en compte de l'efficacité énergétique dans un contexte d'augmentation de la demande permettra de garantir la fourniture durable d'énergie aux ménages et aux entreprises. Les politiques adoptées dans les années 1990 pour réduire le gaspillage d'énergie se sont limitées à certains secteurs, excluant notamment le secteur des transports, l'industrie et l'usage résidentiel — les principaux consommateurs d'énergie.

Le gouvernement béninois met en œuvre des réformes pour résoudre ces problèmes, promouvoir les énergies renouvelables et soutenir la participation du secteur privé. Premièrement, il développe ses capacités de production pour atteindre l'indépendance énergétique et éviter les crises énergétiques récurrentes. Le Bénin est l'un des plus grands importateurs nets d'électricité en Afrique (environ 75 % du mix énergétique en 2019)<sup>19</sup>. Le pays faisant face à une augmentation rapide de la demande d'électricité, le Gouvernement est en train d'accroître progressivement la production thermique nationale pour atteindre environ 390 MW d'ici à 2023<sup>20</sup>,

tenant compte d'une demande de pointe estimée à 431 MW en 2025 et qui devrait passer à 773 MW en 2035 (Banque mondiale, 2021b). Alors que, dans un avenir proche, le mix énergétique devrait être composé à 54 % d'importations et à 46 % de la production de la centrale électrique de Marie Gleta<sup>21</sup>, le Gouvernement cherche à réduire sa dépendance aux importations.

**À l'avenir, le coût moyen de l'approvisionnement en électricité devrait diminuer grâce à la mise en œuvre du plan de production à moindre coût et à l'évolution récente vers la production nationale d'énergie propre.** En janvier 2020, le Bénin a adopté un nouveau code de l'électricité et des mesures réglementaires connexes, franchissant ainsi une étape majeure dans la promotion des sources d'énergie renouvelables. Il est important de noter que ce code prévoit différents régimes (concession, autorisation) pour la participation du secteur privé dans les zones connectées au réseau et les zones hors réseau. En février 2020, le Gouvernement a également adopté un décret d'application du code précisant comment les partenaires privés peuvent investir dans le secteur de l'énergie. Ces mesures ont été déterminantes pour le développement de projets d'énergie renouvelable, notamment les producteurs indépendants d'énergie solaire. Depuis lors, le Gouvernement met en œuvre des projets solaires publics et privés à connecter au réseau, ainsi que l'installation de mini-réseaux solaires et la distribution de systèmes solaires domestiques.<sup>22</sup> En conséquence, la part de l'énergie provenant de sources renouvelables devrait augmenter de plus de 3 points pour dépasser 13 % d'ici à 2022<sup>23</sup>.

**La politique visant à accroître la sécurité énergétique du pays ne sera toutefois viable que si les efforts du Gouvernement pour préserver l'équilibre financier du secteur portent leurs fruits.** Historiquement, les crises ont été dues à l'absence de planification efficace et aux problèmes financiers auxquels sont confrontées les entreprises du secteur — l'entreprise publique de distribution, la Société béninoise d'énergie électrique (SBEE), et la société togolo-béninoise de transport d'électricité, la Communauté électrique du Bénin (CEB). La viabilité financière de la SBEE a été mise à mal par les pertes techniques, la sous-tarifcation et les pertes de recouvrement des factures. Les pertes globales restaient à un niveau élevé de 22,4 % en 2018 et le secteur était en difficulté en 2020, à cause de l'impact de la COVID-19 sur le secteur des services publics. La SBEE a fait état d'un manque à gagner d'environ 20 % en avril et mai 2020 — au plus fort des mesures d'endiguement —, période au cours de laquelle une suspension temporaire des coupures pour cause de non-paiement a été mise en place tandis que le Gouvernement a subventionné temporairement les factures d'électricité des ménages pendant trois mois.

**L'engagement ferme du Gouvernement à améliorer la viabilité financière du secteur a été couronné de succès.** Le Gouvernement a commencé la mise en œuvre d'un plan de redressement financier du secteur sur la période 2019-2022. Les mesures à moyen terme englobent un mix énergétique rationnel et un programme de réduction des pertes techniques et non techniques. Un administrateur privé, dans le cadre d'un contrat fondé sur la performance, a été engagé par le biais d'une procédure d'appel d'offres pour gérer la SBEE dans le but d'en améliorer les indicateurs de performance clés. Les mesures supplémentaires comprenaient l'apurement des arriérés et la mise en œuvre d'un programme de protection des recettes pour les gros consommateurs avec un suivi intelligent de la consommation et des compteurs prépayés, couplés à l'utilisation de l'argent mobile pour les autres. Afin de refléter les coûts, le Gouvernement a adopté des ajustements progressifs du tarif de l'électricité, qui a augmenté de 5 % en 2020 et de 10

% supplémentaires en 2021 pour les ménages non vulnérables. Cette mesure, ajoutée à la mise en œuvre du programme de protection des recettes, a permis à la SBEE d'atteindre l'équilibre financier. Le Togo et le Bénin ont également fourni des efforts pour améliorer la situation financière de la CEB, qui a été convertie en un opérateur de réseaux de transmission qui perçoit un tarif pour le transport vers les réseaux de distribution dans chacun des deux pays afin de financer ses coûts opérationnels et d'entretien. Grâce aux réformes engagées, le niveau des pertes techniques et commerciales devrait baisser de 24 % en 2018 à 20 % au début de 2023.

Toutefois, des sources de préoccupation demeurent. La dissolution de la société de transport binationale CEB, actuellement en discussion entre le Bénin et le Togo, représente un risque majeur pour la sécurité des actifs et menace l'intégrité des opérations du réseau de transmission. En avril 2021, le Haut Comité interétatique a recommandé aux chefs d'État de dissoudre le dispositif binational sans pour autant proposer une feuille de route claire et des mécanismes de financement. Cette recommandation faisait suite à la décision prise en 2019 par les Gouvernements béninois et togolais, selon laquelle les compagnies de distribution nationales seraient responsables de l'importation d'électricité pour leurs pays respectifs et le rôle de la CEB passerait d'importateur à opérateur de réseaux de transmission. Par conséquent, la société est entrée dans une période de transition difficile, avec des risques importants pour ses actifs, les opérations du réseau et, en définitive, pour le développement économique des deux pays. Le démantèlement de la CEB signifie que les actifs et les services de la société devront être répartis entre le Togo et le Bénin, et que de nouveaux arrangements devront être mis en place. En outre, le Bénin devra installer un système de dispatching distinct pour pouvoir exploiter de manière adéquate les réseaux de transport sur son territoire. La mise en œuvre de ces mesures nécessitera un financement important qui reste à mobiliser et prendra au minimum 24 mois, comme le montre l'expérience d'un cas similaire en Afrique subsaharienne (Cameroun).

### ENCADRÉ 3. RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES POUR AMÉLIORER L'ACCÈS À L'ÉNERGIE DES ENTREPRISES

**[Court terme]** Pour améliorer l'efficacité énergétique, adopter un décret appuyant la mise en œuvre de la politique nationale d'efficacité énergétique adoptée en novembre 2021, en réglementant les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'utilisation efficace de l'énergie dans des cas spécifiques et de l'audit.

**[Court terme]** Afin de promouvoir l'approvisionnement durable en énergie et d'augmenter la résilience du réseau électrique aux chocs climatiques, adopter le « Code de la distribution » établissant les conditions et réglementant la distribution de l'énergie. Ce code devrait inclure des dispositions visant à rendre le réseau plus résilient aux chocs climatiques, en évaluant les risques et en mettant en place des

mécanismes de distribution d'énergie résiliente. Cela complètera la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'énergies renouvelables.

**[Court à moyen terme]** Pour garantir la sécurité des actifs et des opérations de transmission, élaborer une feuille de route et une stratégie de financement claires concernant la société binationale de transmission CEB.

**[Court à moyen terme]** Pour réduire le coût initial élevé de la connexion au réseau, le Gouvernement pourrait réglementer les frais de connexion pour les nouveaux utilisateurs, en suivant les recommandations de l'étude de faisabilité pour évaluer les aménagements financiers possibles, avec l'appui du projet d'amélioration de l'accès à l'électricité de la Banque mondiale.

### 3.3. UN ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES RESTE CONTRAIGNANT, MALGRÉ DES MESURES POSITIVES

#### Les gouvernements successifs ont été très actifs dans l'environnement des affaires

Le Gouvernement du Bénin s'est engagé dans un ambitieux programme de réforme de l'environnement des affaires à travers le Programme d'action du Gouvernement (PAG 2016-2021) et le Plan de développement national (2018-2025). **Ces dernières années, le Bénin a entrepris des efforts considérables pour améliorer son environnement des affaires et tenter d'attirer les investissements privés étrangers et nationaux.** Les principales réformes incluent les suivantes :

- La promulgation en 2013 d'une loi visant à mieux définir les droits de propriété et à créer l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF), qui a été lancée en 2016. D'importantes réformes ont été adoptées depuis lors pour renforcer la sécurité foncière, notamment avec l'adoption de la loi n° 2017-15 du 10 août 2017 et le décret n° 2015-029 du 29 janvier 2015 fixant les modalités et les conditions d'acquisition des terres rurales. L'ANDF a achevé l'enregistrement électronique des titres fonciers pour la ville de Cotonou et continue le processus à l'ensemble du pays.<sup>24</sup> ;
- Le lancement en avril 2014 par le Gouvernement du Statut de l'entrepreneur<sup>25</sup> — un régime juridique simplifié proposé aux petites entreprises informelles pour se formaliser — qui avait été ajouté en 2010 au droit commercial général de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires) ;
- La création en 2014 d'un organisme dédié, l'Agence de promotion des investissements et des exportations (APIEx) qui gère également les zones économiques spéciales et le développement des PPP. L'opérationnalisation de l'APIEx et le renforcement de sa capacité technique sont considérés comme essentiels pour cibler et mobiliser les investissements privés<sup>26</sup> ;
- L'adoption en 2016 d'une nouvelle loi pour réorganiser la concurrence et clarifier les questions clés relatives à la concurrence (liberté des prix, pratiques anticoncurrentielles, collusion, concurrence déloyale, procédures judiciaires en cas de problème, etc.)<sup>27</sup> ;
- La création, avec l'appui du Groupe de la Banque mondiale, de tribunaux de commerce fonctionnels en 2017 a permis de commencer à atténuer un obstacle essentiel pour le développement du secteur privé<sup>28</sup> ;
- L'adoption d'un cadre juridique actualisé pour réglementer les PPP en 2017. Le Gouvernement a ensuite actualisé les codes des investissements et des marchés publics du pays en 2018, conformément à la loi sur les PPP ;
- L'entrée en vigueur d'un nouveau code du travail. En août 2017, une nouvelle loi qui encadre l'emploi dans le secteur privé et l'administration, le licenciement et le placement de la main-d'œuvre au Bénin a été promulguée. Elle introduit des innovations importantes (par exemple, les renouvellements multiples des contrats à durée déterminée, la définition d'indemnités de licenciement appropriées) et contribue à renforcer l'efficacité du marché du travail<sup>29</sup> ;

- Plus récemment, au début de l'année 2019, l'adoption par le Gouvernement d'un amendement à la procédure d'enregistrement des entreprises qui supprime la déclaration d'existence des entreprises auprès de l'administration fiscale. Le code commercial universel de l'OHADA est également le cadre dans lequel sont gérés les litiges commerciaux et les faillites au sein des pays membres d'Afrique francophone ;
- L'introduction d'une plateforme électronique connue sous le nom de « monentreprise.bj » en février 2020 dans le but de faciliter le processus d'enregistrement des entreprises. Cette plateforme permet d'enregistrer une entreprise en ligne en seulement trois heures.

Le Gouvernement a également été actif sur le front des zones économiques spéciales (ZES, encadré 4). Il considère les ZES comme un instrument d'un coût abordable pour générer des effets d'agglomération, créer un environnement des affaires approprié aux entreprises et expérimenter des réformes du climat des affaires lorsque l'application de réformes à l'échelle nationale, ainsi que la création d'infrastructures et la fourniture de services publics, est difficile.

#### ENCADRÉ 4. LA REVITALISATION DES ZONES INDUSTRIELLES AU BÉNIN

**Le régime des zones industrielles du Bénin en est encore à ses débuts**, après l'échec des tentatives de mise en place de zones franches industrielles en 1999. Dès le départ, le Gouvernement béninois a opté pour une structure de gestion de type privé, mais les efforts déployés n'ont pas eu l'impact escompté sur l'économie béninoise. Le cadre juridique pour le développement des zones industrielles au Bénin est caractérisé par deux actes législatifs clés : la loi n° 99-001 du 13 janvier 1999, qui introduit le régime de la zone franche industrielle et la loi 2005-16 du 8 septembre 2005, qui a permis la mise en œuvre du régime des zones franches industrielles. En 2017, le Gouvernement a adopté la loi 2017-07 du 19 juin 2017 fixant le régime des ZES qui offrent un nombre de mesures incitatives et autres avantages fiscaux et non-fiscaux. La Société d'investissement et de promotion de l'industrie (SIPI), établissement public sous tutelle de l'APIEX, est chargée de l'exploitation des ZES.

**L'opérationnalisation du programme des zones industrielles a dès le départ rencontré des problèmes, à savoir :** i) un cadre juridique et réglementaire inadapté et l'absence de décrets d'application clés ; ii) des études préliminaires incomplètes ou inexistantes pour éclairer la sélection des sites ; iii) une mauvaise coordination des institutions concernées au sein de l'administration publique ; iv) des ressources insuffisantes allouées aux programmes de zones industrielles

; v) un manque de compétitivité par rapport à la concurrence dans la sous-région ; v) une mauvaise planification générale entraînant des retards dans le développement des infrastructures ; et vi) un manque de clarté sur les avantages pour les entreprises situées dans les zones. Toutes ces difficultés ont contribué à décourager les investisseurs et ont renforcé la perception d'un manque de vision claire de la part du Gouvernement.

**Plus récemment, le Bénin a fait d'importants progrès dans la revitalisation des plans d'opérationnalisation des zones industrielles, notamment par la mise en œuvre rapide de la Zone industrielle de Glo-Djigbé (ZIGD).** Le modèle opérationnel de la ZIGD est un PPP entre le Gouvernement béninois et un partenaire privé, Arise IIP, responsable de la conception, du financement et de l'exploitation de la ZIGD avec un investissement de 1,5 milliard de dollars pour la construction de la zone industrielle sur un site de 1 640 hectares situé à 45 km de Cotonou. L'investissement devrait créer 12 000 emplois directs d'ici à 2030. La construction d'infrastructures dans la ZIGD est actuellement achevée à 85 % et 24 investisseurs ont été enregistrés au début de l'année 2022 dans les secteurs de la transformation du coton, du textile et de la confection de vêtements, de l'industrie légère (agroalimentaire, transformation du bois, produits pharmaceutiques et assemblage automobile). La ZIGD abritera également une centrale solaire de

1 200 ha sur des terres nouvellement allouées. La mise en place d'un Guichet Unique par l'APIEx au sein de la ZIGD permet de faciliter les formalités administratives et le suivi des engagements vis-à-vis des investisseurs ainsi que la gestion de la zone

et des entreprises installées. En parallèle, la loi de la CEDEAO sur les zones économiques spéciales, en cours de préparation, vise à fournir un cadre régional qui intègre les meilleures pratiques internationales et des normes harmonisées.

Source : analyse du groupe Banque mondiale et Sipi-Benin (2022). Glo Djigbé Industrial Zone Zè BÉNIN (GDIZ)

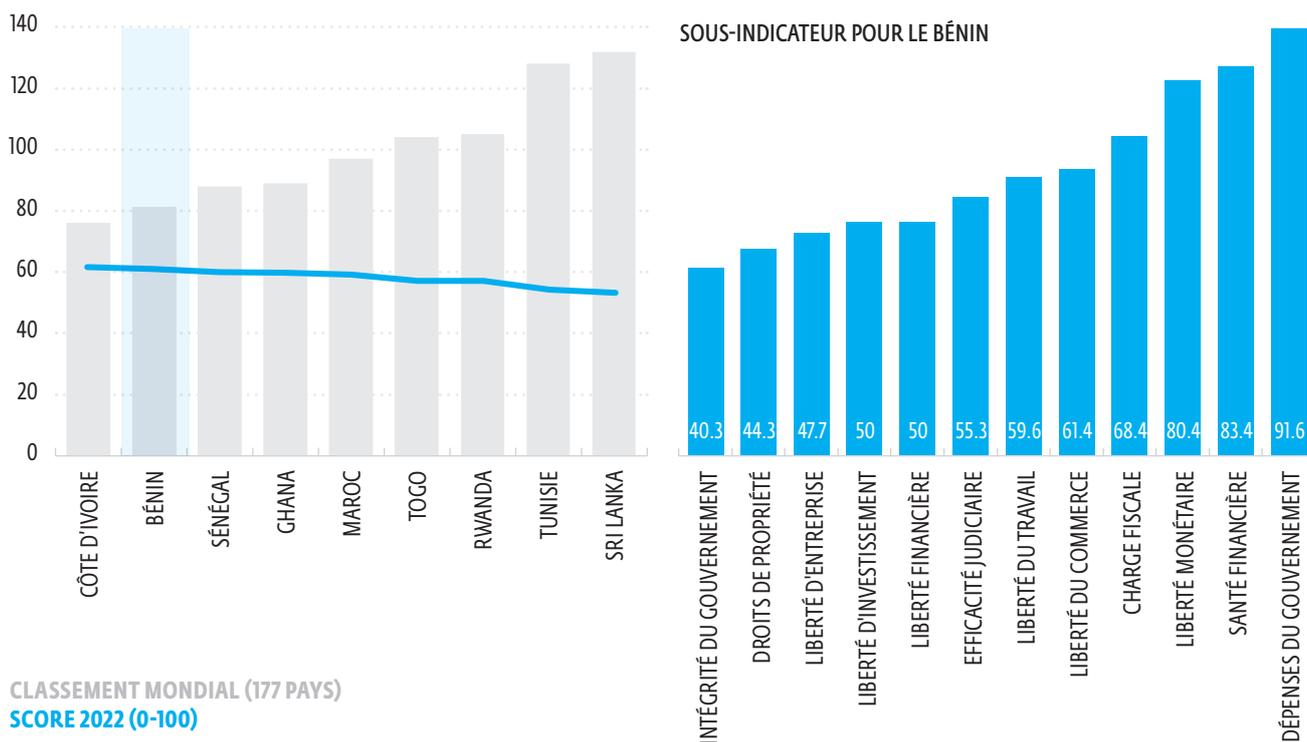
**Toutefois, l'environnement des entreprises du pays présente encore des faiblesses, en matière de :**

**Compétitivité et indicateurs de l'environnement des affaires dans le monde.** Le Bénin est relativement bien classé dans l'indice de liberté économique (IEF) de 2022 de l'*Heritage Foundation*<sup>30</sup> — 81e sur 177 pays couverts — et est considéré comme une économie de type « modérément libre » (Miller et al., 2022). Néanmoins, des faiblesses spécifiques subsistent en matière d'*intégrité*<sup>31</sup>, de *droits de propriété*<sup>32</sup>, de *liberté d'entreprise*<sup>33</sup>, de *liberté d'investissement*<sup>34</sup>, de *liberté financière*<sup>35</sup> et d'*efficacité judiciaire*<sup>36</sup> (figure 14). Le Bénin est classé 125e sur 140 pays dans le rapport 2019 sur la compétitivité mondiale (Forum économique mondial, 2019), avec des faiblesses majeures en ce qui concerne l'adoption des TIC et autres technologies et la capacité d'innovation, les compétences, le système financier et la taille du marché (figure A.1). Ces classements s'inscrivent dans la lignée des classements précédents sur la pratique des affaires, qui dressent le tableau d'une situation difficile malgré les progrès accomplis. Dans l'ensemble, le Bénin est perçu comme une destination à haut risque pour les IDE, mais le risque financier et politique est considéré comme modéré (IZF.net). Enfin, et malgré des améliorations continues depuis 2016, le Bénin continue d'être aux prises avec des défis liés à la corruption, se classant au 72e rang sur 180 pays dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International en 2022, avec un score de 43 sur 100 qui confirme l'évaluation de l'IEF. Globalement, si le cadre institutionnel de base d'une économie de marché a été renforcé, sa mise en œuvre est subordonnée à l'économie politique (BTI, 2020). La charge réglementaire reste élevée pour les entreprises, caractérisée par d'importants coûts de transaction et des procédures lourdes, mais aussi par une accessibilité et une responsabilisation limitées du Gouvernement en ce qui concerne les services aux entreprises. Cela renforce l'idée que le programme de réformes du Bénin reste inachevé, bien que les bases soient en place pour un climat d'investissement plus favorable à l'initiative privée.

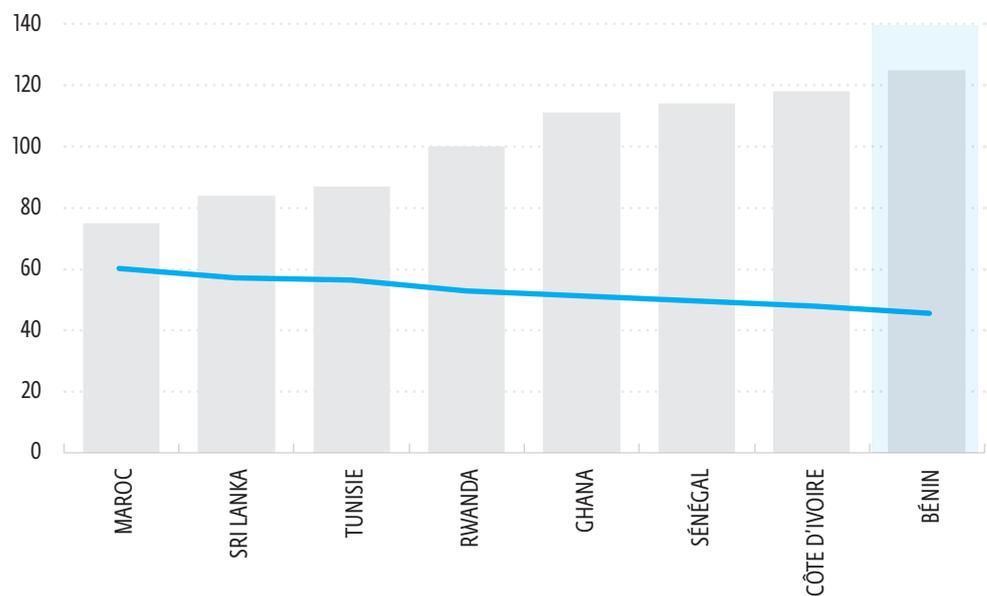
**Perceptions du secteur privé.** Il existe un décalage entre les réformes introduites pour améliorer l'environnement des affaires et leur impact sur les entreprises. Les demandes d'appui des MPME portent sur l'accès au financement, au marché et à l'information, ainsi que sur la gestion des relations avec l'administration fiscale et la concurrence déloyale (section 2.2). Par exemple, les entreprises béninoises sans certificat signalent que les informations sur la certification de qualité ne sont pas facilement accessibles, près de la moitié d'entre elles considérant que leur disponibilité est faible à très faible (CCI, 2020). Ces certifications sont essentielles pour l'accès aux marchés internationaux, notamment pour le secteur agricole, pour lequel l'administration béninoise renforce ses capacités.<sup>37</sup> Malgré une riposte rapide des autorités face à la COVID-19, seuls 4 % des entreprises ont déclaré avoir reçu un appui en mai et juin

2021, ce qui indique également un déficit de mise en œuvre ou de sensibilisation (enquête *Business Pulse* du groupe Banque mondiale de juin 2021). La perception des investisseurs étrangers reste assez ambiguë en ce qui concerne l'attractivité du pays. Cette situation suggère que les réformes déjà entreprises n'ont pas suffisamment amélioré la perception des investisseurs, et que des mesures supplémentaires sont nécessaires.

**FIGURE 14. INDICE DE LIBERTÉ ÉCONOMIQUE – SCORES, CLASSEMENTS ET SOUS-COMPOSANTES**



Source : Terry Miller, Anthony B. Kim, et James M. Roberts, indice de liberté économique 2022 (Washington, DC : Heritage Foundation, 2022).

**FIGURE 15. INDICE DE COMPÉTITIVITÉ MONDIALE 4.0 (2019)**

CLASSEMENT (PLUS DE 140 PAYS)  
SCORE (0-100)

Source : Forum économique mondial, 2019

### Un déficit de mise en œuvre subsiste

Le Gouvernement a déployé des efforts considérables pour formuler des politiques et introduire des mesures visant à lever de nombreuses contraintes à l'investissement, notamment les contraintes transversales liées à l'entrée des entreprises et aux anciens indicateurs du rapport *Doing Business*. Le Gouvernement a également rationalisé et renforcé les institutions d'appui au secteur privé chargées de promouvoir et de développer le commerce et les investissements, telles que l'APIEx. Cependant, il faut faire davantage pour s'attaquer aux causes profondes des incohérences, notamment la capacité institutionnelle des organismes d'appui, l'incertitude et la transparence. Les entreprises béninoises considèrent que l'appui fourni est d'utilité moyenne, que ce soit en matière de formation et de conseil, de développement technologique ou d'aide à l'exportation. En outre, les femmes du Bénin sont aussi moins susceptibles que les hommes de s'impliquer dans des institutions d'appui au secteur privé alors que les associations commerciales renforcent la connectivité des entreprises à travers le partage d'informations de marché, l'identification d'opportunités d'affaires et l'établissement de références croisée (CCI, 2020).

Le Gouvernement peut s'efforcer de pérenniser ces efforts en renforçant continuellement les capacités des principales agences responsables de la mise en œuvre des réformes et en clarifiant leurs mandats et leurs mécanismes de coordination. Ces institutions comprennent l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF), la Direction générale des impôts (DGI), l'Agence de promotion des investissements et des exportations (APIEx), la municipalité de Cotonou, l'administration douanière, le Fonds national de développement agricole (FNDA), le Tribunal de commerce et le Centre d'arbitrage, de médiation et de conciliation (CAMEC) et l'Agence nationale de Normalisation de Métrologie et du Contrôle Qualité (ANM). Parallèlement, un mécanisme dynamique de dialogue public-privé, dont le cadre institutionnel est au niveau conceptuel, permettrait de mieux orienter les réformes, d'accroître l'appropriation du programme de réforme, de réduire les écarts de mise en œuvre (encadré 5) et d'augmenter l'utilisation des services de l'administration aux entreprises. Il sera également primordial de déployer un système réactif pour aider les entreprises à faire face aux crises à venir, telles que les événements climatiques. L'enquête sur la compétitivité des PME (CCI, 2020) montre que les entreprises qui sont proactives face aux risques climatiques ont également été en mesure de faire face à la pandémie en adoptant des stratégies d'adaptation résilientes.

#### ENCADRÉ 5. RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES POUR CONSOLIDER L'ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES

##### Réduire les retards dans la mise en œuvre des réformes récentes

**[Court terme]** Adoption rapide d'une loi concernant les signatures électroniques afin de promouvoir la fourniture de services numériques de l'administration aux MPME et aux investisseurs en dehors du Bénin.

**[Court terme]** Achever l'opérationnalisation du système automatisé de surveillance et de rétablissement de l'alimentation électrique en cas de panne, un outil très important, car la qualité de l'approvisionnement en électricité affecte toutes les entreprises, mais plus particulièrement les PME.

**[Court terme]** Permettre la soumission, le traitement et le paiement en ligne des demandes de permis de construire grâce à la plateforme développée par l'Agence des services et systèmes d'information, et la déployer dans les principales municipalités de Cotonou et au-delà.

**[Moyen terme]** Renforcer la justice commerciale et développer les capacités du Centre d'arbitrage, de médiation et de conciliation (CAMEC) géré par la Chambre de commerce et d'industrie et encourager le secteur privé à utiliser des méthodes alternatives de règlement des litiges commerciaux.

##### Tirer parti de la numérisation pour créer un environnement des affaires efficace

**[Moyen à long terme]** Créer un numéro d'identification unique pour les entreprises valable dans l'ensemble des services publics, et qui s'appliquera à l'APIEX, à la DGI et la Caisse nationale de sécurité sociale une fois que leurs bases de données respectives seront entièrement intégrées ou liées.

**[Moyen terme]** Numériser le registre foncier. Les titres fonciers étant déjà numérisés, l'étape suivante consiste à numériser les registres fonciers pour compléter la base de données de l'ANDF. Étendre la couverture géographique du cadastre et du registre foncier à l'ensemble du pays.

**[Moyen terme]** Achever la numérisation du registre des garanties pour les biens meubles, qui devrait être géographiquement unifié et relié à une base de données électronique afin de permettre l'enregistrement, la recherche, la modification ou l'annulation des enregistrements de garanties en ligne.

**Améliorer la perception des investisseurs étrangers****[Moyen terme]** Rationaliser l'octroi d'incitations

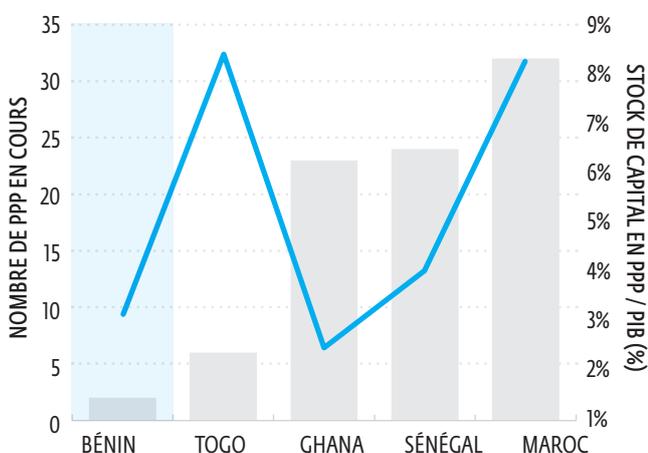
à l'investissement, en réalisant un inventaire et une évaluation comparative des incitations à l'investissement afin de rationaliser le processus et de les rendre accessibles aux investisseurs.

**Les PPP peuvent permettre de surmonter les problèmes de mise en œuvre**

Les partenariats public-privé (PPP), qui ont la capacité d'attirer des fonds privés, des compétences en matière de conception et un savoir-faire opérationnel, sont considérés comme d'excellentes solutions pour contribuer à la construction d'infrastructures, à l'accès aux services et à la fourniture de services de qualité. Le Gouvernement du Bénin a déjà pris part à ce type de transactions, ayant précédemment bénéficié des services de l'équipe SFI de conseil technique aux entreprises pour concevoir, structurer et lancer un appel d'offres pour une transaction en PPP dans le secteur de l'eau<sup>38</sup>.

Pour faire progresser la transformation économique, les autorités ont cherché à déployer un modèle de PPP pour financer 61 % des investissements prévus dans le premier PAG (2016-2021). Par exemple, pour améliorer la rentabilité du port de Cotonou, le Gouvernement a opté pour un partenariat public-privé, en déléguant sa gestion au Port d'Anvers International (PAI) en janvier 2018 (BTI, 2020). L'administration semble vouloir poursuivre les « privatisations » par le biais de PPP, et vise à financer 52 % des investissements prévus dans le deuxième PAG (2021-2026) par cet instrument. De nouvelles privatisations sont envisagées pour les services aéroportuaires, des usines de transformation alimentaire et des services de santé. Lors de processus de privatisations et d'attribution de projets publics, la mise en concurrence des offres et leur transparence sera particulièrement importante pour assurer la rentabilité des projets et surtout capacité à fournir le meilleur service possible.

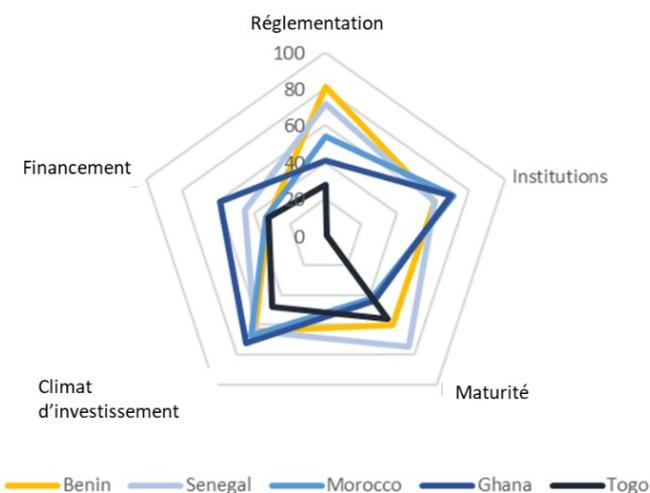
**FIGURE 16. INVESTISSEMENT PPP (STOCK) AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE ET PROJETS DE PPP ACTIFS EN 2022**



NOMBRE DE PROJETS EN PPP EN COURS  
CAPITAL SOCIAL MOYEN DES PPP / PIB SUR 2010-2019

Source : données du FMI sur l'investissement et le stock de capital, 2021

**FIGURE 17. CAPACITÉ À METTRE EN ŒUVRE DES PPP DURABLES**



Source : Economist Intelligence Unit 2019, Infrascopie Index

Note : PPP = Partenariat Public-Privé

L'expérience montre cependant qu'il est difficile de mettre en place des systèmes de financement privés au Bénin. Le stock d'investissement des PPP de 2010 à 2019 par rapport à la taille de l'économie est en effet plus faible au Bénin que dans la plupart des pays de comparaison (figure 16). En 2013, le Gouvernement n'a pas réussi à réunir les fonds nécessaires à la construction d'un nouvel hôpital à Cotonou. Le financement étant limité, une évaluation minutieuse de la réserve de projets d'investissement basée sur les retombées économiques et un cadre institutionnel solide sont d'une importance capitale. Une nouvelle loi sur les PPP et ses décrets d'application<sup>39</sup> ont été promulgués en 2017. Le Gouvernement a bénéficié d'une subvention du Fonds Fiduciaire de Conseil en Infrastructure Publique-Privée et du soutien du Groupe de la Banque mondiale. Les principales agences concernées par cette réforme sont les suivantes : i) le Comité Interministériel de Promotion des Investissements dont dépend la cellule d'appui au partenariat public-privé, un organe de niveau ministériel placé sous l'autorité du Conseil des ministres et qui est chargé de fournir une assistance technique à toutes les étapes du processus, y compris l'étude du rapport qualité-prix ; ii) la Direction nationale du contrôle des marchés publics, qui supervise les appels d'offres ; et iii) l'Autorité de régulation des marchés publics, qui sert de médiateur en cas de litige entre les partenaires privés et les autorités contractantes.

Dans sa forme actuelle, le cadre juridique est conforme à celui des pairs du Bénin, mais présente encore des lacunes par rapport aux meilleures pratiques internationales. Le principal problème est lié à la définition large des PPP, qui permet de désigner tous les contrats standards comme des PPP. Selon le mémorandum économique de la Banque mondiale sur le pays, les règles et la surveillance sont également limitées ; la divulgation publique n'est pas requise pour tous les contrats signés par le Gouvernement ou les autorisations d'engagement émises par le Parlement, et l'État n'est pas non plus obligé de respecter les plafonds des engagements financiers liés aux PPP (implicites ou explicites). Enfin, le contrôle budgétaire pendant l'exécution n'est pas spécifié et il n'existe pas de règles régissant les propositions spontanées (FMI, 2020b). Selon l'indice Infrascopie (un outil d'analyse comparative évaluant la capacité à mettre en œuvre des PPP durables et efficaces), la performance du Bénin se situe dans la moyenne par rapport aux pays comparables. Ses plus grandes lacunes se situent dans la composante « financement » qui évalue les mécanismes de financement des projets d'infrastructures. Enfin, le manque d'expérience préalable en matière de conception, de négociation et d'attribution de concessions dans le secteur des infrastructures a parfois donné un net avantage aux négociateurs privés (Banque mondiale, prochainement). Ce problème est moins important au Bénin, car la SFI a lancé avec succès un appel d'offres pour une transaction de PPP dans le secteur portuaire au Bénin (terminal à conteneurs du quai sud), avec un bouclage financier de 489 millions de dollars en 2009. Deux PPP précédents avaient réussi leur bouclage financier au Bénin, le Gazoduc de l'Afrique de l'Ouest (590 millions de dollars) en 2005, et Libercom en 2000, qui a été annulé en raison de la mauvaise gestion financière de la société.

#### ENCADRÉ 6. RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LES PPP

**[Court à moyen terme]** Affiner la définition des PPP en précisant le type de contrat qu'ils incluent.

avec des gains budgétaires allant de neutres à positifs.

**[Court à moyen terme]** Définir des règles pour encadrer les propositions spontanées.

**[Moyen terme]** Renforcer les programmes d'échange de connaissances (bien que sensibles) au niveau régional (à la fois dans l'UEMOA et la CEDEAO) afin de renforcer la position de négociation des autorités concédantes.

**[Court à moyen terme]** Renforcer les règles et les mécanismes de surveillance et assurer un contrôle budgétaire approprié. Il s'agit d'une recommandation

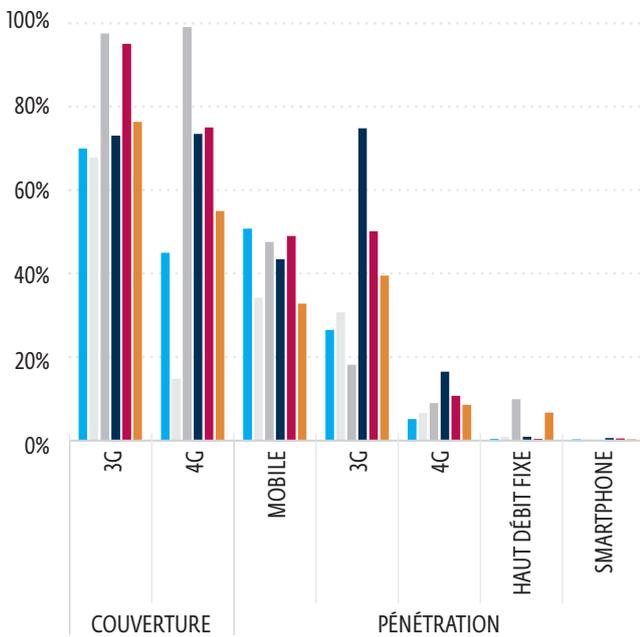
### 3.4. UNE CONNECTIVITÉ FAIBLE

Les infrastructures sont un catalyseur essentiel du développement, car la plupart des études constatent un lien positif entre les infrastructures et la croissance, lien dont l'ampleur varie selon les pays. L'impact le plus important provient généralement des télécommunications et du numérique, des transports et de l'énergie.

#### La connectivité numérique est à la traîne

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence l'importance des services numériques pour toute économie. En 2019, le Bénin s'est classé 144<sup>e</sup> sur 170 économies dans l'indice de connectivité mobile de la GSMA. Seul un quart environ de la population béninoise utilise l'Internet à haut débit mobile, qui a rapidement éclipsé le haut débit fixe (figure 18). La plupart des utilisateurs de téléphones mobiles utilisent des services 2G et ne bénéficient donc pas de l'expérience du haut débit. Le taux de pénétration du haut débit mobile est de 26,6 % (21 % pour les abonnés uniques), un taux inférieur à celui de la plupart des pays similaires, alors que la moyenne régionale est de 39,6 %. Depuis 2018, la demande mobile est couverte par un duopole détenu par MTN et MOOV, depuis qu'une vague de fermetures et de révocations de licences a poussé trois opérateurs mobiles vers la sortie. Sur une note positive, les opérateurs de haut débit ont offert une bonne qualité de services pendant la COVID-19, montrant ainsi un bon niveau de résilience dans la conception du réseau de données mobiles en situation de forte pression. Le haut débit fixe n'en est qu'à ses débuts, les dix fournisseurs d'accès à Internet desservant 1,9 % des ménages, contre une moyenne régionale de 8,9 % (TeleGeography, 2021). Les abonnés sont principalement des entreprises et des institutions publiques, dont moins d'un tiers sont raccordées par des fils de cuivre. Le Gouvernement prévoit de déployer 690 kilomètres de fibre optique pour pallier le manque d'investissement dans les infrastructures et les points d'échange performants en dehors de Cotonou et Porto-Novo<sup>40</sup>. Comme dans la plupart des pays africains, la pénétration du téléphone fixe est très faible et, pendant des décennies, le monopole public des télécommunications a constitué un obstacle majeur au déploiement de la fibre optique par les opérateurs privés.

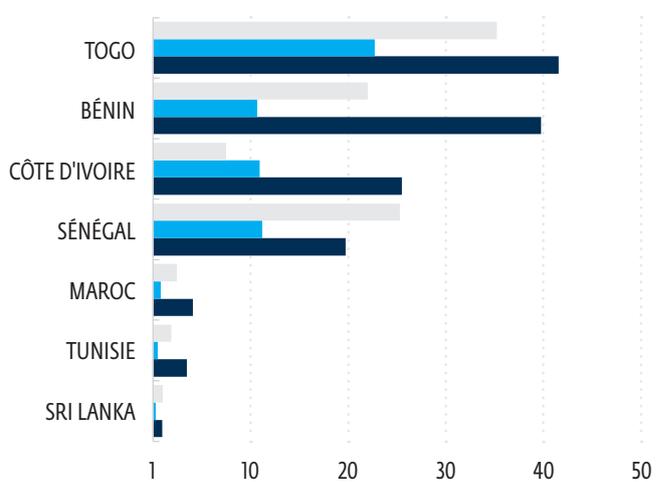
**FIGURE 18. COUVERTURE ET PÉNÉTRATION DES SERVICES MOBILES ET SMARTPHONES (% DE LA POPULATION, 2020)**



**BÉNIN** **RWANDA** **SÉNÉGAL**  
**TOGO** **CÔTE D'IVOIRE** **AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

Source : GSMA Intelligence, Union Internationale des Télécommunications (UIT).  
 Note : Afr. sub. sah. = Afrique sub saharienne

**FIGURE 19. COÛTS DES SERVICES INTERNET EN 2019 (% DU RNB PAR HABITANT)**



UTILISATION ÉLEVÉE DU TÉLÉPHONE MOBILE  
 FAIBLE UTILISATION DU TÉLÉPHONE MOBILE  
 PANIER HAUT DÉBIT FIXE

- Usage élevé : forfait avec 140 minutes, 70 SMS, 1,5 Go, 3G et plus
- Usage faible : forfait avec 70 minutes, 20 SMS, 500 Mo, 3G et plus
- Le panier pour le haut débit fixe correspond à un forfait de 5 Go.

Source : UIT, prix du panier TIC : <https://www.itu.int/net4/ITU-D/ipb/>  
 Note : GB = gigabytes; RNN = revenu national brut; MB = megabytes;

Les services haut débit sont également hors de prix. Au-delà de la connectivité, le prix élevé des services de télécommunications, auquel contribuent de multiples couches de taxation, constitue un obstacle à l'adoption. Le coût total de la possession d'un téléphone mobile, qu'il s'agisse de l'acquisition (prix de l'appareil) ou de l'utilisation (prix de l'activation et des services pour un panier moyen), représente environ 55 % du revenu mensuel moyen. Le Bénin figure toujours dans le groupe des pays les plus chers pour le service numérique (figure 19). Sur 188 pays, le pays occupe la 145e place en ce qui concerne le prix d'un panier de services mobiles haut débit pour les données uniquement (1,5 Go) relativement au revenu national brut (RNB) par habitant, et la 157e place pour un panier de services voix et données (UIT, 2020). L'effet combiné des taxes représente environ 20 à 25 % du chiffre d'affaires des opérateurs mobiles<sup>41</sup>. La révision des mesures fiscales pourrait contribuer à faire baisser le coût des services haut débit d'entrée de gamme en dessous de l'objectif de la Commission sur le haut débit de 2 % du RNB par habitant, contre 7,7 % actuellement. En outre, des incitations fiscales bien conçues pourraient accélérer le déploiement des infrastructures de très haut débit fixe et mobile pour permettre la fourniture de services innovants aux entreprises et aux consommateurs du Bénin (Banque mondiale, 2020c).

**Pour remédier à cette situation, le Gouvernement béninois a lancé une stratégie numérique ambitieuse et pris des mesures pour stimuler la connectivité numérique, qui sera essentielle à la résilience de l'économie et à la croissance de la productivité.** Le Gouvernement a lancé une restructuration majeure du secteur avec la promulgation d'une loi sur le numérique en 2017 qui prend en compte les meilleures pratiques internationales. Le Gouvernement a également placé le développement du numérique au cœur de sa stratégie de développement afin d'accélérer la transformation structurelle en créant un Fonds d'accès universel, en adoptant le cadre juridique du partage d'infrastructure et en se connectant au câble « Africa Coast to Europe » (ACE). Il a notamment commencé par des actions visant à développer l'usage du numérique dans les écoles publiques, et la création de points d'accès publics à Internet. Afin d'encourager l'adoption des services numériques, le Gouvernement béninois est également en train de rendre opérationnel l'organe de supervision des prestataires de services de confiance qui garantira la qualité des services numériques sensibles, en collaboration avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

**Pour que ces efforts soient pleinement efficaces, il sera essentiel de veiller à ce que la dynamique concurrentielle reste adéquate sur le marché de la téléphonie mobile et soit renforcée en ce qui concerne les actifs fixes et internationaux.** En 2017, le Gouvernement du Bénin a restructuré les deux opérateurs publics<sup>42</sup>. Leurs infrastructures ont été transférées à une société d'État nouvellement créée, la Société béninoise d'infrastructures numériques (SBIN), qui possède également le réseau dorsal national en fibre fixe, ainsi que les droits d'accès à deux câbles sous-marins. En mars 2020, le Gouvernement a étendu le champ d'action de la SBIN, qui n'était qu'un simple grossiste, lui permettant d'opérer également sur les marchés de détail du haut débit fixe et du mobile, en faisant ainsi le troisième opérateur mobile. Sa licence mobile lui a été accordée en juin 2021, après le recrutement d'un gestionnaire délégué en mars 2021. Le groupe Sonatel, qui opère sous la marque Orange, est chargé de la gestion de la SBIN pour les cinq prochaines années (Gouvernement du Bénin, 2021a). Des efforts sont nécessaires pour s'assurer que la dynamique concurrentielle reste adéquate, car des risques apparaissent dans au moins trois segments :

- **Le marché du mobile :** la SBIN est en passe de devenir un opérateur verticalement intégré, présent à la fois sur les marchés de gros et de détail, et en concurrence directe avec les opérateurs — tels que les opérateurs mobiles — auxquels elle était censé vendre de la capacité numérique ;
- **Le marché de la fibre :** en octobre 2020, le régulateur du secteur a clarifié le processus permettant aux opérateurs du Bénin de demander l'autorisation de déployer la fibre optique (ARCEP, 2020). Cette décision a accru la transparence et la certitude du processus, une amélioration bienvenue qui soutiendra les investissements privés dans les infrastructures de fibre optique. Le Gouvernement pourrait maintenant envisager de soutenir davantage le déploiement de la fibre optique au Bénin, en envisageant un processus d'autorisation encore plus léger pour déployer la fibre (ou la suppression de l'obligation de demande d'autorisation auprès du régulateur sectoriel). Le niveau des prix appliqués sur le marché de gros, le prix payé par les fournisseurs d'accès à Internet pour une liaison STM-16 sur la dorsale nationale est de 75 000 dollars, soit trois fois plus que le prix pratiqué par MTN au Ghana (Banque mondiale, 2020c). Une dorsale étendue à accès ouvert pourrait faciliter l'accès aux services numériques publics et privés et en améliorer la qualité dans tout le pays ;

- **L'accès international** : en l'absence de toutes les autorisations nécessaires, le régulateur a demandé au groupement d'intérêt économique qui gère le câble et la station d'atterrissage ACE au Bénin en mode d'accès ouvert, de cesser ses opérations. Les droits d'accès ont été transférés à la SBIN, qui est désormais le seul opérateur à avoir accès à la bande passante internationale via les câbles ACE et SAT-3. De nouveaux projets de câbles sous-marins peuvent fournir des liens supplémentaires pour mieux connecter le pays au sein de la région et à d'autres câbles internationaux<sup>43</sup>.

**Des efforts supplémentaires sont nécessaires, car l'accès à Internet reste limité et géographiquement disparate.** Parmi les défis à relever figurent la disparité de l'accès à Internet entre les régions, le coût élevé des services de télécommunications et les problèmes de concurrence. Cette situation entrave la capacité du secteur privé à devenir plus productif grâce à la numérisation, et celle de l'économie à devenir plus inclusive grâce à la finance numérique. Une augmentation de 10 points de pourcentage de la pénétration du haut débit est associée à une augmentation moyenne du PIB par habitant estimée entre 0,9 et 1,5 % dans un pays comme le Bénin (Minges, 2015). Par exemple, les transferts électroniques d'argent ont permis au Bénin d'améliorer considérablement l'accès aux services financiers (avec plus de 76 000 agents mobiles en 2019, un chiffre 35 fois supérieur à celui de 2014 (BCEAO, 2019)). Les services numériques peuvent en outre débloquer des opportunités dans des secteurs essentiels au développement et à la transformation structurelle du Bénin, par exemple par l'utilisation de plateformes de réservation dans le tourisme et l'adoption de technologies agricoles intelligentes.

**Le manque de financement ralentit la consolidation des efforts du Gouvernement pour réduire la fracture numérique, à laquelle l'entrée de towercos pourrait apporter une solution concrète.** Les investissements dans les réseaux mobiles au niveau local au cours des trois dernières années ont connu des variations importantes. Le cadre juridique et le décret réglementaire nouvellement adoptés pour le partage des infrastructures de haut débit pourraient augmenter les investissements dans la fibre et les tours de transmission de la 4G en mutualisant les coûts des opérateurs. Pour que le partage des infrastructures se concrétise (y compris pour l'alimentation des sites en électricité), il est nécessaire de clarifier davantage les dispositions relatives au partage obligatoire dans les zones prioritaires, les conditions de déploiement et de transfert des sites mobiles et le processus d'autorisation de déploiement des sites au niveau municipal. Le diagnostic de l'initiative DE4A identifie également des domaines d'intervention prioritaires pour réduire davantage la fracture numérique en améliorant la visibilité et la prévisibilité des politiques, ainsi qu'une utilisation plus ciblée du Fonds de service universel pour couvrir les zones blanches.

### ENCADRÉ 7. POLITIQUES DÉTAILLÉES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES NUMÉRIQUES AU BÉNIN PROPOSÉES PAR L'INITIATIVE DE4A DE LA BANQUE MONDIALE

**[Court à moyen terme]** Améliorer la visibilité et la prévisibilité des politiques. L'incertitude actuelle concernant le transfert d'actifs de Bénin Télécoms Infrastructures (BTI) à la SBIN, la position dominante de la SBIN sur les marchés de gros internationaux et nationaux, et le lancement prochain de services mobiles peuvent générer des risques sur la dynamique de la concurrence. Afin d'assurer la visibilité et la prévisibilité des politiques, le Gouvernement du Bénin et le régulateur Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP) peuvent être encouragés à mener une analyse du marché pour évaluer tous les risques du marché liés à l'existence d'un opérateur unique verticalement intégré, et à identifier et mettre en œuvre des solutions réglementaires pour atténuer ces risques.

**[Priorité élevée]** Continuer à soutenir les activités du Fonds de service universel, qui se focalise sur l'extension de la couverture vers les zones insuffisamment couvertes. La structure actuelle de

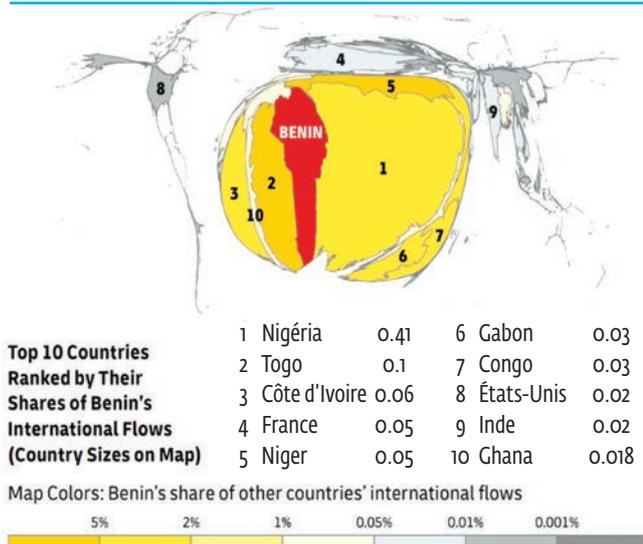
gestion et de gouvernance du Fonds le place sous l'autorité de l'Agence Béninoise du Service Universel des Communications Electroniques et de la Poste. Il est important que le Fonds de service universel dispose du soutien nécessaire pour se concentrer sur l'universalisation de l'accès au haut débit dans tout le pays.

**[Mesure à effet rapide]** Soutenir davantage le déploiement de la fibre optique par tous les opérateurs actifs au Bénin (y compris le long des axes où la SBIN a déjà la fibre). Les opérateurs pourront choisir entre le déploiement de la fibre pour leur propre usage ou l'approvisionnement en capacité nationale auprès de la SBIN — et donc choisir la solution la plus avantageuse pour réduire leurs coûts à court terme et au bénéfice de leurs clients à long terme. Il s'agit d'une pratique optimale en matière de politique réglementaire appelée « faire ou acheter » qui favorise la concurrence et les gains économiques à long terme au profit des utilisateurs finaux.

### Les services de transport et de logistique sont coûteux et peu fiables

La situation stratégique du pays fait du Bénin un centre de transit de premier ordre reliant les pays côtiers et enclavés au nord du pays. Le Bénin offre la voie de transport la plus courte et la plus compétitive vers Niamey et représente une option concurrentielle pour les marchandises destinées à Ouagadougou, au nord du Nigéria et à certaines parties du Mali et du Tchad. Le rôle du pays en tant que nœud essentiel de ces corridors régionaux a été important dans l'intégration des marchés régionaux (figure 20 et figure 21). Le secteur formel des transports a représenté environ 8,9 % du PIB sur la période 2015-2018 (INStAD, 2019), mais on estime que sa contribution indirecte à la création de valeur ajoutée est nettement plus élevée. Alors que le Bénin est une petite économie ouverte, qui dépend d'une bonne connectivité, le pays n'a pas encore été en mesure de mettre en place des infrastructures de transport solides pour stimuler la croissance et créer des emplois. Le développement d'un secteur des services commerciaux formel et moderne apporterait un double dividende à l'économie du Bénin, en tant que source d'emploi et d'avantage concurrentiel pour soutenir la transformation économique du pays.

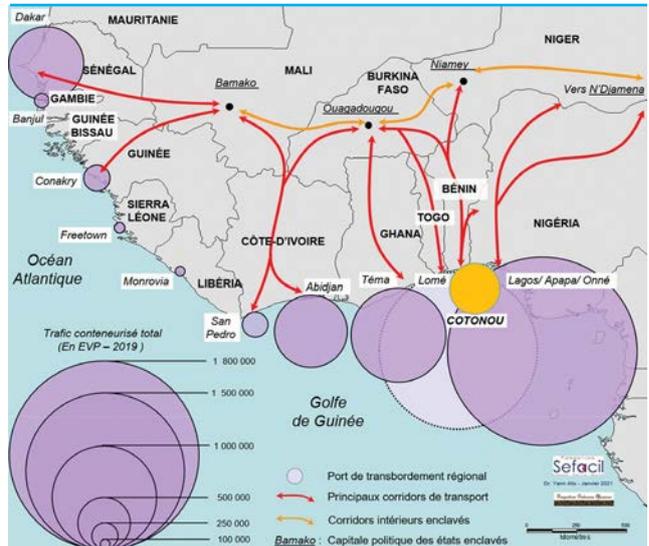
**FIGURE 20. LES PRINCIPALES CONNEXIONS DU BÉNIN SONT RÉGIONALES**



Source : S. A. Altman and P. Bastian, DHL Global Connectedness Index 2020 (New York: New York University Stern School of Business, 2020).

Note : L'indice DHL attribue le poids suivant à chaque composante : commerce, 35 % ; capital, 35 % ; information, 15 % ; et personnes, 15 %.

**FIGURE 21. CORRIDORS ET PORTS RÉGIONAUX**



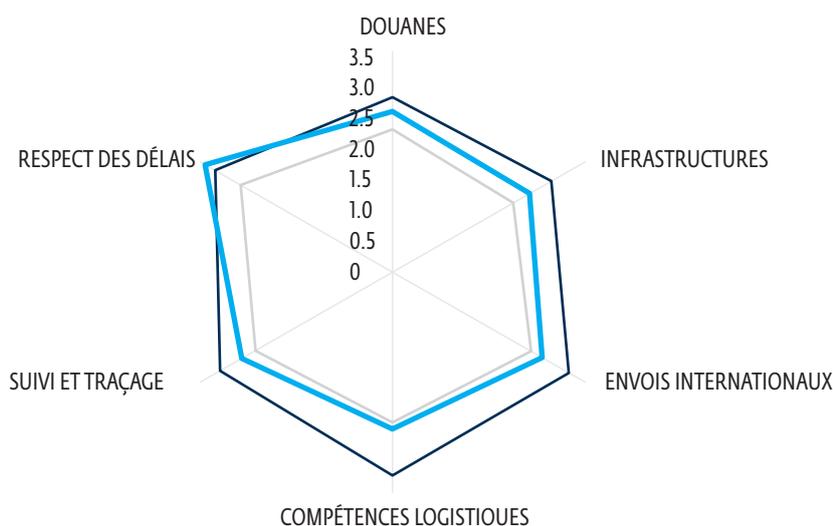
Note : Congo fait référence à la République Démocratique du Congo

Source : Y. Alix, 2021. "Cotonou: Terre d'Innovations Portuaires," Sefacil: Perspectives Portuaires Africaines, N1.

**Le Bénin a fait des progrès grâce aux récents investissements consentis dans les infrastructures, mais des problèmes persistent dans tous les domaines du secteur de la logistique et du transport.** L'indice de performance logistique (IPL) de 2018 classe le Bénin au 76e rang sur 160 pays, avec un score dans de nombreux domaines supérieur à la moyenne régionale et comparable à celui de concurrents au revenu plus élevé (figure 22). En effet, entre 2007 et 2018, le score de l'IPL du Bénin est passé de 2,45 à 2,75 (sur 5), ce qui le place devant la moyenne de la région et parmi les pairs à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce résultat a été obtenu grâce à la réhabilitation et à l'amélioration des infrastructures du port, d'un coût de 170 millions de dollars, financées par la *Millennium Challenge Corporation* (MCC), qui ont permis d'augmenter la capacité de manutention des marchandises du port, au moment où les ports régionaux voisins connaissaient des améliorations significatives. En conséquence, les temps d'attente au quai de Cotonou ont baissé de 46 à 23 heures pour les porte-conteneurs entre 2007 et 2016, grâce à l'amélioration du fonctionnement du port (Banque mondiale, 2022). En 2019, le Bénin a également réduit la durée et le coût des échanges commerciaux en poursuivant la modernisation de son système de guichet unique électronique et en améliorant son système de profilage fondé sur le risque. Cependant, au vu de l'IPL 2018, des problèmes persistent pour les douanes, les compétences logistiques, le suivi et les infrastructures elles-mêmes. Avant la pandémie de COVID-19, déjà une entreprise béninoise sur trois considérait que la qualité des infrastructures de transport était faible (CCI, 2020), et l'indice de connectivité mondiale 2020 ne classe le pays qu'au 160e rang sur 169 — derrière le Niger, le Sénégal et le Togo (Altman et Bastian, 2020). Sur le plan réglementaire, l'exportation de marchandises reste relativement longue et coûteuse par rapport à des pays de

comparaison tels que le Maroc ou le Togo. Il convient néanmoins de relever, sur une note positive, que les coûts d'exportation semblent désormais inférieurs à ceux de la plupart des concurrents (tableau 6) et le Bénin s'est lancé dans une modernisation d'envergure du Port autonome de Cotonou (PAC).

**FIGURE 22. INDICE DE PERFORMANCE LOGISTIQUE, 2018**



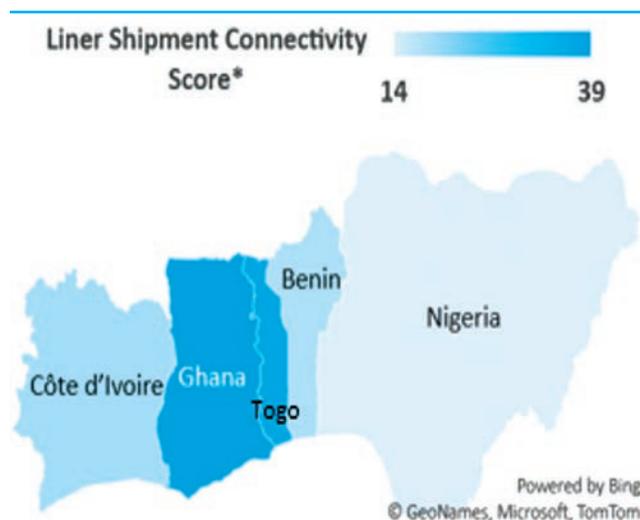
**BÉNIN**      **CÔTE D'IVOIRE**      **AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

Source : Indice de performance logistique 2018, Banque mondiale  
 Note : ASS = Afrique sub saharienne

**Le Gouvernement du Bénin a reconnu l'importance d'améliorer les infrastructures de transport du pays et a augmenté ses investissements à cette fin.** Le plan d'action 2016-2021 intitulé « Révéler le Bénin » a identifié les infrastructures de transport comme un domaine important à améliorer. Dans ce contexte, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de les moderniser, notamment en réhabilitant au moins 1 362 kilomètres du réseau routier national, et d'engager des réformes pour permettre au Bénin de passer du statut de pays de transit à celui de fournisseur de services logistiques et d'exportation en mettant en place un système intégré d'infrastructures de transport et des services efficaces. La loi de finances 2022 a poursuivi sur cette lancée, et le budget consacré à l'amélioration des infrastructures de transport a augmenté de 46 % par rapport à l'année précédente, pour atteindre 155 milliards de francs CFA (270 millions de dollars). Ce budget sera utilisé pour investir dans de grands projets dans quatre domaines : le transport aérien, le transport maritime, le transport routier et la sécurité, ainsi que l'entretien et la construction de routes et d'infrastructures de transport rural. Pourtant, compte tenu du budget public limité et des importants besoins d'investissement, il est primordial d'accroître la participation privée dans le secteur, à la fois pour moderniser les infrastructures et pour développer des prestataires de services compétitifs.

**Le PAC est un point d'entrée essentiel pour le fret maritime et, bien que ses performances se soient améliorées au cours de la dernière décennie, il reste encore beaucoup à faire pour rattraper les concurrents de la région.** Le PAC, l'un des ports les plus actifs d'Afrique de l'Ouest avec Lomé (Togo), Tema (Ghana), Lagos (Nigéria) et Abidjan (Côte d'Ivoire), est souvent considéré comme le « poumon économique du Bénin » et traite environ 90 % du commerce extérieur du pays<sup>44</sup>. Pourtant, les volumes annuels de trafic de marchandises suivent une tendance baissière depuis le pic de 10,5 millions de tonnes métriques en 2014, s'établissant à 10,1 millions de tonnes métriques en 2019 (BAD, 2018 et MPD, 2020). Le PAC étant fortement tributaire de l'économie nigériane, cette tendance est principalement due aux mauvaises performances de ce pays voisin et aux fermetures récurrentes des frontières. Si le PAC n'a pas l'intention de devenir un centre de transbordement, comme le Togo, le Bénin cherche à demeurer un pôle de transit compétitif capable de transformer les corridors de transport en corridors économiques.

**Dans le contexte d'une concurrence régionale croissante et d'une capacité portuaire limitée, le Bénin se positionne comme un centre de transit.** Les voisins les plus proches du PAC, Tema et Lomé, ont enregistré des améliorations encore plus significatives, en particulier en termes de mesures de capacité (tableau 3), et par conséquent émergent comme les principaux ports de la région (Programme alimentaire mondial, 2018). Ils se sont positionnés sur les segments du transbordement, Lomé étant le premier port à offrir ces services et bénéficiant d'une meilleure connectivité (figure 23). Avec l'achèvement imminent du port en eau profonde de Lekki, près de Lagos, et le projet de port de Badagry à proximité, il y a des risques que le port de Cotonou perde un accès important au lucratif marché nigérian dans les années à venir, faisant du PAC principalement un port servant l'axe Bénin-Niger avec une demande totale pour les deux pays de 10 millions de tonnes métriques seulement. Le PAC a décidé de se différencier en servant de centre de transit approvisionnant les pays sahéliens enclavés, qui disposent d'une zone franche à l'intérieur du port. Pour maintenir sa compétitivité au niveau régional, le PAC a conçu le Plan directeur 2021-2026, qui comprend six projets de rénovation et de développement pour une valeur d'environ 440 millions de dollars, qui s'attaquent aux goulets d'étranglement structurels et améliorent les capacités<sup>45</sup>. Si sa mise en œuvre est réussie, l'efficacité du port s'améliorera de manière significative, résultant en une meilleure compétitivité régionale. Pour soutenir les exportations nationales, une bonne collaboration logistique entre le PAC et la zone de Glo-Djigbé sera essentielle, car les producteurs font face à des défis de coordination afin de remplir des conteneurs. En outre, l'accessibilité financière et l'accès au transport maritime ont empiré avec la pandémie<sup>46</sup>.

**FIGURE 23. CONNECTIVITÉ DES TRANSPORTS MARITIMES RÉGULIERS**

Notes : L'indice de connectivité du transport maritime de ligne indique dans quelle mesure les pays sont connectés aux réseaux mondiaux de transport maritime en fonction de l'état de leur secteur de transport maritime. Il est calculé par la CNUCED sur la base de cinq composantes du secteur du transport maritime : le nombre de navires, leur capacité de transport de conteneurs, la taille maximale des navires, le nombre de services et le nombre d'entreprises qui déploient des navires porte-conteneurs dans les ports d'un pays. La valeur la plus élevée est 100. Le score de connectivité des transports maritimes réguliers concerne les ports suivants et leurs pays respectifs : Abidjan (Côte d'Ivoire) ; Tema (Ghana) ; Lomé (Togo) ; Cotonou (Bénin) et Lagos (Nigéria).

Source : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) indice de connectivité de transport maritime international de ligne, 2020

**TABLEAU 3. CAPACITÉ PORTUAIRE AU BÉNIN**

PORT	PROFONDEUR MAXIMALE (M)	NOMBRE DE POSTES D'AMARRAGE	DURÉE DU SÉJOUR (JOURS)	NOMBRE MOYEN DE NAVIRES PAR MOIS	TONNAGE ANNUEL MOYEN (MILLIONS)
Cotonou	15	11	-	85	10
Abidjan	16	21	15,70	160	22,5
Tema	16	18	18	129	22
Lagos	15	-	25	95	41
Lomé	17	13	-	115	30

Source : A. Hounshounou, Brage de Moraes, and M. El Robrini, "Application of Fuzzy Logic at the Port of Cotonou (Benin/West Africa) in Analysis of Port Logistics Viability," *International Journal for Innovation Education and Research* (2021): 209–25.

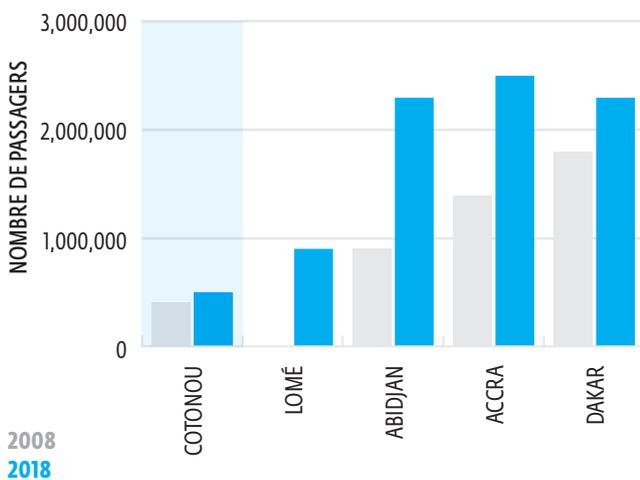
**Le mauvais état des routes du Bénin augmente les coûts du commerce et limite l'accès au marché, qui est essentiel pour les exportations de produits agricoles.** Environ 35 % des entreprises béninoises interrogées en 2019 et 2020 ont jugé la qualité des infrastructures de transport faible (CCI, 2020). Le développement irrégulier du revêtement routier, associé à un manque d'entretien (en particulier après de fortes pluies), a entraîné le déclin relatif de la qualité des infrastructures du pays par rapport aux pays de comparaison de la région<sup>47</sup>. L'enquête 2020 du ministère des Travaux publics sur la qualité des routes souligne que seuls 26 % (566 kilomètres) des deux réseaux routiers interétatiques sont en bon état. Cela est particulièrement problématique pour l'agriculture, car les producteurs du nord — la région la plus productive au moment des pics de demande en Europe — ont besoin d'un transport efficace vers l'aéroport de fret de Cotonou. Le manque d'accès à des routes praticables par tous les temps (accessibles à 23 % de la population rurale) rend le transport de marchandises difficile pendant la saison des pluies, ce qui laisse aux agriculteurs un faible pouvoir de négociation. Seuls 19 % des routes sont revêtues (INStAD 2021b), et l'entretien limité des routes principales expose les entreprises à des coûts indirects plus élevés<sup>48</sup>. Ainsi, parmi les quelques entreprises agricoles qui utilisent des services logistiques, seulement 15 % jugent la qualité de la logistique élevée, contre 50 % des entreprises manufacturières. Les entreprises des régions septentrionales évaluent la qualité des infrastructures comme particulièrement faible, 80 % de celles de Parakou, par exemple, donnent des notes basses. Plusieurs projets<sup>49</sup> visant à améliorer les

corridors routiers nécessitent des évaluations plus approfondies du potentiel du secteur privé à financer les améliorations et l'entretien.

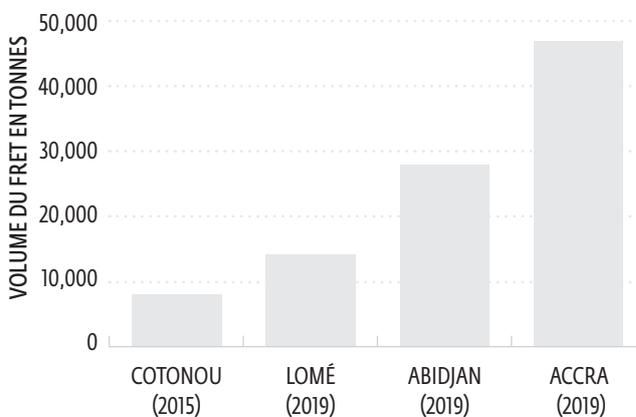
**L'absence d'alternative au fret routier crée une position de monopole pour les grandes entreprises de transport routier de marchandises et entrave le développement de solutions multimodales.** En l'absence d'un système de fret ferroviaire opérationnel au Bénin, les entreprises ne peuvent que passer par des sociétés de camionnage pour transporter leurs marchandises dans l'arrière-pays. Selon des témoignages empiriques d'entreprises locales, cette situation se traduit non seulement par des prix plus élevés, mais aussi par un secteur logistique moins dynamique qui cherche à défendre le statu quo sans moderniser ou professionnaliser ses services. En outre, la situation avantageuse des grandes entreprises de camionnage entraîne une résistance qui bloque ou ralentit le développement d'autres modes de transport, tels que le chemin de fer. Au cours des dernières décennies, le chemin de fer reliant Cotonou à Parakou a connu une baisse de trafic, une mauvaise qualité de service et un endettement croissant. En conséquence, la société ferroviaire existante<sup>50</sup>, une société paraétatique binationale, a été dissoute en août 2020. Les Gouvernements du Bénin et du Niger ont lancé un appel d'offres international pour l'octroi d'une concession<sup>51</sup> à une entreprise privée qui reprendrait les services de transport ferroviaire et achèverait la liaison avec Niamey. Alors qu'un réseau ferroviaire solide pourrait grandement améliorer la compétitivité du corridor, plusieurs litiges entre sociétés privées sont apparus depuis le lancement de l'appel d'offres en 2008, ce qui a retardé le projet et interrompu les opérations ferroviaires. Dans ce contexte, la structure actuelle du marché de la logistique crée un obstacle supplémentaire à la création d'infrastructures de transport multimodales.

**En attendant, les infrastructures aéroportuaires du Bénin ne sont pas encore suffisamment développées pour assurer une connectivité étendue aux marchés internationaux ou régionaux.** Avec 21 destinations internationales, l'Indice de connectivité aéroportuaire 2019 du Forum économique mondial a classé le Bénin 135e sur 139 pays, tandis que le Nigéria était classé 78e et le Ghana 94e. Le transport aérien de passagers à Cotonou a enregistré une croissance minimale au cours des dix dernières années — 2,2 % par an, contre 6 % à Accra et 10 % à Abidjan (figure 24). Les redevances aéroportuaires à Cotonou ne semblent pas excessives et ne sont pas déterminantes dans l'explication des tendances du trafic. Au contraire, l'absence de services aéroportuaires adéquats, la faiblesse des infrastructures et les changements dans les correspondances des compagnies aériennes ont affecté le trafic. La piste principale de l'Aéroport international de Cotonou-Cadjehoun ne peut pas accueillir certains types d'avions gros porteurs. La construction d'un deuxième aéroport international à Glo-Djigbé entre 2021 et 2026 devrait permettre de résoudre ces problèmes, avec une nouvelle piste et des services de traitement du fret. Pour renforcer la compétitivité du fret aérien, essentiel pour les exportations de produits horticoles de grande valeur, il convient de s'attaquer aux problèmes liés aux taxes gouvernementales relativement élevées pour les vols<sup>52</sup> (supérieures à la moyenne de la CEDEAO) et au manque de logistique de la chaîne du froid (Banque mondiale, 2022). Toutefois, il sera important d'établir des complémentarités claires entre les deux aéroports afin de tirer parti de leurs avantages comparatifs. Le Gouvernement béninois a également cherché à améliorer la connectivité aérienne en décidant récemment d'entrer dans le capital de Bénin Airlines. Toutefois l'expérience internationale, notamment les mauvais résultats des compagnies aériennes nationales, qui ont toujours été confrontées à une réglementation excessive, à des sureffectifs, à un endettement excessif, à des ingérences politiques et à une mauvaise gestion, incitent à la prudence (SFI, 2012).

**FIGURE 24. VOLUME ANNUEL DE PASSAGERS DANS LES AÉROPORTS DE LA RÉGION**



**FIGURE 25. VOLUME ANNUEL DE FRET DANS LES AÉROPORTS DE LA RÉGION**



Source : Organisation mondiale du commerce, 2018 ; FMI, 2020 et FRAC, 2020. Conseil international des aéroports

Pour catalyser les opportunités nationales et régionales en reliant les personnes et les marchés, le Bénin doit renforcer la compétitivité de ses corridors commerciaux par une meilleure gestion de ses infrastructures (encadré 8) et des réformes visant à fournir de meilleurs services.

**ENCADRÉ 8. POLITIQUES PRIORITAIRES DÉTAILLÉES POUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT**

**[Court terme]** Établir une réserve de PPP potentiels pour tirer parti de l’expertise et des capitaux privés. Des entretiens avec le secteur privé national ont suggéré d’examiner la viabilité des solutions de PPP au sein des sous-secteurs suivants : les infrastructures de stockage des fruits, la logistique de la chaîne du froid, les stations d’autobus, les infrastructures de stationnement des poids lourds, les centres de formation professionnelle pour les entreprises de camionnage et les inspecteurs du fret routier, et les infrastructures pour le développement du transport fluvial. En outre, le projet de PPP proposé pour la construction de la voie de contournement de Cotonou pourrait être amélioré pour accroître sa faisabilité et son attractivité pour les investissements privés.

**[Court terme]** Résoudre les problèmes actuels concernant la concession du chemin de fer Bénin-Niger en réfléchissant aux incitations devant amener le secteur privé à investir dans les chemins de fer du Bénin. Le fonctionnement optimal des

services ferroviaires permettrait de transporter 450 000 tonnes de marchandises par an et offrirait une alternative concurrentielle au chemin de fer Ouagadougou-Tema. Il permettrait de réduire la pression sur le réseau routier national, qui absorbe actuellement environ 5 millions de tonnes de marchandises transportées par plus de 150 000 camions chaque année vers les pays enclavés.

**[Court à moyen terme]** Faciliter le succès de la mise en œuvre du Plan directeur 2021-2026 du port de Cotonou, y compris le transfert concurrentiel d’activités au secteur privé, afin de maintenir la compétitivité. En 2021, le Port d’Anvers International (PAI) a initié la deuxième période (2021-2025) de son contrat de neuf ans avec le Gouvernement visant à développer et à appuyer le PAC, en mettant l’accent sur la réalisation de son Plan directeur. Ce dernier comprend six grands projets visant à améliorer l’efficacité du port grâce, notamment, à la construction d’un nouveau terminal, à l’amélioration des quais et à la

modernisation du terminal routier (PAI, 2021)<sup>53</sup>. Le Gouvernement devrait suivre de près et traiter de manière proactive les goulets d'étranglement et les contraintes qui ralentissent l'exécution des projets prévus. Au-delà du Plan directeur, d'autres réformes prévues devraient être réalisées ou complétées, notamment : i) le transfert de différentes activités portuaires au secteur privé — la viabilisation du nouveau terminal du port, la construction d'entrepôts et l'installation éventuelle d'entrepôts frigorifiques ; ii) l'information des parties prenantes sur les exigences du système lorsque le système d'information portuaire deviendra actif en 2022 ; et iii) l'élaboration d'un plan de mobilité urbaine avec des stationnements avec système d'appel pour minimiser l'encombrement autour du port.

**[Court à moyen terme]** Concevoir un plan directeur stratégique pour la connectivité aérienne afin d'assurer la complémentarité entre le nouvel aéroport de Glo-Djigbé et l'aéroport de Cotonou. La clarification de la portée stratégique et de l'objectif du nouvel aéroport international permettra la conception et la mise en œuvre d'un contrat de concession solide pour l'aéroport

existant. L'élaboration d'un plan directeur pour ce dernier permettrait de définir et de séquencer le développement des infrastructures et d'envisager des options pour tirer parti de l'expertise du secteur privé pour des opérations spécifiques<sup>54</sup>.

**[Moyen terme]** Établir un programme d'entretien continu des routes pour maintenir la qualité des infrastructures. Les projets routiers entrepris dans le cadre de la loi de finances 2022 bénéficieraient d'une stratégie solide en matière de routes rurales, avec un programme pluriannuel d'investissement et d'entretien. La mobilisation des ressources et des intérêts propres des communautés locales pourrait également apporter des avantages tangibles. La modernisation et l'expansion des infrastructures de camionnage (par exemple, les aires de stationnement pour les véhicules lourds, les stations de contrôle et de pesage et celles de rechargement aux postes-frontières) limiteraient la détérioration des routes tout en améliorant la performance des services de fret. Pour plus d'impact, ceci pourrait être complété par un plan d'inspection en bord de route et un plan industriel d'enseignement du chargement et du déchargement.

### 3.5. UNE MAIN-D'ŒUVRE PEU QUALIFIÉE

Un facteur crucial pour soutenir l'augmentation de la productivité et l'adoption des technologies par les entreprises consiste à disposer de talents techniques et de capital humain hautement qualifiés, des éléments qui restent sous-développés au Bénin. Les statistiques indiquent que 16,3 % des Béninois de plus de 13 ans (utilisateurs de Facebook en 2022, d'après les données commerciales de Meta) possèdent des compétences numériques de base, c'est-à-dire qu'ils peuvent effectuer des tâches simples en ligne, et qu'au moins 42 % sont des citoyens alphabétisés qui sont à même d'acquérir les compétences numériques nécessaires (Banque mondiale, 2020c). Environ 20 % des entreprises béninoises proposent des formations formelles pour améliorer les compétences de leurs employés, une proportion beaucoup plus faible que dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne (BAD, 2020). Les MPME sont susceptibles de faire face à des contraintes de ressources plus sévères que les grandes entreprises, ce qui limite leur possibilité d'investir dans le renforcement des compétences de leurs employés (CCI, 2020).

**Le système éducatif est en effet de faible qualité.** Le pays se classe 147<sup>e</sup> sur 174 dans l'Indice du capital humain 2020, avec un score de 0,40, qui s'explique principalement par les faiblesses du système éducatif. Ce chiffre est conforme à la moyenne de l'Afrique subsaharienne et inférieur à la moyenne des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (0,48). Ce score implique qu'un enfant né au Bénin aujourd'hui aura, une fois adulte, une productivité de 40 % par rapport à celle qu'il aurait avec une éducation complète et une pleine santé. En outre, 78 % de tous les enfants béninois à l'âge de la fin du primaire ne maîtrisent pas la lecture. Si l'on tient compte de ce que les enfants apprennent réellement, les années de scolarité prévisibles ne représentent que 5,7 ans. Les élèves obtiennent un score de 384 sur une échelle où le score de 625 représente un niveau avancé et 300 un score minimum aux tests harmonisés (Banque mondiale, 2019a). La pandémie de COVID-19 a mis en évidence les faiblesses du système de formation au Bénin, notamment son manque de préparation numérique.

**L'accès à l'enseignement et à la formation techniques et professionnels (EFTP) formels reste limité.** Les programmes de formation sont perçus par les employeurs comme étant sous-développés et inadéquats. Le nombre d'élèves dans les établissements de formation technique et professionnelle (publics et privés) en 2019-2020 représentait 3,8 % du nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement secondaire général (ministère de l'Enseignement secondaire et de l'EFTP, 2020). Les domaines de l'administration et de la gestion ont tendance à être privilégiés et représentent plus de 53 % des inscriptions. En revanche, les formations proposées dans le secteur agricole n'accueillent que 23 % des élèves, alors que l'agriculture est le principal pourvoyeur d'emplois au Bénin. Cette inadéquation des compétences entraîne un sous-emploi important, qui touche particulièrement les jeunes. Le sous-emploi est estimé à 92 % dans la tranche d'âge des 15 à 24 ans ayant un emploi. Le travailleur sous-employé type est, de manière disproportionnée, jeune, de sexe féminin, rural, non-salarié, possède un faible niveau d'éducation, et exerce principalement dans l'agriculture, l'élevage, la pêche et la sylviculture. Les filles sont sous-représentées dans les formations techniques et professionnelles (31,5 % des élèves en 2019-2020). La qualité de la formation reste très préoccupante en raison d'un certain nombre de facteurs, dont un programme d'études obsolète, des méthodes pédagogiques dépassées et peu efficaces, du matériel de formation et d'apprentissage inadéquats et, peut-être plus important encore, les compétences et les qualifications des formateurs — très peu d'entre eux ont une expérience du secteur.

**Conscient que les services d'EFTP sont limités dans leur accès et leur qualité, le Gouvernement béninois a fait preuve d'un engagement en faveur de la réforme de ce secteur, comme l'illustre la stratégie sur la formation technique et professionnelle (2019-2025).** Des efforts délibérés ont été déployés pour augmenter de manière substantielle les investissements dans le secteur du développement des compétences, et des études de faisabilité sont en cours pour garantir une offre accrue de compétences de qualité et de programmes d'EFTP dans les secteurs prioritaires (agriculture et agro-industries, environnement, infrastructures, énergie, numérique et tourisme). Le Gouvernement reconnaît également qu'un certain nombre d'aspects dans le secteur de l'EFTP doivent être revus, notamment la gouvernance institutionnelle, la modernisation de la conception des programmes et des contenus, la formation des formateurs, la reconnaissance des apprentissages antérieurs et la certification en appui aux programmes de développement de l'EFTP dans les secteurs prioritaires mentionnés ci-dessus.

**La gouvernance du secteur de l'EFTP connaît également des changements importants.** Le 25 mars 2021, le Gouvernement a soumis au Parlement une nouvelle loi-cadre sur l'EFTP<sup>55</sup>. Elle prévoit, entre autres, de promouvoir la participation du secteur privé à la prestation de services d'EFTP. En outre, une nouvelle entité, l'Agence nationale pour le développement de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels, a été créée pour gérer les principales tâches liées à l'EFTP. Concernant la promotion de la collaboration entre les établissements de formation et les employeurs potentiels, le Bénin peut s'appuyer sur des succès antérieurs. Caves et al. (2021) illustrent le fait que si les pays ont généralement tenté d'intégrer les employeurs dans des programmes menés par l'Éducation, le Bénin a adopté une autre approche, à savoir un programme informel dirigé par des employeurs, et y a intégré des acteurs du système éducatif. Les programmes du Certificat de qualification professionnelle ont obtenu un score d'indice du lien éducation-emploi (basé sur des enquêtes) juste au-dessus des scores moyens des pays les plus performants au niveau international. Les efforts du Bénin se sont avérés les plus efficaces, révélant : i) l'importance de l'assurance de la qualité dans le cadre des programmes gouvernementaux, par le biais de l'évaluation des résultats d'apprentissage et de l'acquisition de compétences par les apprenants ; et ii) la marge de progression dans un contexte où le secteur informel est important et le taux d'éducation formelle faible.

#### **ENCADRÉ 9. POLITIQUES DÉTAILLÉES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES NUMÉRIQUES AU BÉNIN PROPOSÉES PAR L'INITIATIVE DE4A DE LA BANQUE MONDIALE**

**[Mesure à effet rapide/priorité élevée]** Revoir et aligner les stratégies de mise en œuvre du Plan sectoriel de l'éducation 2018-2030 et des programmes d'appui avec un cadre de compétences numériques qui intègre les normes et les définitions internationales avec les contextes, les priorités et les objectifs sociaux, économiques et de travail nationaux afin de tirer parti des avantages comparatifs du Bénin.

**[Moyen terme/priorité élevée]** Développer et équiper les centres d'alphabétisation afin de mettre en œuvre des ateliers de compétences numériques pour les utilisateurs et des programmes de formation aux compétences numériques pour la communauté ou les pairs, qui accélèrent l'aptitude des adultes à se servir des outils numériques ; développer des centres numériques qui forment et certifient dans des domaines présentant des avantages comparatifs probables ; créer des liens directs entre les certifications obtenues et les qualifications professionnelles recherchées ; et fournir des incitations pour la formation interne aux compétences du secteur. Ces mesures

devraient contribuer à alphabétiser les citoyens, à faciliter leur apprentissage du calcul, et à les doter de compétences générales et de compétences numériques spécialisées qui reflètent la dynamique régionale du Bénin (par exemple, le commerce de transit nigérian), ainsi que les demandes et les aspirations de la main-d'œuvre.

**[Long terme]** Rendre accessible l'information pour l'analyse du marché local des produits et services numériques et encourager l'investissement en capital-risque pour soutenir l'entrepreneuriat numérique. Le Gouvernement béninois doit soutenir les parcours vers l'entrepreneuriat numérique, en particulier le développement, la distribution et la gestion des technologies. Il peut s'agir de programmes de capital-risque, de partenariats sud-sud qui aident les secteurs public et privé à maximiser les technologies numériques et l'expertise interne, de mesures d'incitation commerciale en faveur de l'entrepreneuriat interne et/ou de la gestion d'entreprise, et d'un soutien adapté aux pôles d'innovation qui encouragent l'entrepreneuriat numérique répondant aux besoins locaux.

**[Long terme]** Le Gouvernement béninois devrait donner la priorité à la numérisation des contenus d'éducation et de formation et investir dans la pédagogie numérique. Il est essentiel de développer la main-d'œuvre intelligemment et en temps utile dans un climat de transparence, d'inclusivité et de

bonne gouvernance. D'une manière générale, le Gouvernement devrait intégrer des politiques et des lignes directrices complètes en matière d'économie numérique afin de permettre une certaine souplesse opérationnelle.

## 4. IDENTIFIER LES POSSIBILITÉS

---

Trois critères ont été pris en compte pour identifier les possibilités à court et moyen terme de mobiliser de l'investissement privé au niveau sectoriel au Bénin : i) les gains pour l'ensemble de la population susceptibles de découler d'un investissement privé accru ; ii) la viabilité des réformes visant à libérer le potentiel du secteur privé ; et iii) l'attrait pour l'investissement privé. Le modèle de croissance instable du Bénin, axé sur les réexportations vers le Nigéria, la petite taille du marché intérieur, la stagnation de l'aptitude économique, la baisse de la croissance de la productivité totale des facteurs et la crise de COVID-19 sont autant de défis auxquels le pays et le secteur privé devront faire face dans les années à venir. Le DPSP a sélectionné trois domaines d'intervention dans lesquels le secteur privé peut stimuler l'amélioration de la productivité et de la diversification économique afin de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, et d'accroître la résilience économique pour mieux reconstruire le pays dans la phase de redressement post-COVID-19. Tout d'abord, le DPSP a évalué le potentiel de contribution à une productivité et une diversification accrues pour améliorer la qualité des emplois en se basant sur les perspectives de croissance, la compétitivité et l'impact sur le développement. L'évaluation a également examiné la viabilité des réformes en tenant compte de la volonté du gouvernement à développer le secteur. Enfin, les secteurs ont été sélectionnés en fonction du potentiel d'investissement privé à court et moyen terme et de la valeur ajoutée d'une évaluation approfondie tenant compte des connaissances existantes et des analyses en cours. L'approche adoptée par le DPSP pour sélectionner ces secteurs a reposé sur des consultations avec les acteurs clés, une analyse de l'aptitude économique<sup>56</sup> et du potentiel de diversification, et un examen approfondi des analyses existantes.

Compte tenu des critères de sélection susmentionnés, les secteurs retenus pour la réalisation d'évaluations détaillées dans le DPSP sont les suivants : a) l'agriculture et l'agro-transformation des fruits et légumes pour l'exportation ; b) le tourisme dans le contexte post-COVID-19 ; et c) l'intégration régionale. Les biens et les services exportables sont prioritaires pour deux évaluations proposées, au vu de la petite taille du marché béninois et de leur potentiel de création de valeur. La numérisation et l'adoption des technologies, un domaine essentiel pour améliorer la productivité et la résilience, comme l'illustre le choc lié à la COVID-19, sont encouragées le cas échéant, conformément aux conclusions du récent DE4A. Le DPSP accorde une attention particulière aux problèmes logistiques rencontrés par les entreprises d'exportation et de commerce, et au potentiel des zones économiques spéciales pour surmonter les difficultés d'accès à des services d'utilité publique et d'exportation fiables (voir annexe).

**Dans certains secteurs, une croissance tirée par le secteur privé a le potentiel de créer des emplois et de renforcer la résilience de l'économie béninoise en la diversifiant.** Les analyses du Groupe de la Banque mondiale et les entretiens avec les acteurs concernés semblent indiquer l'existence d'un potentiel d'expansion, sous l'impulsion du secteur privé, pour le secteur des fruits et des légumes et pour les exportations vers les marchés régionaux et européens (Dia et Lapres, 2018). L'accès au marché et l'amélioration de la productivité peuvent avoir un impact significatif sur le développement, compte tenu de l'importance économique du secteur. De même, l'analyse et les entretiens avec les acteurs concernés font apparaître un potentiel inexploité qui permettrait de mieux tirer parti de la proximité du Bénin avec le Nigéria pour développer un secteur touristique plus solide, susceptible de s'étendre à plus long terme au tourisme de mémoire international. Le choc COVID-19 appelle à une évaluation approfondie pour orienter les efforts visant à améliorer la résilience du secteur et à rebâtir des fondations plus solides et vertes, car une personne sur dix avant la crise travaillait dans le tourisme. La situation du Bénin, voisin du Nigéria et de son grand marché de 206 millions d'habitants, peut en outre permettre au secteur privé de tirer pleinement parti des relations commerciales au niveau régional. La réouverture partielle de la frontière avec le Nigéria en décembre 2020 et les négociations en cours sur la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) représentent une véritable opportunité pour l'intégration régionale et la croissance tirée par les exportations. Le DPSP réalise une analyse approfondie de la capacité du secteur privé béninois à tirer parti de ses relations commerciales avec le Nigéria et de sa position dans la région à moyen terme.

**Les autres secteurs n'ont pas été sélectionnés en raison d'un potentiel limité d'expansion du secteur privé ou de la faible valeur ajoutée d'une analyse supplémentaire.** Le secteur de la construction bénéficiera déjà de la dynamique existante pour remédier aux goulets d'étranglement de la demande et de l'offre afin que le secteur privé contribue au succès du développement du tourisme et du programme phare du gouvernement visant à fournir des logements abordables, dans un contexte d'urbanisation rapide et de forte demande inassouvie. Si ce secteur ne représente que 2,6 % des emplois, les multiplicateurs d'emplois indiquent un potentiel de création d'emplois directs et indirects tout au long de la chaîne de valeur. Le secteur manufacturier béninois a peu de possibilités de se moderniser et de se sophistiquer au niveau des chaînes de valeur régionales et mondiales, à l'exception du textile et des produits métalliques semi-finis. Une analyse régionale en cours sur le développement de la chaîne de valeur textile à partir du coton fournira des indications sur la voie à suivre dans ce domaine. Le secteur manufacturier a donc été exclu. Alors que l'enseignement technique et supérieur et les services de santé sont des éléments clés de la croissance productive, ces secteurs présentent un niveau élevé de fragmentation et les entretiens avec les acteurs concernés ont indiqué que les possibilités d'investissement privé y étaient limitées. Enfin, les défis et les pistes de réforme dans les secteurs de l'énergie et de la finance ont été bien définis par le gouvernement, les travaux analytiques antérieurs du Groupe de la Banque mondiale et les interventions actuelles. Bien que le DPSP examinera les dynamiques dans ces secteurs en tant que conditions facilitatrices du développement de l'agro-industrie, au tourisme et du positionnement régional du Bénin, la valeur ajoutée d'une analyse plus approfondie serait limitée.

## 4.1. AGRICULTURE ET AGRO-INDUSTRIE

### Secteurs stratégiques

L'agriculture est un secteur prioritaire de la stratégie de développement à long terme du gouvernement béninois, du fait de son rôle essentiel dans l'économie. Elle représente plus d'un quart du PIB et près de 40 % des emplois. Plus de 80 % des emplois agricoles sont à temps partiel et 15,8 % des exploitations agricoles sont dirigées par des femmes, ce qui signifie que la prospérité du secteur est essentielle à une croissance inclusive au Bénin. Ainsi, le PAG (2021-26) vise-t-il à renforcer les résultats du secteur<sup>57</sup>. Le plan cherche à soutenir l'agriculture grâce à neuf projets<sup>58</sup> et plusieurs domaines de réformes pour : i) faciliter l'accès aux semences, aux intrants et aux marchés ; ii) fournir des incitations pour les importations d'intrants et les exportations de produits ; et iii) créer les institutions nécessaires à la gestion des grandes exploitations et des fermes d'élevage. Ce programme s'appuiera sur les efforts déployés par le gouvernement béninois dans ce domaine dans le cadre du premier PAG (2016-2021), qui a contribué au fort développement des activités agroindustrielles autour des secteurs à forte valeur ajoutée tels que ceux de l'anacarde et du coton. Au cours de cette période, le Bénin est devenu le premier producteur de coton du continent africain.

Les réformes institutionnelles ont créé des conditions propices à la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement béninois. L'APIEx, l'agence centralisée placée sous l'égide du président, coordonne le soutien au développement des chaînes de valeur agricoles orientées vers l'exportation. La réorganisation des activités de promotion des exportations dans le cadre de l'APIEx définit le mandat d'une approche intégrée du développement des chaînes de valeur au niveau et en dehors des exploitations. En outre, la création de sept Agences Territoriales de Développement Agricole (ATDA) et de la Direction Départementale de l'Agriculture (DDAEP), en 2017, a fait évoluer le paradigme stratégique vers une orientation plus productive et différenciée en fonction des zones agroécologiques. Les ATDA sont responsables de la coordination des activités de vulgarisation agricole et l'étendue de leur champ d'opération leur permet de fournir une assistance essentielle aux agriculteurs, tandis que le DDAEP est chargé du suivi du contrôle de la qualité. Les organisations de producteurs agricoles jouent également un rôle clé dans le déploiement de la stratégie. Pour soutenir l'innovation, 23 nouveaux sites de recherche-développement (R&D) axés sur les secteurs de chacun des pôles de développement agricole sont devenus opérationnels. En parallèle, le Fonds national de développement agricole (FNDA), créé en 2017, a été rendu opérationnel pour canaliser les financements vers le secteur.

## **L'agriculture souffre d'une faible productivité, d'une diversification insuffisante, de distorsions et d'une capacité de transformation locale limitée**

Le système de production du Bénin reste fragmenté et dominé par la petite agriculture. En moyenne, les exploitations cultivent 3,3 ha de terres, et 34 % d'entre elles couvrent moins de 1 ha (MAEP, 2021). Le secteur agricole a une double structure. D'une part, les producteurs agricoles pratiquent la monoculture du coton ou de l'anacarde à relativement grande échelle pour les marchés d'exportation<sup>59</sup>. D'autre part, un grand nombre de petites exploitations pratiquent la polyculture de produits destinés à l'autoconsommation ou à la vente sur le marché intérieur. Ainsi, presque toutes les exploitations produisent des céréales, et six sur dix cultivent des racines et des tubercules.

**La faible productivité nuit à la compétitivité des produits agricoles.** Le secteur informel représente plus de neuf entreprises sur dix (INStaD, 2019). Sur les 913 400 exploitations agricoles estimées du Bénin, seuls 2 % tiennent une comptabilité financière (MAEP, 2021). La majorité des entreprises agricoles est caractérisée par : i) de faibles investissements ; ii) une faible productivité ; iii) des progrès en capacités technologiques très lents ; et iv) l'absence presque totale d'outils de gestion modernes. **La plupart des agriculteurs utilisent peu les intrants améliorés et se livrent à des pratiques inappropriées qui accentuent la dégradation des ressources naturelles.** Bien que cette situation évolue grâce au soutien continu apporté par divers partenaires multilatéraux de développement, le défi à relever concerne l'intensification de l'efficacité des interventions pour inverser la tendance à l'échelon national. Les engrais minéraux sont utilisés dans un peu plus de la moitié des exploitations du pays (51,2 %) tandis que moins d'un agriculteur sur trois utilise des engrais organiques (28,4 %), des semences et des plants améliorés (28,6 %) ou des produits phytosanitaires. Le taux moyen de mécanisation des travaux du sol n'est que de 12,4 %<sup>60</sup>.

**Près des deux tiers de la production vivrière du Bénin (en volume) concernent les racines et tubercules de faible valeur<sup>61</sup>.** Les autres aliments de base, tels que le maïs, l'huile de palme et le riz, représentent 20 % de la production. Globalement, les niveaux de production alimentaire ont permis de satisfaire la demande intérieure et de dégager des excédents, à l'exception de la production de riz, de poisson, de viande, de lait, d'œufs de table et de légumes (tomates fraîches, poivrons, oignons). La part de la population souffrant d'insécurité alimentaire a diminué de 11 % en 2013 à 9,6 % en 2017. Cependant, en moyenne, l'augmentation de la production alimentaire est davantage liée à l'expansion des terres cultivées qu'à l'augmentation des rendements agricoles.

**Le coton représente plus de 9 % de la valeur de la production brute. Le pays est devenu, depuis la saison 2018-2019, le premier producteur de coton d'Afrique.** La production a atteint 731 000 tonnes pour la saison 2020-2021. Le rendement est passé de 1 073 tonnes par hectare (t/ha) à 1 185 t/ha au cours de la même période (2018-21). Les autres produits industriels comprennent l'ananas, l'anacarde, le karité, le soja, le palmier à huile ainsi que la volaille et le bétail dans le secteur animalier (MAEP, 2021). Les agrumes ont également bénéficié d'un regain d'attention. En ce qui concerne les cultures vivrières, le Bénin est devenu le deuxième producteur de la zone UEMOA en 2019. Au cours des dernières années, d'importants investissements dans des chaînes de valeur à fort potentiel ont également été réalisés pour soutenir le développement agricole du pays. Entre autres, près de 10 000 hectares d'ananas et 135 000 hectares de plantations vieillissantes d'anacarde ont été remplacés ou nouvellement développés avec du matériel végétal à haut rendement fourni aux producteurs. Ce matériel végétal vise à renforcer la position agroindustrielle du Bénin et a également été mis à la disposition des producteurs qui souhaitent se lancer dans la culture de produits frais, très demandés sur les marchés régionaux et internationaux.

**Une diversification de la production et une augmentation de la productivité sont nécessaires, car la concentration actuelle est une source de vulnérabilité.** Le coton – principale exportation du pays – représentait 53 % des exportations totales en 2019 et 2020, contre 9 % pour l'anacarde. Les distorsions du marché dues à des mesures interventionnistes peuvent contribuer à la concentration de la production (encadré 10), ce qui nécessite une analyse approfondie de ces mécanismes. Si leur contribution à la croissance du secteur restera importante, une dépendance excessive à l'égard d'un nombre limité de produits d'exportation a rendu le pays vulnérable à la volatilité des marchés mondiaux des produits de base, où les agriculteurs subissent les prix fixés par les grands acheteurs internationaux (Dia et Lapres, 2018). Les vulnérabilités se sont matérialisées avec la pandémie de COVID-19 qui a fait tomber les prix du coton à des niveaux records (1,4 USD/kg en 2020 – figure 26) tandis que la demande internationale d'anacarde et d'ananas a temporairement chuté. La pandémie de COVID-19 a en effet eu des répercussions négatives sur plusieurs chaînes de valeur (coton, anacarde, ananas, légumes, poisson, jus de fruits transformés) ainsi que sur les producteurs, les transformateurs, les négociants et d'autres acteurs par le biais de divers canaux : i) perturbations de la chaîne d'approvisionnement locale et internationale ; ii) pressions inflationnistes sur certaines cultures vivrières ; iii) réduction de la demande et chute des prix, en particulier pour les cultures d'exportation (coton, anacarde et ananas) ; iv) pertes post-récolte élevées ; et v) augmentation du chômage, en particulier dans le sous-secteur de l'agro-transformation.

Le karité, le soja et l'ananas contribuent modestement aux exportations agricoles du Bénin, les deux premiers représentant respectivement environ 5 % et 2 % des exportations du secteur (figure 27). Malgré des conditions climatiques et pédologiques favorables à la diversification de la production agricole, les exportations du Bénin restent peu diversifiées.

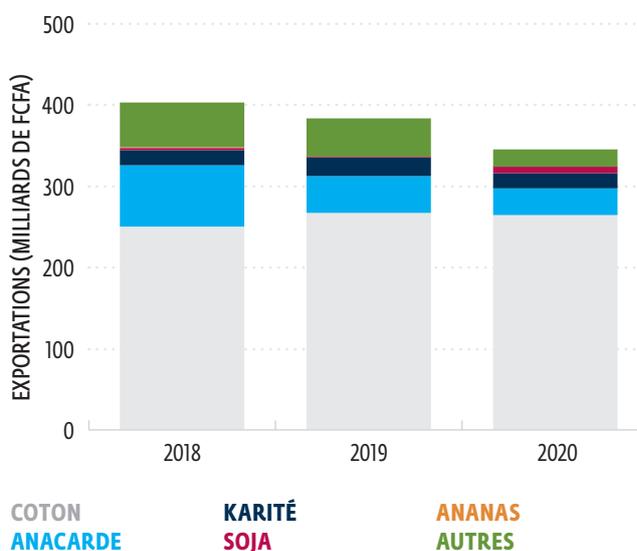
**FIGURE 26. PRIX MENSUELS DU COTON**



**PRIX MINIMUM ATTEINT SUR LA PÉRIODE**

Source : Données sur les prix des produits de base (« Pink Sheet »), Banque mondiale, janvier 2022.

**FIGURE 27. EXPORTATIONS DE PRODUITS AGRICOLES**



Source : ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Direction de la Statistique Agricole, indicateurs macroéconomiques 2020 sur le secteur agricole au Bénin, mai 2021.

Les rendements se sont améliorés au cours des cinq dernières années (figure A.5 en annexe). Les programmes et investissements stratégiques du gouvernement ont contribué à l'augmentation des rendements de certaines cultures (ananas, anacarde, légumes, maïs, riz, manioc, soja, karité), ainsi que des secteurs animalier et halieutique. Au cours de la période 2015-2020, les rendements ont augmenté pour toutes ces cultures, à l'exception du maïs. Cependant, la croissance du rendement de certains produits clés tels que l'anacarde, les oranges, les oignons et le gombo reste inférieure aux rendements moyens mondiaux en raison de facteurs tels que la faible disponibilité de semences certifiées et d'engrais, l'accès limité à l'eau et les pratiques agricoles inadéquates.

### ENCADRÉ 10. ANALYSE DU RISQUE DE DISTORSION DU MARCHÉ DANS L'AGRICULTURE

**La faible diversification des exportations agricoles du Bénin plaide en faveur d'une analyse plus approfondie des éventuelles distorsions du marché.** La concentration de la production commerciale formelle destinée à l'exportation dans deux cultures de base (coton et anacarde) crée un risque systémique pour l'économie béninoise en raison de l'exposition à la volatilité des prix. Les données disponibles pour évaluer correctement l'ampleur des distorsions du marché au Bénin sont limitées. Cependant, les programmes gouvernementaux existants, qui visent souvent à améliorer les rendements et à protéger les agriculteurs, peuvent, en cas de

mauvaise conception, fausser les modes de culture et créer des systèmes de monoculture. Par exemple, Weltin et al. (2017) montrent que la fin du soutien économique fourni dans le cadre de la politique agricole commune en Europe pourrait conduire une part croissante d'agriculteurs à se diversifier. Les programmes publics qui se concentrent sur des intrants spécifiques à un produit ou sur des accords avec des acheteurs risquent de cantonner les agriculteurs à des cultures qui ne seraient par ailleurs peut-être pas viables sur le marché, et donc de les empêcher de se lancer dans la production de produits plus judicieux.

**Absence de concurrence et subventionnement des engrais agricoles.** Le gouvernement béninois subventionne la vente d'intrants, avec des programmes ciblant la production de coton, d'anacarde et d'ananas (gouvernement béninois, 2020). Cependant, l'approvisionnement en engrais du Bénin est tel que les agriculteurs ont peu d'opportunités d'obtenir des engrais qui ne sont pas spécifiques à la production de coton. Le Bénin s'approvisionne principalement en engrais par le biais d'un appel d'offres national annuel – par le biais de la Société pour le Développement du Coton (SODECO) – qui représentait plus de 89 % de ses 83 millions de dollars d'importations en 2020. En 2020-21, 89,7 %<sup>62</sup> de ces engrais ont été distribués aux producteurs de coton par la SODECO, seule société ayant participé à l'appel d'offres de l'Association interprofessionnelle du coton (Jeune Afrique, 2019). Le gouvernement béninois fixe des prix de vente annuels maximums pour les engrais et les insecticides/herbicides pour le coton, qui sont restés inchangés au cours des cinq dernières années, ce qui peut représenter des subventions indirectes des intrants spécifiques au coton. Au cours de la période 2015-16, la stratégie béninoise de subvention des intrants pour le coton, d'un coût annuel de 21 à 23 milliards de FCFA, avait conduit les producteurs à utiliser des engrais spécifiques au coton pour les cultures vivrières, faute de pouvoir obtenir des intrants appropriés (USAID, 2014). De telles pratiques posent des risques pour la santé et la sécurité des produits alimentaires et entravent les perspectives d'exportation, car les produits concernés (les ananas, en 2016) ne respectent pas les exigences européennes en matière de niveau minimum de résidus.

**Les prix de soutien minimum pour certaines cultures (coton, anacarde, karité et soja) et les restrictions sur les ventes de produits agricoles peuvent également entraîner des distorsions.** Le gouvernement fixe un prix minimum garanti à la production au début de chaque campagne, conformément à un accord avec les organisations interprofessionnelles (avec des mécanismes différents pour le coton par rapport aux autres cultures)<sup>63</sup>. Le décret 88-30<sup>64</sup>, qui organise le commerce des produits agricoles, impose aux producteurs de recourir aux services d'un intermédiaire agréé pour vendre leur production et limite le transport des produits à une campagne

(USAID 2014). Un mécanisme centralisé de ce type peut empêcher les signaux du marché d'atteindre les agriculteurs en occultant le prix réel ou les quantités demandées et risque d'inciter les agriculteurs à poursuivre une activité pour laquelle la logique du marché n'est plus valable sans pouvoir bénéficier des opportunités commerciales associées à d'autres cultures. La FAO souligne que les systèmes de prix minimum, tels que ceux mis en œuvre au Bénin, pour soutenir la production de coton sont souvent mal appliqués et finissent par être considérés comme des prix indicatifs par les acteurs du marché, ce qui empêche les agriculteurs de bénéficier pleinement des importantes augmentations des prix sur le marché international (Pernechele et al. 2018).

**Droits d'exportation.** Le 3 février 2022, le gouvernement béninois a temporairement instauré des droits d'exportation sur le soja, le riz, le coton, l'anacarde et le manioc, dans le but d'augmenter la disponibilité de la production agricole nationale et de lutter contre l'inflation alimentaire. Les recettes perçues financeront des fonds de soutien aux agriculteurs. L'inflation devrait aggraver la situation dans les régions du nord confrontées à l'insécurité et aux pénuries alimentaires, où les ménages les plus pauvres se préparent à faire face à la prochaine période de soudure. À moyen terme, les droits d'exportation peuvent toutefois empêcher les agriculteurs de créer de la valeur sur les marchés internationaux.

Les interventions quasi permanentes du gouvernement sur les marchés agricoles ont été adoptées pour réduire la volatilité des prix, améliorer les rendements et protéger les revenus des agriculteurs en l'absence de marchés d'assurance développés. Il est toutefois essentiel d'évaluer l'ampleur des distorsions que ces interventions peuvent produire. En comprenant les conséquences pour les acteurs nationaux d'un scénario sans subvention, le gouvernement béninois pourrait concevoir des mesures permettant aux agriculteurs de continuer de bénéficier des avantages de la subvention sans fausser le marché ou empêcher la diversification vers des activités de plus grande valeur (fruits et légumes). Un système de protection sociale (transferts monétaires, etc.) pourrait par exemple mieux cibler et protéger les agriculteurs et les plus pauvres.

**Les agriculteurs utilisent peu les technologies avancées.** Les petits exploitants ne sont pas en mesure d'utiliser les pratiques et technologies avancées, telles que les données sur les cultures adaptées au climat et au sol, les informations climatiques, les technologies résilientes au changement climatique et les infrastructures. La préparation du sol se fait encore principalement à la main, sauf dans le Borgou et l'Alibori, où l'on observe une forte utilisation de la traction animale et une expansion de la motorisation. Dans le centre et le sud du pays, une résistance socioculturelle à l'adoption des technologies a été observée. En outre, les équipements de post-production et de post-récolte (stockage, conservation, transformation et commercialisation) restent rudimentaires et inefficaces, malgré les importants progrès réalisés au cours des deux dernières années. L'organisation du secteur et des professions pourrait favoriser l'adoption des technologies et innovations car les structures commerciales efficaces et les modèles d'entreprise coopératifs ou intégrés (horizontalement ou verticalement) sont rares. Des structures commerciales plus intégrées existent également dans certaines chaînes de valeur, comme l'anacarde et l'ananas, et plus récemment le sous-secteur des oranges. Cependant, seulement 11,9 % des exploitations agricoles appartiennent à une organisation d'agriculteurs, indiquant que des progrès importants peuvent être réalisés dans ce domaine.

**La part des produits agricoles transformés localement reste limitée.** Si le nombre d'unités de transformation artisanales et semi-industrielles est en augmentation, il n'existe que quelques grandes unités industrielles, dont certaines sont en cours de démarrage (ananas et anacarde). Deux ménages sur dix transforment leurs produits par des pratiques artisanales – avec une proportion légèrement plus élevée (trois sur dix) dans les départements du Couffo, du Mono, du Plateau et de l'Atlantique (DSA, 2019). Les principaux produits agricoles transformés par les ménages sont le maïs, le manioc, l'igname, le riz, la noix de palme, l'arachide, la noix de karité et le poisson. Les fabricants de produits alimentaires se concentrent actuellement sur la production de noix (anacarde surtout), de diverses huiles végétales, de sucre, de riz conditionné, de boissons en bouteille (jus) et d'autres produits qui peuvent faire l'objet d'échanges sur de longues distances avec peu de contraintes de temps pour la livraison. Plus de 19 % des anacardes ont été transformés localement en 2019, alors que l'objectif du gouvernement béninois est de 50 % d'ici à 2021 (Gouvernement du Bénin, 2020b). Dans le sous-secteur de l'ananas, la transformation a permis aux acteurs de s'adapter aux chocs exogènes tels que la fermeture de la frontière avec le Nigéria. Le taux de transformation sur le territoire est ainsi passé de 15 % en 2016 à plus de 50 % à la fin 2019 (Gouvernement du Bénin, 2020b). Outre les produits cultivés localement, de grandes quantités de produits non transformés transitent également par le pays et pourraient offrir des possibilités de valeur ajoutée.

**Le secteur agroalimentaire, en particulier dans le nord, est vulnérable au changement climatique.** Ces risques pourraient réduire la production agricole de 3 à 18 % d'ici à 2025 (Gouvernement des Pays-Bas, 2019). L'agriculture béninoise étant essentiellement pluviale, l'exposition du pays aux événements climatiques est élevée et s'accompagne d'un impact négatif sur la productivité et la sécurité alimentaire et d'un risque de propagation des maladies et d'apparition de nouvelles épizooties. Selon une évaluation de l'impact climatique réalisée par Climate Analytics (2019), le changement climatique n'aura pas d'impact majeur à l'horizon 2050 sur les surfaces cultivées pour le maïs, le coton et le soja, mais les rendements du maïs et du coton pourraient sensiblement diminuer, jusqu'à 30 % et 20 % respectivement. L'impact négatif des risques naturels

peut être atténué par des investissements dans des modèles de production alimentaire durables et l'adoption de techniques agricoles appropriées. Dans ce contexte, le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) a préparé et adopté une stratégie pour l'agriculture intelligente adaptée au climat. Le défi consiste à mettre en œuvre cette stratégie sur le terrain. Les communautés ont souvent mis en place des mécanismes locaux à leur portée, notamment l'échelonnement des semis, l'utilisation de variétés à cycle court, l'utilisation d'engrais et la diversification des sources de revenus. Dans la pratique, la mise en œuvre de ces stratégies est toutefois fragmentée, avec des impacts à petite échelle, en raison de ressources financières limitées.

### Possibilités

**La production agricole du Bénin peut être classée en fonction de sa compétitivité et de son potentiel d'exportation.** Les rendements agricoles constituent un indicateur de la compétitivité des exploitations. Les rendements du Bénin dépassent les rendements mondiaux pour des produits tels que les légumes secs, le manioc, les piments et poivrons secs, les noix de karité, les ananas et les graines de sésame. Le niveau des exportations actuelles ou l'évaluation du potentiel d'exportation par le Centre du commerce international des Nations unies (CCI) sont de bons indicateurs de l'avantage relatif d'un pays au niveau des échanges commerciaux. L'indicateur de potentiel d'exportation du CCI identifie la valeur potentielle des exportations du Bénin pour un produit et un marché cible donnés, en utilisant un modèle économique tenant compte de l'offre de l'exportateur, de la demande du marché cible, des conditions d'accès au marché et des liens bilatéraux entre les deux pays. Selon les estimations du CCI, le Bénin a un potentiel d'exportation inexploité de 700 millions de dollars, principalement dans les secteurs agricole et forestier. Ces deux indicateurs permettent de mieux comprendre la dynamique de la production et du marché. Des valeurs ou un potentiel d'exportation limités avec un ratio de rendement élevé pourraient indiquer une demande intérieure plus robuste pour un produit de base par rapport aux exportateurs concurrents, une incapacité à étendre la production ou des obstacles entre « l'exploitation et le port » qui réduisent la compétitivité commerciale mondiale malgré une compétitivité élevée au niveau des exploitations. D'autre part, un ratio de rendement faible et des exportations importantes pourraient s'expliquer par des politiques publiques favorisant la compétitivité commerciale mondiale alors que la productivité agricole est faible. En 2019 et 2020, les rendements de l'anacarde<sup>65</sup> (deuxième exportation agricole) se sont établis autour de 370 kg par ha, soit en deçà du rendement mondial moyen (780 kg par ha) et du rendement régional pour l'Afrique de l'Ouest (420 kg par ha). Cela dit, cette situation évolue rapidement et de récents projets soutenus par des partenaires internationaux de développement et axés sur l'amélioration des pratiques agricoles ont permis d'obtenir un rendement supérieur à la moyenne mondiale. Le défi reste cependant d'élargir la portée de ces projets et d'accélérer l'adoption généralisée de pratiques agricoles améliorées.

Le tableau ci-dessous résume les résultats. Parallèlement, la vision du développement du pays et les entretiens avec les acteurs concernés ont mis en évidence un potentiel dans dix chaînes de valeur : anacarde, ananas, noix et beurre de karité, soja, intrants agricoles, légumes, riz, aquaculture continentale, oranges et volaille (dont œufs).

**TABLEAU 4. INVENTAIRE DU POTENTIEL DES PRODUITS AGRICOLES AU BÉNIN**

	EXPORTATIONS RÉELLES OU POTENTIELLES LIMITÉES		EXPORTATIONS RÉELLES OU POTENTIELLES IMPORTANTES
<b>Rendements élevés</b>	Haricots <b>Manioc</b> <b>Piments et poivrons (secs)</b> Bovins à viande Lait de chèvre Millet Gombo <b>Oignons</b>	Légumineuses <b>Riz</b> Sorgho Patates douces <b>Tomates</b> <b>Igname</b> <b>Légumes frais</b>	<b>Ananas (potentiel élevé)</b> <b>Soja (potentiel élevé)</b> <b>Noix de karité (potentiel élevé)</b> Graine de coton <b>Fruits du palmiste</b> <b>Graine de sésame</b>
<b>Faibles rendements</b>	Bananes <b>Piments et poivrons (verts)</b> Noix de coco <b>Œufs</b> Fruits frais <b>Maïs</b>	<b>Mangues</b> <b>Viande (poulet)</b> Lait de vache <b>Oranges</b> Canne à sucre	<b>Anacarde (potentiel élevé)</b> Arachide

Note : les produits en gras correspondent aux priorités mises en évidence lors des consultations avec les acteurs concernés. Les rendements sont dits « élevés » s'ils étaient supérieurs aux rendements moyens mondiaux ou régionaux en 2020 pour les produits dont la production béninoise a dépassé 10 000 tonnes au cours de la même année. Les exportations réelles ou potentielles importantes correspondent aux produits dont la valeur d'exportation était supérieure à 100 000 dollars en 2019 (les données de 2020 peuvent refléter l'effet de la COVID-19 sur la demande mondiale) ou dont le potentiel est inexploité selon l'évaluation du potentiel d'exportation du Centre du Commerce International des Nations Unies (CCI), qui repose sur des moyennes quinquennales (2016-20), avec des pondérations plus élevées pour les années récentes.

Source : Analyse des services du Groupe de la Banque mondiale basée sur les données du CCI et de FAOStat.

Comme le montre le diagnostic, alors que les débouchés à l'exportation du Bénin existent à la fois dans les cultures d'exportation traditionnelles (comme l'anacarde) et, plus récemment, les cultures horticoles (comme l'ananas, la mangue, la tomate et d'autres fruits et légumes frais), il sera essentiel que les agriculteurs fondent leurs décisions sur la demande du marché, tout en tenant compte de l'avantage comparatif du pays pour orienter les investissements dans des produits agroalimentaires spécifiques. Pour ce faire, les distorsions susmentionnées devront toutefois être éliminées. En outre, en s'exposant aux exigences de qualité des marchés internationaux, le secteur agricole sera plus à même de servir la demande touristique émergente de la part du segment hôtels, restaurants et cafés, qui exigent un niveau de qualité élevé et constant.

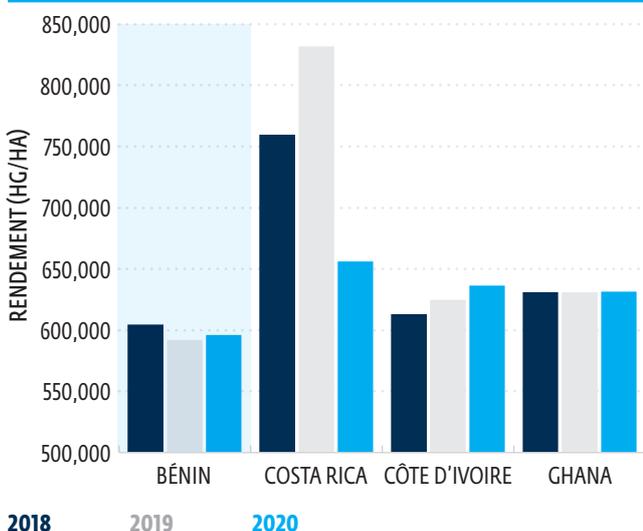
### **Tirer parti des chaînes de valeur mondiales pour des exportations compétitives au potentiel latent**

Les produits ayant des rendements élevés et de bonnes perspectives d'exportation (ananas, soja, noix de karité et fruits du palmiste) offrent les meilleures possibilités de création rapide de forte valeur. L'analyse de l'aptitude économique confirme le potentiel de produits plus complexes, dont le soja et l'ananas.

Les exportations d'ananas de qualité peuvent atteindre les lucratifs marchés européens et américains. L'ananas est devenu une nouvelle culture d'exportation grâce à une variété de haute qualité, le « Pain de sucre », qui est appréciée pour sa douceur et sa saveur (CNUCED, 2016). Le marché de l'ananas acheminé par voie aérienne, qui représente 2 % des importations européennes (12 000 tonnes), permet d'exporter des variétés appréciées pour leurs qualités gustatives (SFI, 2021). Le secteur est bien structuré et a des rendements supérieurs aux moyennes régionales et mondiales et proches des leaders régionaux (figure 28 et figure 29). Il est toutefois important de noter que le Bénin vise le segment de l'ananas de spécialité, plutôt que la variété dominante MD2 du Costa Rica, pour laquelle les pays d'Afrique de l'Ouest ne disposent pas des ressources naturelles nécessaires pour concurrencer les producteurs d'Amérique centrale. La production béninoise d'ananas est dominée par les petits producteurs (moins de 1 ha) qui fournissent 70 % des produits tandis que les moyens et grands producteurs représentent respectivement 25 % et 5 % de la production. Environ 13 000 producteurs cultivent l'ananas et plus de 100 000 personnes travaillent dans sa chaîne de valeur (UE, 2020). Près de 80 % des employés du secteur sont des femmes. Le climat tropical du sud et du centre du Bénin offre des conditions de culture idéales pour les ananas de haute qualité<sup>66</sup>. L'avantage comparatif du Bénin est illustré par l'enregistrement d'une variété du plateau d'Allada auprès de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle – sa première indication géographique protégée. Au cours de la période 2018-20, la valeur des ananas béninois exportés vers l'Europe a augmenté de 19 % par an et la quasi-totalité des exportations béninoises était destinée à ce marché<sup>67</sup>. Le CCI évalue le potentiel non exploité à 1,3 million de dollars.

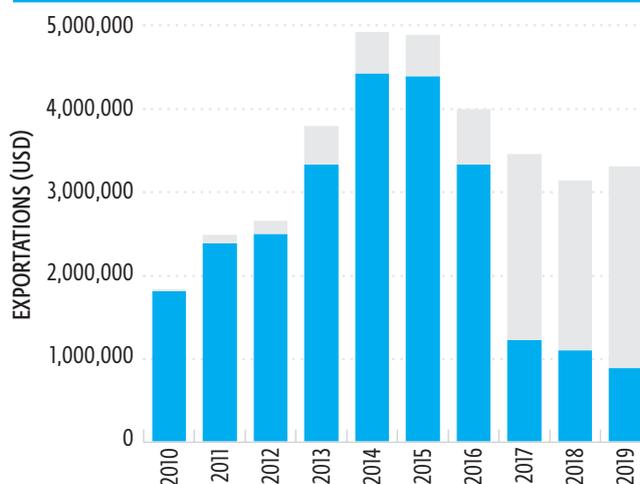
**Projet phare du PAG, la filière de l'ananas bénéficie de mesures d'appui à la transformation**, visant un taux de 35 % - notamment : i) la sélection de produits de qualité ; ii) l'appui à l'acquisition d'équipements de transformation ; et iii) une meilleure commercialisation pour les agrégateurs. Actuellement, 247 unités industrielles, semi-industrielles et artisanales transforment 27 % de la production en jus, ananas séchés, marmelade et sirop. La plupart de ces unités fonctionnent de manière artisanale et informelle. Les transformateurs industriels sont en sous-capacité (40 % de la capacité établie) en raison du manque de matière première (UE, 2020). Le jus d'ananas frais est conditionné en bouteilles/canettes pour le marché intérieur et en barils pour l'exportation vers la sous-région et l'Europe. Le CCI évalue son potentiel d'exportation inexploité à 0,5 million de dollars, avec le Nigéria et les États-Unis comme principales destinations.

**FIGURE 28. RENDEMENTS POUR LA PRODUCTION D'ANANAS**



Source : FAOStat.

**FIGURE 29. EXPORTATIONS D'ANANAS EN VALEUR, 2010-2019**



JUS D'ANANAS, NON FERMENTÉ OU ALCOOLISÉ  
ANANAS, FRAIS OU SÉCHÉ

Source : Codes produits BACI Système Harmonisé 080430 et 200 940

La production et la transformation des noix de karité sont attrayantes en raison de la dynamique du marché mondial. La transformation du karité nécessite une main-d'œuvre importante. Elle mobilise environ 600 000 cueilleuses-transformatrices qui travaillent pour leur propre compte ou pour des transformateurs (MAEP, 2019a). Alors que le Bénin ne représente qu'environ 2 %<sup>68</sup> de la récolte mondiale annuelle et a du potentiel d'accroître sa part de marché (FAOStat), les noix de karité constituent la troisième exportation agricole du pays. Le marché mondial est dominé par le Nigéria (46 % de la production en 2020), le Mali (23 %) et le Burkina Faso (19 %). Les projections de la demande mondiale de beurre de karité prévoient une augmentation de 5,2 % par an d'ici à 2028 (Transparency Market), avec une forte demande de beurre de qualité A pour servir le marché européen des cosmétiques<sup>69</sup>. Le beurre de karité certifié biologique offre une marge de 25 à 30 %, rendant ce marché attrayant malgré les exigences en matière de qualité. Le CCI évalue le potentiel d'exportation inexploité du Bénin à environ 4 millions de dollars, avec l'Égypte et les États-Unis comme destinations potentielles. Le développement de la capacité de transformation permettrait au Bénin d'exporter des produits à plus forte valeur ajoutée (beurres de karité industriels et cosmétiques).

**Le soja est un produit agricole en plein essor.** La production a presque doublé entre 2016 et 2019, pour atteindre 257 000 tonnes. Le Bénin est le deuxième producteur d'Afrique de l'Ouest, après le Nigéria. Les sols et le climat du nord du pays sont favorables à la production, mais l'offre reste limitée en raison du mauvais état des routes. Le gouvernement béninois s'efforce toutefois de résoudre ce problème d'accessibilité au marché, comme l'illustre la réfection annoncée de 1 200 km de routes rurales dans 55 communes, mise en œuvre en collaboration avec la Banque mondiale. Les exportations ont fortement progressé en 2019 pour atteindre 266 000 tonnes<sup>70</sup>, dont 94 % sont destinées à l'Inde et près de 4 % à la Chine (Gouvernement du Bénin, 2020c). Le soja exporté est en grande partie destiné à la consommation animale, avec des produits dérivés tels que les tourteaux et l'huile de soja. Au-delà de son potentiel d'exportation, le soja revêt donc également une importance stratégique en raison de ses incidences indirectes sur le développement du Bénin et de la région ouest-africaine, notamment pour soutenir l'essor du secteur régional de l'élevage. Le CCI évalue le potentiel d'exportation inexploité à 62 millions de dollars (équivalent aux niveaux actuels), avec la Chine et l'Égypte comme principales destinations. Ce potentiel vient d'être renforcé avec la conception de normes de qualité et la signature d'un protocole d'accord avec la Chine en 2020 pour la commercialisation du soja. La transformation du soja pourrait être une importante source de valeur ajoutée grâce à la production d'huile végétale, de tourteaux oléagineux enrichis en protéines pour l'alimentation animale, de biscuits, de lait et de fromage de soja. Afin d'assurer la qualité de la production l'ANM, a élaboré quatre normes nationales sur le soja et ses dérivés (lait, fromage, graine et semences), ainsi que des guides de bonnes pratiques. Cependant, la capacité de concassage des trois principales structures industrielles du Bénin est limitée à 69 500 tonnes par an. Le principal défi dans ce domaine reste la mise en place d'une stratégie adéquate et d'un système d'incitation permettant de fournir suffisamment de soja à l'industrie de transformation locale tout en exportant une part suffisamment équitable de la production locale.

**L'huile de palme et les graines de sésame pourraient également permettre une augmentation rapide des exportations, compte tenu de la hausse de la demande mondiale.** La production béninoise d'huile de palme affiche des rendements supérieurs de 15 % à la moyenne mondiale. Elle augmente depuis 1980 et le plan national de développement de la chaîne de valeur estime que cette augmentation atteindra 50 % à l'horizon 2050 (Gouvernement du Bénin, 2020d). Les exportations d'huile de palme ont décollé en 2019, mais le Bénin affiche également des niveaux d'importation par habitant nettement supérieurs à la norme, signe que des réexportations ont lieu. Compte tenu de la capacité des pairs exportateurs et comme reflété par l'indicateur de diversification des produits de la CCI<sup>71</sup>, l'huile de palme est également considérée comme un produit à fort potentiel de diversification. Les marchés présentant le plus grand potentiel pour les exportations béninoises sont le Togo, le Nigéria et l'Égypte, tandis que la Chine est le marché présentant le plus fort potentiel de demande. Les graines de sésame présentent également un fort potentiel de diversification des produits selon le CCI, avec des capacités et des rendements nettement supérieurs à ceux des principaux exportateurs (Soudan et Inde). Les marchés présentant le plus grand potentiel pour les exportations de graines de sésame béninoises sont la Chine, l'Égypte et l'Inde.

**L'intégration régionale et le large marché nigérian représentent une grande opportunité pour les produits compétitifs.** Si elle est correctement mise en œuvre, la ZLECAf peut faciliter le commerce intra-africain, qui est limité en raison des barrières tarifaires et non tarifaires et de la faiblesse des moyens logistiques. Les produits sont essentiellement exportés de façon informelle et leur potentiel ne peut être précisément évalué à partir des données commerciales. Les principaux produits agroalimentaires échangés entre les acteurs béninois et nigériens sont le maïs, le soja, le manioc, l'amande de palme, l'huile rouge, le gari, l'ananas, le riz, les légumes, les oranges et le bétail. Ces produits sont très demandés, notamment dans les États nigériens limitrophes du Bénin, y compris par les fabricants<sup>72</sup>. Par exemple, le soja et le maïs sont fortement demandés pour la production d'aliments pour animaux, tandis que les ananas sont vendus aux fabricants de jus de fruits. Le Bénin<sup>73</sup> pourrait se positionner comme le principal point de passage entre l'Afrique de l'Ouest et le Nigéria, ainsi que pour les exportations vers les marchés d'Afrique centrale. Pour tirer parti de cette position, le Bénin doit démontrer une bonne capacité à créer une valeur ajoutée dans le cadre d'une approche régionale, pour laquelle la collaboration avec le Nigéria est essentielle et nécessite un engagement adéquat du secteur privé pour surmonter les résistances et les intérêts en place.

**Cela étant, il convient d'évaluer, pour chacun des débouchés agricoles identifiés, si les avantages économiques l'emportent sur les impacts climatiques et environnementaux associés.** Par exemple, les risques environnementaux et sociaux associés à la monoculture et à la déforestation pourraient être importants pour certains débouchés agricoles, et limiter l'intérêt des investisseurs en raison de leur aversion au risque dans ce domaine. C'est déjà le cas pour certains produits, comme l'huile de palme. D'où le besoin, lorsque l'on envisage le développement de produits agricoles spécifiques, d'étudier les impacts comparatifs sur le climat et la déforestation de chaque débouché agricole envisagé, pour que les éventuelles pertes de biodiversité à long terme ne l'emportent pas sur les gains à court terme.

**Les productions compétitives dont l'accès au marché est limité représentent une possibilité de diversification des exportations à moyen terme en cas de soutien adéquat.**

Des opportunités existent également dans les segments de l'horticulture, comme la production de produits frais, qui sont moins sensibles aux pressions internationales. Les produits frais qui sont hautement périssables ont souvent une valeur et des marges plus élevées, bien qu'ils nécessitent des services plus intensifs après la production (Dia et Lapres, 2018). En règle générale, la production de produits agricoles frais permet également aux petits exploitants – et exploitantes – de négocier de meilleurs prix. Les analyses financières et économiques de plusieurs chaînes de valeur dans le sous-secteur des légumes indiquent que la production de légumes est financièrement rentable pour les producteurs, les intermédiaires commerciaux et le pays (Banque mondiale, 2020d). Malgré cela et les rendements élevés, ces produits ont du mal à atteindre les marchés de consommation, ce qui entraîne une surabondance de produits et des prix bas en haute saison. Les légumes sont transportés vers de grands marchés de gros ou de demi-gros, puis vers des revendeurs/détaillants en vue de leur distribution à petite échelle aux consommateurs. La mauvaise organisation de la chaîne de valeur et de la logistique entrave l'accès à d'autres marchés qui permettraient aux agriculteurs de valoriser davantage leurs produits.

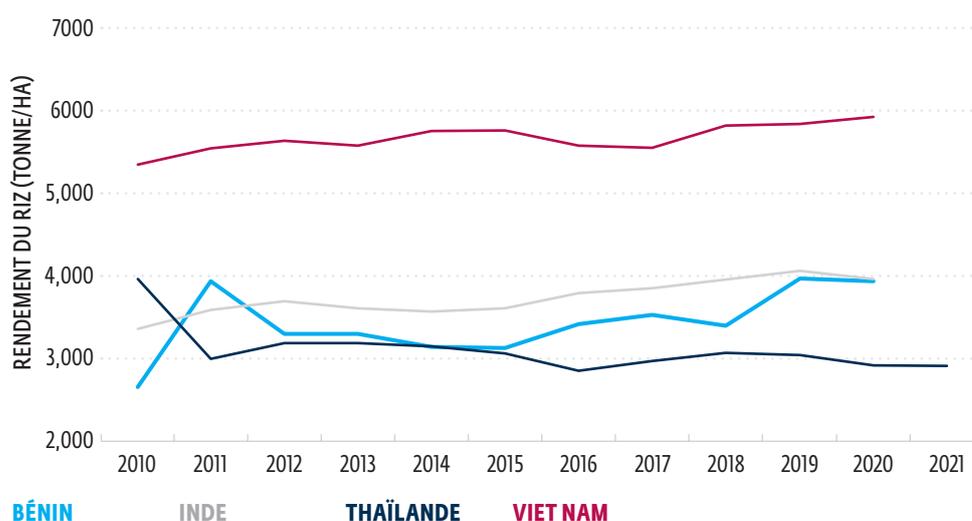
**La demande en légumes (tomates, poivrons, oignons, gombos, légumes frais) est croissante et ne pourrait être satisfaite qu'en mettant en place un système innovant.** Au Bénin, les légumes sont une culture de grande consommation et une activité agricole importante qui emploie des milliers de personnes dans les zones urbaines, périurbaines et rurales (Ofio, 2008). Pourtant, les volumes commercialisés de la production nationale restent inférieurs aux besoins de la population (ACED, 2018). La croissance démographique, associée à l'urbanisation, à l'internationalisation des points de vente au détail et à l'utilisation accrue de réfrigérateurs, stimule la demande intérieure de produits périssables. Les débouchés à l'exportation existent, selon les estimations de la demande mondiale de fruits et de légumes qui doublerait d'ici à 2030, sous l'impulsion de l'Europe et de l'Amérique du Nord. La consommation de la majorité des produits à forte valeur, se fera au sein de ces deux marchés où environ 17 % de la population mondiale résident et absorbent 32 % de la demande mondiale en valeur. Ces marchés paient souvent des prix plus élevés pour les fruits et légumes frais, compte tenu de leur pouvoir d'achat supérieur et de la rareté relative de ces produits.

**À l'heure actuelle, les exportations officielles de produits horticoles béninois restent très faibles.** Elles ont totalisé 220 millions de dollars en 2018, contre près de 3 milliards de dollars pour le Maroc, qui a réussi à développer ses exportations vers les marchés européens. L'indicateur de l'avantage comparatif révélé (ACR) pour les fruits et les noix s'élevait à 25,6 en 2019 (par exemple, ananas, fruits oléagineux, noix de palme) et à 2,8 pour les légumes, ce qui semble indiquer que les dotations en facteurs de production du Bénin sont bien adaptées à la production horticole primaire (malgré quelques appels à la prudence<sup>74</sup>, WITS). Le tableau A.6. de l'annexe présente l'ACR sous forme désagrégée. En outre, l'analyse de l'aptitude économique indique le potentiel des produits les plus viables (haricots, graines, racines et tubercules, noix, mangues, graisses et huiles végétales), et les opportunités inexploitées (carottes, oignons). Il en ressort de l'analyse et des signes de hausse de la demande et de rareté des produits, que les producteurs béninois disposent d'une marge de manœuvre pour pénétrer ces marchés, si certaines défaillances du côté de l'offre sont corrigées. Le miel est également un bon candidat à l'exportation depuis la décision de la Commission européenne, en 2018, d'autoriser les exportations béninoises vers le marché commun. Avec une production d'environ 600 000 kilos par an, l'apiculture n'est pas en mesure de répondre à la forte demande des marchés internationaux. La professionnalisation de la chaîne de valeur pourrait aider le Bénin à saisir cette opportunité<sup>75</sup>. Les négociations en vue d'un nouvel accord de partenariat favorisant le commerce des pays africains avec l'Union européenne (UE), conformément à l'accord de Cotonou en 2021, pourraient faciliter l'accès au marché.

**Les besoins nationaux en riz et en produits à base de riz ne sont toujours pas satisfaits et les importations de riz augmentent chaque année en volume.** Alors que les rendements du Bénin (près de 4 000 tonnes par ha en 2019) sont égaux ou supérieurs à deux des principaux exportateurs de riz (Inde et Thaïlande, avec respectivement 3 962 tonnes par ha et 2 916 tonnes par ha en 2019 – voir figure 30), la production nationale de riz, proche de 412 000 tonnes en 2020, ne couvre que 54 % de la consommation de riz. L'adoption de meilleures pratiques agricoles telles que l'utilisation d'engrais et de produits agrochimiques et l'irrigation pourrait encore augmenter les rendements (Houngue et Nonvide, 2020). Seulement 11 % des producteurs utilisent des techniques d'irrigation et une augmentation de 1 % de l'utilisation de semences améliorées

permettrait d'accroître les rendements de 19 %. Par ailleurs, le potentiel actuel des terres rizicoles du Bénin est estimé à 375 000 ha (sans compter les vallées de la Pendjari et du Couffo) dont seulement 17 % sont exploités (MAEP, 2019b). Ces caractéristiques semblent indiquer un vaste potentiel inexploité pour la production de riz et la prévalence de problèmes d'approvisionnement qui empêchent l'expansion de la production et de la transformation locale (MAEP, 2021). Cependant, les produits de base comme le riz doivent généralement être cultivés à grande échelle, ce qui est difficile au Bénin.

**FIGURE 30. RENDEMENT DU RIZ COMPARÉ À CELUI DES TROIS PRINCIPAUX EXPORTATEURS**



Source : FAOStat

### **Avec un soutien adéquat au niveau des exploitations, les produits à faible rendement pourraient mieux répondre à la demande intérieure**

Malgré les besoins nationaux non satisfaits dans le secteur animalier, les produits à faible rendement nécessiteraient des efforts importants<sup>76</sup> pour concurrencer les importations. Le secteur animalier (œufs, viande de poulet, poisson et lait de vache) n'est pas en mesure de répondre aux besoins de consommation de protéines. Par exemple, la production nationale couvre environ 27 % de la demande pour les produits à base de poisson, 49 % pour la viande, 31 % pour les œufs et 69 % pour le lait (MAEP, 2020). Outre la faible productivité, l'absence d'unités de transformation, d'abattoirs et de techniques de fumage adéquates constitue un obstacle majeur, en raison de leur importance pour l'intégration de la chaîne de valeur.

La structuration en cours de la chaîne de valeur des oranges favorise l'augmentation de la productivité et de la production. La filière orange est encore jeune, avec une production annuelle de 150 000 tonnes, toutes variétés confondues. Les rendements autour de 2 300 t/ha sont toutefois faibles par rapport aux moyennes mondiale et régionale (toutes deux supérieures à 17 000 t/ha). Cela dit, le leadership d'ORANA, une entreprise privée béninoise spécialisée dans le commerce des boissons<sup>77</sup>, contribue

à la structuration de la chaîne de valeur, en l'absence de programme stratégique de développement national. En février 2022, ORANA et ses coopératives ont signé un premier accord qui vise à définir le prix unitaire dans les secteurs et l'achat de la totalité de la production avec l'objectif d'assurer la visibilité des producteurs. Cette plateforme de coordination pourrait être exploitée pour assurer l'efficacité des services de vulgarisation et l'adaptation de la production aux besoins du marché. La faible productivité agricole dans le sous-secteur des fruits (fruits frais, mangues et oranges) est due à l'indisponibilité d'intrants de qualité (semences et engrais spécifiques), à la mauvaise gestion de l'eau, à l'insuffisance des infrastructures d'irrigation et à la faible adoption des technologies améliorées.

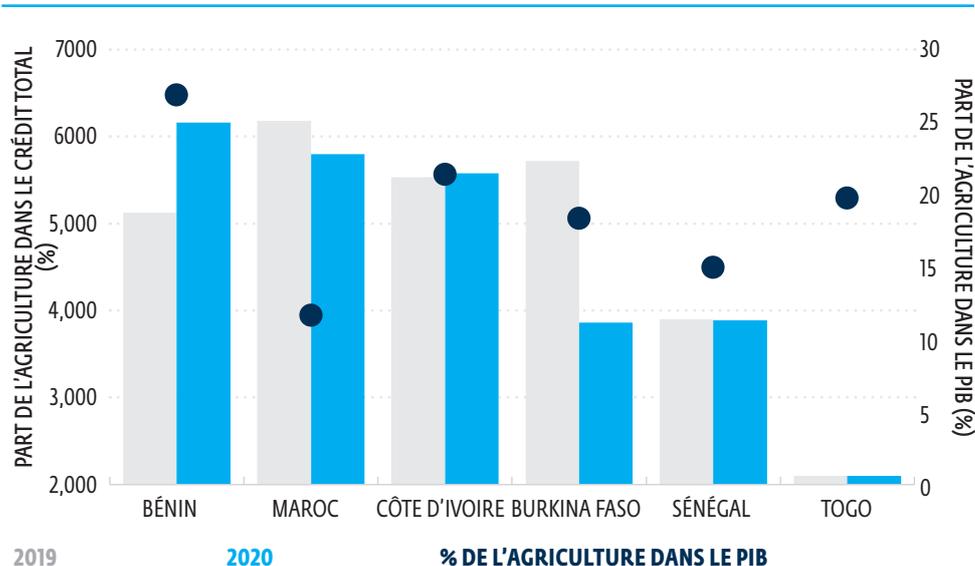
### Défis du côté de l'offre

**La productivité de l'agriculture béninoise est entravée par de nombreux obstacles.** Le mauvais classement du Bénin à l'indice « *Enabling the Business of Agriculture 2019* » (88e sur 101) montre que tous les indicateurs composites peuvent être améliorés<sup>78</sup>. Les défaillances du marché influencent la compétitivité et l'accès aux marchés et peuvent donc avoir un impact différent sur chaque segment d'opportunité. L'accès inadéquat aux intrants et l'insuffisance de la R&D ont empêché le Bénin d'étendre sa production aux nouveaux produits de base. Une connaissance insuffisante du marché et une stratégie commerciale déficiente empêchent les produits compétitifs d'accéder aux marchés. La facilitation des échanges associée à l'amélioration de la logistique et du contrôle de la qualité permettrait d'ouvrir des débouchés pour ces produits, et encore plus pour les produits périssables à forte valeur d'exportation. Enfin, les désaccords sur les marchés fonciers liés au manque d'informations, à l'absence de coordination dans les chaînes de valeur, au faible accès au financement et aux investissements limités dans les infrastructures d'irrigation entravent la productivité de chaque sous-secteur. Avec des infrastructures adéquates et un meilleur accès aux compétences, aux équipements et aux intrants, l'agro-industrie pourrait créer plus de valeur grâce à la transformation. Sans la résolution de ces problèmes, il sera difficile d'améliorer la compétitivité du secteur et de promouvoir l'exportation.

### Obstacles transversaux à l'expansion et la productivité

L'application de la réglementation foncière est faible. Environ 43,9 % des terres disponibles pour l'agriculture sont cultivées (environ 3 millions d'hectares). Les obstacles persistants à l'enregistrement de la propriété et à la location de terres, notamment dans le sud du pays, entravent le fonctionnement des marchés fonciers. Si le gouvernement béninois a déjà promulgué des réformes foncières, le principal problème est lié à la capacité à faire appliquer la législation de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), l'agence gouvernementale chargée de la gestion des terres (Banque mondiale, 2020d). L'incertitude alimentée par le manque d'informations disponibles sur les terres entrave les investissements qui reposent essentiellement sur les titres fonciers.

FIGURE 31. PART DE L'AGRICULTURE DANS LE CRÉDIT ET LE PIB



Source : FAOStat, Crédit à l'agriculture. Tendances mondiales et régionales 2012-2020.

Note: PIB = produit intérieur brut

**Les agriculteurs et les MPME ont un accès limité aux prêts formels.** Des capitaux sont nécessaires pour que le développement de l'agro-industrie serve de moteur au développement du secteur privé au Bénin. Mais les niveaux d'investissement laissent souvent à désirer, en partie parce que le secteur est perçu comme hasardeux et susceptible de générer des rendements peu attrayants. À court terme, les producteurs ont besoin d'un financement avant la saison, pour assurer la production, et après la saison, pour la commercialisation (par exemple, pour le karité et le soja). Les besoins croissants de crédit pour les investissements agricoles à moyen et long terme sont à peine satisfaits, alors que les investissements dans les équipements d'amélioration de la productivité font cruellement défaut. La part du crédit total allant à l'agriculture est faible au Bénin (environ 4 % en 2020) compte tenu de la contribution du secteur au PIB (environ 25 %). Bien qu'un tel écart existe dans différents pays de la région, comme au Sénégal et au Togo, des pays plus avancés, comme le Maroc, présentent un alignement plus étroit entre le crédit agricole et la part du secteur dans le PIB (3,8 % et 11,7 %, respectivement – voir figure 31). Au cours de la période 2016-2020, les prêts bancaires au secteur ont presque doublé en termes réels, de 23,4 à 56,2 milliards de FCFA (aux prix de 2015, FAOStat), les fonds étant principalement dirigés vers les PME de l'agro-transformation et les sous-secteurs bien structurés comme le coton. Au cours de la même période, les institutions de microfinance ont fourni 0,2 milliard de FCFA de financement – les utilisateurs trouvent la procédure de demande longue et les taux d'intérêt élevés (MAEP, 2021).

**Les produits et services financiers destinés à l'agriculture sont sous-développés.** Le financement du secteur agricole nécessite des stratégies de gestion intégrée des risques et une collaboration étroite avec les fournisseurs de technologie et les entreprises agroalimentaires. Atteindre les zones rurales éloignées peut s'avérer coûteux, tandis que les incertitudes météorologiques, le changement climatique, la concentration des cultures et la volatilité des prix augmentent le risque pour les prêteurs, réduisant ainsi

leur appétence pour le financement du secteur. De même, le marché de l'assurance récolte est sous-développé au Bénin, ce qui réduit les possibilités de diversification et d'atténuation des risques, dans le contexte de phénomènes météorologiques plus fréquents en raison du changement climatique. Par exemple, les petits exploitants, qui sont généralement peu disposés à prendre des risques, ne sont pas en mesure de faire seuls des expériences avec de nouvelles cultures ; et peu de produits d'assurance couvrant ces risques sont disponibles sur le marché (Banque mondiale, 2020d). Seul 1 % des agriculteurs interrogés a souscrit à une police d'assurance agricole. Les organisations professionnelles peuvent contribuer à l'établissement de la confiance entre les institutions financières et les exploitations agricoles.

**Le soutien public à l'accès au financement doit être amélioré et mieux coordonné.** Le FONAGA est une initiative gouvernementale visant à améliorer l'accès au financement, mais il reste sous-financé et n'est pas en mesure de cibler efficacement les agriculteurs. En 2017, le gouvernement béninois a créé le Fonds national de développement agricole (FNDA) sous la direction du MAEP pour déployer des instruments financiers adaptés aux besoins du secteur. Le FNDA est doté de trois guichets : i) des subventions pour les investissements agricoles ; ii) l'accès aux services non financiers ; et iii) l'accès aux services financiers grâce auxquels le gouvernement béninois a déployé 100 milliards de FCFA pour répondre à la pandémie de COVID-19<sup>79</sup>. Un an plus tard, en juin 2021, les institutions financières avaient reçu 647 demandes (20 milliards de FCFA), dont 54 ont été validées (4,5 milliards de FCFA) pour financer les sous-secteurs de l'ananas, du riz et des œufs de table (Gouvernement du Bénin, 2021c). Le gouvernement béninois a également adopté une stratégie nationale de financement agricole en 2021.

**Le crédit-bail et les récépissés d'entrepôt pourraient compenser les difficultés d'accès au crédit.** La plupart des transformateurs et des négociants du Bénin sont confrontés à des difficultés d'accès aux fonds de roulement pour obtenir des matières premières, ce qui est courant dans plusieurs chaînes de valeur (dont l'anacarde) et a un impact direct sur leur compétitivité et leur rentabilité. D'une part, le crédit-bail peut offrir une option à faible risque pour financer les équipements agricoles et couvrir les dépenses d'investissement. Bien que le cadre juridique<sup>80</sup> soit en place et bien adapté, seule une grande banque régionale propose le crédit-bail<sup>81</sup>, qui s'adresse principalement aux PME opérant dans le secteur de l'anacarde. Il est donc nécessaire d'évaluer les difficultés que rencontrent les institutions financières locales et de petite taille pour déployer de telles solutions. D'autres banques ont souligné que les importants fonds propres nécessaires constituent un problème pour le crédit-bail. D'autre part, les récépissés d'entrepôt pourraient aider les producteurs à fournir des garanties suffisantes pour le financement à court terme, le fonds de roulement ou les coûts opérationnels, mais le cadre réglementaire est toujours inexistant. Pour mieux comprendre les enjeux et les perspectives dans ce domaine, le gouvernement béninois a entamé une étude de faisabilité sur les récépissés d'entrepôt afin d'identifier des mesures pratiques susceptibles de créer un marché pour ce financement. Des exemples dans d'autres pays ont démontré les avantages considérables qu'un solide marché des récépissés d'entrepôt pourrait apporter. Par exemple, dans la vallée du fleuve Sénégal, un système de récépissés d'entrepôt (WRS) a été mis en place pour certifier que des produits de base d'une quantité et d'une qualité données avaient été déposés en un lieu précis, pour que les agriculteurs puissent utiliser cette preuve comme garantie. Les efforts déployés au Bénin dans ce domaine pourraient faire fond sur les enseignements tirés de ces interventions.

**L'organisation des chaînes de valeur est faible, et les services essentiels de vulgarisation agricoles manquent de capacités et de financement.** La compétitivité des chaînes de valeur dépend à la fois du système de coordination au sein de la chaîne verticale (y compris l'accès aux données et aux services post-récolte) et de la coordination horizontale grâce à des associations professionnelles efficaces. La majorité des chaînes de valeur béninoises sont peu structurées. L'organisation et les capacités des organisations d'agriculteurs sont faibles, les problèmes de gouvernance persistent, les relations commerciales contractuelles entre les acteurs sont rares et l'inclusion est limitée, en partie en raison de l'absence de consultations. Par exemple, le niveau d'organisation des acteurs de la filière karité est relativement faible, et peu de femmes y participent alors qu'elles contribuent à la majorité de la collecte et de la transformation. Alors que les volumes de production sont limités, le manque d'agrégation entrave la productivité et la compétitivité. Il s'ensuit que les organismes de coordination fournissent des services inadéquats à leurs membres et les synergies entre les acteurs d'un secteur ne se concrétisent pas. Des services de vulgarisation et de conseil efficaces sont essentiels à la mise à niveau technologique, à l'adoption de pratiques culturales durables et productives, et au renforcement de la résilience des agriculteurs face au changement climatique. La stratégie nationale du conseil agricole pour 2018-2025 cherche à promouvoir les prestataires privés de services de vulgarisation. Le processus d'autorisation réglementaire a été finalisé en décembre 2019 et, à ce jour, 82 structures privées ont été agréées en tant que prestataires de services de vulgarisation. Le défi consiste à trouver un modèle économique viable permettant aux producteurs ou à leurs organisations faitières d'assumer le coût de ces services.

**Pourtant, des initiatives d'organisation des acteurs des chaînes de valeur ont été menées avec succès au Bénin et pourraient servir d'exemples pour le secteur agricole au sens large.** Citons à cet égard l'organisation non gouvernementale Sojagnon, qui est l'association béninoise chargée de réorganiser la filière soja locale. Elle soutient la chaîne d'approvisionnement en rapprochant transformateurs et producteurs, en optimisant les opérations des premiers et en professionnalisant les seconds. Pour ce faire, Sojagnon participe à des projets avec des scientifiques pour améliorer le rendement et la qualité du soja et des produits qui en sont issus, comme le lait. Grâce à ces efforts, la production de soja est passée de 57 000 tonnes, soit 6,6 millions de dollars, en 2009 à 222 000 tonnes, soit 109 millions de dollars, en 2019. Cette étude de cas illustre le potentiel d'amélioration de la coordination entre les différentes chaînes de valeur agricoles du Bénin, et devrait être mise à profit à l'avenir.

**L'utilisation des infrastructures d'irrigation est très limitée.** La grande majorité des exploitations agricoles du pays (95 %) sont pluviales, malgré la vaste superficie de terres irrigables, notamment dans la vallée de l'Ouémé, la deuxième vallée la plus fertile d'Afrique après le Nil. Seulement 3,4 % des exploitations (1,8 % de la surface cultivée) sont dotées de systèmes d'irrigation, et seulement 40 % d'entre elles pratiquent une irrigation totalement contrôlée (MAEP, 2021). L'eau d'irrigation provient des rivières pour un tiers des exploitations irriguées et des forages pour le reste. L'irrigation et le secteur de l'eau au sens large présentent également d'importantes possibilités de participation accrue du secteur privé. La participation d'acteurs privés de ce domaine, allant des importateurs d'équipements aux prestataires de services de maintenance, permettrait en outre d'accélérer l'adoption de nouvelles technologies d'irrigation, telles que l'irrigation au goutte-à-goutte à pompage solaire, qui présentent d'importants avantages économiques, nutritionnels et environnementaux.

## **L'accès difficile à des intrants adéquats est un obstacle majeur pour les produits de base exportés et émergents**

L'aide publique à l'amélioration de l'accès aux semences et aux engrais est substantielle, mais n'a pas été ciblée de manière appropriée. *La disponibilité limitée d'intrants abordables et spécifiques (semences, semis, engrais) constitue un obstacle majeur à la réalisation du potentiel d'exportation du Bénin*<sup>82</sup>. Par exemple, Dalberg (2018) identifie l'accès limité à des engrais spécifiques et des matériaux végétaux de qualité comme un obstacle majeur à la réalisation du plein potentiel d'exportation de l'ananas. En réponse, le gouvernement béninois a récemment subventionné 2 700 tonnes d'engrais destinés à la culture de l'ananas. Cela dit, les solutions privées pour se procurer des engrais de manière durable sont limitées. Des préoccupations similaires ont été exprimées par les acteurs concernés des chaînes de valeur du soja et du karité. Au cours de l'année 2018, le gouvernement béninois a adopté des décrets<sup>83</sup> en vue de la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel visant l'amélioration de l'approvisionnement en engrais, pesticides et semences. Mais le projet de la Banque mondiale *Enabling the Business of Agriculture 2019* (Banque mondiale, 2019b) souligne que le cadre réglementaire des semences et des engrais n'est pas propice au développement des marchés des intrants. Pour rendre les intrants plus abordables pour les agriculteurs, le gouvernement béninois privilégie la subvention des prix par rapport aux mécanismes du marché.

En outre, l'approvisionnement en semences certifiées par les importations ou la production nationale, qui a diminué, ne répond pas aux besoins des agriculteurs. Par exemple, ces besoins ne sont couverts qu'à hauteur de 4,7 % pour le maïs, 22,2 % pour le riz et 6,8 % pour le soja (MAEP, 2021). L'absence de promotion commerciale des variétés hybrides de maïs et de riz a également été signalée. L'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB) a un mandat pour la production de semences de base et de souche. Le manque de savoir-faire technique en matière de création variétale au sein de l'INRAB a limité ses performances. D'autres intrants de semences sont fournis par des sociétés internationales ou parfois par des centres de recherche locaux, qui jouent un rôle sur le marché. L'absence de réseau organisé de collecte et de distribution des semences végétales, ainsi que la faible intégration des opérateurs privés<sup>84</sup> dans ces domaines, nuisent à l'efficacité de l'offre. Par exemple, les acteurs de la filière soja ont exprimé des préoccupations liées au manque d'infrastructures et d'équipements pour la production et le conditionnement des semences, ainsi que pour leur stockage à moyen et long terme. En réponse, le gouvernement béninois a récemment adopté une Stratégie nationale de développement des semences végétales qui, si elle est bien mise en œuvre, pourrait contribuer à relever les défis dans ce domaine.

**Les capacités de R&D sont insuffisantes.** L'offre de variétés de semences nouvelles et améliorées est limitée au Bénin et les institutions publiques de R&D ne disposent pas des ressources nécessaires pour soutenir les essais, le développement et l'adaptation de nouvelles variétés. L'amélioration de la productivité agricole nécessite un regain d'intérêt pour la R&D et l'adoption des technologies, en particulier au vu des vulnérabilités climatiques et de la grave dégradation des sols. L'adoption du Programme National de Recherche Agricole<sup>85</sup> marque une première étape pour répondre à ce besoin, mais son financement reste limité. Les dépenses publiques de R&D sont estimées à 0,33 % du PIB agricole pour 2020, soit bien en deçà de l'engagement pris par le Bénin d'y consacrer 1 % du PIB d'ici à 2025. En outre, le système de R&D n'accorde pas une attention suffisante au développement de

techniques connexes, telles que la réduction des pertes post-récolte, la conservation des produits frais, les technologies de la chaîne du froid et la logistique alimentaire (Banque mondiale, 2020d). Une meilleure synergie entre les institutions de R&D et les systèmes de vulgarisation et les besoins commerciaux pourrait également permettre aux agriculteurs d'adopter des variétés nouvelles et plus diversifiées qui ont été validées lors d'essais en champ et d'études de marché. L'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB) devrait également tirer parti des innovations et des variétés de semences mises au point par les centres de recherche régionaux, et les adapter aux conditions locales.

### **Un meilleur accès au marché permettrait de libérer le potentiel des produits compétitifs non commercialisés.**

Des activités de promotion et des informations sur les marchés sont nécessaires pour que les produits compétitifs puissent accéder aux marchés. La détermination précise et économique des tendances et des besoins du marché dépend soit des capacités des agences de promotion des échanges, soit de l'efficacité des prestataires de services du secteur privé. Or, les acteurs concernés n'ont accès ni aux unes ni aux autres. L'accès limité aux informations sur la dynamique du marché, associé à la politique de soutien des prix et aux systèmes de vente centralisés, empêche les agriculteurs de prendre des décisions optimales pour adapter leur production aux besoins du marché. L'APIEx encourage les exportations agroalimentaires et les possibilités d'investissement, mais la portée de son soutien doit être bien définie et reposer sur une bonne compréhension des marchés mondiaux. On observe un manque de suivi, d'informations et de statistiques<sup>86</sup> sur les marchés, qui empêchent la gestion durable des chaînes de valeur des produits de base et la mise en place d'une commercialisation adéquate. Pour être efficace, le personnel de l'APIEx devrait être formé à l'analyse stratégique des marchés et doté de connaissances techniques sur la manière d'informer le gouvernement sur le type d'actions nécessaires pour accroître la compétitivité des produits agricoles béninois sur les marchés internationaux. La prestation efficace de services publics non agricoles et d'informations sur les marchés nécessiterait également des interventions coordonnées entre l'APIEx et l'ATDA, qui a la capacité d'atteindre les bénéficiaires. Une enquête menée auprès de producteurs béninois d'ananas a montré qu'ils étaient prêts à payer jusqu'à 2,5 dollars par mois pour obtenir des informations sur les prix et la qualité du marché et réduire l'asymétrie de l'information avec les acheteurs (Arlinloye et al. 2016).

### **Les produits périssables à forte valeur nécessitent une logistique efficace de la chaîne du froid, des infrastructures de qualité et des processus commerciaux qui font largement défaut.**

Le Bénin est moins présent dans le segment des produits périssables, ce qui semble indiquer des difficultés dans le déploiement de la logistique de la chaîne du froid. Les pertes post-récolte élevées – souvent de l'ordre de 40 % au Bénin (Banque mondiale, 2020d) – représentent un risque important qui empêche la plupart des agriculteurs de participer au segment des produits frais. Les petits exploitants ne peuvent pas résoudre eux-mêmes les problèmes d'investissement dans la chaîne du froid alors qu'ils sont confrontés à la grande périssabilité des cultures et à une manutention post-récolte inadéquate. Le potentiel d'exportation des légumes béninois est également limité par l'absence d'entrepôts frigorifiques au niveau des exploitations, les réseaux logistiques locaux, régionaux et internationaux limités du pays et la faiblesse des

infrastructures de connectivité (notamment les installations de concession de la chaîne du froid dans les aéroports). Par exemple, la mauvaise connectivité des routes rurales empêche les producteurs (surtout dans le Nord) d'acheminer leurs produits en bon état vers les centres du Sud, puis vers les marchés étrangers. En réponse, le gouvernement béninois a entrepris la modernisation et la densification des 2 308 km de routes sur la période 2016-21 – un premier pas vers un accès au marché qui devra être étendu. Le gouvernement investit également dans le stockage frigorifique à haut rendement énergétique pour les aéroports : des investissements dans les infrastructures seront financés à l'aéroport de Glo-Djigbé et des solutions de stockage frigorifique temporaire (conteneurs frigorifiques et autres équipements mobiles) sont actives à l'aéroport existant de Cotonou avec un plan de transition pour l'ouverture du nouvel aéroport (Banque mondiale, 2020d). Une autre solution pour lutter contre les pertes post-récolte élevées consisterait à resserrer les liens entre le secteur agricole et l'industrie touristique, de sorte que, par exemple, les hôtels puissent être davantage approvisionnés en denrées alimentaires locales.

**Absence de services logistiques adéquats.** Le nombre d'agrégateurs, qui sont essentiels pour atteindre une certaine échelle dans les exportations et organiser des livraisons en flux tendus, est limité et la plupart d'entre eux restent informels. L'agrégation est actuellement effectuée par les grossistes qui achètent à la ferme, tandis que les opérateurs 3 PL/4 PL<sup>87</sup> qui agrègent, palettisent et expédient les produits dans des installations centralisées évoluent dans des économies horticoles compétitives (Dia et Lapres, 2018). La faiblesse des services de transport, de la logistique commerciale et des infrastructures constitue un sérieux obstacle au maintien de la qualité, à la réduction du gaspillage et à la livraison aux détaillants en temps voulu. Pour accéder aux marchés étrangers, les marchandises de qualité supérieure et les produits différenciés souffrent souvent d'importants déficits d'information (Dia et Lapres, 2018). Les pertes post-récolte sapent les efforts des producteurs en raison du manque de stockage moderne, de terminaux d'entreposage et d'équipements de conservation. La connectivité aérienne a également limité le potentiel d'exportation de l'horticulture – il n'existe pas d'avion-cargo réservé au transport des produits horticoles et la fréquence des vols cargo vers l'Europe est faible (3 vols hebdomadaires). Compte tenu de ces défis logistiques, les efforts visant à développer des sous-secteurs spécifiques de l'agriculture et de l'agro-industrie béninoises devraient, en premier lieu et à court terme, tenir compte des possibilités de transport efficace par fret maritime des produits associés. Un autre facteur à prendre en compte est le fait que le transport par avion est en général plus adapté aux produits de haute valeur et de haute qualité, car il est nettement plus coûteux que le transport de conteneurs frigorifiques par voie maritime.

**La capacité à respecter les normes de qualité et à tracer les produits est faible.** Les petits producteurs et transformateurs ont d'énormes difficultés à respecter les normes de qualité et de sécurité établies par les marchés étrangers, même si d'importants progrès ont déjà été réalisés dans ce domaine. Les pertes de qualité semblent essentiellement se produire au niveau de l'exploitation et du détail pour les tomates et les poivrons, tandis que les points de vente en gros et au détail posent des problèmes plus importants pour les amarantes et les oranges (Banque mondiale, 2020d). L'infrastructure qualité pour les aliments au Bénin est encore à un stade préliminaire de formation.

## ENCADRÉ 11. IMPORTANCE DES NORMES DE QUALITÉ ET DE LA TRAÇABILITÉ

En 2016, le gouvernement béninois a imposé une suspension des exportations d'ananas vers l'UE afin de renforcer le respect des normes de qualité, après que l'UE a imposé des tests de qualité obligatoires pour les produits alimentaires. En réponse, le gouvernement a renforcé la capacité technique et l'équipement de l'ABSSA (Banque mondiale, 2020e). Les normes sur l'ananas ont été élaborées sous la coordination de l'ANM. La mise en place d'un système de surveillance de la sécurité sanitaire des aliments par le Bénin a permis de lever l'interdiction de 2016 et de démontrer les avantages d'investir dans l'infrastructure qualité compte tenu de la part croissante des ananas exportée vers l'UE.

**Outre les problèmes liés à la qualité des exportations, l'absence de contrôles**

**de la qualité des importations alimentaires crée des inégalités de traitement pour les producteurs béninois.** Les autorités gouvernementales se concentrant avant tout sur la perception des droits d'importation, elles accordent relativement peu d'attention à l'application des normes de qualité des produits importés. Les produits fabriqués localement risquent ainsi d'être en situation de concurrence déloyale avec des importations de moindre qualité. Selon des observations ponctuelles, les produits locaux souffriraient par exemple de la concurrence d'équivalents importés qui font l'objet d'un dumping sur le marché béninois. Cette situation risque en outre d'être exacerbée par la contrebande de produits qui échappent totalement aux contrôles de qualité. En conséquence, l'amélioration de la capacité du gouvernement béninois à réaliser des contrôles de qualité efficaces produirait donc des résultats positifs tangibles pour les producteurs locaux, tant sur le plan de l'emploi que sur celui des investissements. Dans ce contexte, le renforcement des capacités humaines, financières et techniques des différentes agences gouvernementales, ainsi que l'amélioration de leur visibilité et de leur responsabilité, restent d'importants domaines d'action pour l'avenir.

Le renforcement du Laboratoire Central de la Sécurité Sanitaire des Aliments, par le renouvellement de son accréditation conformément aux normes de l'UE et la signature d'un protocole avec l'Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA), a été un pas important dans cette direction. Néanmoins, l'examen de l'infrastructure qualité du Bénin réalisé par la CNUCED en 2020 souligne que la mauvaise coordination institutionnelle entre les ministères, la structuration limitée des chaînes de valeur, la faible capacité des agriculteurs et le mauvais fonctionnement des institutions chargées de la certification et du contrôle constituent des défis. Un mécanisme visant à promouvoir les essais parmi les producteurs et les transformateurs de produits agricoles, même en l'absence d'exigence obligatoire, devrait être le prochain objectif, et les nouvelles technologies, telles que les plateformes numériques, peuvent favoriser le respect des normes internationales.

**La mise en œuvre sous-optimale des accords commerciaux entrave le commerce intrarégional.** Le faible volume du commerce intra-africain de produits agroindustriels souligne les limites des efforts d'intégration actuels. Malgré l'accélération de l'intégration régionale depuis les années 2000, le commerce continue d'être entravé par la faiblesse de la coordination et de l'harmonisation de la documentation, des réglementations et des normes relatives aux produits. De même, la faiblesse des institutions en matière d'administration douanière et de facilitation du transit, ainsi que des systèmes de paiement et d'assurance, entrave le commerce intrarégional. La concrétisation des opportunités offertes par le grand marché nigérian voisin dépend aussi fortement des décisions politiques, et pas seulement des questions techniques/

administratives. Les entreprises béninoises désirant exporter en utilisant les filières officielles sont confrontées à des difficultés liées : i) aux devises étrangères, car le naira n'est pas accepté par les banques commerciales au Bénin ; ii) aux barrières non tarifaires imposées par la National Agency for Food and Drug Administration and Control du Nigéria ; iii) à la politique protectionniste ; et iv) à la mauvaise qualité des infrastructures frontalières, associée à des procédures peu fiables. La langue, la méconnaissance du marché nigérian et les coûts informels sous forme de pots-de-vin sont autant d'obstacles supplémentaires. Plus généralement, le cadre légal et réglementaire n'est pas bien compris par les acteurs béninois qui pensent que certaines procédures sont incompatibles avec les programmes de libéralisation de la CEDEAO. Les licences d'exportation, les exigences de certification et les processus d'autorisation d'importation et d'exportation sont perçus comme coûteux et complexes. En 2019, les délais d'exportation et d'importation étaient en moyenne 30 % plus longs qu'en Afrique subsaharienne (données brutes de Doing Business).

### **La transformation aux fins de création de valeur nécessite un accès aux intrants et des facteurs favorables**

Le segment en aval de la chaîne de valeur est limité, et la capacité de transformation industrielle du pays est faible, d'où un bas taux de transformation (19% en 2019 et 6,5 % en 2020 du fait du COVID-19 pour l'anacarde et 26 % pour l'ananas). Seules quelques entreprises de taille moyenne produisent une gamme de produits semi-transformés ou emballés. Le secteur de l'agro-transformation est dominé par le coton, la bière et le palmier à huile. Les autres activités de transformation ou de conditionnement des aliments sont limitées à un sous-ensemble de cultures qui peuvent faire l'objet d'échanges sur de longues distances avec des délais de livraison longs, comme l'anacarde, le karité, le sucre, l'ananas et le riz. La transformation des matières premières agricoles en produits industriels peut créer de la valeur et constitue un débouché lorsque les produits frais ne peuvent être exportés vers des marchés à forte valeur ajoutée en raison de difficultés commerciales ou logistiques. Les principaux obstacles au développement du secteur de la transformation sont le manque de terrains bien situés, sécurisés et viabilisés pour les agro-transformateurs et le coût élevé des facteurs de production (raccordement à l'électricité, coût de l'eau et des équipements). Si la fourniture d'infrastructures et de services partagés dans les ZES peut offrir une solution temporaire, le gouvernement béninois devrait se concentrer sur le déploiement de solutions durables pour améliorer l'environnement des entreprises dans l'ensemble du pays. Les prestataires de services logistiques jouent un rôle très important en matière d'exportation, car l'agrégation des produits entre les transformateurs peut faciliter l'accès aux conteneurs, dont la disponibilité a été considérablement réduite en raison de la COVID-19.

Les initiatives de développement des capacités locales de transformation menées avec succès dans d'autres pays de la région pourraient apporter des enseignements très utiles pour le Bénin. Compte tenu du riche patrimoine naturel du Bénin et de son avantage concurrentiel pour la production et l'exportation d'ananas, l'histoire de l'entreprise « Blue Skies » d'origine ghanéenne pourrait par exemple fournir d'importantes leçons sur la manière de créer de la valeur à la source. Cette entreprise, qui emploie plus de 3 000 personnes en Afrique de l'Ouest, fabrique ses produits finis, dont des fruits frais coupés, des jus de fruits frais et des glaces non lactées, sur le lieu de production des fruits. Grâce à une relation solide avec les communautés agricoles locales, à des

installations de transformation ultramodernes et à des investissements continus en R&D, la société a pu exporter environ six mille tonnes de produits finis par an. Le développement d'entreprises béninoises locales qui pourraient elles aussi devenir des exemples régionaux dans le secteur agroalimentaire sera essentiel à l'avènement d'une croissance solidaire. Cela ne sera toutefois possible que si l'on soutient plus activement l'émergence d'entreprises de transformation agricole, notamment pour structurer la production de produits de haute qualité constante et gérer des modèles d'organisation durables au niveau des exploitations.

**L'accès aux équipements, aux produits agricoles bruts et au conditionnement est limité.** L'accès et le fonctionnement des équipements de transformation sont coûteux en raison de l'absence de technologie de qualité, de machines, de pièces de rechange et de services de maintenance abordables. En outre, les entreprises agroalimentaires ont du mal à s'approvisionner en cultures en raison de la fluctuation des prix mondiaux et des pénuries dues à la fragmentation de l'offre, à l'intégration verticale et à l'emprise sur le marché des détaillants par rapport aux transformateurs. L'exportation implique également des normes d'emballage qu'il est difficile de satisfaire dans le pays et dans les délais requis. Le faible accès à l'information sur l'offre et la demande d'emballages au niveau national, l'absence de mécanismes permettant de regrouper les sources d'approvisionnement et de négocier de meilleurs prix, et l'absence d'installations locales de production d'emballages et d'étiquetage abordables limitent la capacité des producteurs à s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales.

**L'amélioration des compétences et des connaissances améliorerait la productivité.** Les acteurs concernés ont enfin signalé que la faible maîtrise des compétences techniques et des techniques modernes pour la transformation, la conservation et le stockage du soja, de l'anacarde et de l'ananas constitue un défi majeur. Ils doivent adopter et mettre en œuvre des procédures normalisées adaptées aux destinations cibles, pour le transport post-récolte et la manutention des produits périssables, afin de veiller à la qualité constante des produits. En outre, ils souhaiteraient avoir une meilleure connaissance des technologies existantes (par exemple, pour le séchage et le décorticage rapides des noix) et des options de valorisation des déchets et des sous-produits afin d'accroître la création de valeur.

**La réduction des écarts de productivité entre les hommes et les femmes sera également critique pour stimuler la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire.** Les femmes représentent 52 % de la population rurale du Bénin et jouent un rôle essentiel dans la production des campagnes. Des mesures, allant du renforcement de l'éducation des femmes aux politiques favorisant leur intégration à la vie active et leur accès aux marchés, seront donc cruciales pour accélérer le développement du secteur. Les mesures de soutien à l'augmentation de leurs revenus contribueront sans aucun doute à l'élimination de la pauvreté dans les zones rurales, et la promotion du rôle des femmes dans des secteurs à fort potentiel de croissance, comme l'exportation d'ananas ou la production de beurre de karité, pourraient améliorer les perspectives économiques de l'ensemble du pays. Au Bénin, les petites exploitantes agricoles sont donc des acteurs clés de la lutte contre la pauvreté, et une attention particulière devrait leur être accordée lors de l'élaboration des interventions des pouvoirs publics.

## Recommandations

À l'avenir, le Bénin devrait privilégier les mécanismes de marché pour exploiter pleinement le potentiel des cultures d'exportation et des exportations à forte valeur ajoutée, tout en soutenant les facteurs favorables à l'amélioration continue de la productivité.

### ENCADRÉ 12. RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES POUR L'AGRICULTURE ET L'AGRO-INDUSTRIE

#### Créer des secteurs porteurs efficaces

**[Court terme]** Renforcer l'efficacité opérationnelle du FONAGA et du FNDA pour mieux cibler les agriculteurs et les petites et moyennes entreprises du secteur, et canaliser utilement les financements vers un plus grand nombre d'acteurs agricoles. L'adoption d'une approche numérique du déploiement des instruments financiers peut aider les MPME à établir un historique des transactions et à améliorer les profils de crédit.

**[Court terme]** Identifier les goulots d'étranglement qui limitent l'offre de services de crédit-bail par les institutions financières nationales (par rapport aux institutions régionales) et renforcer les capacités dans ce domaine.

**[Court terme]** Mettre en place et rendre opérationnelle une plateforme nationale de dialogue et de concertation entre les différents fonds<sup>88</sup> intervenant dans le secteur agricole afin de dégager des synergies.

**[Court terme]** Soutenir le développement de solutions et de plateformes, éventuellement privées, susceptibles de combler les déficits informationnels dans des domaines tels que la variabilité du climat, la productivité agricole, la gestion des intrants, l'accès au marché, les liens avec le marché, la gestion de la chaîne d'approvisionnement et les opérations post-récolte.

**[Moyen terme]** Renforcer les capacités de l'ANDF à faire appliquer la législation foncière et les mécanismes d'accès à des informations fiables sur les titres fonciers.

**[Moyen terme]** Concevoir le cadre réglementaire du crédit-stockage (ou financement par récépissé d'entrepôt) et renforcer les capacités des acteurs concernés pour améliorer l'adoption.

#### Améliorer la productivité grâce à l'élargissement de l'accès aux intrants et à une dynamique sectorielle de marché

**[Court terme]** Faciliter le processus d'importation de machines et d'équipements ainsi que l'aménagement d'installations privées de réparation et d'entretien.

**[Court terme]** Réaliser une évaluation approfondie du système de distribution et de financement des engrais pour identifier les obstacles à l'accès à des produits adaptés, sûrs et/ou biologiques. Cette étude devrait définir une voie durable pour la libéralisation du marché afin que les agriculteurs puissent accéder aux différents types d'engrais et prendre des décisions éclairées concernant l'utilisation des intrants.

**[Moyen terme]** Augmenter le financement de la R&D afin de développer la recherche sur les pertes post-récolte, la conservation des produits frais et les technologies de la chaîne du froid en collaboration avec le secteur privé. Il faudra pour cela développer les compétences techniques de l'INRAB et de l'ABBSA et renforcer les capacités le long des chaînes de valeur agricoles en vue de l'adoption de procédures normalisées adaptées aux marchés cibles.

#### L'accès aux marchés

**[Court terme]** Renforcer les capacités de l'APIEx en matière d'analyse stratégique du marché pour les exportations, d'information et de suivi technologique ; et concevoir un partenariat avec les ATDA en vue de la prestation efficace de services publics non agricoles et de la fourniture d'informations sur le marché.

**[Court à moyen terme]** Améliorer l'infrastructure qualité, sensibiliser les acteurs du secteur privé aux essais et à la traçabilité, assurer une meilleure coordination institutionnelle entre les ministères

et renforcer le fonctionnement des institutions chargées de la certification et du contrôle. Le ministère de l'Industrie et du Commerce, à travers l'ANM pourrait assurer la coordination du cadre institutionnel à ces fins.

**[Moyen à long terme]** Accroître les investissements stratégiques dans le développement et la maintenance des routes rurales (corridor Sud-Nord) et les infrastructures de la chaîne du froid en suivant le principe de « cascade » pour tirer parti du savoir-faire et du financement du secteur privé. Ces investissements devraient être assortis de

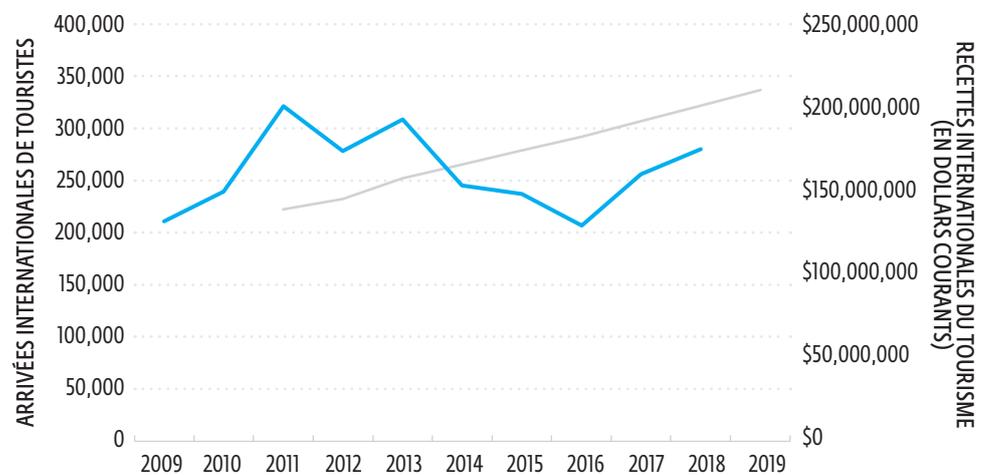
recommandations visant à formaliser et à consolider l'industrie du camionnage et de la logistique afin d'assurer le respect de normes plus strictes.

**[Moyen à long terme]** Harmoniser la documentation, les réglementations et les normes relatives aux produits et renforcer les services douaniers pour mieux faire respecter les accords commerciaux régionaux. Les efforts devraient se concentrer sur la réduction de la durée des processus d'autorisation et sur la rationalisation de la délivrance de licences d'exportation.

## 4.2. TOURISME

**Le tourisme est un secteur émergent hautement prioritaire, stratégiquement à même de faire preuve de résilience en cas de pandémie.**

Le tourisme est un secteur émergent hautement prioritaire pour le Bénin qui recèle un potentiel de diversification économique, de création de nombreux emplois et de génération de recettes en devises. Il est l'une des exportations de services les plus importantes du Bénin, et le secteur qui génère le plus de recettes en devises pour le pays (après le coton). Le secteur du tourisme international a en effet généré environ 241 millions de dollars de recettes en 2019, ce qui représente 6,7 % des exportations totales du pays et quasiment la moitié de la valeur de ses exportations de services (CCI, 2022). Avant l'apparition de la pandémie de COVID-19, le tourisme contribuait à hauteur de 4,7 % au produit intérieur brut et employait près de 6,6 % de la population active, avec en tout 312 800 emplois créés (Conseil mondial du voyage et du tourisme, 2021). En 2019, le Bénin a accueilli 337 000 visiteurs. Si l'évolution des arrivées de touristes est difficile à évaluer faute de statistiques fiables, il faut reconnaître que les recettes internationales dégagées par le tourisme et le nombre d'établissements de tourisme font ressortir un secteur en phase de structuration qui n'est pas encore entré dans sa phase de croissance (Figure 32).

**FIGURE 32. ARRIVÉES ET RECETTES INTERNATIONALES DU TOURISME AU BÉNIN, 2009-2019**

**ARRIVÉES INTERNATIONALES DE TOURISTES**  
**RECETTES INTERNATIONALES DU TOURISME**

Source : OMT. Annuaire des statistiques du tourisme et Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale

**L'avantage comparatif naissant du Bénin en matière de tourisme provient de la situation géographique du pays, sa stabilité politique, sa sûreté et sa sécurité, son ouverture à l'international et la force de ses atouts naturels et culturels endogènes.** Parmi les principaux atouts touristiques du Bénin, on peut citer le fait que ce pays est le berceau mondial du vaudou, que l'on y retrouve l'une des plus importantes routes historiques de l'esclavage en Afrique, tout comme l'un des parcs animaliers les mieux dotés en espèces fauniques en Afrique de l'Ouest (le Parc animalier de la Pendjari), le plus grand village sur pilotis d'Afrique (Ganvié), les maisons fortes en argile de Tata Somba et une façade maritime peu développée, ainsi qu'un secteur artistique et festivalier dynamique (Banque mondiale, 2015b). Les principaux concurrents du Bénin dans la région sont le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo. Lorsque l'on établit la comparaison avec les indicateurs clés de ces pays, on note que les arrivées totales de visiteurs au Bénin sont plus faibles, mais que les recettes par arrivée sont plus élevées que celles de la majorité des concurrents. Le Bénin affiche la croissance la plus faible et présente le nombre absolu de visiteurs le moins élevé du groupe des pays avec lesquels il est en concurrence.

**Le Bénin a enregistré de grandes avancées dans la structuration de son secteur du tourisme depuis que celui-ci a été priorisé comme moteur économique majeur dans le Programme d'actions du Gouvernement 2016-2021.** Le tourisme peut être un levier efficace au service du Bénin pour attirer plus d'investissements directs étrangers, augmenter les recettes en devises et faire fructifier les liens profonds potentiels du secteur en vue de créer des possibilités d'emploi inclusives, en plus de surmonter les écueils d'ordre politique et sur le plan infrastructurel que l'on rencontre souvent lors des exportations de biens. Le gouvernement béninois a érigé le tourisme au rang de priorité avec pour ambition de diversifier l'économie nationale et de générer des emplois locaux. Pour y parvenir, des réformes visant à structurer le secteur émergent s'avèrent nécessaires, et l'accent doit être mis sur les réformes de la réglementation

et sur l'édification des infrastructures qui transformeront le pays en une véritable destination touristique. Malgré quelques retards dans l'exécution, le gouvernement est sur la bonne voie pour ériger des infrastructures touristiques à grande échelle et mener à bien les réformes institutionnelles voulues, ce qui permettra au secteur de se développer. La responsabilité du développement du tourisme incombe principalement à l'Agence nationale pour la promotion du patrimoine et le développement du tourisme (ANPT), créée en 2016 pour orienter et réaliser le programme de développement du secteur. Le ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts définit la réglementation qui s'applique au secteur du tourisme.

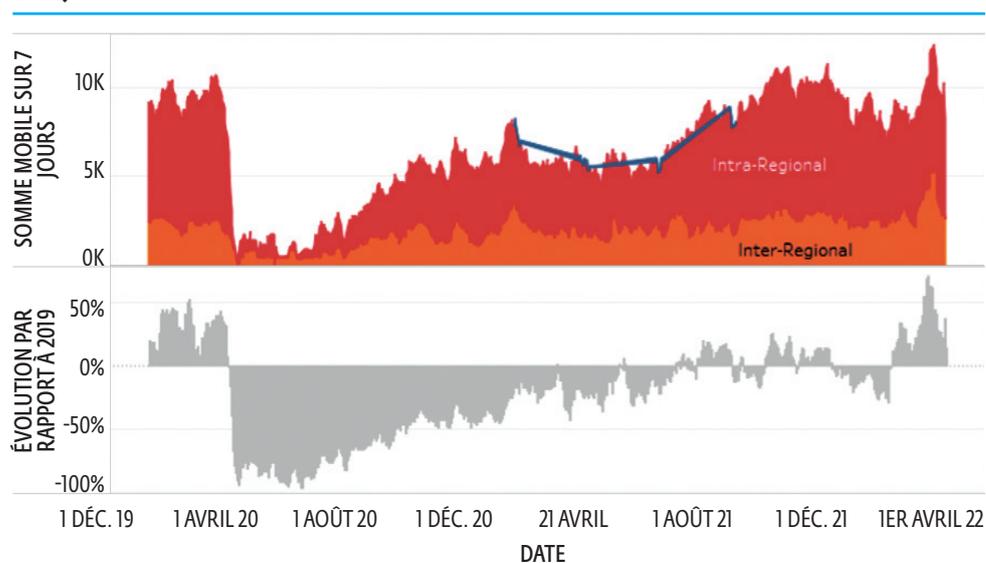
**Les réformes majeures en cours comprennent :** i) la révision du système d'octroi de licences et de classification des établissements opérant dans le secteur du tourisme ; ii) la révision des décrets régissant l'activité des établissements de tourisme et les sous-secteurs du tourisme ; et iii) la refonte du système de statistiques du tourisme. Le système de visa de visiteur a déjà été amélioré et rationalisé, donnant la possibilité aux ressortissants de pays africains d'entrer au Bénin sans visa et à la majorité des nationalités d'obtenir un visa électronique. L'ambitieux programme de création d'infrastructures liées au tourisme au Bénin s'étend sur dix destinations et met l'accent sur le patrimoine culturel et le tourisme de plages, ainsi que sur plusieurs investissements dans l'écotourisme. Dans ce que l'on peut considérer comme une première initiative réussie, African Parks, une organisation internationale à but non lucratif basée en Afrique du Sud, a été chargée de gérer les parcs nationaux de la Pendjari et du W pour des périodes de 10 ans renouvelables, en supervisant des améliorations d'envergure sur le triple plan des infrastructures, des capacités et de la gestion. Des concessions ont été accordées récemment pour deux lodges dans la Pendjari, l'un moyen de gamme et un autre haut de gamme. Des efforts de densification des infrastructures hôtelières pour la poursuite du développement du tourisme d'affaire ont aussi été faites. En 2022, la France a rétrocédé 26 objets d'art au Bénin, un tournant décisif qui est en même temps un argument de poids pour attirer les touristes.

**Les résultats de ces efforts commencent à se faire sentir. Le Bénin a gagné quatre places dans l'Indice de compétitivité du secteur du voyage et du tourisme (TTCI) mis au point par le Forum économique mondial (FEM), passant du 127<sup>e</sup> rang en 2017 pour occuper la 123<sup>e</sup> position en 2019 (sur les 140 pays classés).** Les gains ont été particulièrement notables dans les piliers de l'environnement favorable, de la sûreté et de la sécurité, de l'ouverture internationale, de la durabilité environnementale et des ressources naturelles. Malgré ces progrès, le tourisme se trouve toujours à un stade embryonnaire au Bénin, et beaucoup reste à faire pour traduire les principaux moteurs de la demande en résultats sur le plan du développement économique (Banque mondiale, 2021c). Selon le TTCI, le secteur est particulièrement à la traîne pour ce qui concerne l'environnement favorable, l'état de préparation aux technologies de l'information et de la communication, la priorité accordée au secteur du voyage et du tourisme et les infrastructures. Le secteur a néanmoins pu afficher des progrès réels, certes lents ces dernières années, jusqu'à ce que des restrictions soient imposées sur l'essentiel des déplacements en 2020 au titre de la riposte à la pandémie de COVID-19.

**La pandémie de COVID-19 a entraîné des répercussions sans précédent sur le secteur touristique au Bénin, induisant une baisse de 75,3 % des dépenses effectuées par des visiteurs internationaux, et une réduction de 42,7 % des dépenses intérieures** (Conseil mondial du voyage et du tourisme, 2021). Cette pandémie a aussi entraîné une baisse estimée à 48,8 % du produit intérieur brut du secteur du voyage et du tourisme et

une réduction de 29,3 % des emplois dans ce secteur, soit à peu près 91 500 emplois en valeur absolue. De nombreux établissements de tourisme ont temporairement mis fin à leurs activités entre mars et août 2020 à cause des restrictions à l'entrée dans le pays. Quantité d'entre eux se sont tournés vers le tourisme national ou régional, mais beaucoup d'établissements peinent à retrouver un niveau de recettes proche des revenus qu'ils percevaient avant la pandémie.

**FIGURE 33. NOMBRE DE SIÈGES, VOLS ENTRANTS (DU 1ER JANVIER 2020 AU 27 FÉVRIER 2022)**



Source : Banque mondiale, Global Aviation Dashboard.

Une enquête réalisée en mai 2020 par la Fédération des organisations patronales de l'hôtellerie et du tourisme (FOPAHT) a montré que si tous les sous-secteurs ont été très perturbés par la pandémie, les guides, restaurants et hôtels étaient les plus exposés à l'arrêt des voyages internationaux (FOPAHT, 2020). Les opérateurs interrogés dans le cadre de cette enquête étaient plus intéressés par un accompagnement budgétaire, financier, et ensuite par la préservation des emplois. Une étude menée par l'Organisation des Nations Unies en août 2020 a corroboré ces constatations, montrant une baisse de 75 % de l'activité dans le secteur du tourisme (ONU, 2020). Les travailleurs ont été particulièrement touchés, avec un taux de chômage élevé et un taux de sous-emploi dans le secteur qui est passé de 15,2 % avant la COVID-19 à 66,1 % pendant la pandémie. Une forte réduction des vols a été enregistrée entre mars et août 2020, les arrivées par avion n'ayant retrouvé leur niveau d'avant la pandémie qu'en septembre 2021 (Figure 2). Les données sur les résultats des recherches internationales menées sur Google en rapport avec l'hébergement au Bénin indiquent en début 2021 un retour à l'intérêt et à la confiance des consommateurs à leur niveau d'avant la pandémie, une dynamique qui s'est maintenue tout au long de l'année (Google Destination Insights, 2021). Les données sur l'aviation comme sur les recherches d'hébergement montrent une réduction notable en décembre 2021 à cause du variant Omicron et une augmentation rapide en février 2022 lorsque la vague d'Omicron s'est estompée.

Si l'industrie du tourisme a été très fortement affectée par la pandémie de COVID-19, le secteur est bien placé pour tirer parti des tendances postpandémie en matière de voyages, notamment au regard de l'importance accrue des déplacements régionaux par la route, des expériences de voyage en petits groupes et des expéditions dans la nature. L'importance des voyages par la route comparativement aux déplacements par avion pourrait donner au Bénin un avantage pour accroître sa part de marché auprès des visiteurs nigériens et, partant, accélérer la relance. En 2019, le Bénin a enregistré plus de 175 000 arrivées de visiteurs par voie terrestre (52 % du total), contre 115 000 arrivées par avion (34 % du total) (OMT, 2020). En réalité, lorsque la frontière entre le Bénin et le Nigéria n'était pas fermée, on a constaté une augmentation du nombre de Nigériens se rendant au Bénin à cause des restrictions sur les déplacements qui les empêchaient de rallier leurs destinations habituelles. La fermeture des destinations internationales a aussi induit une embellie pour le tourisme intérieur, un certain nombre d'opérateurs se tournant pour la première fois vers l'offre et la promotion de circuits nationaux. Ainsi du parc national de la Pendjari, qui a connu une augmentation de 20 % de ses visiteurs nationaux entre 2019 et 2020. En outre, on constate un rebond sur les marchés d'origine initialement touchés, tels que le marché des touristes français, un rebond qui s'explique par la hausse du nombre de personnes vaccinées en France ; cela dit, le marché des événements reste modeste dans l'ensemble.

### ENCADRÉ 13. LE POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT DU TOURISME

Le secteur du tourisme est un outil de développement important, non seulement du fait de son potentiel de croissance économique et de création d'emplois – ce secteur représentant 10,4 % du PIB mondial et 10,6 % de tous les emplois en 2019 –, mais encore parce qu'il est une source cruciale de devises et un moteur de conservation et de croissance inclusive qui recèle de profonds liens en amont avec d'autres secteurs, notamment l'agriculture, le bâtiment et travaux publics, le commerce de détail, l'artisanat et les services connexes. Le tourisme a la capacité de développer les zones rurales et défavorisées et sert de point d'entrée solide pour l'emploi formel, surtout pour les femmes qui représentent plus de 60 % de la main-d'œuvre du tourisme.

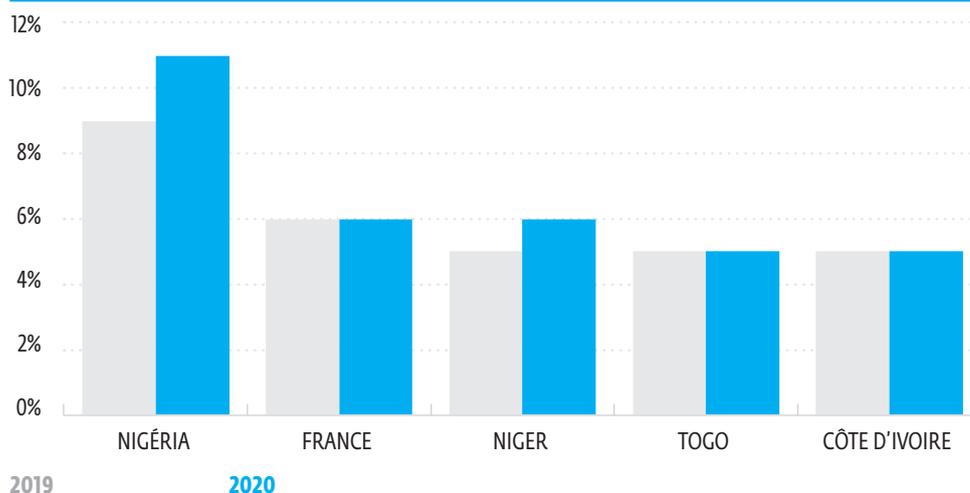
Source : analyse de la Banque mondiale

En vue d'obtenir de tels impacts sur le développement, le secteur du tourisme doit être structuré, développé et géré de façon écologique, inclusive, résiliente et compétitive. Cela suppose des politiques, des plans, des programmes et des investissements visant à éliminer les insuffisances du marché en veillant à ne pas provoquer d'échecs publics. Il est important de favoriser des conditions de concurrence équitables, de canaliser les investissements vers les biens publics présentant les externalités les plus positives et de supprimer les obstacles à l'accès au marché, en particulier pour les femmes, les communautés et les petites et moyennes entreprises qui sont traditionnellement confrontées aux plus grandes contraintes en matière de participation et de croissance dans la chaîne de valeur du tourisme.

### Moteurs de la demande : opportunités actuelles et futures

Le secteur de tourisme béninois repose principalement sur les visiteurs régionaux, les dépenses des hommes et femmes d'affaires représentant la plus grande part des recettes. La composition de ses marchés d'origine est restée le même avant et après l'apparition de la COVID-19. Les touristes viennent pour l'essentiel des pays de la sous-région (Figure 3), à l'exception de la France – qui a quitté le top 5 des pays d'origine des touristes enregistrés au Bénin en 2021 – et du Nigéria, qui a accru sa part de marché (la portant de 9 % à 11 % entre 2019 et 2020). Cela suggère une résilience accrue des marchés voisins du Bénin et souligne l'importance des visiteurs nigériens, sans ignorer la probabilité que grand nombre de ces arrivées ne soient pas liées à des activités de divertissement. En réalité, près de 62 % des dépenses effectuées par des touristes en 2019 étaient liées aux affaires, les 38 % restants provenant d'activités de loisirs (Conseil mondial du voyage et du tourisme, 2020). Le pourcentage d'arrivées pour le tourisme récréatif a toutefois augmenté de manière constante, alors qu'il était de 22 % en 2015.

**FIGURE 34. PART DES ARRIVÉES INTERNATIONALES AU BÉNIN DEPUIS LES CINQ PRINCIPAUX PAYS D'ORIGINE DES TOURISTES EN 2019 ET 2020, EN POURCENTAGE**



Source : Conseil mondial du voyage et du tourisme, Oxford Economics, sources nationales et Office mondiale du tourisme

À court et moyen termes, le secteur du tourisme au Bénin sera probablement tributaire de la venue des Nigériens et du segment des affaires qui lui servira de cœur de cible, avec l'ajout de niches de culture internationales à forte valeur ajoutée (patrimoine, art, Afro-descendants, festivals), du tourisme de plages et de l'écotourisme. Cette stratégie qui consiste à saisir l'opportunité qu'offrent des arrivées massives en provenance d'un voisin densément peuplé pour créer des segments de niche à plus forte valeur ajoutée et à plus long terme a permis à l'Uruguay et au Mexique – qui ciblent les Argentins de Buenos Aires et les Américains, respectivement – de développer des secteurs touristiques dynamiques et à fort impact. Dans le cas du Bénin, il convient d'indiquer en effet que Lagos, la ville la plus densément peuplée d'Afrique qui compte près de 20 millions d'habitants et les plus jeunes consommateurs du tourisme entrée de gamme au monde, se trouve à seulement 77 kilomètres de la frontière béninoise. Le tourisme

émetteur du Nigéria a récemment enregistré une croissance annuelle de 12 % et les Nigériens dépensent en moyenne quatre milliards de dollars pour le tourisme à l'étranger. Bien que le Nigéria représente le marché d'origine le plus important pour le tourisme béninois, son potentiel reste largement sous-exploité, car le Bénin n'attire que 2,3 % du marché émetteur total du Nigéria (29 085 visiteurs en 2018), preuve d'une faible pénétration du marché et d'un fort potentiel de croissance (OMT, 2021).

#### ENCADRÉ 14. ETUDE DE CAS : L'IMPORTANCE DU MARCHÉ ARGENTIN POUR L'URUGUAY

L'Uruguay est un petit pays de 3,4 millions d'habitants situé entre l'Argentine et le Brésil. Sa principale destination touristique, Punta del Este, réputée comme une station balnéaire de classe mondiale fréquentée par de riches Argentins, se trouve à 371 km de Buenos Aires, la capitale de l'Argentine avec une population métropolitaine de 15 millions d'habitants. En raison de cette proximité, d'une culture similaire, d'un prix relativement abordable et de politiques touristiques accueillantes, 61 % des arrivées en Uruguay étaient argentines, générant plus de 60 % des dépenses totales des touristes en Uruguay en 2019. Cette même année, le tourisme a contribué total de 15,3% au PIB de l'Uruguay, soutenant un total de 272 100 emplois.

Le marché argentin est le pilier de l'Uruguay, fournissant une base fiable de visiteurs et de revenus. Le marché argentin a façonné le développement du secteur touristique de l'Uruguay, lui permettant de développer suffisamment d'hébergement, de services de soutien et de compétences pour attirer des marchés de plus grande valeur et plus éloigné. Les marchés long-courriers sont un complément de grande valeur aux marchés sources de l'Uruguay, et bien qu'ils génèrent une valeur par touriste plus élevée, ils sont beaucoup plus faibles en volume total et en dépenses totales générées que le marché régional et spécifiquement argentin. Cela est dû à leur longue distance, au manque de connectivité et à l'environnement hautement concurrentiel pour les visiteurs long-courriers d'Europe et d'Amérique du Nord.

Source : analyse de la Banque mondiale.

**L'évaluation la plus récente et la plus complète de la demande de tourisme au Bénin a mis en évidence cinq segments prioritaires susceptibles d'attirer les visiteurs nigériens** (Gouvernement du Bénin, 2015). Il s'agit, par ordre d'importance : 1) de l'industrie des congrès, réunions, foires et salons (autrement désignée sous l'acronyme « MICE » [réunions, incitatifs, conférences et présentations], encore appelé le tourisme d'affaires ou MICE) ; 2) des achats ; 3) des plages ; 4) de la culture ; et 5) de la nature. Trente-neuf pour cent des Nigériens interrogés dans le cadre de l'enquête ont indiqué avoir visité le Bénin pour l'une des quatre branches du tourisme d'affaires, ce segment du tourisme étant aussi celui qui recèle le plus grand potentiel de croissance grâce aux ajouts des achats et d'activités d'agrément. Les voyageurs nigériens ont cité les activités culturelles comme le deuxième segment de croissance le plus important.

Le Ghana, l’Afrique du Sud, la Gambie et le Kenya sont des destinations qui ont reconnu la valeur des visiteurs nigériens et les ciblent activement en menant des campagnes publicitaires en leur direction et en leur proposant des voyages de familiarisation, des incitatifs et des partenariats industriels, pour ne citer que ces initiatives. Il est également important de tenir compte de l’impact des actions de développement et des externalités de chaque segment de marché au moment de définir les priorités et la façon de les soutenir. Étant donné sa concentration dans les principaux centres économiques, l’industrie des congrès, réunions, foires et salons peut avoir moins d’impact distributif sur l’inclusion, un problème qui s’est posé en Côte d’Ivoire. Une attention accrue doit être accordée à la création de liens inclusifs pour l’industrie des congrès, réunions, foires et salons avec les chaînes d’approvisionnement locales et les micro-, petites et moyennes entreprises afin de maximiser son impact des actions de développement. Il peut s’agir de programmes de mise en relation entre les petits fournisseurs et les hôtels d’affaires, d’un soutien aux micro-, petites et moyennes entreprises pour améliorer la qualité, la cohérence et la quantité de leurs produits et du regroupement de petits fournisseurs pour se procurer les quantités d’intrants alimentaires dont les grands hôtels ont par exemple besoin.

**TABLEAU 5. SEGMENTS ET MARCHÉS D’ORIGINE À HAUT POTENTIEL**

SEGMENTS ET MARCHÉS D’ORIGINE À HAUT POTENTIEL	SEGMENTS	CARACTÉRISTIQUES/POTENTIEL DU SEGMENT	MARCHÉS D’ORIGINE PRIORITAIRES	CONCURRENTS RÉGIONAUX
<b>Situation réelle</b>	Tourisme d’affaires	39 % des visiteurs nigériens au Bénin 21,3 % de TCAC de 2021 à 2028	Nigéria, Côte d’Ivoire	Togo, Côte d’Ivoire, Rwanda
	Shopping	21 % des visiteurs au Bénin sont des Nigériens	Nigéria, Niger, Togo	Côte d’Ivoire, Sénégal
<b>Court terme</b>	Mémoriel et patrimoine culturel	8 % de TCAC au niveau mondial avant la pandémie, un taux de croissance qui devrait se maintenir sur la période 2021-2024. 14 % des visiteurs au Bénin pour ce segment sont des Nigériens	France, Afro-descendants (issus des Amériques)	Ghana, Sénégal
	Écotourisme	13,3 % de TCAC au niveau mondial entre 2016 et 2019, avant la pandémie. 11 % des visiteurs au Bénin sont des Nigériens	France, Allemagne, pays scandinaves	Sierra Leone, Ouganda, Rwanda
<b>Moyen terme</b>	Tourisme de plages	15 % des visiteurs au Bénin pour ce segment sont des Nigériens	Nigéria, France	Côte d’Ivoire, Sénégal, Gambie

NB : les trois principaux marchés nigériens de croissance à forte valeur ajoutée pour le Bénin ont été déterminés par une analyse rapide fondée sur les dépenses moyennes, les visites de retour, la correspondance des produits touristiques du Bénin et les données relatives à la saisonnalité recueillies à partir des résultats des entretiens et de l’analyse des données de base.

Sources : Gouvernement du Bénin. Évaluation de la demande de tourisme au Bénin. 2015 ; Global Cultural Tourism Market 2020-2024. Technavio. 2019 ; Allied Market Research. MICE Industry : Global Opportunity Analysis and Industry Forecast 2021-2028 ; rapport de l’Organisation mondiale du tourisme des Nations unies sur le tourisme d’achat dans le monde. 2014.

**Le tourisme mémoriel, de nature et balnéaire constituent des possibilités à court et moyen termes pour attirer des visiteurs au long cours et qui apportent une plus grande valeur à l'activité.** Le patrimoine culturel, en particulier, peut constituer un avantage comparatif à long terme pour le Bénin, compte tenu des atouts exceptionnels du pays et des investissements que le gouvernement béninois a consentis récemment dans les destinations et les infrastructures du tourisme culturel. Une combinaison de ces trois segments pourrait doper la demande à court terme, grâce aux circuits nationaux et régionaux (c'est-à-dire l'Afrique de l'Ouest francophone, et particulièrement le Togo, le Bénin et le Burkina Faso), qui attirent déjà les touristes d'aventure internationaux qui font des dépenses moyennes à modiques. À mesure que les infrastructures, les moyens et les circuits s'améliorent, on peut assister à une montée en gamme de telles expériences ; cependant, il convient d'indiquer que ces segments sont également soumis à une concurrence régionale et internationale plus intense, notamment le tourisme de plages et l'écotourisme. Les lacunes dans les données et les études de marché compliquent la capacité à quantifier le potentiel de chaque segment et de chaque marché d'origine.

### Contraintes liées à l'offre pour saisir les occasions qui se présentent

**Le développement du tourisme a souvent été fortement impulsé par le secteur public au Bénin**, en raison notamment du patrimoine de l'État, du sous-développement du secteur privé et du fait que le stade de développement du tourisme nécessite des investissements publics structurels. Cette approche s'est avérée efficace, car elle a permis d'engager des réformes structurelles majeures et de réaliser des investissements dans l'infrastructure au niveau des destinations, en particulier à ce stade émergent de développement du tourisme où le secteur privé voit poindre à l'horizon des risques élevés dans un secteur non éprouvé. Un certain nombre de facteurs limitants empêchent toutefois le secteur de passer de la phase de développement à la phase de croissance. Il s'agit notamment de limitations transversales et des contraintes majeures présentées en substance ci-dessous. L'effet cumulé de ces limitations et contraintes s'est traduit par des arrivées de touristes, des dépenses et des taux d'occupation relativement faibles avant la crise de la COVID-19. À son tour, la faible rentabilité qui en résulte induit un sous-investissement dans les produits du tourisme – les actifs à la fois physiques et humains. L'ensemble de ces facteurs a réduit la compétitivité globale du secteur et l'a empêché de réaliser son potentiel.

#### Au nombre des limitations transversales figurent :

- **Les dispositions et capacités institutionnelles.** Le Gouvernement du Bénin est fortement centralisé, au même titre d'ailleurs que ses institutions du tourisme. La création de l'ANPT en 2016 a affecté le ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts, une partie de responsabilités institutionnelles ayant été transférées à l'agence présidentielle et la prise de décision étant devenue encore plus centralisée. Le ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts n'a pas encore été restructuré en qualité d'organe de réglementation et de surveillance, ce qui se traduit par : i) une fragmentation institutionnelle ; ii) le chevauchement et le manque d'appropriation des fonctions essentielles ; et iii) un manque d'orientation stratégique susceptible de servir de boussole aux nombreuses parties prenantes du secteur. L'ANPT s'est largement concentrée sur l'exécution de projets prioritaires. Les dispositions institutionnelles sont en cours de clarification et une nouvelle agence nationale

de marketing pour la destination est en cours de création. L'important est que les dispositions institutionnelles soient claires et qu'un budget suffisant soit fourni à ces institutions afin de mener à bien leurs mandats.

- **La connectivité aérienne.** Les infrastructures aéroportuaires ont été modernisées, et l'on peut notamment évoquer la mise aux normes internationales de l'aéroport de Parakou, tout comme la mise à niveau en cours de l'aéroport international de Cotonou après l'arrêt des travaux du nouvel aéroport international de Glo-Djigbé en septembre 2021. Cependant, la fréquence et le coût des vols intérieurs et internationaux obèrent la compétitivité et la création de circuits touristiques dans tout le pays. Compte tenu des coûts d'exploitation élevés, du manque de concurrence et d'économies d'échelle, les vols coûtent toujours cher et les correspondances sont limitées. Un exemple de vol aller-retour en mars 2022 devrait coûter 595 dollars de Paris à Cotonou, alors que le même vol coûterait moins de la moitié – 266 dollars de Paris à Dakar<sup>89</sup>. Au cours de la semaine pré-pandémique qui allait du 1er au 7 janvier 2020, le Bénin comptait des liaisons aériennes avec 12 pays, dont un seul (la France) se trouve hors du continent africain et est desservi par quatre vols hebdomadaires. Il n'y a actuellement aucun vol intérieur régulier, l'aéroport de Parakou, récemment modernisé, n'ayant pas encore établi de service aérien régulier.
- **La sécurité et la stabilité régionale.** La sûreté et la sécurité sont les conditions préalables essentielles pour la croissance du secteur du tourisme. Malgré un environnement sécuritaire relativement stable au Bénin, il existe un risque d'instabilité sous-régionale qui influe sur le secteur touristique au Bénin, singulièrement à la frontière avec le Burkina Faso où se trouvent les principaux atouts faunistiques du pays. Cette zone a en effet essuyé trois attaques depuis novembre 2021, dont l'une a coûté la vie à des Français qui visitaient la région. Face à une telle situation, le gouvernement béninois a renforcé la présence de l'armée le long de la frontière, surtout pour protéger le parc. Cependant, la zone reste peu peuplée et donne aux acteurs non étatiques la possibilité de passer d'un pays à l'autre sans contrôle. Cette montée de l'insécurité sous-régionale pourrait retarder la relance du secteur du tourisme au Bénin et particulièrement la croissance du tourisme de la faune sauvage en tant que produit principal et attraction phare du pays.

Parmi les principales difficultés, on peut citer :

- **Un manque d'orientation stratégique sur la génération de la demande et l'adéquation produit-marché.** La demande est restée étale depuis des années à cause d'un défaut d'adéquation entre le produit et le marché, d'un problème de conditionnement et de liens de distribution faibles et d'un manque d'approche stratégique du développement du marché.
  - **Le Bénin est bien positionné, mais doit encore tirer pleinement parti du marché nigérian en plein essor.** Il reste un certain nombre de goulots d'étranglement à surmonter pour attirer les visiteurs nigériens, dont la plupart sont pertinents pour le tourisme international et régional. Il s'agit notamment : i) d'un manque d'établissements d'accueil et de prix adaptés au marché ; ii) d'un manque d'activités de commercialisation ciblées et de relations transfrontalières avec l'industrie du tourisme, ce qui ne donne pas une bonne image de la destination ; iii) de passages frontaliers routiers encombrants ; et iv) de la barrière linguistique. L'évaluation de la demande de 2015 a révélé que le manque de notoriété du Bénin en tant que destination touristique constitue un obstacle majeur à l'attraction

du marché nigérian (Gouvernement du Bénin, 2015). Les Nigériens qui avaient visité le Bénin en avaient une opinion très nettement plus positive que ceux qui ne l'avaient pas visité, ce qui laisse supposer que les campagnes de promotion et les activités de sensibilisation interentreprises peuvent induire un effet très important<sup>90</sup>. Le Gouvernement du Bénin a beaucoup investi dans le patrimoine culturel, ce qui, selon les études, est un atout important pour attirer le marché nigérian. Cependant, les intérêts fondamentaux du marché tournent autour des achats, des événements, du divertissement et du tourisme de plages milieu de gamme, qui sont des domaines dans lesquels on n'investit pas pour l'instant.

- **Le manque d'activités de commercialisation ciblé et de relations transfrontalières dans l'industrie du tourisme continue de faire obstacle au développement du secteur au Bénin et contribue largement à la stagnation des arrivées.** Le Bénin manque cruellement d'activités de commercialisation et de promotion ciblés, et est en retard par rapport à nombre de ses voisins régionaux dans la promotion de son produit national de tourisme. Le mandat d'activités de commercialisation de destination est dévolu à l'ANPT, mais le gouvernement béninois a hésité à développer ses systèmes, outils ou campagnes de promotion jusqu'à ce que les projets structurants soient achevés. Cette hésitation s'est malheureusement traduite par une très faible reconnaissance de la marque « Bénin » au niveau international, même chez le voisin nigérian qui néglige souvent le Bénin comme une destination à visiter. Pourtant, il ressort des échanges avec les voyageurs que lorsqu'ils créent des circuits et en font la promotion, les ventes suivent. Les recherches montrent qu'il faut parfois des années pour structurer un dispositif d'activités de commercialisation de destination et pour mener de façon cohérente des campagnes d'entreprise à entreprise et d'entreprise à consommateur avant de faire bouger les lignes de la reconnaissance de la marque et des décisions d'achat (Avraham et Setter, 2013). En vue de mieux structurer ces systèmes, le gouvernement béninois se propose de créer une agence parapublique de promotion du tourisme analogue aux organisations nationales de gestion des destinations dans le but de mettre en œuvre de façon intégrée et de systématiser ces rôles, mais le calendrier de cette initiative n'est pas encore clairement défini.
- **Un secteur privé local sous-développé.** Les voyageurs locaux ne disposent pas de la diversité de produits ni de la diversité géographique, des liens de distribution, des niveaux de qualité et de la professionnalisation nécessaires pour doper la croissance du secteur.
  - **Compte tenu du fait que le secteur est émergent, de nombreux opérateurs, surtout en dehors de la poignée de chaînes présentes à Cotonou, proposent un produit touristique peu compétitif.** Cotonou recèle un certain nombre d'hôtels de marque de niveau international qui pratiquent des prix divers, et un hôtel de luxe du groupe Sofitel s'ajoutera à l'offre hôtelière de la ville dans un proche avenir. La plupart des hôtels de qualité sont la propriété de quelques familles ou de sociétés de portefeuille opérant dans divers secteurs et qui ne sont pas réellement spécialisées dans le voyage et le tourisme. La majorité des établissements d'hébergement est concentrée dans le Sud. Il s'agit en général de petits établissements familiaux sans marque qui ne répondent ni aux normes internationales ni aux réglementations locales en matière de construction et d'exploitation. Les petits hôteliers n'entretiennent pas de liens avec les opérateurs locaux et surtout internationaux, et manquent de savoir-faire en ce qui concerne les activités de commercialisation. La connaissance limitée du secteur qu'affichent

les propriétaires et les exploitants, le nombre insuffisant de directives relatives à la construction et à l'octroi de licences et le manque général d'application de la part des autorités ont fait que les produits d'hébergement soient de mauvaise qualité et donc peu susceptibles d'attirer les marchés à valeur ajoutée. Cette situation a abouti à une faible rentabilité avec pour corollaire un entretien différé, ce qui réduit encore la qualité du produit.

- **Le Bénin a connu une croissance atone de ses établissements d'hébergement, avec 1 253 établissements enregistrés en 2019, soit une progression de 216 établissements seulement par rapport à 2010.** L'accès au financement continue de poser problème, particulièrement pour les établissements d'hébergement à plus forte intensité de capital, où les échanges menés avec les opérateurs indiquent que le manque de fonds de roulement au cours des trois premières années constitue un facteur majeur d'échec des établissements qui opèrent dans le secteur du tourisme. Les établissements de tourisme sont souvent considérés comme un investissement à haut risque qui génère une faible marge bénéficiaire, ce qui pousse les investisseurs à opter généralement pour les rendements plus rapides que rapporte le marché de l'immobilier commercial. Cette situation est également due à un environnement peu favorable. La Commission d'octroi de licences de tourisme mise en place par le ministère du Tourisme, de la Culture et des Arts n'a siégé qu'une seule fois entre 2016 et 2021, et plus de 500 demandes d'octroi de licences à des établissements de tourisme étaient en attente d'approbation en 2021. Cette commission a délivré des licences provisoires depuis 2016 en attendant la réforme en cours du processus d'attribution des licences. Ces réformes sont en cours à partir de 2022 et la commission examine actuellement les candidatures. La situation a déteint sur la croissance du secteur privé du tourisme, car les banques ont souvent besoin de licences sectorielles pour octroyer des prêts, et elle est symptomatique de problèmes de plus grande ampleur qui se posent autour du manque de priorité du secteur public pour la croissance, l'engagement et l'inclusion des établissements de tourisme. Les investisseurs nationaux, en particulier les petites et moyennes entreprises, n'ont pas les points d'entrée, ni l'échelle, ni la sophistication nécessaires pour s'impliquer dans les projets touristiques à grande échelle menés par le gouvernement béninois. Le problème est exacerbé par le manque de communication des autorités avec le secteur privé local sur les points d'entrée en vue de l'implication de ce secteur dans les initiatives phares du gouvernement béninois.
- **Peu d'agents de voyage et de voyagistes créent et vendent activement des circuits aux marchés émetteurs ; au demeurant, beaucoup de ces agents n'ont pas de liens avec le commerce international du voyage et manquent de savoir-faire pour les établir.** Une enquête menée auprès des voyagistes en 2015 a montré que moins de 10 % des agences de voyages du Bénin travaillent avec des opérateurs des pays émetteurs, alors que 65 % des agences nigérianes cherchent à travailler avec des opérateurs du pays récepteur afin de concevoir et de promouvoir leurs circuits (Gouvernement du Bénin, 2015). Les plus grandes faiblesses des opérateurs béninois répertoriées au cours de l'enquête sont le manque de circuits disponibles et compétitifs et le budget insuffisant qui est alloué aux activités de commercialisation. Les agences nigérianes recherchent des circuits à valeur ajoutée auprès des voyagistes des pays récepteurs, notamment des circuits de plusieurs jours, des visites guidées, des activités complémentaires, ainsi que le transport, l'hébergement et la restauration.

- **Malgré le potentiel, et un large éventail de produits d'arts et de l'artisanat, les ramifications de la chaîne de valeur du tourisme restent inexploitées.** Le tourisme est un vaste secteur « parapluie » qui couvre, entre autres, l'hébergement, la restauration, l'aviation, l'agriculture, la construction et l'artisanat. À lui seul, le secteur de l'artisanat emploie 10 % de la population du Bénin, le pays comptant plus de 350 000 artisans qui travaillent le bois, le fer, le cuir, le bronze, l'indigo et le bambou (Legend Development Co, 2012). Cependant, les liens sont peu développés avec les services d'appui et d'approvisionnement tels que les opérateurs de transport et les artisans. Les liens avec l'artisanat sont limités par la qualité et la régularité de la production, la distribution/les liens et les faibles volumes de vente. Le caractère informel dans le secteur reste la norme, surtout pour la section de la chaîne de valeur en lien avec la restauration et l'artisanat. La différence entre les hôtels formels et les hôtels informels a été mise en évidence pendant la pandémie, de nombreux opérateurs informels ne pouvant accéder aux programmes d'appui mis en place par les pouvoirs publics à cause de leur statut d'enregistrement. De façon anecdotique, les liens avec l'agriculture sont appropriés, les établissements de tourisme consultés à Cotonou ayant la possibilité d'obtenir localement la majorité des produits alimentaires et des boissons dont ils ont besoin.
- **L'écosystème de l'innovation et de l'entrepreneuriat dans le tourisme reste rudimentaire, avec peu d'options d'incubation ou de financement d'amorçage en dehors de la ville de Semé et des programmes publics.** Comme mentionné en section 2, les nouveaux établissements de tourisme manquent de diversité et d'innovation, et les capacités limitées nécessitent qu'un appui important soit apporté aux services de préincubation pour qu'ils puissent acquérir des compétences commerciales et non techniques de base avant les programmes de soutien spécifiques au secteur. De même, la pénétration du numérique reste faible. Il s'agit là d'un problème qui touche l'ensemble de l'économie (voir section 3.4) et qui est amplifié pour le secteur du tourisme. Les entretiens indiquent que les marchés cibles se tournent de plus en plus vers les canaux de communication numériques, mais que de nombreuses petites et moyennes entreprises opérant dans le secteur du tourisme au Bénin sont à la traîne dans ce domaine. L'adoption du numérique pour les systèmes internes est encore plus en retard que les activités de commercialisation, ce qui freine d'autant la productivité et l'évolutivité. Les liens de distribution avec les marchés d'origine constituent l'une des plus grandes lacunes pour les agences de voyages et l'hébergement, mais peu de visiteurs ont profité des agences de voyages en ligne et d'autres canaux de distribution numériques qui peuvent faciliter des liens plus directs entre la demande et l'offre. Le coût et la disponibilité d'Internet sont un obstacle important à cet égard, particulièrement en dehors de Cotonou.
- **Peu de mesures en matière de durabilité environnementale sont mises en œuvre ou considérées comme des priorités.** En dehors des aires protégées, la durabilité et l'écologisation du secteur ne constituent pas encore une priorité pour le secteur privé ou le gouvernement, en partie parce que leur clientèle, essentiellement composée de femmes et d'hommes d'affaires, n'accorde pas d'importance aux mesures durables ; et les connaissances et l'expertise en matière de mesures environnementales économiques sont limitées parmi les investisseurs. La région côtière est fortement vulnérable à l'érosion. Ces dernières années, des travaux de protection d'urgence ont été réalisés pour stabiliser la rive sud du fleuve

Mono. Pour le moyen terme, au titre de ses contributions prévues déterminées au niveau national en vertu de l'Accord de Paris (Gouvernement du Bénin, 2021b), le gouvernement béninois a retenu deux projets d'adaptation pour protéger les zones côtières, de même que la nécessité de renforcer les capacités techniques et la gestion des risques.

- **Le professionnalisme en matière de tourisme laisse à désirer et les compétences sectorielles font défaut à tous les niveaux hiérarchiques, qu'il s'agisse du personnel opérationnel, du personnel de direction ou des entrepreneurs.** Seuls 7 % des effectifs ont suivi une formation professionnelle, ce qui constitue une préoccupation majeure pour les établissements de tourisme du point de vue opérationnel (Banque mondiale, 2015b). Une institution universitaire possède une filière tourisme jusqu'au niveau licence, et deux programmes de formation de niveau postuniversitaire, c'est-à-dire un programme de master en intégration et développement régional et un programme de master en patrimoine culturel et tourisme. Il manque cruellement d'instructeurs qualifiés. En outre, le matériel et le programme de cours sont obsolètes et inadaptés aux besoins du secteur moderne. Il existe environ 24 instituts privés de formation en hôtellerie et tourisme, mais ils proposent essentiellement des formations diplômantes de courte durée (trois mois) et produisent des résultats de faible qualité à cause d'un manque d'accréditation et de contrôle. La plupart de ces instituts de tourisme proposent des formations en restauration (13), en tourisme (5) et en gestion hôtelière (2). Le gouvernement en est conscient et a commencé à piloter des activités de formation, financées par la Banque mondiale. Cela comprend i) un diagnostic de l'écosystème de la formation touristique, ii) la mise en place d'un comité interministériel de formation touristique, iii) la formation de 50 formateurs, iv) le pilotage de la formation continue de 700 salariés du tourisme, et v) la formation de 54 guides touristiques. Il est important que ces modules de formation soient institutionnalisés dans les cursus touristiques et ne restent pas des initiatives isolées. Le gouvernement s'est engagé à ouvrir une école de formation spécialisée dans le tourisme et l'hôtellerie d'ici à 2024, mais sa structure institutionnelle et ses sources de financement restent à préciser.

#### **ENCADRÉ 15. PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ DANS L'ÉDUCATION ET LA FORMATION TECHNIQUES ET PROFESSIONNELLES (EFTP)**

Les partenariats public-privé en matière d'éducation, et en particulier dans l'éducation et la formation techniques et professionnelles, peuvent aider à utiliser plus efficacement les fonds publics limités, à encourager l'innovation, à élargir l'accès aux services éducatifs et à veiller à ce que les participants soient formés aux normes de l'industrie, améliorant ainsi les taux de placement professionnel et la productivité. Il existe plusieurs types d'accords de PPP dans l'éducation, qui peuvent couvrir les services de gestion, les services opérationnels, les services éducatifs, les installations ou une combinaison de ces quatre éléments. Les accords contractuels peuvent intégrer la location des services publics,

la concession, les baux administratifs à long terme et les contrats de type construction-exploitation-transfert. Le choix des services et des instruments contractuels dépend fortement du contexte, du marché de l'EFTP et des contraintes sectorielles.

À titre d'exemple, le Ghana s'emploie à créer une école de formation en tourisme et en hôtellerie sous forme de PPP dans le cadre du projet de développement touristique au Ghana financé par la Banque mondiale. La première étape a consisté à mener une étude diagnostique et de préféabilité pour cerner la taille du marché et à travailler avec un conseiller en transactions pour déterminer les

paramètres du partenariat public-privé qui seraient avantageux pour le secteur public, le partenaire privé et l'utilisateur final. Le conseiller en transactions contribue aussi à la sensibilisation et à la sélection du partenaire, ainsi qu'à la négociation et à la finalisation du contrat.

Source : analyse de la Banque mondiale

Pour de plus amples informations, voir l'ouvrage de l'OIT intitulé *Guidebook on Implementation of Public-Private Partnership in TVET* et le document de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) intitulé *Global Report on Public-Private Partnerships in Tourism*.

- **Obstacles à l'attraction des investissements directs étrangers (IDE).** Dans les secteurs touristiques émergents, les IDE sont souvent considérés comme un moyen de combler les lacunes en matière de capacités, de financement et de distribution au niveau local. Toutefois, le Bénin fait face à un certain nombre de contraintes pour attirer les investissements directs étrangers dans le secteur du tourisme : un risque élevé perçu dû au manque d'antécédents historiques, des coûts de mise en place et de fonctionnement élevés et des données insuffisantes sur les arrivées et les marchés potentiels pour prendre des décisions en matière d'investissement. Les statistiques sur le tourisme sont incomplètes et les études de marché font défaut (la dernière étude publiée a été réalisée en 2015), ce qui laisse peu de données disponibles pour permettre aux investisseurs éventuels d'apprécier le potentiel et les points d'entrée du secteur. Concernant l'environnement favorable aux investissements, le secteur du tourisme est confronté à des obstacles généraux similaires à ceux qui ont été identifiés pour d'autres secteurs (voir à cet effet la section 1.3). La principale observation faite par les établissements de tourisme béninois est qu'il n'existe pas de mesures incitatives et de conditions en matière d'investissement spécifiques au secteur du tourisme, notamment des tarifs industriels d'électricité pour les établissements de tourisme (Commission de l'économie et des finances, 2010). De plus, les infrastructures et les services peuvent constituer un défi dans les zones rurales du pays, en particulier les infrastructures des technologies de l'information et de la communication. Cependant, l'infrastructure n'a pas été considérée comme une contrainte inévitable dans les zones côtières qui recèlent un potentiel d'investissement à court terme dans le tourisme.

**L'investissement public dans les installations telles que les hôtels et les complexes touristiques fait ombrage aux initiatives du secteur privé et inhibe le développement de produits basés essentiellement sur la demande.** Le gouvernement béninois a opté pour une expansion sectorielle fortement financée par le secteur public, les sites patrimoniaux et naturels importants étant en cours de rénovation grâce aux fonds publics, ainsi que des hôtels, des complexes touristiques et des aménagements côtiers prévus dans le plan directeur. On constate aussi que le gouvernement exerce un effet d'éviction sur l'investissement potentiel du secteur privé afin d'atteindre son objectif de développer rapidement un secteur du tourisme autour de ses destinations prioritaires. Cette approche privilégiant le secteur public présente des risques croissants. Des éléments factuels provenant de la mise en œuvre de programmes publics similaires à l'échelle internationale depuis les années 1970 montrent que les hôtels privés constituent une manière plus efficace et plus efficiente de développer le tourisme (Assaaf et Cvelbar, 2011 ; Aule et Odo, 2015). Les institutions de

financement du développement peuvent apporter d'importantes connaissances et des liens de distribution avec les marchés d'origine, et établir une approche plus axée sur la demande, ce qui peut assurer une meilleure adéquation entre les produits et les marchés et, à terme, rendre le secteur plus compétitif. Le Sénégal a encouragé la mise en place d'un secteur du tourisme dynamique en partie en veillant à la définition de conditions claires pour l'investissement dans le secteur et en planifiant les domaines de développement du tourisme, facilitant ainsi l'accès à la terre pour les aménagements touristiques – ce qui constitue un facteur bloquant majeur au Bénin. Le gouvernement encadre rigoureusement l'investissement privé dans le tourisme, en particulier dans les zones côtières attrayantes, grâce à des plans directeurs et le contrôle des droits fonciers. Ce qui risque d'établir un secteur dominé par des enclaves et des acteurs majeurs, plutôt qu'une croissance plus large des petites et moyennes entreprises. Le ministère de l'Économie et des Finances, avec l'appui de l'Agence de promotion des investissements et des exportations (APIEx) et la mobilisation de l'ANPT, contrôle la promotion de l'investissement et a eu un succès limité sur l'attraction des investisseurs les plus importants. L'approche centralisée et sélective de l'investissement direct étranger peut décourager les investisseurs et il peut s'avérer particulièrement difficile de naviguer dans l'économie politique locale, d'autant que les investisseurs étrangers ont souvent du mal à trouver des partenaires locaux dotés des capacités voulues.

### Recommandations

**En perspective, le gouvernement devrait s'attacher à passer d'un modèle de développement touristique mené par le secteur public à un modèle porté par le secteur privé, en s'appuyant sur la structuration pour se focaliser sur la croissance du secteur.** Une telle orientation peut permettre d'accroître la contribution du secteur du tourisme au développement économique et stimuler sa reprise après la crise actuelle. Cela peut se faire facilement : i) en se focalisant sur la stimulation de la demande et le développement de produits axés sur le marché ; ii) en renforçant les capacités du secteur privé local ; et iii) en réduisant les obstacles aux investissements directs étrangers dans le secteur du tourisme. Le gouvernement béninois reconnaît la nécessité de se concentrer sur ces domaines lors de la prochaine phase de développement du secteur, mais il tarde à s'engager sur ces priorités. Des données factuelles provenant de pays comparables montrent que des efforts cohérents et concertés à long terme pour positionner et promouvoir une destination sont nécessaires avant que celle-ci ne soit bien établie. En outre, plus on met du temps pour rejoindre le marché, pour renforcer les capacités du secteur privé et pour définir les priorités des investissements directs étrangers et plus il en faut pour assurer la compétitivité du secteur.

## ENCADRÉ 16. RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES POUR LE SECTEUR DU TOURISME

### Mettre l'accent sur la stimulation de la demande et la mise au point de produits axés sur le marché

Les recommandations prioritaires relatives aux segments de marchés à fort potentiel ci-dessous doivent être complétées par la mise en œuvre efficace des initiatives en cours (voir le tableau A.3).

#### Efficacité des activités de commercialisation

**[À court terme]** Structurer, financer et opérationnaliser l'Agence pour la promotion du tourisme du Bénin afin de conduire les activités de commercialisation touristiques à l'échelle nationale et d'organiser des campagnes et des événements de promotion, en accordant la priorité au renforcement des relations industrielles régionales et internationales, ainsi que des canaux de distribution.

**[À court terme]** Élaborer une stratégie de commercialisation ciblée axée sur le numérique. Commencer par la mise en œuvre des activités décrites dans le plan d'action de la commercialisation 2016 en direction du marché nigérian.

**[À moyen terme]** Mettre en place des organes infranationaux pilotes de gestion de destinations pour promouvoir les activités de commercialisation et le développement des produits, en commençant par Ouidah.

**[À moyen terme]** Développer une plateforme de renseignements sur les marchés touristiques, en commençant par mener une enquête auprès des consommateurs et des évaluations de marchés pour les principaux marchés d'origine potentiels. Réaliser régulièrement des enquêtes sur les visiteurs et les dépenses touristiques.

#### Réformes réglementaires et investissements ciblés

**[À court terme]** S'assurer que les investissements publics dans les sites et les infrastructures touristiques présentent une adéquation claire entre les produits et le marché et une justification appropriée de la demande pour déterminer la portée et l'échelle des travaux, selon l'approche en cascade.

**[À court terme]** Améliorer l'expérience de passage de frontière terrestre en communiquant sur l'ouverture des frontières et les protocoles.

**[À court terme]** Favoriser l'adoption de technologies au niveau des entreprises et leur intégration dans des plateformes numériques afin de capter la part croissante des canaux de réservation numériques pour le tourisme.

Renforcer les capacités du secteur privé local en misant sur la numérisation

#### Renforcer le cadre institutionnel

**[À court terme]** Accélérer les plans relatifs à la création d'une agence d'assurance de la qualité en matière de tourisme.

**[À court terme]** Créer une commission public-privé pour examiner et diffuser les moyens pouvant être utilisés pour mieux intégrer le secteur privé local dans les projets phares dans le secteur du tourisme.

**[À court terme]** Finaliser les réformes du système d'octroi de licences et de classement des produits du tourisme, y compris la mise à jour des textes réglementaires tels que ceux portant sur l'autorisation des agences de voyage et des voyagistes en ligne.

**[À moyen terme]** Hisser au rang de priorité la création d'un institut public-privé de tourisme et d'hôtellerie.

#### Renforcer les capacités de l'écosystème entrepreneurial

**[À court terme]** Fournir des services de développement des affaires aux entrepreneurs des secteurs de l'hébergement, de la restauration, du transport touristique et aux voyagistes afin d'améliorer leurs produits et d'accroître leur compétitivité en privilégiant les solutions numériques. Lancer un programme de numérisation du tourisme en utilisant des dons, de l'assistance technique et des prêts, pour la numérisation des opérations commerciales et des outils d'acquisition de clients.

**[À moyen terme]** Fournir des services complets de préincubation aux entrepreneurs du secteur du tourisme.

**[À moyen terme]** Mettre en œuvre un programme visant à aider les entreprises de tourisme communautaire à améliorer leur offre de produits, à moderniser leurs infrastructures touristiques bas de gamme et à créer des liens commerciaux avec des opérateurs locaux et internationaux. Cela peut inclure l'intégration de groupes et d'associations communautaires dans les dispositifs institutionnels pour l'exploitation et l'entretien des sites.

### **Mobiliser efficacement les fonds**

**[À court terme]** Octroyer des subventions à des instituts, des fondations et des organisations à but non lucratif afin qu'ils adoptent une approche fondée sur la chaîne de valeur pour développer l'écosystème touristique local.

### **Accroître les investissements directs étrangers dans le tourisme**

#### **Renforcer le système d'appui institutionnel**

**[À court terme]** Accroître les capacités institutionnelles dans la promotion de l'investissement en recrutant un spécialiste ou un conseiller en hôtellerie au sein de l'Agence nationale pour la promotion du patrimoine et le développement du tourisme (ANPT).

**[À moyen terme]** Élaborer, sous la houlette de l'ANPT, une stratégie de promotion de l'investissement dans le secteur du tourisme.

### **Faciliter l'investissement privé**

**[À court terme]** Donner la priorité à la propriété privée par rapport à la propriété publique dans le secteur de l'hébergement touristique.

**[À court terme]** Accroître la transparence dans l'accès à la terre et aux possibilités d'investissement dans les zones touristiques, notamment les zones côtières hautement réglementées, tout en garantissant le respect des sauvegardes environnementales et sociales pour tous les nouveaux investissements.

**[À moyen terme]** Faciliter les coentreprises entre investisseurs nationaux et internationaux en proposant des formations, en structurant l'appui et en organisant des tables rondes sur les investissements.

### **Aligner les mesures incitatives dans le secteur et la région**

**[À moyen terme]** Proposer des tarifs d'électricité préférentiels, comparables à ceux du secteur manufacturier, d'une manière claire, limitée dans le temps et adaptée à la destination, afin d'accroître la compétitivité des prix de la destination « Bénin ».

**[À moyen terme]** Se conformer aux recommandations de l'UEMOA concernant l'application d'un taux de TVA de 10 % pour les établissements touristiques.

### 4.3. ÉCHANGES ET SERVICES RÉGIONAUX

Le Bénin est une économie ouverte. L'ouverture aux échanges de marchandises est élevée compte tenu du niveau de développement économique du pays. Les exportations et les importations de marchandises tant en termes absolus qu'en pourcentage du PIB par habitant – une mesure commune de l'ouverture – sont en augmentation depuis 2010. Le Bénin dépasse désormais la moyenne des pays à faible revenu et des pays à revenu intermédiaire (PFR-PRI) et des pays d'Afrique subsaharienne et a rattrapé ses pairs structurels (Banque mondiale, 2022). Cela dit, l'ouverture aux exportations de services reste faible.

Le commerce au Bénin constitue depuis toujours une activité majeure, mais le commerce est dans une large mesure issu de l'échange de biens qui ne sont pas produits dans le pays. En effet, lorsqu'on observe les échanges au Bénin, il faut distinguer quatre types d'échanges qui ont lieu, chacun ayant ses caractéristiques propres.

- **Les échanges officiels** sont les flux commerciaux en provenance ou à destination du marché intérieur béninois qui sont enregistrés dans les statistiques du commerce extérieur du Bénin.
- **Le transit officiel** de produits en provenance ou à destination des pays voisins (principalement le Niger). Le transit officiel ne figure pas dans les statistiques du commerce extérieur du Bénin.
- **Le commerce informel d'entrepôt et de transit**, qui concerne les importations de produits qui sont déclarés importés pour le marché béninois, mais réexportés de manière informelle vers les marchés voisins – principalement pour des raisons d'évasion fiscale et d'évitement de contrôles aux frontières. Ces échanges s'effectuent dans les deux sens : i) de la région vers les marchés régionaux et d'outre-mer, en passant par le Bénin (par exemple, l'or ou le pétrole) ; et ii) de l'outre-mer vers les marchés régionaux, en passant par le Bénin (par exemple, les importations pour le Nigéria). Ainsi, les importations et les exportations du Bénin semblent plus importantes qu'elles ne le sont en réalité dans les statistiques du commerce extérieur du Bénin.
- **Les échanges informels**, qui sont souvent effectués par de petits commerçants dans les régions frontalières et qui ne sont pas enregistrés dans les statistiques officielles.

**TABLEAU 6. TYPOLOGIE DE LA CIRCULATION TRANSFRONTALIÈRE DES BIENS AU BÉNIN**

	ENREGISTRÉS DANS LES STATISTIQUES DU COMMERCE EXTÉRIEUR DU BÉNIN	NON ENREGISTRÉS DANS LES STATISTIQUES DU COMMERCE EXTÉRIEUR DU BÉNIN
<b>Officiel</b>	Produits consommés au Bénin (importations) Produits au Bénin et vendus à l'étranger (exportations)	Commerce de transit à destination des pays voisins dans le cadre du régime de caution douanière
<b>Informel</b>	Commerce d'entrepôt de produits importés au Bénin et pour être vendus dans les pays voisins	Commerce transfrontalier informel

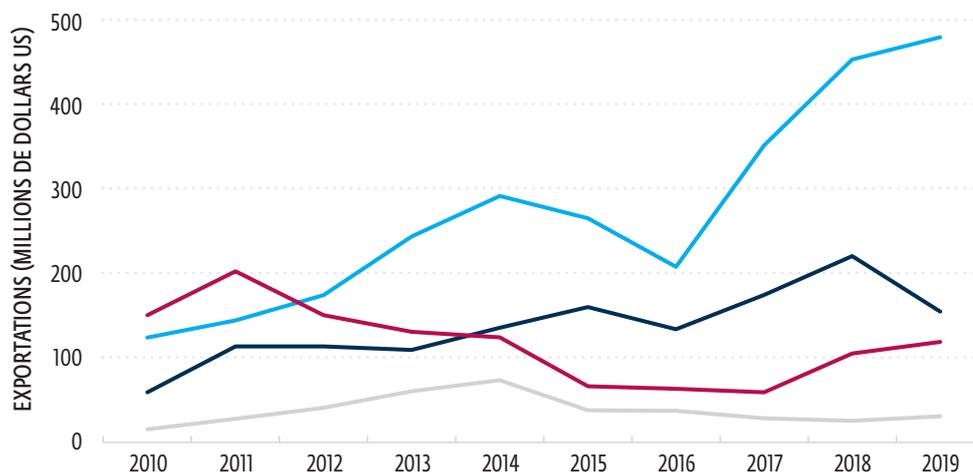
Source: analyse de la Banque mondiale.

Ces activités contribuent toutes à l'économie du Bénin. Le commerce de transit et d'entrepôt consiste essentiellement en l'exportation de services de transport de marchandises et de logistique (entreposage, transit et expédition) vers les marchés voisins. Ces services sont rémunérés. Les flux commerciaux formels et informels montrent véritablement la capacité du Bénin à vendre ses produits sur les marchés étrangers et son besoin de s'approvisionner en produits à l'étranger.

### Les exportations du Bénin connaissent une évolution positive dans le secteur du coton, mais restent globalement peu diversifiées

Les statistiques relatives aux échanges du Bénin doivent être interprétées avec une extrême prudence. La liste des principaux produits exportés par le pays, établie à partir des statistiques commerciales officielles, met ensemble des produits exportés et des produits vendus dans le cadre du commerce d'entrepôt (dont certains sont enregistrés comme des exportations du Bénin), tout en ignorant les flux commerciaux informels. L'importance du commerce d'entrepôt se dégage immédiatement de la liste des principaux produits répertoriés comme exportations du Bénin (tableau A.5) : les produits pétroliers et l'or, deux des trois principales exportations enregistrées du Bénin depuis 2010, ne sont pas produits par le Bénin, mais importés pour être ensuite réexportés. Les produits pétroliers sont importés du Nigéria dans le cadre du commerce d'entrepôt et réexportés dans la région. De même, le Bénin n'est pas un grand producteur d'or, mais il est géographiquement à proximité de deux producteurs de classe mondiale, à savoir : le Ghana (sixième mondial) et le Burkina Faso (14<sup>e</sup> mondial) (Conseil mondial de l'or, 2022).

**FIGURE 35. PRINCIPALES CATÉGORIES DE PRODUITS EXPORTÉS PAR LE BÉNIN**



PRODUITS DU BOIS  
COTON

FRUITS ET NOIX  
PRODUITS MÉTALLIQUES

Source : BACI. Note sur le classement : fruits et noix (code SH 08) ; bois (code SH 44-46) ; métaux (code SH 72-83) ; coton (code SH 52)

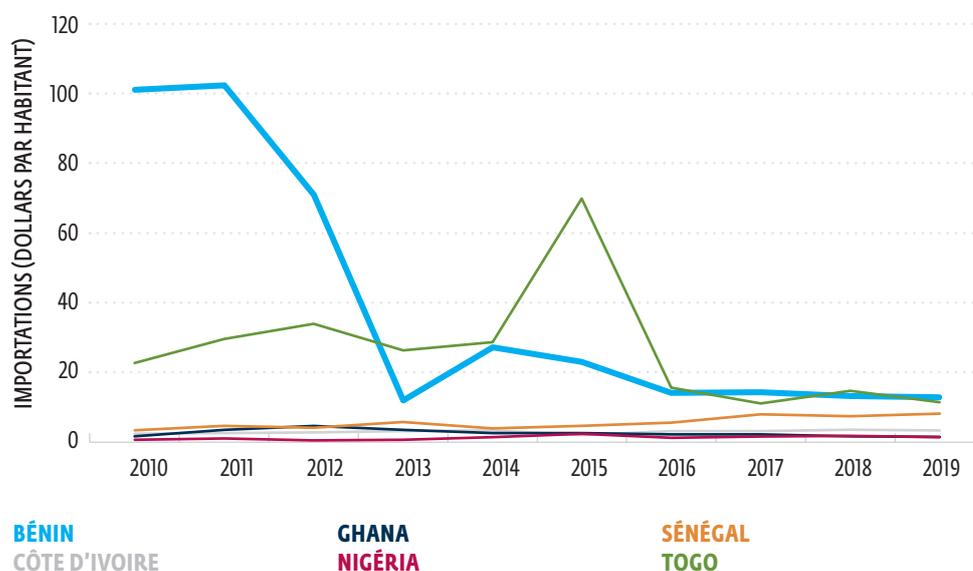
**Les exportations du Bénin reflètent l'essor du secteur du coton, mais une faible diversification de sa structure.** Si l'on exclut les produits du commerce d'entrepôt, les principales exportations du Bénin sont le coton, les noix de cajou et les produits du bois. Le coton et les noix de cajou ont enregistré de bons résultats au cours de la dernière décennie, mais le Bénin n'a pas diversifié ses exportations, car ces produits étaient déjà importants il y a dix ans, et le Bénin n'a pas évolué dans la chaîne de valeur vers une transformation plus poussée. Les exportations de produits du bois sont en baisse depuis le milieu de la période. Il convient aussi de noter l'importance des exportations de ferraille, qui couvrent divers produits métalliques (cuivre, fer et aluminium) et qui sont en baisse (Figure 35).

**Les exportations de coton brut du Bénin ont explosé, mais la structure des importations de tissu de coton indique une importante activité de réexportation plutôt qu'une valeur ajoutée nationale.** Les exportations de coton ont connu une croissance spectaculaire au cours de la dernière décennie, de 19 % par an en moyenne depuis 2010. Le Bénin est le sixième exportateur mondial et occupe la première place dans la sous-région devant le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire (Tableau 7). Le Bénin a gagné des parts de marché importantes dans le monde entier, représentant 3 % des exportations mondiales en 2019, contre 0,6 % en 2010, et il est l'exportateur africain qui connaît la plus forte expansion depuis 2010. **Les produits dérivés du coton figurent aussi parmi les premiers produits exportés, mais n'ont pas connu des niveaux de croissance similaires.** En 2019, les exportations de graines de coton, de tourteaux de graines, de coton cardé représentaient 3 % des exportations totales, soit 48,9 millions de dollars en valeur. S'il est difficile d'estimer avec précision les volumes de réexportation enregistrés dans les exportations du Bénin, le coton représentait la moitié des exportations totales en 2019 selon nos estimations, une part bien plus importante qu'en 2010. **Les exportations de tissu de coton qui apparaissent dans les principales exportations du Bénin ne sont probablement pas produites au Bénin étant donné que d'importants flux commerciaux d'importation du même produit sont également enregistrés (152 millions de dollars en 2019).** La méthodologie proposée par Golub et Mbaye (2019) met en évidence que le Bénin importe pour lui-même (conformément à son modèle de consommation plus large), mais aussi pour ses voisins. Les importations de tissu de coton sont importantes par rapport à la population béninoise – un indicateur de la demande du marché (Figure 36).

**TABLEAU 7. PRINCIPAUX EXPORTATEURS DE COTON BRUT EN AFRIQUE DE L'OUEST**

PAYS	EXPORTATIONS (MILLIONS DE DOLLARS)		RANG MONDIAL		CAGR
	2010	2019	2010	2019	2010-2019
<b>Bénin</b>	113,8	462,6	19	6	15 %
<b>Burkina Faso</b>	385,6	394,1	7	7	0 %
<b>Côte d'Ivoire</b>	131,0	362,2	16	8	11 %
<b>Mali</b>	193,6	97,1	13	18	-7 %
<b>Togo</b>	31,6	87,0	37	19	11 %
<b>Cameroun</b>	85,9	80,0	21	21	-1 %
<b>Sénégal</b>	22,2	15,8	42	37	-3 %
<b>Nigéria</b>	355,9	10,1	8	38	-30 %

Source : BACI et WDI

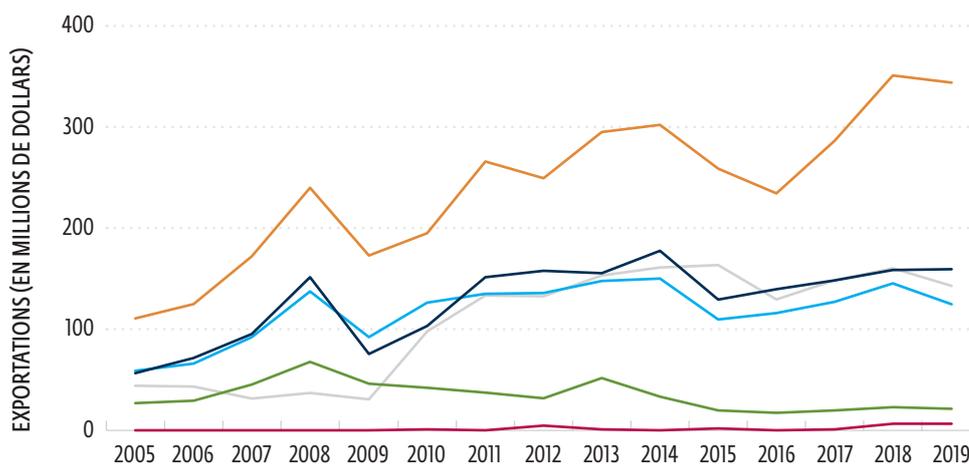
**FIGURE 36. IMPORTATIONS DE TISSU DE COTON PAR HABITANT**

La noix de cajou et les produits du bois représentent également une opportunité croissante pour les exportations formelles. Deuxième exportation agricole la plus importante, la noix de cajou a connu une croissance robuste au cours de la dernière décennie, de 12 % en moyenne par an, pour tripler de 50 à 152 millions de dollars, dans un contexte d'augmentation rapide des exportations mondiales (près de 10 % de croissance par an). Le Bénin était le douzième exportateur en 2019 et le quatrième en Afrique de l'Ouest, où d'autres exportateurs ont progressé plus rapidement – notamment le Ghana, désormais deuxième exportateur de la région et quatrième exportateur mondial, et des pays qui rattrapent rapidement leur retard comme le Burkina Faso, et dans une moindre mesure le Sénégal.

Troisième produit important, les exportations de produits de bois représentaient un peu plus de 31 millions de dollars en 2019, soit nettement plus que les exportations de 15 millions de dollars en 2010, mais étaient en net recul depuis un pic de 74 millions de dollars en 2014. Les exportations ont également évolué vers plus de transformation, le bois scié et façonné devenant la plus grande catégorie d'exportation alors que les exportations de bois brut dominaient en 2010. Les exportations de meubles, bien qu'encore modestes à 2,4 millions de dollars en 2019, ont considérablement augmenté. En 2018, en tout 102 000 m<sup>3</sup> de bois précieux (*teck et gmelina*) ont été exportés (Sarraf et Ravina Da Silva, 2020). Des efforts ont été consentis pour gérer durablement les ressources forestières – sept forêts gérées par le gouvernement représentent la majeure partie des exportations. Selon la Banque mondiale (2020a), la majeure partie du bois exporté provient de plantations ces dernières années<sup>91</sup>.

Les exportations de services commerciaux du Bénin sont proches du niveau des exportations de biens. En 2019, le Bénin a exporté pour 800 millions de dollars de services, par rapport à environ 940 millions de dollars pour les marchandises<sup>92</sup>. Les exportations de services donnent une indication des principaux partenaires commerciaux du Bénin, l'Union européenne représentant 24 % du total, suivie par la Chine (10 %), l'Inde (9 %) et les États-Unis (9 %). Il est à noter que ces parts n'ont pas beaucoup changé depuis 2010, puisque celles de l'Union européenne et de la Chine étaient quasiment identiques, tandis que celle de l'Inde était de 6,9 % et celle des États-Unis de seulement 1,6 %. Un autre pays dont la part a augmenté est les Émirats arabes unis, passant de 4,3 % à 6,8 % en 2019. Il n'est pas aisé d'interpréter les exportations sectorielles de services. Les statistiques d'exportation de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) montrent que les principales sources de gains à l'exportation sont les télécommunications, les services d'assurance et de retraite, les transports et la construction<sup>93</sup>.

**FIGURE 37. EXPORTATIONS DE SERVICES DU BÉNIN (ÉCHANGES ÉQUILIBRÉS), 2019**



**TRANSPORTS**

**BÂTIMENTS ET TRAVAUX PUBLICS**

**SERVICES D'ASSURANCE ET DE PENSIONS**

**SERVICES FINANCIERS**

**TÉLÉCOMMUNICATIONS, ORDINATEUR ET SERVICES D'INFORMATION**

**AUTRES SERVICES AUX ENTREPRISES**

Source : Organisation de coopération et de développement économique-Organisme mondial du commerce, Statistiques du commerce des services.

Sur les quatre principales catégories d'exportations de services, seules les exportations de services liés aux TIC ont connu une croissance régulière de 5,8 % par an en moyenne au cours de la dernière décennie, les exportations des autres secteurs de services ont progressé plus lentement (3,5 % en moyenne).

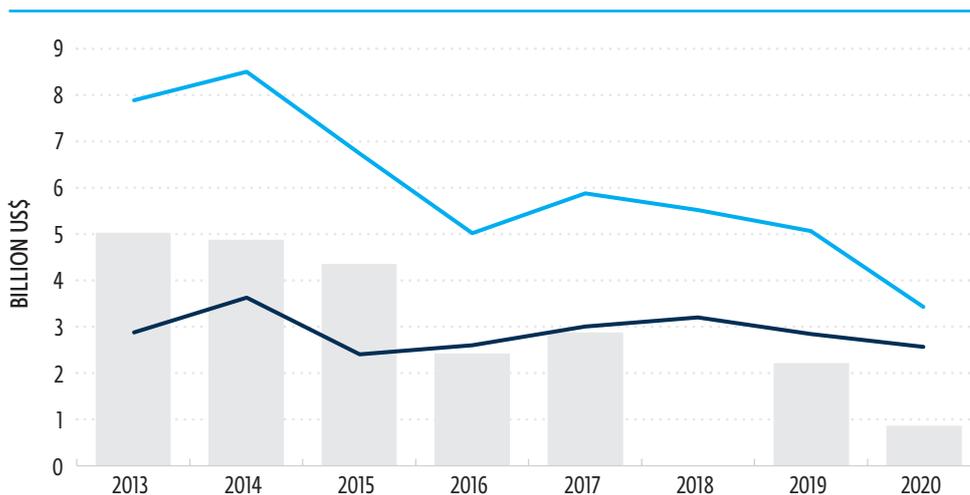
### **Le commerce d'entrepôt ou les réexportations qui transitent par le Bénin demeurent très importants pour l'économie.**

La majeure partie du commerce d'entrepôt concerne des produits provenant du Nigéria et des produits destinés à la consommation au Nigéria. Ce commerce repose sur l'arbitrage des prix et est motivé par les politiques de distorsion du marché nigérian sur plusieurs produits de consommation, qui incitent les négociants à effectuer des arbitrages de l'autre côté de la frontière avec le Bénin. L'une de ces politiques est la subvention des prix du pétrole au Nigéria, qui entraîne une contrebande très active de pétrole à travers la frontière avec le Bénin. L'autre de ces politiques est la politique du Nigéria visant à limiter les importations de produits spécifiques. Il est difficile d'énumérer l'évolution de ces politiques, car elles ont combiné plusieurs types d'interventions, y compris certaines qui n'ont pas nécessairement été officiellement réglementées ou notifiées (un exemple de ceci est examiné plus loin). Les restrictions aux importations comprennent des interdictions qui sont en place depuis de nombreuses années, dans le but de protéger certaines industries nigérianes. La Banque centrale du Nigéria a également limité les importations en établissant un taux de change, à partir de 2015. Ensemble, ces mesures ont affecté une liste assez longue de produits. En 2015, selon la Banque centrale du Nigéria, les restrictions sur les devises concernaient 40 catégories de produits. La liste actuelle des interdictions comprend 26 catégories, parmi lesquelles les plus importantes pour le commerce d'entrepôt sont les viandes et les huiles végétales<sup>94</sup>.

Une grande partie du commerce d'entrepôt se distingue du commerce transfrontalier informel en ce que le commerce d'entrepôt est appuyé par des mécanismes institutionnels formels au Bénin. Un régime ad hoc de facto a été établi pour les réexportations vers le Nigéria : il ne s'agit ni d'un véritable régime de transit où les marchandises sont transportées à travers le territoire du Bénin en franchise de droits ni d'un régime de mainlevée sur le territoire douanier du Bénin. Au contraire, les exportations à destination du Nigéria qui passent par le port de Cotonou sont soumises à un régime particulier qui donne lieu à une taxe spécifique. L'étude diagnostique sur l'intégration réalisée par la Banque mondiale (2015a) a estimé que la taxe sur la réexportation était de 6,7 % en moyenne et que le volume du commerce de réexportation s'élevait à cinq milliards de dollars, confirmant ainsi des estimations antérieures (en 2010, les réexportations informelles du Bénin vers le Nigéria étaient estimées à environ cinq milliards de dollars, soit 10 % des importations du Nigéria (Raballand et Mjekigi, 2010).

Des éléments indiquent que l'importance du commerce d'entrepôt a considérablement diminué depuis 2015. Selon la méthodologie de la Banque mondiale (2015a)<sup>95</sup>, l'évaluation approximative du commerce d'entrepôt s'est établie à environ deux milliards de dollars en 2018 et 2019, soit moins de la moitié des niveaux observés précédemment. Si les circonstances spécifiques de la fermeture de la frontière en 2019-2020 ont temporairement ralenti le commerce d'entrepôt, la chute observée à partir de 2015 pourrait coïncider avec le rationnement des devises au Nigéria en 2015 en réponse à la crise des comptes courants que le pays a connue suite à la baisse des prix de l'essence à l'époque. Cette année-là, le Nigéria a aussi levé son interdiction d'importation de textiles (tout en soumettant ces produits à des droits de douane élevés et en les plaçant sur la liste de contrôle des changes). Golub et al. (2019) notent par ailleurs que le recul du commerce d'entrepôt pourrait être dû à un ralentissement de la demande nigériane pour certains produits, notamment les voitures d'occasion. Même si la crise du naira s'est depuis atténuée, les contrôles des changes sont restés en place, ce qui pourrait expliquer la contraction continue du commerce d'entrepôt.

**FIGURE 38. ÉVALUATIONS ESTIMÉES DU COMMERCE D'ENTREPÔT DU BÉNIN VERS LE NIGÉRIA**



**DIFFERENCE**

**IMPORTATIONS (TELLES QUE MESURÉES PAR LES EXPORTATIONS DU BÉNIN ET RAPPORTÉES PAR LES PARTENAIRES COMMERCIAUX)**

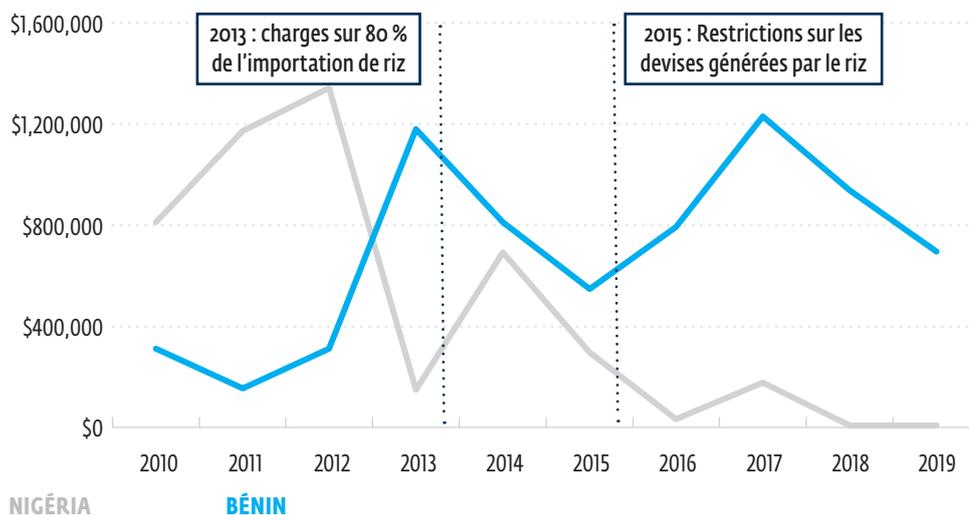
**IMPORTATIONS (INDIQUÉES PAR LE BÉNIN)**

Source : outil Comtrade de solution mondiale intégrée pour le commerce (WITS-Comtrade)

La structure des échanges de produits montre des niveaux d'importation anormalement élevés au Bénin, ainsi qu'une forte sensibilité du commerce d'entrepôt aux événements et aux variations de la demande en provenance du Nigéria. La chute du commerce d'entrepôt de textiles et de vêtements, de véhicules, de chaussures et de produits végétaux (riz) explique en grande partie l'évolution du déficit commercial observé. Cotonou est un marché réputé pour les véhicules et vêtements d'occasion, ainsi que pour les réexportations de riz. Cette baisse pourrait donc indiquer une très nette réduction de l'activité d'un secteur qui a été historiquement une partie importante de l'économie. Le commerce d'entrepôt de riz a diminué lorsque le Nigéria a introduit un droit de douane de 60 % sur les importations en 2013, puis a repris lorsque les

restrictions de change ont été mises en place en 2015 (Figure 39). Le Bénin affiche aussi des niveaux d'importations par habitant de riz, d'huile de palme, de viande de volaille et de véhicules très supérieurs à la norme, ce qui indique que des réexportations ont lieu. Par ailleurs, les importations informelles de pétrole en provenance du Nigéria semblent continuer à être importantes, sans tendance à la baisse perceptible. Le Bénin signale des niveaux d'importation de pétrole beaucoup plus importants que ce que ses partenaires commerciaux déclarent exporter, ce qui suggère que le pétrole de contrebande en provenance du Nigéria est probablement enregistré par les douanes. Les niveaux des importations déclarées sont relativement stables au cours de la période récente. Par ailleurs, le pétrole en provenance du Bénin continue de figurer parmi les principales exportations du pays et les niveaux observés en 2019 sont comparables à ceux de 2010.

**FIGURE 39. SUITE AUX NOUVELLES RESTRICTIONS, ON OBSERVE UNE BAISSÉ DES IMPORTATIONS DE RIZ DU NIGÉRIA TANDIS QUE CELLES DU BÉNIN SONT EN HAUSSE (EN MILLIONS DE DOLLARS).**



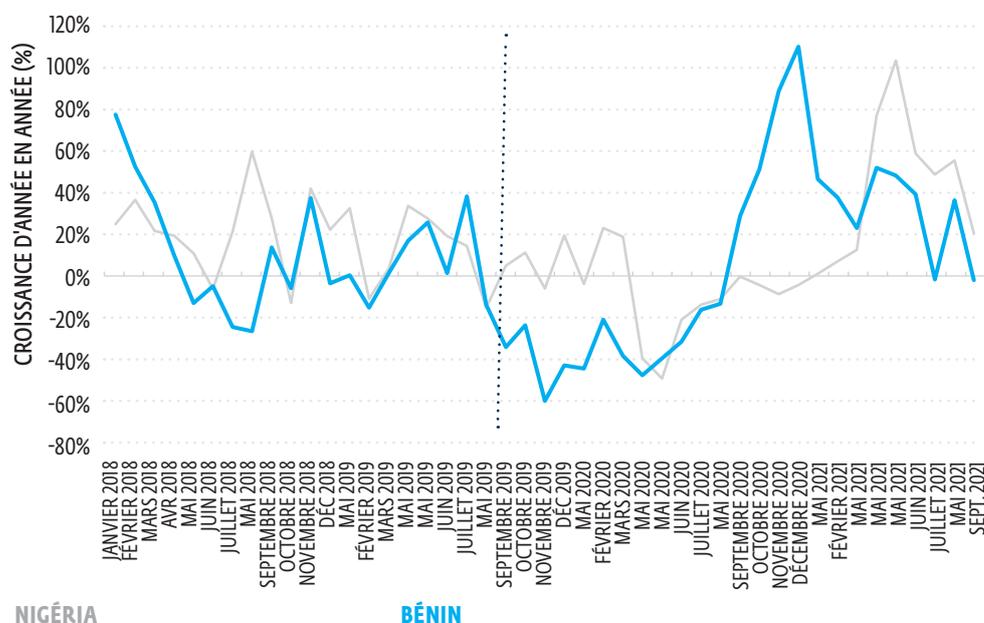
Source : calculs effectués par le personnel de la Banque mondiale en utilisant l'outil WITS-Comtrade. (Code système Harmonisé 1006)

### La récente fermeture de la frontière avec le Nigéria a probablement eu un effet temporaire.

La fermeture de la frontière confirme la sensibilité des échanges commerciaux aux mesures politiques, de même que les difficultés à anticiper les résultats obtenus sur le marché. En août 2019, le Nigéria a fermé ses frontières terrestres avec ses pays voisins que sont le Bénin, le Cameroun, le Niger et le Tchad. Depuis décembre 2020, à la suite d'une réouverture partielle des frontières nigérianes, les personnes peuvent désormais passer la frontière, mais la circulation des biens et des services reste interdite. La fermeture des frontières visait principalement à endiguer la contrebande de marchandises, particulièrement de produits alimentaires tels que le riz. La décision politique du Nigéria peut avoir des répercussions très importantes sur les activités commerciales du Bénin et, par voie de conséquence, sur son économie (Figure 40).

Elle montre également les limites de la capacité du Nigéria (et du Bénin) à influencer les forces du marché, car il existe une dynamique naturelle qui régit les activités commerciales au niveau de cette frontière entre les deux pays.

**FIGURE 40. EXPORTATIONS MONDIALES VERS LE NIGÉRIA ET LE BÉNIN**



Source : Direction des statistiques commerciales du Fonds monétaire international

Les exportations officielles vers le Bénin ont très fortement baissé après la décision du Nigéria, mais des données récentes indiquent que le commerce d'entrepôt a probablement repris le long de la frontière. Une baisse brusque des exportations formelles vers le Bénin a initialement été observée juste après la fermeture de la frontière (Figure 3), mais une reprise considérable s'est opérée un an après cette décision. Certains rapports indiquent aussi que la fermeture n'a pas été efficace et que les activités de contrebande se sont poursuivies. On estime par ailleurs que le commerce de transit a chuté de 61 % dans un premier temps. La fermeture de la frontière a entraîné une diminution générale du nombre de postes frontaliers conjuguée à une réaffectation entre les postes frontaliers – principalement des postes frontaliers officiels vers des points de passage frontaliers non officiels (Banque mondiale, 2022). Les recettes douanières du Bénin ont diminué par rapport à l'année précédente (Banque mondiale, 2022), mais sont restées positives. Cette situation peut être le résultat d'une compensation découlant d'une meilleure application de la loi suite à l'annonce d'une force frontalière conjointe en novembre 2019 entre le Nigéria, le Niger et le Bénin pour une inspection conjointe, de nouvelles procédures douanières et la répression de la contrebande. De même, les activités autour de la frontière (mesurées par l'intensité de l'éclairage nocturne) n'ont semblé que temporairement affectées par la fermeture.

## Opportunités avec la région

Des échanges commerciaux accrus avec la région, couplés à l'importance du commerce d'entrepôt et du commerce informel, sont autant d'éléments qui laissent entrevoir des possibilités pour le Bénin de servir de plateforme pour le commerce au sein de la sous-région. Le Bénin recherche les moyens de devenir une plateforme de transit et une porte entre l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, se démarquant ainsi des autres ports régionaux, comme Lomé, qui font office de plateformes de transbordement.

Les exportations du Bénin sont de plus en plus orientées vers quelques pays et on observe une augmentation des flux commerciaux formels vers la région. Malgré l'insuffisance de données, les 10 premières destinations représentent une part beaucoup plus importante du total des échanges commerciaux du Bénin enregistrés au cours des trois dernières années, comparativement à la décennie précédente (de moins de 80 % à plus de 90 %). Les exportations régionales sont désormais relativement plus importantes. Le Niger représente 6,7 % des exportations totales – soit un doublement de la part, les matériaux de construction et les produits alimentaires étant les principales exportations –, et le Burkina Faso et le Nigéria figurent parmi les 10 premiers partenaires. Cette situation révèle que le Bénin a des possibilités futures liées à la desserte des marchés de la région.

Les opportunités pourraient être plus importantes au sein de la région si l'on prend en compte les échanges informels actuels. Les accords commerciaux (la Zone de libre-échange continentale africaine) et la réduction des distorsions commerciales limiteront normalement les incitations au commerce informel. Le commerce d'entrepôt actuellement pratiqué au Bénin concerne en effet des productions régionales (produits agricoles tels que les graines oléagineuses ou les arachides<sup>6</sup>, par exemple), ce qui pourrait ouvrir la voie à des opportunités futures. Ces importants flux de produits agricoles relevant du commerce d'entrepôt pourraient être davantage mis à profit, au-delà des services commerciaux, pour accroître la valeur ajoutée (transformation ou services logistiques plus sophistiqués).

## Le Bénin et les corridors

Les axes qui mènent du Bénin vers le Sahel ont le potentiel de transformer les corridors de transport en corridors économiques. Les corridors économiques présentent des avantages importants pour le secteur privé, non seulement grâce à des services de transport plus compétitifs, mais aussi à une plus grande mobilité des marchandises et à un meilleur accès aux marchés. Les corridors commerciaux depuis et vers le Bénin (Cotonou-Niamey et Cotonou-Lagos) sont en concurrence avec d'autres axes routiers pour desservir les pays de la zone sahélienne qui n'ont pas de façade maritime (Mali, Burkina Faso et Niger). La compétitivité et l'efficacité de chaque corridor constituent un facteur déterminant pour le trafic qu'il est en mesure de générer dans un contexte marqué par une forte concurrence entre les pays côtiers pour capter le trafic de transit.

**TABEAU 8. RÉSUMÉ DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DES CONTRÔLES TRANSFRONTALIERS SUR LES CORRIDORS**

CORRIDOR	LENGTH (KM)	ESTIMATED COST OF TRANSPORT (US\$ PER 20 FT CONTAINER)	COST PER KM	NUMBER OF CONTROL POSTS	VALUE OF ILLICIT FEES (CFAF)	CONTROL TIME PER CORRIDOR (MINUTES)
Cotonou-Niamey	950	3,938	4.15	7.9	9,051	115.6
Abidjan-Bamako	1,174	ND	ND	20	24,355	49.05
Abidjan-Ouagadougou	1,263	5,095	4.03	20.7	27,974	69.2
Bamako-Dakar via Diboli	1,385	2,300 (cotton)	1.66 to 3.4	42.1	78,149	545.7
Bamako-Dakar via Moussala	1,225	2,500 (rice import)		44.4	81,662	155.7
Bissa-Dakar via M'Pack	1,052	4,150 (rice export)		17	28,820	287.2
Lome-Ouagadougou	920	4,092	4.45	16.7	8,216	121.5

Source : Observatoire des pratiques anormales (2020) et Abel et al. (2018).

Les obstacles informels portent toutefois atteinte à l'attractivité du Bénin. Des recherches récentes (OPA, 2020) montrent que si les frais perçus illicitement et le temps d'attente moyen au passage des frontières sont parmi les plus faibles sur le corridor Cotonou-Niamey comparativement aux autres axes routiers de la région, ils restent néanmoins importants, et le coût estimé du transport d'un conteneur par kilomètre est relativement élevé (tableau 1). La multiplicité des points de contrôle constitue l'un des principaux motifs de plainte des transporteurs, des commerçants et des consommateurs, car elle ralentit la vitesse moyenne de déplacement et limite l'accessibilité des villes frontalières. Les postes frontaliers entre le Bénin et le Nigéria sont durement touchés. En 2019, le temps de transit moyen à Sémé-Krake (Bénin-Nigéria) était le plus long sur le corridor côtier Abidjan-Lagos (52 heures en moyenne pour traverser) (NTU, 2019). Les efforts récemment accomplis pour réduire les obstacles au commerce – tels que la mise en place des deux postes frontaliers à guichet unique opérationnels qui visent à rationaliser les procédures de franchissement des frontières – ont donné des résultats prometteurs<sup>97</sup>.

La réglementation restrictive en matière de répartition du fret entre les pays constitue aussi un facteur d'inefficacité. La logistique béninoise est fragmentée, et se caractérise par des dysfonctionnements généralisés. Les services de camionnage sont principalement fournis par des opérateurs de petite taille, une grande majorité de propriétaires individuels et très peu de sociétés de camionnage. La taille moyenne d'une flotte est de trois véhicules<sup>98</sup>. La réglementation favorise l'essor d'opérateurs et d'intermédiaires informels de faible capacité (appelés « démarcheurs ») qui tirent parti d'une asymétrie d'information entre les expéditeurs et les transporteurs. Ils exploitent la majeure partie des moyens de transport locaux, en s'appuyant sur des équipements de piètre qualité et obsolètes. La surcharge reste un problème généralisé (environ 80 % des camions sont concernés) du fait de la mauvaise application des limites de charge à l'essieu. L'âge moyen de la flotte nationale est supérieur à 25 ans, contre 17 ans au Togo (Banque mondiale, 2022). Cette structure de marché peut également expliquer pourquoi le temps requis pour boucler les procédures de dédouanement à destination est plus long sur le corridor Cotonou-Niamey (19,7 jours) que sur le corridor Lomé-

Ouagadougou (11,6 jours) (Banque mondiale, 2022). Même après le dédouanement au port d'arrivée, la durée et la variabilité du temps de transport sur le corridor Cotonou-Niamey semblent être plus importantes si on les compare aux axes routiers alternatifs tels que le corridor Abidjan-Ouagadougou (4 à 9 jours contre 1 à 2 jours)<sup>99</sup>.

### Enseignements et recommandations pour le Bénin

#### **Le Bénin doit trouver de nouveaux moyens de tirer parti de sa situation géographique.**

Le commerce d'entrepôt avec le Nigéria reste important pour le Bénin, mais son évolution au cours de la dernière décennie rappelle un certain nombre d'aspects préoccupants. Tout d'abord, ce type de commerce est soumis à de brusques changements de politique de la part du Nigéria, et le Bénin n'a que peu d'influence sur ces variations. Une volatilité assez élevée peut être observée en ce qui concerne les différents produits importés par le Bénin pour être ensuite réexportés par le Nigéria. La seule constante est que le Nigéria a maintenu des politiques suffisamment restrictives pour fournir un flux régulier de recettes aux commerçants et aux douanes béninoises qui contrôlent ces réexportations. Le deuxième signe inquiétant est une tendance à l'érosion des volumes des activités relevant du commerce d'entrepôt. Il se peut que le Nigéria assouplisse progressivement ses politiques restrictives, mais aussi que la demande évolue sur le marché nigérian au détriment des produits qui bénéficient d'une protection.

**L'épisode récent de la fermeture de la frontière permet de tirer des leçons pour une coopération gagnant-gagnant entre le Bénin et le Nigéria.** Pour le Bénin, une meilleure coopération avec les douanes nigérianes peut avoir contribué à une meilleure application de la loi, avec pour effet de compenser la perte de recettes fiscales sur le commerce de réexportation. Il pourrait s'agir là d'une situation gagnant-gagnant, aux fins de laquelle le Bénin pourrait échapper progressivement au joug du commerce de réexportation (en aidant le Nigéria à appliquer ses propres réglementations) et donner lieu parallèlement, grâce à la coopération avec le Nigéria, à un meilleur traitement pour les négociants béninois couplé à une application moins arbitraire des règles (pour les exportations légitimes, notamment celles des négociants nigériens établis au Bénin). L'économie politique du commerce d'entrepôt doit aussi être prise en compte –, car l'intérêt des grands négociants va à l'encontre d'une coopération avec le Nigéria en matière d'application de la loi –, avec pour effet de faciliter la desserte du marché nigérian par un plus grand nombre d'établissements légitimes et de créer ainsi de nouvelles possibilités commerciales. Les volumes importants du commerce informel, ainsi que la résistance des commerçants aux changements soudains de politique au Nigéria, laissent supposer que des liens commerciaux solides ont été tissés de part et d'autre de la frontière, et qu'ils sont susceptibles de s'adapter à l'évolution des circonstances. De nombreux commerçants opérant au Bénin sont originaires du Nigéria. L'amélioration des conditions commerciales du côté béninois de la frontière pourrait donner naissance à de futures relations commerciales qui ne reposent pas sur le contournement des réglementations. La mise en place d'un mécanisme de concertation entre le Bénin et le Nigeria, d'un observatoire permanent des échanges, d'espace d'échanges transfrontaliers et d'infrastructure logistiques adéquates permettrait, à une chaîne de valeur agricole béninoise mieux structurée de servir le large marché voisin (Igue 2019, ministère de l'Industrie et du Commerce, 2019).

**Il est possible de consolider la position du Bénin en tant que centre de transit pour certains pays de la région.** Le Bénin fait office d'entrepôt pour les échanges commerciaux régionaux, motivé par diverses considérations de gains d'efficacité (distorsions du marché, meilleures conditions portuaires ou environnement favorable aux entreprises de logistique). La pratique du commerce d'entrepôt au Bénin est probablement liée, entre autres raisons, à l'avantage comparatif du Bénin en tant que port ou à la proximité des marchés (Nigeria et Niger) : cette situation pourrait être exploitée pour faire du Bénin un fournisseur de valeur ajoutée pour ces produits, ce qui renforcerait en retour l'attrait du Bénin en tant que plaque tournante. Les exportations du Bénin vers le Niger sont en hausse, à la faveur de l'augmentation des exportations de ciment et de matériaux de construction et, dans une moindre mesure, de produits alimentaires. Le commerce d'entrepôt concerne des produits dont la valeur ajoutée peut être accrue après transformation (comme le beurre de karité), avec des conditions de production et des infrastructures attractives (dans les zones industrielles, par exemple).

**La mise au point de services complémentaires, à l'exemple de solutions logistiques numérisées et de la logistique de la chaîne du froid, est une autre piste pour renforcer la position du Bénin.** Le Bénin pourrait consolider son rôle d'intermédiaire commercial par la modernisation de ses corridors commerciaux, en collaborant avec des opérateurs logistiques réputés et en adoptant des technologies de l'information pour satisfaire aux normes internationales. En outre, les investissements dans la logistique de la chaîne du froid et le soutien requis pour faire venir la logistique devraient être considérés comme un autre moyen de renforcer les capacités de transport et de développer les compétences. Cette démarche devrait aussi aider à renforcer la capacité des agriculteurs pour qu'ils puissent participer aux marchés à forte valeur ajoutée de fruits et légumes frais, ce qu'ils ne peuvent pratiquement pas faire à l'heure actuelle faute de liaisons et d'infrastructures « juste-à-temps » pour le transport de denrées alimentaires non emballées ou de produits périssables. Une telle situation s'explique par ailleurs par la taille limitée du marché intérieur et par l'importance que l'agriculture revêt au Bénin. Par exemple, l'estimation de la rentabilité des circuits transfrontaliers, en direction du Nigeria, montre qu'avec la logistique adéquate, la commercialisation de la tomate et du piment est rentable (Igue et Aboudou 2015).

#### **ENCADRÉ 17. RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES SUR LES ÉCHANGES RÉGIONAUX ET LE SECTEUR DU TRANSPORT**

**[À court terme]** Moderniser l'industrie du transport professionnel en favorisant la concurrence. Il faudrait pour cela revisiter et actualiser les cadres réglementaires et législatifs des entreprises de transport conformément aux normes de la CEDEAO, renforcer la surveillance des entreprises, définir les conditions d'accès pour les professions, et apporter un soutien aux organismes du secteur grâce à des formations consultatives et au renforcement des capacités. Il est important d'assurer le partage d'information l'administration en charge des transports et celle en charge du commerce. En outre, des incitatifs rigoureusement conçus pourraient stimuler la consolidation, l'innovation et la

performance, notamment par le renouvellement de la flotte et des taux d'utilisation plus élevés.

**[À moyen terme]** Mettre en œuvre des réformes destinées à faciliter les échanges. L'automatisation des processus commerciaux devrait accroître la compétitivité de la logistique. À cette fin, le gouvernement béninois a décidé de digitaliser le processus de gestion des documents pour certaines exportations, et le Port autonome de Cotonou déploie actuellement un système d'information centralisé pour surveiller le trafic. Une optimisation complète des processus douaniers devrait aider à réduire encore plus les temps de transit. Les zones

industrielles, à l'exemple de la zone économique spéciale de Glo-Djigbé dont l'objectif est de fournir

des services logistiques liés au port de Cotonou, peuvent servir de plateforme logistique unique.

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES AU PASSAGE DES FRONTIÈRES	RÉFORME
L'imprévisibilité des heures d'ouverture pour le dédouanement et le traitement.	Renforcer les équipes douanières et instaurer un programme d'ouverture 24 heures sur 24 et sept jours sur sept.
L'existence de points de rechargement non réglementés de camions, ce qui conduit à la surcharge et à la non-conformité des camions, une situation qui a pour effet d'augmenter les temps de transit aux postes frontières.	Améliorer l'application de la réglementation du camionnage et fermer les stations de rechargement officieuses. Améliorer l'efficacité et la capacité des points de transit officiels.
Le défaut d'échange de données entre les services des douanes et de l'immigration, ce qui conduit à la duplication de certaines formalités.	Mettre en œuvre des programmes visant à interconnecter les systèmes employés par les deux autorités.
La barrière linguistique	Exiger que les agents à la frontière s'expriment couramment en anglais et en français.

**[À moyen terme]** Créer un cadre plus transparent pour le partage du fret afin d'améliorer la gestion des marchandises. La révision du mécanisme de partage du fret de manière à corriger l'asymétrie d'information entre les expéditeurs et les transporteurs est d'une importance capitale pour réduire les pratiques anticoncurrentielles. La création d'une bourse de fret, un mécanisme mis à l'essai au Burkina Faso et dans d'autres pays, pourrait constituer une solution appropriée. Cette démarche justifierait également un réexamen de l'accord existant avec le Niger sur la régulation de la concurrence avec les camionneurs nigériens sur le corridor Cotonou-Niamey. La détermination d'une part de la capacité réservée aux camionneurs nigériens actuellement limite la concurrence.

**[À moyen terme]** Accélérer la mise en œuvre des mesures visant à réduire les délais d'inspection, favoriser l'émission en ligne de certificats d'exportation, créer des outils de gestion des risques et de suivi des cargaisons, et achever le déploiement du système de douane automatisé SYDONIA World.

**[À moyen terme]** Rendre pleinement opérationnelle la plateforme du guichet unique du commerce extérieur (GUCE), s'assurer que toutes les principales licences sont activées et sensibiliser les acteurs portuaires. Le système s'occupe de la délivrance des certificats requis pour les exportations. Il est réparti en modules.

# ANNEXES

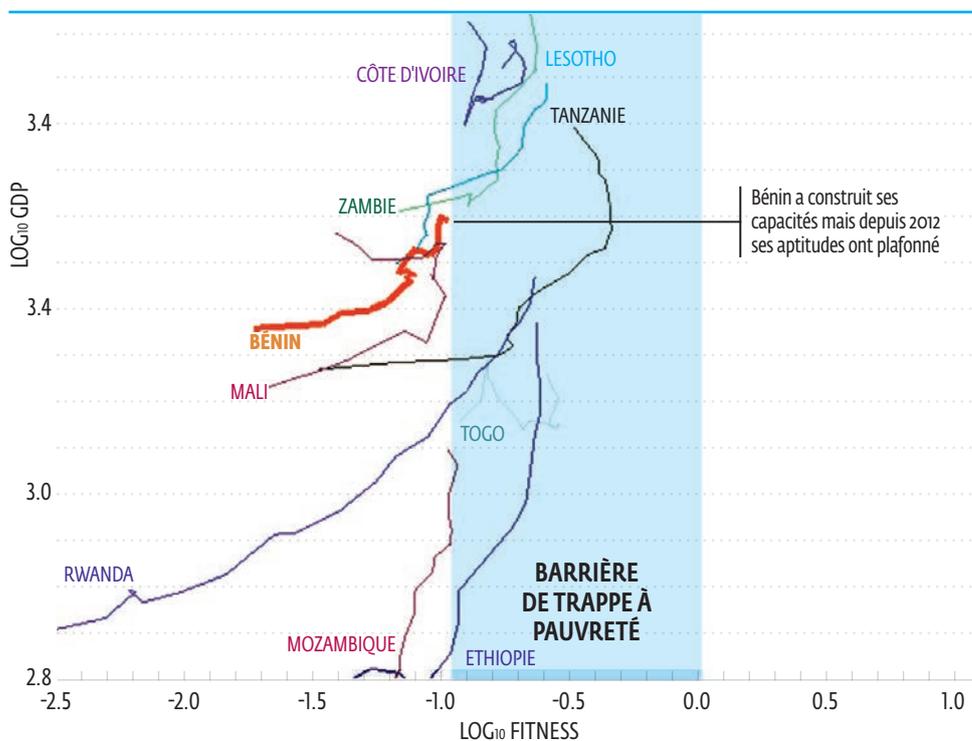
## ANNEXE 1. DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

**TABLEAU A. 1. HAUSSES LES PLUS IMPORTANTES DE LA PRODUCTION AGRICOLE (2011-2019)**

	2011	2020	TAUX DE VARIATION
Légumes, frais, n.d.a	19 038	200 271	952 %
Oignons, secs	10 819	77 362	615 %
Fonio	747	4 382	487 %
Soja	67 154	253 954	278 %
Piments et poivrons, secs	38 542	108 934	183 %
Piments et poivrons, frais	38 543	108 934	183 %
Graines de coton	265 178	728 000	175 %
Riz, paddy	219 626	411 578	87 %
Riz, paddy (équivalent riz usiné)	146 491	274 523	87 %
Ananas	246 702	440 179	78 %
Canne à sucre	6 960	12 050	73 %
Noix, n.d.a	950	1 615	70 %
Tomates	163 720	261 103	59 %
Haricots, secs	85 498	134 940	58 %

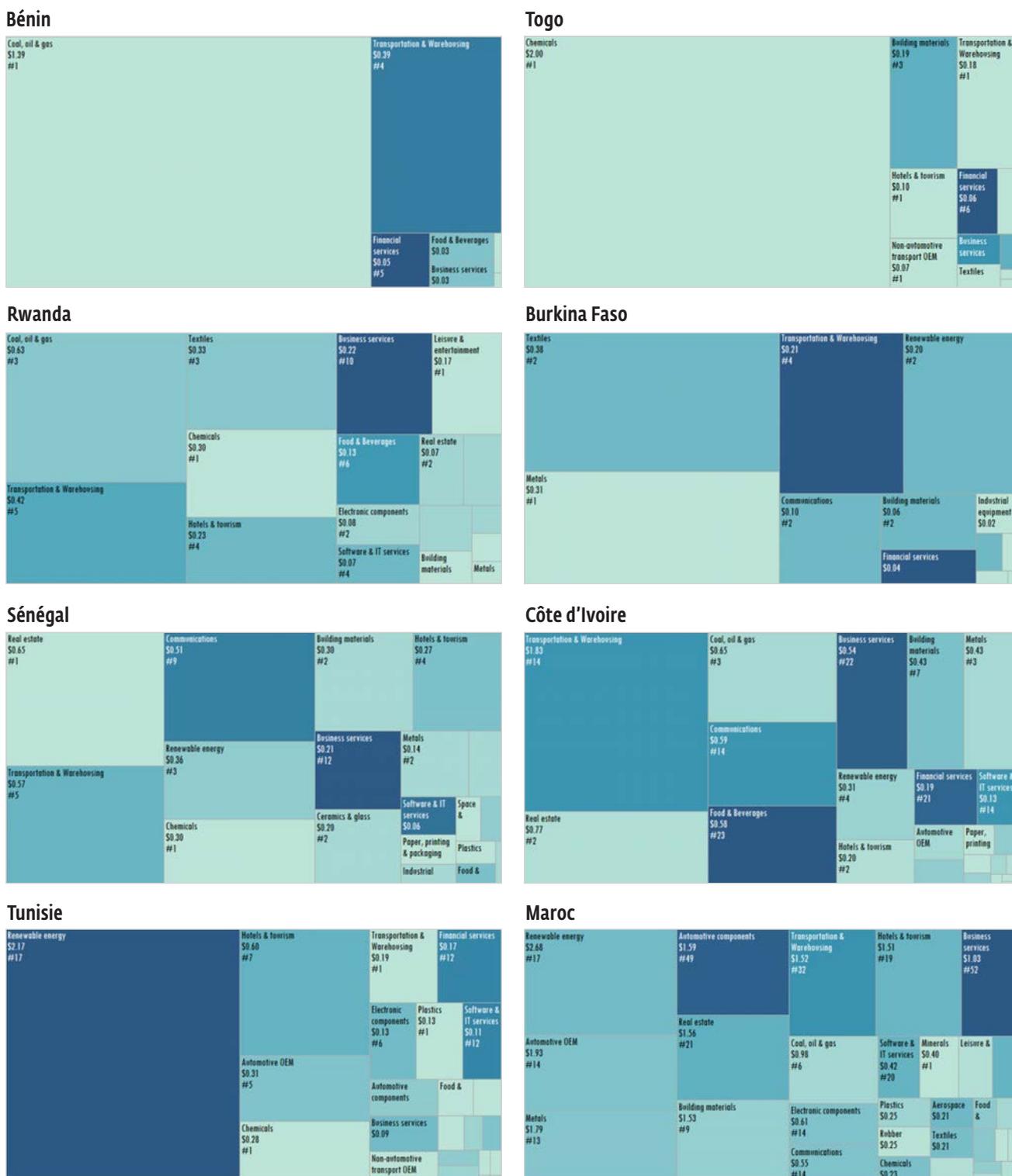
Source : Statistiques de la FAO. Disponibles à l'adresse <http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC>

**FIGURE A. 1. TRAJECTOIRES D'APTITUDE ECONOMIQUE DE CERTAINS PAYS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE (1995-2018)**



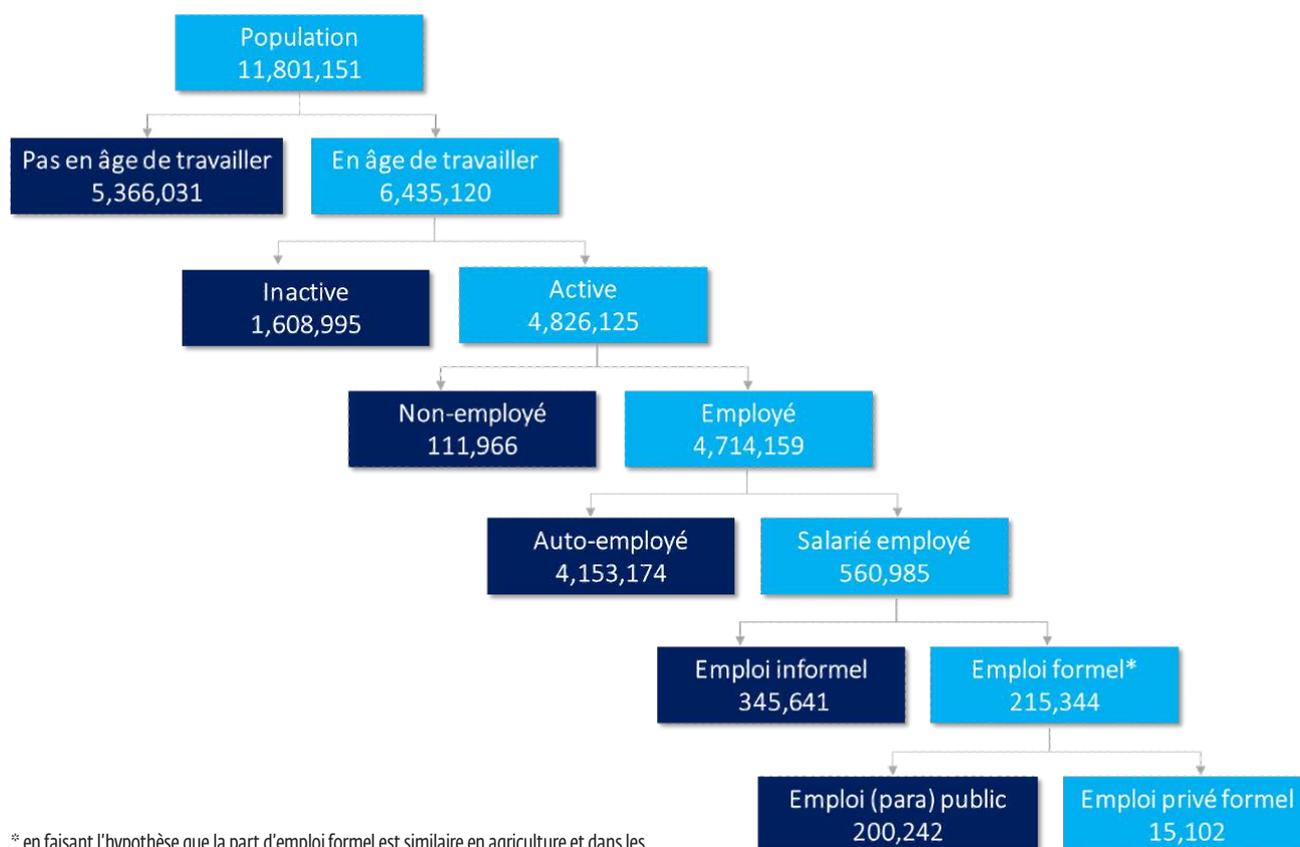
Source : Tacchella & Cader (2020). Structural growth estimates based on SPS methodology. Nature Physics, Volume 14, août 2018, pp. 861-865.

**FIGURE A. 2. NOUVEAUX INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS PAR SECTEUR DANS LES PAYS CHOISIS AU COURS DE LA PÉRIODE 2016-20 (EN MILLIARDS DE DOLLARS)**



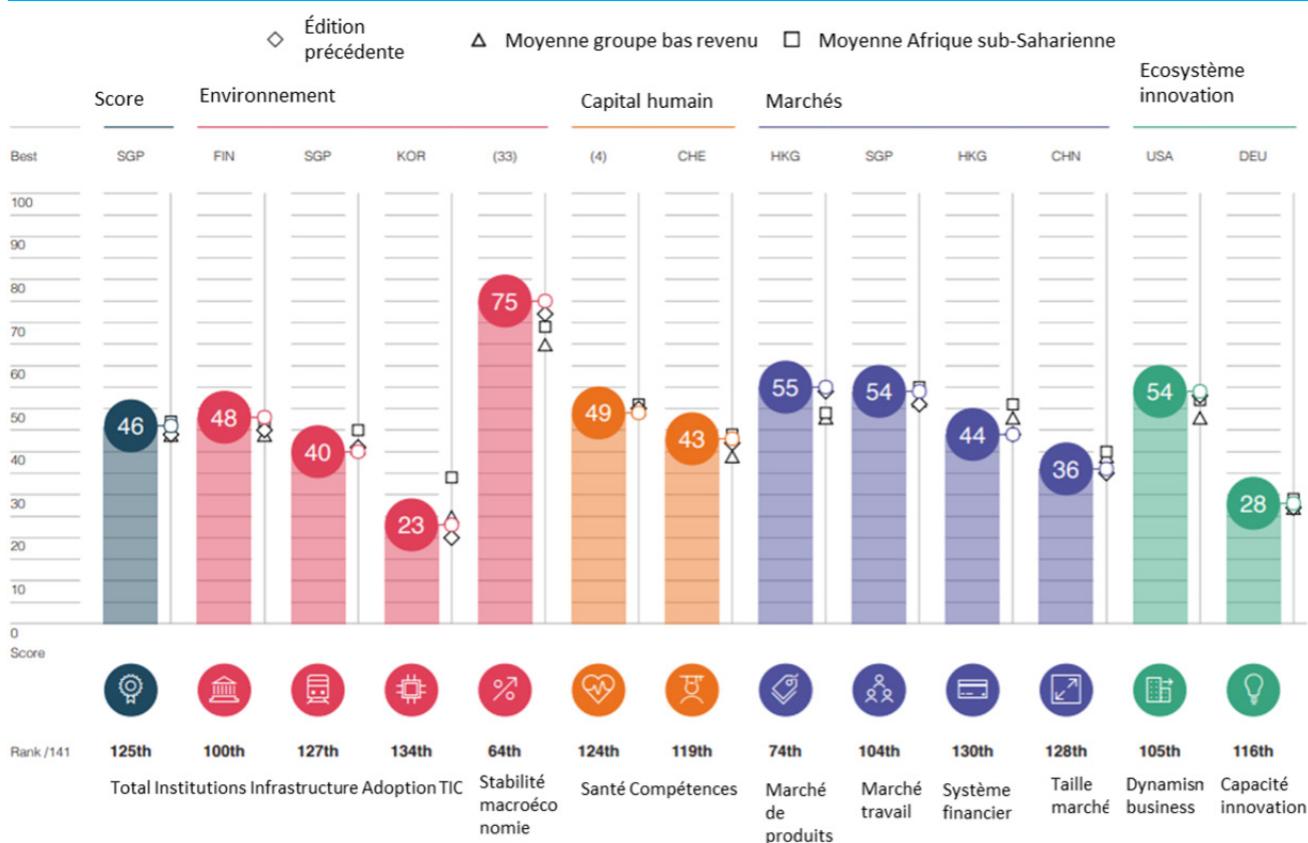
Source : SFI (2021). Compact with Africa: Trends in Cross-Border Investments. Spring 2021 Update. Based on FDI markets data, Financial Times.  
 Note : IDE dans le secteur du pétrole et du gaz au Bénin lié à la signature en 2019 par la société française Total d'un accord de fourniture de gaz et d'un accord de gouvernement hôte avec la République du Bénin et la Société béninoise d'énergie électrique pour le développement d'un terminal flottant d'importation de gaz naturel liquéfié au Bénin.

**FIGURE A. 3. LA CASCADE DE L'EMPLOI AU BÉNIN : UNE TRÈS FAIBLE PROPORTION DE LA POPULATION OPÈRE DANS LE SECTEUR PRIVÉ FORMEL**



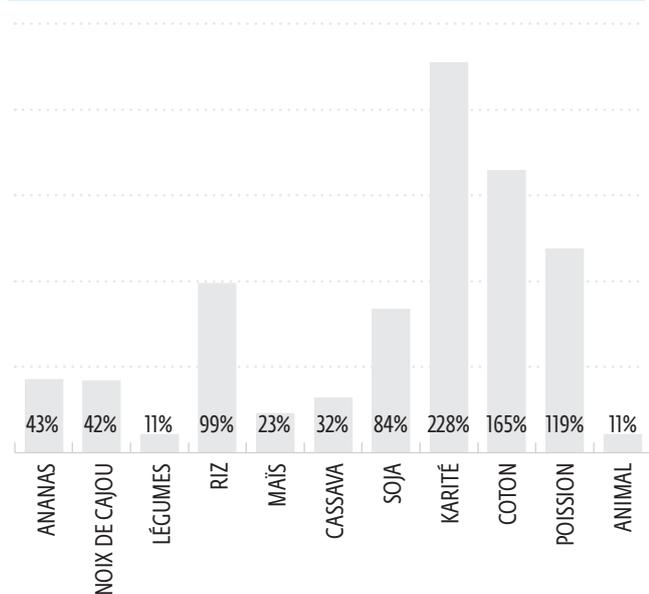
Source : estimations modélisées de l'OIT pour 2019 et enquête régionale de 2018 sur l'emploi et le secteur informel (rapport pays du Bénin).

**TABLEAU A. 2. INDICE DE COMPETITIVITE MONDIALE 4.0 (2019)**



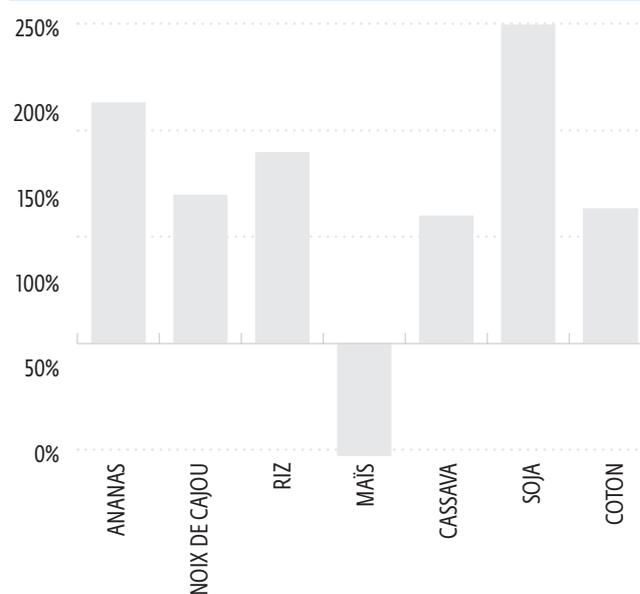
Source : Rapport sur la compétitivité mondiale 2019, Forum économique mondial.

**FIGURE A. 4. VARIATIONS DES VOLUMES DE PRODUCTION ENTRE 2015-2016 ET 2019-2020**



Source : synthèse des données DSA/MAEP, 2020

**FIGURE A. 5. VARIATIONS DES RENDEMENTS ENTRE 2015-2016 ET 2019-2020**



**TABLEAU A. 3. PROJETS TOURISTIQUES PRIORITAIRES DU GOUVERNEMENT DU BENIN**

INTITULÉ DU PROJET	DESCRIPTION	VALEUR ESTIMATIVE (EN MILLIARDS DE FCFA)
<b>Parc national de la Pendjari</b>	Devenir un parc animalier de premier plan. Sous contrat de gestion avec African Parks (ONG). Concessions pour l'hébergement et les zones de chasse	11,5
<b>Réinventer la cité lacustre de Ganvié</b>	Amélioration des conditions de vie et des infrastructures touristiques pour créer une destination touristique communautaire	84,1
<b>Musée de l'épopée des Amazones et des rois du Danhomè</b>	Promouvoir le tourisme familial autour de l'histoire des rois d'Abomey et du royaume du Danhomè. Construction d'un musée et aménagement du palais	38
<b>Musée International des Arts et Civilisations des Vodun/Orisha à Porto-Novo</b>	Construction d'un musée du vaudou.	28
<b>Musée Toussaint Louverture : esclavage, résistance et mémoire à Allada</b>	Réhabilitation d'un bâtiment patrimonial pour en faire un musée.	1,75
<b>Palais royal de Nikki</b>	Construction du nouveau Palais royal et d'une arène pour la fête traditionnelle de la Gaani à Nikki.	5
<b>Cité historique de Ouidah</b>	Valorisation des sites du patrimoine culturel de Ouidah, notamment la réhabilitation du fort portugais en Musée international de la mémoire et de l'esclavage. Construction d'un complexe hôtelier de la Marina et d'une lagune près de la Porte de non-retour.	183
<b>Aménagement d'une station balnéaire à Avlékété</b>	Aménagement d'une zone de villégiature planifiée, y compris la construction d'un hôtel de 150 chambres et d'installations de loisirs.	184
<b>Route des Couvents</b>	Valorisation de 10 couvents vaudou le long d'un circuit touristique	1,9
<b>Circuit Tata Somba</b>	Structuration et valorisation d'un circuit de visite des maisons et structures traditionnelles Tata Somba.	0,08

Source : Agence nationale de promotion des patrimoines et de développement du tourisme, Gouvernement du Bénin. 2021.

TABLEAU A. 4. INITIATIVES PRIORITAIRES PAR SEGMENT DE MARCHÉ

SEGMENTS À FORT POTENTIEL ET MARCHÉS D'ORIGINE	SEGMENTS	INITIATIVES EN COURS	OPPORTUNITÉS DU SECTEUR PRIVÉ	BESOINS D'HABILITATION ET D'INVESTISSEMENT DU SECTEUR PUBLIC
<b>En cours</b>	MICE	Facilitation de l'obtention de visas (par voie électronique), y compris l'entrée sans visa pour les Africains	PPP pour les centres de convention et de congrès de Cotonou ; forfaits affaires + loisirs	Création d'un bureau des congrès au Bénin ; préparation d'un guide « Meet Me in Benin », sensibilisation B2B des organisateurs de réunions
	Achats	Réhabilitation du marché Dantokpa et ressources d'orientation	Forfaits pour les achats + visites guidées ; locations privées	Création d'un festival de la semaine des achats à Cotonou, d'un mini-guide et d'une application pour les achats
<b>À court terme</b>	Patrimoine culturel	Neuf projets phares d'infrastructures touristiques (voir annexe), formation de guides touristiques	Établissement 3 étoiles + hébergement à Ouidah et dans l'arrière-pays pour les circuits touristiques	Promotion des investissements, programmes de développement des petites et moyennes entreprises, liens avec les communautés
	Écotourisme	Signature d'un accord de gestion avec African Parks pour les parcs nationaux du W et de la Pendjari	Concessions d'hébergement et de chasse dans le parc national de la Pendjari, hébergement à Natitingou, Parakou.	Amélioration des liaisons aériennes intérieures, en particulier dans l'arrière-pays ; visas multipays partagés.
<b>À moyen terme</b>	Tourisme de plages	Aménagement d'une station balnéaire à Avlékété ; projet de complexe hôtelier de la Marina	Stations balnéaires de trois à quatre étoiles, services d'appui	Promotion des investissements, programme de perfectionnement des voyagistes d'accueil, appariement B2B

TABLEAU A. 5. PRINCIPALES EXPORTATIONS DU BENIN AU COURS DE LA PERIODE 2010-2019

HS6	PRODUCT (HS 6 DIGIT)	2010	2015	2019	CAGR1019	CAGR1519	CAGR1014	SH19	SH15	SH10
520100	Coton, non cardé ni peigné	113 784 946	252 577 456	462 647 435	15%	13 %	19 %	28,6 %	23,4 %	10,5 %
271000	Produits pétroliers, matériaux bitumineux, distillats, sauf bruts	306 091 117	71 374 140	379 658 337	2%	40 %	23 %	23,5 %	6,6 %	28,1 %
710812	Or sous forme brute non monétaire	146 359 991	303 746 557	220 662 450	4%	-6 %	10 %	13,7 %	28,2 %	13,5 %
080130	Noix de cajou, fraîches ou sèches	50 216 239	135 433 525	152 613 808	12%	2 %	17 %	9,4 %	12,6 %	4,6 %
740200	Cuivre non raffiné, anodes de cuivre, raffinage par électrolyse			49 388 105			0 %	3,1 %	0,0 %	0,0 %
120799	Graines et fruits oléagineux, n.d.a	2 190 573	4 778 348	35 272 216	32%	49 %	4 %	2,2 %	0,4 %	0,2 %
151229	Graines de coton ou fractions simplement raffinées	5 900 628	4 897 487	17 740 337	12%	29 %	-1 %	1,1 %	0,5 %	0,5 %
020741	Morceaux et abats de volailles, domestiques, à l'exception des foies, congelés	72 404 081	78 265	17 416 670	-13%	195 %	-75 %	1,1 %	0,0 %	6,7 %
740400	Déchets ou débris de cuivre/ alliages de cuivre	65 565 041	18 577 043	17 262 545	-12%	-1 %	-14 %	1,1 %	1,7 %	6,0 %
230610	Tourteaux de graines de coton et autres résidus solides	6 082 098	8 075 342	14 804 345	9%	13 %	6 %	0,9 %	0,7 %	0,6 %
252310	Clinkers de ciment		13 022 413	14 627 473		2 %		0,9 %	1,2 %	0,0 %
200811	Arachides autrement préparées ou conservées	730	533	12 362 999	165%	647 %	22 %	0,8 %	0,0 %	0,0 %
740321	Alliages à base de cuivre et de zinc, sous forme brute			12 160 907				0,8 %	0,0 %	0,0 %
120720	Graines de coton	5 177 818	1 889 802	10 197 087	7%	40 %	-27 %	0,6 %	0,2 %	0,5 %
520812	Coton à armure toile, >85 % 100-200 g/m2, non blanchi	4 530 038	10 136 889	10 150 705	8%	0 %	23 %	0,6 %	0,9 %	0,4 %
440920	Bois non résineux façonné en continu sur toutes les arêtes	419 879	1 680 072	9 607 308	37%	42 %	27 %	0,6 %	0,2 %	0,0 %
252329	Ciment Portland, autre que le ciment blanc	192 643	22 429 751	9 576 754	48%	-16 %	152 %	0,6 %	2,1 %	0,0 %
120100	Soja	29 342		9 245 975	78%		129 %	0,6 %	0,0 %	0,0 %
440799	Bois de construction non résineux, n.d.a	2 174 798	4 776 960	8 715 148	15%	13 %	41 %	0,5 %	0,4 %	0,2 %
721331	Barres et tiges laminées à chaud, en fer ou en acier non allié, largeur de bobine <14 mm, C< 25 %	11 307 715	4 469 916	7 155 518	-4%	10 %	-3 %	0,4 %	0,4 %	1,0 %

TABLEAU A.6. AVANTAGE COMPARATIF RÉVÉLÉ (2019)

PRODUCT LABEL	RCA	PRODUCT LABEL	RCA
<b>FORESTERIE ET PRODUITS TRANSFORMÉS</b>		<b>PRODUITS AGRICOLES, BRUTS ET TRANSFORMÉS</b>	
Bois bruts, traités avec une peinture, de la créosote ou d'autres agents de conservation, autres que de conifères (à l'exclusion des bois simplement dégrossis...	11,644	Tourteaux et autres résidus solides, même broyés ou agglomérés sous forme de pellets, provenant...	2,710
Bois de chauffage, en rondins, bûches, ramilles, fagots ou sous formes similaires	342	Graines et fruits oléagineux, même concassés (à l'exclusion des noix, olives, soja ...	991
Bois de conifères, sciés ou dédossés longitudinalement, tranchés ou déroulés, d'une épaisseur > 6 mm, collés par assemblage en bout, même rabotés ou poncés...	191	Noix de cajou, fraîches ou sèches, en coque	773
Sciures, déchets et débris de bois, agglomérés sous forme de bûches ou sous formes similaires (à l'exclusion des granulés et des briquettes)	170	Jus d'ananas, non fermenté, valeur Brix <= 20 à 20-c, avec ou sans sucre ajouté ..	327
Bois (y.c. les lames et frises pour parquets, non assemblées), profilés (languetés, rainés, bouvetés, feuillurés, chanfreinés,	119	"Graines, fruits et spores, pour l'ensemencement (sauf légumineuses et maïs doux, café, thé, huile d'olive et sucre) légumineuses et maïs doux, café,..."	207
Bois de conifères, sciés ou dédossés longitudinalement, tranchés ou déroulés...	17.2	Soja, destiné à l'ensemencement	206
Cadres en bois pour tableaux, photographies, miroirs ou objets similaires	14	Arachides, préparées ou conservées (à l'exception de celles mélangées à du sucre)	130
Bois brut, même écorcé, désaubié ou équarri (exclus...	5	Farines, semoules et poudres de sagou ou de racines ou tubercules de manioc, d'arrow-root, de salep, de patates douces...	88
"Bois tropicaux visés à la note de sous-position 1 du présent chapitre, sciés ou dédossés dans le sens de la longueur, tranchés ...	3	"Graisses et huiles végétales fixes et leurs fractions, même raffinées, mais non chimiquement raffinées, mais non chimiquement..."	79
"Meubles en autres matières, y compris la canne, l'osier ou les matières similaires (à l'exclusion des bambous,...	2	Produits végétaux n.c.a.	42
Bois tropicaux visés à la note de sous-position 1 du présent chapitre, bruts, ...	2	Noix de cajou, fraîches ou sèches, décortiquées	31
Sièges, avec bâti en bois (à l'exclusion des sièges rembourrés)	1	Tourteaux et autres résidus solides, même broyés ou agglomérés sous forme de pellets, résultant de ...	27
<b>PRODUIT D'ORIGINE ANIMALE</b>		Huile de palme brute	18.6
Morceaux et abats comestibles congelés de dindes et dindons de l'espèce domesticus	40	Noix et amandes de palme	17
Morceaux et abats comestibles congelés de volailles de l'espèce Gallus domesticus	27.5	Céréales (à l'exception du blé et du méteil, du seigle, de l'orge, de l'avoine, du maïs, du riz, du sorgho, du sarrasin, etc.), même broyées ou sous forme de ...	11

PRODUCT LABEL	RCA	PRODUCT LABEL	RCA
Peaux brutes de moutons ou d'agneaux, épilées, fraîches ou salées, séchées, chaulées ou autrement conservées,...	25	Graines de sésame, même broyées	12
Cuirs et peaux bruts entiers de bovins (y compris les buffles) ou d'équidés, même épilés,...	15	Sons, remoulages et autres résidus de céréales, même agglomérés sous forme de pellets, dérivés ...	11
Cuirs et peaux de chèvres ou de chevreaux, à l'état sec, sans laine, même épilés,...	11	"Huiles de palmiste et de babassu et leurs fractions, même raffinées, mais non chimiquement ... raffinées, mais non chimiquement ..."	8
Articles en pelleterie (à l'exclusion des vêtements, accessoires du vêtement et articles du chapitre...	5	Tourteaux et autres résidus solides, même broyés ou agglomérés sous forme de pellets, résultant de ...	7
Boyaux, vessies et estomacs d'animaux (autres que de poissons), entiers ou en morceaux, frais ...	4.5	Margarine (à l'exclusion des liquides)	6
Coqs et poules congelés de l'espèce Gallus domesticus, non découpés en morceaux	4	Noyaux et amandes de fruits et autres produits végétaux, y compris les racines de chicorée non torréfiées des...	5
Filets de poissons, séchés, salés ou en saumure, mais non fumés (à l'exclusion des tilapias, poissons-chats, carpes...)	2	"Arrowroot, salep, topinambours et racines et tubercules similaires à forte teneur en amidon ou en inuline."	5
Cuirs et peaux bruts, frais ou salés, séchés, chaulés, marinés ou autrement conservés, même ...	2	Jus d'ananas, non fermenté, valeur Brix > 20 à 20°C, avec ou sans addition de sucre ...	5
Préparations et conserves de viande ou d'abats de canards, d'oies et de pintades des espèces domestiques...	2	Brisures de riz	5
Succédanés de caviar préparés à partir d'œufs de poisson	1	Huile brute de tournesol ou de carthame	4.4
Oeufs d'oiseaux, en coquille, conservés ou cuits	1	Haricots écosés "Vigna spp., Phaseolus spp.", préparés ou conservés autrement qu'au vinaigre...	4
Viandes et abats comestibles, salés ou en saumure, séchés ou fumés, farines et viandes comestibles de...	1	Yoghourts, même aromatisés ou additionnés de sucre ou d'autres édulcorants,...	4
<b>COTON ET VÊTEMENTS</b>		Planches de bagasse, de bambou, de paille de céréales ou d'autres matières ligneuses, même aromatisées ou additionnées de sucre ou d'autres édulcorants, fruits,..."	4
Huile de coton et ses fractions, même raffinées, mais non chimiquement modifiées (à l'exclusion...	3,311	Amandes fraîches ou sèches, écalées	3.8
Graines de coton (à l'exclusion de celles destinées à l'ensemencement)	1,444	Farines et semoules de graines ou de fruits oléagineux (à l'exclusion du soja et de l'amarante)	4
Coton non cardé ni peigné	659.8	Pâtes alimentaires, cuites ou autrement préparées (à l'exception des pâtes farcies)	4
Graines de coton pour l'ensemencement	184	Cola spp. noix de kola, fraîches ou sèches, même décortiquées ou pelées	4
Coton cardé ou peigné	181	Sons, remoulages et autres résidus de blé, même agglomérés sous forme de pellets, provenant de ...	3

PRODUCT LABEL	RCA	PRODUCT LABEL	RCA
Tissus de coton unis, contenant >=85% de coton en poids et pesant >100g à 200...	197	Cosses brésiliennes fraîches ou sèches, décortiquées	3
Déchets de coton (à l'exclusion des déchets de fils, des déchets de fils et des effilochés)	26	Farine de froment ou de méteil	3.2
Couvre-lits en bonneterie (à l'exclusion du linge de lit, des éredons et des éredons)	11	Ananas frais ou secs	3
Tissus de coton, contenant principalement, mais < 85% de coton en poids, autres que ceux ...	6	Ignames "Dioscorea spp.", fraîches, réfrigérées, congelées ou séchées, même en tranches ou sous forme...	1.2
Tissus de coton unis, contenant >=85% de coton en poids et pesant <= 100g/m...	5	Graines d'arachide, pour l'ensemencement	1.1
Linge de table en coton (à l'exclusion du linge en bonneterie)	1	Préparations des types utilisés pour l'alimentation des animaux (à l'exclusion des aliments pour chiens ou...	2.2

Source : calculs des services du GBM basés sur les données du CCI.

## ANNEXE 2. L'EXPÉRIENCE DU BÉNIN ET DU MONDE EN MATIÈRE DE ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES

Les zones économiques spéciales (ZES) pilotées par le secteur privé sont un outil politique catalytique que le Bénin peut efficacement mettre à profit pour promouvoir une croissance durable dans l'espace agro-industriel, notamment la transformation à forte valeur ajoutée. La création récente et les réalisations de l'Agence de Promotion des Investissements et Exportations (APIEx), une agence basée à la Présidence dont l'objectif est de promouvoir les investissements directs étrangers et les exportations, créent une dynamique propice à la mise en œuvre efficace d'une stratégie nationale. L'APIEx sert de centre unique de promotion des investissements et de canal d'information entre les investisseurs étrangers et le gouvernement béninois. L'APIEx est l'organe technique qui s'occupe de l'examen des demandes d'agrément aux fins du Code des investissements. Elle autorise la création de zones économiques spéciales et en assure la tutelle administrative. Il existe actuellement trois zones économiques spéciales au Bénin, mais seule la zone économique spéciale située dans le sud-est du pays est opérationnelle.

Dans le cadre d'une initiative plus large visant à développer les zones économiques spéciales dans le but de faire du Bénin un centre industriel dans le domaine de l'agroalimentaire, le gouvernement a lancé la création de la zone économique spéciale de Glo-Djigbé en février 2021. Le site a été officiellement confié à Arise IIP, un organisme du secteur privé qui est chargé de développer et d'exploiter la zone économique spéciale, conjointement avec la Société pour les investissements et la promotion de l'industrie (Sipi-Bénin). L'installation comprendra six unités industrielles pour le traitement de la fibre de coton, 29 unités industrielles pour la fabrication de vêtements et 14 unités industrielles pour le traitement de la noix de cajou. Selon les prévisions de l'APIEx, la zone économique spéciale contribuera à accroître les exportations de cinq à 10 milliards de dollars, à stimuler le PIB de quatre à sept milliards de dollars, et à créer entre 300 000 et 350 000 emplois dans les dix prochaines années.

Les zones économiques spéciales sont généralement perçues comme attrayantes par les gouvernements à la faveur des coûts prétendument peu élevés à engager pour générer des effets d'agglomération et créer un environnement commercial propice pour les entreprises, et en raison de la possibilité de piloter des réformes qui peuvent éventuellement être déployées dans l'environnement opérationnel général. Les zones économiques spéciales s'appuient sur des infrastructures et des services spécialisés et partagés pour générer des effets d'agglomération et réduire les coûts en créant des liens en amont et en aval, des bassins d'emploi spécifiques et des retombées technologiques. Les zones économiques spéciales sont un instrument de développement largement utilisé – on estime à 5 400 le nombre de zones économiques spéciales réparties dans 147 pays en 2018 –, mais les effets d'entraînement ne sont pas automatiques (CNUCED, 2019).

Les zones économiques spéciales peuvent donner un coup de fouet aux investissements, aux exportations et aux emplois, mais les résultats varient fortement d'une zone à l'autre. Grâce à des infrastructures appropriées et aux meilleures pratiques de gestion, les zones économiques spéciales peuvent dans une certaine mesure pallier un climat d'investissement défavorable. Les zones économiques spéciales peuvent aussi cibler les fournisseurs de réseaux numériques d'ancrage pour créer des plateformes numériques de production et de distribution faisant intervenir les vendeurs et les acheteurs privés de ressources et autres produits financiers. Dans de nombreux pays, les programmes axés sur les zones économiques spéciales représentent une part importante des exportations. Ces programmes peuvent en effet contribuer à la diversification et constituer un outil de création d'emplois, en particulier pour les femmes qui entrent dans la vie active. On estime que 90 à 100 millions de personnes sont directement employées par des programmes de zones économiques spéciales et de zones franches dans le monde entier (CNUCED, 2019).

À la lumière de l'expérience acquise, le principal facteur de succès devrait concerner les questions de conception, les opérations et l'impact des ZES sur le développement (CNUCED, 2019). Du point de vue de la conception, le programme axé sur les zones économiques spéciales devrait d'abord viser à compléter les avantages concurrentiels qui existent déjà tout en renforçant les capacités sur la base des sources durables de compétitivité. Les zones économiques spéciales devraient être conçues de manière à garantir la viabilité commerciale et le recouvrement des coûts. Au niveau opérationnel, la performance des ZES est tributaire d'un environnement commercial attractif et favorable au secteur privé, particulièrement d'infrastructures de qualité, d'une main-d'œuvre suffisamment qualifiée et de services efficaces. La maximalisation de l'apport des ZES au développement commence par la fixation d'objectifs clairs en matière de performance des ZES, de contribution économique, de droit du travail et d'application des normes sociales et environnementales établies. La définition d'objectifs clairs est aussi une condition préalable à l'élaboration et à la mise en place d'un mécanisme efficace de suivi et d'évaluation. Enfin, la cohérence des différents domaines politiques et la synergie entre les différentes instances gouvernementales sont essentielles pour obtenir l'effet escompté.

# RÉFÉRENCES

---

Abel Bove et al., West and Central Africa Trucking Competitiveness (SSATP [Africa Transport Policy Program] Working Paper 108, Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank Group, 2018).

African Initiatives Group Benin (2021). L'Arachide : Une légumineuse à haut rendement au Bénin, March 4. Available at: <https://aigbenin.com/2021/03/24/larachide-une-legumineuse-a-haut-rendement-au-benin/>

Afrobarometer, Online Data Analysis Tool, retrieved from Afrobarometer website, 2019, <https://afrobarometer.org/online-data-analysis/analyse-online>.

Altman, S. A., & Bastian, P. (2020). DHL Global Connectedness Index 2020. New York: NYU Stern School of Business.

Arinloye, D.A. et al., "Willingness to Pay for Market Information Received by Mobile Phone among Smallholder Pineapple Farmers in Benin," in *Quality and Innovation in Food Chains: Lessons and Insights from Africa*, ed. J. Bijman and V. Bitzer (Wageningen, the Netherlands: Wageningen Academic Publishers, 2016), 75–100.

Assaf, A., & Cvelbar, K. L. (2011). Privatization, market competition, international attractiveness, management tenure and hotel performance: Evidence from Slovenia. *International Journal of Hospitality Management*, 30(2), 391-397.

Aule, O., & Odo, C. U. (2015). New public management principles and privatization of the Nigerian public enterprises: A study of Benue hotels ltd. *Review of Public Administration and management*, 4(8), 41-50.

Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (2020). Decision 2020-309, October 23, 2020.

Avraham, E. et Ketter, E. (2013). "Marketing Destinations with Prolonged Negative Images: Towards a Theoretical Model," *Tourism Geographies* 15, no. 1 (2013): 145–64.

Ayyagari, M., A. Demirgüç-Kunt, and V. Maksimovic (2011). "Small vs. Young Firms across the World: Contribution to Employment, Job Creation, and Growth." *World Bank Policy Research Working Paper No. WPS 5631*. Washington, DC: World Bank.

Banque Africaine de Développement (2018). Benin Data Portal. Retrieved from <https://benin.opendataforafrica.org>

Banque Africaine de Développement (2020). African economic outlook, 2020. African Development Bank.

Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (2019). "Status of Mobile Money in WAEMU," 2019.

Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (2021). Bulletin Mensuel des Statistiques, Décembre.

- Banque mondiale (2005a). Benin: Diagnostic Trade Integration Study.
- Banque mondiale (2015a). The Republic of Benin Diagnostic Trade Integration Study Update: From Rents to Competitiveness (Washington, DC: World Bank, 2015).
- Banque mondiale (2015b). Unleashing Benin’s Tourism Growth Sector (Washington, DC: World Bank, 2015).
- Banque mondiale (2016). Enquête sur les entreprises
- Banque mondiale (2018a). Benin - Country partnership framework for the period of FY19-FY23, Washington DC.
- Banque mondiale (2018b). Benin Financial Sector Review: Stability for a Better Inclusion, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2019a). Benin Learning Poverty Brief (Human Capital Project, World Bank, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2019b). Enabling the Business of Agriculture 2019 (Washington, DC: World Bank, 2019).
- Banque mondiale (2020a). CEM Country Scan, Mimeo, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2020b). Implementation Completion and Results Report on a Development Policy Credit in the amount of SDR 28.19 million and EUR 12.9 million (US\$ 40 million and US\$ 15 million equivalent) and a policy-based guarantee in the amount of EUR 180 million equivalent to the Republic of Benin for the fiscal reform and growth DPF series, June 15th.
- Banque mondiale (2020c). *Benin Digital Economy Diagnostic Report*. Washington DC : World Bank. Licence : Attribution Creative Commons CC BY 3.0 IGO World Bank (2020c). *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies*, Washington, DC: World Bank.
- Banque mondiale (2020d). Project Appraisal Document on a Proposed IDA Scale-Up Facility Credit to the Republic of Benin for an Agriculture Competitiveness and Export Diversification Project,” PAD3329.
- Banque mondiale (2020e). *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies* (Washington, DC: World Bank, 2020).
- Banque mondiale (2021a). Benin Business Pulse Survey.
- Banque mondiale (2021b). Project Appraisal Document on a Proposed Scale-up Window (SUW) Credit to the Republic of Benin for a Benin Electricity Access Scale-up (BEAS) Project, Report No: PAD4332, (Washington, DC: World Bank, 2021).
- Banque mondiale (2021c). PAD4291 - Cross-Border Tourism and Competitiveness COVID-19 AF – Project Paper on a proposed additional credit/grant in the amount of SDR 17.5 million (\$25 million equivalent) to the Republic of Benin.
- Banque mondiale (2022). Accelerating the Growth Momentum and Creating Better Jobs, Country Economic Memorandum 2.0., Washington D.C.: World Bank.

- Banque mondiale (prochainement). ECOWAS Region Infrastructure Sector Assessment (InfraSAP).
- Bertelsmann Stiftung, (2020). “BTI 2020 Country Report – Benin” (Gütersloh, Germany: Bertelsmann Stiftung, 2020). BTI is the Bertelsmann Stiftung Transformation Index.
- Caves, K. M. et al., “Meeting in the Middle: TVET Programs’ Education–Employment Linkage at Different Stages of Development,” *Social Sciences* 10: 220 (2021).
- Centre d’Actions pour l’Environnement et le Développement Durable (2018) Le marché des produits maraichers au Sud-
- Centre du commerce international. (2020). *Promouvoir la compétitivité - COVID 19: Une voie inclusive vers la résilience*. Genève: CCI.
- Centre du Commerce International (2022). “List of Services Exported by Benin”. Trade Map. Genève: CCI.
- Climate Analytics (2019). Etude de Vulnérabilité Sectorielle face aux changements climatiques au Bénin Secteur : Agriculture. Projet d’Appui Scientifique aux processus de Plans Nationaux d’Adaptation, Janvier 2019.
- Commission de l’Economie et des Finances (2010). Rapport d’Auto-Saisine sur le Theme: La Contribution du Secteur du Tourisme a l’Economie Béninoise, République du Bénin Cotonou, 2010.
- Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (2016). “Pineapple,” INFOCOMM Commodity Profile.
- Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (2019). World Investment Report 2019 - Special Economic Zones.
- Conseil mondial de l’or (2022). Données de production minière mondiale.
- Conseil mondial du voyage et du tourisme (2020). “Benin—2020 Annual Research: Key Highlights,” retrieved on March 16, 2020, <https://wttc.org/Research/Economic-Impact>.
- Conseil mondial du voyage et du tourisme (2021). Annual Research, World Travel & Tourism Council.
- Dalberg (2018). “Etude des Opportunités de Marché pour la Production Commerciale de l’Ananas au Benin” (IDH Sustainable Trade Initiative and Grow Africa, Utrecht, the Netherlands, Avril 2018).
- Dia et Lapres (2018). A Rapid Review of the Opportunities for the Horticulture Industry in Benin.
- Direction de la Statistique Agricole (DSA-Bénin), Recensement National de l’Agriculture 2019, vol. 4, rapport synthèse, Octobre 2021.
- Fédération des Organisations Patronales de l’Hôtellerie et du Tourisme (2020), Enquête, mai 2020.
- Financial Times (2022), Ltd, FDI Market’s Investor Signals data.

Fonds monétaire international, (2019). Benin 2019 Article IV Consultation, Fourth Review under the Extended Credit Facility Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria- press release; and staff report; and statement by the executive director for Benin, (Washington, DC: IMF, 2019).

Fonds monétaire international, (2020a). Financial Access Survey, (Washington, DC: IMF, 2020)

Fonds monétaire international, (2020b). “Benin: Sixth Review under the Extended Credit Facility Arrangement, and Request for Augmentation of Access,” press release, staff report, and statement by the executive director for Benin (Washington, DC: IMF, 2020).

Fonds monétaire international, (2021a). “Catastrophe Containment and Relief Trust—Third Tranche of Debt Service Relief in the Context of the COVID-19 Pandemic” (Policy Paper 2021/023, IMF, Washington, DC, April 2021).

Fonds monétaire international, (2021b). “Benin Requests for Disbursement under the Rapid Credit Facility and Purchase under the Rapid Financing Instrument”, press release; and staff report; and statement by the executive director for Benin, IMF Country Report No. 21/14. (Washington, DC: IMF, 2021)

Fonds monétaire international, (2021c). Financial Access Survey, (Washington, DC: IMF, 2021)

Forum Économique Mondial (2019). *Global Competitiveness Report* (Davos: World Economic Forum, 2019).

Forum Économique Mondial (2020). *Global Gender Gap report 2020*, Geneva.

Golub, S. and A. Mbaye (2019). “Benin’s Informal Trading with Nigeria,” in *Benin Institutional Diagnostic* (WP19/BID09, Economic Development and Institutions, Oxford, UK).

Google Destination Insights (2021). [https://destinationinsights.withgoogle.com/intl/en\\_ALL/](https://destinationinsights.withgoogle.com/intl/en_ALL/).

Gouvernement des Pays-Bas (2019). *Climate Change Profile: Benin*, La Haye, Netherlands.

Gouvernement du Bénin (2015). Évaluation de la demande touristique au Bénin.

Gouvernement du Bénin (2020a). Evaluation du Financement du Développement du Benin.

Gouvernement du Bénin (2020b). Etat de Mise en Œuvre du PAG : Agriculture, Élevage et Pêche.

Gouvernement du Bénin (2020c). Programme National de Développement de la Filière Soja du Bénin, PNDF-Soja, 2019–21.

Gouvernement du Bénin (2020d). Programme National de Développement de la Filière Palmier à Huile au Bénin, PNDF-Palmier à Huile.

- Gouvernement du Bénin (2021a). Minutes du Conseil des ministres du 24 mars 2021.
- Gouvernement du Bénin (2021b). Contribution Déterminée au Niveau National Actualisée du Bénin au Titre de l'Accord de Paris, October 2021.
- Gouvernement du Bénin (2021c). Financement des projets agricoles : Le Directeur Général du FNDA fait un bilan à mi-parcours, Compte-rendu, 30 juillet 2021.
- Hounshounou, Brage de Moraes, and M. El Robrini (2021). "Application of Fuzzy Logic at the Port of Cotonou (Benin/West Africa) in Analysis of Port Logistics Viability," *International Journal for Innovation Education and Research* (2021): 209–25.
- Houngue, V. and G. M. A. Nonvide (2020). "Estimation and Determinants of Efficiency Among Rice Farmers in Benin" *Cogent Food and Agriculture* 6, no. 1 (2020).
- Igué, J. O. (2019). Les activités du secteur informel au Bénin. Des rentes d'opportunité à la compétitivité nationale. Karthala, 2019.
- Igué, J. and Aboudou, F. (2015). "La Logistique Agricole entre le Benin et le Nigeria – Cas de la Tomate, du Piment et de l'Ananas," - Cotonou ; Den Haag [etc.] : Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES) ; Buck Consultants International , September 2015.
- Institut National de la Statistique et de la Démographie (2019), base de données : <https://insae.bj/statistiques/statistiques-economiques>.
- Institut National de la Statistique et de la Démographie (2021a). Bulletin Mensuel des Immatriculations d'entreprises au Bénin, Décembre 2021, Cotonou.
- Institut National de la Statistique et de la Démographie (2021b). Portail de données des transports, travaux publics et routes nationales, accès le 5 décembre 2022 : <https://benin.opendataforafrica.org/hpoqoqc/transport-et-travaux-public-r%C3%A9seau-routier-national>.
- Legend Development Corporation (2012). La route des pêches : un programme de développement côtier intégré, 2012.
- Minges, M. (2015). "Exploring the Relationship between Broadband and Economic Growth" (background paper for the World Development Report 2016: Digital Dividends, World Bank, Washington, DC, 2015).
- Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (2019a). Programme National de Développement de la Filière Karité.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (2019b). Stratégie Nationale de Développement la Riziculture-deuxième génération (SNDR 2) 2019-2025, 2019.b
- Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (2020). Indicateurs Macroéconomiques et Statistiques Annuelles sur le secteur agricole au Benin.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (2021). Recensement National de l'Agriculture, résumé des principaux résultats.

Ministère de l'Enseignement secondaire et de formation techniques et professionnels (2020). Statistiques annuels.

Ministère de l'Industrie et du Commerce (2019). "Etude de Faisabilité sur la Mise en Place d'Espaces Marchands Transfrontaliers au Bénin," Rapport Diagnostic, June 2019.

Ministère du Plan et du Développement (MPD), Rapport sur les Indicateurs des Objectifs de Développement Durable du Bénin, 2019 édition (Cotonou: MPD, 2020).

Ofo, A. C. (2008). Etude sur les flux des produits maraîchers au Bénin

Organisation des Nations Unies (2020). Study of the Socio-Economic Impacts of COVID-19 on Benin, UN, August 2020.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2020). FAOSTAT database, 2020.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2021). FAOSTAT database, 2021.

Rota-Graziosi, G. and F. Sawadogo (2021). "The Tax Burden on Mobile Network Operators in Africa," Études et Documents, no. 4, CERDI, 2021).

Newman, C., Rand, J., Talbot, T. and Tarp, F. (2015). *Technology transfers, foreign investment and productivity spillovers*, European Economic Review, Volume 76, May 2015, pp 168-187.

NTU. 2019. "Baseline study on the procedures and crossing times of vehicles and passengers at the Seme -Krake and Noepe JBPs, including Aflao- Kodjoviakope and Akanu borders". NTU International.

Observatoire des Pratiques Anormales, "Rapport du 3e Trimestre 2020 (n. 44), Période: Du 1er Juillet au 30 Septembre 2020," 2020.

Organisation mondiale du tourisme (2020). Compendium of Tourism Statistics data set [electronic]. Data updated on December 14, 2020.

Organisation mondiale du tourisme (2021). "Nigerian Outbound Tourism," 2021.

Programme alimentaire mondial (2018). Benin Logistics Capacity Assessment (Rome: World Food Programme, 2018).

Raballand, G. and E. Mjekigi (2010). "Nigeria's Trade Policy Facilitates Unofficial Trade but Not Manufacturing," in Putting Nigeria to Work: A Strategy for Employment and Growth (Washington, DC: World Bank, 2010.)

Sarraf, M. and M. Ravina Da Silva (2020). "The Hidden Value of Benin's Forests," Nasikiliza, World Bank Blog, November 5, 2020, <https://blogs.worldbank.org/nasikiliza/hidden-value-benins-forests>.

Société Financière Internationale (2012). Handshake – Air & Sea PPPs, IFC's quarterly journal on public-private partnerships, (Washington, DC: IFC, 2012)

Société Financière Internationale (2017). MSME Finance Gap – Assessment of the shortfalls and opportunities in financing micro, small and medium enterprises in emerging markets. Washington D.C.: World Bank.

Société Financière Internationale (2020). Benin Country Opportunity Spotlight, Washington, DC: SFI.

Société Financière Internationale (2021). “Deep Dive on Côte d’Ivoire’s Horticultural Sector” (internal document, IFC, Washington, DC, September 30, 2021).

TeleGeography (2021). Global Internet Geography Research Service database.

Terry Miller, Anthony B. Kim, and James M. Roberts, *2022 Index of Economic Freedom* (Washington, DC: Heritage Foundation, 2022).

Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2022, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

Transparency Market (2019). Global demand for shea butter is projected to increase at 5.2 percent annually by 2028, March 2019.

Union Européenne (2020). “Pineapple Value Chain Analysis in Benin,” Value Chain Analysis for Development 22.

Union Internationale desTelecommunications (2019). ICT Price basket at <https://www.itu.int/net4/ITU-D/ipb/>

Université Cornell, INSEAD, and WIPO, (2020), The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation? (Cornell University, Ithaca, NY; INSEAD, Fontainebleau, France; UN World Intellectual Property Organization, Geneva, 2020).

US State Department, (2018). “Investment Climate Statements: Benin,” Washington, DC, accessible: <https://www.state.gov/reports/2018-investment-climate-statements/benin/>.

Weltin, M. I. Zasada, C. Franke, A. Piorr, M. Raggi, and D. Viaggi (2017). “Analysing Behavioural Differences of Farm Households: An Example of Income Diversification Strategies Based on European Farm Survey Data,” *Land Using Policy* 62 (March 2017): 172–84

# NOTES

---

- 1 Il existe de nombreux mécanismes pour cela, notamment les retombées horizontales, ou intrasectorielles, où les connaissances et les technologies utilisées par les entreprises à IDE sont transférées à des entreprises concurrentes du même secteur, et les retombées verticales, ou intersectorielles, où le transfert se produit tout au long de la chaîne d'approvisionnement, des fournisseurs intermédiaires étrangers aux producteurs nationaux ou, plus communément, des entreprises à investissement étranger aux fournisseurs d'intrants nationaux (Newman et al. 2015).
- 2 L'aptitude économique est à la fois une mesure de la diversification et de la capacité d'un pays à produire des biens complexes sur une base concurrentielle mondiale, en fonction du niveau des dotations disponibles et des connaissances productives du pays. Les pays les plus aptes sur le plan économique ont la capacité de produire un portefeuille diversifié de produits, la capacité d'évoluer vers des biens de plus en plus complexes, ont tendance à avoir une croissance à long terme plus prévisible et à atteindre une bonne position concurrentielle par rapport aux autres pays.
- 3 Ce paragraphe est basé sur les résultats publiés d'une enquête menée en 2019-2020 auprès de 502 entreprises formelles au Bénin (CCI, 2020). Environ 82 % des entreprises interrogées étaient des micro ou petites entreprises.
- 4 Loi n° 2020-03 du 20 mars 2020 portant promotion et développement des micro, petites et moyennes entreprises
- 5 Les données ont montré que 3,2 % des petites entreprises (de 5 à 19 employés) utilisaient un site Web, contre respectivement 58,2 % et 93,6 % pour les entreprises de taille moyenne (20 à 99 employés) et les grandes entreprises (plus de 100 employés). Les écarts de taille ont tendance à persister (Bénin 2016, Enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises).
- 6 L'Indice ND-GAIN mesure l'exposition, la sensibilité et la capacité d'adaptation d'un pays (sur 192 au total) aux effets négatifs du changement climatique. Il prend en compte six dimensions : l'alimentation, l'eau, la santé, les services écosystémiques, l'habitat humain et les infrastructures.
- 7 Réforme du cadre légal et réglementaire de l'industrie du capital-risque et du capital-investissement dans l'UEMOA, JCAP — Groupe de la Banque mondiale/CREPMF, 2019.
- 8 Les données de service supplémentaires non structurées (USSD), un service de communication contrôlé par les opérateurs de réseaux mobiles, sont une pièce essentielle de l'infrastructure utilisée pour fournir des services financiers mobiles sur la plupart des téléphones, à faible coût, et sans nécessiter l'accès à la carte SIM de l'utilisateur.
- 9 Telle que définie dans l'Enquête 2016 de la Banque mondiale auprès des entreprises.
- 10 La rentabilité du secteur bancaire béninois reste faible par rapport à celle des autres pays de l'UEMOA, en raison d'une combinaison de facteurs cycliques (retombées du Nigéria) et de déterminants structurels (économie fortement informelle). On estime qu'une baisse de 1 % du taux de croissance du Nigéria entraînerait une baisse de 0,79 % du ratio provisions bancaires/actif total. De 2015 à 2018, les provisions et les frais généraux élevés du secteur ont fait chuter la rentabilité.
- 11 Près de 50 % des prêts accordés au secteur privé sont concentrés dans le secteur des services.
- 12 Les banques béninoises rémunèrent les dépôts bancaires à des taux plus élevés que leurs homologues des autres pays de l'UEMOA. Cela s'explique par le niveau relativement faible de l'épargne disponible et susceptible d'être canalisée via le système bancaire, ainsi que par le pouvoir de marché des grands déposants publics (IMF, 2019).
- 13 L'indice du marché (BRVM10) a enregistré des performances insuffisantes, perdant 51 % de sa valeur entre début 2015 et début 2020. Le marché des obligations non souveraines est encore plus petit (440 millions de dollars à la mi-2018) et reste dominé par deux émetteurs.
- 14 En mai 2020, 916 garanties, correspondant à 104 milliards de francs CFA (1,2 % du PIB) de garanties sous-jacentes, avaient été formalisées selon le FMI.
- 15 L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) compte 17 États membres, dont le Bénin. La loi sur l'insolvabilité prévoyait un régime de conciliation préalable à l'insolvabilité, l'adoption de la loi type de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international sur l'insolvabilité internationale, l'élaboration d'un régime de restructuration moderne et une meilleure réglementation des praticiens de l'insolvabilité (SFI, 2020).
- 16 Fonds national de garantie et d'assistance aux petites et moyennes entreprises
- 17 Le rapport propose une feuille de route assortie de mesures visant à lever les contraintes identifiées au développement du paysage financier, notamment : établir un équilibre entre l'emprunt public et le développement des marchés financiers, mobiliser l'épargne intérieure pour le financement des MPME, et renforcer la coopération au développement.
- 18 Agence nationale de surveillance des systèmes financiers décentralisés (ANSSFD)
- 19 Selon les estimations de 2016, le Bénin — qui fait partie du Pool d'énergie ouest-africain — a importé la plus grande part de la consommation d'énergie en Afrique (World Factbook). En revanche, le Sénégal et la Côte d'Ivoire n'ont pas importé d'électricité, tandis que le Mali n'a importé que 27 % de l'électricité consommée.

- 20 La capacité supplémentaire comprend : i) la centrale publique à gaz de 120 mégawatts (MW) financée par la Banque islamique de développement mise en service en juillet 2019 ; ii) une autre centrale publique à gaz de 146 MW en préparation suite à l'échec de la création d'un producteur d'électricité indépendant ; iii) des centrales plus petites de 50 MW créées grâce à des investissements privés, situées à Maria Gléta 2, et devant fonctionner au gaz ; et iv) 203 MW d'énergies renouvelables.
- 21 La centrale de Maria Gléta est une nouvelle installation de production située près de Cotonou, qui a ouvert en 2019 et fonctionne au gaz naturel, ce qui permet de maintenir les émissions à un faible niveau, tout en assurant la flexibilité du combustible grâce à une capacité de bicarburant. À son ouverture, elle a permis d'augmenter de 50 % l'approvisionnement en électricité du pays.
- 22 Le ministère de l'Énergie a commencé à mettre en œuvre sa politique nationale de développement des énergies renouvelables avec la signature d'un contrat avec une entreprise privée pour l'installation de 15 000 points d'éclairage public à énergie solaire et le développement du projet hydroélectrique de Dogobis de 128 MW. L'appui à la production solaire se concrétise avec l'engagement du MCC et de l'Agence française de développement à investir dans 75 MW de panneaux solaires photovoltaïques, dont 50 MW seront financés par le secteur privé. Les projets comprennent une centrale solaire de 25 MW à Defissol financée par l'Agence française de développement et une centrale solaire de 50 MW soutenue par le MCC.
- 23 Toutefois, la poursuite de la production d'énergie solaire pourrait être limitée par la capacité d'intégrer les centrales au réseau, ainsi que par les fluctuations de la charge.
- 24 La numérisation des archives foncières permet également à l'administration foncière et domaniale de fournir certains services à distance. Une application Web de gestion foncière a été conçue et permet l'enregistrement de nouveaux titres fonciers, l'édition de titres fonciers dans un format sécurisé et la gestion de différentes procédures de gestion foncière (transferts, hypothèques, autres inscriptions sur les titres fonciers). Cette application permet de faciliter les recherches et de fournir des services en ligne aux requérants. Par ailleurs, toutes les archives des titres fonciers du Bénin sont entièrement numérisées dans une base de données opérationnelle depuis 2017.
- 25 Ce statut est destiné aux micro et petites entreprises. L'enregistrement sous ce statut est simple, gratuit et ne prend qu'un jour ouvrable. Avec l'appui du Groupe de la Banque mondiale, la plateforme d'enregistrement électronique a été installée au Guichet unique pour la formalisation des entreprises, ce qui a permis de rationaliser le processus d'enregistrement des entreprises. Un système complémentaire de réglementation en ligne a été lancé dans le but d'améliorer l'accès aux informations sur les réglementations applicables aux affaires.
- 26 L'APIEX sert de centre unique de promotion des investissements et de canal d'information entre l'investisseur étranger et le Gouvernement béninois. Cette mesure a été accueillie favorablement par les investisseurs à la recherche de meilleurs services et d'une facilitation des investissements. L'APIEX s'est également vu confier des responsabilités supplémentaires, notamment la gestion des zones économiques spéciales et la conclusion de PPP. L'APIEX a été créée en 2014 et ses statuts ont été actualisés en 2016.
- 27 Le Bénin ne dispose d'aucune agence chargée d'examiner les transactions pour déceler les éventuels problèmes relatifs à la concurrence. En principe, la concurrence est réglementée aux niveaux communautaire et national. La compétence des autorités communautaires de la concurrence couvre : les ententes anticoncurrentielles, les abus de position dominante, les aides d'État et les autres pratiques imputables aux États membres. Les domaines non réglementés au niveau de l'UEMOA relèvent de la compétence des autorités nationales.
- 28 Le Groupe de la Banque mondiale a soutenu la création des tribunaux de commerce en 2016 — le tribunal de commerce de Cotonou et la cour d'appel commerciale de Porto-Novo. Ces tribunaux ont été dotés d'un personnel complet et sont devenus opérationnels, et ils ont contribué à réduire le temps nécessaire à la résolution des litiges commerciaux et à augmenter le recouvrement des dettes. Ces réformes ont considérablement augmenté l'efficacité de la justice commerciale et amélioré la perception du secteur privé. La réforme de la justice commerciale s'inscrit dans le cadre des efforts récents de renforcement du cadre législatif et réglementaire en vue de moderniser la justice au Bénin. Elle repose sur les instruments suivants : la loi n° 2020-08 du 23 avril 2020 et l'arrêté interministériel du 1er avril 2020 portant organisation et fonctionnement du répertoire électronique des valeurs mobilières, du registre du commerce et des sociétés (RCCM) et les ordonnances du tribunal de commerce, ainsi que l'introduction de procédures simplifiées telles que les procédures d'exécution et la numérisation du tribunal de commerce. Malgré ces réformes importantes, il reste encore beaucoup de défis à relever pour la justice commerciale au Bénin.
- 29 La loi de 2017 fixe une limite maximale de trois à neuf mois de salaire à verser à un salarié en cas de rupture abusive du contrat de travail ou de licenciement. S'il est licencié pour des motifs légitimes, mais sans avoir été pris en flagrant délit d'infraction, un employé ayant travaillé au moins un an a droit à deux mois de salaire à titre d'indemnité de licenciement. La loi autorise également les renouvellements multiples des contrats à durée déterminée. Auparavant, un contrat à durée déterminée ne pouvait être renouvelé que deux fois, et lors d'un troisième renouvellement, il était considéré comme un contrat de travail à durée indéterminée (Département d'État américain, 2018. Déclaration sur le climat d'investissement à l'adresse suivante : <https://www.state.gov/reports/2018-investment-climate-statements/benin/>)
- 30 L'Indice de liberté économique (IEF) est axé sur quatre aspects clés de l'environnement économique et entrepreneurial sur lesquels les gouvernements exercent généralement un contrôle politique : i) la primauté du droit, ii) la taille de l'administration publique, iii) l'efficacité de la réglementation et iv) l'ouverture du marché. Pour évaluer les conditions dans ces quatre catégories, l'indice mesure 12 composantes spécifiques de la liberté économique, chacune étant notée sur une échelle de 0 à 100. Les scores de ces 12 composantes de la liberté économique, qui sont calculés à partir d'un certain nombre de sous-variables, sont pondérés de manière égale et leur moyenne est calculée pour produire un score global de liberté économique pour chaque pays (Heritage Foundation, 2022).

- 31 La corruption érode la liberté économique en introduisant de l'insécurité et de la coercition dans les relations économiques. La corruption systémique des institutions publiques et du processus décisionnel, par des pratiques telles que les pots-de-vin, l'extorsion, le népotisme, le copinage, le favoritisme, le détournement de fonds et la concussion, est la plus préoccupante... L'indicateur synthétise ce type de questions (Heritage Foundation, 2022 - p. 456).
- 32 La composante « droits de propriété » évalue dans quelle mesure le cadre juridique d'un pays permet aux individus d'acquérir, de détenir et d'utiliser la propriété privée et dans quelle mesure ces droits sont garantis par des lois claires que le gouvernement fait appliquer efficacement (Heritage Foundation, 2022 - p. 455).
- 33 La composante « liberté d'entreprise » évalue dans quelle mesure l'environnement réglementaire et les infrastructures d'un pays entravent le fonctionnement efficace des entreprises (Heritage Foundation, 2022 - p. 459).
- 34 Dans la pratique, la plupart des pays imposent une série de restrictions aux investissements. Certains ont des règles différentes pour les investissements étrangers et nationaux. D'autres restreignent l'accès aux devises. D'autres encore imposent des restrictions sur les paiements, les transferts et les transactions de capitaux. Dans nombre de pays, certains secteurs sont fermés aux investissements étrangers. Le sous-indice mesure ce type de questions (Heritage Foundation, 2022 - p. 463).
- 35 La liberté financière est un indicateur de l'efficacité des banques ainsi qu'une mesure de l'indépendance vis-à-vis du contrôle et de l'ingérence du gouvernement dans le secteur financier. La propriété publique des banques et d'autres institutions financières telles que des compagnies d'assurance et les marchés de capitaux réduit la concurrence et abaisse généralement le niveau d'accès au crédit (Heritage Foundation, 2022 - p. 464).
- 36 Des cadres juridiques qui fonctionnent bien sont essentiels pour protéger les droits de tous les citoyens contre les actes illégaux commis par d'autres, y compris les gouvernements et les parties privées puissantes. L'efficacité judiciaire exige des systèmes judiciaires efficaces et équitables pour faire en sorte que les lois soient pleinement respectées et que des mesures juridiques appropriées sont prises en cas de violation. Cet indicateur mesure le degré d'efficacité judiciaire d'un pays (Heritage Foundation, 2022 - p. 456).
- 37 L'ABSSA, le LCSSA et les DDAEP sont les principales structures du système de sécurité sanitaire des aliments au Bénin. Elles assurent les principales fonctions dans le processus de surveillance des contaminants dans les aliments, de contrôle et de délivrance des certificats sanitaires et des autorisations de mise sur le marché. L'ABSSA a une existence légale et réglementaire avec une mission clairement définie ainsi qu'un personnel qualifié qui lui permet de mener à bien sa mission. Un récent décret 2022-451 de juillet 2022 fusionne l'ABSSA et le LCSSA en une seule entité. L'évaluation des capacités de l'ABSSA a montré que certains domaines ou faiblesses ou prérequis qui doivent être abordés. Le renforcement de leurs capacités est nécessaire et continu pour un meilleur soutien des acteurs des chaînes de valeur agricoles ciblant les marchés d'exportation. Dans ce contexte, le projet PACOFDE, le Groupe Banque Mondiale fournit une assistance technique et financière à l'ABSSA et à la DDAEP pour le renforcement des capacités, l'acquisition de divers équipements (moyens de roulage, équipements de contrôle, équipements de laboratoire, logiciels, etc.), et l'appui à l'obtention de l'accréditation ISO 17020.
- 38 Par exemple, en 2014, dans le cadre d'un projet pilote, dix sites ont été sélectionnés dans quatre communes différentes du pays et ont été regroupés en quatre transactions qui pouvaient facilement être gérées comme un seul contrat. Trois opérateurs privés ont été sélectionnés pour quatre lots. Les accords de concession ont été signés entre le Gouvernement béninois et les opérateurs privés pour une période de huit ans, avec l'obligation de cofinancer une partie des infrastructures et d'installer 1 071 nouvelles connexions privées. Le projet a mobilisé environ 1 million de dollars en dépenses d'investissement, dont 277 000 dollars ont été financés par les opérateurs privés. Le solde a été fourni par le budget public grâce à une subvention de la Coopération pour le développement néerlandaise.
- 39 Le Bénin a adopté la loi n° 2016 24 du 28 juin 2017 qui a mis en place le cadre juridique des PPP. Cinq décrets ont été mis en œuvre : le décret n° 2018 028 du 31 janvier 2018 relatif aux commissions ad hoc chargées des procédures de passation des PPP ; le décret n° 2018 156 du 2 mai 2018 portant création de la Cellule d'appui aux PPP ; le décret n° 2018 039 du 31 janvier 2018 relatif au contrôle et à la réglementation des marchés et opérations de PPP ; le décret n° 2018 424 du 19 septembre 2018 qui a mis en place un catalogue des PPP pour l'ensemble du pays et le décret n° 2018 360 du 31 juillet 2018 qui définit le régime fiscal applicable aux contrats de PPP. En vertu de la loi sur les PPP, les délégations de service public sont désormais régies par la loi sur les PPP susmentionnée et non plus par le Code des marchés publics.
- 40 En septembre 2021, le Gouvernement du Bénin a annoncé le déploiement de 690 kilomètres de fibre optique, financé par un prêt d'environ 40 millions de dollars de la Chine. Bien que les détails du projet n'aient pas été divulgués, la dorsale en fibre optique couvrira plusieurs régions rurales et dix zones urbaines
- 41 Les frais de licence comprennent des frais de demande de licence, des frais annuels de gestion du spectre et des frais annuels d'utilisation des fréquences. En outre, les opérateurs de télécommunications sont soumis à plusieurs taxes basées sur le volume du trafic de données, de voix et de textes : une taxe sectorielle de 10 % sur le chiffre d'affaires, des frais d'interconnexion et une taxe de développement des télécommunications. Selon une étude universitaire de 2021 portant sur 25 pays africains, le montant global des taxes et redevances pour le secteur des TIC au Bénin est supérieur à la moyenne (Rota-Graziosi G., Sawadogo F., 2021).
- 42 Les équipements de l'opérateur de détail fixe pour les services de voix et d'Internet, Bénin Télécoms Services, ont été transférés à un fournisseur de services Internet privé. Les actifs du fournisseur d'infrastructures de gros Bénin Télécoms Infrastructures (BTI) et de l'opérateur mobile liquidé Libercom ont été transférés en 2018 à la SBIN (décret 2018-552 du 12 décembre 2018). D'après des informations publiques et issues d'entretiens, la SBIN dispose d'une dorsale d'environ 2 000 km de fibre à laquelle s'ajoute un réseau métropolitain d'environ 450 kilomètres de fibre, deux points d'atterrissage de câbles sous-marins (SAT3 et ACE) et un centre de données actuellement en construction.

- 43 Cela nécessiterait des réformes réglementaires en raison de la domination de facto de la SBIN à la fois sur l'atterrissage des câbles internationaux et sur les actifs territoriaux de la fibre.
- 44 L'activité portuaire est essentielle non seulement pour le secteur privé, mais aussi pour le secteur public, car elle représente en moyenne 80 à 85 % des taxes douanières et 40 % des recettes fiscales totales du pays (Banque mondiale, 2022).
- 45 Le plan prévoit le renouvellement des quais existants dans la partie nord pour accéder à des eaux plus profondes, la réorganisation de l'espace existant pour un développement spatial plus efficace et la construction d'un nouveau terminal en mer (20 hectares) dédié aux produits en vrac et conventionnels. Selon les responsables du port, d'ici à 2025, des capacités de manutention de produits tels que le riz et le ciment seront nécessaires.
- 46 Des entretiens réalisés en novembre 2021 ont révélé que l'expédition d'un conteneur de 20 pieds de l'Asie vers l'Afrique coûte environ 12 000 euros, contre 2 000 à 2 500 euros avant la pandémie. Dans un contexte de disponibilité limitée des conteneurs, les compagnies maritimes optimisent leur utilisation en privilégiant les expéditions vers l'Europe où le déchargement prend 2 à 4 jours au détriment de l'Afrique où il prend 14 à 20 jours, compliquant ainsi l'accès aux conteneurs dans la région.
- 47 Les données d'Afrobaromètre (2016-2018) indiquent que 62,1 % des Béninois pensent que le Gouvernement est très mauvais ou relativement mauvais dans l'entretien des routes et des ponts, contre 41 % au Ghana et 44,9 % au Togo.
- 48 Les coûts totaux des transports représentent généralement une part importante de la valeur des biens terminaux produits au Bénin, notamment pour les PME. Outre les coûts logistiques directs, ils doivent prendre en compte le coût des retards, les coûts d'exploitation des véhicules, les risques d'accidents et de pertes de récolte et la sécurité.
- 49 L'autoroute Porto-Novo-Sèmè Kpodji, le contournement nord de Cotonou, la nouvelle route du coton Nikki-kalale-Segbana
- 50 Organisation commune Bénin-Niger des chemins de fer et des transports (OCBN)
- 51 La concession prévoit l'entretien des voies existantes et la construction de nouvelles infrastructures, notamment une liaison avec le projet d'interconnexion sous-régionale AFRICARAIL et le projet de longue date visant à relier la ligne centrale du Bénin à Niamey. Elle comprend la réhabilitation de la ligne de 438 kilomètres reliant Cotonou à Parakou et une extension de 625 kilomètres de Parakou à Niamey, pour un coût estimé entre 1,2 et 2 milliards de dollars (Banque mondiale, 2022).
- 52 Il est à noter qu'une analyse comparative menée par l'aéroport de Cotonou a montré que les tarifs de fret dans cet aéroport faisaient du Bénin le 6e pays le plus cher sur 14 pays d'Afrique centrale et de l'Ouest dans ce domaine (Aéroport de Cotonou, étude comparative de la redevance fret).
- 53 La mise en œuvre du plan devrait renforcer l'efficacité du PAC en améliorant l'accès pour les plus grands navires (jusqu'à 350 mètres de long et 52 mètres de large), réduire les temps d'attente dans le port et les temps de transit pour les camions, et augmenter la capacité annuelle globale du port à plus de 20 millions de tonnes.
- 54 Des infrastructures sont prévues pour relier les deux aéroports et l'aéroport de Glo-Djigbé à la ville de Cotonou, à savoir : i) la construction d'une voie de contournement nord de Cotonou (37 kilomètres) et de son barreau de raccordement (5,2 kilomètres) ; ii) la reconstruction de la RNIE2 en une route à 2x2 voies : Cotonou-Bohicon-Dassa (207 kilomètres) pour une voie rapide Cotonou-Glo-Djigbé ; et iii) le doublement de la route Sèmè-Porto-Novo (10 kilomètres) et la construction d'un nouveau pont à 2x2 voies (pour une voie rapide entre Sèmè et la frontière nigériane), qui permettront une liaison rapide avec la mégapole Lagos.
- 55 Loi-cadre relative à l'enseignement et à la formation technique et professionnelle.
- 56 L'analyse de l'aptitude économique avait pour but de se faire une idée de la capacité de production du Bénin, d'identifier les chaînes de valeur ayant un potentiel latent et d'examiner les analyses existantes de la performance relative de certains secteurs (contribution à la production globale, à l'emploi et aux exportations) ainsi que leur potentiel d'expansion.
- 57 Il s'appuie sur le succès du premier PAG (2016-21) qui a permis de créer plus de 169 000 emplois, d'améliorer la sécurité alimentaire (avec une production vivrière couvrant 182 % des besoins en 2019 contre 156 % en 2015) et de renforcer les performances des produits à haute valeur ajoutée (ananas, anacarde et légumes) et l'émergence de nouveaux produits (soja et karité). Au cours de cette période quinquennale, le gouvernement béninois a investi environ 600 milliards de francs CFA (plus d'un milliard de dollars) pour soutenir le secteur. Jusqu'à présent, la majorité des aides publiques à l'agriculture se sont concentrées sur un petit nombre de sous-secteurs, dont le coton et l'anacarde.
- 58 Les projets phares se concentrent sur les secteurs à forte valeur (anacarde, ananas, légumes) ; les secteurs conventionnels (maïs, riz, manioc) ; l'aquaculture ; la viande, le lait, les œufs de table et le programme de développement de l'irrigation.
- 59 Dans le grand bassin cotonnier, dans le Borgou et l'Alibori, la superficie moyenne des exploitations est de 6,8 ha et 5,8 ha respectivement. Dans les départements de Collines et Donga, producteurs d'anacardes, la superficie moyenne des exploitations est respectivement de 5,4 ha et 4,1 ha.
- 60 Cela a conduit le gouvernement béninois à lancer une série d'actions, notamment : i) le déploiement de 641 tracteurs subventionnés (à hauteur de 4 milliards de FCFA) et la réparation de 250 autres ; ii) le lancement de la numérisation des transactions agricoles et de l'administration publique ; et iii) la création d'une société d'État chargée de la modernisation du secteur. Ce programme a permis la réparation sur place des machines agricoles existantes et le recueil de données sur les tracteurs grâce à un système de suivi. Une base de données fiable sur le temps d'utilisation des tracteurs et d'autres paramètres clés est aujourd'hui disponible.

- 61 Les données de prix fournies par la FAO montrent que les prix par tonnes au niveau du producteur pour le manioc et l'igname, sont bas comparés aux prix des tomates, okra et autres cultures périssables.
- 62 Les autres possibilités pour se procurer des intrants comprennent de petites quantités achetées auprès de négociants nigériens ou des engrais subventionnés achetés par le biais de programmes soutenus par des partenaires financiers et techniques.
- 63 Le prix couvre généralement le coût de production des agriculteurs et une marge de 15 %. La restriction des ventes s'applique principalement à l'anacarde et au karité, mais aussi aux cultures vivrières en raison de la demande croissante des pays voisins. Pour le coton, la chaîne de valeur est régie par un accord entre l'Association Interprofessionnelle du Coton (AIC) et le gouvernement.
- 64 Décret n° 88-30 du 20 janvier 1988 portant sur la création de la Commission permanente d'approvisionnement des facteurs de production, de commercialisation des produits agricoles et du commerce général.
- 65 Le Bénin est le quatrième exportateur d'anacarde, qui est cultivé sur une superficie estimée à 2 % de la zone favorable à très favorable à sa production. L'anacarde est un projet phare du PAG qui bénéficie d'un soutien pour l'établissement de nouvelles plantations avec des semis certifiés, la mise aux normes des anciennes plantations, et le développement du secteur de la transformation. La zone économique spéciale de Glo-Djigbé devrait accroître de 100 000 tonnes par an la capacité actuelle (53 000 t/an) grâce à des contrats avec la Hollande et la Turquie. Elle contribuera à atteindre l'objectif du gouvernement béninois de 50 % d'anacardes transformés, contre 19 % en 2019 et 5 % en 2020. Cependant, certains acteurs ont fait remarquer que la plantation d'anacardes est plus rentable que leur transformation.
- 66 Cinq communes du département de l'Atlantique assurent à elles seules 97 % de la production nationale (DSA, 2015).
- 67 En 2020, les exportations béninoises étaient presque toutes destinées à l'Europe ! Celle-ci importe 40 % des échanges commerciaux d'ananas, d'une valeur de 2,3 milliards de dollars (UNComtrade, 2019). Les exportations du Bénin vers l'Europe ont été multipliées par près de six entre 2000 et 2014, atteignant entre 400 000 et 500 000 tonnes par an, mais en 2017, le gouvernement a proposé une interdiction volontaire des exportations vers l'UE en raison de leur forte concentration en pesticides.
- 68 Le Bénin compte environ 6,5 millions de karités productifs.
- 69 Le beurre de karité est utilisé dans différents secteurs, notamment les cosmétiques et les soins corporels, l'alimentation et les médicaments. Il est devenu un additif de choix dans les savons, les lotions, les shampooings et les crèmes en raison de ses propriétés réparatrices et hydratantes. L'industrie alimentaire, en pleine croissance, recherche des produits à faible teneur en matière grasse, et le beurre et l'huile de karité constituent d'excellents produits de remplacement des huiles de palme et de cacao.
- 70 Les données commerciales peuvent également inclure les échanges de produits de soja issus d'autres pays mais exportés par le Bénin (Gouvernement du Bénin, 2019).
- 71 L'indicateur de diversification des produits estime l'offre en utilisant la méthodologie de l'espace-produit qui établit des liens entre les produits en fonction de la fréquence de leur coïncidence dans les paniers d'exportation des pays. Elle suppose que les produits qui sont souvent exportés ensemble nécessitent des capacités similaires pour leur production. L'offre est associée à la demande du marché cible et aux conditions d'accès au marché afin de garantir que les produits viables pour l'exportateur ont également des chances favorables de succès à l'exportation.
- 72 États de Lagos, d'Ogun, d'Oyo, de Kwara, de Niger et de Kebbi
- 73 Le Bénin est l'un des douze États ayant signé l'accord de la zone de libre-échange continentale africaine sans l'avoir ratifié, ni déposé les instruments de ratification, ni rédigé le document de stratégie nationale en vue de sa mise en œuvre.
- 74 L'ACR repose sur des données antérieures qui reflètent l'avantage concurrentiel actuel et peuvent tenir compte des distorsions du marché plutôt que du potentiel concurrentiel du secteur agricole béninois fondé sur le marché. L'ACR est un bon indicateur de l'avantage relatif d'un pays au niveau des échanges commerciaux. Il est toutefois rétrospectif et peut être sujet à des distorsions.
- 75 Cependant, en mai 2017, la plateforme nationale des acteurs de la filière apicole a été lancée pour professionnaliser et organiser les apiculteurs béninois. Elle vise à améliorer la santé et la productivité des abeilles, les services de pollinisation et un meilleur accès aux marchés pour les produits apicoles.
- 76 Les obstacles qui entravent le développement du sous-secteur de la production animale comprennent : i) la faiblesse de l'approvisionnement et de la distribution des intrants animaux et des produits vétérinaires qui entraînent des taux de mortalité élevés ; ii) l'insuffisance de l'offre d'aliments pour animaux ; iii) la faible maîtrise des techniques d'élevage améliorées et la faible productivité laitière des vaches ; et iv) la pression accrue sur les ressources naturelles (terres, eau, pâturages...) en particulier pendant la saison sèche. L'aquaculture est confrontée à des problèmes spécifiques liés à : i) la faiblesse de l'approvisionnement en intrants ; ii) la faiblesse du cadre institutionnel et des connaissances sur les masses d'eau et les réservoirs ; (iii) les pratiques non durables pour maintenir la qualité de l'eau et protéger la biodiversité ; et (iv) les techniques de conservation inadéquates.
- 77 ORANA est une entreprise spécialisée dans la production et la transformation d'oranges. Elle regroupe environ 46 coopératives et 7 435 producteurs dans le département du Zou.
- 78 Fournir des semences, enregistrer les engrais, sécuriser l'eau, enregistrer les machines, protéger la santé des plantes, soutenir l'élevage, échanger des denrées alimentaires et accéder au financement.

- 79 Ces instruments comprennent une ligne de crédit, une garantie, des dépôts en espèces comme garanties et des bonifications d'intérêts.
- 80 Loi n° 2017-02 du 3 mai 2017 relative au crédit-bail. Le crédit-bail s'applique aussi bien au crédit-bail professionnel qu'au crédit-bail non professionnel ; au crédit-bail mobilier qu'au crédit-bail immobilier.
- 81 Il n'existe qu'une seule structure publique, l'Agence pour la gestion de la logistique des véhicules officiels, qui loue des véhicules neufs auprès de concessionnaires automobiles moyennant le paiement d'un loyer, avec la possibilité pour le dernier utilisateur (un fonctionnaire) d'acheter le véhicule au bout de 5 ans.
- 82 Il convient de noter que le marché des intrants est également caractérisé par des échanges transfrontaliers peu documentés et comptabilisés dans les statistiques officielles
- 83 Décret n° 2018-175 du 16 mai 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité National d'Agrément et de Contrôle de qualité des Engrais en République du Bénin ; Décret n° 2018-171 du 16 mai 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité National de Gestion des Pesticides ; et Décret n° 2018-174 du 16 mai 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du comité national des semences végétales en République du Bénin. Le Bénin importe ainsi des engrais dans le cadre d'un appel d'offres national lancé chaque année par les autorités. Abstraction faite de la hausse prévue des prix mondiaux des engrais en raison de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'approvisionnement du Bénin en engrais ne dépend pas de la Russie, qui a remporté l'appel d'offres une fois en six ans (en 2020). En 2021, le groupe marocain OCP a remporté l'appel d'offres.
- Au niveau organisationnel, le gouvernement béninois a approuvé 40 pépiniéristes d'anacardiens pour servir de « têtes de pont » dans la fourniture de plants de qualité.
- 84 Le semencier Jinukunja, situé dans les collines de Dassa-zoumè, est le seul acteur privé spécialisé dans la construction d'une installation complète de traitement et de conditionnement des semences.
- 85 L'adoption du Programme National de Recherche Agricole marque une première étape pour répondre à ce besoin. Ses activités de recherche ciblent des produits agricoles spécifiques cultivés dans les différentes zones agroécologiques du pays et fournissent des technologies améliorées pour les cultures d'exportation comme pour les cultures vivrières. L'INRAB a été chargé de lancer ces activités.
- 86 Le recensement agricole national et les enquêtes statistiques agricoles constituent un premier pas vers des bases d'échantillonnage actualisées et fiables dans le secteur agricole.
- 87 Third Party Logistics (3PL) et Fourth Party Logistics (4PL).
- 88 Outre le FNDA et le FONAGA, ceux-ci comprennent le Fonds d'Investissement Agriculture, le Fonds National de Microfinance (FNM), le Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage (FODEFCA) et l'Agence pour le Développement de l'Entrepreneuriat des Jeunes
- 89 Sur la base de recherches sur les vols aller-retour en classe économique effectués le 21 octobre 2021 au départ de Paris vers la capitale de chaque pays, sur la période allant du 4 au 9 mars 2022.
- Ces études de marché, les exemples internationaux
- 90 Ces études de marché, les exemples internationaux et l'enthousiasme du secteur privé mettent en évidence l'immense potentiel d'attraction du marché nigérian. Cependant, le gouvernement béninois hésite encore à adopter et à cibler activement ce marché, préférant s'orienter vers les visiteurs internationaux au plus long cours. Il s'agit de marchés hautement compétitifs dont les avantages comparatifs sont moins évidents et qui pourraient ne pas produire à eux seuls les volumes nécessaires aux économies d'échelle sectorielles.
- 91 Des plantations de bois sont établies sur 20 000 ha sous la gestion déléguée de l'Office national du Bois (ONAB) atteignant une production annuelle entre 45 000 et 60 000 m3. Le Bénin a été le pionnier du processus participatif de cogestion en Afrique de l'Ouest, grâce auquel les communautés bénéficient de la collecte des taxes sur les produits forestiers exploités légalement.
- 92 Ce dernier chiffre est obtenu à partir des statistiques miroirs de la BACI et en déduisant les exportations déclarées d'huile (code HS 271000), d'or (code HS 710812), de graines oléagineuses (code HS 120799), de coton à armure toile (code HS 520812), de morceaux et d'abats de volaille et de dinde (code HS 020741 et code HS 020742), de graisses et d'huiles végétales (code HS 151590) et d'huile de palme (code HS 15110), car ce sont les principaux produits réexportés.
- 93 L'ensemble de données sur le commerce équilibré ajuste la balance des paiements du Bénin en rapportant les échanges de services avec le Bénin déclarés par d'autres pays du monde. Les exportations équilibrées de services offrent un tableau assez différent des statistiques de la balance des paiements qui montrent les exportations de services financiers et de voyages.
- 94 La liste des produits a été consultée le 27 février 2022 sur le site Web du Service des douanes du Nigéria : [https://customs.gov.ng/?page\\_id=3075](https://customs.gov.ng/?page_id=3075)
- 95 Qui s'appuie sur la comparaison entre, d'une part, les exportations vers le Bénin, déclarées par d'autres pays, à l'exclusion du Nigéria et, d'autre part, les importations déclarées par les autorités douanières béninoises à la base de données Contrade de WITS excluant également le Nigéria) pour évaluer l'évolution du commerce d'entrepôt

- 96 Dans les statistiques officielles, ces produits passent pour des produits exportés par le Bénin, alors qu'il s'agit en fait de réexportations par l'intermédiaire du pays : en 2016, par exemple, le Bénin enregistre une hausse très importante des exportations de graines oléagineuses, une catégorie à laquelle appartiennent les noix de karité, une envolée qui est très probablement l'effet d'un détournement des courants commerciaux depuis les pays voisins et ne correspond pas aux exportations de produits effectuées par le Bénin. D'une part, le Bénin n'est pas un grand producteur à l'échelle mondiale : le pays représente seulement 1,7 % de la production mondiale (FAOStat, 2019) et ses niveaux d'exportations jusqu'en 2016 étaient modérés. D'autre part, le Ghana et le Burkina Faso – deux des plus grands producteurs mondiaux de noix de karité – ont enregistré une baisse très importante et une stagnation de leurs exportations, respectivement. Un phénomène similaire est observé pour les arachides après 2017 : les exportations enregistrées passent de presque rien à plus de 10 millions de dollars US ; en parallèle, les exportations du Ghana s'effondrent et la production du Bénin a grimpé de 1,3 % seulement par an au cours de la dernière décennie (African Initiative Group Benin, 2021).
- 97 La mise en œuvre du projet de facilitation du commerce et du transport sur le corridor Abidjan-Lagos, réalisé avec le soutien financier du Groupe de la Banque mondiale, a permis de réduire les temps de transit de 24 heures à 10 heures (58 %) à la frontière entre le Togo et le Bénin et de 48 heures à 31 heures (35 %) à la frontière entre le Bénin et le Nigéria.
- 98 Selon le dernier recensement général des entreprises au Bénin datant de 2010, environ 55 % des entreprises opérant dans le secteur du transport routier sont informelles. Les entreprises ont relevé les difficultés à financer leur fonds de roulement et leurs équipements comme étant l'un des obstacles les plus importants auxquels ils sont confrontés. À ceci s'ajoutent le problème lié au recrutement de personnel compétent et la concurrence déloyale des entreprises informelles.
- 99 Sur la base des données recueillies lors des entretiens.

## **IFC**

2121 Pennsylvania Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20433 U.S.A.

## **CONTACTS**

**Anouk Pechevy**

[apechevy@ifc.org](mailto:apechevy@ifc.org)

**Jean-Michel Marchat**

[jmarchat@worldbank.org](mailto:jmarchat@worldbank.org)

[ifc.org](https://ifc.org)



**WORLD BANK GROUP**

THE WORLD BANK  
1818 - 18A



International  
Finance Corporation