

VERSION

PROJET D'INTEGRATION A L'AFRIQUE

VOLUME 1

BÉNIN

***Étude diagnostique de l'intégration
commerciale***

15 Décembre 2005

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

Poids et mesures :
Système métrique

Exercice budgétaire :
1^{er} Janvier – 31 Décembre

Taux de change :
Unité monétaire : CFA (franc)

Taux de change moyen par période

2004 : USD 1 = **526 FCFA**
2003 : USD 1 = **581 FCFA**
2002 : USD 1 = **697 FCFA**
2001 : USD 1 = **733 FCFA**

Vice-président : Gobind T. Nankani Directeur pays : A. David Craig Directeur sectoriel : Cadman A. Mills Chef d'équipe de projet : Salomon Samen

Table des matières

Sigles et abréviations	x
Résumé analytique	xiii
Principaux défis	xiv
Réformes hautement prioritaires.....	xvi
1) L'environnement institutionnel global	xvii
2) Mesures axées sur le commerce.....	xviii
3) Problèmes sectoriels.....	xxi
Matrice d'Actions Prioritaires.....	xxiii
CHAPITRE 1	1
Aperçu général	1
1.1. Contexte	1
1.2. Un programme de réformes stratégiques	3
1.3. Orientation générale de l'EDIC	5
CHAPITRE 2	7
Environnement macroéconomique, croissance et pauvreté	7
2.1 Introduction.....	7
2.2 Évolution récente de la situation économique	7
2.3 Soldes extérieurs et dette	13
2.4.L'intégration régionale et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)	14
2.5. Climat d'investissement et privatisations.....	15
2.6. Profil de la pauvreté et indicateurs du développement humain	17
2.7. Problèmes prioritaires liés à la politique macroéconomique	18
CHAPITRE 3	19
Politiques commerciales et courants d'échanges.....	19
3.1. Politiques commerciales	19
3.1.1 Formulation des politiques commerciales	19
3.1.2 Mesures affectant les importations.....	20
3.1.3 Mesures affectant les exportations	24
3.2 Statistiques officielles des flux des échanges	25
3.3 Problèmes prioritaires liés au commerce	31
CHAPITRE 4.....	33
Problèmes liés à l'accès aux marchés régionaux et mondiaux.....	33
4.1. Problèmes liés à l'accès aux marchés multilatéraux	33
4.2. Accès préférentiel aux marchés des pays développés.....	35
4.3. Problèmes liés à l'accès aux marchés régionaux au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO	37
4.4. Le commerce avec le Nigéria	39
4.3. Problèmes prioritaires liés à l'accès aux marchés et à l'intégration régionale	46
CHAPITRE 5	48
Compétitivité internationale, cout des facteurs et investissement direct étranger	48
5.1. Mesures de la compétitivité	48
5.2. Indices macroéconomiques de compétitivité au Bénin	49

5.3. L'investissement direct étranger (IDE) comme mesure de la compétitivité	50
5.4. Indices microéconomiques de la compétitivité.....	55
5.5. Problèmes prioritaires liés à la compétitivité internationale.....	60
CHAPITRE 6.....	62
L'environnement institutionnel et le climat des affaires	62
6.1. Les systèmes juridique et judiciaire et le cadre de régulation des affaires	62
6.2. Le cadre de régulation des affaires (Code des investissements et mesures incitatives).....	65
6.3. Les finances	66
6.4. Fiscalité et efficacité de la gouvernance	68
6.5. Mesure des obstacles d'ordre réglementaire et administratif	71
6.6. Problèmes prioritaires liés à l'environnement institutionnel	72
CHAPITRE 7	74
Les institutions d'appui au commerce extérieur	74
7.1. Le rôle des institutions d'appui.....	74
7.2. Aperçu des institutions béninoises.....	75
7.3. Évaluation globale des institutions	79
7.4. Problèmes prioritaires liés à l'appui au commerce extérieur.....	80
CHAPITRE 8	83
Facilitation des échanges : port, transports, douanes et transit.....	83
8.1. Le port de Cotonou	83
8.2. Administration douanière.....	91
8.3 Transport et transit internes	96
8.4. Transport aérien	97
8.5. Problèmes prioritaires liés à la facilitation des échanges.....	97
CHAPITRE 9	100
Filière coton - les défis de la réforme	100
9.1. Évolution de la filière coton au Bénin	100
9.2. Le Bénin dans le marché mondial du coton.....	101
9.3. Les réformes nationales du Bénin en difficulté	103
9.4. Le Bénin peut-il accroître le niveau de transformation sur place du coton ?	109
9.5. Problèmes prioritaires liés à la filière coton	112
CHAPITRE 10.....	114
Diversification des exportations vers des secteurs non traditionnels : agriculture, pêche et tourisme.....	114
10.1. Agriculture	114
10.2. Agro-industrie.....	118
10.3 Crevettes et produits de la pêche	120
10.4 Tourisme	121
10.5. Problèmes prioritaires liés à la diversification des échanges.....	123
CHAPTER 11	126
Le commerce et la pauvreté	126
11.1. Effets directs de la libéralisation du commerce agricole mondial sur le Bénin....	127
11.2. Effets macroéconomiques des changements de politique.....	133
11.3. Problèmes prioritaires liés au commerce et à la pauvreté.....	135
CHAPITRE 12.....	137

Stratégie et programme d'action pour l'intégration du commerce.....	137
12.1. Principaux messages	137
12.2. Réformes prioritaires précises pour promouvoir la réduction de la pauvreté et la croissance au moyen du commerce.....	138
12.3. Secteurs ayant besoin d'assistance technique liée au commerce	141
12.4. Conditions préalables du succès	142
12.5. Mise en œuvre et suivi des progrès.....	143
12.6. Étapes suivantes	144
Bibliographie.....	146

LISTE DES FIGURES

Figure 2.1 Bénin : Taux d'inflation, 1993-2003
Figure 2.2. Bénin — Comptes des opérations extérieures (pourcentage du PIB), 2000-2005.
Figure 3.1 Structure des produits exportés par le Bénin en 2002
Figure 3.2 : Parts des exportations officielles de produits par destination entre 2000 et 2002 (% des exportations totales)
Figure 3.3 : Exportations et importations des biens et services en pourcentage du PIB, 2002
Figure 3.4 : Parts des importations officielles de marchandises par pays d'origine entre 2000 et 2002 (pourcentage du total des importations)
Figure 5.1 Bénin : Taux de change bilatéraux réels du Bénin par rapport à quelques monnaies, 1990=100 (accroissement = appréciation)
Figure 5.2. Taux de change bilatéraux réels officiels et parallèles du CFA/Naira, 1990=100 p.91
Figure 5.3 Bénin : Taux de change effectifs réels, 1990=100 (accroissement = appréciation)
Figure 5.4 Bénin - Flux de l'IDE
Figure 5.5. Bénin : Importations d'énergie électrique (milliards de Kwh), 1980-2002
Figure 5.6 Comparaison des coûts des facteurs dans certains pays de l'UEMOA
Figure 6.1 : Bénin Distribution des prêts bancaires par échéance* (Pourcentage de l'ensemble des prêts bancaires)
Figure 8.1. Volume des transactions au port de Cotonou (en milliers de tonnes)
Figure 8.2. Volume des marchandises aux ports de Cotonou et Lomé (en milliers de tonnes)
Figure 9.1 Production, superficie et rendement du coton au Bénin (campagne agricole 1980 - 1981 = 100)
Figure 9.2 Cours internationaux du coton
Figure 9.3 Le Bénin : Récapitulatif du fonctionnement du système
Figure 9.4 Cours mondiaux et prix à la production du coton au Bénin (USD par tonne)
Figure 10-1 : Bénin : fruits frais et noix, 1994 - 2002
Figure 10.2 Bénin : poisson, crustacés, mollusques, et préparations de ceux-ci

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 : Indicateurs macroéconomiques du Bénin ; moyennes des périodes, 1990-2006 p.46
Tableau 2.2 : Opérations consolidées de l'administration (pourcentage du PIB)

Tableau 2.3 : Violations des critères de convergence de l'UEMOA
 Tableau 2.4 : Bénin — Indices du climat des affaires, 2004
 Tableau 2.5 : Quelques indicateurs sociaux de base, Bénin et ASS, 1990 et 2002
 Tableau 3.1 : Taux des tarifs nominaux statutaires dans les pays de l'UEMOA avant et après le tarif extérieur commun
 Tableau 3.2 : Taux consolidés et taux réels au Bénin
 Tableau 3.3: Taux des tarifs nominaux et réels au Bénin
 Tableau 3.4 : Structure des produits exportés par le Bénin en 1995, 2000, 2001 et 2002
 Tableau 3.5 : Bénin : Indice d'intégration commerciale
 Tableau 3.6 : Structure des importations du Bénin en 1995, 2000, 2001, 2002
 Tableau 4.1 : Exportations de marchandises du Bénin vers l'UEMOA en 2000, 2001 et 2002
 Tableau 4.2 : Évolution du commerce au sein de l'UEMOA (exportations plus importations) en tant que pourcentage du total des échanges
 Tableau 4.3 : Quelques barrières à l'importation au Nigéria (taux tarifaires en pourcentage ou interdictions) 1995 - 2003
 Tableau 4.4 : Structure du commerce béninois de réexportation, 1995 - 2002 (en milliards de francs CFA)
 Tableau 5.1 : Coûts salariaux relatifs par unité, 1995= 100
 Tableau 5.2 : Moyenne totale de la capacité du Bénin en énergie électrique (millions Kw)
 Tableau 5.3 : Coût de l'énergie électrique dans l'UEMOA (en CFA/Kwh), dernière révision février 2004.
 Tableau 5.4 : Coût des télécommunications dans divers pays
 Tableau 6.1. : La fiscalité dans les pays de l'UEMOA
 Tableau 6.2. : Bénin : Indicateurs comparatifs du climat des affaires 2004
 Tableau 8.1. : Volume du transit aux ports de Cotonou, Lomé et Tema
 Tableau 8.2. : Volume du transit aux ports de Cotonou, Lomé et Tema
 Tableau 8.3 : Comparaison des coûts de transport d'une tonne de riz à destination du Niger via le Bénin, le Togo et le Ghana
 Tableau 9.1 : Parts de la production et des exportations du coton en tant que pourcentage du total mondial
 Tableau 9.3. : Exportation et importation des produits textiles et d'habillement au Bénin
 Tableau 11.1. : Structure du revenu par décile
 Tableau 11.3. : Impact d'une augmentation de 13 % du prix du coton sur le revenu réel
 Tableau 11.4. : Impacts macroéconomiques des changements de régime commercial
 Tableau 12-1 : Approbation et déploiement de la stratégie

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 3.1 : Production et cours mondiaux du coton-----
 Encadré 3.2 : Bénin : Évaluation de la réforme de la filière coton du milieu des années 90--
 --
 Encadré 4.1 : Le commerce des voitures usagées-----
 Encadré 6.1 : Bénin – Exemples de dysfonctionnements de l'appareil judiciaire-----
 Encadré 6-2 : Bénin : Responsabilité et stabilité politique-----
 Encadré 9-1 : Taille/impact des subventions américaines sur les cours mondiaux du coton

Encadré 9.2 : Bénin : Fissures et dissidences dans la nouvelle structure institutionnelle
Encadré 10.1 : Manioc et piment frutescent : deux produits, deux histoires-
Encadré 10.2 : Bénin : exportations de poisson, de crustacées et de mollusques-----
Encadré 12-1 : Liste de contrôle des indicateurs macroéconomiques-----

CARTES

Carte 1 : Le Bénin et les pays voisins.....
Carte 2 : Le Bénin et l'UEMOA en Afrique.....

Remerciements

Ce rapport a été préparé dans le contexte du Cadre intégré (CI), qui est financé par les six institutions partenaires¹. Le Cadre intégré a été établi sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en octobre 1997 afin de faciliter la coordination de l'assistance technique relative au commerce pour les pays les moins avancés (PMA) et de promouvoir une approche intégrée de l'aide accordée à ces pays en vue d'accroître leurs possibilités commerciales. La mise en place du premier Cadre intégré a consisté à préparer une évaluation des besoins des PMA admissibles, suivie d'une table ronde ou d'une réunion du groupe consultatif visant à mobiliser les concours des bailleurs de fonds pour financer un plan d'action commerciale. Toutefois, une revue indépendante du programme a conclu que le Cadre intégré ne produisait que des résultats modestes et qu'une nouvelle approche était nécessaire. Émanation de cette revue, le Groupe de travail chargé du Cadre intégré a reconnu la nécessité d'assurer non seulement l'intégration de la stratégie commerciale et des stratégies globales de développement des pays, mais aussi une coordination plus étroite de l'ensemble des bailleurs de fonds, y compris les six institutions partenaires du Cadre intégré, en vue de fournir de l'assistance technique aux PMA. La nouvelle approche, pilotée initialement par le Cambodge, Madagascar et la Mauritanie entre juillet et octobre 2001 et dont la mise en œuvre est en cours dans plusieurs autres pays, a lancé l'Étude diagnostique sur l'intégration commerciale (EDIC) comme outil d'analyse des contraintes à l'intégration des PMA dans l'économie mondiale, en identifiant les besoins d'assistance technique relative au commerce pour accroître les perspectives nationales d'intégration au commerce mondial et pour inscrire les questions commerciales dans les stratégies nationales de développement et, en particulier, dans la stratégie de réduction de la pauvreté.

Dans l'ensemble, le Cadre intégré du Bénin est géré et supervisé par M. Salomon Samen (Coordinateur du commerce régional, Région Afrique, Banque mondiale).

Équipe de coordination de l'EDIC

Stephen Golub (Swarthmore College, consultant) et
Ndiame Diop (Département commerce international, Banque mondiale),
avec l'assistance de *Bell Fanon Ouelega* (assistant de recherche, consultant)
et de *Paula Joachim White* (assistante de secrétariat, Banque mondiale)

Personnes ressources/ rapporteurs :

Joseph Michael Finger, Professeur Émérite d'économie (Chaire Vernon F. Taylor), Trinity University, San Antonio, Texas
Paul A. Dorosh, Région Asie du Sud, Banque mondiale
Luc De Wulf, consultant, Banque mondiale.

Ont également contribué à la production du rapport :

¹ Fonds monétaire international (FMI), Centre du commerce international (CCI), Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Organisation mondiale du commerce (OMC) et Banque mondiale

Environnement de la politique socioéconomique

Environnement macroéconomique : *R. Kalidindi* (Banque mondiale) et équipe du FMI
Compétitivité internationale du Bénin : *Aly Mbaye et Mireille Linjouom*, consultants
Politiques et résultats commerciaux : *Anne-Marie Geourjon*, consultante
Impact du commerce sur la macroéconomie et sur la pauvreté : *Ndiame Diop et Dominique Van Der Mensbrugghe* (Banque mondiale)

Analyses sectorielles approfondies

Secteur du coton : *Nestor Ohoyo Adjovi* (consultant)
Agriculture hors coton et agroalimentaire : *Sèmako Yebe* (consultant)
Tourisme : *Joseph Tomatis* (consultant)

Questions intersectorielles

Intégration régionale : *Houeninvo Toussaint* (consultant)
Administration des douanes : *Eliau Berger* (consultant)
Port de Cotonou et transports : *Zoro Bi Nagone* (consultant)
Financement du commerce : *Kalamogo Coulibaly* (consultant)
Régulation des investissements : *Cheikh Diawara* (consultant)
Institutions d'appui au commerce et promotion des exportations : *George Papazafirooulos* (consultant)
Services : *Edouard Zoungan* (consultant)

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADEX	Association de développement des exportations
ADIAB	Association des distributeurs d'intrants agricoles du Bénin
ADSL	Ligne d'abonné numérique asymétrique (<i>Asymmetric Digital Subscriber Line</i>) — sert à la transmission des données par ligne téléphonique)
AFD	Agence française de développement
AGOA	<i>African Growth and Opportunity Act</i> (Loi américaine sur la croissance et les opportunités en Afrique)
AGROPE	Association des agriculteurs et opérateurs économiques
AIB	Acompte sur l'impôt sur le bénéfice
AIC	Association interprofessionnelle du coton
APE	Accord de partenariat économique
APEB	Association professionnelle des égreneurs du Bénin
APEI	Agence de promotion des exportations et des investissements
ASS	Afrique subsaharienne
BAE	Bon à enlever
BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BIC	Impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux
BRVM	Bourse régionale des valeurs mobilières
CAD	Commissionnaires agréés en douane
CAGIA	Coopérative d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles
CBCE	Centre béninois du commerce extérieur
CCI	Centre du commerce international
CCIB	Chambre de commerce et d'industrie du Bénin
CMDT	Compagnie Malienne des Textiles
CCIC	Comité consultatif international du coton
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEBENOR	Centre béninois de normalisation et de gestion de la qualité
CED	Certificat d'évaluation douanière
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CFDT	Compagnie française pour le développement des fibres textiles
CI	Code des investissements
CNBC	Conseil national des chargeurs du Bénin
C.N.Ex	Conseil national d'exportation
CPI	Centre de promotion des investissements
CSPR	Centrale de sécurisation des paiements et recouvrements
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
DCE	Direction du commerce extérieur
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EDIC	Étude diagnostique sur l'intégration commerciale
ERSUMA	Ecole régionale supérieure de la magistrature
FAFP	Fonds d'appui à frais partagés
FCFA	Franc CFA
FENAPRA	Fédération nationale des producteurs agricoles
FENAPROP	Fédération nationale des groupements de producteurs

FMI	Fonds monétaire international
FUPRO	Fédération de l'Union des producteurs du Bénin
GDPIA	Groupement professionnel des distributeurs d'intrants agricoles
HACCP	Analyse des risques et maîtrise des points critiques
IDE	Investissement direct étranger
IDH	Indice de développement humain
INRAB	Institut national de recherche agricole de Bénin
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
IRAM	Institut des recherches agronomiques de Montpellier
IRVM	Impôts sur les revenus des valeurs mobilières
JITAP	Programme intégré conjoint d'assistance technique
LARES	Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MCAT	Ministère de la culture, de l'artisanat et du tourisme
MCI	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MFPTRA	Ministère de la Fonction Publique, du Travail. et de la Réforme Administrative
MICPE	Ministère de l'industrie, du commerce et de la promotion de l'emploi
MISD	Ministère de l'intérieur, de la sécurité, et de la décentralisation
MJLDH	Ministère de la justice, de la législation et des droits de l'homme
MMEH	Ministère des mines et de l'énergie hydraulique
MTPT	Ministère des travaux publics et des transports
OCBN	Organisation commune Bénin-Niger
ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire
OBOPAF	Observatoire des opportunités d'affaires
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPT	Office des postes et télécommunications
PAC	Port autonome de Cotonou
PADSP	Projet d'appui pour le développement du secteur privé
PCS	Prélèvement communautaire de solidarité
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petite et moyenne entreprise
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
QUIBB	Questionnaire des indicateurs de base du bien-être
RS	Redevance statistique
SBEE	Société béninoise de l'énergie électrique
SEC	Recensement général de la population et de l'habitat
SGDD	Système général de diffusion des données
SODICOT	Société d'égrenage industriel du coton du Bénin
SONAPRA	Société nationale pour la promotion agricole
SONICOG	Société nationale des industries de corps gras
SONICOP	Société nationale pour la commercialisation des produits pétroliers

SYSCOA	Système de comptabilité ouest-africain
TCER	Taux de change effectif réel
TEC	Tarif extérieur commun
TFU	Taxe foncière unique
TPU	Taxe professionnelle unique
TSA	« Tout sauf les armes »
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
VPS	Versement patronal sur salaires
ZFI	Zone franche industrielle

RESUME ANALYTIQUE

Contexte. Situé dans le golfe de Guinée, à proximité du Nigéria² le Bénin est un petit pays très pauvre de 7 millions d'habitants. En 1989, ce pays réussit une transition significative, passant d'un régime marxiste-léniniste à une démocratie pluraliste et une économie de marché. L'harmonie ethnique y règne, et le pays bénéficie d'une presse libre et d'une relative stabilité politique. Lors de l'élection présidentielle démocratique de 1991, le président sortant, Mathieu Kérékou, qui a dirigé le pays de 1972 à 1991, perd le pouvoir au profit du président Soglo. Cinq ans plus tard, à l'élection suivante, M. Kérékou bat M. Soglo et reprend le pouvoir. En mars 2001, le président Kérékou a été réélu pour un second mandat de cinq ans.

D'importantes réformes lancées au début des années 90 à la faveur du changement de régime ont été bénéfiques pour le pays. Le taux de croissance du Bénin tourne autour de 5 % en moyenne annuelle depuis 1991. Ce résultat³ est largement supérieur à celui de la plupart des pays africains et se traduit par une légère hausse du revenu par habitant et par une amélioration de la performance dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Néanmoins, la pauvreté demeure généralisée et le revenu par habitant se situe bien en deçà de la moyenne en Afrique subsaharienne.

Le Bénin est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA), qui regroupe sept pays francophones auxquels s'ajoute la Guinée-Bissau, et de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). L'adhésion du Bénin à l'UEMOA a eu un impact considérable sur ses politiques économiques, surtout à travers l'union monétaire et l'union douanière régionales. Même si l'intégration a beaucoup moins avancé au sein de la CEDEAO, le Bénin demeure fortement influencé par l'évolution économique et politique de son grand voisin, le Nigéria.

Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) adopté par le Bénin en décembre 2002 fait de la lutte contre la pauvreté la pierre angulaire des objectifs du Gouvernement en matière de développement. Le Gouvernement reconnaît que la croissance économique est une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté. En effet, pour un petit pays comme le Bénin, une croissance forte est presque impossible sans intégration dans l'économie mondiale. Pays côtier voisin du Nigéria et de plusieurs pays enclavés (Niger, Burkina Faso), le Bénin est une plaque tournante naturelle en matière de transports. A ce titre, il a une longue tradition de commerce avec ces pays. Actuellement, les échanges extérieurs du Bénin sont fortement tributaires du coton et du commerce de transit avec le Nigéria, deux domaines où l'on a constaté récemment de sérieuses vulnérabilités, attribuables, en dernière analyse, aux problèmes sous-jacents du climat des affaires. L'étude diagnostique pour l'intégration commerciale (EDIC) donne une occasion idéale pour réévaluer les politiques béninoises de commerce international et d'investissement afin de résoudre ces problèmes.

² Le Nigéria est potentiellement la plus grande économie d'Afrique, avec un produit intérieur brut (PIB) estimé à 52,8 milliards de dollars, et une population estimée à 133 millions d'habitants en 2002.

³ Dans la même période, le taux de croissance était de 2,3 % en moyenne en Afrique subsaharienne.

Le message principal de cette étude est le suivant : malgré les progrès considérables réalisés depuis le passage à une économie de marché en 1990, d'autres réformes sont nécessaires pour atteindre des taux de croissance plus élevés et soutenus et pour accélérer la réduction de la pauvreté. Ces réformes comprennent toute une série de mesures institutionnelles⁴ et économiques à réaliser à moyen et à long termes, tant pour stimuler la croissance que pour la soutenir au fil du temps. Les décisions des entreprises ayant un impact considérable sur la croissance et la réduction de la pauvreté⁵, elles dépendent largement de la manière dont les politiques et le comportement des pouvoirs publics façonnent le climat des affaires dans le pays. Afin d'améliorer le climat d'investissement pour les entreprises locales et étrangères, il importe non seulement d'élargir les marchés, mais également d'accroître la prestation de biens publics sans lesquels les marchés ne sauraient fonctionner efficacement. Étant donné que les gouvernements de par le monde jouent un rôle important dans la fourniture de biens publics, l'appui à la construction des infrastructures, et l'atténuation des autres déficiences du marché, la présente étude a identifié plusieurs mesures que les autorités béninoises peuvent entreprendre, seules ou en collaboration avec les partenaires extérieurs, pour favoriser une croissance soutenue et la réduction de la pauvreté :

i) abaisser les coûts d'exploitation des entreprises en assurant l'équité de la charge fiscale, un accès accru au financement, la facilitation des échanges, l'exécution des contrats, et la mise en place d'infrastructures adéquates, tout en réduisant la bureaucratie excessive, la corruption et la recherche de rente ;

ii) réduire les obstacles à la concurrence sur les marchés des produits et du travail, et simplifier la réglementation applicable aux entreprises ; et

iii) minimiser le risque commercial par la protection des droits de propriété, la réforme du titre foncier, la réforme du système judiciaire et l'élimination des règles arbitraires.

Principaux défis

Malgré les progrès réalisés dans certaines réformes au cours de la dernière décennie (stabilité macroéconomique, politique commerciale), le Bénin est actuellement confronté à de nombreux défis en matière de développement. En ce qui concerne le commerce international, centre d'intérêt de l'EDIC, le pays doit relever trois défis principaux.

Le premier défi consiste à maximiser les revenus provenant de la filière coton. En effet, le coton représente de 50 à 80 % des exportations de marchandises du pays (chapitre 3), selon les cours mondiaux et les récoltes, et l'activité du modeste secteur industriel est concentrée dans la transformation de ce produit et, en particulier, dans

⁴ D'après Shahid J. Burki et Guillermo Perry (1998) dans « *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* », les institutions peuvent être définies comme les règles qui façonnent le comportement des organisations et des individus. Elles peuvent être formelles (constitutions, lois, règlements, contrats ou procédures internes) ou informelles (valeurs et normes d'une organisation spécifique ou de la société). On peut également les envisager comme des mesures d'incitation hors prix pour le comportement des individus ou des organisations.

⁵ Rapport sur le développement dans le monde 2005 : Un meilleur climat d'investissement pour tous.

l'égrenage. Le Bénin fait face à des problèmes à la fois internationaux et nationaux liés à ce secteur important. i) Au niveau international, il est notoire, et la question retient actuellement l'attention de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), que les subventions des pays développés dépriment les cours mondiaux et réduisent les revenus des agriculteurs dans les pays exportateurs de coton. ii) Au niveau national, le pays a amorcé la libéralisation de la filière coton au milieu des années 90, conférant au secteur privé un rôle de plus en plus important. Les autorités ont créé une série d'organismes de surveillance du secteur privé ; dans ce cadre, les prix et les parts de marché sont déterminés à l'issue de négociations entre les groupes sectoriels et l'État. Les réformes se sont heurtées à des difficultés imprévues attribuables au comportement opportuniste d'un nombre réduit, mais croissant de participants. L'augmentation constante des cas de refus ou de retard par rapport au respect des obligations de paiement, au service de la dette et à la prestation des services entraîne une dangereuse érosion de la confiance envers le système. Les dettes et les arriérés s'accumulent. Le recouvrement des crédits est tombé à un taux à peine supérieur à 90 % en 2002 - 2003, alors qu'il était de 98 % au cours des deux années précédentes. La distribution des intrants est désorganisée. En raison du non-respect des règles d'épandage des pesticides, les déprédateurs sont devenus résistants. Pour toutes ces raisons et contrairement aux attentes, les réformes n'ont pas réussi à stimuler la croissance des rendements. Aussi, jusqu'ici, les efforts visant à accroître la transformation locale du coton au-delà de l'égrenage ont largement échoué. Les actions susceptibles de maximiser les recettes tirées du secteur cotonnier pourraient consister notamment à :

- i) poursuivre, de concert avec d'autres pays en développement producteurs de coton, les efforts axés sur la réduction des subventions accordées aux producteurs de coton dans les pays développés, dans le cadre du cycle du développement de Doha ;
- ii) mener à terme la privatisation de la SONAPRA;
- iii) maintenir en place un organisme de contrôle vigilant, qui veillera à ce que les règles du système soient respectées et que tous les agents honorent leurs obligations. À plus court terme, les comportements opportunistes des organisations dissidentes doivent être promptement sanctionnés en appliquant les décrets gouvernementaux de 2003 consacrant la primauté de la CSPR.
- iv) améliorer les conditions nécessaires pour accroître la transformation sur place du coton brut.

Le deuxième défi consiste à rationaliser le commerce de transit et de réexportation. En effet, le commerce de transit et de réexportation avec le Nigéria et, dans une moindre mesure, avec les pays enclavés de la région, est beaucoup plus important pour le Bénin que ne le montrent les statistiques officielles. En effet, l'on estime que les exportations officieuses vers le seul Nigéria représentent près de la moitié des exportations officielles. Cela s'explique par les obstacles restrictifs et instables imposés par ce pays voisin, dont le tarif douanier moyen appliqué est de 28.6 % actuellement, contre 12.1 % pour le Bénin (OMC 2004). Historiquement, les politiques et les pratiques béninoises ont été et continuent d'être motivées par l'attrait des échanges informels ou officieux. Le Bénin bénéficie énormément de ce commerce parallèle en termes de revenus, d'emplois et de recettes fiscales. Souvent, les biens sont importés officiellement, générant ainsi des recettes

douanières, avant d'être réexportés officieusement. Toutefois, la viabilité de ce commerce est précaire, car elle dépend des politiques commerciales du Nigéria, comme en témoignent les efforts déployés récemment par le président nigérian, M. Obasanjo, pour combattre ce phénomène, ainsi que les mesures qui ont été prises pour libéraliser l'économie nigériane et qui risquent de décourager le commerce de transit à travers le Bénin. Parmi les actions à mener pour rationaliser le commerce de transit et de réexportation, on pourrait recommander :

- (i) l'élimination pure et simple des contrôles multiples et redondants auxquels ce commerce est soumis et l'amélioration des infrastructures existantes ;
- (ii) la recherche, sans délai, d'autres sources de recettes, à la fois en favorisant une économie productive qui crée une assiette fiscale plus grande, et en recherchant un meilleur équilibre dans la répartition du fardeau fiscal entre le secteur structuré et le secteur non structuré;
- (iii) une concertation accrue avec le Nigéria et dans le cadre de la CEDEAO pour lever les grandes barrières commerciales du Nigéria qui favorisent essentiellement les échanges frontaliers illicites et développer leurs relations commerciales officielles.

Le troisième défi consiste à diversifier les exportations du pays. En dehors du coton et du commerce de transit, les entreprises exportatrices sont rares malgré l'accès préférentiel aux marchés des pays développés (dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes » — TSA — dans l'Union européenne, la loi sur la croissance et les opportunités en Afrique — AGOA — aux États-Unis, et le Système généralisé de préférences — SGP — dans certains pays de l'OCDE). Le Bénin semble avoir un avantage comparatif non réalisé pour divers produits agricoles tropicaux bruts et transformés tels que la noix de cajou et l'ananas, ainsi que pour le tourisme et la pêche. Les lacunes institutionnelles semblent expliquer les difficultés que rencontrent ces secteurs encore jeunes. Les mesures susceptibles de renforcer la diversification des exportations consisteraient notamment à :

- i) fournir aux agriculteurs de l'assistance technique en matière de contrôle de la qualité, ainsi que des crédits et des intrants ;
- ii) développer l'agro-industrie locale ; et
- iii) améliorer la transformation du poisson pour répondre aux besoins des marchés européen et américain.

Réformes hautement prioritaires

Afin de relever les défis énoncés ci-dessus, il importe de mettre en œuvre une deuxième génération de réformes pour améliorer l'environnement institutionnel et infrastructurel de la production et des exportations dans le secteur formel. Dans un monde où la production est libre de toute attache et où le capital est mobile, la qualité des infrastructures et de l'environnement institutionnel (services électriques et téléphoniques fiables, un strict minimum de bureaucratie et de retards au niveau des formalités portuaires

et douanières, un système judiciaire honnête et efficace, des droits de propriété garantis, etc.) est indispensable pour stimuler l'investissement intérieur et étranger. Dans bien des cas, c'est une question de volonté politique et de réformes organisationnelles qui ne nécessitent guère de nouvelles dépenses. Le Bénin peut tirer parti de sa situation géographique favorable et de sa stabilité politique de façon plus durable.

L'EDIC évalue en profondeur i) l'environnement institutionnel et infrastructurel global ; ii) les politiques et les institutions ayant un impact direct sur le commerce ; et iii) les contraintes et les possibilités sectorielles. Dans tous les domaines identifiés, les pistes de réforme et les besoins d'assistance technique sont identifiés, assortis de recommandations énoncées dans la matrice du plan d'action.

1) L'environnement institutionnel global

Politique macroéconomique. Sur le plan macroéconomique, la situation du Bénin semble assez favorable malgré une forte appréciation réelle du franc CFA (monnaie rattachée à l'euro) ces dernières années et malgré des difficultés budgétaires récentes. Le Bénin bénéficie de son adhésion à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), et particulièrement de la monnaie commune, qui est rattachée à l'euro et qui garantit la stabilité monétaire. Le ralentissement de la croissance dû aux problèmes avec le Nigéria et aux difficultés de la filière coton a influé sur le déficit budgétaire, mais le Gouvernement prend actuellement des mesures pour consolider la stabilité du budget en maîtrisant les dépenses à court terme. À plus long terme, la politique budgétaire doit être axée sur le renforcement de l'administration douanière et fiscale et sur l'élargissement de l'assiette fiscale en vue de financer l'accroissement des dépenses sociales. En conséquence, le Bénin devra se détourner progressivement des recettes provenant des taxes sur le commerce extérieur et renforcer sa fiscalité intérieure.

Coûts des facteurs. Garante de la stabilité monétaire, la parité fixe entre le franc CFA et l'euro empêche néanmoins l'ajustement du taux de change comme instrument d'amélioration de la compétitivité des exportations. D'où l'importance pour le Bénin de préserver la compétitivité et la flexibilité des coûts des facteurs et le bon fonctionnement des services publics. De fait, les coûts de l'électricité et des télécommunications dépassent généralement les moyennes régionales, et la qualité des services est relativement médiocre (chapitre 5). En redoublant d'efforts pour restructurer et privatiser les entreprises de services publics, les autorités pourraient améliorer la qualité des services et réduire les coûts des facteurs.

Le fonctionnement du système juridique et judiciaire est médiocre, surtout en matière de concurrence et de propriété foncière (chapitre 6). Les procès traînent pendant des années, et les sentences sont souvent aberrantes. L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) est un levier prometteur qui permettra de régler certains de ces problèmes en améliorant notamment la formation des juges et la qualité des instruments juridiques.

Le système financier du Bénin est dominé par quelques banques commerciales qui sont au service du secteur formel structuré, mais qui ne répondent pas aux besoins des

petites et moyennes entreprises (PME) et des agriculteurs. La situation financière des banques est certes solide grâce à la restructuration survenue au cours des années 90 et à la réglementation prudentielle appliquée rigoureusement par la banque centrale régionale, mais il n'existe pratiquement pas de dispositions permettant d'accorder des crédits à long terme, et les PME sont pratiquement exclues des mécanismes d'accès au financement. Des mesures doivent être prises pour faciliter l'accès au crédit pour les PME et les agriculteurs, en sensibilisant aussi bien les prêteurs que les emprunteurs et en déployant les lignes de crédits et les fonds de garantie limités mis en place par les bailleurs de fonds. Il faudrait également envisager la création d'un fonds de garantie des crédits à l'exportation et d'autres mécanismes de financement des exportations. Au niveau régional, les pays membres de l'UEMOA doivent lancer un débat sur la possibilité d'assouplir la rigoureuse réglementation prudentielle et des changes de la banque centrale régionale en vue d'accroître la flexibilité des opérations de crédit et de change sans compromettre la solidité du système bancaire, acquise de haute lutte.

Le régime fiscal (fiscalité directe et indirecte) béninois et, en particulier, les droits de douane et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sont largement harmonisés dans le cadre de l'UEMOA, les taux de TVA pratiqués au Bénin étant proches de la moyenne régionale (chapitre 6). Les droits de douane, fixés actuellement par le tarif extérieur commun (TEC), sont en général relativement faibles et uniformes pour un pays en développement. Les taux d'imposition des sociétés (TVA et impôt sur le revenu des personnes morales) sont assez élevés pour un pays pauvre ; par conséquent, le Bénin devrait envisager de les abaisser à des niveaux comparables à ceux de la Côte d'Ivoire, à condition d'élargir simultanément à l'assiette fiscale. Comme en témoigne l'expérience de nombreux pays, la réduction des taux d'imposition peut et doit être combinée à l'élargissement de l'assiette fiscale, surtout pour inclure les principaux opérateurs du secteur informel non structuré. Actuellement, le modeste secteur formel structuré assume la quasi-totalité du fardeau fiscal.

2) Mesures axées sur le commerce

La position géographique favorable du Bénin, son climat social calme et sa stabilité politique sont propices à l'investissement intérieur et étranger et à l'essor des exportations, à condition d'améliorer le climat des affaires en améliorant l'efficacité des institutions de promotion des exportations et des investissements, d'appui au commerce et de facilitation des échanges et en renforçant la gouvernance et la prestation des services publics de façon générale⁶.

Les mécanismes de promotion des exportations et de l'investissement, y compris le Code des investissements et autres exonérations fiscales, se sont avérés

⁶ En tant que plaque tournante du commerce de transit pour son puissant voisin (le Nigéria), le Bénin est parfois comparé à Hong Kong, qui joue le même rôle par rapport à la Chine, malgré des différences énormes entre les deux pays. Hong Kong a tiré parti de son commerce avec la Chine et des gains qui en ont résulté pour stimuler sa croissance, développant ainsi une économie diversifiée axée sur l'activité manufacturière et les services. La leçon clé à retenir de l'expérience de Hong Kong et de toutes les économies émergentes qui ont réussi est la suivante : les exportations prospèrent quand l'environnement institutionnel est favorable et quand les pouvoirs publics accordent la priorité au développement économique.

inefficaces. En théorie, les exportations sont exonérées des taxes sur la valeur ajoutée, et les entreprises ont droit à des dégrèvements de TVA sur les intrants utilisés dans la production des biens d'exportation. En pratique, ces dégrèvements parviennent à leurs destinataires avec des retards considérables, si tant est qu'ils leur parviennent. Il existe plusieurs autres **mécanismes de dégrèvement fiscal** tels que la ristourne de droits de douane et le régime de l'entrepôt en douane. En réalité, peu d'industries béninoises sont actuellement en mesure de bénéficier de telles mesures, du reste largement hypothétiques. Afin de remédier à la quasi -inexistence de produits d'exportation manufacturés, le Bénin a décidé en 1999 de créer une zone franche industrielle. Une zone franche qui fonctionne bien peut certes stimuler la fabrication de biens d'exportation (comme on l'a vu dans le cas de Maurice), mais les autorités béninoises doivent s'efforcer de réduire autant que possible l'éventuelle incidence négative des zones de libre-échange sur les recettes fiscales, ainsi que la fraude et la corruption, en appliquant des critères d'admissibilité rigoureux et en assurant une gestion efficace de la zone.

Institutions d'appui au commerce. Compte tenu du sous-développement de leurs marchés, les pays en développement ont absolument besoin d'institutions efficaces d'appui au commerce. Toutefois, dans les économies en développement, ces institutions sont généralement inefficaces. Dans le cas du Bénin par exemple, le secteur industriel est embryonnaire et, à l'exception de la filière coton, l'agriculture est désorganisée. La nécessité d'une assistance technique efficace est évidente. Qui plus est, en raison de l'absence d'une industrie et d'une agriculture organisées, les institutions d'appui doivent susciter de nouveaux investissements au lieu de se contenter d'aider les entreprises existantes.

Au Bénin, il existe de nombreux organismes publics et privés dont les mandats sont flous et se recourent. Aucune stratégie globale ne gouverne leur fonctionnement. Les chevauchements et l'incohérence qui en résultent empêchent de mesurer la performance, réduisent la transparence et la responsabilisation, et minent l'efficacité. À quelques exceptions près, la plupart des services offerts par ces institutions ne correspondent pas aux besoins des exportateurs.

Les institutions d'appui au commerce et à l'investissement pourraient être consolidées en une seule Agence de promotion des exportations et des investissements (APEI). Combiner les structures d'appui au commerce et à l'investissement en une structure plus importante permettrait de développer des synergies et de faciliter davantage l'appui apporté aux éventuelles entreprises qui veulent s'installer au Bénin pour ensuite exporter (one stop shop)⁷. Cette formule permettrait également de réduire les coûts d'opération des structures d'appui et d'améliorer leur efficacité. Alors que le processus de consolidation peut être long et laborieux, il est important de toujours se rappeler du but poursuivi: améliorer les services rendus au secteur privé. Bien sur, pour réussir sa mission, la nouvelle structure, bâtie autour des structures existantes les plus efficaces, devrait utiliser des techniques de gestion moderne, avoir un personnel qualifié comprenant des spécialistes de produits et de fonctions ayant une expérience de du secteur privé et pouvant conseiller et

⁷ Voir le document «International Trade Forum », Issue 1/2005, Centre International du Commerce, 2005.

guider les nouveaux exportateurs — et non pas des fonctionnaires de carrière — et elle doit travailler en étroite collaboration avec ses partenaires du secteur privé. L'APEI devrait être coiffée par un Conseil de Promotion des Exportations, c'est-à-dire un comité inter-ministériel incluant des membres du secteur privé et assurant la direction stratégique et la supervisant l'APEI qui un organe exécutif. La personne responsable de l'APEI doit être « le Monsieur/la Madame Exportations » évoqués lors des réformes antérieures, c'est-à-dire une personne de grande envergure ayant un accès direct au Président de la République.

Le concours de l'APEI⁸ peut se limiter à un cofinancement de montant réduit ou au capital de lancement, les marchés financiers étant la principale source de financement de tout projet de développement des exportations. Un fonds de promotion des exportations et de l'investissement géré par l'APEI pourrait être financé par une très modique commission prélevée sur les importations ou par un mécanisme similaire, comme on en voit dans d'autres pays, ainsi que par une injection initiale de ressources provenant des bailleurs de fonds.

L'APEI peut en outre exercer les fonctions suivantes :

- a. Assistance technique aux entrepreneurs en matière de crédit, de commercialisation, de contrôle de la qualité, etc.
- b. Création d'un programme national de renforcement des capacités des entrepreneurs et des gestionnaires, en coopération avec les ministères concernés — Agriculture, Tourisme, etc.
- c. Ouverture d'une ou de deux représentations commerciales du Bénin à l'étranger, à des endroits que détermineront le responsable et les services de l'APEI.
- d. Rôle primordial dans l'adoption rapide de mesures correctives pour lever les contraintes et les obstacles à l'exportation identifiées dans l'EDIC et dans d'autres études.

Facilitation des échanges. Le port autonome de Cotonou (PAC) est en concurrence avec les ports de Lomé (Togo), de Tema (Ghana) et de Lagos (Nigéria) en tant que porte d'accès à la région. Pour bénéficier pleinement des avantages de sa position géographique, il est indispensable que le Bénin améliore la qualité des mesures de facilitation des échanges, surtout en ce qui concerne les services du PAC, l'administration douanière, ainsi que la facilité du transit intérieur et des connexions du transport extérieur. En amélioration les services de facilitation des échanges, on envoie aux investisseurs étrangers et aux entrepreneurs locaux un signal fort indiquant que le Bénin est une bonne destination pour l'investissement. Toutefois, les problèmes d'administration et de corruption semblent endémiques, situation préjudiciable à la compétitivité de l'économie béninoise.

Le PAC est handicapé par des lacunes en matière d'infrastructure, d'organisation et d'exploitation, qui lui ont valu une perte de compétitivité par rapport à Lomé et Tema. Depuis des années, les opérateurs économiques se plaignent des coûts élevés et des retards dans le transfert des marchandises, sans succès jusqu'à une période récente. Bon

⁸ Au lieu de créer des commissions et des taxes additionnelles susceptibles d'accroître le nombre de taxes sur les importations, on devrait envisager la hausse des droits d'affectation spéciale existants.

nombre — et même la plupart — de réformes nécessaires ne sont pas coûteuses, car elles concernent l'amélioration des procédures et de la gestion. Il s'agit essentiellement de réviser le statut juridique de l'Office des ports pour lui accorder plus d'autonomie, d'améliorer l'accès au port pour les camions qui y entrent ainsi que la circulation à l'intérieur du port, et de renforcer la sécurité. La rationalisation des diverses entités travaillant au port est nécessaire (chapitre 8). L'on pourrait améliorer la profondeur des voies d'eau — la principale contrainte physique à la compétitivité du port — en procédant plus régulièrement au dragage et à l'extension de la barrière de sable.

Au Bénin, les opérations douanières sont caractérisées par des contrôles multiples et redondants relevant du pouvoir discrétionnaire des douaniers. De vastes réseaux de contrebande opèrent dans l'impunité. L'informatisation a été améliorée, mais il faudrait accroître la transparence des opérations douanières. L'implantation du nouveau système SYDONIA++ doit être achevée, de même que l'interconnexion avec les services qui en dépendent, notamment le port et les partenaires commerciaux de la région. La saisie manuelle des données et les paiements en espèces doivent être remplacés par une saisie électronique et par des méthodes de paiement modernes. En consultation avec les autorités de l'UEMOA, le Bénin doit envisager la consolidation des catégories II et III du tarif extérieur commun de l'UEMOA afin de simplifier l'administration douanière. Le transit des marchandises doit être facilité par la réduction des contrôles au port et sur les routes. La lutte contre la contrebande doit cibler les vastes réseaux de commerce illicite et non le menu fretin comme c'est souvent le cas actuellement.

3) Problèmes sectoriels

Coton. Sur le plan international, le Bénin doit militer avec le Mali, le Burkina Faso et d'autres pays africains producteurs de coton pour une ouverture accrue des marchés mondiaux, et surtout pour une réduction des subventions accordées aux producteurs des pays développés, subventions qui sont indéfendables. Toutefois, le Bénin n'a pas le luxe d'invoquer ces subventions comme prétexte pour ne pas poursuivre la restructuration de sa filière coton. Le Gouvernement doit remédier de toute urgence aux lacunes de la réforme, non pas en rétablissant l'ancien système d'intégration verticale, mais en établissant le nouveau système et en le réorientant au besoin, surtout en ce qui concerne le rôle de l'État (chapitre 9). La libéralisation accrue des prix et l'élargissement de la procédure d'appels d'offres doivent s'accompagner d'une application rigoureuse des règles et des sanctions en cas de comportement opportuniste et illégal. Les deux décrets signés par le Gouvernement en 2003 pour affirmer la primauté de la Centrale de sécurisation des paiements et recouvrements (CSPR) doivent être respectés et appliqués.

Il faudrait envisager la possibilité de développer la transformation des fibres du coton en amont, encore qu'il n'est pas sûr que le Bénin dispose d'un avantage comparatif dans la production de fils et de tissus, activités à forte intensité de capital, et aucune tentative de promouvoir la transformation du coton ne doit se faire aux dépens des producteurs. Comme on l'a indiqué plus haut, l'amélioration du climat général des affaires pour attirer des investisseurs privés est une condition indispensable à la viabilité du secteur de la transformation du coton. Les usines textiles de l'État doivent être privatisées ou liquidées.

Autres pistes éventuelles de diversification des exportations. Le Bénin semble disposer d'un éventuel avantage comparatif non réalisé pour divers produits agricoles tropicaux bruts ou transformés, ainsi que pour le tourisme et la pêche. Ici également, les lacunes institutionnelles expliquent probablement les difficultés que rencontrent ces secteurs encore jeunes.

Agriculture. Au Bénin, le monde rural est dominé par de petites exploitations agricoles. Ces exploitations ne peuvent prospérer qu'en présence de certains biens publics de base : infrastructures, connaissances relatives aux des techniques de production, au contrôle de la qualité et aux marchés extérieurs. De plus, en l'absence d'un cadre juridique bien défini, l'accès au crédit est problématique. En dehors du coton, le Gouvernement ne s'intéresse guère à d'autres denrées. Il s'ensuit que la production de ces denrées est instable et ne répond probablement ni aux normes, ni aux exigences de qualité des consommateurs étrangers. À défaut d'intrants plus appropriés, les agriculteurs utilisent les intrants cotonniers pour produire d'autres denrées. Le ministère de l'Agriculture et les institutions d'appui au commerce doivent travailler ensemble non seulement pour assurer la production, la commercialisation et l'assistance-crédit escomptées, mais aussi pour renforcer les organisations des producteurs. Le Gouvernement doit investir dans des infrastructures comme les routes rurales et les zones d'entreposage, avec le concours des bailleurs de fonds.

Agro-industries. L'agro-industrie est quasi inexistante en dehors de la filière coton. Une fois de plus, une assistance technique est nécessaire notamment en matière de production, de contrôle de la qualité et de commercialisation pour améliorer le climat des affaires, comme on l'a déjà indiqué.

Pêche. Le problème primordial est de souscrire aux normes européennes. À cet égard, la balle est dans le camp du Gouvernement. La création de laboratoires et de mécanismes d'inspection agréés est essentielle pour lever le moratoire sur les exportations de crevettes. Dans cette optique, le Gouvernement doit collaborer avec les associations d'exportateurs et avec l'Union européenne, celle-ci devant fournir l'assistance technique requise. Il faudrait également envisager l'étude des perspectives et des contraintes de l'exportation vers les États-Unis.

Tourisme. Le Bénin est doté de nombreuses attractions touristiques, mais il a déployé peu d'efforts pour les mettre en valeur. En outre, il n'a guère encouragé l'amélioration et la préservation du patrimoine historique et écologique, ni la promotion de l'image de marque du Bénin en Europe. Le Gouvernement devrait travailler avec les promoteurs privés pour identifier dans la zone côtière une parcelle de terre pour y construire des hôtels à partir desquels on pourra accéder facilement aux meilleurs joyaux du patrimoine culturel national. Afin de développer le tourisme, comme du reste les autres secteurs, il importe d'améliorer les incitations et les institutions pour remédier à des problèmes comme l'incapacité d'obtenir un titre foncier sûr.

Matrice d'Actions Prioritaires

Suite aux missions dirigées par la Banque mondiale qui ont séjourné au Bénin en 2004 pour préparer la présente Étude diagnostique sur l'intégration commerciale (EDIC) dans le contexte du Cadre intégré (CI), cette étude présente les atouts, le potentiel et les perspectives du Bénin en matière de commerce extérieur, de même que les faiblesses et les obstacles à une plus grande intégration dans le système des échanges multilatéraux. Elle propose un programme d'actions classées par ordre de priorité pour une assistance technique liée au commerce, en espérant qu'il permettra de mobiliser des concours suffisants auprès des bailleurs de fonds et des organismes internationaux. Bien que toutes les mesures présentées en détail dans l'EDIC et résumées dans la matrice du plan d'action soient essentielles pour accélérer la croissance économique et la réduction de la pauvreté au Bénin, il est crucial d'établir un ordre de priorité parmi les actions nécessaires. Pour chaque mesure stratégique et chaque composante de l'assistance technique, les priorités sont décrites dans la matrice du plan d'action comme étant élevées, moyennes ou faibles. Pour chaque composante d'une mesure stratégique, les priorités rendent compte de la pertinence et de l'importance de la mesure en question dans la stratégie globale visant à relever les défis de la réforme structurelle et de l'intégration rapide dans les marchés régionaux et mondiaux. Le calendrier met en évidence l'urgence/le délai/ou l'échéance de la mise en oeuvre des réformes proposées.

Les recommandations les plus prioritaires de l'EDIC peuvent se résumer de la manière suivante :

1. Améliorer la facilitation des échanges.

- Actions au niveau du port : Libéraliser la manutention ; Rationaliser les opérations au port et réviser le zonage et le plan de circulation dans le port pour améliorer la circulation dans le port ; Déplacer le dépôt pétrolier en dehors du port ; Accroître l'espace réservé stockage/ magasinage et au parking camions.
- Action au niveau de la douane : Compléter l'informatisation de la douane et éliminer les procédures manuelles ; Limiter les paiements en cash a de sommes petites sommes ; Introduire les pratiques de gestion du risque et d'inspection sélective ; Respecter la valorisation provenant des services d'inspection ; Opérationnaliser le guichet unique ; Régulariser les procédures de transit.

2. Consolider et rationaliser les institutions d'appui au commerce et à l'investissement pour en faire une seule Agence de promotion des exportations et de l'investissement (APEI).

- Mettre en place un plan stratégique avec une participation du secteur privé
- Exécuter le plan et ses mesures d'accompagnement

3. Améliorer le cadre légal, juridique et réglementaire pour accroître les investissements privés et le commerce.

- Former les juges et améliorer leur système d'incitation et de rémunération
- Garantir les droits de propriété foncière

- Parer au coût élevé et à la mauvaise qualité des services de télécommunications et d'électricité par des investissements étrangers et un cadre réglementaire approprié.
4. Réformes du secteur cotonnier.
- Poursuivre et consolider les réformes internes. A cet égard, appliquer des sanctions à l'encontre des agents opportunistes et de poursuivre la libéralisation des prix et de l'entrée sur le marché
 - Continuer à militer au sein de l'OMC pour la réduction des subventions mondiales dans le secteur du coton, tout en consolidant les réformes de la filière coton au niveau national.
5. Intégration régionale et commerce avec le Nigeria.
- Continuer à utiliser l'intégration régionale comme mécanisme de réforme, en faisant bénéficier la CEDEAO des progrès réalisés au sein de l'UEMOA.
 - S'efforcer d'engager le Nigéria dans des négociations visant à réduire les obstacles au commerce, tout en jugulant la contrebande.

MATRICE D'ACTION
Besoins de réformes économiques et d'assistance technique liée au commerce

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance (AT)	AT existante	AT à fournir
<i>Sélection de réformes prioritaires clés</i>							
Action 1 : Améliorer la facilitation du commerce (voir actions spécifiques ci-dessous)	La plus élevée	Port Douane, CCIB	1-2 ans qui viennent	Compétition dans la manutention, réduction des délais au port et à la douane, informatisation complète des opérations au port et à la douane	Expert en facilitation portuaire, Expert en douane et transit		
Action 2 : Concevoir un plan pour consolider les institutions d'appui à l'exportation et à l'investissement en une seule agence de promotion de l'exportation et de l'investissement (APEI)	Élevée	commerce, Ministère du plan, Ministère des finances, Présidence, groupes de producteurs, Secteur Privé	sur les prochains mois et réaliser en un an	Plan stratégique détaillé élaboré avec la participation du secteur public privé pour promouvoir la diversification des exportations (agriculture, pêche, tourisme)	Conseiller principal résident en promotion des échanges et consultants court terme	Banque mondiale, CNUCED, CCI, OMC	
Action 3 : Améliorer le cadre légal, juridique et réglementaire pour accroître les investissements et le commerce	Élevée	Ministère de la justice, de l'énergie, des postes et télécommunications, Secteur Privé	1-2 ans qui viennent	Registre cadastral, titre foncier unique et reconnu ; Sélection du partenaire stratégique pour les compagnies de téléphone et d'électricité à restructurer	Experts en titre foncier, Juristes ; Experts en énergie et en privatisation	Banque mondiale ; UE,	
Action 4 : Réformes du secteur cotonnier (voir actions spécifiques ci-dessous)	Élevée	Ministère de l'Agriculture, CMDT, Ministère des Finances	1-2 ans qui viennent	Poursuite privatisation SONAPRA, réforme du système de fixation des prix	Services d'une Banque d'affaires	Banque mondiale, AFD,	
Action 5 : Renforcer l'intégration régionale et le rationaliser le commerce avec le Nigeria	Moyenne	Ministère du Commerce, CCIB, Ministère du plan, Ministère des Finances, Présidence		Réduction du nombre de barrages et d'escortes ; réduction de la fraude et de la contrebande	Experts en douanes/transit		

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Cadre macroéconomique							
Objectif 1 : Assurer une plus grande stabilité macroéconomique							
Action 1 : Continuer à respecter les critères de convergence de l'UEMOA	Élevée	Ministère des finances, Ministère du plan	En cours	Indicateurs Commission de l'UEMOA			
Action 2 : Réduire la dépendance envers les taxes sur les échanges	Moyenne	Ministère des finances	Prochaines années	Recettes fiscales et recours accru à la TVA	Consultations avec le FMI	FMI	
Action 3 : Simplifier les opérations douanières ; améliorer l'administration fiscale et élargir la base d'imposition	Moyenne	Ministère des finances	Prochaines années	Élargissement la base de données des contribuables			
Action 4 : Consolider la gestion des dépenses et la maîtrise des dépenses non essentielles	Moyenne	Ministère des finances	Prochaines années	Réduction des indicateurs de dépenses non essentielles	Consultations avec le FMI	FMI	
Action 5 : Suivre l'évolution des taux de change réel au niveau bilatéral et multilatérale pour évaluer la compétitivité macroéconomique, Continuer à respecter les critères de convergence de l'UEMOA	Moyenne	BCEAO, Ministère des finances, Secteur Privé	En cours	Indicateurs des taux de change réel	Statisticiens, économistes	FMI	

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Compétitivité internationale et climat des affaires :							
Objectif 1 : Réduire les coûts d'exploitation							
Action 1 : Réduire les coûts des facteurs et améliorer les services d'électricité et de télécommunications	Élevée	Ministère de l'énergie, Ministère des postes et télécommunications	En cours	Prix de l'électricité, fréquence des coupures, couverture. Prix du téléphone, fréquence des coupures	Experts en énergie et en privatisation	Banque mondiale	
Action 2 : Réduire les taux de TVA et de l'impôt sur le revenu des sociétés et améliorer le système de collecte de la TVA	Élevée	Ministère des finances	En cours	Augmentation du nombre de déclarants et de bénéficiaires	Fiscalistes	FMI	
Compétitivité internationale et climat des affaires :							
Objectif 2 : Minimiser le risque commercial							
Action 1 : Améliorer la protection des droits de propriété	Élevée	Ministère de la justice	Prochaines années		Juristes		
Action 2 : Réformer le titre foncier	Élevée	Ministère de la justice	1-2 ans	Registre cadastral unique et titres fonciers reconnus	Juristes		
Action 3 : Réformer le système judiciaire et établissement d'un tribunal du commerce.	Élevée	Ministère de la justice	Prochaines années	Amélioration de la formation des juges ; fonctionnement effectif du tribunal du commerce	Juristes et experts légaux		
Compétitivité internationale et climat des affaires							
Objectif 3 : Réduire les obstacles à concurrence							
Action 1 : Améliorer le système de promotion des investissements	Élevée	Ministère du commerce, CPI, Investisseurs privés, Secteur Privé		Révision du code des investissements, simplifié et harmonisé au sein de l'UEMOA			
Action 2 : Mettre en oeuvre la loi sur la concurrence	Élevée	Ministère du commerce ; Secteur Privé	1-2 ans	Appliquer les règles de l'UEMOA sur la concurrence	Juristes		

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Action 3 : Libéraliser le droit du travail pour réduire les coûts de licenciement des travailleurs	Moyenne	Ministère de la justice, Ministère du travail		Application des dispositions de l'UEMOA; réduction du nombre de conflits légaux entre travailleurs et employeurs	Juristes		

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Facilitation des échanges:							
Objectif 1 : Améliorer la qualité des services du port							
Action 1 : Accélérer le processus d'amélioration du plan directeur, du plan zoning et leur mise en œuvre	Élevée	Port	- Amélioration : fin 1 ^{er} trimestre - Mise en œuvre : début 2 ^{ème} trimestre	Plan de circulation, servitude, signalisation, facilitation du trafic	Consultations avec le secteur privé		
Action 2 : Renforcer la sécurité au port	Élevée	MTPT (Port) MISD (Force de sécurité Publique) Ministère de la Défense	Immédiatement	Nombre de plaintes liées au cas de vol	Assistance technique en matière de gestion portuaire	CNUCED	
Action 3 : Améliorer l'informatisation du port	Moyenne	Port	Prochaines années	Connexion des divers services du port par un réseau informatique ; création d'un site Internet	Spécialiste des technologies de l'information	CNUCED	
Action 4 : Améliorer la gouvernance du port	Moyenne	Port, Ministère des transports	Un an	Révision des lois régissant le port pour lui accorder plus d'autonomie et donner un rôle accru au secteur privé	Représentants des autres ports, connaissance des pratiques optimales appliquées ailleurs	Banque mondiale	
Facilitation des échanges:							
Objectif 2 : Améliorer les infrastructures portuaires							
Action 1 : Déplacer les dépôts pétroliers à l'extérieur du port	Moyenne	Port, sociétés pétrolières, Ministère des transports, MMEH	A moyen terme	Voir le plan directeur et le plan zoning			
Action 2 : Accroître la capacité des entrepôts fermés et en plein air, quais plus utilisables	Moyenne	Port Secteur privé	Immédiatement	Temps de séjour des navires, volume du trafic	Partenariat secteur public secteur privé		

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Action 3 : Poursuivre la libéralisation de la manutention, revoir le fonctionnement et les attributions du Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB).	Élevée	MTPT (Direction de la marine marchande), Secteur Privé	Un an	Abolir les faux frais imposés et les 10 000 FCFA perçus	Partenariat secteur public secteur privé		
Action 4 : Agrandir et améliorer le stationnement des camions	Élevée	Port	Immédiat	Plus d'espaces de stationnement, moins de camions dans les zones non désignées	Partenariat secteur public secteur privé		
Facilitation des échanges:							
Objectif 3 : Améliorer l'administration douanière							
Action 1 : Diagnostic intégral des pratiques douanières actuelles	Élevée	Ministère des Finances et de l'Economie (Douane)	Un an	Rapport sur les pratiques douanières conforme aux outils éprouvés de l'OMD	Experts en douanes		
Action 2 : Poursuivre l'Informatisation de la douane	Élevée	Douanes	Un an	Mise en oeuvre intégrale du système SYDONIA++ et élimination de toute saisie manuelle des données	Experts en douanes	FMI	
Action 3 : Méthodes de paiement en douanes	Élevée	Douanes	Prochaines années	Éliminer tous les paiements un espace au-delà d'un certain seuil, développer des transferts électroniques de fonds	Experts en douanes	FMI	
Action 4 : Douanes et port: Rendre le guichet unique opérationnel afin qu'un paiement unique couvre tous les services portuaires	Élevée	Douanes, port,	Un an	Réduire le nombre de documents et de paiement nécessaires pour sortir du port	Experts en douanes	FMI	
Action 5 : Douanes: Mieux cibler les inspections	Élevée	Douanes	Immédiat et en cours	Réduction du nombre des inspections sur la base de critères soigneusement établis	Experts en douanes	FMI	

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
<i>Facilitation des échanges:</i>							
<i>Objectif 4 : Améliorer la bonne gouvernance de l'administration douanière</i>							
Action 1 : Réviser la stratégie de lutte contre la contrebande et la corruption pour cibler les réseaux de grande envergure	Élevée	MFE (Douane) ; MISD ; MJLDH	Immédiat et en cours	Poursuites judiciaires contre les grands réseaux de contrebande connus	Experts en douanes	FMI	
Action 2 : Partager les informations avec les autorités fiscales et avec d'autres pays et introduire des pratiques de gestion des risques	Élevée	Douanes, Ministère des finances, Douanes au Nigeria et dans d'autres pays adjacents de in l'UEMOA et de la CEDEAO	Immédiat et en cours	Lancer des pourparlers et établir un système de consultation	Experts en douanes	FMI	
Action 3 : Créer un nouvelle éthique et motiver le personnel douanier	Élevée	MFE (Douane) ; MFPTRA ; Présidence de la République ; MJLDH	Prochaines années	Nouveau système de rémunération et de sanction des agents corrompus	Experts en douanes	FMI	
Action 4 : Réduire le nombre de barrages sur les routes, éliminer les escortes de douanes et de police, et assainir le système de transit	Élevée	MFE (Douane) ; MISD (Police)	Immédiat	Diminution du nombre de barrages et d'escortes	Experts en douanes/transit	FMI	
Action 5 : Mieux utiliser les services d'inspection avant expédition (IAE) et abolir le pouvoir discrétionnaire en matière de sous-évaluation	Moyenne	MFE (Douane)	Immédiat et en cours	Respect des évaluations IAE, couverture accrue de ses opérations	Experts en douanes	FMI	

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
<i>Facilitation des échanges :</i> <i>Objectif 5 : Divers.</i>							
Action 1 : Construction et entretien des infrastructures routières et pistes rurales	Élevée	MTPT (DGTP)	Immédiat et en cours	Linéaires de routes entretenues et/ou construites Linéaires de pistes rurales construites et/ou entretenues	Financement des bailleurs de fonds	?	
Action 2 : Mise en concession de l'OCBN	Moyenne	Ministère des transports	Immédiat	Processus de mise en concession achevé et amélioration des infrastructures ferroviaires	Experts ferroviaires		
Action 3: Sécurisation des corridors béninois	Elevée	MTPT-MISD	Immédiat	Nombre de braquages	Expert en sécurité		

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Institutions d'appui au commerce :							
Objectif 1 : Établir une seule agence de promotion des exportations et des investissements							
Action 1 : Les institutions d'appui au commerce doivent être fusionnées en une seule agence de promotion des exportations et des investissements (APEI)	Élevée	Ministère du commerce, Ministère du plan, Ministère des finances, Présidence, groupes de producteurs, Secteur Privé	Planifier sur les prochains mois et réaliser en un an	Liquidation des organismes peu performants et fusion des autres	Conseiller principal résident en promotion des échanges et consultants court terme	Banque mondiale, CNUCED, CCI, OMC	
Action 2 : Le responsable de l'APEI doit avoir une grande envergure et un rang de ministre	Élevée	Ministère du commerce, Ministère du plan, Ministère des finances, Présidence, groupes de producteurs, Secteur Privé	Prochains mois	Nomination du responsable de l'APEI, qui bénéficie d'un soutien solide de la Présidence			
Action 3 : L'APEI doit gérer un fonds de promotion des exportations stratégiques et des investissements	Élevée	Ministère du commerce, Ministère du plan, Ministère des finances, Présidence, groupes de producteurs, Secteur Privé	1-2 ans	Financement relais initial par les bailleurs de fonds ; suite du financement par les taxes prélevées sur les importations ont on compte	Conseiller principal résident en promotion des échanges et consultants court terme	Banque mondiale, CNUCED, CCI, OMC	

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Action 4 : Le personnel de l'APEI doit être composé de professionnels du secteur privé	Élevée	Ministère du commerce, Ministère du plan, Ministère des finances, Présidence, groupes de producteurs	Planifier sur les prochains mois et réaliser en un an	Nouveaux employés ayant de l'expérience dans le secteur privé	Conseiller principal résident en promotion des échanges et consultants court terme	Banque mondiale, CNUCED, CCI, OMC	
Action 5 : L'APEI doit travailler en étroite collaboration avec le personnel de la DCE et avec d'autres responsables des ministères du secteur privé	Élevée	Ministère du commerce, Ministère du plan, Ministère des finances, Présidence, groupes de producteurs, Secteur Privé	En cours	Réunions régulières des responsables chargés de la politique économique et du commerce international	Conseiller principal résident en promotion des échanges et consultants court terme	Banque mondiale, CNUCED, CCI, OMC	
Action 6 : L'APEI doit aider les entrepreneurs à accéder au crédit	Élevée	Ministère du commerce, Ministère du plan, Ministère des finances, Présidence, groupes de producteurs, Secteur Privé	En cours		Conseiller principal résident en promotion des échanges et consultants court terme	Banque mondiale, CNUCED, CCI, OMC	
Action 7 : Établir un programme national de renforcement des capacités pour les négociations commerciales, les entrepreneurs et les gestionnaires et renforcer la capacité des organisations du secteur privé	Élevée	Ministère du commerce, Ministère du plan, Ministère des finances, Présidence, groupes de producteurs, Secteur Privé	En cours	Programme de renforcement des capacités des organisations du secteur privé et des entrepreneurs des PME.	Conseiller principal résident en promotion des échanges et consultants court terme	Banque mondiale, CNUCED, CCI, OMC	

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Action 8 : Ouvrir un ou deux bureaux de représentation commerciale du Bénin à l'étranger	Élevée	Ministère du commerce, Ministère du plan, Ministère des finances, Présidence, groupes de producteurs, Secteur Privé	En cours		Conseiller principal résident en promotion des échanges et consultants court terme	Banque mondiale, CNUCED, CCI, OMC	
Action 9 : Jouer un rôle primordial dans la recherche des mesures correctives pour éliminer les contraintes et les obstacles à l'exportation	Élevée	Ministère du commerce, Ministère du plan, Ministère des finances, Présidence, groupes de producteurs, Secteur Privé	En cours		Conseiller principal résident en promotion des échanges et consultants court terme	Banque mondiale, CNUCED, CCI, OMC	

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
<i>Exportation du produit traditionnel : le coton</i>							
<i>Objectif 1 : Faire avancer les réformes intérieures</i>							
Action 1 : Renforcer et appuyer les nouvelles organisations de producteurs	Très Élevée	Ministère de l'agriculture, organisations de producteurs, Ministère chargé de l'alphabétisation	En cours	Marginalisation des organisations parallèles d'égreneurs, de fournisseurs d'intrants et d'agriculteurs	Financement et Appui technique	Banque mondiale	
Action 2 : Sanctionner le comportement opportuniste des agents dissidents travaillant en marge des règles établies ; appliquer rigoureusement les décrets interministériels de 2003	Élevée	Ministère de l'agriculture, Ministère de la justice, organisations de producteurs	Immédiat	Interdiction et répression des groupements villageois ; Associations professionnelles d'égreneurs et de fournisseurs d'intrants qui violent les règles			
Action 3 : Progresser vers un système où le prix du coton graines et des intrants est fixé par les forces du marché	Élevée	Ministère de l'agriculture, organisations de producteurs	Prochaines années	Augmentation du ratio des prix à la production par rapport aux prix mondiaux	Experts en agriculture	Banque mondiale	
Action 4 : Privatiser la SONAPRA en veillant à ce que son rôle de surveillance du secteur soit confié à d'autres organismes	Moyenne	Ministère des finances, Ministère du Plan ; MAEP ; MICPE	Prochaines années	Cession de la SONAPRA	Experts en privatisation	FMI, Banque mondiale	
Action 5 : Créer les conditions nécessaires pour accroître la transformation locale du coton brut (textiles, vêtements, huile de coton)	Très Élevée	Ministère du commerce	En cours	Restructuration, Amélioration générale du climat des affaires (voir ci-dessus) ; privatisation des usines textiles appartenant à l'État	Financement et appui technique		MAEP, CCIB, MICPE

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
<i>Exportation du produit traditionnel : le coton.</i>							
<i>Objectif 2 : Continuer à militer pour une réduction des subventions cotonnières.</i>							
Action 1 : Travailler à la réduction des subventions des pays développés, de concert avec d'autres pays africains producteurs de coton	Élevée	Ministère du commerce, MAEP et Acteurs non gouvernementaux	En cours	Négociations dans le cadre de l'OMC, poursuite de la collaboration avec d'autres pays d'Afrique de l'Ouest	Spécialistes des négociations commerciales	OMC, CNUCED, CCI	
<i>Exportation du produit traditionnel : le coton.</i>							
<i>Objectif 3 : Maximiser les recettes provenant de la filière coton.</i>							
Action 1 : assurer la prestation de services publics aux agriculteurs : routes rurales, recherche, etc.	Élevée	Ministère de l'agriculture, organisations de producteurs	Immédiat et en cours	Percevoir des frais auprès de tous les utilisateurs comme prévu ; sanctionner les réfractaires			MTPT ; Transporteurs ; ONG
Action 2 : Créer un mécanisme de stabilisation (environnement réglementaire et financier) permettant au secteur cotonnier de se protéger contre les fluctuations du prix sur les marchés internationaux.	Élevé	Ministère des finances, Ministère du commerce, Banque centrale ; MAEP	Immédiat	Préparation de la législation relative aux instruments modernes de gestion des risques			Organisations professionnelles

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Exportation de produits non traditionnels							
Objectif 1 : Accroître les exportations de produits agricoles non traditionnels							
Action 1 : Renforcer les organisations de producteurs pour accroître leur pouvoir de négociation et réduire les coûts de transaction/susciter l'intérêt d'autres organisations commerciales équitables afin de trouver d'autres débouchés.	Élevée	Ministère de l'agriculture	Immédiat et en cours	Création d'une organisation de producteurs de noix de cajou ; renforcement de l'organisation des producteurs d'ananas	Spécialistes des produits	Banque mondiale, ADEX, autres institutions d'appui	
Action 2 : Fournir aux agriculteurs de l'assistance technique sur le contrôle de la qualité, les normes, la commercialisation, le crédit, les intrants, la promotion de nouveaux produits agricoles, les crevettes et le tourisme.	Élevée	Ministère de l'agriculture	Immédiat et en cours	Amélioration du contrôle de la qualité pour tous les produits, surtout les crevettes et les produits de la pêche ; accès au crédit et aux marchés étrangers	Spécialistes des produits et des procédés		
Action 3 : Améliorer les infrastructures rurales	Élevée	Ministère de l'agriculture	Immédiat et en cours	Amélioration des routes rurales et des installations d'entreposage	Financement par les bailleurs de fonds	Banque mondiale, PNUD (?), MCA	

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
<i>Exportation de produits non traditionnels</i>							
<i>Objectif 2. Promouvoir le secteur agro-industriel, la production et l'exportation des crevettes et le tourisme</i>							
Action 1. Développer la transformation des fruits locaux, des noix de cajou et des légumes à travers l'amélioration de l'environnement des affaires comme décrit ci haut et une assistance technique aux investisseurs potentiels et producteurs	Élevée	Ministère du Commerce, MCAT, Secteur Privé, Institutions d'Appui au commerce	Immédiat et en cours	Investissements accrus dans la transformation agro-industrielle, accroissement des exportations de jus de fruits, de légumes, le karité, etc.	Spécialistes des produits	CIT, Banque mondiale, PNUD, CNUCED, bailleurs bilatéraux ADEX	
Action 2: Accroître la production et les exportations de crevettes en améliorant les normes sanitaires pour satisfaire les critères de l'UE a travers une accréditation une mise a niveau des laboratoires et des procédures de tests.	Élevée	Ministère de l'Agriculture, CCIB	Immédiat et en cours	Relance des exportations de crevettes vers l'UE	Appui financier et matériel dans la mise en place de laboratoires accrédités et des procédures de tests	UE, Programme UEMOA	
Action 3: Développer le secteur touristique: - Aménager une section de la cote pour un complexe hôtelier/ touristique a Ouidah, Porto Novo, Abomey - Lancer un appel d'offre pour sélectionner un développeur; - Promouvoir le festival vodou et créer des festivals culturels et musicaux	Elevée	Ministère du Tourisme	Prochaines années	Accroissement du nombre de touristes	Expert/ consultant en tourisme		CNUCED

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
<i>Intégration régionale.</i>							
<i>Objectif 1 : Promouvoir le commerce régional et mondial ; réduire le commerce non officiel avec les pays voisins.</i>							
Action 1 : Régulariser le commerce avec le Nigeria	Élevée	Présidence, Ministère des finances, Ministère du commerce, Douanes	Immédiat	Négociation de nouveaux accords sur le transit et la réexportation ; promouvoir les échanges officiels		CEDEAO	
Action 2 : Rationaliser les exonérations de droits	Élevée	Ministère du commerce	Le plus rapidement possible	Octroi et suivi plus approfondis des exonérations. Réévaluation de la zone de libre-échange	Consultants en politique commerciale	CCI, CNUCED, Banque mondiale	
Action 3 : Développer les échanges intra-UEMOA après avoir identifié et éliminé les obstacles qui persistent	Moyenne	Ministère du commerce, CCIB	Prochaines années	Commerce intra-régional	Consultations avec les partenaires		
Action 4 : Promouvoir le commerce au sein de la CEDEAO en travaillant avec les partenaires de la CEDEAO pour appliquer les accords	Moyenne	Ministère du commerce	Prochaines années	Commerce intra-régional	Consultation avec les partenaires		

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
<i>Assistance technique/Renforcement des capacités au ministère du Commerce</i>							
<i>Objectif 1 : Améliorer la capacité du Ministère du commerce de coordonner, d'exécuter et de suivre la progression des réformes proposées</i>							
Action 1 : Renforcer la capacité du Ministère du commerce de formuler et d'exécuter la politique commerciale ; assurer la formation du personnel ; acheter les équipements et les véhicules essentiels	Élevée	Ministère du commerce, Douanes, CCIB		Préparation d'un plan de restructuration du Ministère ; la réalisation du plan ; établissement du calendrier de formation du personnel ; préparation d'un inventaire détaillé des besoins en équipements et en véhicules.	Experts extérieurs pour identifier et vérifier les besoins ; formateurs extérieurs en politique commerciale ; accroître la participation à la formation dispensée par l'institut de l'OMC.		
Action 2 : Renforcer les capacités du Ministère du Commerce et de l'industrie en matière de négociation internationale et de stratégie.	Élevée	Ministère du commerce	Le plus rapidement possible	Renforcement des institutions, augmenter le nombre de fonctionnaires ayant une expertise en matière de négociation commerciale	Experts pour identifier et confirmé les besoins ; formateurs en systèmes informatiques + formation	CCI, CNUCED et OMC dans le cadre du JITAP	
Action 3 : Améliorer la qualité et les délais de diffusion des statistiques officielles du commerce	Moyenne	Ministère du commerce, CCIB, INSAE	6 mois	Diffusion de données plus complètes sur les réexportations et le transit ; amélioration des délais de diffusion des données.		CCI, CNUCED, Banque mondiale	

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Objectif 2 : Appliquer les accords de l'OMC et maximiser les avantages des autres accords internationaux (EBA, AGOA).							
Action 1 : Établir un inventaire détaillé de la législation existante de l'OMC ; les domaines visés seraient notamment les consolidations tarifaires, l'écart entre le tarif consolidé et le tarif appliqué, l'évaluation en douane et les normes de l'OMC	Moyenne	Ministères du commerce, de la justice, des relations extérieures et des finances	Immédiat	Achèvement de l'inventaire, en mettant l'accent sur les écarts existants	Expert international sur les accords de l'OMC + formation		
Action 2 : Préparer un plan d'action et un calendrier pour respecter les accords de l'OMC	Moyenne	Ministères du commerce et de l'industrie, de la justice, des relations extérieures et des finances, CCIB.	Le plus rapidement possible	Achèvement du plan d'action et du calendrier de correction des distorsions identifiées	Expert international sur les accords de l'OMC + formation		
Action 3 : Respecter les accords de l'OMC.	Moyenne	Ministères du commerce, de la justice, des relations extérieures et des finances	Le plus rapidement possible	Respect des accords de l'OMC. Mesures visant à étendre la portée des consolidations tarifaires ; réduction de l'écart entre les tarifs consolidés et tarifs appliqués ; mise en oeuvre des textes de l'OMC relatifs à l'évaluation en douane ; et adoption des normes en tant que mesure prioritaire à court terme	Expert international sur les accords de l'OMC + formation		
Action 4 : Former le personnel et sensibiliser les institutions, les associations professionnelles et la société civile en ce qui concerne l'OMC	Élevée	Ministères du commerce, de la justice, des relations extérieures et des finances, CCIB	Le plus rapidement possible; pendant trois mois	Le personnel termine le programme de formation ; création et sensibilisation des institutions pertinentes	Expert en formation en ce sur les accords de l'OMC + formation		

Mesures proposées	Priorité	Institutions et organismes responsables	Calendrier proposé	Indicateurs de suivi	Type d'assistance	Existante	À fournir
Action 5 : Promouvoir les exportations vers l'UE pour bénéficier davantage du programme EBA	Moyenne	Ministère du commerce	Prochaines années	Exportations vers l'UE	Négociations/ Consultations avec l'UE	UE	
Action 6 : Promouvoir les exportations vers les États-Unis pour bénéficier davantage de l'AGOA	Moyenne	Ministère du commerce, CCIB	Prochaines années	Exportations vers les États-Unis : textiles et vêtements surtout	Négociations/ Consultations avec l'USAID	USAID	

CHAPITRE 1

APERÇU GENERAL

Ce chapitre donne un aperçu général de la situation politique et économique du Bénin, en soulignant l'importance du coton et du commerce de transit avec le Nigéria (section 1.1), commerce analogue à celui de Hong Kong avec la Chine, dont pourrait s'inspirer le Bénin (section 1.2). La section 1.3 présente la structure de l'EDIC.

1.1. Contexte

Le Bénin, petit pays très pauvre du golfe de Guinée en Afrique de l'Ouest, a réussi à partir de 1989 son passage d'un régime marxiste-léniniste à une démocratie pluraliste et une économie de marché. D'importantes réformes structurelles ont été lancées, et depuis 1990, les taux de croissance avoisinent les 5 % en moyenne par an. L'harmonie ethnique y règne, le pays bénéficie d'une presse libre et d'une relative stabilité politique, et M. Kérékou, ancien président marxiste est revenu au pouvoir par la voie des urnes. En même temps, il est évident que le Bénin est confronté à de graves problèmes structurels. L'économie est dominée par le coton et le commerce de transit, et, à ce jour, les efforts de diversification des exportations n'ont guère porté fruit. L'environnement commercial et défavorable dans des domaines importants pour la production et les échanges formels. Le secteur informel, dont l'ampleur est certes difficile à mesurer, représente plus de 90 % de l'emploi non agricole et près de 60 % du PIB non agricole. En l'absence d'une seconde génération des réformes et d'une volonté politique pour les réaliser, il est difficile pour le Bénin d'atteindre durablement des taux de croissance élevés et de réduire la pauvreté.

En 2003, la population béninoise était estimée à 6,8 millions d'habitants et le revenu par habitant à 442 \$ en dollars constants de 1995, niveau nettement inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, qui est de 577 \$. Plus de la moitié de la population vit à la campagne, malgré un exode rural continu dans un contexte de forte croissance démographique (estimée à 3 % par an depuis 1999). Le Bénin est membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui regroupe sept pays francophones auxquels s'ajoute la Guinée-Bissau, et de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Bien que l'intégration soit beaucoup plus avancée dans l'UEMOA qu'au sein de la CEDEAO, le Bénin subit encore largement les caprices de son puissant voisin, le Nigéria, avec lequel il entretient un important commerce informel ou semi-formel de transit et de réexportation.

Coton. Depuis le début des années 90, le coton domine le secteur formel dans l'agriculture, l'industrie et le commerce extérieur, mais il est confronté à de graves difficultés. Le coton représente près de 50-80 % des exportations de marchandises et 10-15 % du PIB ; il a un impact considérable sur les revenus et l'emploi dans le monde rural ; l'activité du modeste secteur industriel tourne autour de la transformation du coton et, en particulier de l'égrenage. S'il est vrai que les subventions cotonnières dans les pays développés sont dénoncées à juste titre et que leur élimination serait bénéfique pour le Bénin, il n'en demeure pas moins que le principal sujet de préoccupation est d'origine

intérieure. Longtemps contrôlé par la Société nationale pour la promotion agricole (SONAPRA, société d'État), le Bénin a entrepris des réformes audacieuses dans les années 90, privatisant et libéralisant en partie le secteur tout en créant un réseau complexe et bien conçu d'institutions vouées à la surveillance du marché. Initialement, les réformes semblaient efficaces, mais de graves fissures sont apparues dans le système au cours des deux dernières campagnes, certains opérateurs faisant preuve d'un opportunisme croissant qui risquait de miner le secteur. Les problèmes de la filière coton sont emblématiques de ceux du Bénin en général : les institutions sont fragiles et l'État de droit est déficient. Il est impératif de renforcer les institutions et de juguler la corruption.

Commerce avec le Nigéria. Le paysage économique et social du Bénin est fortement marqué par la longue frontière commune avec le Nigéria, puissance économique de l'Afrique de l'Ouest (voir carte). En raison de sa position géographique, le Bénin est une plaque tournante du transport et du transit pour le Nigéria et les pays sahéliens enclavés de la région, surtout le Niger. L'évolution économique et sociale du Nigéria a un impact décisif sur les secteurs formel et informel béninois, les commerçants exploitant rapidement les différences entre les barrières commerciales et les réglementations des deux pays, ainsi que les fluctuations du taux de change entre le naira et le franc CFA. Selon les estimations, les exportations non officielles représentent environ 6 % du PIB et contribuent pour un tiers aux recettes douanières (FMI 2004)⁹.

Carte du Bénin et des pays voisins



⁹ Estimations du FMI (2004). Pour plus de détails, voir le chapitre 4.

Actuellement, l'attrait du commerce avec le Nigéria a des effets ambigus sur le Bénin. Les vastes flux commerciaux informels ou semi-formels profitent à de nombreuses personnes au Bénin. De plus, ils contribuent énormément aux recettes douanières, car les marchandises réexportées au Nigéria par des circuits informels sont d'abord importées officiellement au Bénin comme si elles étaient destinées au marché local et, donc, assujetties aux droits de douane. Cependant, la viabilité de ce commerce est précaire, le Président Obasanjo du Nigéria ayant menacé récemment de sévir ou de prendre des mesures pour libéraliser l'économie nigériane, éliminant ainsi l'incitation à transiter par le Bénin.¹⁰ En outre, l'essor du commerce informel contribue à une culture de corruption et évince des activités économiques plus légitimes.

En dehors du coton et du commerce de transit, les entreprises vouées à l'exportation sont rares, même s'il existe des domaines prometteurs de diversification dans l'agriculture, la manufacture légère et le tourisme. Dans l'agriculture, le Bénin a un éventuel avantage comparatif dans les produits tropicaux et une capacité avérée de produire des ananas et des noix de cajou très prisés, entre autres produits. L'agriculture est cependant dominée par de petites exploitations ayant un accès minimal aux infrastructures, au crédit, aux intrants et aux connaissances sur le contrôle de la qualité et les marchés ; en conséquence, la production est instable et les exportations sporadiques. L'industrie manufacturière est encore plus rudimentaire, le Bénin n'ayant pas réussi à développer les activités de transformation des fruits et légumes. L'exportation des crevettes béninoises, qui sont très prisées, est entravée par la difficulté de satisfaire aux normes européennes, surtout à cause de l'inaction du gouvernement. Le Bénin est doté d'un riche patrimoine culturel et de plusieurs attractions géographiques qui sont des atouts prometteurs pour le tourisme, mais actuellement, il est largement à la traîne des pays comme le Sénégal et le Ghana en ce qui concerne l'exploitation du potentiel touristique.

1.2. Un programme de réformes stratégiques

Grâce à sa stabilité politique et en tant que plaque tournante du commerce de transit pour son puissant voisin (le Nigéria), le Bénin est idéalement placé pour utiliser le commerce et sa position géographique pour stimuler vigoureusement sa croissance, développant ainsi une économie diversifiée dans le long terme.

Les petits pays comme le Bénin peuvent profiter du dynamisme économique et des dysfonctions de leurs grands voisins. Par exemple, même s'il n'est pas du tout comparable au Bénin, Hong Kong a tiré parti de sa stabilité et de sa position géographique en développant des institutions efficaces, surtout en matière de facilitation des échanges (port, douanes et connexions pour le transport), un secteur financier solide, un système juridique fiable garantissant les droits de propriété, et des infrastructures efficaces — héritages de

¹⁰ Le 22 avril 2004, le Président Obasanjo a déclaré aux commerçants béninois : « Nous ne permettrons pas que notre économie soit détruite par le commerce illicite (...) Nous n'autoriserons jamais l'entrée de marchandises importées de pays tiers (...) Mais nous acceptons volontiers de vendre au Nigéria des marchandises que vous avez produites vous-même ici au Bénin. » (Cité dans *Le Rocher Douanier*, N° 094, 26 avril 2004, p.2.).

la colonisation britannique dans la plupart des cas¹¹. En effet, l'une des clés du succès de Hong Kong réside dans le fait qu'il s'est efforcé de maintenir l'efficacité et la probité de ses propres services publics, même en servant d'entrepôt pour le commerce illicite. Par contre, au Bénin, les fondements institutionnels d'une économie de marché tels que le système judiciaire et les infrastructures sont dans un état précaire. La médiocrité des services publics s'étend au port et à l'administration douanière, institutions cruciales pour un pays ayant l'ambition de devenir un centre commercial.

Les efforts déployés par le Nigéria pour fermer sa frontière aux marchandises réexportées à partir du Bénin et pour libéraliser sa propre économie pourraient s'avérer bénéfiques pour le Bénin en stimulant des activités commerciales plus diversifiées et légitimes. L'embargo décrété par les Nations unies contre la Chine en 1951 a fortement stimulé la transformation de Hong Kong, qui était jusqu'alors une économie d'entrepôt, en producteur et exportateur de biens manufacturés et de services pour les pays développés.¹² De même, la libéralisation et la croissance au Nigéria pourraient avoir des retombées au Bénin, à l'exemple de Hong Kong qui s'est réinventé en devenant un centre financier et d'organisation des services pour les exportations manufacturées de la Chine lorsque ce pays s'est ouvert à l'économie mondiale dans les années 80.

Le Bénin a cependant une économie essentiellement rurale caractérisée par la faiblesse du capital humain et par un éventuel avantage comparatif pour les produits agricoles tropicaux, la pêche et le tourisme, et non pas pour l'activité manufacturière. Toutefois, les leçons fondamentales de l'expérience internationale en général sont applicables partout, avec une adaptation au contexte et aux réalités locales : la croissance et la réduction de la pauvreté sont réalisables avec l'accroissement de l'efficacité économique, la bonne gouvernance et des institutions appropriées¹³. Ces dernières années, un quasi consensus s'est dégagé sur l'impact positif de la croissance et de la diversification des exportations sur le développement économique. Argument sans doute plus convaincant, le succès remarquable d'un certain nombre de pays d'Asie de l'Est et d'autres « miracles économiques » comme Maurice et le Chili est attribuable au moins en partie à l'intégration dans l'économie mondiale et à une croissance rapide des exportations¹⁴. La croissance des exportations requiert de la stabilité politique et une gouvernance efficace. La bonne gouvernance se traduit par le souci de la stabilité macroéconomique, la garantie des droits de propriété, des infrastructures appropriées, l'éducation de base, une formation technique efficace, la limitation des actions arbitraires des pouvoirs publics, etc.¹⁵

¹¹ Voir Chau (1997). Singapour a également tiré parti de son voisinage avec la Chine et l'Indonésie pour devenir un centre régional pour les sociétés multinationales.

¹² Comme l'indique Chau (1997), les commerçants de Hong Kong ont réussi à adapter avec une facilité remarquable leur sens des affaires à l'activité manufacturière, contrairement à une opinion souvent exprimée au Bénin et selon laquelle le commerce et la production sont antinomiques. En outre, Hong Kong a bénéficié de l'immigration des entrepreneurs chinois, tout comme le Bénin peut tirer parti des déplacements des entrepreneurs entre le Bénin et le Nigéria.

¹³ Voir Banque mondiale (1993), Westphal (2002), ONUDI (2003).

¹⁴ Voir Panagariya (2004), Dollar et Kray (2002), ainsi que Bhagwati et Srinivasan (2002) pour une réaffirmation de l'importance de l'ouverture aux échanges en tant que condition nécessaire à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

¹⁵ Voir Harrold et al (1996).

Au-delà de cet impératif institutionnel de base, une autre leçon du succès de l'expérience internationale est que chaque pays doit formuler une stratégie ou une vision unique de son développement économique et de son intégration dans l'économie mondiale fondée sur les particularités de sa situation. Dans le cas du Bénin, une telle vision doit être centrée sur la proximité au Nigéria, ce géant voisin. Aussi, par-delà les politiques spécifiques appropriées, un principe général s'applique : un petit pays aspirant à devenir une plaque tournante du commerce doit avoir des services adéquats — notamment en matière de transport, de ports et de douane — qui fonctionnent de façon plus efficace et avec moins de corruption que dans les pays voisins¹⁶.

1.3. Orientation générale de l'EDIC

Fondée sur l'analyse détaillée des déficiences de l'État et du marché, l'EDIC a pour but de fournir une étude complète et un ensemble de prescriptions sur l'intégration du Bénin dans l'économie mondiale, afin de promouvoir les objectifs de développement économique et de réduction de la pauvreté énoncés dans le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), que le gouvernement a adopté en décembre 2002. Le DSRP repose sur quatre piliers :

- (i) Renforcer la stabilité macroéconomique
- (ii) Développer le capital humain et la gestion de l'environnement
- (iii) Renforcer la bonne gouvernance et les capacités institutionnelles
- (iv) Promouvoir l'emploi et la participation des pauvres

Pour le Bénin, petit pays ayant une longue frontière commune avec le Nigéria et un port qui sert de voie d'accès au pays enclavé et d'Afrique de l'Ouest (Niger et Burkina Faso), il est évident que le commerce doit jouer un rôle central pour atteindre ces objectifs.

L'EDIC est inspiré de plusieurs importantes initiatives récentes, notamment le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC, l'Examen des politiques d'investissement de la CNUCED, et le Programme intégré conjoint d'assistance technique dans certains des pays les moins avancés et d'autres pays africains (JITAP II) du CCI, CNUCED et OMC en mettant l'accent sur la fourniture d'une assistance technique au Bénin dans le domaine commercial. L'EDIC a une portée plus large et analyse non seulement les politiques commerciales et d'investissement en tant que telles, mais également l'environnement institutionnel qui les affecte. Après un aperçu macroéconomique (chapitre 2), le premier volume de l'EDIC examine la politique commerciale et la structure des échanges du Bénin (chapitres 3 et 4). Les chapitres 5-8 passent en revue les questions transversales concernant la compétitivité internationale, le climat des affaires, les institutions d'appui au commerce et la facilitation des échanges (port et douanes surtout). Les questions sectorielles sont analysées aux chapitres 9 (coton) et 10 (secteurs prometteurs

¹⁶ La théorie de la mondialisation de Jones (2000) considère la qualité des liens de services d'un pays comme étant essentielle pour déterminer sa capacité d'attirer des procédés de production mobiles sur le plan international.

Rodrick, D (2003) "Growth Strategies", à paraître dans un manuel sur la croissance économique.

pour la diversification des exportations). Le chapitre 11 analyse les liens entre le commerce et la réduction de la pauvreté, et le chapitre 12 résume les recommandations, qui sont présentées en détail dans une matrice d'actions. Le second volume de l'EDIC est consacré aux annexes et à l'appendice statistique.

CHAPITRE 2¹⁷

ENVIRONNEMENT MACROECONOMIQUE, CROISSANCE ET PAUVRETE

2.1 Introduction

Étant donné que la stabilité macroéconomique est essentielle à une croissance soutenue, le présent chapitre donne un aperçu général de l'évolution macroéconomique¹⁸ récente et met en perspective les analyses plus approfondies présentées dans les chapitres suivants.

Depuis 1990, le Bénin est l'un des pays les plus stables sur le plan politique en Afrique de l'Ouest, ayant réussi son passage d'une économie planifiée à une économie de marché. Depuis son indépendance survenue en 1960, il a connu une succession de régimes militaires jusqu'en 1972, année de l'accession au pouvoir du président Mathieu Kérékou, qui a établi alors un régime marxiste-léniniste. Ce régime a pris fin en 1989, et à partir de 1991, le Bénin a lancé une série de réformes économiques et structurelles appuyées par le FMI et la Banque mondiale. L'intégration avec les autres économies d'Afrique de l'Ouest dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)¹⁹ a joué un rôle primordial dans le processus de libéralisation de l'économie béninoise et de son ouverture sur le monde. Ce chapitre passe en revue la croissance et la composition de la production, l'inflation et le solde budgétaire (section 2.2), le solde extérieur et la dette extérieure (section 2.3), l'intégration régionale et les répercussions macroéconomiques de l'UEMOA (section 2.4), le climat des affaires et l'investissement (section 2.5), ainsi que les indicateurs de la pauvreté et du développement humain (section 2.6) ; il se termine par une évaluation des questions essentielles pour la croissance et la réduction de la pauvreté (section 2.7).

2.2 Évolution récente de la situation économique

La croissance et la structure de l'économie. Depuis que le Bénin a amorcé sa transition politique et économique, les taux de croissance du PIB ont été relativement élevés, se situant à 4,8 % pendant la période 1990-2003, contre 2,3 % pour l'Afrique subsaharienne, soit une amélioration considérable par rapport aux taux de croissance souvent négatifs d'avant 1989-1990. Cette amélioration est attribuable non seulement à la hausse des investissements, mais aussi à l'accroissement de la productivité totale des facteurs. Le ratio de l'investissement par rapport au PIB a grimpé, passant de moins de 10 % avant les réformes à 18 % en moyenne vers la fin des années 90. Cependant, les taux d'épargne intérieure demeurent très faibles, une grande partie des investissements étant

¹⁷ Ce chapitre est inspiré d'un rapport préparé par Raju Kalidindi.

¹⁸ L'instabilité macroéconomique a tendance à freiner la croissance économique, car elle affaiblit l'investissement et le taux de croissance de la productivité dans l'économie. Un environnement macroéconomique instable est souvent caractérisé par des taux d'inflation élevés et variables, des changements brusques des politiques économiques entraînant des fluctuations sensibles des prix relatifs. Cette situation est source d'incertitude et de mauvaise affectation des ressources.

¹⁹ Le traité portant création de l'UEMOA est entré en vigueur le 1 août 1994. Cette union regroupe le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger et le Togo.

financée par l'épargne extérieure à travers le déficit du compte courant et l'aide extérieure (voir ci-dessous). La dévaluation du franc CFA a également stimulé la croissance au Bénin. En 2002-2003, le taux de croissance moyen a affiché une hausse supplémentaire, passant à 5,4 % avant de retomber à 4,8 % en 2003. Compte tenu de la forte croissance démographique, le revenu par habitant a progressé légèrement au rythme de 1,5 % par an au cours de années 90, avant de passer à 2 % environ sur la période 2000-03.

En raison de la position géographique du Bénin et de l'importance du commerce et des échanges, le secteur tertiaire domine l'activité économique, avec 50 % du PIB. Les secteurs primaire et secondaire représentent respectivement 37 % et 13 % du PIB. Eu égard à la forte proportion du commerce et des échanges dans le secteur tertiaire et de l'agriculture de subsistance dans le secteur primaire, l'activité informelle représente 70 à 75 % de l'économie.

Tableau 2.1 : Indicateurs macroéconomiques du Bénin ; moyennes des périodes, 1990-2006

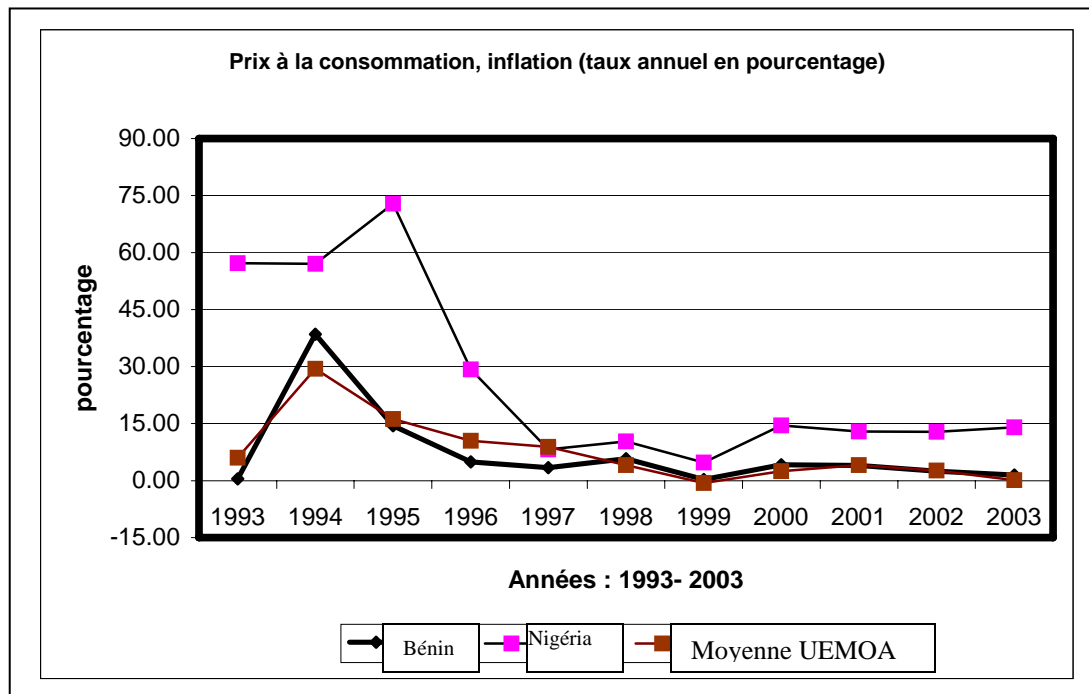
Indicateurs macroéconomiques du Bénin ; moyennes des périodes				
	1990-95	1996-99	2000-03	2004-06*
Croissance du PIB réel (%)	4,1	5,2	5,4	4,7
Primaire	4,3	6,6	5,3	5,1
Secondaire	4,9	3,5	7,4	4,9
Tertiaire	2,7	4,4	4,7	4,0
Croissance du PIB réel par habitant (%)	1,1	2,3	2,6	1,8
Recettes publiques (% du PIB)	12,4	15,2	16,7	16,9
Dépenses publiques (% du PIB)	19,9	18,0	20,6	21,8
Solde global (% du PIB)	-7,5	-2,8	-3,9	-4,9
Termes de l'échange	6,6	-6,9	2,3	3,4
Exportation (BSNF, % du PIB)	15,6	17,1	14,3	13,7
Déficit courant (% du PIB)	3,9	6,2	8,0	8,0
<i>Source : Banque mondiale et FMI, novembre 2004, * Valeurs prévues.</i>				

Selon les prévisions, la croissance devait chuter en 2004 à 3 % environ à cause principalement d'une mauvaise récolte de coton et de l'intensification des efforts au Nigéria pour réduire les importations non officielles en provenance du Bénin²⁰. Le ralentissement de la croissance met en évidence l'importance d'approfondir les réformes institutionnelles et économiques. Si le Gouvernement réussit à résoudre les problèmes de la filière coton et d'autres problèmes structurels, on devrait assister à une reprise vigoureuse de la croissance en 2005-06.

²⁰ La mauvaise récolte du coton était largement attribuable aux difficultés d'ajustement à des réformes profondes (chapitre 9).

Inflation. L'inflation est maîtrisée. Le taux d'inflation moyen annuel a chuté à 1,5 % en 2003, comparativement au niveau record de 38,5 % atteint en 1994 après la dévaluation du franc CFA, survenue la même année. La politique monétaire appliquée par la banque centrale régionale (BCEAO) est empreinte de prudence (Figure 2.1).

Figure 2.1
Bénin : Taux d'inflation, 1993-2003



Source : base de données SIMA de la Banque mondiale, décembre 2004

Finances publiques. Les résultats budgétaires ont été satisfaisants dans l'ensemble, mais les mesures récentes prises par le Nigéria pour nuire à la réexportation à partir du Bénin ont entraîné une baisse substantielle des recettes, directement en raison de la chute des recettes douanières, et indirectement à cause du ralentissement économique induit. La poursuite de politiques budgétaires prudentes est un fondement essentiel du régime de change commun au sein de l'UEMOA. Malgré les dépenses supplémentaires effectuées dans les domaines prioritaires du DSRP, le déficit budgétaire global (avant dons) a été maintenu à un niveau faible (4,6 %) en 2003. Le ratio du solde budgétaire de base²¹ par rapport au PIB — qui devrait être positif selon les critères de convergence de l'UEMOA — a été effectivement positif pendant près d'une décennie. En raison de l'affaiblissement de l'activité économique et du déclin apparent du commerce informel avec le Nigéria, qui ont fait chuter les recettes publiques, l'on estime que le déficit budgétaire global (avant dons) a dépassé 5 % en 2004. Le Gouvernement a réagi à cette situation en réduisant les dépenses

²¹ Recettes totales à l'exclusion des dons, moins dépenses totales à l'exclusion des dépenses d'investissement financées de l'extérieur.

non prioritaires à court terme et en poursuivant l'amélioration de la gestion des dépenses publiques et de l'administration fiscale à long terme.

Recettes publiques. En 1990, avant les réformes, le ratio des recettes publiques totales par rapport au PIB était inférieur à 10 %. Grâce à l'amélioration de la croissance et du recouvrement des impôts, le niveau des recettes a grimpé progressivement à 17 % du PIB en 2003, résultat encore inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, qui est de 20 %. Les recettes fiscales totales représentent environ 90 % de l'ensemble des recettes intérieures. Au Bénin, 47 % des recettes totales proviennent des taxes sur le commerce extérieur, niveau beaucoup plus élevé que la moyenne de l'Afrique subsaharienne (13,8 %) et de l'Afrique de l'Ouest (19 %). Pourtant, le ratio du commerce officiel en pourcentage du PIB est plus faible au Bénin que la moyenne en Afrique subsaharienne (chapitre 3). Les tarifs douaniers pratiqués au Bénin étant relativement faibles depuis la mise en place du tarif extérieur commun, la forte dépendance inhabituelle du pays envers les taxes sur le commerce extérieur tient à la fois au sous-développement du régime fiscal et au volume considérable des flux commerciaux non enregistrés, mais taxés. En effet, comme l'indique chapitre 4, le commerce de réexportation et de transit, principalement avec le Nigéria, est largement sous-estimé dans les statistiques officielles, mais il contribue substantiellement aux recettes publiques. Les principaux prélèvements intérieurs sont la taxe sur la valeur ajoutée (18 %) et l'impôt sur le revenu des sociétés (3 %), qui sont largement harmonisés au sein de l'UEMOA. La charge de ces impôts, dont le taux marginal est assez élevé, est assumée de façon disproportionnée par le modeste secteur formel, ce qui confère au secteur informel un important avantage injuste (chapitre 6).

Selon les projections, les dépenses publiques totales affichent une baisse, de 17 % du PIB en 2003 à 15,8 % du PIB en 2004, résultat largement attribuable à la chute des recettes douanières résultant des difficultés avec le Nigéria. Il est donc prioritaire de réduire la dépendance du Bénin envers les taxes sur le commerce extérieur, surtout en ce qui concerne la réexportation vers le Nigéria.²²

Gestion des dépenses publiques. Les dépenses publiques totales ont été stabilisées à près de 20 % du PIB jusqu'en 2003, année où l'on a enregistré des dépassements liés aux élections et à des augmentations imprévues des traitements et salaires. Le Gouvernement applique actuellement le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). En raison de la hausse des dépenses de réduction de la pauvreté, les dépenses totales ont grimpé à 21 % du PIB en 2003 et devraient se stabiliser à ce niveau pendant la période 2004-2006. Quant aux dépenses sociales, elles devraient passer de 5,2 % du PIB en 2003 à 6,9 % en 2004, conformément aux priorités du DSRP. Les autorités privilégient également la hausse des investissements publics dans les infrastructures économiques de base et dans les secteurs sociaux. Ces investissements ont augmenté de 6,4 % du PIB en 2002 à 7,2 % en 2003, et devraient atteindre 7,4 % en 2004. L'accroissement des recettes est essentiel pour financer l'augmentation des investissements publics.

²² Pour plus de détails, voir le chapitre 4.

Tableau 2.2
Opérations consolidées de l'administration (pourcentage du PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes totales	15,3	16,0	16,6	16,2	16,9	17,0	15,8	16,0	16,2
Recettes fiscales	13,3	13,7	14,6	14,2	15,0	15,2	14,1	14,5	14,8
Taxes sur le commerce extérieur	6,6	7,3	7,9	7,7	7,8	7,9	7,1	7,5	7,6
Impôts directs et indirects	6,6	6,4	6,7	6,5	7,3	7,3	7,0	7,0	7,1
Recettes non fiscales	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9	1,8	1,6	1,5	1,4
Dépenses totales	16,4	17,6	20,1	20,3	20,4	21,6	21,3	21,2	21,2
Dépenses primaires	15,7	14,8	13,7	14,8	15,9	17,5	16,4	16,5	17,2
Salaires	4,7	4,5	4,7	4,6	4,8	5,1	5,3	5,1	4,9
Pensions et bourses	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2
Transferts courants	0,5	1,4	1,7	2,4	3,9	3,7	3,7	3,6	3,9
Autres dépenses	2,9	2,9	4,0	3,4	3,1	3,8	3,3	3,5	3,4
Investissements	5,8	6,3	7,6	7,8	6,4	7,2	7,4	7,5	7,4
Contribution budgétaire	1,3	1,9	2,2	3,2	2,9	3,5	2,9	3,2	3,8
Financés de l'extérieur	4,5	4,4	5,4	4,6	3,5	3,6	4,5	4,3	3,6
Montant net des prêts	0,1	0,3	0,0	0,0	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde primaire	0,0	-0,7	-2,6	-3,3	-2,6	-4,0	-5,1	-4,8	-4,6
Intérêts	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6	0,4	0,4	0,4
Dette intérieure	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Dette extérieure	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	0,4	0,4	0,3
Solde global (hors dons)	-1,0	-1,6	-3,5	-4,2	-3,5	-4,6	-5,5	-5,2	-5,0

Source: Banque mondiale et FMI, novembre 2004

Le recours accru aux budgets-programmes et aux cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) permettra d'améliorer la formulation et l'exécution du budget. Une enquête sur la gouvernance et la lutte contre la corruption a été réalisée récemment.

Les autorités sont déterminées à mettre en oeuvre la réforme de la fonction publique, qui prévoit notamment un système de promotion et de rémunération au mérite. Les pourparlers avec les syndicats sur la réforme de la fonction publique ont été lancés récemment. En outre, le Gouvernement a envoyé au parlement un nouveau code de procédures pénales visant à combattre la corruption dans la fonction publique.

Par exemple, les délais d'adjudication des marchés publics ont été ramenés de 8 mois en 2000 à 4 mois en 2002 ; les retards de paiement ont été réduits de 30 jours en 2000 à 22 jours en 2002 ; l'écart entre les budgets approuvés et les dépenses effectuées par

les ministères pilotes est de 10 % au maximum. En outre, le ministère des Finances publie les résultats des appels d'offres deux fois par semaine, et tous les ministères préparent des rapports trimestriels d'exécution du budget qui sont soumis au ministère des Finances pour examen. L'on constate également des progrès au niveau du plan d'évaluation et d'action pour le suivi des dépenses PPTE. Selon une étude récente²³ des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, le Bénin a atteint 8 repères sur 15, ce qui constitue l'un des meilleurs résultats en Afrique.

En somme, la détérioration récente du déficit budgétaire met en évidence la vulnérabilité de l'économie et des recettes publiques par rapport au commerce avec le Nigéria et par rapport au secteur cotonnier. En outre, le Bénin est impliqué dans trois négociations commerciales internationales (CEDEAO, APE et OMC) et les implications macroéconomiques et en matière de croissance et de pauvreté de ces accords peuvent être importants. En particulier, l'éventuel accord APE avec l'union européenne risque d'avoir des conséquences importantes en matière de revenu, de production et d'emplois (y compris de possibles coûts de détournements de trafic commercial en faveur de l'UE). Concernant l'OMC, l'impact potentiel sur la production et la pauvreté reste largement confiné au secteur coton, comme le montre le chapitre 9 qui analyse plusieurs scénarii.

i) À court terme, le Gouvernement doit continuer à appliquer vigoureusement ses mesures de suivi des dépenses et à maîtriser les dépenses non essentielles jusqu'à ce que la situation budgétaire s'améliore.

ii) À moyen terme, les autorités doivent s'attacher à accroître les recettes en rationalisant les opérations douanières et en améliorant l'administration fiscale. S'agissant des douanes²⁴, le Gouvernement doit **1)** appliquer la valeur transactionnelle à toutes les importations ; **2)** inclure les denrées alimentaires dans le mandat de la société de vérification des importations (BIVAC) ; **3)** suivre plus efficacement les marchandises en transit vers les pays voisins ; **4)** renforcer la collaboration entre l'administration douanière, la BIVAC et l'administration fiscale ; **5)** recouvrer les factures impayées ; et **6)** élaborer une stratégie plus efficace pour combattre la contrebande et la corruption. En matière de fiscalité intérieure²⁵, le Gouvernement doit s'efforcer **1)** de développer la base de données des contribuables ; **2)** d'appliquer la loi au moyen des audits ; et **3)** d'améliorer le recouvrement des arriérés. Les actions spécifiques sont présentées en détail dans les chapitres suivants.

iii) À long terme, les autorités doivent déployer des efforts pour élargir l'assiette fiscale et réduire la dépendance envers les taxes sur le commerce extérieur, en restructurant le régime fiscal à la lumière des contraintes imposées par l'intégration régionale, afin d'abaisser les taxes intérieures tout en élargissant la base d'imposition. Une possibilité consiste à réduire la TVA et l'impôt sur le bénéfice des sociétés tout en portant la surtaxe sur les importations (l'acompte sur l'impôt et sur les bénéfices—AIB) de 3 % à 5 %.

²³ Banque mondiale : « *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)* », Étude du Conseil, mars 2002.

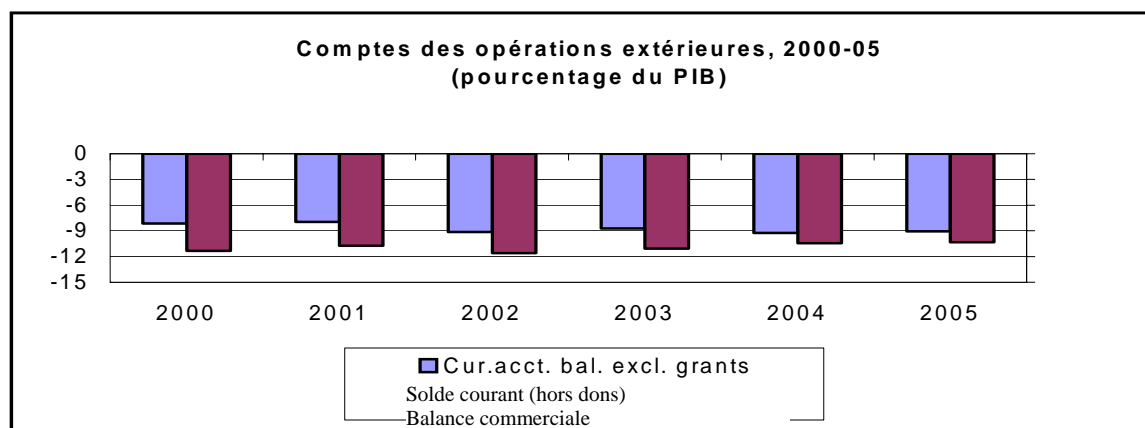
²⁴ Pour une analyse plus complète de l'administration douanière, voir le chapitre 8.

²⁵ Pour plus de détails sur la fiscalité intérieure, voir le chapitre 6.

2.3 Soldes extérieurs et dette

Au Bénin, le ratio des exportations officielles par rapport au PIB²⁶ est très faible pour un petit pays côtier, même si la prise en compte du commerce de réexportation et de transit changera probablement la situation, et ce, de façon spectaculaire (chapitres 3 et 4). Le coton domine encore les exportations officielles de marchandises du Bénin. Les services non facteurs occupent une place inhabituellement importante pour un pays comme le Bénin grâce principalement au port de Cotonou et à d'autres activités de transit. En 2003, les exportations de services s'élevaient à 220 millions de dollars, contre 185 millions de dollars pour les exportations de coton et de produits textiles. Suite à la forte hausse des cours internationaux du coton, les termes de l'échange se sont améliorés de 7 % en 2003 après une chute de 16 % en 2002. Les déficits de la balance commerciale et du compte courant sont encore élevés, mais largement conformes aux prévisions du programme appuyé par le FMI.

Figure 2.2. Bénin — Comptes des opérations extérieures (pourcentage du PIB), 2000-2005.



Source : Banque mondiale et FMI, novembre 2004.

L'économie béninoise est encore largement tributaire de l'aide extérieure (11,8 % du revenu national brut sur la période 1993-2002, comparativement à 5,3 % pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne).

Tendances du taux de change effectif réel. La parité fixe du franc CFA par rapport à l'euro est évidemment une source de stabilité, mais elle entraîne également une certaine vulnérabilité. Entre 2000 et 2003, le taux de change effectif réel s'est apprécié de 15 % environ grâce surtout à l'appréciation de l'euro vis-à-vis du dollar. Une analyse plus détaillée de ce phénomène figure au chapitre 5.

Dette. En mars 2003, le Bénin est devenu admissible à un allègement de dette dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Le ratio

²⁶ Le ratio des exportations de biens et services par rapport au PIB est estimé à 15 % environ, contre 32,66 % pour l'Afrique subsaharienne, d'après les données de la Banque mondiale (SIMA).

de la dette au PIB a chuté, passant de 50 % à la fin 2002 à 38 % à la fin 2003. Le Gouvernement est déterminé à appliquer une politique prudente en matière d'emprunt pour maintenir la viabilité de sa dette extérieure. À cet égard, il a créé un Comité national de la dette, présidé par le ministre des Finances et de l'Économie et devenu opérationnel en décembre 2003.

Commerce des services. Bien qu'invisible, l'exportation de services fournit d'importants bénéfices pour les activités économiques d'un pays. Ces bénéfices incluent: des devises, des emplois qualifiés, des coûts de service plus bas et donc une compétitivité internationale accrue, etc. Au Bénin, alors que le secteur des services représente 50 percent du PIB, les exportations de services (fret, assurance, tourisme, voyage, transport et autres services) n'atteignent que 230.7 million de dollar en 2004, représentant à peu près 71.5% des exportations totales de biens en 2004. Les exportations de coton (226.2 million de dollars en 2004) représentent deux fois les exportations du secteur touristique, lequel contribue pour la moitié des exportations de services. Des marges de progression importantes existent donc dans le domaine des exportations de services. Le potentiel de développement est notamment très élevé en matière de transport, tourisme, ICT et transit (le potentiel de développement du secteur touristique est analysé au chapitre 10).

2.4. L'intégration régionale et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)

Le Bénin est à la fois membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)²⁷. L'intégration régionale a progressé beaucoup plus au sein de l'UEMOA, qui regroupe les pays francophones de la région et la Guinée-Bissau, que dans le cadre de la CEDEAO ; en effet, les pays de l'UEMOA ont établi une union douanière, adopté une monnaie commune et harmonisé considérablement d'autres politiques. Toutefois, la crise qui sévit actuellement en Côte d'Ivoire met en évidence la fragilité la région, même si son impact direct sur le Bénin est assez négligeable compte tenu du faible niveau des échanges au sein de l'Union et du fait que le Bénin n'a pas de frontière commune avec la Côte d'Ivoire. Les relations économiques avec le Nigéria, qui est membre de la CEDEAO, influent également de manière décisive sur le Bénin, même si le commerce entre les deux pays est essentiellement informel (chapitre 4).

En tant que membre de l'UEMOA, le Bénin a pour monnaie le franc CFA, qui est rattaché à l'euro. Il n'a ni politique monétaire indépendante, ni le moyen de contrôler son taux de change nominal. La banque centrale régionale (Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest — BCEAO), définit la politique monétaire et maintient un niveau approprié de réserves de change pour soutenir la parité fixe du franc CFA. Les principaux

²⁷ La CEDEAO comprend tous les pays de l'UEMOA ainsi que le Nigéria, le Ghana, le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, de Libéria et la Sierra Leone.

taux d'intérêt de la BCEAO sont demeurés constants depuis juin 2000²⁸. Cette discipline monétaire intrinsèque a permis au Bénin de maintenir le taux d'inflation à un niveau faible, mais son taux de change réel est soumis à des fluctuations attribuables aux variations de l'euro contre les autres monnaies et aux différences des taux d'inflation entre les pays (chapitre 5).

Depuis 1994, les progrès vers l'intégration économique ont été impressionnants, surtout en ce qui concerne la mise en place du tarif extérieur commun en 2000, mais le processus semble avoir ralenti ces dernières années. Le commerce entre le Bénin et les pays membres de l'UEMOA et de la CEDEAO représente encore une faible proportion de l'ensemble de ses échanges (chapitre 3). Néanmoins, le Bénin demeure l'un des pays qui respectent le plus la réglementation de l'Union en matière de convergence et de croissance (tableau 2.3).

Tableau 2.3. Violations des critères de convergence de l'UEMOA

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tous les pays	55	58	55	50	47	49	43	47	46	41	40
Bénin	6	7	7	7	7	5	3	5	4	3	2
Burkina Faso	6	6	6	5	4	5	4	4	5	4	5
Côte d'Ivoire	7	7	8	6	6	6	7	7	6	6	6
Guinée-Bissau	6	7	7	8	6	8	7	8	9	9	9
Mali	8	7	6	5	4	4	3	4	5	4	5
Niger	7	8	8	7	7	8	8	8	6	6	5
Sénégal	7	7	6	5	6	5	3	3	2	1	2
Togo	8	9	7	7	7	8	8	8	9	8	6

Le tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA, qui comporte quatre taux (0 %, 5 %, 15 % et 20 %) a été établi en 2000. Bien que le commerce à l'intérieur de l'UEMOA soit en hausse, il demeure relativement modeste à cause des obstacles non tarifaires *de facto* et des coûts de transport élevés (chapitres 3 et 8). Les efforts d'approfondissement de l'intégration se poursuivent également en matière de fiscalité, de droit des affaires et d'autres politiques.

2.5. Climat d'investissement et privatisations

Depuis 1990, le Bénin a opté pour une économie de marché. La nouvelle constitution protège les droits de propriété et la liberté d'établissement sans égard à la nationalité. Néanmoins, le climat des affaires est à maints égards préjudiciable à l'investissement. Les systèmes juridiques et judiciaires ne fonctionnent pas efficacement, en ce qui concerne non seulement la propriété foncière, mais aussi la probité et les

²⁸ Un taux de réescompte de 6,5 %, un taux spécial des avances au Trésor de 4,95 %, un taux des pensions de 6 %, un taux mensuel moyen du marché monétaire de 4,95 %, un taux interbancaire situé entre 3,50 et 8,25 %.

qualifications des juges. Malgré la création d'un guichet unique, les procédures et les règles d'investissement sont complexes et prennent beaucoup de temps (voir le chapitre 6 pour plus de détails et le tableau 6.2 pour les indicateurs comparatifs du climat des affaires).

Les indicateurs du climat des affaires pour le Bénin correspondent globalement à ceux des autres pays d'Afrique subsaharienne. Par exemple, la cote *Standard and Poor's* (S&P) du Bénin est un B+, mais son indice de respect des droits des créanciers est de 1, zéro étant la valeur minimum et 4 la valeur maximum (tableau 2.4). Son niveau de risque-investisseur en matière de crédit est élevé, comparativement à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (tableau 2.4). Des indices similaires (sur l'efficacité des pouvoirs publics, la qualité réglementaire et l'État de droit) semblent donner une image moins attrayante du Bénin²⁹.

Un ambitieux programme de privatisations a été lancé au début des années 90 ; certaines sociétés industrielles ont été vendues, avec un impact positif tant sur l'économie que sur le budget de l'État. La privatisation de certains secteurs importants, et notamment des services publics (télécommunications, électricité, port et aéroport) et de la société cotonnière d'État, la SONAPRA, a pris du retard, encore que celle de la SONAPRA progresse de nouveau. Même dans les cas où la privatisation a eu lieu, les obstacles à l'entrée persistent souvent, comme dans le cas de la distribution des produits pétroliers, dont la cession a été critiquée pour son manque de transparence, et le Gouvernement a tardé à autoriser l'entrée de nouveaux acteurs, la SONOCOP demeurant le distributeur dominant.

Tableau 2.4. Bénin — Indices du climat des affaires, 2004.

	Bénin	Sénégal	ASS	Pays à faible revenu
Indice des droits des créanciers (0 : faible; 4 : fort)	1	1	2	2
Risque-investisseur relatif au crédit (0 : maximum ; 100 : minimum)	20,2	29,2	17,5	17,9
Risque-pays, euromonnaie (0:highest; 100:lowest)	30,9	39,6	28,7	30,1
Cote S&P	B+	B+
Cote Coface	B	B

Source : *Rapport sur le développement dans le monde, novembre 2004.*

D'après le tableau 2-4, il apparaît que le risque-investisseur en matière de crédit du Bénin est relativement élevé par rapport à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (tableau 2.4). Des indices similaires (sur l'efficacité des pouvoirs publics, la qualité réglementaire et l'État de droit) semblent donner une image moins attrayante du Bénin³⁰.

²⁹ Le chapitre 6 comporte une analyse plus complète des recommandations.

³⁰ Le chapitre 6 comporte une analyse plus complète des recommandations.

2.6. Profil de la pauvreté et indicateurs du développement humain

La forte croissance enregistrée par le Bénin depuis 1990 a eu un impact limité sur la pauvreté. Avec un score de 0,421 à l'indice du développement humain (IDH) en 2002, le Bénin s'est classé au 161^e rang sur 177 pays, résultat inférieur à la moyenne en Afrique subsaharienne. Le tableau 2.5 montre que le Bénin a progressé par rapport au reste de l'Afrique subsaharienne sur les plans du revenu par habitant, de l'alphabétisation et, dans une moindre mesure, de l'espérance de vie ; toutefois, il accuse du retard dans le premier de ces deux domaines.

Tableau 2.5 : Quelques indicateurs sociaux de base, Bénin et ASS, 1990 et 2002

	1990		2002	
	Bénin	ASS	Bénin	ASS
PIB par habitant, PPA (\$ constants de 1995)	753	1629	950	1593
Espérance de vie à la naissance, femmes (années)	54	52	55	47
Espérance de vie à la naissance, hommes (années)	50	48	51	45
Taux d'alphabétisation, femmes adultes (%)	15	40	26	58
Taux d'alphabétisation, hommes adultes (%)	38	59	55	71

Si l'on en juge par le seuil de pauvreté basé sur un récent sondage réalisé avec le questionnaire des principaux indicateurs de bien-être, on constate que 39 % de la population est pauvre et 22 % extrêmement pauvre. La pauvreté est particulièrement élevée dans les zones rurales (47 % en 2002), contre 29 % dans les zones urbaines. En raison de la stagnation ou de la baisse des prix en termes réels pour la plupart des produits agricoles, les revenus de la population rurale ont été maintenus à un niveau bas. En conséquence, les progrès vers la réalisation des ODM dans les secteurs sociaux ont été lents, malgré quelques zones de lumière.

Au cours de la dernière décennie, l'on a constaté des améliorations tangibles dans le domaine de la santé, notamment une hausse de la couverture vaccinale chez les enfants, qui est passée de 17 % en 1985 à 73 % en 2001. Actuellement, 80 % de la population vivent dans un rayon de 5 km d'un centre de santé. Cependant, beaucoup reste à faire. Le Bénin a encore des taux élevés de malnutrition ; en effet, près du tiers des enfants âgés de moins de 5 ans sont rachitiques, et 11 % sont gravement rachitiques. Un enfant sur quatre souffre de déficit pondéral. La mortalité infantile a chuté de 170 pour 1000 en début 1996 à 146 pour 1000 en 2002, mais l'on est encore très loin de l'ODM de 60 pour 1000 en 2015. Le taux national de mortalité maternelle demeure élevé ; il a légèrement baissé, de 498 en 1996 à 474 en 2002 ; cependant, il est peu probable que le Bénin atteigne l'ODM de 137 pour 100 000. Le paludisme est la principale cause de morbidité et de mortalité chez les enfants.

Par ailleurs, des progrès encourageants ont été constatés dans le secteur de l'éducation. Le ratio de scolarisation brute dans l'enseignement primaire a grimpé de 67 % en 1995 à 80 % en 2000/2002. La proportion des filles dans la scolarisation totale est passée de 39,2 % en 1999 à 41,7 % en 2002, tandis que le taux d'achèvement des études primaires est passé de 40 % à 46 % pendant la même période.

Les disparités entre hommes et femmes persistent en ce qui concerne la participation à la main-d'oeuvre, les revenus, la scolarisation et l'alphabétisation, la santé et l'incidence du VIH/sida, ainsi que la capacité de contrôler une vaste gamme d'actifs humains, économiques et sociaux. L'accès à des installations hygiéniques améliorées demeure extrêmement faible.

2.7. Problèmes prioritaires liés à la politique macroéconomique

Le Bénin a pu assurer à la fois la stabilité macroéconomique et une croissance relativement vigoureuse depuis qu'il a opté pour l'économie de marché. Des réformes structurelles importantes ont été lancées.

En dépit des progrès et de la détermination évoqués plus haut, le Bénin fait encore face à d'énormes défis structurels préjudiciables à une croissance soutenue et à la réduction de la pauvreté. La prestation des services de base (eau, électricité, santé et éducation de base) est déficiente et la corruption généralisée. La restructuration de la société des eaux et de l'électricité (SBEE) et de l'Office des postes et télécommunications (OPT) a été retardée ou reportée. Les longs retards au port de Cotonou, « poumon du pays », demeurent endémiques, et des lacunes persistent dans le système judiciaire ; les PME n'ont pas accès au crédit, et les coûts de transport élevés entravent l'investissement étranger et intérieur. Le Bénin a beaucoup progressé, mais beaucoup reste à faire.

Le Bénin bénéficie de la stabilité monétaire inhérente au franc CFA et des efforts d'harmonisation des politiques au sein de l'UEMOA. Bien que la parité fixe entre le franc CFA et l'euro soit source de stabilité, elle comporte également une certaine vulnérabilité à laquelle il faut remédier, comme en témoigne la forte appréciation récente de l'euro. Toutefois, dans le domaine des finances publiques, la détérioration récente du déficit budgétaire met en évidence la vulnérabilité de l'économie et des recettes publiques au commerce avec le Nigéria et à l'évolution de la filière coton.

À court terme, le Gouvernement doit continuer à appliquer vigoureusement les mesures axées sur le suivi des dépenses et à contenir les dépenses non essentielles jusqu'à ce que la situation budgétaire s'améliore. Au fil du temps, les autorités doivent s'attacher à accroître les recettes en rationalisant les opérations douanières et en améliorant l'administration fiscale. À long terme, elles doivent consentir des efforts pour élargir la base d'imposition en s'appuyant sur une étude du système fiscal.

CHAPITRE 3³¹

POLITIQUES COMMERCIALES ET COURANTS D'ÉCHANGES

Depuis la Conférence nationale qui a marqué le passage d'une économie planifiée à une économie de marché, le Bénin a fait des progrès remarquables vers son intégration à l'économie mondiale, grâce à son adhésion à l'OMC et à deux autres organisations commerciales, à savoir l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le secteur commercial du Bénin est caractérisé par une dichotomie entre une volonté d'intégration multilatérale et régionale d'une part, et le développement des échanges informels d'autre part, en particulier avec le Nigéria. Le présent chapitre décrit l'orientation générale des politiques et des courants d'échanges du Bénin, tandis que le chapitre suivant s'intéresse aux questions relatives à l'accès aux marchés régionaux et mondiaux. La section 3.1 décrit les politiques, en commençant par la formulation de la politique commerciale, avant de passer aux mesures qui influencent les importations et les exportations. En ce qui concerne les importations, l'accent est mis sur l'ampleur des restrictions statutaires et réelles (barrières tarifaires et non tarifaires). S'agissant des exportations, la question fondamentale porte sur l'efficacité des mécanismes de promotion des exportations. La section 3.2 pour sa part présente les statistiques officielles sur les flux commerciaux du Bénin, par produit et par pays partenaire.

3.1. Politiques commerciales³²

3.1.1 Formulation des politiques commerciales

Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Promotion de l'Emploi (MICPE) a pour rôle essentiel la mise en œuvre et la gestion des politiques commerciales. Les lois doivent être adoptées par le Parlement après leur approbation par le ministère. Les ministères des Finances (la Direction des Douanes et des Impôts indirects en particulier), de la Planification et de l'Agriculture sont également impliqués à divers niveaux de la formulation des politiques commerciales et des investissements. Le ministère reçoit les contributions du secteur privé par le biais de la Chambre de Commerce et d'autres regroupements. Les lois sur le commerce sont publiées au *Journal officiel*, et les informations y relatives sont de plus en plus diffusées sur Internet.

Les politiques commerciales du Bénin sont formulées dans le cadre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté afin que le secteur privé devienne progressivement le moteur de la croissance. L'appartenance du Bénin à l'UEMOA est un facteur déterminant dans la formulation de ses politiques commerciales à travers l'union douanière, tel que le démontrera le chapitre suivant. Le Bénin est également membre du système commercial multilatéral du fait de son adhésion à l'OMC. Récemment, le Bénin et d'autres

³¹ Le présent chapitre s'inspire d'un rapport préparé par Anne-Marie Gourjeon et Toussaint Houeninvo.

³² Pour plus de détails sur les politiques commerciales du Bénin, voir la Revue des politiques commerciales du Bénin, juin 2004.

pays de l'Afrique de l'Ouest producteurs de coton ont joué un actif dans les négociations menées dans le cadre de l'OMC pour accroître l'accès du coton africain aux marchés internationaux (voir chapitre suivant). Les informations que le Bénin transmet de temps à autre à l'OMC sur ses lois et tarifs commerciaux ainsi que sur les flux commerciaux parviennent souvent en retard ou sont incomplètes.

3.1.2 Mesures affectant les importations

Le Bénin a aboli pratiquement toutes les restrictions quantitatives sur les importations pour ne compter que sur les recettes douanières comme principal instrument de la politique commerciale. Les taxes sur le commerce représentent plus de la moitié des recettes fiscales et près de 50 % de toutes les recettes publiques, tel que l'indique le chapitre 2. Les tarifs nominaux du Bénin sont fixés en grande partie par l'UEMOA, bien que les consolidations tarifaires en vigueur à l'OMC demeurent ceux déclarés par les autorités béninoises.

Barrières tarifaires

i) Droits de douane (DD). Conformément au tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA, les tarifs nationaux ont cessé d'être appliqués en 2000 et les tarifs externes ont été harmonisés en un corpus ne comprenant que quatre taux possibles :

Catégorie I : 0 % : Produits sociaux et culturels (médicaments, matériel didactique).

Catégorie II : 5 % : Matières premières et biens d'équipement.

Catégorie III : 10 % : Intrants et produits semi-finis.

Catégorie IV : 20 % : Biens de consommation finale.

La différence entre les catégories II et III est essentiellement basée sur le degré de transformation des intrants et leur importance, des taux différents s'appliquant à différents produits au sein de la même catégorie de produits conformément à ces critères. Cette distinction ouvre la voie à d'interminables débats et conflits en vue de la reclassification des produits d'une catégorie à une autre. L'on devrait envisager la fusion des catégories II et III au niveau régional dans le cadre de la politique commerciale de l'UEMOA, afin de passer progressivement vers une plus grande harmonisation des taux et des catégories de produits. Une telle démarche contribuera sensiblement à harmoniser effectivement la protection et à moderniser l'administration douanière.

Tableau 3.1
Taux des tarifs nominaux statutaires dans les pays de l'UEMOA avant et après le
tarif extérieur commun*

	Après le TEC	Avant le TEC						
		Bénin	Burkina Faso	Côte D'Ivoire	Mali	Niger	Sénégal	Togo
Biens d'équipement	7,8	8,7	18,3	15,1	11,6	17,6	20,6	11,8
Produits semi-finis	10,5	10,8	32,1	19,5	20,8	21,8	27,0	16,3
Biens de consommation	18,1	13,4	34,8	29,6	31,0	32,1	40,9	19,1
Total	12,2	11,4	31,1	21,6	19,5	22,3	29,0	17,2

*Moyennes simples

Source : CERDI (1998).

Le TEC a effectivement relevé la moyenne des taux nominaux relativement bas, surtout pour ce qui est des produits finis, afin de promouvoir les réexportations vers le Nigéria³³. Avant l'entrée en vigueur du TEC, les tarifs appliqués par le Bénin sur les biens de consommation étaient d'environ 13,4 % en moyenne, bien en deçà des plus de 30 % en vigueur dans la majorité des pays de l'Union, mais plus ou moins proche du Togo où ce taux est de 19 %. L'entrée en vigueur du TEC a permis aux tarifs nominaux moyens du Bénin d'enregistrer une légère hausse, de 11,4 à 12,2 %, tandis que les tarifs moyens de tous les autres pays de l'UEMOA connaissaient une baisse sensible.

En plus du TEC, tous les produits importés de pays non-membres de l'UEMOA sont soumis à une redevance statistique (RS) et à un prélèvement compensatoire de solidarité (PCS) d'un taux global de 1 %, ainsi qu'à un prélèvement communautaire de 0,5 %. Il existe également des taxes portuaires et frais de service divers présentés au chapitre 8 (0,18 % pour le Conseil national des chargeurs, 0,25 % pour la Chambre de commerce, 0,7 % pour la BIVAC, entreprise chargée des inspections avant expédition). Bien que l'UEMOA ait instauré deux taxes temporaires (la taxe dégressive de protection - TDP et la taxe conjoncturelle à l'importation - TCI) afin de faciliter la transition née de l'entrée en vigueur du TEC, le Bénin a opté de n'en adopter aucune.

Lorsqu'on inclut la RS et le PCS, les tarifs réellement appliqués connaissent une certaine hausse et sont légèrement plus élevés que ceux en vigueur avant l'adoption du TEC (tableau 3.2), nonobstant les frais officiels indiqués ci-dessus et les dessous de table (environ 130 000 FCFA) nécessaires pour accélérer la manutention des conteneurs à l'intérieur du port.

³³ Hinkle et al (2003) ont constaté qu'en 1996, le Bénin appliquait les tarifs moyens de loin les plus bas des 13 pays africains visés. Voir également « Direction des statistiques » (2002).

Tableau 3.2 : Taux consolidés et taux réels au Bénin

	Taux consolidé	Taux réel			
		1997		2003	
		Nominal	Réel	Nominal	Réel
Tous produits	29,5	12,7	13,7	12,1	14,6
Agriculture	60,1	12,1	13,1	15,2	17,7
Secteur non agricole	14,6	12,8	13,8	11,6	14,1

Source : OMC (2004).

Le tableau 3.2 révèle également que les taux consolidés sont élevés pour l'agriculture tout en restant proches des taux consolidés pratiqués dans le secteur non agricole. Pour quelques industries, les taux réels sont supérieurs aux taux consolidés. L'un des effets marquants du TEC est qu'il a modifié à la fois la structure des taux nominaux et des taux réels, en les augmentant pour les produits finis et en les réduisant pour les matières premières et les produits semi-finis. Les taux des produits finis se sont nettement accrus pour les produits alimentaires, les textiles et les vêtements, les produits ligneux ainsi que la papeterie.³⁴ La répartition des taux réels a également connu une modification, avec un accroissement du nombre de produits variant entre 5 et 20 % par rapport à 1997, quand la plupart des produits se situaient entre 10 et 15 %. Les écarts entre les taux réels pratiqués au Bénin étaient relativement réduits en 2003, variant entre 1,5 et 22,5 %.³⁵

Le tableau 3.3 révèle une légère augmentation des taux réels entre 1997 et 2004.

Tableau 3.3: Taux des tarifs nominaux et réels au Bénin

	Taux effectif			
	1997		2004 (Mai)	
	Nominal	Réel	Nominal	Réel ³⁶

³⁴ Pour plus de détails, voir OMC RPC (2004).

³⁵ Hinkle, Herrou-Aragon et Kubuta (2003) concluent également que les tarifs étaient plus bas et moins variés au Bénin en 1996 par rapport à d'autres pays africains.

³⁶ Ce ne sont que de simples moyennes comportant la RS et la CD. En mai 2004, les moyennes appliquées étaient de 8,6 pour les biens d'équipement, 14,5 pour les produits semi-finis, 16 pour les biens de consommation et 14 pour l'ensemble.

Biens d'équipement	8,3	8,7	7,8	9,2
Produits semi-finis	10,1	10,8	1,5	11,5
Biens de consommation	12,8	13,4	18,1	19,1
Total	12,7	11,4	12,2	13,1

Source : CERDI (Université de Clermont-Ferrand) et Direction des Douanes, Bénin (2004).

Il ressort de nos divers entretiens que le Togo a toujours fait une concurrence déloyale au Bénin en pratiquant des taux inférieurs à ceux fixes par l'UEMOA afin d'accroître le transit via Lomé des marchandises destinées aux pays enclavés et au Nigéria. Cependant, comme il sera démontré au chapitre 4, l'administration douanière du Bénin semble procéder aux ajustements de la valeur en douane de manière extrêmement discrétionnaire et peu transparente. Il apparaît dès lors que certains pays de l'UEMOA, notamment le Bénin et le Togo, se font concurrence sur les marchés de réexportation en réduisant les barrières douanières à travers des ajustements de la valeur en douane en violation des conventions de l'OMC et des accords régionaux. Il est nécessaire pour les autorités togolaises et l'UEMOA d'évaluer et de discuter du degré d'application du tarif extérieur commun.

ii) Autres taxes prélevées sur les importations. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), introduite en 1991 et harmonisée parmi les pays membres de l'UEMOA (voir chapitre 6), s'applique aux biens importés à un taux fixe de 18 % pour la plupart des produits, avec certaines exonérations. Il existe également des droits d'accise spéciaux sur un certain nombre de produits tels que les cigarettes (15 %), l'alcool et les boissons gazeuses (20 %), les autres boissons (10 %) et quelques autres produits à des taux plus réduits.

De plus, conformément à un règlement de l'UEMOA adopté en 2001, tous les produits importés sont soumis au paiement préalable d'un impôt sur les bénéfices (acompte sur l'impôt sur les bénéfices – AIB), qui en principe est remboursable une fois que l'entreprise justifie du paiement de l'impôt sur les bénéfices. L'objectif visé est de s'assurer que le secteur informel paie ne serait-ce qu'un impôt modique. Dans la pratique cependant, la procédure de dégrèvement est très longue, ce qui amène souvent certaines entreprises à se retrouver en situation largement créditrice. L'AIB vient d'être ramené de 5 à 3 % pour résoudre en partie ce problème.

Le Code des investissements (dont il sera question au chapitre 6) prévoit des exonérations statutaires sur les droits d'entrée pour des activités bien définies en vue de promouvoir les investissements. Les intrants agricoles, en particulier ceux qui entrent dans la production du coton, sont également exonérés de tout droit de douane. Cette exonération en faveur des intrants a été instituée en 1998 pour soutenir le secteur agricole ; mais elle est contraire au TEC. De plus, elle est discriminatoire en ce que seuls les intrants pour le coton sont exonérés à 100 %.

iii) Détermination de la valeur douanière. Le Bénin applique la Convention de l'OMC sur la détermination de la valeur douanière depuis le 1^{er} janvier 2003, en tenant

compte de la valeur transactionnelle, plutôt que de la valeur de référence, à l'exception des voitures d'occasion. Cependant, certains pensent que les fonctionnaires des douanes déterminent généralement la valeur de manière arbitraire, en particulier celle des marchandises à destination du Nigéria, comme nous le verrons au chapitre 4. Cette pratique va à l'encontre de la Convention de l'OMC sur la détermination de la valeur douanière et devrait absolument être éradiquée.

3.1.3 Mesures affectant les exportations

Taxes à l'exportation. Une taxe de voirie de 0,85 % est prélevée sur toutes les exportations. Le transit et les réexportations, ainsi que quelques autres produits (pétrole brut, métaux précieux, fèves de cacao) sont en plus imposés à 5 % au titre de la taxe statistique, et à 4 % de l'ensemble des autres taxes au titre du timbre douanier. En plus, les réexportations sont frappées d'une taxe supplémentaire de 8 %. Le transit et les réexportations sont analysés plus en détail dans le chapitre suivant.

Interdictions et restrictions sur les importations. Il est interdit d'exporter certains produits de base par souci de protéger les ressources naturelles ou les utilisateurs locaux des produits du terroir. Il s'agit notamment du coton graine, du bois de teck, et du charbon de bois. Certains produits sont soumis à des restrictions, mais ils continuent pourtant à être exportés librement.

Promotion des exportations. Le Bénin ne subventionne pas véritablement les exportations. Cependant, des dégrèvements sont prévus. Théoriquement, les exportations sont exemptées de la taxe sur la valeur ajoutée, et les entreprises peuvent prétendre à des dégrèvements de TVA en ce qui concerne les intrants pour la fabrication des produits destinés à l'exportation. Dans la pratique cependant, il faut souvent attendre pendant très longtemps ces dégrèvements qui, très souvent, ne sont pas finalement accordés. Les pouvoirs publics expliquent le non-remboursement des sommes dues par le fait que la plupart sont fictives. Manifestement, le Gouvernement semble incapable de faire la différence entre les créances pures et celles qui sont fictives, ce qui pénalise les vrais opérateurs économiques.

Le Code des investissements qui régit la promotion des investissements (chapitre 6), prévoit des drawbacks pour les intrants et les emballages utilisés dans la production des biens destinés à l'exportation. Diverses autres mesures existent pour atténuer les effets anti-exportations des taxes à l'importation, y compris les entrepôts sous douane et les marchandises admises en franchise temporaire. Cependant, les faits démontrent qu'il existe actuellement au Bénin peu d'entreprises capables d'exploiter de telles mesures, d'où leur caractère hautement hypothétique³⁷.

Dans le but de pallier l'absence quasi totale des exportations de produits manufactures, le Bénin a décidé de créer une Zone franche industrielle (ZFI) depuis 1999 et trois points francs au sein desquels les entreprises qui exporteront au moins 65 % de leur

³⁷ Hinkle et al (2003) ont également constaté que les mécanismes de dégrèvement de TVA et les drawbacks sur les droits ne fonctionnaient déjà pas bien en 1996, ce qui fait que ce problème n'est pas nouveau.

production seraient exonérées de la majorité des taxes et pourraient prétendre à d'autres avantages. Les entreprises admises à l'intérieur de ces espaces seraient également appelées, dans la mesure du possible, à utiliser prioritairement la main-d'œuvre béninoise et les matières premières locales. Seulement, ce n'est qu'en octobre 2003 que ces règles ont été approuvées et le projet de loi se trouvait encore au parlement pour examen au moment de l'élaboration du DTIS. En septembre 2003, la première ZFI a été géographiquement délimitée à l'Est de Cotonou, à côté de la frontière avec le Niger. Le MICPE a enregistré 34 demandes d'admission au sein de la ZFI, mais l'espace disponible est inférieur à la surface sollicitée.

Les pouvoirs publics devraient faire preuve de prudence dans la mise sur pied des ZFI. En cas de succès, ces ZFI peuvent donner une impulsion salutaire aux exportations de produits manufacturés. Mais un échec éventuel entraînerait des pertes de recettes, des fraudes et la corruption ; par ailleurs, la gestion de ces espaces est complexe. Pour le plein succès des ZFI, il est nécessaire de se pencher sur les causes fondamentales de l'échec des mécanismes de promotion des exportations en vigueur. Les zones franches industrielles ont connu du succès dans certains pays tels que Maurice, mais elles ont totalement échoué dans d'autres comme le Sénégal. Dans ces zones comme ailleurs, la qualité de la gestion paraît déterminante. Afin de maximiser les effets bénéfiques d'une zone franche industrielle, les autorités doivent s'assurer que les entreprises retenues remplissent les critères d'éligibilité en ce qui concerne les exportations, et que la gestion de ces zones est autonome (au besoin, ne pas la confier à des fonctionnaires), honnête et efficace.

3.2 Statistiques officielles des flux des échanges

Bien plus que pour nombre d'autres pays africains, les statistiques commerciales du Bénin ne sont que des indicateurs partiels des flux commerciaux. Officiellement, le commerce des marchandises est dominé par le coton. Un important volume des échanges informels, surtout avec le Nigéria, joue un rôle prépondérant dans les activités commerciales du Bénin. Selon le FMI, le trafic informel avec le Nigéria représente environ 6 % du PIB, soit près de 1/3 des recettes douanières.

3.2.1 Les exportations

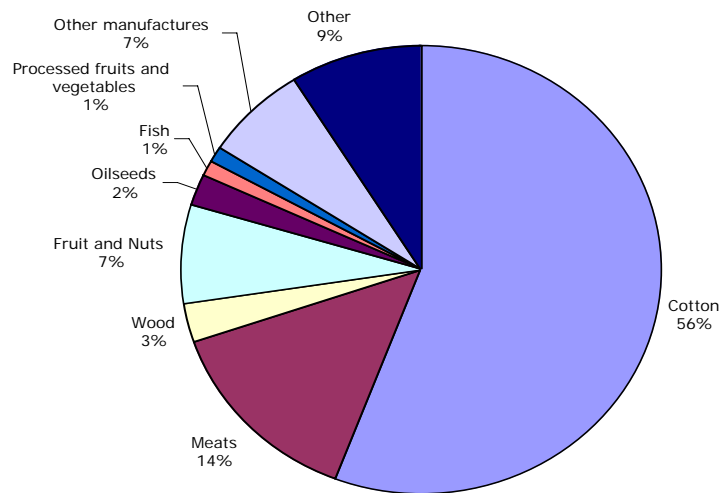
La présente section porte essentiellement sur les exportations de marchandises. Il convient cependant de relever que les exportations de services sont aussi importantes que les premières et avoisinent celles du coton. Le tourisme et les services commerciaux sont les catégories les plus exportées, malgré l'insuffisance des informations à ce sujet. Le secteur du tourisme sera analysé au chapitre 10 et les services de promotion des échanges feront l'objet du chapitre 8.

Structure des produits. Le coton domine les exportations béninoises dont les statistiques sont disponibles. Au cours des dernières années, la part du coton dans le volume total des exportations du Bénin s'est située entre 60 et 90 %, ce pourcentage étant tributaire des prix et de la productivité (figure 3.1). Cette part a chuté à environ 55 % en 2002 du fait du niveau très bas des cours sur le marché. L'on cite l'accroissement de la

production mondiale et les subventions substantielles accordées aux planteurs de coton des pays industrialisés tels que les États-Unis comme cause de la chute des prix de cette culture comme nous allons le démontrer aux chapitres 9 et 11.

Parmi les autres principaux produits exportés l'on peut citer : les fruits et noix tropicaux (noix de cajou, ananas et manioc), les produits carnés et les oléagineux (figure 3.1). Les exportations de fruits, de noix et de légumes ont vu leurs parts augmenter au cours des dernières années et étaient majoritairement constituées de noix de cajou exportées vers l'Inde. Les quantités des produits finis sont très faibles (8 % de l'ensemble des exportations).

Figure 3.1 Structure des produits exportés par le Bénin en 2002



Source : ONU COMTRADE, octobre 2004.

Tableau 3.4 Structure des produits exportés par le Bénin en 1995, 2000, 2001 et 2002.

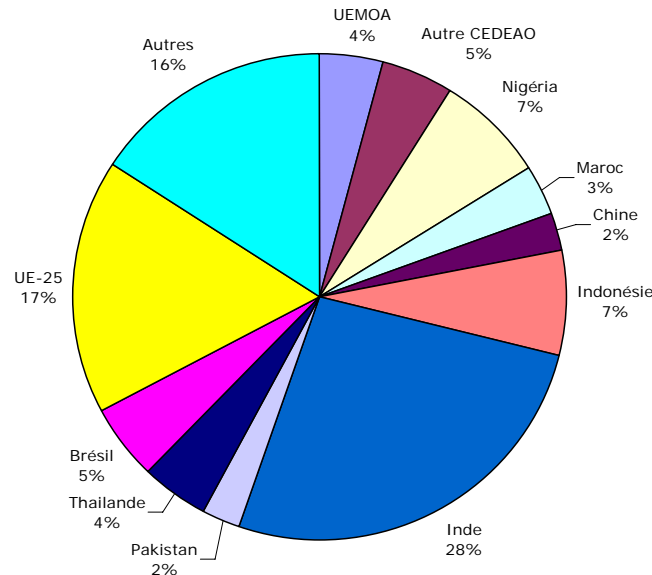
Structure des produits exportés par le Bénin en 1995, 2000, 2001, 2002 (en milliers de dollars EU et en pourcentage)								
Destination	Valeur annuelle des exportations (USD milliers)				Part du total exporté (%)			
	1995	2000	2001	2002	1995	2000	2001	2002
Brésil	32.214,39	16.808,84	10.424,45	914,56	19,02	8,92	5,73	0,38
Chine	3.829,27	428,17	441,39	16.360,68	2,26	0,23	0,24	6,76
UE-25	48.655,51	34.193,14	33.037,66	36.029,59	28,73	18,15	18,17	14,89
Ghana	98,60	4.918,48	10.717,90	13.551,71	0,06	2,61	5,89	5,60
Indonésie	7.083,53	9.447,16	10.190,82	24.098,93	4,18	5,01	5,60	9,96
Inde	9.972,53	59.798,01	55.739,00	42.495,43	5,89	31,74	30,65	17,57
Maroc	15.775,28	7.057,58	4.383,01	9.003,40	9,32	3,75	2,41	3,72
Nigéria	3.452,38	2.762,77	9.668,23	36.009,26	2,04	1,47	5,32	14,89
Pakistan	587,39	1.500,01	1.320,51	12.782,92	0,35	0,80	0,73	5,28
Thaïlande	7.964,05	7.218,46	7.866,52	12.594,92	4,70	3,83	4,33	5,21
Total	129.632,92	144.132,61	143.789,49	203.841,40	76,55	76,50	79,08	84,26
Monde	169.349,02	188.413,60	181.837,65	241.906,56	100,00	100,00	100,00	100,00
Produit/ Denrée	Valeur annuelle des exportations, \$000				Part du total exporté (%)			
	SITC 1 chiffre	2000	2001	2002	1995	2000	2001	2002
Aliments et animaux sur pattes	22,448.08	28,065.02	63,079.34	6,56	15,43	11,91	26,08	
Boissons et tabacs	2,985.40	3,248.52	5,342.21	1,64	1,79	1,58	2,21	
Produits bruts non comestibles	142,807.98	129,003.30	140,383.57	80,68	70,94	75,79	58,03	
Carburants et lubrifiants	0.00	19.44	562.06	5,41	0,01	0,00	0,23	
Huiles animales et végétales	926.63	615.00	1,837.43	0,02	0,34	0,49	0,76	
Produits chimiques	1,366.00	1,389.24	2,020.99	0,17	0,76	0,73	0,84	
Produits manufactures	8,621.13	6,701.45	12,137.82	4,11	3,69	4,58	5,02	
Machines et transport	2,463.05	1,816.74	2,060.59	0,71	1,00	1,31	0,85	
Diverses manutentions	961.62	793.25	1,190.92	0,56	0,44	0,51	0,49	
Autres produits et transport	5,833.70	10,185.70	13,291.65	0,14	5,60	3,10	5,49	
Total	188,413.60	181,837.65	241,906.56	100,00	100,00	100,00	100,00	

Source : base de données COMTRADE de l'ONU, août 2004

Destination des produits. Les exportations officielles sont pour la plupart destinées aux pays en développement non africains producteurs de textiles, l'Inde en particulier, qui ont absorbé un peu plus de 50 % des exportations béninoises entre 2000 et 2002. Au cours de cette période, l'Inde est devenue le plus grand client du Bénin avec 30 % des exportations en 2001, tandis que d'autres pays asiatiques jouaient également un rôle important, notamment l'Indonésie, la Chine, la Thaïlande et le Pakistan (figure 3.2). L'UEMOA compte pour très peu dans les exportations béninoises : seulement 4 % entre 2000 et 2002. L'ensemble des pays de la CEDEAO recevait environ 16 % des exportations officielles du

Bénin entre 2000 et 2002, le Nigéria a lui seul s’octroyant la plus grande part des pays de la CEDEAO non-membres de l’UEMOA, soit 7 %.

Figure 3.2
Parts des exportations officielles de produits par destination entre 2000 et 2002
(% des exportations totales)



Source : Banque des données ONU COMTRADE

Les performances du Bénin en matière d’exportations dépendent du prix du coton, son principal produit d’exportation, sur les marchés internationaux (voir chapitre 9). Une rapide analyse du Tableau 3.4 montre une réduction de la part des exportations de matières premières (coton) dans le total des exportations de 80.68% en 1995 à 58.03% en 2002. Cette baisse a été compensée par une forte augmentation des exportations de produits alimentaires et d’élevage, de 6.56% en 1995 à 26.08% en 2002. Les données ne montrent aucune tendance discernable indiquant que le Bénin a augmenté sa part de marché dans aucun produit ni qu’il pénètre des segments d’exportation dynamiques³⁸. Les principaux pays importateurs sont l’Union européenne, l’Inde et le Nigéria. Les exportations officielles vers le Nigéria représentaient environ 7 % de l’ensemble des exportations entre 2000 et 2002 (tableau 3.3/figure 3.2), mais ces chiffres ne tiennent pas compte des réexportations officielles et clandestines (voir chapitre 4).

³⁸ Une analyse plus détaillée pourrait être faite ici en utilisant le ProductMap, TradeMap, ou Market Access Map du Centre International du Commerce, mais l’extrême concentration des exportations du Bénin autour du coton autorise une analyse plus simple.

Ouverture commerciale. En tant qu'exemple inhabituel du commerce informel et de la contrebande en plein essor, le Bénin présente un rapport exportations/PIB assez bas pour un si petit pays avec une ouverture nettement moins large que celle des pays comme le Sénégal, le Ghana et le Togo (figure 3.3). L'indice d'intégration commerciale (mesuré comme étant le rapport exportations/PIB) s'est progressivement accru au fil des ans (1970-1985), mais demeure nettement en deçà de la moyenne subsaharienne (voir tableau 3.4). Ces faibles rapports sont en inadéquation avec le statut officiel du Bénin reconnu comme plaque tournante commerciale de la région.

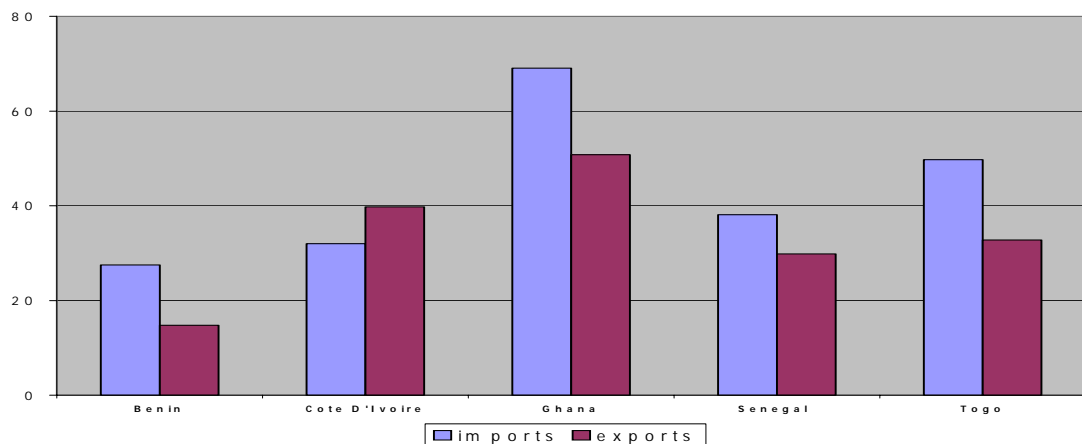
Tableau 3.5. Bénin : Indice d'intégration commerciale
Exportations de biens et services/PIB (%), moyenne de la période

	1960-70	1970-75	1976-80	1980-1986	1986-93	1994-00	2000-02
Bénin	7,39	15,31	15,81	17,9	14,72	17,23	14,74
Afrique subsaharienne	22,76	24,55	29,18	26,45	26,63	29,04	32,66

Source: Banque de données de la Banque mondiale, SIMA, 2004.

Comme dans la plupart des autres pays africains, la structure du commerce extérieur béninois est déficitaire, les exportations de biens ne représentant à peine qu'un tiers des importations de biens. Le déficit de la balance commerciale est financé par les transferts, les emprunts officiels et quelques apports de capitaux privés.

Figure 3.3 :
Exportations et importations des biens et services en pourcentage du PIB, 2002



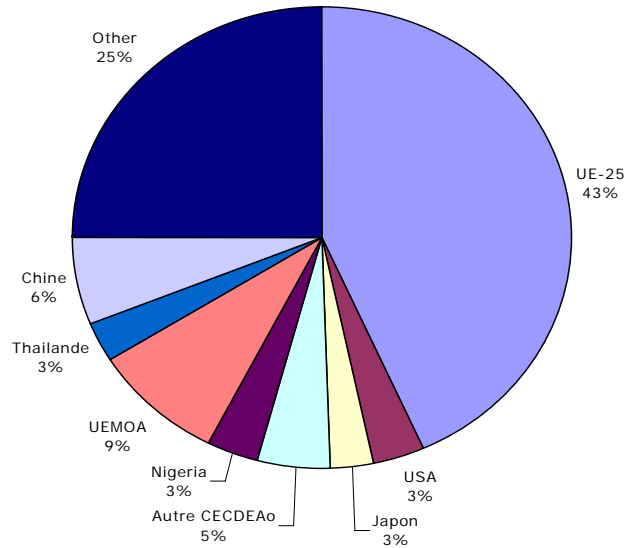
Source : COMTRADE (données commerce), World Development Indicators (PIB)

3.2.2. Les importations

Source des importations. A l'opposé des exportations, les importations proviennent essentiellement des pays développés, l'Europe à elle seule fournissant 45 % de l'ensemble de ces importations de biens. Les États-Unis et le Japon où le Bénin n'exporte pratiquement rien détenaient chacun environ 3 % de ses importations entre 2000 et 2002.

Les principales autres sources des importations du Bénin sont la Chine (7 %), les pays de l'UEMOA (9 %) et le Nigéria (figure 3.4)

Figure 3.4
Parts des importations officielles de marchandises par pays d'origine entre 2000 et 2002 (pourcentage du total des importations)



Source : Banque des données ONU COMTRADE.

Le Bénin est un importateur net de produits alimentaires et manufacturés, et un exportateur net de matières premières (coton), comme l'illustrent les tableaux 3.3 et 3.4.

Tableau 3.6 : Structure des importations du Bénin en 1995, 2000, 2001, 2002.

(En millions de dollars EU et en pourcentage)

	Valeur annuelle des importations, \$000				Part du total importé			
	1995	2000	2001	2002	1995	2000	2001	2002
Origine								
Bahrein	0,00	566,12	2.660,17	10931.99	0,00	0,10	0,44	1,50
Chine	21.117,10	29.640,07	48.022,47	46.694.21	2,94	5,42	7,98	6,42
UE-25	329.475,71	270.261,77	268.988,53	322.446.94	45,82	49,40	44,69	44,35
Ghana	19.677,26	26.705,11	29.439,31	40.429.51	2,74	4,88	4,89	5,56
Japon	28.365,49	16.901,70	18.530,94	20.486.55	3,95	3,09	3,08	2,82
Inde	15.259,80	8.870,92	8.457,47	14.085.66	2,12	1,62	1,41	1,94
États-Unis	36.341,38	18.087,93	25.970,77	21.080.12	5,05	3,31	4,31	2,90
Nigéria	116,12	10.234,42	29.261,51	27.782.62	0,02	1,87	4,86	3,82
UEMOA	43.170,14	63.633,11	44.436,58	62.534.20	6,00	11,63	7,38	8,60
Thaïlande	71.128,16	15.019,63	19.140,96	20.438.86	9,89	2,75	3,18	2,81
Afrique du Sud	1.153,78	3.224,28	10.997,02	18.107.84	0,16	0,59	1,83	2,49
Total	565.804,93	463.145,07	505.905,72	586.910.67	78,69	84,65	84,05	80,73
Monde	718.991,35	547.114,88	601.889,20	726.993.03	100,00	100,00	100,00	100,00
Produit								
		Valeur annuelle des importations, \$000			Part du total importé			
SITC 1chiffre		2000	2001	2002	1995	2000	2001	2002
Aliments et animaux sur pattes		106.907,13	111.797,85	152.377,41	24,17	19,54	18,57	20,96
Boissons et tabacs		7.665,45	7.423,71	11.581,51	2,55	1,40	1,23	1,59
Produits bruts, non alimentaires		34.107,00	35.765,77	44.682,06	3,54	6,23	5,94	6,15
Carburants et lubrifiants		104.868,41	104.201,56	126.775,37	9,39	19,17	17,31	17,44
Huiles animales et végétales		4.854,12	3.326,60	7.786,97	0,62	0,89	0,55	1,07
Produits chimiques		55.069,16	64.738,91	94.444,65	13,71	10,07	10,76	12,99
Produits manufacturés		122.531,31	147.094,20	152.965,77	23,20	22,40	24,44	21,04
Machines et transports		82.366,45	97.705,75	97.572,98	17,98	15,05	16,23	13,42
Divers produits manufacturés.		28.589,99	29.794,73	36.908,65	4,61	5,23	4,95	5,08
Autres produits et transport		155,87	40,13	1.897,67	0,23	0,03	0,01	0,26
Total		547.114,88	601.889,20	726.993,03	100,00	100,00	100,00	100,00

Banque des données ONU COMTRADE, août 2004

3.3 Problèmes prioritaires liés au commerce

i) Le Bénin devra continuer à consolider ses efforts vers un régime d'échanges ouverts, au niveau international et régional (voir chapitre 4).

ii) Les mécanismes de promotion des exportations et des investissements, y compris le Code des investissements et les autres exonérations, ne fonctionnent pas de manière efficiente. Les mécanismes de remboursement méritent d'être simplifiés et accélérés. La création d'une zone industrielle prévue il y a longtemps peut donner un coup d'accélérateur aux exportations de produits manufacturés, si elle était mise en place et gérée de manière appropriée. Le Bénin devra tout mettre en œuvre pour limiter une éventuelle exploitation

abusive de la zone franche et les risques de perte de revenus en veillant au respect des critères d'éligibilité.

iii) Les exportations officielles du Bénin sont dominées par le coton. Nonobstant l'accès préférentiel dont bénéficie ce pays, il n'a jamais pu diversifier de manière significative les exportations de produits nouveaux vers les pays développés. Il est nécessaire de maîtriser et d'améliorer les obstacles structurels à la diversification des exportations (voir chapitre 10).

iv) Il convient d'améliorer la qualité et les délais de diffusion des statistiques commerciales.

CHAPITRE 4

PROBLÈMES LIÉS À L'ACCÈS AUX MARCHÉS RÉGIONAUX ET MONDIAUX

39

La participation à l'économie mondiale est un défi pour les pays les moins avancés (PMA) tels que le Bénin. Au niveau multilatéral, les PMA se heurtent à des difficultés d'accès aux marchés des pays développés, ainsi qu'aux coûts de la conformité aux engagements relatifs à l'OMC⁴⁰. Nombre de pays africains, y compris le Bénin, ont choisi de se servir de l'intégration régionale comme point de départ vers l'intégration mondiale, même si la pauvreté et les difficultés économiques de leurs voisins peuvent limiter les avantages tirés du commerce. Au niveau régional, le Bénin est un membre à part entière de l'UEMOA et de la CEDEAO, qui ont été créées pour stimuler l'intégration économique dans la région de l'Afrique de l'Ouest. Le présent chapitre analyse la disjonction entre les progrès impressionnants de l'intégration institutionnelle au sein de l'UEMOA, et le faible niveau des échanges intra-UEMOA. Bien que l'intégration ait progressé de manière nettement plus importante dans l'UEMOA que dans la CEDEAO, les échanges commerciaux entre le Bénin et le Nigéria font penser à l'image de l'éléphant dans la pièce... En d'autres termes, ces échanges sont de loin plus importants pour le Bénin que ne l'indiquent les statistiques. De même, les politiques et les pratiques du Bénin ont traditionnellement été influencées — et elles continuent de l'être — autant par l'attrait de ce commerce informel et semi-officiel, que par les initiatives en faveur de l'intégration régionale au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO, ainsi que par les mesures visant à accroître les échanges avec les pays développés. Ce chapitre traite des problèmes liés à l'accès aux marchés multilatéraux et régionaux, en analysant d'abord la participation du Bénin au système commercial multilatéral, en se concentrant ensuite sur l'initiative du coton à l'OMC et sur l'assistance technique dont le Bénin a besoin pour honorer ses engagements envers l'OMC (section 4.1), puis en s'intéressant aux préférences accordées par les pays développés, notamment les États-Unis et l'Union européenne (section 4.2), avant de s'arrêter sur l'intégration au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO (section 4.3). La nature, les causes et les conséquences du commerce informel avec le Nigéria sont présentées en détail dans la section 4.4. La section 4.5 clôt le chapitre en présentant un aperçu des problèmes prioritaires liés à l'accès aux marchés et à l'intégration régionale.

4.1. Problèmes liés à l'accès aux marchés multilatéraux

Participation à l'OMC. Le Bénin avait été l'une des parties contractantes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et ce depuis 1963. Le pays est devenu membre de l'OMC en 1996, et il a été reconnu comme étant un « pays moins avancé (PMA) »⁴¹. Le Bénin s'est engagé sans équivoque à participer au système commercial multilatéral et à honorer ses engagements vis-à-vis de l'OMC. Les pays de l'UEMOA prennent une part de plus en plus active dans les négociations de l'OMC,

³⁹ Le présent chapitre s'inspire d'un rapport rédigé par Anne-Marie Gourjeon et Toussaint Houeninvo.

⁴⁰ Voir Finger et Schuler (2000).

⁴¹ Le deuxième Examen des politiques commerciales de l'OMC a eu lieu en juin 2004. Le ministre du Commerce du Bénin dirigeait la délégation de son pays.

notamment sur la question du coton. L'Accord sur l'évaluation en douane de l'OMC est entré en vigueur au Bénin en 2003. Tout le monde s'accorde à présent à reconnaître l'incidence négative, sur la réduction de la pauvreté, des barrières commerciales érigées contre les exportations des pauvres, tout particulièrement les produits agricoles. Un accord récent de l'Assemblée générale de l'OMC établit une feuille de route pour l'élimination des subventions à l'exportation des produits agricoles, pour une plus grande discipline au niveau des crédits d'exportation et des entreprises commerciales publiques, et pour l'adoption de nouveaux engagements afin d'atténuer les distorsions commerciales causées par les subventions agricoles, en procédant à des coupures plus profondes dans les pays ayant des niveaux élevés de subvention, et à d'importantes réductions dès la phase initiale. Étant donné que le coton représente plus de 60 % de ses exportations, et approximativement 6 % de son PIB, le Bénin a contribué de manière décisive à influencer l'aboutissement des discussions multilatérales sur le coton.

Le problème du coton. Comme on le mentionne dans les chapitres 9 et 11, les subventions à la production des pays développés ont eu un effet néfaste sur les producteurs africains de coton, notamment sur le Bénin. Les subventions au coton étaient l'un des principaux points à l'ordre du jour des négociations du cycle de Doha qui se sont déroulées à Cancun ; en effet, les producteurs d'Afrique de l'Ouest, y compris le Bénin, et d'autres pays en développement producteurs — notamment le Brésil, le Mali, le Burkina Faso et le Tchad — avaient fait de la réduction des subventions au coton des pays développés l'un de leurs principaux objectifs. En mai 2003, avant la rencontre de Cancun, quatre pays producteurs d'Afrique de l'Ouest, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad, avaient proposé l'« Initiative sectorielle en faveur du coton » qui prônait l'élimination progressive des subventions, compte tenu de leurs effets néfastes sur les prix du coton. Malgré l'échec des négociations de Cancun en septembre 2003, les pourparlers se sont poursuivis à l'OMC, et un consensus s'est dégagé sur la distinction à établir entre les deux dimensions du problème du coton : **i)** les politiques commerciales, et **ii)** l'aide au développement accordée aux producteurs. L'Atelier régional africain sur le coton organisé du 23 au 24 mars 2004 à Cotonou avait pour thème principal la fourniture d'aide financière et d'assistance technique, sur une base intérimaire, aux pays producteurs de coton, afin de leur donner une compensation de fait pour les préjudices causés par les subventions. Lors de cette réunion, il a été convenu de déployer à cette fin les processus JITAP et IF en cours. Le 1^{er} août 2004, l'Assemblée générale de l'OMC a adopté une décision (« programme de juillet ») portant entre autres sur la réaffirmation de l'importance de l'Initiative sectorielle sur le coton dans le programme de travail de Doha, et a invité les organisations internationales à fournir de l'aide aux pays producteurs de coton. Cette décision a conduit à l'établissement d'un sous-comité sur le coton au sein du Comité sur l'agriculture en Novembre 2004 dont le programme de travail fut adopté en Mars 2005 .

Assistance technique/Renforcement des capacités. Pour préparer sa participation au système de commerce multilatéral, le Bénin bénéficie de l'assistance technique de l'OMC, du CCI, de la CNUCED et d'autres institutions. Lancée en 1998, la phase I du JITAP (Programme intégré conjoint d'assistance technique administré par le CCI, la CNUCED et l'OMC) avait trois objectifs principaux: (i) Renforcer les capacités nationales pour la

compréhension du système multilatéral (SM) changeant et ses implications; (ii) Adapter la législation nationale aux obligations et disciplines du SM ; (iii) Exploiter au maximum les opportunités offertes par le SM en renforçant la capacités des exportateurs nationaux a répondre rapidement à ces opportunités. Dans le cadre de l'exécution de ce programme, le JITAP a fourni une assistance technique à un groupe de personnes ressources béninois sur le système du commerce multilatéral et a appuyé le Gouvernement dans l'adaptation de sa législation pour se conformer au SM, faire valoir ses droits et en tirer profit. Le programme du Bénin a été ensuite étendu (phase II) pour couvrir les challenges dans le domaine du commerce des services, du financement du commerce et de l'intelligence commerciale.

Les principaux résultats de l'exécution de ce programme incluent :

- (i) Dans sa composante « support institutionnel, conformité, politiques et négociations », le programme a appuyé la création d'un comité inter-institutionnel sur les questions relatives au SM et aux négociations de l'OMC. Ce comité a permis au Bénin de développer une stratégie de négociation, de participer effectivement aux négociations du cycle de Doha et à se conformer aux obligations de notifications de l'OMC.
- (ii) Dans le domaine du renforcement de la connaissance des questions multilatérales et des stratégies d'alliance, le programme a contribué a former un groupe d'experts. Au total, 115 personnes ont été formées, dont 36 généralistes et 79 experts de différents domaines. Aussi, deux centres de référence (CR) et un point d'enquête nationale (National Inquiry Point) ont été créés au Bénin. Les centres de référence ont pour but de mettre à jour et de disséminer l'information sur les conditions d'accès aux marchés internationaux afin de maintenir et développer les partenariats commerciaux. Le point d'enquête nationale permet quant a lui de tenir informer les hommes d'affaires et exportateurs des changements intervenus dans les barrières techniques au commerce.
- (iii) En matière de formulation de stratégies de développement à l'export, le programme JITAP a appuyé la mise en œuvre de deux stratégies sectorielles, pour les noix de cajou et le manioc. La conception et la mise en œuvre de cette stratégie ont vu la participation des acteurs publics et privés de ces secteurs respectifs. Ces stratégies ont contribué à identifier les obstacles au développement des exportations de ces secteurs et à l'élaboration d'un plan de développement des exportations de ces secteurs. Ces plans adoptés au niveau national sont exécutés en coordination avec des représentants du secteur public et privé.

Le chapitre 7 examine les institutions d'appui au commerce. En plus du JITAP, le Bénin a reçu une assistance technique en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques commerciales de l'OMC, du PNUD, de la CNUCED, de la Banque mondiale, de l'Union européenne, de la France et d'autres partenaires bilatéraux, et des ONG.

4.2. Accès préférentiel aux marchés des pays développés

Le Bénin jouit d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés dans le cadre du Système généralisé de préférences des États-Unis, de la Convention de Cotonou de l'Union européenne, et de l'Initiative « Tout sauf les armes ». Cette dernière accorde aux pays du Sud un accès en franchise et hors contingent aux marchés européens pour tous les produits en dehors des armes⁴². En plus du Système généralisé de préférences, les États-Unis ont approuvé l'admissibilité du Bénin à l'accès en franchise en vertu de la loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA). Le Bénin a reçu un visa d'exportation de produits d'habillement vers les États-Unis, mais jusqu'ici il n'a tiré aucun parti de l'AGOA⁴³, contrairement aux autres pays africains qui ont considérablement augmenté le volume de leurs exportations de vêtements vers ce pays.

Le dernier Accord de Cotonou prévoyait une négociation d'accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays d'Afrique subsaharienne. Ces accords devaient entrer en vigueur en 2008, après l'expiration de l'Accord de Cotonou. Les accords de partenariat économique visent principalement à reformer les accords commerciaux entre l'Union européenne et les pays d'Afrique subsaharienne afin de les rendre plus aptes à accroître les échanges et l'investissement, et plus compatibles avec les règles de l'OMC. S'il est vrai que ces accords offrent l'opportunité et le moyen de renforcer l'intégration commerciale à l'échelon régional — ce qui leur a par conséquent valu de nombreux appuis politiques dans la région — ils n'en posent pas moins des défis de taille aux pays comme le Bénin. Par exemple, pour se conformer aux règles de l'OMC, les APE prévoient une clause de réciprocité en matière de réduction des tarifs préférentiels, alors qu'en général les tarifs des pays africains sont nettement plus élevés que ceux des pays européens. Par ailleurs, étant donné l'importance de l'Union européenne en tant que source d'importations pour le Bénin, et le poids non négligeable des taxes à l'importation dans les recettes publiques (47 %) du pays, l'impact financier des APE pourrait être considérable. En négociant ces accords, le Bénin et les autres pays africains doivent chercher à obtenir plus d'assistance technique et plus d'avantages sous forme d'accès aux marchés afin de compenser leurs réductions tarifaires disproportionnées⁴⁴.

Cela étant, comme on l'a vu au chapitre 3, les exportations du Bénin sont lourdement concentrées sur le coton (60 % à 90 % du total des exportations), lequel est essentiellement destiné aux pays en développement producteurs de textile en Asie. Par conséquent, en l'absence d'une diversification des exportations au niveau à la fois des produits et des marchés, les préférences accordées par l'Union européenne et les États-Unis sont de peu de valeur pour le Bénin. Compte tenu des tendances commerciales actuelles, les secteurs du cuir et des peaux, ainsi que celui des produits du poisson (surtout les crevettes) sont les seuls grands bénéficiaires de ces préférences. Le niveau d'utilisation concrète de telles préférences demeure cependant faible et s'élève au total à 26,4 % (tableau de l'annexe 4.1). Ce taux moyen d'utilisation met en évidence de très fortes

⁴² La banane, le riz et le sucre font exception. Pour ces produits, l'accès en franchise se fera progressivement entre 2002 et 2008, grâce à une réduction annuelle et graduelle des droits de douane.

⁴³ D'après les estimations, les exportations vers les États-Unis représentent moins de 4 % des exportations totales (estimation du WTIS).

⁴⁴ Voir Hinkle et Schiff (2004) pour une évaluation des implications potentielles des accords de partenariat économique pour les pays africains.

demandes de préférences pour les produits du poisson (environ 99 %) et une demande nulle pour le cuir et les peaux, lesquels représentent 71 % des importations totales de l'Union européenne en provenance du Bénin. La non-sollicitation de préférences pour les peaux vertes et le cuir est attribuable à l'étroite marge préférentielle accordée à ces derniers (c'est-à-dire le petit écart entre le taux NPF et les tarifs préférentiels en franchise de droits). D'ailleurs, considérées isolément, les peaux de mouton/chèvre tannées bénéficient d'un taux NPF de 2 % seulement, soit une incitation plutôt maigre qui ne saurait justifier les coûts administratifs liés à la demande de l'accès préférentiel.

Autres problèmes majeurs liés à l'accès aux marchés. Comme le montre au chapitre 10, en dehors du coton, le Bénin dispose de ressources inexploitées au niveau de d'exportations non traditionnelles comme les produits de la pêche et les produits agricoles tropicaux bruts ou transformés. Les principaux problèmes d'accès au marché auxquels le pays est confronté sont entre autres :

- i) La progressivité tarifaire aux étapes successives de transformation
- ii) Les obstacles techniques, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les normes et le contrôle de la qualité (cas des crevettes du Bénin)
- iii) Les mesures d'antidumping et de compensation
- iv) Les crêtes tarifaires élevées pour certains produits précis.

En résumé, les initiatives des États-Unis et de l'Union européenne peuvent présenter des avantages potentiels pour le Bénin, même si jusqu'ici le pays n'a guère tiré parti des préférences commerciales, en raison principalement d'un manque de capacité au niveau de l'offre, ainsi que de la complexité et du caractère restrictif de ces préférences. Cela signifie que les efforts visant à promouvoir le potentiel d'exportation du Bénin doivent s'accompagner d'une assistance technique plus efficace de la part des partenaires développés du pays.

4.3. Problèmes liés à l'accès aux marchés régionaux au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO

Comme on l'a mentionné au chapitre 2, l'accès aux pays de l'UEMOA a grandement influé sur les politiques du Bénin. Le régime commercial béninois est régi par les dispositions de l'UEMOA (zone de libre-échange entre les membres et tarif extérieur commun avec les tiers), notamment en ce qui a trait aux droits de douane. Au-delà de la politique commerciale, les pays de l'UEMOA se sont engagés dans la voie de l'harmonisation des politiques et des règlements économiques dans un large éventail de domaines allant de la fiscalité interne au droit des affaires (OHADA), en passant par les systèmes comptables (SYSCOA) et bien d'autres encore, comme le montre le chapitre 6. Cependant, la crise politique actuelle en Côte d'Ivoire, la plus grande économie de l'UEMOA, menace de compromettre ces efforts.

Comme on l'a souligné dans le chapitre précédent, en dépit de la profonde intégration régionale au sein de l'UEMOA, le tableau 4.1 indique que le commerce intra-UEMOA (exportations et importations) demeure faible : les échanges entre le Bénin et les

autres pays membres étaient estimés à 11,8 % en 2002. Les échanges intra-UEMOA ont toutefois augmenté plus rapidement que dans la plupart des autres pays membres, même s'ils restent nettement inférieurs à ceux du Togo.

Les exportations du Bénin vers l'UEMOA s'élevaient à environ 4 % des exportations totales du pays en 2000 - 2002, les catégories les plus importantes étant les cigarettes, le ciment Portland et les tissus de coton (tableau 4.1).

Tableau 4.1 : Exportations de marchandises du Bénin vers l'UEMOA en 2000, 2001 et 2002.

Exportations du Bénin vers l'UEMOA et parts des principales marchandises dans les exportations en 2000 - 2001 - 2002						
		Exportations vers l'UEMOA (USD milliers)			Part d'exportation (%)	
CTCI rev. 2	Produits	2000	2001	2002	2001	2002
1222	Cigarettes	2 777,11	2 158,83	1 870,13	29,58	22,60
6116	Maroquinerie et autres peaux et cuirs	334,19	131,54	0,00	1,80	0,00
652	Tissus de coton, coton tissé	2 672,17	1 290,06	1 034,24	17,68	12,50
6612	Ciment Portland, ciment fondu	2 025,54	910,10	1 569,26	12,47	18,97
71	Équipement de production d'énergie	213,83	6,25	0,00	0,09	0,00
89	Articles manufacturés divers	514,38	375,00	325,74	5,14	3,94
2	Matières brutes, non comestibles, hormis les combustibles	223,88	324,39	369,00	4,44	4,46
533	Pigment, peinture, vernis & produits connexes	204,61	298,00	9,14	4,08	0,11
0	Denrées alimentaires et animaux sur pied	99,10	242,15	252,48	3,32	3,05
334	Produits pétroliers, raffinés	0,00	3,00	236,01	0,04	2,85
4233	Huile de coton	0,00	186,97	524,00	2,56	6,33
55	Huiles essentielles et matières pour parfumerie ; toile	119,25	347,64	599,44	4,76	7,25
77	Matériel, équipements et appareils électriques	0,00	123,31	489,17	1,69	5,91
	Tous les produits ci-dessus	9 184,07	6397,24	7 278,61	87,65	87,98
	Tous les produits exportés vers l'UEMOA	9 884,74	7 298,78	8 273,15	100,00	100,00
	Tous les produits exportés vers le monde	18 8413,60	18 1837,65	24 1906,56		

Source : base de données COMTRADE de l'ONU, novembre 2004.

Le faible niveau des échanges à l'intérieur de l'UEMOA (tableau 4.2) s'explique sans aucun doute par les coûts de transport élevés et par d'autres obstacles de fait que l'UEMOA doit cerner et essayer de surmonter. Certains de ces obstacles, notamment le mauvais fonctionnement des services de transport, ainsi que les coûts et les retards dus à la multiplication des postes de contrôle routier sont décrits au chapitre 8.

Tableau 4.2 :
Évolution du commerce au sein de l'UEMOA (exportations plus importations) en tant que pourcentage du total des échanges

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bénin	6,6	7,3	7,8	10,7	11,7	11,8
Burkina Faso	18,2	18,9	23,7	20,9	22,9	22,6
Côte d'Ivoire	7,5	7,9	8,7	10,1	9,3	6,7
Guinée Bissau	7,1	6,3	6,8	7,0	6,6	7,8
Mali	34,4	32,7	23,8	31,5	22,6	19,9
Niger	11,5	12,8	15,5	15,7	16,1	16,5
Sénégal	6,8	6,0	6,5	5,6	6,3	7,7
Togo	6,1	7,0	14,0	12,8	15,6	17,0
Total	9,7	9,9	10,6	11,8	11,3	10,1

Source : Commission de l'UEMOA

Jusqu'ici, l'accès aux marchés de la CEDEAO a eu un impact négligeable sur les économies des pays membres, en raison du retard qu'accuse la mise en place de la future union douanière. Récemment, des efforts accrus ont été déployés en vue de créer une zone de libre-échange très prochainement et une union douanière calquée sur le modèle de l'UEMOA d'ici 2007. Le nouvel APE actuellement en cours de négociation entre l'UE et les États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO et Mauritanie) est également susceptible de faire avancer le processus d'intégration au sein de la CEDEAO et d'avoir un impact considérable sur le régime commercial du Bénin.

4.4. Le commerce avec le Nigéria

Le commerce béninois est profondément influencé par les politiques commerciales et la situation économique du Nigéria. Officiellement, les exportations vers le Nigéria représentaient environ 16 % des exportations totales en 2002, soit un accroissement remarquable par rapport aux cinq années précédentes. Mais les exportations non officielles vers le Nigéria seraient beaucoup plus importantes, s'élevant à 6 % du PIB et à environ un tiers des recettes douanières (estimation du FMI, novembre 2004). Le Bénin et le Nigéria ont des liens historiques profonds, ce qui reflète leur proximité linguistique et culturelle. Ils ont en commun plusieurs langues et groupes ethniques. L'instabilité politique, l'insécurité et les politiques commerciales restrictives du Nigéria ont traditionnellement stimulé le commerce non officiel au Bénin. Les bouleversements consécutifs à la guerre du Biafra en 1967 ont donné une impulsion au circuit parallèle entre les deux pays. Par exemple, pendant cette période, le Bénin est devenu un grand exportateur de cacao, alors même qu'il n'en produit pas.

Le boom pétrolier que le Nigéria a connu entre 1976 et 1986 a stimulé la demande de biens de consommation importés et a accru davantage le transit via le port de Cotonou, dont les infrastructures sont relativement meilleures. Pendant la même période, le Bénin a

adopté des politiques de dégrèvement tarifaire afin de permettre à Cotonou de jouer un rôle d'entrepôt. La crise de la balance des paiements de la fin des années 80 au Nigéria a entraîné l'imposition d'interdictions et de tarifs élevés sur un nombre de produits importés dont le riz et le blé. Bien qu'il soit membre de l'OMC, le Nigéria a toujours poursuivi des politiques commerciales très protectionnistes et en constante évolution. Un certain nombre de produits ont périodiquement été frappés d'interdictions formelles ou de tarifs très élevés. Jusqu'à récemment, il était très difficile ne serait-ce que de déterminer les produits interdits. Ces interdictions ont incité les commerçants à s'approvisionner officieusement auprès de fournisseurs au Bénin. Il se pose actuellement la question de savoir si le Nigéria est en train de « se ressaisir » et, ce faisant, de rendre moins attrayante l'importation des marchandises via le Bénin et d'accroître les opportunités d'échanges officiels.

Le Nigéria a une politique tarifaire largement plus restrictive que le Bénin. En effet, la moyenne arithmétique des taux tarifaires appliqués est de 28.6 % pour le Nigéria contre 12.1 % pour le Bénin (OMC 2004). Le tableau 4.3 présente l'évolution récente de certaines barrières commerciales du Nigéria et met en évidence les restrictions drastiques et très variables sur les importations d'un certain nombre de marchandises.

Tableau 4.3 : Quelques barrières à l'importation au Nigéria (taux tarifaires en pourcentage ou interdictions) 1995 - 2003.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Huile comestible	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	55	65	40	100	Interdit
Viande de volaille	Interdit	Interdit	Interdit	150	55	75	75	100	Interdit
Bière	Interdit	Interdit	Interdit	100	100	100	100	100	100
Vin	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Lait	10	10	10	10	10	5	5	5	5
Produits laitiers	55	55	55	55	50	50	50	100	100
Tomate en conserve	45	45	45	45	45	45	45	45	45
Vêtements usagés	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit
Pneus	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit
Pâte à blé	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit
Voitures usagées*	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit	Interdit
Sucre	10	10	10	10	10	10	40	100	100
Tissus et vêtements	Interdit	Interdit	50	65	65	30	55	100	100
Poisson congelé	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Tabac et cigarettes	90	90	90	90	80	60	80	100	100
Riz	100	50	50	50	50	50	75	100	110

Note : *définis en 1994 comme ayant plus de 8 ans et en 2002 comme ayant plus de 5 ans.

Source : LARES-IRAM (2004)

Ces barrières sont clairement de nature à encourager la contrebande, et le Bénin, qui partage une longue frontière avec le Nigéria, s'y est adonné à cœur joie. Le Nigéria a de temps à autre déployé des efforts et brandi des menaces pour mettre un terme à ce commerce, mais jusqu'à une période récente, il a fait preuve de peu de détermination dans

ce sens. Cela dit, ces derniers temps, le président nigérian Obasanjo a pris la nouvelle résolution de lutter contre les importations en provenance du Bénin. Dans le mémorandum de Badagry d'août 2003, signé à l'issue d'une rencontre entre les plus hautes autorités des deux pays, le Nigéria a publié une liste de 29 produits interdits. La liste en question comprenait aussi bien des produits réexportés que ceux fabriqués au Bénin, nonobstant les accords de la CEDEAO sur la libre circulation des biens dans la région. Depuis lors, les autorités frontalières du Nigéria confisquent et brûlent les produits figurant dans la liste, sans tenir compte de leur origine. De même, en novembre 2003, le Nigéria a interdit le trafic des conteneurs à tous les points de passage terrestre. Parmi les produits manufacturés au Bénin qui sont touchés par cette interdiction, on retrouve diverses denrées alimentaires telles que la pâte de manioc, les huiles comestibles, l'eau minérale, les textiles et le ciment. Après un examen approfondi de la situation, le Nigéria a cependant levé les interdictions frappant les produits fabriqués au Bénin, mais non ceux qui sont réexportés.

Le Gouvernement nigérian a pris certaines mesures pour libéraliser ses politiques commerciales et améliorer la qualité de ses ports, ce qui devrait permettre de rendre moins attrayante l'importation via le Bénin. Par ailleurs, en vertu du mémorandum de Badagry, les gouvernements béninois et nigériens s'engagent officiellement à intensifier les relations commerciales officielles entre les deux pays tout en réduisant la contrebande. Très récemment, en juin 2004, le Bénin a abrité une série de rencontres entre les autorités des deux pays et les représentants du secteur privé, et une commission mixte a été créée pour identifier et supprimer les obstacles entravant les échanges officiels. Pour faciliter des échanges conformes aux objectifs de la CEDEAO, deux passages frontaliers ont été désignés pour le transfert expéditif des marchandises : Krake-Eme dans le Sud, et Chikanda/Nikki dans le Nord. Il reste à savoir dans quelle mesure ces tendances contradictoires qui caractérisent les politiques nigérianes en matière de commerce avec le Bénin seront efficacement harmonisées.

Modes d'échange transfrontalier avec le Nigéria. Il existe actuellement trois manières de transborder les marchandises pour traverser la frontière : le transit, la réexportation non officielle des marchandises officiellement importées au Bénin et la réexportation des marchandises après leur entreposage au Bénin.

Le transit. Comme on l'a déjà mentionné, les marchandises importées au Bénin et expédiées dans les pays voisins sous forme de transit officiel sont soumises à une taxe de statistique de 5 % et non aux droits à l'importation. Les marchandises à destination des pays enclavés sont exemptes de cette taxe de statistique. Même si cette situation est apparemment avantageuse par rapport aux options disponibles, les douaniers du Bénin ne reconnaissent pas de statut de transit aux produits interdits au Nigéria, arguant que ce serait une violation flagrante d'un accord conclu entre le Bénin, le Togo et le Nigéria, et relatif au respect mutuel des règles de chacun des pays en matière de transbordement des produits interdits. Les commerçants font entrer les voitures usagées au Bénin sous forme de transit, en déclarant qu'elles sont destinées aux pays enclavés de l'intérieur, quitte à dévier ensuite ces véhicules vers le Nigéria.

Exportation non officielle des produits importés officiellement. Au lieu d'être déclarées en transit, les marchandises à destination du Nigéria sont donc importées au Bénin comme si elles étaient destinées à la consommation intérieure, avant d'être officieusement réexportées. Les commerçants nigériens achètent les marchandises à Cotonou, les entreposent le long de la frontière, puis ils les font entrer illégalement au Nigéria en empruntant des routes et des voies d'eau isolées ou en versant des pots-de-vin aux gardes-frontières. Les importations de ce genre sont soumises aux droits d'importation normaux au moment où elles entrent au Bénin, mais comme on le verra plus loin, dans la pratique, elles bénéficient souvent d'un abattement. Le taux très élevé des droits ou des équivalents tarifaires appliqués aux produits frappés de restriction quantitative au Nigéria (dont la moyenne est de 37,2 % contre 14,6 % au Bénin) rendent de telles réexportations lucratives, même après l'acquittement des taxes béninoises d'importation. Chose tout aussi importante, cette pratique permet au Gouvernement béninois d'enregistrer des recettes substantielles. Ces fraudes subtiles sont très vulnérables à la libéralisation en cours au Nigéria et elles violent l'accord de l'OMC sur l'évaluation en douane, ainsi que les accords de l'Organisation mondiale des douanes conclus à Tokyo.

Réexportation officielle des marchandises après entreposage. Il peut arriver que certaines importations originellement destinées au Bénin soient vendues sous contrôle douanier dans des marchés étrangers, le plus souvent cas au Nigéria. L'autorisation préalable du directeur des douanes est alors requise et les douaniers doivent escorter les marchandises jusqu'à la frontière pour s'assurer qu'elles ne sont pas détournées vers le marché intérieur. Ces réexportations sont taxées à un taux de 14,37 % (taxe spéciale de réexportation de 8 % plus les taxes applicables au transit) —ce qui est supérieur au taux appliqué au transit mais inférieur à celui des importations normales, y compris celles officieusement expédiées au Nigéria. Ce régime s'applique à un certain nombre de produits dont le riz, le sucre, le lait, la tomate concentrée, les textiles, les vêtements usagés, les pneus neufs, les insecticides, le fer à béton, et les produits alcoolisés autres que la bière. Le volume de ce commerce est bien faible (seulement 1,6 % du total des importations).

Aspects fiscaux du commerce bénino-nigérien. Comme on l'a déjà mentionné, une part importante des recettes douanières du Bénin provient des réexportations vers le Nigéria. D'après les estimations, environ un tiers des recettes douanières et 15 % des recettes globales sont tirées de ces réexportations. D'ailleurs, c'est principalement pour récolter ces mannes fiscales que le Bénin a procédé à un dégrèvement tarifaire sur les biens de consommation avant la création du TEC. À cet égard et comme l'indique le tableau 3.1, l'augmentation des droits de douane sur les biens de consommation consécutive à la création du TEC a permis de décourager le commerce de réexportation, tout en plongeant le Bénin dans la consternation. Pour contrecarrer les effets dissuasifs de cette hausse tarifaire, il semble que les douaniers Béninois se sont de plus en plus appliqués à compenser les augmentations des taux en réduisant systématiquement la valeur imposable déclarée de certaines marchandises. En effet, un régime préférentiel est en vigueur pour les réexportations des marchandises destinées à la consommation intérieure. Le Bénin justifie ces réductions de fait des droits de douane en alléguant que le Togo essaierait de casser les taux du TEC pour faire passer les marchandises par Lomé. Quoi qu'il en soit, l'application de ce système à deux vitesses aux importations est devenue une pratique de plus en plus

courante au sein des services douaniers. Ces allégations, si elles se révèlent vraies, traduiraient une violation des règles de l'OMC et de l'UEMOA.

En réalité, grâce à ce mécanisme de réexportation, le Bénin détourne des recettes fiscales du Nigéria à son propre profit. Naturellement, cette situation n'enchant pas le Gouvernement nigérian, d'où sa détermination à endiguer de telles pratiques. Jusqu'ici, les efforts déployés par le Nigéria pour contenir ce fléau ont été préjudiciables non seulement au commerce de réexportation, mais aussi à l'exportation des produits originaires du Bénin. De fait, l'État béninois a parfois donné l'impression qu'il était prêt à sacrifier les produits d'exportation fabriqués au pays au profit du commerce de réexportation non officielle, en raison des recettes abondantes que ce dernier lui permet d'engranger. Inévitablement, l'abattement des droits de douane à la réexportation s'applique aussi en partie aux biens destinés à la consommation intérieure, ce qui compromet la protection de l'industrie nationale prévue par le TEC. Par ailleurs, les industries du secteur structuré qui parviennent à bénéficier des taux tarifaires officiels se trouvent en compétition avec des produits soi-disant destinés au Nigéria et qui, par conséquent, bénéficient de réductions non officielles. D'une façon ou d'une autre, il existe une relation d'arbitrage entre les exportations productives et le commerce de réexportation. Le mémorandum de Badagry engage les deux gouvernements à collaborer pour promouvoir le commerce officiel et réduire la contrebande, mais il reste à savoir si une suite y sera donnée.

Pendant que le Bénin tire des recettes considérables de la réexportation, une intense activité de contrebande échappe presque complètement à l'imposition. L'impact net de ce commerce informel en plein essor sur les recettes demeure par conséquent incertain.

Caractéristiques et ampleur de la réexportation et du transit vers le Nigéria. Le caractère opaque et complexe du transit et du commerce de réexportation rend difficile leur évaluation. Il s'ensuit que les estimations présentées ici comportent nécessairement une assez grande marge d'erreur, et qu'elles ne représentent qu'une évaluation approximative. Le tableau 4.4 présente les estimations de la réexportation par produit du Bénin vers les pays voisins, et principalement vers le Nigéria. Il comprend les estimations autant du commerce non officiel que des réexportations officiellement enregistrées.

Tableau 4.4
Structure du commerce béninois de réexportation, 1995 - 2002
(en milliards de francs CFA)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Huiles comestibles	0,2	0,2	0,3	2,2	5,1	1,6	0,9	0,5
Poulets congelés	1,8	1,5	2,2	9,4	30,2	35,3	33,5	36,0
Boissons alcoolisées	0,9	2,4	2,2	3,2	4,4	3,2	3,3	3,2
Produits laitiers	1,0	3,2	5,1	8,3	7,1	7,7	8,6	7,9
Tomate en conserve	0,6	1,2	1,9	6,7	8,1	4,7	4,5	3,3
Véhicules	12,4	13,1	16,4	17,4	15,9	14,4	14,1	16,2
Vêtements usagés	5,4	10,5	15,6	13,4	13,7	8,8	9,5	11,0
Sucre	3,7	0,0	0,0	3,9	4,3	0,0	1,9	2,3
Tissus et vêtements	13,7	19,2	26,8	20,4	17,1	12,9	15,0	3,9
Produits du tabac	2,5	1,8	2,9	1,9	1,8	0,6	0,4	0,6
Riz	30,3	20,0	5,1	4,2	0,9	0,3	0,4	0,5
Autre	7,7	6,3	9,1	9,7	12,1	1,0	4,6	5,2
Total	80,1	79,5	87,7	100,8	120,6	90,5	96,7	90,7

Source : INSAE/DSEE/SEC et LARES/IRAM (2004)

Les principaux produits de réexportation hautement protégés ou interdits par le Nigéria sont énumérés dans le tableau 4.4. Les chiffres indiqués combinent les données des réexportations officielles avec les estimations des réexportations non officielles, sur la base d'études réalisées par l'institut de recherche LARES, les exportations parallèles constituant un peu plus de la moitié des réexportations totales et une proportion beaucoup plus importante des réexportations vers le Nigéria. Même ces chiffres sous-estiment grandement les flux des échanges globaux, puisqu'ils ne prennent pas en compte le transit, c'est-à-dire les marchandises explicitement classées comme se destinant à d'autres pays, et parmi lesquelles se trouvent notamment la plupart des voitures usagées qui transitent par le Bénin pour atteindre d'autres pays, principalement le Nigéria (voir encadré 4.1 pour les détails)⁴⁵.

Encadré 4.1.
Le commerce des voitures usagées

Le tableau 4.4 indique que les voitures usagées sont devenues l'un des plus importants produits de réexportation, mais comme on l'a déjà mentionné, la plupart de ces véhicules entrent au Bénin comme des marchandises en transit et non en réexportation. Les importations des véhicules ont considérablement augmenté, passant de 50 000 voitures en 1996 à 200 000 en 2000 et à près de 300 000 en 2002. Si l'on ajoute le transit à la réexportation, on constate que les voitures usagées représentent jusqu'à 43 % du flux total des échanges commerciaux en 2001, soit une augmentation par rapport au taux de 1999 qui s'établissait à 37 %. Cette situation est confirmée par le fait qu'en 2001, les voitures usagées s'élevaient au taux stupéfiant de 45 % des recettes (droits et taxes) du port de Cotonou. Le commerce des voitures usagées est en effet devenu

⁴⁵ Comme le montre l'encadré 4.1, la plupart des voitures usagées qui entrent au Bénin sont déclarées comme étant destinées aux pays enclavés tels que le Niger, mais elles sont presque toutes détournées sur le Nigéria.

l'une des principales industries du Bénin. On peut voir d'immenses parcs automobiles dans la banlieue de Cotonou. D'après les estimations, cette industrie emploie directement 10 000 à 15 000 personnes dans l'importation, la vente, le stockage et le convoyage, etc., et plusieurs autres milliers de personnes de façon indirecte. Elle représente à peu près 9 % du PIB, soit approximativement le même pourcentage que le coton.

La plupart des voitures usagées entrent au Bénin en transit et sont déclarées officiellement comme étant destinées au Niger ou aux autres pays enclavés, ce qui permet de contourner la taxe de statistique de 5 % susmentionnée. Par exemple, des 230 000 voitures dont la destination déclarée était le Niger en 2001, seules 15 000 s'étaient retrouvées effectivement au Niger. Presque tout le reste a pris le chemin du Nigéria. Une fois sorties du port, les voitures sont stockées dans des parcs automobiles à Cotonou, avant d'être conduites une à une à leur destination, sous escorte douanière et avec l'autorisation de la police. Le fait que des voitures destinées au Niger et à d'autres pays enclavés soient détournées vers le Nigéria sous escorte douanière donne à croire à une complicité des agents d'escorte. Récemment, le Gouvernement a imposé le paiement anticipé de la taxe de statistique, qui est remboursable sur présentation d'un document prouvant que les voitures ont été expédiées à la destination indiquée. En plus des efforts déployés par le Nigéria pour mettre un terme à ce commerce, cette mesure prise par le Bénin pourrait également expliquer en partie la récente baisse apparente enregistrée dans ce commerce

Les tentatives infructueuses du Nigéria pour protéger sa propre industrie automobile mal en point et ses difficultés chroniques de balance de paiements expliquent pourquoi le pays interdit les voitures usagées. À la fin des années 70, le Nigéria montait 100 000 voitures, contre seulement 10 000 aujourd'hui. À cette baisse de la production a correspondu une demande croissante liée à la croissance démographique et à une certaine amélioration de la croissance du Nigéria. En 1994, le Nigéria a interdit les importations des voitures de plus de 8 ans. En 2002, cette loi a été resserrée davantage avec l'interdiction des voitures de plus de 5 ans. Par ailleurs, les importations des voitures par voie terrestre, notamment à partir du Bénin, ont été purement et simplement interdites. Mais jusqu'à une période récente, ces interdictions n'ont pas produit les résultats escomptés, en raison de la porosité des frontières entre les deux pays.

Selon les estimations, les réexportations non officielles représentaient 40 à 50 % des exportations ordinaires pour la période 1995 – 2002, pourcentage auquel viennent s'ajouter les réexportations officielles qui s'élèvent environ à 25 % des exportations ordinaires. Entre 1996 et 1999, les réexportations ont connu une augmentation fulgurante, puis un ralentissement avec la mise en place du TEC en 2000. Cette situation reflète probablement l'effet de l'augmentation des droits de douane sur les biens de consommation au Bénin imposée par le TEC, comme on l'a déjà mentionné. L'augmentation des droits de douane au Bénin rend moins attrayant le commerce de réexportation. Au niveau des produits, le tableau 4.4. montre des fluctuations brusques dans chaque catégorie de produit. Par exemple, la réexportation du poulet congelé a considérablement augmenté au cours des dernières années, tandis que celle du riz est en chute libre depuis le milieu des années 90. Les fluctuations observées dans le flux des produits considérés à titre individuel ne correspondent pas au modèle des restrictions présenté dans le tableau 4.3, mais elles reflètent peut-être des variations dans l'envergure de la mise en application des restrictions au Nigéria, ou des changements au niveau des modèles d'approvisionnement de ce pays.

La prise en compte des réexportations augmente considérablement la part des exportations du Bénin à destination du Nigéria, la propulsant au-delà de 50 % à la fin des années 90, contre environ 5 à 10 % pour les exportations officielles du Bénin. La prise en compte du transit augmenterait davantage cette part. Le Bénin sert aussi d'entrepôt pour les courants commerciaux inversés, en ce qui concerne surtout le pétrole : le pays importe du pétrole du Nigéria, puis le réexporte vers d'autres pays de la région, une fois de plus

principalement via le marché parallèle. D'après les estimations, 70 % des produits pétroliers consommés au Bénin sont clandestinement importés du Nigéria.

Il n'existe certes pas de données plus récentes, mais si l'on s'en tient aux articles et aux entrevues publiés dans les journaux, la récente décision du Nigéria d'endiguer le fléau a considérablement fait chuter cette activité, en ce qui concerne plus précisément le commerce des voitures usagées.

Perspectives. Le Bénin est à la fois béni et maudit du fait de sa contiguïté spatiale avec le Nigéria. Le commerce non structuré florissant du Bénin lui procure de nombreux avantages sous forme de revenu, d'emplois, et de recettes fiscales. Ces avantages sont toutefois précaires. Le secteur non structuré du Bénin est très sensible aux caprices de la politique économique du Nigéria, et il pourrait faire face à de graves difficultés si le Nigéria adoptait des barrières commerciales moins restrictives, améliorerait ses infrastructures portuaires/son administration douanière et/ou déployait de sérieux efforts pour endiguer le commerce parallèle. Par ailleurs, la culture de la fraude fiscale caractéristique du commerce non structuré n'est pas de nature à favoriser le développement durable. Si le Nigéria s'engageait sur la voie d'une plus grande transparence et ouverture, le Bénin serait bien placé pour en tirer parti, à condition qu'il soit en mesure de se positionner comme une sorte de Hong Kong pour offrir à son voisin des produits et des services commerciaux spécialisés de haute qualité, d'améliorer la gouvernance et de renforcer ses institutions, notamment la loi et l'ordre. Les implications sont évidentes. Le Bénin a intérêt à s'affranchir progressivement de la dépendance du secteur non structuré en accroissant les exportations et la production de son secteur structuré. Les prochains chapitres présentent des analyses détaillées et des recommandations pour y parvenir. Le Bénin doit également œuvrer pour un approfondissement de l'intégration au sein de la CEDEAO.

4.3. Problèmes prioritaires liés à l'accès aux marchés et à l'intégration régionale

i) Au sein de l'UEMOA, l'intégration a connu des progrès considérables et l'harmonisation des politiques a donné une grande impulsion aux réformes. Il importe d'examiner le bien-fondé de l'allégation selon laquelle le Togo casserait ses tarifs douaniers pour couper l'herbe sous les pieds du Bénin, en violation des dispositions de l'UEMOA.

ii) Le commerce non officiel ou semi-officiel avec le Nigéria procure de nombreux avantages au Bénin, sous forme de revenu, d'emplois et de recettes fiscales. Ces avantages sont toutefois très précaires, car ils sont vulnérables aux caprices de la politique économique du Nigéria. L'apparent repli récent du marché des voitures usagées ainsi que la destruction par le feu et à grand renfort de publicité des marchandises à la frontière nigériane portent à croire que l'heure du règlement des comptes a peut-être sonné.

iii) Les recettes importantes que le Bénin tire de ses réexportations vers le Nigéria suscitent de graves questions sur la durabilité de l'équilibre des finances publiques. En orientant sa politique fiscale vers le renforcement du commerce de réexportation, le Bénin a eu tendance à négliger le secteur de la production. S'il est vrai que cette stratégie procure des avantages fiscaux à court terme, elle pourrait s'avérer dangereuse à long terme. Si le

Nigéria s'engageait à libéraliser son marché ou à appliquer rigoureusement les interdictions, ce commerce lucratif pourrait en pâtir grandement, voire s'effondrer, ce qui obligerait le Bénin à faire des ajustements douloureux. Aussi le Bénin doit-il rechercher, sans délai, d'autres sources de recettes, à la fois en favorisant une économie productive qui crée une assiette fiscale plus grande, et en recherchant un meilleur équilibre dans la répartition du fardeau fiscal entre le secteur structuré et le secteur non structuré. En outre, l'attrait du commerce avec le Nigéria crée ou exacerbe une culture de corruption et de fraude fiscale qui n'est pas propice à une économie productive.

iv) Le Bénin doit s'efforcer de réorienter son commerce avec le Nigéria de manière à le rendre plus constructif et durable, en développant sa capacité de produire des biens et des services pour le marché nigérian, plutôt que de transborder des biens produits ailleurs. Les efforts du président Obasanjo pour mettre un terme à cette activité pourraient être une bénédiction déguisée pour le Bénin, à condition que ce dernier puisse transformer la menace nigériane en élan de réforme. Le Bénin peut se positionner pour tirer parti d'un accroissement du dynamisme et de la transparence du Nigéria en modernisant son environnement institutionnel. Le reste de l'EDIC porte en grande partie sur les mesures que le Bénin peut et doit prendre pour améliorer son climat commercial et renforcer ses capacités de production.

v) Le Bénin et le Nigéria doivent œuvrer au sein de la CEDEAO pour lever les grandes barrières commerciales du Nigéria qui favorisent essentiellement les échanges frontaliers illicites, et pour développer leurs relations commerciales officielles.

CHAPITRE 5

COMPETITIVITE INTERNATIONALE, COUT DES FACTEURS ET INVESTISSEMENT DIRECT ETRANGER⁴⁶

La compétitivité internationale vise à comparer l'efficacité potentielle ou réelle de différents pays en matière d'exportation, d'attraction de l'investissement direct étranger (IDE) et d'augmentation des revenus réels de leurs populations, dans un contexte de mondialisation toujours croissante, où les nations sont en compétition pour obtenir des parts du marché et attirer les industries mobiles sur le plan international. Le présent chapitre, qui est une analyse de la compétitivité du Bénin, débute par un résumé des concepts alternatifs et des mesures de compétitivité internationale (section 5.1). L'accent est mis sur une définition restrictive de la compétitivité, présentée comme la comparaison des prix et des coûts pratiqués au Bénin avec ceux des autres pays, sur la base des taux de change macroéconomiques réels (section 5.2) et des coûts des facteurs microéconomiques relatifs (section 5.3). Ce chapitre s'achève par des questions hautement prioritaires pour la consolidation de la compétitivité (section 5.4).

5.1. Mesures de la compétitivité

L'expression compétitivité internationale est répandue mais son utilisation est parfois imprécise. Dans son sens restrictif, la compétitivité peut renvoyer aux comparaisons des prix ou des coûts dans différents pays. Au sens large, la compétitivité renvoie à la comparaison des rendements économiques avantageux ou de l'environnement économique de différents pays. Les mesures basées sur le rendement englobent une productivité élevée en termes de taux de croissance⁴⁷. Dans le même sens, la compétitivité se traduit par des exportations fructueuses accompagnées de meilleures conditions de vie⁴⁸. Le présent chapitre s'intéresse particulièrement à la définition restrictive, c'est-à-dire, la comparaison des prix et des coûts dans différents pays, ainsi qu'à la compétitivité révélée qui se traduit par les exportations et l'investissement direct étranger. Le chapitre suivant analyse l'environnement économique général.

Plusieurs variables peuvent être utilisées comme indices de compétitivité, au sens restrictif. Sur le plan macroéconomique, la compétitivité des prix internationaux peut s'évaluer sur la base du taux de change effectif réel, en utilisant les agrégats des indices des prix pour mesurer les prix relatifs. Les flux d'entrée de l'IDE et les résultats des exportations, peuvent également constituer des indices macroéconomiques. Au niveau microéconomique, la compétitivité peut se mesurer par les différences, en matière de coûts des facteurs et de productivité, à l'échelon international. Les indices microéconomiques, tels que les coûts salariaux par unité, les coûts des facteurs de production (électricité, eau, télécommunications, etc.) peuvent également être utilisés. Dans un monde où le capital est mobile et la production libre entre les pays, le prix relatif des facteurs de production non échangeables, tels que le travail, est plus important que celui des rendements. Les entreprises auront tendance à faire des pays dont les coûts unitaires des facteurs de

⁴⁶ Le présent chapitre s'inspire de rapports préparés par Aly Mbaye, Mireille Linjouom et Edouard Zoungan.

⁴⁷ Par exemple, Dollar et Wolff (1993), Krugman (1994).

⁴⁸ La Commission présidentielle des États-Unis sur la Compétitivité (1985), Markusen (1992) et Hatsopoulos, Krugman et Summers (1990).

production non échangeables sont faibles, les sources de production. Les mesures basées sur le rendement, telles que les parts du marché des exportations ou l'IDE peuvent également être utilisées.

Les mesures de compétitivité prises au sens large sont disponibles dans le document sur la méthode de classement de la compétitivité, publié par l'Institut international pour le développement de la gestion, dans l'Annuaire de la compétitivité mondiale, ainsi que dans le Rapport sur la compétitivité mondiale du Forum économique mondial. Bien que ces scores pris au sens large sont des scores composites d'une série d'indices : politiques structurelles et macroéconomiques, infrastructures de base, éducation, rigidités du marché local, etc.⁴⁹, leur classement met parfois en évidence les caractéristiques de l'environnement économique en général.

5.2. Indices macroéconomiques de compétitivité au Bénin

Le taux de change effectif réel (TCER). Le taux de change réel peut se définir autrement comme le prix relatif des biens échangeables intérieurs et étrangers (taux de change réel extérieur) ou le prix relatif des biens échangeables et des biens non échangeables intérieurs (taux de change réel « interne »)⁵⁰. Les taux de change réels extérieurs mesurent le prix relatif d'un panier de marchandises dans différents pays, l'idée étant que des prix relatifs intérieurs faibles favorisent une plus grande compétitivité, dans la mesure où la demande des produits locaux augmentera en même temps que chutera celle des produits étrangers, gonflant ainsi les exportations tout en réduisant les importations. Trois variables déterminent par conséquent les taux de change réels : le taux de change nominal, les prix intérieurs et les prix extérieurs. D'autres questions portent sur le choix d'un indice des prix et d'une série de pondérations, dans le cadre du calcul de la moyenne des taux de change bilatéraux et des prix extérieurs, pour obtenir les taux nominaux effectifs et les taux de change effectifs réels (TCER). La présente analyse se sert de l'indice des prix à la consommation pour des raisons de disponibilité des données. Fait important, la pondération a tenu compte des exportations parallèles vers le Nigéria, accordant une pondération plus importante au Nigéria que ne l'auraient permis les statistiques officielles sur les échanges. Les taux de change réels sont des indices qui présentent les changements survenus au fil des temps, plutôt que les niveaux absolus de compétitivité et ne révèlent ni la surévaluation, ni la sous-évaluation d'une monnaie.

Dans le cas du Bénin, les taux de change extérieurs et intérieurs effectifs réels ont été calculés avec un accent particulier sur les taux extérieurs. En tout état de cause, les taux de change intérieurs réels sont, dans la pratique, similaires aux taux de change extérieurs réels. Plusieurs modèles empiriques utilisent certains coefficients des prix intérieurs et extérieurs

⁴⁹ Cette approche de l'Institut international pour le développement de la gestion est utilisée dans le classement de la compétitivité paru dans *l'Annuaire de la Compétitivité Mondiale* et le Rapport sur la compétitivité mondiale publié par le Forum économique mondial.

⁵⁰ Voir Turner et Van't Dark (1992) et Turner et Golub (1997) pour une étude approfondie sur les concepts et la mesure des TCER.

comme de variable de substitution du prix intérieur relatif des biens échangeables/non échangeables⁵¹.

Comme le souligne le chapitre 2, la compétitivité macroéconomique du Bénin dépend fortement de son adhésion à la zone CFA, sa monnaie étant par conséquent accrochée à l'euro (précédemment au franc français). Bien que le Bénin profite de la stabilité monétaire de la zone CFA, il lui est néanmoins impossible de renforcer sa compétitivité en procédant à la dévaluation de sa monnaie. La compétitivité du Bénin est fortement affectée par les fluctuations de l'Euro vis-à-vis des autres monnaies, notamment le dollar des États-Unis et le naira du Nigéria. Lorsque l'euro s'apprécie par rapport aux autres monnaies, le franc CFA le fait également, avec des conséquences néfastes sur la compétitivité du Bénin dans les pays qui ne bénéficient pas d'une parité fixe avec l'euro.

La figure 5.1 présente les taux de change bilatéraux réels du Bénin au regard de quelques principales monnaies (franc français - euro, dollar des États-Unis, naira du Nigéria). Une hausse traduit l'augmentation des prix relatifs du Bénin, c'est-à-dire, une détérioration de la compétitivité. Suite à la dévaluation du franc CFA en 1994, la compétitivité du Bénin vis-à-vis des autres monnaies s'est renforcée, mais dans la deuxième moitié des années 1990, elle a connu un certain relâchement dont l'importance était fonction des monnaies. Le taux de change bilatéral réel présente une grande volatilité par rapport au Naira, traduisant une inflation élevée et variable au Nigéria ainsi que des fluctuations irrégulières du taux de change nominal du naira, notamment caractérisées par de fortes dévaluations, à intervalles irréguliers, du naira par rapport au dollar. L'utilisation du taux de change du marché parallèle nigérian, plutôt que du taux de change officiel, pour obtenir le taux de change bilatéral du Bénin/Nigéria, n'influe pas sur les principales tendances, sauf au milieu des années 1990 lorsque le taux parallèle du naira a connu une baisse drastique, par rapport au taux officiel, anticipant ainsi la dévaluation de ce dernier en 2000. Suite à la dévaluation survenue en 2000, les taux parallèles et officiels se sont de nouveau harmonisés.

Le taux de change effectif réel (TCER), qui fait appel aux pondérations totales des échanges, présente des caractéristiques similaires. Le TCER utilisé dans ce cas est nettement plus volatile que la mesure utilisée par le FMI dans le cas du Bénin, du fait de la plus forte pondération accordée au Nigéria. Suite à la dévaluation de 1994, la compétitivité s'est nettement améliorée, mais elle s'est détériorée par la suite avec la dévaluation du naira en 2000. Depuis la fin de l'année 2003, le franc CFA connaît une dévaluation de 10 % par rapport à son niveau d'avant la dévaluation de 1993.

Les tests économétriques révèlent que le taux de change réel affecte les résultats des exportations, bien que l'élasticité soit faible et mal estimée, en raison, peut-être, des difficultés rencontrées dans le cadre de l'évaluation des exportations.

⁵¹ Par ailleurs, les deux modèles produisent le même résultat: les exportations et les importations dépendent du salaire réel en termes de biens échangeables. Voir Hinkle et Nsengiyumva (1999a, 1999b) pour une analyse approfondie.

Il ressort des tendances du TCER observées depuis 1994 que certains avantages produits par la dévaluation de 1994 ont persisté jusqu'en 2003. L'appréciation subséquente de l'euro par rapport au dollar, survenue en 2004, a indubitablement effacé les avantages restants. Puisque le franc CFA était considéré, en règle générale, comme surévalué avant la dévaluation, il est à craindre que le taux de change réel du Bénin soit menacé de surévaluation.

Figure 5.1 Bénin : Taux de change bilatéraux réels du Bénin par rapport à quelques monnaies, 1990=100 (accroissement = appréciation)

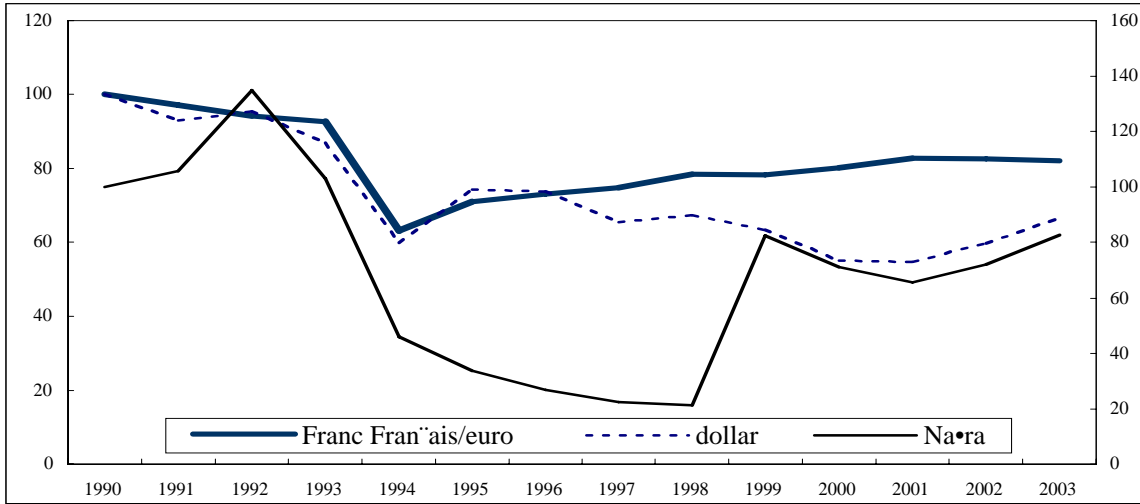
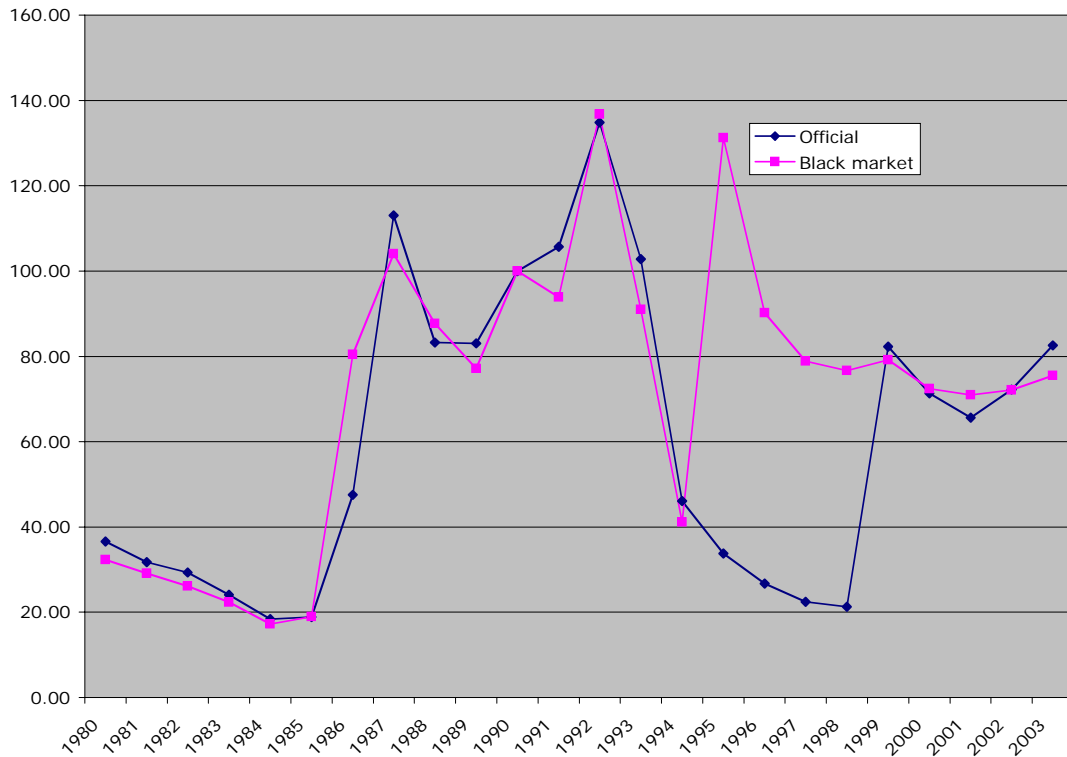
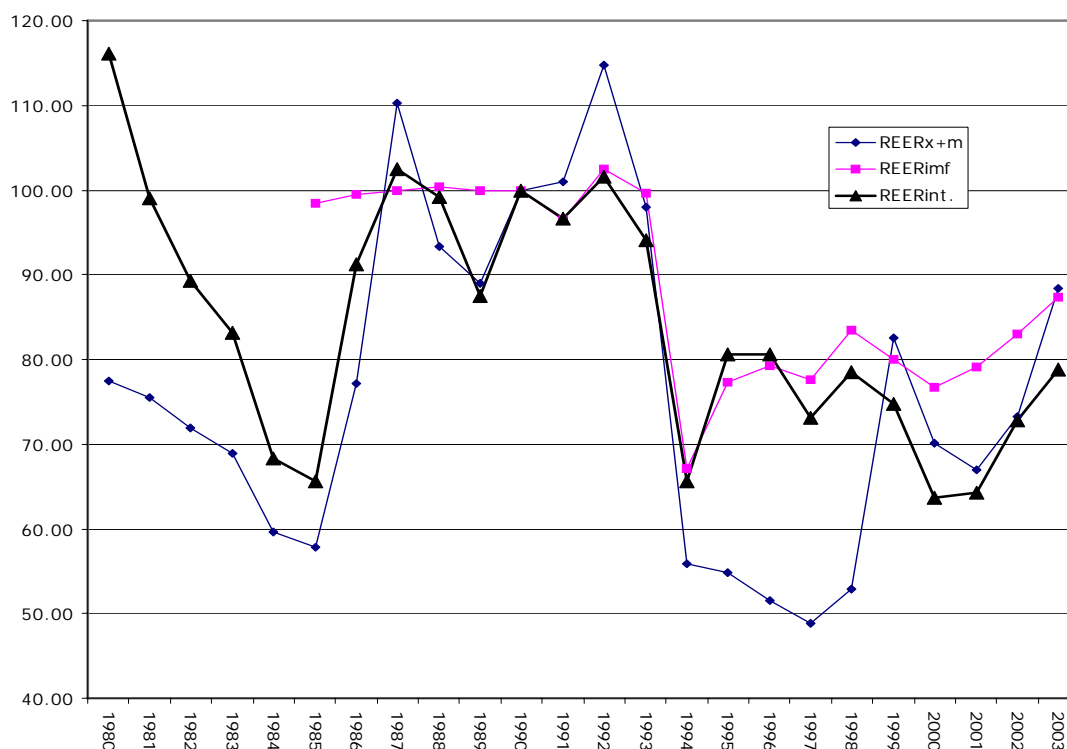


Figure 5.2. Taux de change bilatéraux réels officiels et parallèles du CFA/Naira, 1990=100



**Figure 5.3 Bénin : Taux de change effectifs réels, 1990=100
(accroissement = appréciation)**



TCERx+m = calculé sur la base de la pondération totale des échanges, y compris les réexportations.

TCERim = TCER FMI basé sur les pondérations des échanges officiels

TCERint = TCER Interne (biens échangeables par rapport aux biens non échangeables).

5.3. L'investissement direct étranger (IDE) comme mesure de la compétitivité

L'investissement direct étranger (IDE) au Bénin. La compétitivité peut se mesurer, non seulement par les prix, mais également à l'aune des résultats des exportations et des investissements. Comme le souligne le chapitre 3, les résultats des exportations, du moins tels que mesurés par les statistiques officielles, sont loin d'être spectaculaires. La capacité d'attirer l'investissement direct étranger (IDE) constitue un repère alternatif de la compétitivité. Les pays de l'Afrique sub-saharienne reconnaissent, de plus en plus, que l'IDE peut être déterminant dans le cadre d'une croissance renforcée et de la réduction de la pauvreté. L'IDE apporte le capital, les compétences et ouvre l'accès à la technologie et aux marchés internationaux. L'IDE favorise également la création des emplois, la consolidation de la compétitivité des entreprises locales et l'amélioration des conditions de vie.

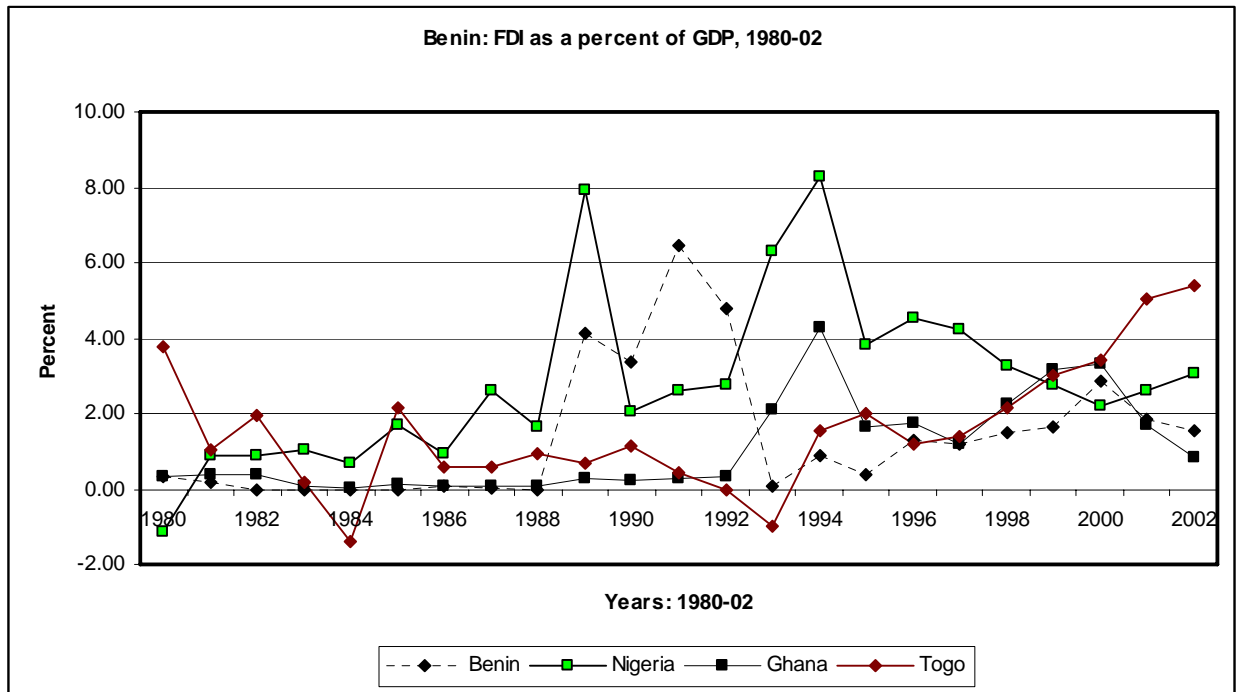
La figure 5.4 présente l'évolution de l'IDE réalisé par le Bénin⁵². L'IDE était presque inexistant pendant la période marxiste des années 1980. Suite à la libéralisation survenue en 1990, l'IDE a connu un bref essor au début des années 1990, suivi d'une baisse drastique et d'une reprise modeste de 1-2 % du PIB, niveau commun aux autres pays de la région. L'intensification de l'IDE au début des années 1990 découle de la privatisation d'un certain nombre de sociétés publiques, telles que les brasseries, les industries du tabac, du ciment, du textile et des huiles végétales. Le stock de l'IDE était de 28 % du PIB en 2000, taux commun à la région, mais inférieur à ceux du Togo et du Nigéria.

Très peu d'informations sont disponibles sur la composition de l'IDE pour chaque industrie. Le gros des privatisations concernait les industries agro-alimentaires (49 %), les cimenteries (23 %) et les huileries (20 %). Les entreprises françaises représentent 61 % des entreprises étrangères exerçant au Bénin, tandis que les États-Unis, le Royaume Uni, les Pays-Bas et le Danemark se partagent l'essentiel du pourcentage restant.

Une comparaison de l'IDE et du PIB du Bénin avec ceux des autres pays, dont le Ghana, le Nigéria et le Togo (voir figure 5.4), révèle que l'IDE n'occupe pas une place de choix dans la production totale du Bénin.

⁵² Pour des informations supplémentaires, voir Examen de la politique de l'investissement au Bénin (2004) de la CNUCED.

Figure 5.4. IDE/PIB, Bénin comparés a quelques voisins, 1980-2002 (en pourcentage du PIB)



Source : CNUCED, décembre 2004.

Les flux de l'IDE sont insignifiants par rapport à l'aide extérieure et leur impact sur la diversification des exportations, le transfert de technologie et l'emploi reste limité.⁵³

Les exportations comme mesure de la compétitivité d'un pays. De l'analyse des résultats des exportations, en termes de quantité (niveau et diversification), de prix et de qualité des biens produits, il ressort que le Bénin ne jouit pas d'une compétitivité spectaculaire. Le chapitre 3 montre que la compétitivité révélée de ce pays, au regard des résultats des exportations, est loin d'être forte.

5.4. Indices microéconomiques de la compétitivité

Salaires et coûts salariaux par unité dans l'industrie manufacturière. Les coûts salariaux par unité — rapport des coûts salariaux aux productivités — sont un élément important du coût de la compétitivité. La petite taille du secteur de l'industrie manufacturière au Bénin doublée de la médiocrité des données, rend les comparaisons difficiles. Les informations disponibles donnent à penser que les salaires nominaux au Bénin sont plus bas que ceux des pays les plus développés de la région (Côte d'Ivoire et Sénégal), mais plus élevés que ceux du Mali et du Togo. Depuis la dévaluation de 1994, les coûts salariaux par unité du Bénin ont apparemment augmenté par rapport à ceux du

⁵³ Voir *Revue de la politique des investissements*, 2004 de la CNUCED.

Sénégal et particulièrement ceux du Togo, tandis qu'ils sont restés constants par rapport à la Côte d'Ivoire (tableau 5.1).

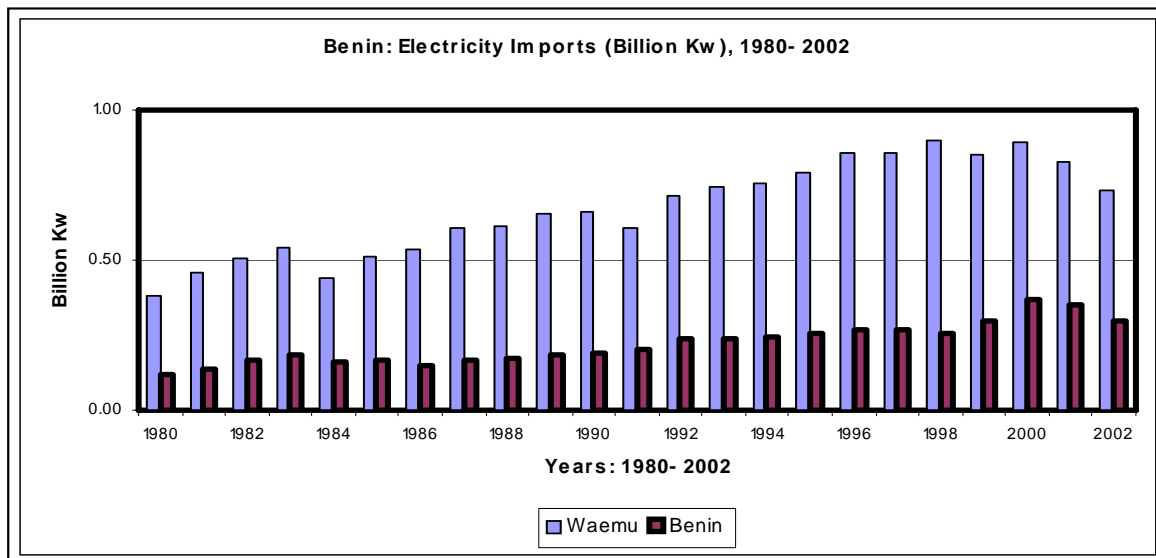
Tableau 5.1 : Coûts salariaux relatifs par unité, Secteur Manufacturier, 1995= 100

	1995	2000
Bénin/Côte d'Ivoire	100	104
Bénin/Sénégal	100	135
Bénin/Togo	100	235

Source : Calculés sur la base des données de l'ONUDI

Électricité. L'électricité est distribuée par la SBEE (Société béninoise de l'énergie électrique) en situation de monopole. La moyenne totale de la capacité du Bénin en énergie électrique s'élève à environ un dixième d'un million de kilowatts (voir tableau 5.2). Le Bénin a constamment importé l'énergie électrique des pays voisins, tels le Ghana et la Côte d'Ivoire. En fait, le Bénin est un importateur net d'énergie électrique, tandis qu'en moyenne, l'UEMOA et les pays africains sont des exportateurs nets d'énergie électrique (voir figure 5.5).

Figure 5.5. Bénin : Importations d'énergie électrique (milliards de Kwh), 1980-2002.



Source : Département américain de l'énergie, novembre 2004.

Tableau 5.2 : Moyenne totale de la capacité du Bénin en énergie électrique (millions Kw)

	1980-1985	1996-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2002
UEMOA	1,54	1,66	1,72	1,86	1,77
Nigéria	2,86	4,57	5,91	5,89	5,89
Bénin	0,02	0,02	0,03	0,11	0,12

Source : Département américain de l'énergie, novembre 2004.

Les taux de l'énergie électrique du Bénin sont similaires à ceux de la plupart des autres pays de la région de l'UEMOA (voir figure 5.6). Théoriquement, la SBEE offre des taux préférentiels aux industries manufacturières ; toutefois, la définition de ce qu'est une industrie manufacturière n'est pas claire. En conséquence, la plupart des entreprises exerçant au Bénin, telles que les producteurs de jus de fruits et les hôtels, ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de ces taux préférentiels. La structure des prix en Côte d'Ivoire est également subtile et les taux moins élevés. La qualité du service de l'énergie électrique au Bénin laisse également beaucoup à désirer, en raison des fréquentes coupures d'énergie et des fluctuations de tension. En outre, l'efficacité de la transmission de la SBEE est plus faible que celle de la plupart des autres pays et la couverture de l'essentiel du pays est minimale. Les industries de la partie septentrionale du pays doivent recourir aux groupes électrogènes.

Table 5.3. Coût de l'énergie électrique dans l'UEMOA (en CFA/Kwh), dernière révision février 2004.

	Sénégal	Côte d'Ivoire	Mali	Togo	Bénin
Tension :					
Basse	107	66	82	62	66
Moyenne	56	37	55	53	41
Haute	36	15	n/d	n/d	n/d

Source : Chambre de commerce de Dakar, Novembre 2004. www.dakarcom.com

Le besoin le plus pressant est l'intensification des investissements dans le but d'améliorer la couverture, de renforcer l'efficacité et de réaliser des économies d'échelle. La privatisation partielle est inévitable, bien que difficile à réaliser au regard de la fragilité de la SBEE et de l'aspect monopole naturel de la distribution de l'énergie électrique.

Télécommunications. Tandis que presque tous les pays de la région ont privatisé et libéralisé, du moins partiellement, leur secteur des télécommunications, au Bénin par contre, l'Office des postes et télécommunications (OPT), société étatique, est en situation de monopole dans le secteur des postes et télécommunications. La filière de la téléphonie mobile s'est ouverte aux opérateurs privés en 1999. En janvier 2002, une nouvelle réglementation a été élaborée, avec pour objectif la séparation des services des télécommunications et des services des postes, ainsi que la libéralisation et la privatisation partielle des services de télécommunications assurés par l'OPT.

Il ressort du tableau 5.4 que les prix des télécommunications au Bénin sont, en général, très élevés, parfois plus élevés que ceux pratiqués dans les autres pays de la région ainsi que les pays asiatiques en développement. Les prix des appels à l'international pratiqués au Bénin sont moins élevés que ceux appliqués au Mali et au Togo, mais plus élevés que les prix en vigueur au Sénégal, au Ghana et dans les 3 pays asiatiques présentés. Il en est de même des appels locaux, à l'exception du Sénégal dont les coûts étaient plus élevés jusqu'en 2001. En 2001, les coûts des appels locaux ont grimpé au Bénin. En 2002, le coût d'un abonnement mensuel au Bénin est monté en flèche, dépassant ceux des pays

présentés dans le tableau, à l'exception de la Malaisie et du Sénégal. Les frais d'installation du téléphone d'entreprise, ont également enregistré une augmentation en 2002, et restent beaucoup plus élevés que dans les autres pays africains, ainsi qu'en Malaisie et en Thaïlande.

Par ailleurs, à l'instar du secteur de l'électricité, la couverture en matière de télécommunications, est faible et les services sont de piètre qualité.

Tableau 5.4
Coût des télécommunications dans divers pays

Coût moyen d'un appel téléphonique vers les États-Unis (en dollars EU par pulsion de trois minutes)

	Bénin	Ghana	Sénégal	Mali	Togo	Bangladesh	Thaïlande	Malaisie
1998	7,16	ND	4,48	ND	11,44	6,00	6,98	3,82
1999	6,86	2,92	3,19	14,62	7,80	4,40	2,54	2,76
2000	5,93	1,65	2,23	12,64	7,90	4,14	2,19	2,37
2001	5,76	1,26	1,81	12,28	7,67	2,47	1,49	2,37

Coût moyen d'un appel téléphonique local (en dollars EU par pulsion de trois minutes)

	Bénin	Ghana	Sénégal	Mali	Togo	Bangladesh	Thaïlande	Malaisie
1998	0,11	0,07	0,12	0,08	0,10	0,03	0,08	0,02
1999	0,09	0,04	0,11	0,07	0,10	0,03	0,07	0,02
2000	0,09	0,03	0,10	0,07	0,10	0,03	0,07	0,02
2001	0,28	0,03	ND	ND	0,10	ND	0,07	0,03

Abonnement mensuel du téléphone d'entreprise (dollars EU)

	Bénin	Ghana	Sénégal	Mali	Togo	Bangladesh	Thaïlande	Malaisie
1998	4,20	1,08	4,09	3,20	2,90	3,20	2,42	8,92
1999	4,02	0,94	3,92	3,12	2,78	3,06	2,64	9,21
2000	3,48	0,46	4,40	2,70	2,40	2,88	2,49	9,21
2001	3,38	0,35	4,28	2,62	2,33	2,69	2,25	5,26
2002	4,22	1,26	ND	2,75	2,45	2,59	2,33	11,84

Frais d'installation d'une ligne téléphonique d'entreprise (dollars EU)

	Bénin	Ghana	Sénégal	Mali	Togo	Bangladesh	Thaïlande	Malaisie
1998	299,5	172,8	39,7	86,4	184,8	392,3	81,0	12,7
1999	287,0	149,9	38,0	91,8	177,0	374,8	88,6	13,2
2000	248,2	73,3	32,9	79,4	153,1	352,9	83,5	13,2
2001	241,0	55,8	31,9	77,1	148,7	329,7	75,4	13,2
2002	279,8	50,4	ND	81,1	156,4	177,9	78,0	13,2

Source : Base de données de l'Union internationale des communications, Novembre 2004.

Le coût élevé des appels et des installations téléphoniques influe sur les frais d'accès à l'Internet, en raison notamment de l'absence de l'accès ADSL au Bénin, contrairement aux autres pays de la région. À l'instar des autres pays dans lesquels l'utilisation de l'Internet est minimale, le nombre d'internautes au Bénin est estimé à 1 % de la population béninoise. Le faible accès à l'Internet qui dénote une faible sensibilisation à l'évolution du

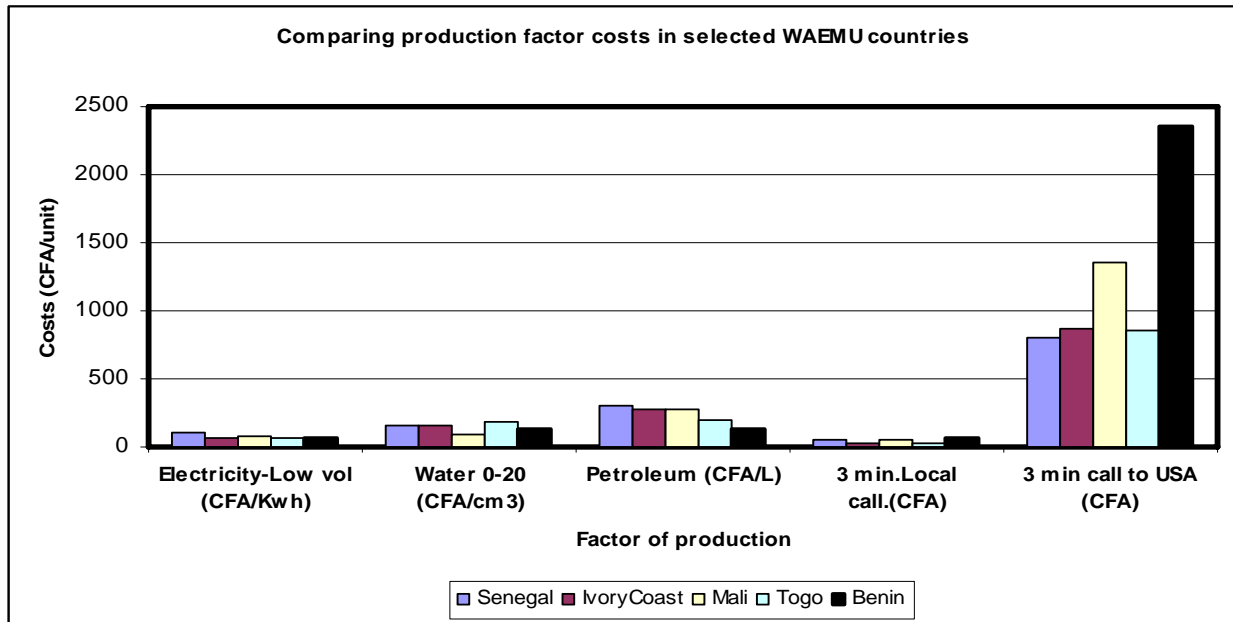
monde et aux infrastructures mondiales, constitue une véritable entrave à l'accès à la connaissance et la technologie mondiales, secrets de la compétitivité et de l'accès aux opportunités offertes par les marchés mondiaux. L'OPT rend la Douane responsable de cette situation et de bien d'autres problèmes, car ses équipements seraient bloqués au port. En règle plus générale, le fait que la gestion de l'OPT ne soit pas autonome, mais relève plutôt de la compétence de différents départements ministériels, amoindrit son efficacité.

Seul le secteur privé peut réaliser les importants investissements nécessaires à la modernisation du secteur des télécommunications. En 2000, des mesures infructueuses ont été prises dans ce sens, notamment la sélection de la société américaine Titan comme partenaire stratégique. Cependant, suite à une longue bataille juridique au cours de laquelle les antagonistes s'accusaient mutuellement de rupture abusive de contrat, le partenariat entre l'OPT et la société Titan a été dissout. Les deux sociétés ont certes réglé le problème à l'amiable, mais cette affaire a assombri les perspectives d'injection des capitaux privés si nécessaires à l'industrie des télécommunications du Bénin.

Évaluation générale de la compétitivité microéconomique. Les coûts des facteurs du Bénin sont généralement supérieurs à ceux des autres pays africains (voir Figure 5.6), lesquels sont plus élevés que ceux des autres régions. Au demeurant, la qualité des services des secteurs de l'électricité et des télécommunications est plutôt médiocre.

Le gouvernement béninois devrait sélectionner un investisseur stratégique étranger pour la SBEE et créer une agence de régulation chargée de surveiller la concurrence dans ce secteur, afin de veiller à l'application des prix raisonnables et de réglementer la prestation des services. De même, les pouvoirs publics devraient se remettre à la recherche d'un partenaire stratégique étranger, pour la filière télécommunications de l'OPT et créer une agence de régulation chargée de surveiller la concurrence dans le secteur.

Figure 5.6
Comparaison des coûts des facteurs (FCFA/ unité) dans certains pays de l’UEMOA
(Électricité basse tension, eau, pétrole et téléphone)



Source des données : Chambre de commerce de Dakar.

5.5. Problèmes prioritaires liés à la compétitivité internationale

i) La compétitivité macroéconomique du Bénin est influencée par la parité fixe entre le franc CFA et l’euro. La récente dépréciation du dollar par rapport à l’euro et la dépréciation du naira par rapport au dollar ont réduit les importants gains générés par la dévaluation de 1994, compromettant considérablement la compétitivité du pays.

ii) L’IDE occupe une modeste place au Bénin. Les entrées de l’IDE devraient être renforcées par la mise en oeuvre des mesures décrites dans le présent chapitre et dans les chapitres suivants.

iii) Sur le plan microéconomique, et en dehors des rigidités macroéconomiques, les coûts des facteurs sont généralement plus élevés au Bénin que dans les autres pays de la région qui eux-mêmes ne sont pas très compétitifs. Les salaires sont bas, mais la faible productivité des industries manufacturières explique les coûts salariaux par unité élevés, bien qu’il soit difficile d’établir une comparaison avec d’autres pays, en raison de l’insuffisance des données. Les coûts de l’électricité et des télécommunications sont généralement plus élevés que dans les autres pays d’Afrique de l’Ouest, et le service est médiocre.

iv) Il conviendrait de reprendre la privatisation de la filière télécommunications de l'OPT, en même temps qu'une agence de régulation serait créée et qu'un cadre juridique serait mis en place. L'agence de régulation devrait favoriser un environnement propice à la concurrence, avec pour objectif la dissémination des technologies de l'information à travers le pays.

v) De même, s'agissant du secteur de l'électricité, le gouvernement devrait accélérer la privatisation de la SBEE, qui marque le pas, et mettre en oeuvre des réformes juridiques et réglementaires, afin que la production et la distribution de l'énergie électrique soutiennent la concurrence. La aussi, le rôle des instances de régulation est important. La volonté politique est déterminante.

CHAPITRE 6

L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL ET LE CLIMAT DES AFFAIRES ⁵⁴

Outre les coûts et les prix relatifs analysés au chapitre précédent, le climat des affaires et l'environnement institutionnel ont un impact majeur sur le potentiel d'exportation et la capacité du pays d'attirer les investissements directs étrangers (IDE). Dans le présent chapitre, nous nous penchons sur un large éventail de tels facteurs internes, relevant du système juridique et judiciaire (section 6.1), de la finance (6.2) et des impôts (section 6.3) ⁵⁵. Les chapitres suivants vont se examiner ces institutions qui ont un effet direct sur les échanges internationaux, notamment les institutions d'appui (chapitre 7) et de facilitation (chapitre 8) des échanges.

6.1. Les systèmes juridique et judiciaire et le cadre de régulation des affaires

La primauté du droit et le respect des droits à la propriété constituent les fondements d'une économie de marché, d'où l'importance d'un système juridique et judiciaire performant.

Le système juridique. Le système juridique béninois n'est pas clairement défini puisque les traditions africaines résiduelles coexistent avec les lois coloniales françaises ainsi que quelques textes plus modernes. L'harmonisation du droit des affaires dans 13 pays africains principalement francophones par l'OHADA constitue l'une des initiatives d'envergure récentes.

L'OHADA crée un cadre structurel au sein duquel les lois peuvent être adoptées et mises en œuvre dans tous les pays membres (« Actes Uniformes »), ainsi que les institutions de supervision du processus. Depuis le milieu des années 90, un certain nombre de lois de cet ordre ont été adoptées dans un grand nombre de domaines, et d'autres sont en cours d'élaboration. Malgré les avantages évidents qu'offre la mise en œuvre des lois OHADA, le Bénin a fait bien peu usage des dites lois. Le secteur des télécommunications est le seul à disposer d'un cadre régulateur particulier, bien qu'il ne soit pas encore opérationnel. Les lois en matière de concurrence et le droit foncier constituent les plus grandes faiblesses du système juridique béninois.

Les lois sur la concurrence. Paradoxalement pour un pays dont les échanges constituent une activité économique dominante, le Bénin ne dispose pas de structure juridique nationale de régulation de la concurrence. L'UEMOA a adopté en 2003 une politique régionale de concurrence, mais celle-ci n'est pas entrée en vigueur au Bénin. Cet accord prévoit la création d'une commission nationale sur la concurrence qui n'est toujours

⁵⁴ Ce chapitre s'inspire de rapports préparés par Cheick Diawara et Kalamogo Coulibaly.

⁵⁵ Voir aussi CNUCED (2004) et Diagnos (2000).

pas effective au Bénin. Les obstacles à l'installation constituent un grave problème dans certains secteurs comme celui des noix de cajou.

La loi foncière n'a pas été révisée depuis les années 30. Il est vrai que l'acquisition et la cession des parcelles sont reconnues et que les droits à la propriété foncière sont acquis en théorie, mais seulement 10 % des terrains sont immatriculés et disposent d'un titre foncier. Les pratiques traditionnelles africaines, fondées principalement sur le caractère communautaire de la propriété foncière, régissent souvent l'utilisation et la cession des terrains, et coexistent avec des pratiques plus modernes en un mélange qui crée la confusion. Bien que ces pratiques traditionnelles soient susceptibles d'apporter la sécurité dans plusieurs zones rurales à faible densité de population, les droits à la propriété foncière dans les zones urbaines et les zones rurales densément peuplées sont incertains et sans garantie, avec de fréquents conflits de propriété. Par ailleurs, la rareté des titres fonciers limite l'utilisation du terrain et des immeubles bâtis comme garanties des crédits. Du fait de l'inadéquation du système d'immatriculation /d'enregistrement foncier, parfois la même parcelle est vendue à plusieurs acheteurs et les litiges fonciers sont légion. Il n'existe pas de mécanisme de résolution des conflits et les autorités locales doivent consacrer beaucoup de temps et d'effort au règlement des litiges. Une multiplicité des contrôles et de procédures entraîne une augmentation des coûts et une prolongation des délais pour les investisseurs à la recherche des parcelles de terrain. Les leçons de l'immatriculation réussie en Asie du Sud-Est (ex. Thaïlande, Vietnam) pourraient être testées au Bénin, surtout en zone urbaine et en zone rurale densément peuplée.

Le droit du travail est largement inspiré du système français et il a été influencé par l'héritage de la période marxiste, avec l'insistance subséquente sur la protection des travailleurs contre les plans sociaux comme dans les autres pays africains plutôt que sur la création de nouveaux emplois par le secteur privé. Bien que les syndicats soient en général faibles dans le secteur privé, la menace des poursuites judiciaires engagées par des travailleurs mécontents peut avoir un effet dissuasif sur les investissements étrangers et, ainsi, jouer contre leur objectif final qui est la création des emplois. L'harmonisation des lois sociales entre l'UEMOA et les autres pays francophones est à l'étude sous les auspices de l'OHADA.

Le système judiciaire. Le système judiciaire béninois est, en général, considéré par le secteur privé comme corrompu, lent et pas fiable. Tous les principaux secteurs de l'économie sont négativement touchés par l'échec de la lutte contre la corruption et les opérateurs malhonnêtes. Un certain nombre d'affaires bien connues confirment l'existence de ces problèmes (l'encadré 6.1 en donne quelques exemples).

Encadré 6.1 : Bénin **Exemples de dysfonctionnements de l'appareil judiciaire**

Affaire SCB LAFARGE c/ MYC International. En 1998, la multinationale française SCB-LAFARGE a été adjudicataire du complexe de cimenterie d'Onigbolo, propriété commune du Bénin et du Nigéria, suite à un appel d'offres international. En octobre 1998, la Cour Suprême du Bénin a rendu une ordonnance de sursis à l'exécution de cette décision, suite à une requête de la société locale MYC, qui prétendait qu'elle aurait dû être adjudicataire de l'offre. En mars 1999, cependant, la Cour Suprême a rejeté la

requête de MYC et confirmé l'adjudication de l'offre en faveur de SCB-LAFARGE. En août 2001, la Cour Constitutionnelle a jugé que le Gouvernement n'a pas respecté le sursis à exécution délivré par la Cour Suprême. En février 2003, le tribunal de première instance de Cotonou a annulé le contrat passé entre le Nigéria, le Bénin et SCB-LAFARGE, octroyant ainsi le contrôle de la société à MYC et imposant une sanction pécuniaire de 50 millions de francs CFA par jour jusqu'à exécution de la décision contre SCB-LAFARGE. En mars 2004, MYC a saisi à nouveau la Cour Suprême. Au moment de la rédaction de cet article, l'affaire est encore pendante devant la Cour Suprême. Si la SCB n'a pas gain de cause, elle risque de perdre 9 milliards de francs CFA d'investissements et de payer environ 24 milliards de francs C.F.A.

Affaire SBM/Groupe BOLLORE c/ WAT. La société de transport maritime SBM (filiale de la multinationale française BOLLORE), est en justice avec une société locale qui réclame d'être dédommagée pour des marchandises détériorées depuis 1996. Les 300 millions de francs CFA que BOLLORE a déposés auprès de la justice comme caution ont disparu, et les comptes bancaires de la SBM restent bloqués.

Affaire TITAN c/ OPT. La société américaine de télécommunications TITAN et la société publique OPT ont signé un accord en 2000 pour la fourniture des services de téléphonie mobile par TITAN, l'augmentation de la couverture de téléphonie rurale et l'investissement dans les infrastructures. Tout en reconnaissant que TITAN a respecté la majorité de ses engagements, le contrat a été résilié en 2003 du fait des désaccords sur les paiements. Plusieurs procédures judiciaires n'ont pas pu régler le litige, et les parties ont fini par s'entendre en dehors des tribunaux. L'impossibilité pour TITAN d'obtenir une solution judiciaire suffisante l'a finalement poussé à quitter le pays. Le départ de TITAN laisse l'orientation du secteur des télécommunications du Bénin dans l'incertitude et crée la confusion autour de la privatisation de l'OPT.

Ces affaires et bien d'autres ont eu un impact négatif sur l'attractivité du Bénin en tant que destination des investissements.

Le problème majeur du Bénin est bien connu, à savoir, l'honnêteté et la compétence des juges. La réforme est une entreprise difficile mais certains de ses vecteurs sont déjà en place et plusieurs sont associés à l'initiative OHADA d'harmonisation du droit des affaires dans les pays d'Afrique francophone. L'OHADA crée un système de médiation et de conciliation auquel on peut faire recours lorsque les parties négocient en bonne foi. En cas de mauvaise foi, l'arbitrage peut être organisé sous les auspices de la Chambre de commerce. A plus long terme, des juges plus honnêtes et plus compétents doivent être formés. À cet effet, l'OHADA a créé un institut, l'École régionale supérieure de la magistrature (ERSUMA), dont le siège se trouve au Bénin. Cette école fonctionne parfaitement, mais le Bénin n'en a pas beaucoup fait usage jusqu'alors.

Perspectives de réforme. Des systèmes juridiques et judiciaires qui fonctionnent bien sont à la base de l'économie du marché.

- Pour promouvoir la concurrence, le Gouvernement doit mettre sur pied une commission nationale sur la concurrence dotée des ressources adéquates et du personnel nécessaires pour mener des enquêtes et imposer des sanctions dans les cas de pratiques anti-concurrentielles.

- Tout comme pour le titre foncier, le Bénin intègre divers systèmes d'immatriculation foncière à travers le « Registre Foncier Urbain ». Les procédures d'immatriculation doivent être simplifiées et le public doit être sensibilisé sur ces procédures. A terme, des lois établissant de plus solides droits à la propriété foncière doivent être adoptées, en vue de donner la certitude aux acquéreurs que le titre foncier qu'ils viennent d'obtenir leur donne jouissance exclusive et que leur occupation ou leur droit de propriété sur ladite parcelle ne sera pas remise en cause.

- Des lois sociales révisées doivent viser la réduction des coûts pour les entreprises, surtout en ce qui concerne les dégraissages, en réduisant la possibilité de harcèlement de la part des travailleurs mécontents, et, par suite, la création d'emplois.
- Les juges doivent être formés au droit commercial, au travers des institutions régionales telles que l'OHADA et l'ERSUMA. Les barèmes doivent être réévalués en vue d'être adaptés aux responsabilités des juges.
- Des techniques d'arbitrage et des procédures commerciales spécialisées doivent être mises au point, par exemple, un Tribunal de Commerce.
- Etablir un cadre légal pour la compétition dans les secteurs stratégiques comme l'électricité et les ICT.

6. 2. Le cadre de régulation des affaires (Code des investissements et mesures incitatives)

Les règles qui régissent le Code sont complexes et accordent assez de discrétion aux autorités (« Commission technique des investissements »). Il existe trois régimes appliqués à différentes catégories d'entreprises. Les entreprises éligibles bénéficient de l'exonération des taxes à l'importation sur les biens d'investissement pendant les 30 mois que durent la période d'installation, ainsi que de l'exonération de l'impôt sur le revenu des entreprises pendant une période initialement convenue.

Ce Code accorde des exonérations des droits de douane et de TVA sur les importations liées aux programmes d'investissement. Aux termes du Code, de telles importations sont soumises à un impôt statistique de 5 pour cent. Mais, étant donné que les importations des biens de capitaux sont soumis à un taux de 5 pour cent dans le cadre du TEC, augmenté du RS et du PCS, ce statut offre finalement bien peu d'avantages. Le système béninois de rabatement des droits et de la taxe à la valeur ajoutée, par ailleurs, est réputé lourd et lent. Les autorités (Direction générale des impôts) expliquent ces retards par le fait que beaucoup de demandes de remboursements sont fictives. Les mécanismes de distinction rapide entre les demandes frauduleuses et les demandes légitimes de remboursement sont essentiels. En résumé, les coûts du système actuel d'exonération peuvent dépasser les avantages qui en découlent.

Le Code des investissements béninois fonctionne assez mal. Les avantages qu'offre le Code sont lourds, prennent beaucoup de temps et coûtent cher, nécessitant plusieurs autorisations de diverses institutions publiques ainsi qu'un décret du Gouvernement faisant suite à une recommandation de la Commission technique des investissements. Par ailleurs, certains secteurs importants, tels que le tourisme ne sont pas couverts par le Code.

Perspectives de réforme. Le Bénin ferait bien de simplifier et de recentrer son système d'incitation à l'investissement, peut être sur le modèle instauré en Côte d'Ivoire en 1995. Le système ivoirien le plus récent a simplifié le Code en deux régimes. Le premier régime est accordé en moins de 48 heures de manière quasi automatique à tous les investissements. D'autres avantages de type discrétionnaire sont disponibles pour les investissements dont le montant dépasse 500 millions de francs CFA avec un temps maximum de décision de 45 jours. La Côte d'Ivoire a également pris des mesures

incitatives d'ordre fiscal pour certains secteurs, des mesures que le Bénin envisage depuis longtemps mais n'a pas toujours adoptées. Cependant, l'opportunité de viser des secteurs particuliers par rapport à la mise sur pied d'un système global favorable aux investissements est discutable. Plus généralement, il y a un arbitrage à faire entre l'automatisme et la discrétion dans l'application des mesures incitatives à l'investissement. Les règles globales ont l'avantage de limiter l'arbitraire et les retards dans l'application, tandis que la discrétion permet davantage de flexibilité ou entraîne la corruption, ou encore des problèmes de gouvernance. Pour les pays moins avancés tels que le Bénin, où les capacités du secteur public sont limitées, la priorité doit être accordée à la simplification et la facilitation de l'application.

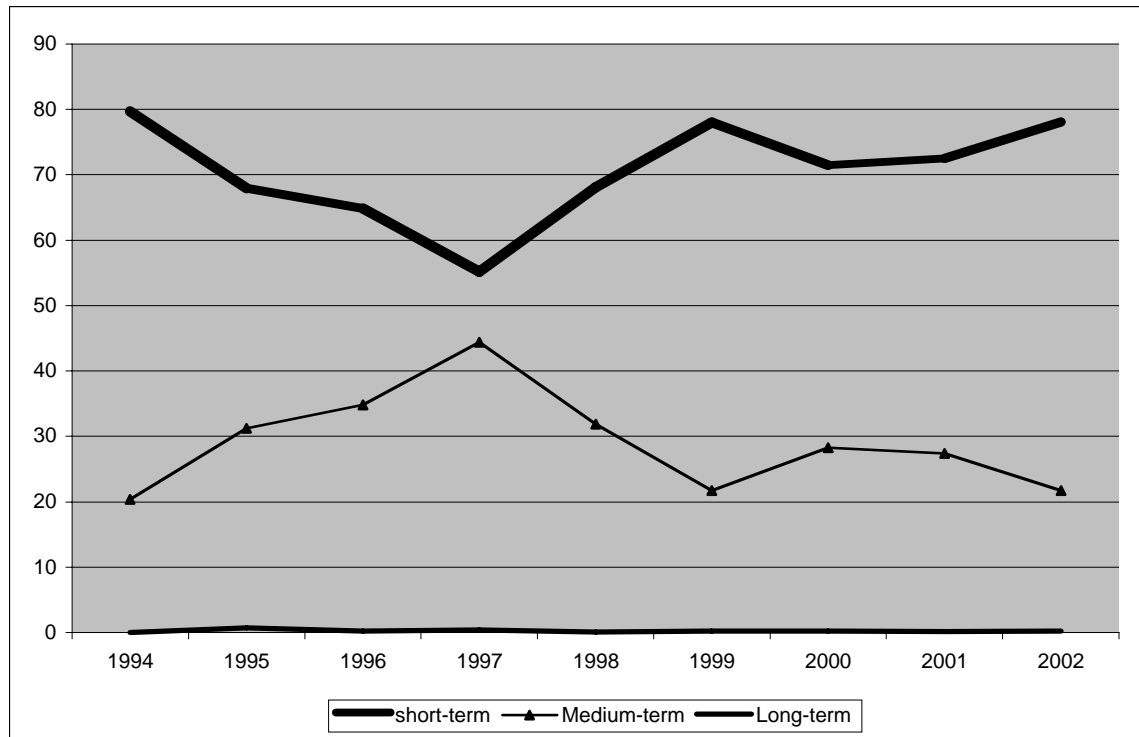
6.3. Les finances

Suite à la liquidation des banques publiques insolubles à la fin des années 80 et l'adoption des mesures de réforme du secteur financier, le système financier est à présent dominé par une poignée de banques commerciales en bonne santé financière. Ces sept banques commerciales détiennent 90 % des actifs du système. Les deux plus grandes de ces banques détiennent les deux tiers des actifs et des passifs. Il s'agit, principalement, des filiales de banques étrangères, dont les expatriés contrôlent 93 pour cent du capital. Le secteur des assurances est étroit et il est aussi contrôlé par des entreprises étrangères. Aucune société béninoise n'est cotée à la bourse régionale, la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM), puisqu'elle répond aux besoins des grandes entreprises ; bien peu de telles structures existent même au Bénin. Le Bénin a récemment assisté à une floraison d'institutions financières décentralisées (microfinance et lignes de crédit) qui semblent avoir connu quelque succès dans la promotion de la microentreprise. Cependant, la microfinance est, en général, inadaptée au financement des petites et moyennes entreprises (PME).

Financement de la production. Comme dans beaucoup d'autres pays, les réformes ont réussi à nettoyer le système bancaire de ses créances irrécouvrables, mais elles n'ont pas réussi à promouvoir le crédit à long terme destiné à la production. En effet, un examen des bilans des banques révèle que les crédits à long terme (plus de deux ans) sont quasi inexistantes et représentent moins de 1 % de l'ensemble des crédits bancaires au cours des dernières années (voir figure 6.1)⁵⁶. Les crédits à court terme (moins d'un an) représentent entre 70 et 80 % des crédits. Par ailleurs, les secteurs agricoles et industriels bénéficient de bien peu de prêts. La majorité des prêts sont accordés au commerce de gros et de détail, ainsi qu'à d'autres services.

⁵⁶ Voir aussi CAPE (2001).

Figure 6.1 : Bénin
Distribution des prêts bancaires par échéance* (Pourcentage de l'ensemble des prêts bancaires)



Note : * Crédit à long terme : plus de deux ans ; crédit à court terme : moins d'un an.
 Source : BCEAO.

Par ailleurs, ces banques sont presque exclusivement au service des nombreux clients du milieu urbain, négligeant ainsi l'agriculture et les PME. Les grandes entreprises peuvent, en général, financer leurs opérations sur fonds propres ou jouissent d'un accès adéquat au crédit. Pour le secteur informel, les microcrédits octroyés par les institutions financières décentralisées constituent l'outil financier le plus approprié. Bien que les banques, en général, soient très liquides, les PME connaissent des problèmes financiers, puisque leur accès aux banques commerciales est limité, tandis que le microcrédit ne leur convient pas. Les contraintes liées aux prêts peuvent s'expliquer par les problèmes du système judiciaire et les difficultés relatives à l'exécution des contrats, la faiblesse des traditions de garantie et la faible capacité des banques commerciales à analyser et à suivre les crédits .

Bien que le problème du financement des PME soit évident, sa solution n'est pas si simple. L'amélioration de l'accès au crédit pour les PME et les agriculteurs, n'est pas une tâche aisée. Contraindre simplement les banques à accorder des prêts est une solution catastrophique à coup sûr. Les entrepreneurs se plaignent de la rareté des prêts et du manque de souplesse dans les conditions, surtout l'exigence des garanties onéreuses, tandis que les banquiers invoquent les règles prudentielles inflexibles de la BCEAO.

Financement du commerce. Des pratiques lourdes de la BCEAO⁵⁷, la banque centrale régionale, dans l'obtention et le transfert des devises étrangères limitent les importations et les exportations sur le marché formel. En outre, il n'existe pas de garantie nationale de financement des exportations, telle que l'EXIM Bank du Japon ou des États-Unis. Certains pays en développement ont institué des stratégies de garantie des exportations avec un résultat mitigé. En Côte-d'Ivoire, les producteurs d'ananas n'ont pu obtenir des prêts qu'après la mise sur pied d'une association sectorielle. Les efforts tendant à l'organisation des producteurs, combinés à l'assistance technique fournie aux organisations nouvelles ou renforcées des producteurs, peuvent constituer une première étape décisive dans cette voie.

Perspectives de réforme. L'information, la qualité des demandes de prêt, y compris les états comptables, la garantie et le recouvrement améliorés des créances font tous parties des solutions possibles. Ces aspects à leur tour, nécessitent des améliorations du cadre juridique et du système judiciaire, y compris les droits à la propriété foncière, ainsi qu'un appui technique aux institutions financières et aux demandeurs de prêts. Dans une certains mesure, par conséquent, le manque de crédits découle d'autres dysfonctionnements plus fondamentaux de l'environnement des affaires débattus ailleurs dans l'EDIC. L'appui technique apporté aux PME et aux banques peut contribuer à résorber l'écart. Les règles prudentielles et de change de la BCEAO doivent être corrigées dans le sens d'un possible relâchement sans compromettre la solidité des banques. Par ailleurs, les lignes de crédit et les garanties partielles des prêts peuvent être fournies par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, en veillant dûment à ce que de telles facilités atteignent leurs objectifs.

6.4. Fiscalité et efficacité de la gouvernance

Des impôts élevés et un système fiscal complexe. Dans une large mesure et en rapport avec les autres pays moins avancés, les recettes de l'Etat béninois dépendent encore étroitement de la fiscalité des échanges internationaux. Les impôts commerciaux représentent plus de la moitié des recettes fiscales et environ la moitié des recettes de l'Etat (voir chapitre 2).

La fiscalité nationale a été considérablement simplifiée et rationalisée dans le cadre de l'harmonisation UEMOA. Le système fiscal, constitue, néanmoins, un handicap pour le développement du Bénin à plusieurs égards.

Les impôts demeurent plutôt élevés et complexes pour un pays moins avancé (tableau 6.1). Les entreprises opérant au Bénin ainsi que l'impôt sur le revenu sont soumis à divers impôts: i) impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), ii) impôts sur les revenus de valeurs mobilières (IRVM), iii) impôts sur les dividendes, iv) taxe sur la valeur ajoutée (TVA), v) versement patronal sur salaires (VPS), vi) taxe professionnelle

⁵⁷ Bien que *de jure*, les transferts à l'intérieur de la zone CFA(y compris le Bénin) et la France soient libres tandis que ceux avec les autres pays du monde soient soumis à de simples autorisations préalables pour les montants supérieurs à 500 000 francs CFA, les opérateurs privés béninois signalent des pratiques lourdes *de facto* et de longs retards dans leurs opérations de transfert de devises vers le monde entier.

unique (TPU) et vii) taxe foncière unique (TFU). Le tableau 6.1 compare la fiscalité dans les pays de l’UEMOA pour les impôts les plus significatifs.

Tableau 6.1. La fiscalité dans les pays de l’UEMOA

	BIC	IMPÔTS DIVIDENDES	TVA
BENIN	38%	18%	18%
CÔTE D’IVOIRE	30%	10%	15%
MALI	35%	10%	18%
SÉNÉGAL	35%	10%	18%
BURKINA FASO	35%	25%	18%
GUINÉE BISSAU	35%	25%	15%
TOGO	40%	20%	18%
NIGER	42.5%	18%	19%

Source : Unctad IPR Benin.

Il existe relativement peu de différence, et les impôts béninois se situent autour de la moyenne des pays de l’UEMOA. Il est intéressant de relever, néanmoins, que la Côte d’Ivoire, l’économie de loin la plus florissante – au moins jusqu’à la récente crise politique – a des impôts considérablement peu élevés.

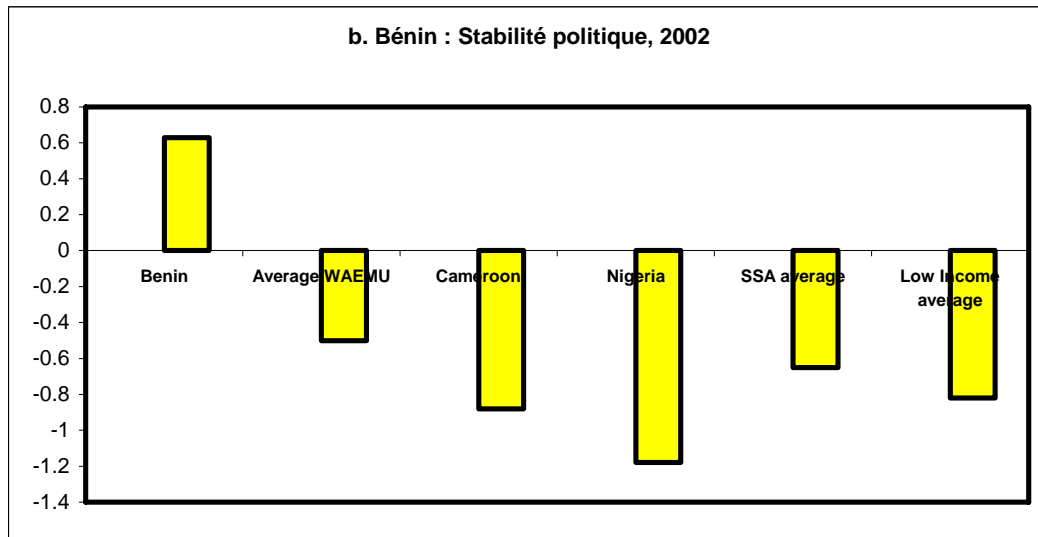
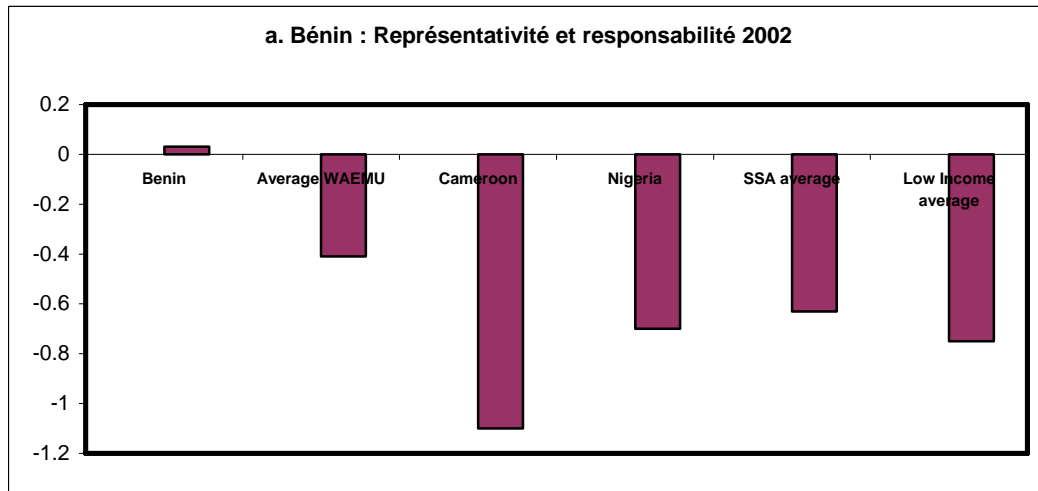
Une assiette fiscale étroite. L’inconvénient des impôts élevés c’est l’étroitesse de l’assiette fiscale. La fiscalité pèse de façon lourde et disproportionnée sur l’étroit secteur formel et décourage et décourage toute envie de sortir du secteur informel pour acquérir le statut de PME. Le prélèvement en amont de 3 % sur toutes les importations en vue d’assurer que toutes les entreprises paient au moins quelques impôts constitue une mesure dans la bonne direction, mais des efforts demeurent nécessaires en vue de fiscaliser les acteurs majeurs du secteur informel⁵. On estime qu’environ 70 % des grandes entreprises, y compris certaines relevant du secteur formel, paient peu ou pas d’impôts, et que beaucoup prétendent ne pas avoir d’obligations fiscales et mériter des remboursements d’impôts. Les autorités du secteur fiscal se sont montrées laxistes dans le suivi et la mise en œuvre du respect des obligations fiscales. Des avantages spéciaux accordés de manière pas transparente aux agents économiques influents des secteurs formels et semi-formels ont réduit l’assiette fiscale et réduit le sens des responsabilités dans le respect des obligations fiscales, globalement. Certaines des grandes entreprises qui s’adonnent à la fraude fiscale sont bien connues. Les effets négatifs sur les recettes des dernières mesures de limitation des importations en provenance du Bénin prises par les autorités nigérianes ont accru l’urgence de la nécessité de concevoir une assiette fiscale plus stable et plus large.

Le non décaissement des ristournes de TVA et leur soumission à de longs délais constituent un autre problème abordé au chapitre 3 et qui pèse davantage sur le secteur formel.

Efficacité de la gouvernance. Les classements du Bénin par efficacité de la gouvernance, l’indice de corruption et l’indice de lutte contre la corruption établis par la Banque mondiale sont médiocres. (voir encadré 6.2a). La faiblesse de l’indice de

responsabilité (voir encadré 6.2 a) indique la nécessité d'améliorer l'efficacité des fonctionnaires béninois ainsi que leur responsabilité à travers des actions efficaces de lutte contre la corruption, y compris, la contrebande et la fraude dans les activités de la douane, du transit, de la ré-exportation. En dépit de la faiblesse de l'indice de responsabilité (et sa chute constante depuis 1996), le Bénin est un pays politiquement stable par rapport à la plupart des pays africains. (voir encadré 6.2 b).

Encadré 6-2 Bénin
RESPONSABILITE ET STABILITE POLITIQUE



Source : www.worldbank.org/governance/kkz2002

6.5. Mesure des obstacles d'ordre réglementaire et administratif

Les problèmes administratifs rencontrés dans la création et la gestion des entreprises sont généralement nombreux en Afrique et, au Bénin, ils ont tendance à s'aggraver par rapport aux autres pays africains. Le tableau 6.2 donne quelques indications sommaires des coûts des transactions au Bénin.

Tableau 6.2. Bénin : Indicateurs comparatifs du climat des affaires 2004

	Bénin	Moyenne régionale*	Moyenne OCDE
Création d'une entreprise			
Nombre de procédures	8	11	6
Temps nécessaire (jours)	32	64	25
Coûts (% du revenu par habitant)	196,9	223,8	8
Capital minimum (% du revenu par habitant)	333,4	254,1	44,1
Exécution des contrats			
Nombre de procédures	49	35	19
Temps nécessaire (jours)	570	434	229
Marché du travail			
Indice de la difficulté d'embaucher	72	53,2	26,2
Indice de la rigidité des heures	60	64,2	50
Indice de la difficulté de licencier	50	50,6	26,8
Indice de la rigidité de l'emploi	61	56	34,4
Coûts de licenciement (semaines de salaire)	54	59,5	40,4
Marchés financiers			
Coûts de création des garanties (% du revenu per capita)	80,7	41,8	5,2
Indice des droits garantis	4	4,6	6,3
Indice d'information sur le crédit	2	2,1	5

Note : *Pays à faible revenu d'Afrique sub-saharienne. Source : Banque mondiale

La création d'une entreprise au Bénin est généralement moins onéreuse et nécessite moins de temps que dans les autres pays africains à faible revenu, mais elle est plus coûteuse et difficile par rapport aux pays de l'OCDE, mesurée en nombre de jours et de procédures nécessaires. L'exécution des contrats, d'autre part, est beaucoup plus coûteuse au Bénin que dans les autres pays africains à faible revenu. La réglementation et les coûts des transactions sur les marchés financier et du travail sont généralement pires au Bénin que dans la région, bien que les performances de l'Afrique dans ce domaine soient globalement mauvaises. Le marché du travail au Bénin est caractéristique de la situation qui prévaut dans les pays francophones avec les rigidités héritées du Code du travail français que nous avons mentionnées plus haut.

Comme nous l'avons relevé au chapitre 2, le Bénin est caractérisé par un secteur informel anormalement vaste, même selon les normes africaines. La fraude fiscale et le non respect des textes octroie un avantage concurrentiel inéquitable au secteur informel, et l'étroit secteur formel doit supporter de façon disproportionnée le poids de la fiscalité. Comme illustration, sur les quelques 150 000 véhicules d'occasion importés annuellement, seulement 1000 sont vendus sur le marché officiel. La réduction des barrières administratives onéreuses ensemble avec un poids beaucoup plus équitable de la fiscalité peuvent contribuer à faire baisser la tendance de l'informel.

Le Bénin doit rechercher la réduction des coûts des transactions à travers la simplification des procédures et l'amélioration de l'exécution des contrats, selon les indications des sections 6.1 à 6.3 du présent chapitre. Un état des lieux et des recommandations relatives à l'environnement institutionnel concernant les secteurs portuaire, douanier, et certains secteurs orientés vers l'exportation sont réalisés dans les chapitres suivants de ce rapport.

6.6. Problèmes prioritaires liés à l'environnement institutionnel

i) **Le Code des investissements.** Le Bénin doit procéder à la révision de son Code des Investissements en vue de créer un système simplifié de procédures et de mesures incitatives à l'investissement, si possible, selon le modèle institué en Côte d'Ivoire.

ii) **Les systèmes juridique et judiciaire.** Le système juridique fonctionne mal, surtout en ce qui concerne la concurrence et la propriété foncière. Les affaires traînent en justice pendant des années et les décisions sont parfois aberrantes. Les dysfonctionnements du système constituent une entrave majeure à l'investissement étranger et national. L'harmonisation dans le cadre de l'OHADA constitue un outil de résolution de certains de ces problèmes, tout comme une meilleure formation des juges et l'amélioration des textes juridiques. La réforme de la loi foncière est le problème le plus pressant et doit être réalisée à travers un système de registre foncier intégré et l'augmentation du nombre des immatriculations.

iii) **Le système financier.** Le système financier béninois est dominé par quelques banques commerciales qui subviennent aux besoins du secteur formel et négligent ceux des PME et des agriculteurs. Elles n'offrent pas de prêts à long terme. Bien que les banques soient en très bonne santé financière, grâce à la restructuration réalisée au cours des années 90 et aux règles prudentielles strictes de la banque centrale régionale, le système financier actuel ne contribue pas au financement du développement économique. Les institutions financières décentralisées jouent un rôle essentiel dans le développement de la microentreprise, mais elles ne sont pas adaptées aux besoins des PME. Des efforts doivent être faits en vue d'accroître l'accès des PME et des agriculteurs au crédit à travers la sensibilisation des banques et des emprunteurs, en même temps qu'une ligne de crédit limitée et des fonds de garantie mis à disposition par les bailleurs de fonds. La mise sur pied d'un fonds de garantie des exportations doit être envisagée. Au niveau régional, les États membres de l'UEMOA doivent envisager l'allègement des règles prudentielles et de

change de fait de la banque centrale régionale en vue d'accroître la flexibilité des opérations de prêts et de change, sans mettre en danger la solidité acquise de haute lutte du système bancaire.

iv) **Le système fiscal.** La structure de la fiscalité béninoise, et plus particulièrement, des droits de douane et de la taxe à la valeur ajoutée, a été largement harmonisée au sein de l'espace UEMOA, et les impôts béninois sont proches de la moyenne. La fiscalité des entreprises (surtout le BIC et la TVA) est plutôt élevée pour un pays pauvre, cependant, et le Bénin doit envisager son allègement jusqu'au niveau de celle de la Côte d'Ivoire. Qui plus est, l'étroit secteur formel supporte la quasi totalité du poids du système fiscal. La baisse de ces impôts doit être suivie d'un élargissement de l'assiette fiscale surtout aux principaux agents économiques du secteur informel en vue d'améliorer les recettes.

CHAPITRE 7⁵⁸

LES INSTITUTIONS D'APPUI AU COMMERCE EXTÉRIEUR

Les forces du marché doivent certes jouer un rôle majeur dans les échanges extérieurs de chaque pays, mais le succès dans ce secteur peut être promu par des institutions d'appui aux exportations qui fonctionnent bien, surtout dans les pays en développement où les distorsions du marché sont légion. Au Bénin, elles jouent un rôle crucial, du fait que les exportations ne sont pas diversifiées et de l'absence de structures du marché. Bien qu'il existe de nombreuses institutions de ce type au Bénin, leur efficacité laisse à désirer. Le présent chapitre se propose de passer en revue les rôles de telles institutions dans un pays en développement tel que le Bénin (section 7.1), d'évaluer individuellement globalement le système des institutions (sections 7.2 et 7.3 respectivement) et se termine sur des recommandations prioritaires de recentrage des institutions béninoises (section 7.4).

7.1. Le rôle des institutions d'appui

Dans la plupart des pays, qu'ils soient développés ou sous-développés, les entreprises exportatrices – surtout les PME- ont besoin des services qu'offre le réseau d'appui au commerce extérieur. Il s'agit, essentiellement, des informations sur les entreprises et des informations commerciales orientées, le soutien à l'adaptation des produits et le marketing des exportations ; l'assistance en matière de normes, la gestion de la qualité, le conditionnement et l'étiquetage ; un service national de représentation commerciale à l'étranger ; la possibilité d'ouverture de nouveaux marchés assistance à travers la participation aux foires-expositions internationales ; la possibilité d'acquérir de nouvelles expertises dans les techniques d'exportation par la formation pratique ; la formation aux aspects juridiques du commerce extérieur ; des conseils et l'appui dans l'obtention du financement des exportations. Ces services sont souvent fournis par un ensemble d'organisations publiques et privées ou de consultants, parfois gratuitement, à faibles coûts, ou encore à coûts effectifs. Dans les pays en développement qui s'efforcent de diversifier leurs exportations, les gouvernements ont tendance à fournir ces services aux exportateurs au travers d'institutions publiques spécialisées d'appui au commerce extérieur ou d'organisations de promotion de ce secteur.

La qualité la plus importante d'une institution d'appui au commerce extérieur c'est sa crédibilité auprès du monde des affaires. Généralement, les institutions d'appui et celles de promotion sont séparées, mais au minimum, il y a nécessité d'une étroite collaboration entre les deux. Par ailleurs, dans le but d'économiser les maigres ressources, elles peuvent avoir des représentations communes à l'étranger (et même, si possible, conjointement avec l'agence nationale de promotion du tourisme). Une bonne pratique malheureusement difficile à appliquer dans les pays moins avancés consiste à recruter des professionnels pour les institutions d'appui au commerce extérieur. Le problème c'est que les véritables professionnels ont souvent des salaires compétitifs beaucoup plus élevés que ceux offerts par la fonction publique. Par ailleurs, les États éprouvent des difficultés à créer des organes

⁵⁸ Ce chapitre s'inspire d'un rapport préparé par Georges Papazafirooulos.

indépendants de la fonction publique. Cependant, il est inutile de maintenir des institutions dont le personnel est constitué de fonctionnaires qui n'ont aucune expérience des affaires (un exportateur n'ayant rien à apprendre d'un fonctionnaire). C'est un simple gaspillage de ressources. Malgré ce fait, dans la quasi-totalité des pays moins avancés, y compris le Bénin, ces organes sont de nature étatique. Nous sommes donc face à un paradoxe. Vu le caractère sous-développé des marchés des pays moins avancés, des institutions qui fonctionnent bien ont un rôle critique à jouer. Mais dans ces mêmes économies, ces institutions ont tendance à être inefficaces.

Au Bénin, le secteur industriel est encore au stade embryonnaire et, en dehors de la filière coton, le secteur agricole n'est pas organisé. La nécessité d'un appui technique est évidente. Par ailleurs, le défaut d'organisation des secteurs agricole et industriel laisse penser que les organes d'appui doivent promouvoir de nouveaux investissements au lieu d'assister simplement les entreprises qui existent déjà. Le Bénin compte un bon nombre d'institutions d'appui au commerce et aux investissements. Dans le secteur public, on peut citer le Centre béninois du commerce extérieur (CBCE), l'Observatoire des opportunités d'affaires du Bénin (OBOPAF), le Centre béninois de normalisation et de gestion de la qualité (CEBENOR) et le Centre de promotion des Investissements (CPI). Dans le secteur privé / parapublic, on compte la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin (CCIB), le Conseil national des exportations (C.N.Ex) et l'Association pour le développement des exportations (ADEX). Cette dernière, bien que relevant du secteur privé, présente l'avantage qu'elle gère un fonds de développement du secteur privé et de diversification des exportations, un don du gouvernement à travers l'IDA (Banque mondiale).

7.2. Aperçu des institutions béninoises

La Direction du commerce extérieur (DCE) du ministère de l'Industrie et du Commerce (MICPE). La DCE est l'organe du gouvernement central chargé de la formulation et de la mise en œuvre des politiques commerciales et de décision pour d'autres questions liées au commerce extérieur. Ses termes de référence couvrent une grande variété de domaines d'activités, y compris la supervision des institutions oeuvrant dans le domaine de la promotion du commerce extérieur. Il comprend 5 services et 3 secrétariats qui se consacrent tous à ces questions importantes, à savoir, l'OMC, les accords commerciaux régionaux et bilatéraux, la fonction de régulation du commerce extérieur, les données statistiques etc. Au vu de ses missions et de ses énormes responsabilités, la DCE manque de personnel, avec seulement 20 employés dont environ la moitié sont des professionnels.

La DCE n'est pas directement impliquée dans la promotion du commerce extérieur et le développement des exportations, mais elle supervise un certain nombre d'institutions d'appui au commerce extérieur financées par l'État telles que le CBCE, l'OBOPAF et le CEBENOR. L'élaboration des politiques et les priorités de l'État en matière de commerce extérieur et d'exportations sont supposées être traduites en programmes d'action à travers ces institutions. La DCE est également supposée suivre de près les activités de ses homologues du secteur privé tels que le CCIB, l'ADEX et le C.N.Ex. Il convient de relever

que le nombre de professionnels qui travaillent au CBCE et à l'OBOPAF est au moins le double de celui qui travaille à la DCE.

La DCE collabore également avec le ministère des Affaires Etrangères pour les questions relatives à la représentation commerciale du Bénin à l'étranger. Le Bénin ne dispose pas de service de représentation commerciale établie et ces fonctions sont censées être remplies par ses quelques missions diplomatiques à l'étranger, mais elles n'ont pas les compétences nécessaires.

La DCE (et bien évidemment le MICPE) ne dispose pas d'un plan opérationnel à moyen terme énonçant des objectifs clairs, identifiant les indicateurs de performance et de résultats. Dans certains pays en développement, les organismes publics tels que la DCE ont élaboré des stratégies nationales pour le développement des exportations à moyen terme, en collaboration avec la communauté des exportateurs et d'autres institutions oeuvrant dans ce secteur. Ces stratégies servent de schéma directeur et de feuille de route pour tous les intervenants et oriente tous les efforts vers des objectifs et résultats spécifiques.

Le Centre béninois du commerce extérieur (CBCE) a été créé en 1988 comme organisme public en vue de promouvoir les exportations béninoises, et il est financé par le MICPE. Actuellement son budget annuel s'élève à quelque 500 millions de francs CFA (760 000 euros), dont 300 millions consacrés au fonctionnement. Il emploie environ 30 personnes dont la moitié sont des professionnels. Lors de sa création, il avait été conçu comme le point focal pour la promotion du commerce extérieur du pays. Il est supposé servir d'appui pour les exportateurs dans tous les domaines concernés, soit avec ses propres ressources directement, soit indirectement sur les ressources de ses homologues.

Selon les conclusions de la mission EDIC, 90 % du budget de fonctionnement du CBCE est consacré à la participation des exportateurs béninois aux foires-expositions béninoises et internationales. Il est admis que la simple participation à ces manifestations, sans spécialisation de la production, n'apporte aucun avantage commercial au pays. Il n'est donc pas surprenant que les exportateurs aient indiqué que le programme des foires du CBCE ne correspond pas à leurs besoins et manque d'orientation stratégique.

Le CBCE ne dispose pas de spécialistes de produits capables d'apporter un appui efficace aux exportateurs pour entreprendre le développement de nouveaux produits d'exportation. Le personnel ne semble pas posséder l'expérience des affaires et l'expertise nécessaires pour fournir un appui efficace aux exportateurs. Pendant longtemps, le CBCE a bénéficié de l'appui de plusieurs bailleurs de fonds, et surtout du projet JITAP qui a créé le Centre de référence.

L'Observatoire des opportunités d'affaires du Bénin (OBOPAF) a été créé en 1988, avec pour mandat de fournir l'information commerciale et des affaires, un rôle qui correspond à celui du CBCE, de l'ADEX et du CCIB, et dans une moindre mesure celui du CPI. L'OBOPAF dispose de 10 professionnels permanents et de 7 employés de soutien, avec un budget annuel d'environ 50 millions de francs CFA (80 000 Euros).

Le Centre béninois de normalisation et de gestion de la qualité (CEBENOR) a été créé en 1997, a démarré ses activités en 2000, et est placé sous les auspices du MICPE avec pour mission de superviser le contrôle de la qualité, une question dont l'importance ne cesse de s'accroître compte tenu de celle tout aussi grandissante des normes et règles phytosanitaires dans le commerce international.

Le CEBENOR a pour mission de servir d'agence de coordination pour la formulation et la validation des normes de qualité et d'aider les entreprises exportatrices et d'autres institutions du secteur public dans l'application des normes internationales. Le CEBENOR a comme personnel cinq professionnels et cinq agents d'appui. Il ne dispose pas d'un laboratoire propre et loue les services des laboratoires qui opèrent au Bénin, surtout ceux du Ministère de l'Agriculture. Mais ses ressources sont insuffisantes pour la réalisation de ses missions. Les besoins du pays en assurance qualité sont gérés par un projet régional d'assistance technique financé par l'Union Européenne, exécuté par l'ONUDI et destiné à l'ensemble des pays de L'UEMOA (Programme Qualité UEMOA). Ce programme d'un montant de 12 millions d'euros couvre la période 2002-2005. Sa mise en œuvre semble couvrir la plupart des besoins essentiels du Bénin dans le domaine de l'assurance qualité, mais le gouvernement doit augmenter le personnel et les équipements du CEBENOR et du Ministère de l'Agriculture.

Le Centre de promotion des investissements (CPI) a été créé en 1988 en vue de remplacer la défunte Direction de promotion de l'investissement du ministère du Plan. Il a alors été placé sous la supervision de ce Ministère et il est entièrement financé par le budget national. Ses missions consistent à promouvoir à la fois l'investissement étranger et l'investissement national en favorisant la création d'un environnement des affaires attractif, vulgariser l'information et assister les potentiels investisseurs.

Les locaux du CPI sont assez éloignés du centre de Cotonou et ne sont pas susceptibles d'attirer des visiteurs étrangers. Ses ressources et son personnel sont insuffisants. Il compte 14 professionnels et 7 agents d'appui. Son budget 2002 était officiellement de 461 millions de francs CFA (environ 700 000 euros) mais seuls 185 millions (soit 280 000 euros) ont été effectivement versés. Le budget couvre à peine les salaires et d'autres dépenses courantes et ne permet pas de réaliser des activités de fonctionnement. Par ailleurs, la plupart des professionnels de la structure sont des fonctionnaires détachés du Ministère du Plan, sans expérience ni formation dans la promotion des investissements. Le CPI n'a pas de représentation à l'étranger pour toucher les investisseurs étrangers et dépend des services des représentations diplomatiques du Bénin qui n'ont pas d'expertise dans le domaine des affaires. Le CPI semble ne pas avoir de stratégie proactive de promotion des investissements à cause du manque des ressources et du manque d'un personnel qualifié.

Le CPI n'a pas été en mesure de réaliser ses missions, partiellement, du fait du manque de ressources, mais surtout à cause de l'environnement des affaires défavorable qui prévaut dans le pays. La contribution du CPI va continuer d'être limitée, même si des ressources adéquates lui sont allouées, si des réformes de fond ne sont pas entreprises. Son Conseil d'administration est composé, de façon paritaire, d'acteurs des secteurs public et

privé, mais il n'a pas pu réaliser de telles réformes – Le système d'incitation à l'investissement du Code des Investissements n'est pas fonctionnel, comme nous l'avons relevé au chapitre 6 et le CPI est supposé avoir entamé sa révision. Mais, on indique que ce travail va nécessiter au moins une année.

Le Conseil national pour l'exportation C.N.EX) est un organe du secteur privé créé en 1990. Il est censé regrouper toutes les entreprises exportatrices et défendre leurs intérêts. Mais, il semble qu'il n'est pas opérationnel à l'heure actuelle.

La Chambre de commerce et d'industrie du Bénin (CCIB) est l'organe du secteur privé le plus significatif du pays. Il a été créé il y a plus d'un siècle et compte 6.000 membres. Le CCIB dispose de sources de revenu considérables qui s'élèvent à 2 milliards de francs CFA annuels (soit 3 millions d'euros). Près du tiers de ce revenu provient des recettes d'une Taxe de fonds de garantie » de 0,25% imposée sur toutes les importations et exportations, pour servir de garantie du fonds routier,. Environ un autre tiers est constitué des droits d'adhésion et le dernier tiers de « sources spéciales » (dons etc.).

Le rôle principal du CCIB consiste à défendre les intérêts du monde des affaires et faire du lobbying pour leur compte. Jusqu'à présent, il ne s'est focalisé pas sur le développement des exportations et ne dispose pas d'un personnel qualifié pour soutenir les exportateurs- Son Secrétaire général a indiqué que la nouvelle direction du CCIB est actuellement engagée dans l'élaboration d'un plan opérationnel à moyen terme qui va refléter ses nouvelles orientations et son rôle dans le domaine du développement des exportations.

L'Association de développement des exportations (ADEX) et le Projet d'appui au développement du secteur privé (PADSP). La création de l'ADEX en février 1999 représentait l'aspect promotion des exportations d'un plus vaste projet de promotion du développement du secteur privé à travers le Projet d'appui au développement du secteur privé, » en grande partie financé par l'IDA. La contribution de l'IDA à toutes les composantes s'est chiffrée à 26.4 millions de dollars U.S., soit 51,5% du coût total, avec une participation du gouvernement béninois de l'ordre de 0,5million de dollars EU soit 0,8%, les bénéficiaires du projet étaient supposés contribuer à hauteur de 24 millions de dollars EU ou 47,8%.

Outre la création de l'ADEX, le projet prévoyait la nomination d'une personnalité comme « Monsieur/Madame Export » qui rendrait directement compte au Chef de l'État ainsi qu'à un groupe d'étude dénommé Comité de concertation secteur public/privé. Malheureusement, cette nomination est toujours attendue à cause de l'opposition de divers ministères, et particulièrement au fait que le MICPE et le groupe d'étude ne se sont rencontrés seulement trois fois depuis 2001.

L'ADEX est un organe du secteur privé qui compte 19 membres, en majorité des associations professionnelles ainsi que huit entreprises individuelles. Les droits d'adhésion de 150.000 francs CFA, la contribution annuelle de 300.000 francs CFA, et une somme forfaitaire de 140 millions de francs CFA provenant du Conseil national des chargeurs du Bénin (CNCB) et prélevés sur leurs recettes des opérations d'exportation,

constituent les principales sources de financement de l'ADEX. Parmi les autres sources, on peut citer les dons et allocations du gouvernement et autres organes, ainsi que certaines de ses prestations offertes au monde des affaires. Cependant, les droits de membre ne sont pas toujours payés et le CNCB n'a pas encore versé l'intégralité de la somme forfaitaire. Le revenu tiré de la vente de ses services, surtout les informations commerciales, est négligeable.

L'ADEX compte actuellement 11 agents, dont huit professionnels. Leur rôle principal est de gérer le Fonds de développement des exportations (Fonds d'appui à frais partagés, ou FAFP). Ce fonds s'élève à environ 2,6 milliards de francs CFA (4 millions d'euros) et sert à entreprendre des actions d'appui aux associations professionnelles et aux entreprises. Bien que l'ADEX ait été créée en 1999, le FAFP n'a lancé ses opérations qu'en novembre 2001. Lors de la mission d'avril 2004, environ 200 projets ont été conclus avec plusieurs bénéficiaires. Bien que l'ADEX soit chargée de promouvoir les exportations, seulement le tiers de ces projets concernent les activités d'exportation, les autres étant liés à la production nationale, le tourisme, etc. Ce qui n'est pas surprenant, puisque le Bénin compte bien peu d'entreprises exportatrices.

La direction d'ADEX semble avoir une bonne maîtrise des problèmes de développement des exportations, mais elle dispose de ressources très limitées en dépit de l'existence du FAFP. Cependant, L'ADEX semble être la plus compétente et la plus prometteuse des agences de promotion des exportations.

7.3. Évaluation globale des institutions

De nombreuses agences publiques et privées ont des missions floues qui se chevauchent, et offrent les mêmes services. Il n'existe pas de stratégie globale qui guide leur travail. Le surnombre et l'incohérence fausse l'évaluation de la performance, réduit la transparence et la responsabilité, et minent l'efficacité. À quelques exceptions près, la plupart des services offerts par ces institutions ne correspondent pas aux besoins des exportateurs.⁵⁹ Les sociétés exportatrices qui ont été consultées par la mission ont indiqué qu'elles n'ont presque jamais fait usage de l'un des services offerts par les institutions d'appui au commerce extérieur susmentionnées (à l'exception de l'ADEX). Il n'y a pas de spécialistes de produits qui puissent apporter leurs conseils aux exportateurs sur des questions spécifiques. Les services du CEBENOR sont considérés comme importants mais, insuffisamment développés.

La plupart des institutions ne disposent ni de ressources suffisantes, ni du personnel qualifié pour offrir les prestations attendues d'elles. Les ressources humaines et financières de la plupart de ces agences sont inadéquates. Par ailleurs, le personnel est généralement issu de la fonction publique, sans l'expérience requise des affaires, et n'est pas en mesure de concevoir des plans ou des stratégies marketing, ni même de fournir des conseils sur l'adaptation des produits et sur les spécificités des marchés. Le CCIB semble être la seule

⁵⁹ Crone *et al* (2002) arrivent à la même conclusion.

institution disposant d'assez de ressources, mais elle manque de personnel qualifié pour appuyer les entreprises exportatrices. L'ADEX a le potentiel pour assister les exportateurs à travers le FAFP, ce qu'elle fait. Mais elle dispose de bien peu de professionnels et pas du tout de spécialistes pour conseiller les entreprises. Il se compte sur des consultants. Par ailleurs, le FAFP va disparaître lorsque le FADSP arrivera à terme. Il se posera donc un problème de continuité.

Il n'existe aucune représentation commerciale du Bénin à l'étranger. Il n'y a aucune chance que les entreprises exportatrices profitent des programmes de renforcement des capacités orientés vers le développement des exportations. Quelques structures de formation limitée pour les PME semblent exister, mais elles ne sont pas focalisées sur le développement des exportations. Aucune institution n'offre des conseils adéquats aux exportateurs sur les problèmes de conditionnement et d'étiquetage.

Au vu du nombre réduit d'entreprises exportatrices qui existent au Bénin, l'objectif primordial est de créer une industrie exportatrice plus diversifiée en attirant les investissements nécessaires, mais le CPI manque les ressources, la stature, et la capacité nécessaires pour promouvoir un tel effort.

Le FADSP comporte la plupart des éléments essentiels d'une solution, avec la mise sur pied d'un Comité de concertation, du FAFP et de l'ADEX, mais sa mise en œuvre a été lente et son impact depuis 2001 semble assez limité⁶⁰. Par ailleurs, le financement de l'IDA est temporaire, soulevant le problème de la durabilité.

L'ADEX semble être l'institution ayant la vision la plus claire, la plus forte capacité et les meilleures ressources fournies par le FAFP. Sa mission reste, néanmoins, insuffisamment focalisée sur le développement des exportations. En outre, son personnel actuel est insuffisant pour qu'il mène à bien sa mission d'institution centrale de développement des exportations.

7.4. Problèmes prioritaires liés à l'appui au commerce extérieur

i) Il faudrait procéder éventuellement à une consolidation des institutions d'appui au commerce extérieur et aux investissements à travers la fusion d'ADEX avec l'OBOPAF, le CPI et le CEBENOR en une seule Agence de promotion des exportations et des investissements (APEI). Cette nouvelle institution devrait utiliser des techniques modernes de gestion et être dotée d'un personnel qualifié tels que les spécialistes des produits et les spécialistes des fonctions ayant une expérience du milieu des affaires et capables d'apporter des conseils aux nouveaux exportateurs, au lieu de fonctionnaires de carrière. En outre, elle doit collaborer étroitement avec ses partenaires du secteur privé. La raison d'une telle intégration du CPI dans l'APEI, est que le Bénin compte très peu d'exportateurs. L'appui aux exportations et la promotion des investissements sont par conséquent indissociables possibles retombées positives considérables du partage des informations et de la synergie attendue d'une fusion en une seule agence. De même, le

⁶⁰ « Revue à mi-parcours du PADSP », Rapport provisoire, janvier 2004.

contrôle qualité et le respect des normes sont indispensables pour l'accès aux marchés étrangers en ce qui concerne les produits agricoles et les produits alimentaires, qui constituent l'essentiel des exportations béninoises. Par ailleurs, ces institutions sont mal financées actuellement, se chevauchent et sont redondantes dans bien des domaines. Une autre raison qui milite en faveur de la fusion, c'est la nécessité de créer une institution forte ayant pour mission de promouvoir de larges réformes économiques orientées vers les exportations. Bien que les détails d'une telle fusion soient ouverts à des débats supplémentaires, il est indéniable que cette fusion soit nécessaire en vue d'éliminer toute redondance et utiliser de façon plus efficace les ressources disponibles⁶¹. Il faut toutefois procéder avec prudence, après avoir bien examiné la force et la faiblesse des institutions existantes.

ii) Monsieur/Madame Export du FAFP devrait présider aux destinées de l'APEI, en tant que personnalité de haut rang ayant un accès direct au Président de la République. Monsieur/Madame Export doit s'inspirer du PADSP ainsi que de l'EDIC actuel pour la définition des missions de l'APEI.

iii) Un conseil de promotion des exportation devrait être créé pour fournir une direction stratégique et superviser le bras exécutif qu'est l'APEI dans la mise en oeuvre des opérations. Ce conseil serait d'un haut niveau (comité inter- ministériel) et incluant des représentants du secteur privé de haut niveau.

iv) Les missions de l'APEI doivent inclure :

a)- L'appui technique aux entrepreneurs en matière de crédit, marketing, contrôle de la qualité, supervision des questions de normes, promotion de nouveaux produits agricoles, crevettes et produits de pêche, tourisme, etc.

b)- La mise sur pied d'un programme de renforcement des capacités pour les entrepreneurs et les gestionnaires en partenariat avec les ministères concernés, ex : Agriculture, Tourisme, etc.

c)- Création de quelques bureaux de représentation commerciale béninois à l'étranger, dans des pays à déterminer par la direction de l'APEI et son personnel, peut-être conjointement avec les autres pays de l'UEMOA.

d)-Un rôle de pression et de plaidoirie de la part des dirigeants dans le sens de l'urgence d'une action corrective contre les contraintes et les goulots d'étranglement aux exportations tels qu'identifiés par l'EDIC et d'autres études. En commençant par une mise à jour des mesures incitatives prévues dans le Code des Investissements, les réformes doivent également couvrir le système juridique, et en particulier, les droits à la propriété foncière, l'accès au crédit bancaire et d'autres aspects de l'environnement des affaires abordés dans d'autres chapitres de cette étude.

e. Un fonds de développement des exportations et des investissements géré par l'APEI, bénéficiant probablement de dispositions spéciales de financement (des fonds sûrs similaires au prélèvement de la Chambre de commerce), comme c'est le cas dans un certain nombre de pays, avec une mise de fonds initiale par les bailleurs de fonds. L'APEI serait

⁶¹ Lire Luc de Wulf in « Why trade promotion organizations failed, and how they can be revitalized » Réseau pour la lutte contre la pauvreté et pour la gestion économique (PREM) Notes 56, 2001

limitée à de petits montants de cofinancement ou de lancement et la majorité des financements du développement des exportations proviendraient des marchés financiers.

v) L'APEI doit être doté de professionnels ayant une expérience du milieu des affaires dans les domaines cruciaux pour le Bénin, tels que les fruits tropicaux et le tourisme et capables de fournir des services une fois l'entreprise installée (« after care services »).

vi) L'APEI doit œuvrer en étroite collaboration avec la Chambre de commerce, la DCE ainsi que le ministère des Finances et le ministère du Plan, les modalités précises de cette coopération doivent découler des discussions entre le gouvernement et les autres intervenants.

vii) En vue de permettre une transition vers un nouveau système d'exportation et de promotion des investissements, les bailleurs de fonds doivent financer un poste de Conseiller principal de promotion commerciale pour un an susceptible d'être étendu à pas plus que trois ans, qui conseillerait le gouvernement sur la mise en œuvre du nouveau système. Le nouveau Conseiller doit être très expérimenté, avec un mandat et des obligations claires pour renforcer les capacités locales en suivant un plan clair de renforcement des capacités. En outre, un nombre de consultants à court terme ayant de l'expertise dans les produits, les procédés et le renforcement des capacités doivent être recrutés.

CHAPITRE 8

FACILITATION DES ECHANGES : PORT, TRANSPORTS, DOUANES ET TRANSIT⁶²

De par sa situation stratégique d'État voisin du Nigéria et de point de passage potentiel vers les pays enclavés d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Niger), le Bénin est une plaque tournante naturelle pour la région, avec le port de Cotonou comme principale porte d'entrée. À cet égard, Cotonou est en concurrence avec les ports de Lomé au Togo et de Tema au Ghana. La qualité des services de facilitation des échanges est d'une importante capitale pour tirer pleinement parti de la situation géographique du pays. En outre, l'amélioration des services portuaires et douaniers pourrait envoyer un signal fort aux investisseurs étrangers et aux entrepreneurs nationaux, à savoir que le Bénin est une destination attrayante pour l'investissement. Le présent chapitre analyse les principaux problèmes liés à la facilitation des échanges au Bénin, et il couvre le port de Cotonou (section 8.1), l'administration douanière (section 8.2), le transit (section 8.3) et le transport aérien (section 8.4). La section 8.5 présente un récapitulatif des problèmes prioritaires, ainsi que les recommandations et les conclusions du chapitre.

8.1. Le port de Cotonou⁶³

Établi en 1965, le port autonome de Cotonou (PAC) a été décrit à juste titre comme le poumon du pays, compte tenu de son importance comme point d'entrée et de sortie. Le port accuse des déficiences au niveau de l'infrastructure, de l'organisation et de l'exploitation, ce qui a mené à une perte de compétitivité au profit de Lomé et Tema, en ce qui concerne les parts de marché du commerce de transit. Le statut du port en tant qu'entreprise étatique placée sous l'autorité du ministre des Travaux publics et du Transport, limite son autonomie. Depuis des années, les opérateurs économiques se plaignent des coûts élevés et des retards dans le mouvement des marchandises, sans aucun succès jusqu'à une période récente. Un port fonctionnant convenablement est d'une telle importance pour le Bénin qui ambitionne de servir de carrefour des échanges, que l'État envisage de construire un deuxième port. Il serait toutefois difficile de justifier une telle entreprise, car l'amélioration du fonctionnement du port existant serait une solution nettement moins coûteuse.

Le trafic portuaire représente environ 80 % des recettes fiscales provenant du commerce, lesquelles pèsent elles-mêmes pour presque la moitié de l'ensemble des recettes publiques, comme on l'a souligné dans les chapitres précédents. Ce trafic, qui porte sur les voitures usagées et les conteneurs, a pour principale destination le Nigéria, et ce dans une proportion de loin plus grande que ne l'indiquent les statistiques officielles. Le fonctionnement du port, ainsi que la plupart des recettes publiques, sont par conséquent

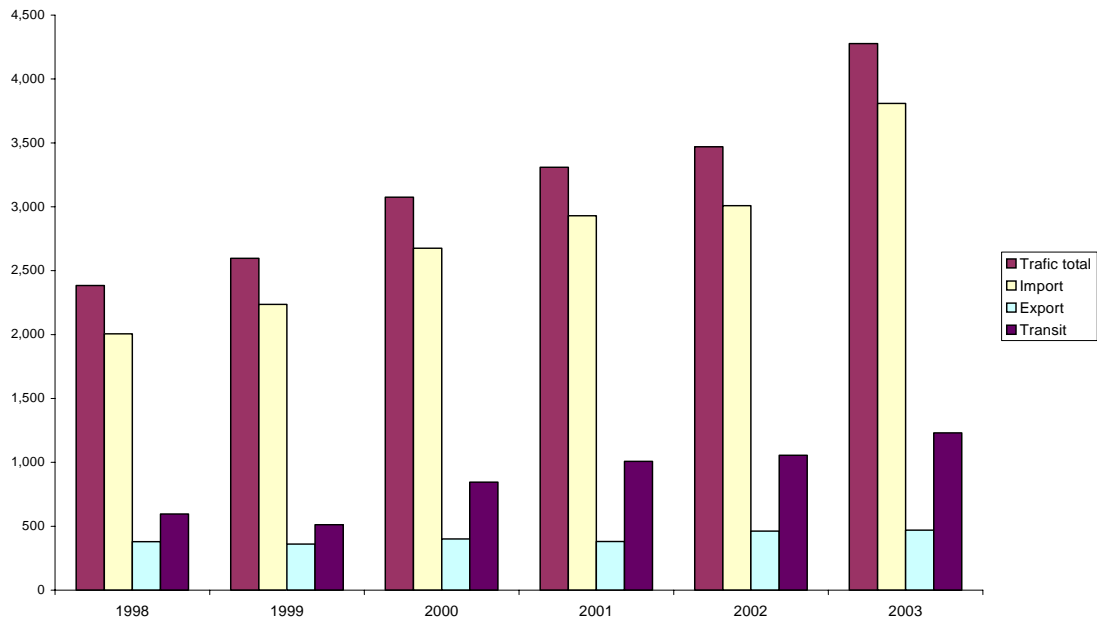
⁶² Ce chapitre s'inspire d'un rapport élaboré par Zoro Bi Nagoné et Elian Berger.

⁶³ Voir Haskoning (2000), SDV Bénin (2004) et Bi Nagoné (2003) pour les diagnostics et les recommandations antérieurs sur le port et les problèmes connexes.

tributaires du transit et du commerce de réexportation vers le Nigéria dont il est question au chapitre 4.

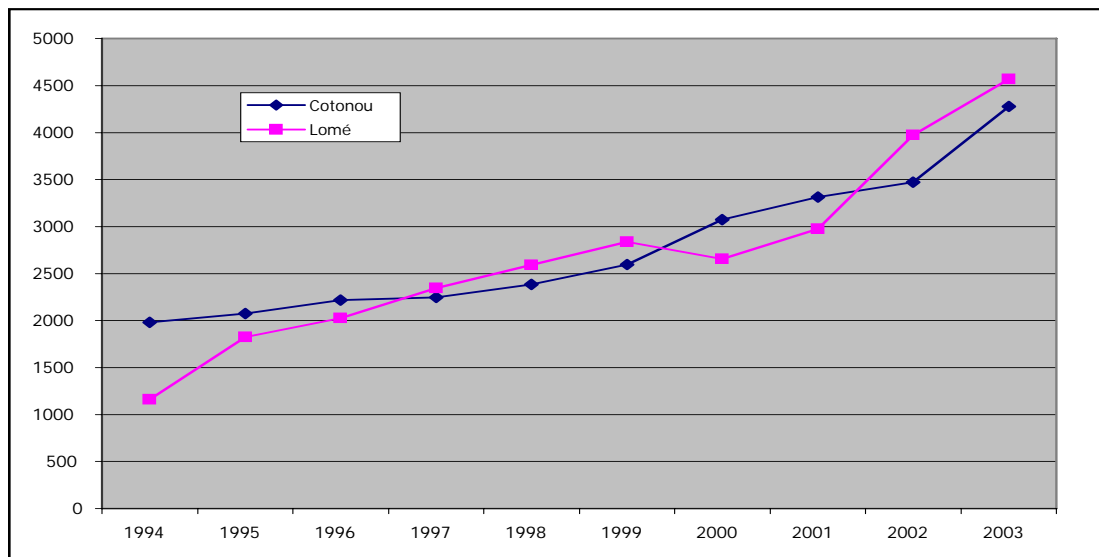
Évolution du trafic. Au cours des dernières années, le volume des marchandises en transit au port autonome de Cotonou a enregistré une augmentation spectaculaire (figure 8.1) mais inférieure à celle du port de Lomé (figure 8.2). Le volume des exportations est insignifiant par rapport aux importations, ce qui vient confirmer le lourd déficit commercial du Bénin comme on l'a vu au chapitre 2. La croissance du trafic à Cotonou reflète dans une large mesure l'augmentation des exportations officieuses vers le Nigéria, comme on l'a souligné au chapitre 4. Depuis 2002, en raison de la crise ivoirienne, les marchandises à destination du Burkina et du Mali qui transitaient jusque-là par Abidjan sont désormais acheminées en grande partie via Lomé et Tema, et non Cotonou (tableau 8.1). La part béninoise du trafic vers les pays enclavés de l'intérieur du continent n'a augmenté que dans le cas du Niger où le Bénin jouit clairement d'un avantage géographique sur les deux autres ports. L'incapacité de Cotonou d'attirer un volume plus élevé du trafic en transit de la Côte d'Ivoire donne à penser que les deux autres ports présentent d'importants avantages concurrentiels.

Figure 8.1.
Volume des transactions au port de Cotonou (en milliers de tonnes)



Source : port de Cotonou.

Figure 8.2. Volume des marchandises aux ports de Cotonou et Lomé (en milliers de tonnes)



Source : ports de Cotonou et de Lomé.

Tableau 8.1.
Volume du transit aux ports de Cotonou, Lomé et Tema

	2001	2002	2003
TOTAL DU TRANSIT (2001 = 100)	100	128	135
	<i>Parts du transit total (%)</i>		
<i>via Cotonou</i>	25,4	23,5	28,6
<i>via Lomé</i>	19,5	21,6	37,0
<i>via Tema</i>	10,6	18,2	28,0
<i>via Abidjan</i>	44,5	36,6	6,5
VERS LE NIGER (pourcentage du transit total)	34,9	31,4	35,4
	<i>Parts du trafic du Niger (%)</i>		
<i>via Cotonou</i>	67,1	62,3	76
<i>via Lomé</i>	17,6	19,3	16,6
<i>via Tema</i>	15,2	18,1	7,4
<i>via Abidjan</i>	0,2	0,2	0
VERS LE BURKINA (pourcentage du transit total)	36,7	37,3	36,5
	<i>Parts du trafic du Burkina (%)</i>		
<i>via Cotonou</i>	1,8	6,2	3,4
<i>via Lomé</i>	34,3	36,7	64,8
<i>via Tema</i>	9,7	19,9	30,4
<i>via Abidjan</i>	54,2	37,2	1,4
VERS LE MALI (pourcentage du transit total)	28,4	31,4	28,1
	<i>Parts du trafic du Mali (%)</i>		
<i>via Cotonou</i>	4,6	5,3	1,7
<i>via Lomé</i>	2,7	6	26,4
<i>via Tema</i>	6,1	16,4	50,7
<i>via Abidjan</i>	86,6	72,3	21,2

Source : ports de Cotonou, Lomé, Tema, et Abidjan.

Problèmes d'infrastructure. Au niveau de l'entrée du port, la faible profondeur relative des eaux limite l'accès des navires de très grande taille. Par conséquent, les conteneurs à destination du Bénin doivent parfois être transbordés dans d'autres ports comme celui d'Abidjan, avec tous les risques d'avarie et les retards que cela comporte. Par ailleurs, en raison de la faible profondeur des eaux, les bateaux sont obligés d'attendre la marée haute au large. Ces difficultés pourraient être atténuées grâce à un dragage régulier et à l'extension de la barrière de sable. Cela étant, les eaux sont moins profondes à Tema et à peine plus profondes à Lomé (tableau 8.2). En outre, comme on le montre ci-après, les problèmes liés à l'organisation et aux procédures sont la principale source des retards, et non les obstacles physiques.

Tableau 8.2. Comparaison des infrastructures portuaires : Cotonou, Lomé et Tema

	Cotonou	Lomé	Tema
Surface de l'eau	60 ha	81 ha	166 ha
Longueur du pont	1980 m	1 170 m	2 615
Nombre de postes à quai	12	9	14
Profondeur des eaux	10 m	11 m	9,6 m
Zone d'entreposage couvert	83 500 m ²	62 000 m ²	53 270 m ²

Source : Vissienon et Alix (2003)

Les installations de déchargement et d'entreposage accusent également certaines déficiences : elles sont de piètre qualité, l'espace est insuffisant, et il manque d'équipement. Les installations spécialisées de quai, surtout pour les voitures usagées, font défaut. Les entrepôts, les terminaux spécialisés, les terre-pleins et les quais ont des capacités insuffisantes et ils sont vétustes. Il est impossible de décharger à la fois plus d'un bateau transportant des marchandises en vrac, ce qui prolonge le retard des navires au large des côtes. La capacité d'entreposage, qui se limite à 500 000 tonnes, est particulièrement contraignante pour les marchandises en transit. De même, il n'existe pas assez de prises électriques pour brancher les conteneurs réfrigérés contenant des produits périssables, cette situation étant exacerbée par la lenteur des formalités de sortie de ce genre de conteneurs.

Si ces déficiences infrastructurelles soient graves, les problèmes d'organisation et de procédures sont de loin plus importants. L'infrastructure du port de Cotonou et à maints égards similaire ou supérieure à celle de Lomé, abstraction faite de la surface de l'eau. Par rapport à Lomé, le port de Cotonou dispose de plus d'espace de quai et d'entreposage, ses eaux sont d'une profondeur approximativement comparable, et on y dénombre plus de postes de déchargement sur les quais.

Problèmes d'organisation et de procédure. Le port de Cotonou pâtit de ses coûts considérablement plus élevés et de ses retards plus longs que ceux de Tema et de Lomé, ce qui annule l'avantage que lui procure sa proximité au Nigéria. Les coûts des services portuaires pour les bateaux (pilotage, remorquage et ancrage) sont de quelque 10 à 25 % plus élevés à Cotonou qu'à Lomé, selon le type de navire. Les bateaux doivent par ailleurs attendre au large pendant environ une journée de plus pour être déchargés, tandis que la

durée des procédures de manutention et des formalités administratives au port est également plus longue à Cotonou, allant de plusieurs jours à une semaine, en fonction de la nature de la marchandise. Plus précisément, par rapport à Lomé et Tema, la plus grande partie du temps supplémentaire nécessaire pour sortir les marchandises du port de Cotonou est consacrée aux formalités douanières (Vissienoon et Alix 2003). Qui plus est, les autorités togolaises ont pris des mesures pour aplanir les obstacles qui entravent le transport du port vers l'intérieur, en améliorant l'état des routes et en réduisant le nombre de postes de contrôle, alors qu'au Bénin, le transport routier reste une course d'obstacles comme on le verra ci-dessous. Les frais de transport des marchandises à destination du Niger qui transitent par le Bénin sont plus élevés et ne sont compensés que par le fait que la distance est moins longue (tableau 8.3).

Tableau 8.3
Comparaison des coûts de transport d'une tonne de riz à destination du Niger via le Bénin, le Togo et le Ghana

	Cotonou	Lomé	Tema
Coût total (en milliers de francs CFA)	75,3	70,1	82,6
Coût au km (francs CFA)	71,4	47,1	66,6

Source : CNUT/NIAMEY.

Bien que le port soit supposément placé sous le contrôle d'un directeur et de son personnel, ces derniers n'ont ni le mandat ni le pouvoir d'agir de manière autonome. Le ministère des Travaux publics et du Transport exerce une forte influence sur la gestion du port.

De nombreux organismes et services différents, ayant divers degrés d'autonomie et d'autorité, sont en activité dans le port. Les règlements sont complexes et exigent la présentation d'une multitude de documents. Certains organismes paraissent ajouter peu de valeur et ils semblent contribuer uniquement à accroître les coûts et les retards. Les usagers ne tirent qu'un avantage négligeable ou nul des frais d'utilisation versés au Conseil national des chargeurs du Bénin (0,18 %), à la Chambre de commerce (0,25 %), et au BIVAC (0,7 %). Il existe de multiples contrôles superflus, dont le but apparent est d'accroître les occasions d'extorsion de frais. Au niveau du port, des contrôles sont opérés dans les entrepôts, au stationnement des camions, et pendant la circulation au sein de la zone portuaire. Les inspections des voitures usagées sont superflues, car il existe des frais fixes payables à l'avance. Ce n'est que récemment, toutefois, que ces inspections ont été « officiellement » supprimées.

À en croire les usagers, ils doivent s'acquitter de nombreux frais officieux, sans reçu, pour obtenir à temps des services pour lesquels ils ont conclu un contrat. Pour sortir un conteneur du port sans retard supplémentaire, il en coûte 130 000 francs CFA en frais et pots-de-vin officieux, qu'il faut verser au guichet unique, lors de l'enregistrement à

l'entrepôt, au point de sortie, et à divers services (Sécurité présidentielle, douanes, police, etc.)⁶⁴.

En plus du problème des frais officieux, la facturation est inutilement complexe. La facturation des conteneurs est basée sur un éventail d'impôts et de frais calculés en fonction du poids ou de la valeur, et non par unité de conteneur comme cela se fait couramment dans les ports modernes. Bien que bon nombre de ces frais soient peu élevés, ils en rajoutent considérablement aux difficultés administratives.

La mise en place d'un guichet unique vise à simplifier les formalités et à raccourcir les délais en centralisant les paiements et le traitement des dossiers, mais ce guichet n'existe que d'un point de vue géographique et non opérationnel. En d'autres termes, tous les services sont désormais situés au même endroit, mais il n'y a eu aucune rationalisation, aussi le problème de la multitude des frais et des demandes de documents évoqués ci-dessus persiste-t-il. De même, l'informatisation du port n'est pas allée très loin et elle reste au stade d'étude. Il est par conséquent difficile aux dirigeants du port d'évaluer systématiquement l'efficacité des divers services dont ils assurent la supervision.

La gestion de l'espace interne du port constitue un problème crucial. La situation à l'intérieur du port est pour ainsi dire chaotique, et pour cause : i) l'absence d'un plan de mouvement des véhicules au sein du port crée confusion et engorgement ; ii) jusqu'à une période récente, il existait un seul point d'entrée et de sortie pour les camions, d'où des goulets d'étranglement ; la route qui mène de la nouvelle deuxième entrée des camions n'est pas pleinement opérationnelle, la voie conduisant au stationnement des véhicules n'étant ni bitumée ni même stabilisée, et l'aire de stationnement n'étant pas achevée ; iii) il n'existe pas de délimitation précise des zones à l'intérieur du port, aussi les conteneurs sont-ils empilés de manière plutôt désordonnée, sans aucune procédure informatisée pour retrouver leur remplacement ; l'absence de quais spéciaux, notamment pour les voitures usagées, est à l'origine de conflits autour de l'utilisation des installations et d'un mouvement désordonné de ces véhicules le long des quais, tout cela contribuant à réduire la productivité et l'efficacité ; iv) il y a un manque de sécurité contre le vol, des containers entiers disparaissant parfois ; la laxité règne aux points de contrôle d'entrée et de la sortie, et une somme de 5 000 francs CFA suffirait pour monnayer son entrée en toute illégalité, tandis que les murs ne sont pas assez hauts pour décourager les intrus ; v) le fait que le dépôt pétrolier Oryx soit situé à l'intérieur du port exacerbe les problèmes de congestion et de sécurité, et crée par ailleurs un risque d'incendie catastrophique. Il faudrait déplacer ce terminal ailleurs. En bref, il règne au port une désorganisation générale, les conteneurs étant chargés et déchargés au milieu des véhicules, des piétons, etc. Le flot de voitures usagées, en particulier, est une grande source de congestion.

La manutention des marchandises s'est améliorée, mais à certains égards elle reste inefficace et lente. Jusqu'en 1998, la société parapublique SOBEMAP avait le monopole du chargement et du déchargement. Aujourd'hui, le marché de la manutention des conteneurs est partiellement ouvert, mais deux entreprises privées seulement y ont été autorisées : la SMTC, filiale du groupe français BOLLORE, et la COMAN, filiale de la société danoise

⁶⁴ Chiffres basés sur les entrevues avec les usagers.

MAERSK. Ces deux entreprises, qui assurent actuellement la manutention d'environ 85 % du trafic des conteneurs, sont obligées de verser à la SOBEMAP une compensation s'élevant à 10 000 francs CFA par conteneur. Les investissements effectués par la SMTC et la COMAN, ajoutés à l'efficacité de leur gestion, ont considérablement amélioré la manutention des conteneurs. La capacité de manutention des deux entreprises est de 400 à 500 conteneurs par jour, par rapport à 400 à Tema, 350 à Lomé, et plus de 500 à Dakar et à Abidjan, alors qu'elle n'est que d'environ 200 à 250 pour la SOBEMAP. Cette dernière retient un monopole sur la manutention des marchandises en vrac (non conteneurisées), ce qui conduit à l'inefficacité, si l'on en croit les opérateurs privés.

La sortie des conteneurs du port est également marquée par de longs retards. Elle peut prendre de six jours à trois semaines, contre trois jours à Lomé, car les conteneurs doivent faire l'objet de nombreuses inspections effectuées par divers services de sécurité, et attendre souvent une escorte douanière.

Perspectives de réforme. Dans l'ensemble, les problèmes de procédure et d'organisation entraînent de longs retards et accroissent les coûts pour les importateurs et les exportateurs. Les perspectives d'amélioration sont bonnes, à condition que les dirigeants soient dotés d'un grand esprit d'initiative, comme cela a semblé être le cas lorsqu'un nouveau directeur est entré en fonction au début de 2004. La majorité des infrastructures de base du port sont solides, le cadre juridique global de l'investissement privé est en place, et les investisseurs privés ont montré leur volonté de collaborer avec les autorités et d'investir. La plus importante tâche est d'améliorer l'efficacité du port en restructurant son organisation, ainsi qu'en réduisant la corruption et l'inefficacité qui caractérisent la prestation des services portuaires. Il convient de poursuivre la libéralisation de certains services, tout en maintenant une étroite supervision de l'État, compte tenu des dimensions naturelles évidentes d'un monopole sur les infrastructures du port.

Au début de 2004, quelques importantes améliorations étaient en cours. Récemment, l'entreposage des véhicules usagés a été déplacé du port, où ils occasionnaient une dense congestion, vers des aires désignées de stationnement dans la banlieue de Cotonou. Le directeur général nommé en début 2004 semblait avoir reçu un mandat plus précis du ministère du Transport et jouir du soutien de la communauté portuaire. En mars 2004, le Gouvernement a approuvé le plan d'action du nouveau directeur, dont la stratégie est de s'assurer de la coopération des diverses entités portuaires à un effort collectif pour améliorer les services⁶⁵. Des efforts sont en cours pour améliorer la sécurité et la circulation à l'intérieur du port, et l'environnement s'est amélioré considérablement de ce point de vue, à en croire les représentants du secteur, même si manifestement beaucoup reste à faire. Étant donné que les problèmes du port actuel peuvent, dans une large mesure, être résolus en améliorant l'organisation et les procédures, la conception d'un nouveau port paraît non prioritaire pour le moment.

⁶⁵ Le départ inattendu du nouveau directeur général suscite certaines inquiétudes quant à la pérennité de ces améliorations. L'on espère que son remplaçant continuera à engager vigoureusement des réformes.

En ce qui concerne l'**infrastructure portuaire**, la présente EDIC souligne le besoin de :

- i) accroître l'aire de stationnement des camions et en améliorer l'organisation
- ii) étendre la zone du quai, accroître la capacité des entrepôts, et agrandir les zones d'entreposage en plein air
- iii) déplacer le dépôt pétrolier hors de la zone portuaire et vers une zone située au nord de Cotonou afin de réduire la congestion, les frais de transport et les risques d'incendie
- iv) améliorer le dragage du bassin portuaire pour accroître l'accessibilité de grands navires
- v) créer un réseau informatique reliant les diverses entités du port ; les enseignements tirés de la rationalisation et de la simplification des ports à Singapour ou à l'île Maurice pourraient s'avérer très utiles dans le cas du Bénin.

En ce qui concerne l'**organisation et les procédures portuaires**, les mesures recommandées par l'EDIC sont notamment :

- i) la réforme des statuts du port autonome de Cotonou pour lui donner une plus grande autonomie
- ii) la réorganisation des installations portuaires, à savoir l'entrée, la sortie, la circulation à l'intérieur du port, la répartition de l'espace d'entreposage, le plan de zonage, tout cela étant assez chaotique à l'heure actuelle ; il convient de créer des quais et des zones entreposage spécialisés, conçus en fonction du type de marchandise
- iii) le resserrement de la sécurité au port, grâce à l'établissement et à l'application de critères d'entrée, à une surveillance accrue et à des murs plus hauts
- iv) l'opérationnalisation du guichet unique pour en accroître l'efficacité au-delà du simple regroupement des services en un seul lieu géographique
- v) la poursuite de la libéralisation de la manutention des marchandises, avec l'ouverture de la manutention des marchandises en vrac et la suppression de la compensation de 10 000 francs CFA par conteneur que les opérateurs privés versent à la SOBEMAP
- vi) le renforcement de l'engagement des dirigeants du port envers la réforme et la modernisation
- vii) le remplacement des frais d'importation de 0,18 % alloués au CNCB par des frais basés sur des services effectivement rendus.

8.2. Administration douanière

Organisation. Étant donné que les impôts commerciaux représentent près de la moitié des recettes publiques et que les douaniers sont omniprésents à toutes les étapes du transport, les douanes influent grandement sur l'efficacité du système de distribution. Dans le cadre des efforts pour réduire la masse salariale du secteur public, le personnel des douanes est passé de 800 en 1983 à environ 700 aujourd'hui, dont 565 sont des agents et 135 des employés de soutien, nonobstant le fait que le volume des activités portuaires a carrément quintuplé entre-temps. Le siège emploie 84 agents, tandis que les 481 autres sont déployés sur le terrain. Parmi ces derniers, 234 sont chargés de la surveillance et de la lutte contre le commerce illicite.

L'informatisation reposant sur le système SYDONIA ++ est opérationnel depuis août 2003, mais elle est inachevée. À mesure que sont informatisés les services douaniers,

une certaine réorganisation des responsabilités des agents s'impose, un plus grand accent étant mis sur l'analyse et les enquêtes. L'informatisation doit par ailleurs favoriser la réduction du contrôle discrétionnaire des agents et, ce faisant, aider à réduire la corruption. À l'heure actuelle, toutefois, les déclarations manuelles sont encore courantes, et la même transaction est saisie à maintes reprises, ce qui crée de la confusion et laisse aux douaniers beaucoup de latitude pour agir de manière arbitraire. Les comptes créditeurs ne sont pas traités de façon claire et transparente. L'informatisation en elle-même ne suffit pas pour résoudre les problèmes de fraude, en l'absence d'autres mesures garantissant une tenue exacte des livres et le suivi.

Les marchandises importées au Bénin sont soumises à une inspection préalable effectuée dans le pays exportateur par la société privée BIVAC, qui délivre un certificat d'évaluation douanière à l'importateur⁶⁶. Le recours aux sociétés privées de vérification des importations comme la BIVAC vise un objectif double, à savoir i) réduire la contrebande et la corruption, et ii) transférer des compétences aux autorités douanières nationales. La BIVAC inspecte les marchandises à destination du Bénin dans les pays d'origine, et elle procède à une évaluation douanière. Lorsque les marchandises entrent dans le pays par le port de Cotonou,⁶⁷ elles sont classées en quatre groupes correspondant chacun à un circuit de paiement de droits et de dédouanement :

- i) vert** : marchandises pouvant sortir sans inspection
- ii) bleu** : marchandises soumises uniquement à une inspection a posteriori
- iii) jaune** : contrôle des documents requis
- iv) rouge** : contrôle des documents et de la marchandise requis.

En attendant leur sortie, les marchandises sont conservées dans des entrepôts et sur des lots, souvent sans sécurité ni supervision adéquates. Le dédouanement est assuré par des commissionnaires agréés en douane. Ces derniers sont des spécialistes qui servent d'intermédiaires entre l'importateur et les services douaniers, transmettent à la douane sous forme électronique les renseignements relatifs à la marchandise, et se chargent de réunir tous les documents nécessaires. Le commissionnaire agréé emploie parfois, à son tour, un grand nombre d'agents « ambulants » pour s'occuper des détails du processus de dédouanement. Sa formation laisse souvent à désirer, il n'a accès ni à un équipement approprié ni à un ordinateur pouvant lui permettre de remplir efficacement ses fonctions, et il participe à un cartel de fait dans le domaine de la manipulation des documents douaniers. Les droits de douane sont habituellement réglés par chèque certifié ou en espèces ; ce dernier mode est relativement courant et il crée manifestement des possibilités de corruption.

Une fois que l'importateur a obtenu le bon à enlever, il doit faire face aux contrôles des brigades douanières à l'intérieur et à la sortie du port. Enfin, le siège procède à une

⁶⁶ L'inspection préalable privée des importations a commencé en 1991 au Bénin avec un marché contrat conclu avec la COTECNA. La BIVAC est en activité au Bénin depuis 1994 et son contrat, renouvelé en 2003, arrive à expiration le 25 mars 2005. Les frais de la BIVAC sont financés par des redevances douanières de 0,7 %, comme on l'a déjà mentionné.

⁶⁷ Lorsque les marchandises arrivent par l'aéroport où les frontières terrestres, les procédures sont plus informelles et l'on se sert d'une plus vieille version du logiciel SYDONIA.

vérification subséquente des déclarations de douane. Toutes ces démarches peuvent être passablement longues et fastidieuses. Comme on l'a déjà mentionné, le guichet unique n'est pas pleinement opérationnel, et dans tous les cas il ne sert jusqu'à présent que pour les marchandises en transit vers les pays enclavés.

En pratique, en dehors des véhicules usagés, presque toutes les marchandises doivent suivre le circuit rouge. **Il serait utile d'adopter une approche plus sélective pour vérifier les déclarations de douane, de sorte à ne soumettre probablement que la moitié des importations aux inspections physiques.** Dans le cas des marchandises en transit, une escorte douanière est imposée, aux frais de l'importateur. Souvent, les expéditeurs sont obligés d'attendre pendant plusieurs jours qu'une escorte soit disponible.

Les principales taxes à l'importation, comme on l'a mentionné au chapitre 3, sont les droits de douane établis par le tarif extérieur commun (TEC) et la taxe à la valeur ajoutée (TVA), auxquels il faut ajouter quelques taxes de moindre importance. Par ailleurs, il existe un nombre de frais d'utilisateurs au niveau du port qui sont acquittés séparément et doivent être consolidés et simplifiés :

- i) La taxe de voirie de 0,85 % qu'il faut acquitter deux fois, soit à l'entrée et à la sortie du port.
- ii) Le fonds de garantie de 0,25 % prélevé par la Chambre de commerce
- iii) La taxe de séjour de 10 francs FCFA par jour pour les colis conservés pendant plus de 15 jours ; bien que le montant de cette taxe soit minime, il peut devenir important en raison des retards occasionnés par la congestion et l'inefficacité de l'entreprise parapublique SOBEMAP, tel qu'évoqué plus haut.
- iv) Les prélèvements de 0,18 % pour le COSEC et) 0.7 % pour BIVAC.

Fonctionnement des régimes spéciaux (régimes suspensifs). Les importations sont soumises à deux principaux types de régimes spéciaux qui permettent des exonérations ou des suspensions temporaires des droits : 1) le transit vers les pays enclavés et 2) l'admission temporaire. En 2003, 72,5 % de toutes les importations étaient admissibles aux régimes spéciaux. En tenant compte des autres exonérations, il apparaît que les droits n'ont été acquittés que sur 23,6 % de toutes les importations.

Dans les cas de *transit*, la taxe du TEC et la TVA sont suspendus sous réserve de présentation de documents montrant que les biens ont quitté les pays tel qu'indiqué dans la déclaration. En pratique, cependant, les documents sont rarement présentés et aucune sanction n'est prise. Par exemple, aucun document n'a jamais été établi pour 93 % des déclarations de transit de 2000. Bien que ces déclarations sans trace écrite soient pour l'essentiel liées aux voitures usagées, elles représentent 68 % de la valeur totale du transit. De toute évidence, la plupart de ces expéditions sans document se retrouvent en fin de compte au Nigéria. **Il est nécessaire de trouver un moyen nettement plus systématique pour suivre de près le transit et recouvrer les droits non acquittés.** Le mécanisme d'escorte douanière est coûteux et inefficace, pour ne pas dire superflu, compte tenu des nombreux postes de contrôle le long des routes (voir section 8.3). Comme on l'a mentionné au chapitre 3, la plupart des véhicules usagés sont déclarés comme étant en transit vers le

Niger, mais ils finissent par se retrouver au Nigéria, avec la complicité apparente du personnel d'escorte.

L'admission temporaire, qui se veut une incitation fiscale pour stimuler l'activité économique nationale ou un moyen de différer les droits de douane pendant que les biens sont dans l'entrepôt, fait également l'objet de fréquents abus. Une foule de magasins et de zones d'entreposage échappent dans une large mesure au contrôle des douaniers. Apparemment, dans de nombreux cas les biens entreposés sont écoulés illégalement sur le marché national.

Les difficultés que présentent ces dispositifs incitent à la prudence dans la mise en œuvre d'une zone de traitement des exportations, car elle peut exacerber le problème de l'abus du régime d'exonération fiscale. Un meilleur suivi des régimes spéciaux au moyen de l'informatisation des dossiers s'avère nécessaire.

Évaluation en douane. L'évaluation des importations est un problème chronique au Bénin, où les douaniers jouissent d'un immense pouvoir discrétionnaire et agissent de manière contraire aux règles de l'OMC et à celles récemment instituées de l'UEMOA. Comme on l'a relevé au chapitre 4, les marchandises à destination du Nigéria n'entrent pas sous ce statut au Bénin, la raison en étant que l'on veut à la fois accroître les recettes et éviter d'enfreindre ouvertement les restrictions du Nigéria en matière d'importation. Par conséquent, les marchandises à destination du Nigéria entrent au Bénin comme si elles étaient destinées au marché national, et elles sont donc soumises aux droits d'importation. Cependant, pour ne pas décourager le commerce de réexportation, il arrive parfois que les douaniers sous-estiment arbitrairement ces marchandises. En théorie, l'inspection préalable effectuée par la société BIVAC est censée affecter des valeurs aux importations, mais dans les faits l'on en tient peu compte. Un grand nombre de produits, notamment les denrées alimentaires, sont exclues du mandat de la BIVAC, ce qui représente près de la moitié de la valeur des importations. Même pour les marchandises qui relèvent du ressort de la BIVAC, il se dit que les évaluations sont souvent établies à un niveau supérieur ou inférieur à celui de la BIVAC, sur une base discrétionnaire.

Réduire la fraude fiscale. La contrebande et la fraude fiscale restent prépondérantes. Bien que les douaniers aient principalement pour tâche de combattre de telles pratiques, la plupart de leurs efforts semblent orientés vers la contrebande de petite envergure, et non vers les grands réseaux qui opèrent en toute impunité. L'agence douanière chargée de combattre la contrebande n'a pas accès au système SYDONIA et, partant, à une base de données complète sur laquelle elle peut baser ses enquêtes. Qui plus est, les services douaniers ne collaborent pas efficacement avec les autres organismes susceptibles de leur fournir des informations ou de l'aide, comme la BIVAC.

Malgré une aide considérable fournie par les bailleurs de fonds pour résoudre ces problèmes, la contrebande et la corruption semblent s'être enracinées encore plus profondément. La contrebande prépondérante et les pratiques discrétionnaires de la part des douaniers et d'autres organismes publics sont à la fois la cause et la conséquence de l'essor du secteur non structuré. La société d'inspection privée BIVAC (qui a remplacé l'ancienne

COTECNA) a été impuissante devant cette tendance. La BIVAC doit devenir proactive et bénéficier d'un plus grand soutien de l'État pour surveiller et signaler la contrebande, avec l'expansion de la proportion des importations à soumettre à une inspection avant expédition.

Le Bénin et le Nigéria doivent établir les règles régissant le transit, et toutes les marchandises transbordées au Bénin à destination du Nigéria doivent bénéficier du régime de transit officiel, avec une réduction des actes discrétionnaires des douaniers à tous les niveaux.

Réformes proposées. Les douanes sont une source majeure de coûts et de retards au port et au-delà, et elles jouent par ailleurs un rôle déterminant dans la génération de recettes pour le pays. Il importe de restructurer les activités douanières pour en améliorer l'efficacité et réduire la contrebande et la corruption.

- **Gestion du personnel.** Ici, l'on doit chercher à apporter des améliorations en déployant de plus grands efforts pour former les agents, en améliorant les incitations grâce à l'instauration d'une rémunération au mérite pour récompenser l'excellence, et en adoptant des sanctions contre la pratique de la corruption.

- **Simplification et transparence des procédures.** Les procédures doivent être nettement plus claires et plus simples. Plus précisément, une proportion considérablement plus grande de marchandises doit suivre pour le circuit vert, c'est-à-dire être soumise à un minimum de contrôle. Les commerçants doivent être informés des procédures, au moyen d'un manuel.

- **Modernisation des services.** Le système SYDONIA ++ doit être achevé et pleinement utilisé dans l'esprit et dans la lettre. L'on doit en outre assurer son interconnexion avec les autres services connexes du pays tels que la Trésorerie et la BCEAO, ainsi qu'avec les partenaires commerciaux de la région. Des méthodes modernes de paiement doivent devenir la norme. Ces méthodes aideraient par ailleurs à atténuer le fléau de la contrebande. Le guichet unique doit devenir fonctionnel et il faut tenir compte des enseignements tirés d'une expérience similaire dans d'autres pays (Singapour, Île Maurice et Ghana).

- **Budget.** La douane doit disposer d'un personnel et d'équipements appropriés pour remplir ses fonctions. Il importe de posséder à un examen du budget de la douane afin de déterminer les secteurs où les difficultés sont les plus graves.

- **Régimes spéciaux.** Pour le transit, les escortes douanières visant à empêcher le détournement de marchandises vers le marché intérieur sont coûteuses, elles constituent une source de retards, et elles ne sont pas efficaces pour décourager le détournement vers le marché national ou vers le Nigéria. Le Bénin doit passer à un système de suivi informatisé des expéditions en transit et adopter des sanctions efficaces contre les violations. En attendant, pour que les escortes douanières puissent remplir leur mission, il convient de les réformer, principalement en sévissant contre la corruption. De même, le régime d'admission temporaire réservé aux intrants utilisés dans les exportations est fréquemment appliqué de manière illégale aux marchandises vendues sur le marché national.

- **Cibler les efforts de lutte contre la contrebande.** De façon plus générale, le Bénin doit réorienter ses efforts de lutte contre la contrebande de sorte à cibler les grands réseaux organisés du secteur non structuré, lesquels sont bien connus et opèrent ouvertement. Une

composante clé de cette démarche est la réduction des pouvoirs discrétionnaires qui permettent aux douaniers de conclure des marchés avec les commerçants, et l'accroissement de la transparence et de la prévisibilité des opérations douanières. Des actions judiciaires médiatisées contre les réseaux de contrebande enverraient un signal fort indiquant le commerce illégal et la corruption ne sont plus tolérés. La mise au point d'une base de données systématique sur la contrebande, et l'échange d'informations (par télécopie, courriel ou téléphone cellulaire) avec d'autres organismes, ainsi qu'avec les douaniers en service aux frontières et dans d'autres pays, seraient utiles pour identifier les problèmes tels que les fausses déclarations de valeur, le détournement de marchandises en transit, etc. Bon nombre de réformes identifiées ci-dessus contribueront par ailleurs à réduire la contrebande en accroissant la transparence et l'efficacité des services douaniers.

8.3 Transport et transit internes

Les marchandises qui arrivent au port peuvent être expédiées vers le nord au Niger soit par chemin de fer soit par la route, la part de marché de ces voies de transport étant de 40 % et 60 % respectivement. Dans le cas du transit vers le Nigéria, seul le transport routier est disponible.

Chemin de fer. Le réseau ferroviaire de l'Organisation commune Bénin-Niger (OCBN) reliant Cotonou au nord est en piètre état. La ligne se termine à Parakou, et à partir de là, les marchandises doivent être transférées dans des camions. Le matériel est en mauvais état et il fonctionne à peine, cette situation étant due au vandalisme (vol de fils de cuivre) et à la vétusté (certains équipements sont vieux de 25 ans et il n'est plus possible d'obtenir leurs pièces de rechange). À Parakou, le matériel n'est pas non plus satisfaisant. On peut attendre jusqu'à un mois pour obtenir un service ferroviaire, et deux à quatre autres mois pour le retour des conteneurs du Niger.

Apparemment, l'OCBN perd des parts de marché depuis un certain temps, et elle ne serait pas du tout compétitive si ce n'était des coûts supplémentaires imposés —pour le transport routier — sous forme de frais officiels et officieux prélevés sur les camions.

Routes. Tous les véhicules de transport routier doivent s'acquitter d'une taxe de voirie à la valeur de 0,85 % et d'une redevance forfaitaire de 20 000 francs CFA versée à l'OCBN. En outre, pour les marchandises en transit, les véhicules routiers doivent payer des frais d'escorte douanière de 52 500 francs CFA par camion. Il existe par ailleurs une redevance de 0,25 % versée à la Chambre de commerce et d'industrie. Ce qui est peut-être encore plus dissuasif que ces frais officiels, c'est l'existence de nombreux postes de contrôle érigés par la police, les douanes et les services municipaux tout au long des principales routes. De Cotonou à la frontière du Burkina Faso, on dénombre encore plus de 20 postes de contrôle⁶⁸, dont chacun offre une occasion pour harceler les camionneurs et

⁶⁸ En octobre 2003, on dénombrait 36 postes de contrôle le long de la route de Cotonou à Porga la frontière burkinabè. Malgré les directives du conseil des ministres de mars 2004 relatives à l'élimination de tous les contrôles non autorisés, le Conseil Burkinabé des chargeurs a déclaré qu'il y avait encore 23 arrêts en août 2004.

percevoir un pot-de-vin. Dans ces conditions, les escortes douanières sont redondantes et ne servent qu'à accroître davantage les coûts et les retards. Les douaniers et les policiers se livrent à une guerre de territoire pour le droit d'escorter les camions vers le Nigéria (et de percevoir les frais officiels et officieux qui en découlent). Tout compte fait, le voyage de 600 km du port à la ville-frontière burkinabè de Porga dure trois jours en moyenne. Il s'ensuit que les camionneurs du Burkina Faso préfèrent faire passer les marchandises par Lomé, Accra ou Tema et non par Cotonou. Emprunter la voie menant au Niger constitue une course d'obstacles identique, la route étant parsemée de points de contrôle. Des contrôles supplémentaires sont effectués des deux côtés de la frontière. Les services douaniers du Bénin échangent peu d'informations avec leurs homologues des pays voisins. En outre, le Bénin n'accepte pas le document d'identification du Transit routier inter-État (TRIE) de la CEDEAO —garantissant la libre circulation au sein de la région—et il lui préfère au contraire une attestation nationale d'autorisation de transit. Dans certains cas, l'entretien routier laisse à désirer.

Propositions de réforme. Il est clairement nécessaire de :

i) Appliquer la règle de l'utilisation de vignettes ou de plaques d'immatriculation aux inscriptions claires —celles de la TRIE de la CEDEAO éventuellement—sur les véhicules pour indiquer que ceux-ci et leur contenu ont été dédouanés. Cela pourrait constituer un pas important vers la prévention du harcèlement. Mais avant tout, les pratiques illégales et de corruption de la part des agents de sécurité doivent être explicitement interdites et sanctionnées.

ii) Revoir les frais de 0,25 % versés à la Chambre de commerce et d'industrie.

iii) Améliorer l'entretien routier.

iv) Prendre des mesures pour privatiser l'OCBN. Si cela s'avère impossible, la liquidation pourrait être envisagée.

8.4. Transport aérien

Le Bénin compte un seul aéroport international situé à Cotonou. Cet aéroport est capable d'accueillir nettement plus de vols qu'il ne le fait à l'heure actuelle. Air France a un quasi-monopole sur les vols à destination d'Europe depuis la disparition d'Air Afrique et de la SABENA, avec les prix élevés qui découlent de cette situation. Les flux de passagers ont baissé, passant de 335 000 en 1999 à 320 000 en 2003. La situation est en évolution, car les pays africains tiennent actuellement des discussions sur la libéralisation du transport aérien dans le cadre de l'accord de Yamoussoukro. L'aéroport de Cotonou ne dispose pas d'équipements ni d'installations d'entreposage pour les marchandises destinées à l'exportation, et notamment la réfrigération des biens périssables. L'accessibilité de l'aéroport et la connexion avec l'Europe qui sont relativement difficiles peuvent décourager considérablement l'évacuation des produits vers l'Europe. Il faudra trouver une solution appropriée pour contourner cet obstacle.

8.5. Problèmes prioritaires liés à la facilitation des échanges

Les administrations portuaire et douanière sont des institutions cruciales pour faciliter le commerce au Bénin. Les problèmes administratifs et la corruption semblent endémiques, cependant, et il en résulte des effets néfastes pour la compétitivité du Bénin.

Port. Il pourrait s'avérer inutile de construire un nouveau port coûteux, si certaines mesures sont prises pour rendre plus adéquates l'infrastructure et l'organisation du port. Bon nombre — et même la plupart — de réformes nécessaires ne sont pas coûteuses, car elles concernent l'amélioration des procédures et de la gestion. Il s'agit essentiellement de réviser le statut juridique de l'Office des ports pour lui accorder plus d'autonomie, d'améliorer l'accès au port pour les camions qui y entrent ainsi que la circulation à l'intérieur du port, et de renforcer la sécurité. Au niveau de l'infrastructure, le dépôt pétrolier doit être déplacé, et des améliorations apportées aux installations du quai, aux aires de stationnement pour camions, et aux entrepôts. Les prestataires privés des services visés pourraient assumer une grande partie du coût de la nouvelle infrastructure. Il importe de moderniser la circulation des informations et la tenue des registres au niveau des diverses activités du port grâce à l'informatisation, qui est rudimentaire à l'heure actuelle.

La rationalisation des diverses entités présentes dans le port s'impose. Il conviendrait d'éliminer le monopole de la SOBEMAP sur la manutention des marchandises en vrac, ainsi que les frais de 10 000 francs CFA par conteneur que les deux sociétés privées de fret doivent reverser à la SOBEMAP. À l'heure actuelle, aucun service n'est concrètement rendu aux opérateurs en échange des frais prélevés par la Chambre de commerce et le Conseil national des chargeurs du Bénin (CNCB). Bien que dans une large mesure l'on ne tienne pas actuellement compte des inspections préalables effectuées par la BIVAC, elles pourraient s'avérer utiles pour rendre le système plus transparent.

Transport aérien. Une analyse détaillée des solutions possibles pour supprimer les obstacles relatifs à l'aéroport/aux connexions avec l'Europe doit être réalisée, en tenant compte des mesures prises ou des opinions exprimées par les pays voisins.

Douanes et transit. Au Bénin, les opérations douanières se caractérisent par des contrôles multiples et redondants qui liés au pouvoir discrétionnaire des douaniers. L'informatisation s'est améliorée, mais la transparence des opérations douanières reste problématique. Le système ASYCUDA ++ doit être achevé et exploité pleinement, dans la lettre et dans l'esprit. Il doit en outre être connecté aux autres services connexes du pays tels que la Trésorerie et la BCEAO, ainsi qu'avec ceux des partenaires commerciaux de la région. Dans la stratégie à formuler, il faut tenir compte des enseignements tirés de l'expérience d'autres pays (Singapour, Île Maurice, Ghana). L'ASYCUDA dispose d'un module de gestion des risques qui peut être progressivement introduit dans les pratiques douanières. La saisie manuelle des données doit être éliminée en faveur d'une saisie électronique et des méthodes de paiement modernes. Il convient de mettre un terme à la pratique consistant à user de pouvoirs discrétionnaires pour sous-évaluer les importations ou abaisser les droits afin de concurrencer le Togo.

Le transit des marchandises doit être facilité en réduisant le nombre de contrôles. L'on doit délivrer, au niveau du port, des vignettes ou des plaques d'immatriculation qui mettent les véhicules à l'abri d'inspections supplémentaires en cours de route. Le TRIE de la CEDEAO pourrait servir à cette fin, s'il était respecté. Les escortes douanières doivent être éliminées pour la plupart des produits. La communication et la coordination avec les douaniers en service à la frontière et dans les pays voisins doivent être développées. Il faut établir un vrai *guichet unique*.

La lutte contre la contrebande doit cibler les grands réseaux de commerce clandestin plutôt que le menu fretin comme c'est le cas actuellement. Les inspections des marchandises doivent être moins fréquentes, se fonder sur une analyse minutieuse des tendances commerciales, et s'appuyer sur des bases de données plus fiables. Les entreprises doivent avoir un seul numéro d'identification aux fins d'impôt, reconnu par tous les organismes gouvernementaux. Les services douaniers doivent collaborer avec la police pour réduire les postes de contrôle.

Le Nigéria et le Bénin doivent poursuivre le dialogue en vue resserrer leurs liens commerciaux officiels tout en freinant le commerce illégal. Un tel dialogue doit, entre autres, porter sur un accord pour confirmer le statut du transit entre les deux pays.

Tout bien pesé, il faut investir la douane d'une nouvelle mission, à savoir celle de faciliter le commerce et non d'engranger des recettes.

CHAPITRE 9

FILIERE COTON - LES DEFIS DE LA REFORME⁶⁹

Bien que le coton soit devenu la principale exportation du Bénin et qu'il contribue grandement à générer des revenus, des emplois et des recettes fiscales pour le pays, sa filière est confrontée à d'énormes défis nationaux et internationaux. Le présent chapitre commence par une description de l'évolution du secteur cotonnier au Bénin (section 9.1). La section 9.2 situe le Bénin sur le marché mondial du coton, en prêtant une attention particulière aux effets néfastes des subventions à la production des pays développés sur les pays africains tels que le Bénin. La section 9.3 décrit les réformes de grande envergure engagées au Bénin pour accroître le rôle des forces du marché, et les difficultés imprévues auxquelles se heurtent ces réformes. La section 9.4 propose une analyse des possibilités d'accroissement des activités nationales à valeur ajoutée en s'appuyant sur le coton, et notamment dans les textiles et les vêtements. La section 9.5 présente les recommandations prioritaires en guise de conclusion au chapitre.

9.1. Évolution de la filière coton au Bénin

Le coton est devenu une culture commerciale en Afrique occidentale française autour des années 50. Le secteur était alors contrôlé par une société parapublique française, la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT). Après les indépendances, la production du coton est passée sous le contrôle de monopoles nationaux, tandis que la CFDT conservait en général une action minoritaire d'à peu près 40 %. Au Bénin comme ailleurs, un office de commercialisation détenteur de monopole, la SONAPRA, contrôlait toutes les étapes du processus de production, à savoir l'importation et la distribution des semences et des intrants, l'octroi de crédits et la prestation de divers services aux producteurs, l'égrenage et l'exportation. Une fois par an et ce avant la campagne agricole dans chaque pays, la SONAPRA fixait un prix unique pour le coton en graine et les intrants, avec possibilité de quelques ajustements éventuels en fonction du rendement financier. Les crédits octroyés pour l'achat des intrants étaient remboursés par une déduction opérée sur le prix d'achat du coton.

À certains égards, ce système contrôlé par l'État a fonctionné assez bien et la production s'est accrue de façon spectaculaire dans un certain nombre de pays. Au Bénin, la production a augmenté timidement jusqu'en 1972, puis elle est tombée brusquement entre 1972 et 1982, suite à l'instauration d'un régime marxiste déterminé à remanier le système colonial. De 1982 à nos jours, la production a considérablement augmenté grâce à d'importants investissements de l'État dans le secteur (figure 9.1).

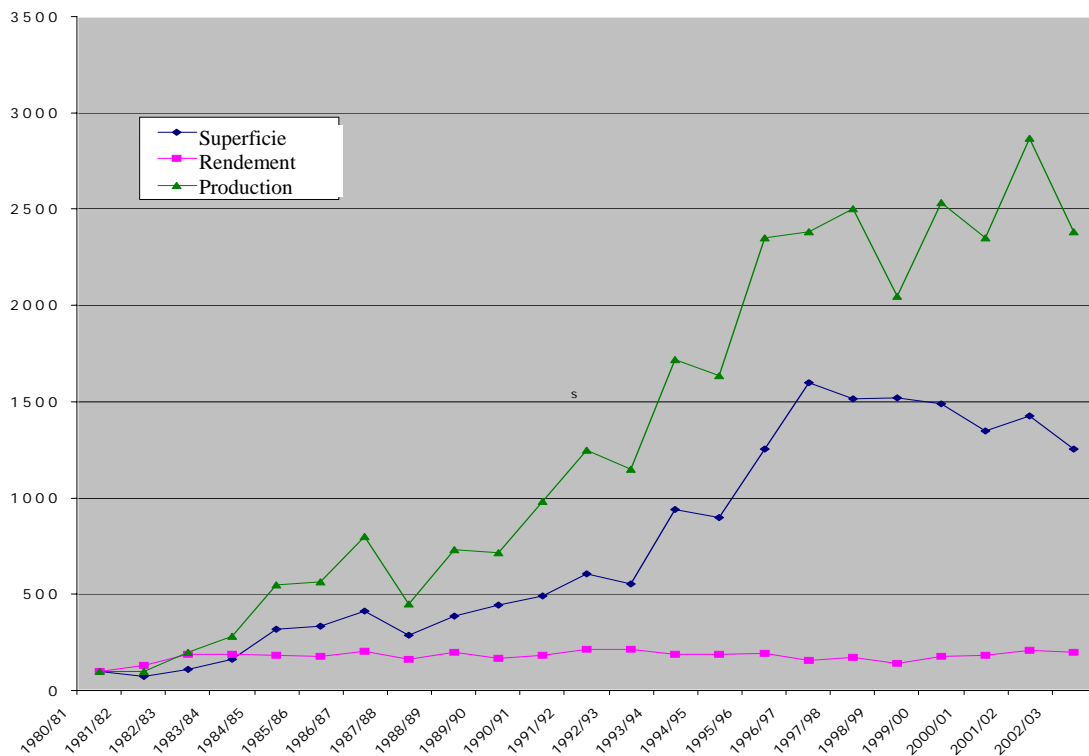
Au Bénin et ailleurs, ce système géré par l'État présentait comme atouts son organisation et sa stabilité, mais il accusé aussi de graves déficiences. Les prix versés aux planteurs étaient largement en dessous des cours mondiaux, tandis que l'absence de toute forme de concurrence encourageait la corruption et l'inefficacité. La production a

⁶⁹ Le présent chapitre s'inspire d'un rapport élaboré par Nestor Adjovi.

augmenté au Bénin grâce à un accroissement des surfaces ensemencées, alors que la productivité a stagné.

Le coton est devenu l'un des piliers de l'économie béninoise, et il représente entre 10 et 15 % du PIB et entre 50 et 80 % des exportations, selon les prix sur le marché international et le volume des récoltes ; en outre, il contribue de façon directe ou indirecte à la subsistance de quelque 60 % de la population. Comme on le verra plus loin, seule une petite partie de la production est toutefois transformée sur place, ce qui oblige le Bénin à importer le gros de ses textiles et de ses vêtements.

Figure 9.1
Production, superficie et rendement du coton au Bénin (campagne agricole 1980 - 1981 = 100)



Face aux difficultés du secteur, et grâce à l'encadrement des bailleurs de fonds dont la Banque mondiale, le Bénin a engagé la libéralisation de la filière coton au milieu des années 90, et il s'est montré plus audacieux dans ses réformes que les autres pays francophones producteurs de coton.

9.2. Le Bénin dans le marché mondial du coton

Situation actuelle. Au cours des dernières décennies, les pays francophones d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Tchad et Mali) se sont imposés comme de grands producteurs de coton, fournissant l'essentiel de la production et des exportations

africaines (tableau 9.1). Entre 1980 -1982 et 2000 - 2003, la contribution de la zone CFA à la production mondiale est passée de 1,6 % à 4,4 %. Les exportations des pays francophones ont augmenté encore plus rapidement, représentant 13,3 % des exportations mondiales en 2000 – 2003, contre 4,1 % en 1980 - 1982. Contrairement à la plupart des autres grands producteurs, les pays africains exportent la quasi-totalité de leur production. Malgré sa petite taille, le Bénin est l'un des principaux producteurs de l'Afrique de l'Ouest et ses exportations représentaient 2,3 % des exportations mondiales entre 2000 et 2003⁷⁰.

Tableau 9.1
Parts de la production et des exportations du coton en tant que pourcentage du total mondial

	<u>Production (%)</u>		<u>Exportations (%)</u>	
	1980-82	2000-03	1980-82	2000-03
Afrique sub-saharienne (ASS)	3,5	6,5	6,9	17,3
Zone CFA	1,6	4,4	4,1	13,3
ASS hormis la zone CFA	1,9	1,9	2,8	4,0
Bénin	0,1	0,8	0,06	2,3
<i>Pour mémoire</i>				
États-Unis	19,5	19,8	29,5	35

Source : Goreux (2003)

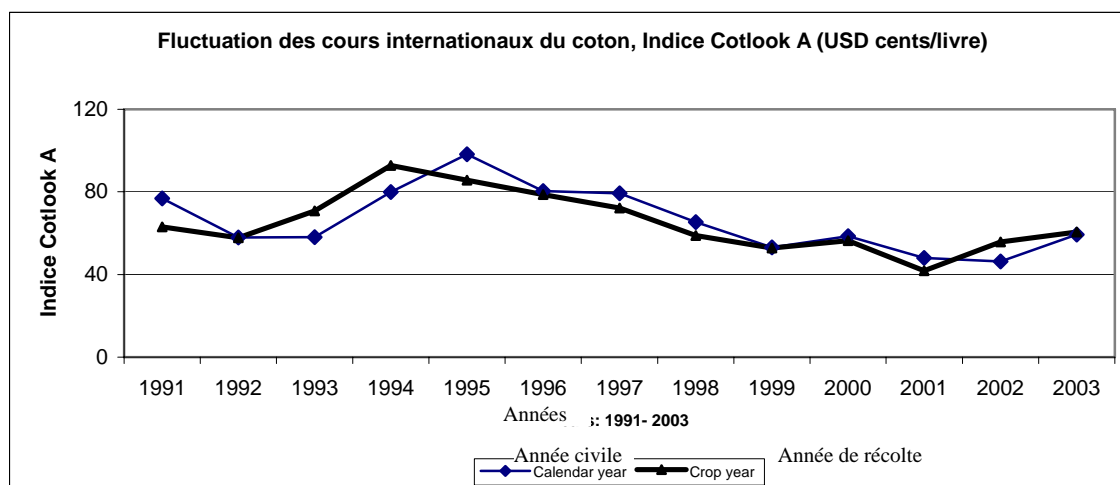
Problème de l'accès aux marchés des pays développés : la question des subventions. Le marché mondial du coton n'est pas du tout libre, car les pays développés y interviennent de façon massive pour modifier les règles du jeu en faveur de leurs propres producteurs⁷¹. Les subventions accordées à ces derniers sont quasiment égales au prix du coton sur le marché mondial. Les subventions des États-Unis sont les plus élevées en valeur absolue, ce qui reflète l'importance de ce pays en tant qu'exportateur, même si par unité produite les subventions européennes sont nettement plus grandes. La Chine, première productrice mondiale de coton, accorde aussi des subventions considérables à ses producteurs. Ces subventions faussent la structure des échanges et la prive de l'avantage comparatif, et elles réduisent de façon substantielle les cours mondiaux du coton, avec en conséquence des effets néfastes pour les termes de l'échange du Bénin. La figure 9.2 montre la tendance des cours mondiaux du coton pendant la dernière décennie, attribuable en partie à l'accroissement de la production mondiale stimulée par les subventions. À en croire certaines recherches, l'élimination de ces subventions pourrait accroître les prix du coton de l'ordre de 0,10 à 0,30 dollar par livre, par rapport à un prix mondial d'environ

⁷⁰ Voir Banque mondiale et AFD (2003), Banque mondiale (2002), Fourmann (2002), Badiane et al (2002), Goreux (2003).

⁷¹ En fin mars 2004, ces problèmes ont été passés en revue lors d'un atelier de l'OMC sur le coton tenu à Cotonou.

1,30 dollar en mai 2003. Ces subventions influent négativement sur les moyens de subsistance des agriculteurs des pays producteurs et entraînent une baisse du revenu réel du Bénin de l'ordre de 1 à 2 %⁷².

Figure 9.2
Cours internationaux du coton



Perspectives. Comme on l'a indiqué au chapitre 4, les producteurs d'Afrique de l'Ouest ont tout à gagner en militant au sein de l'OMC pour l'obtention de réparations et/ou d'une compensation. En même temps, le Bénin ne doit pas ralentir ses propres réformes structurelles en prétextant l'aboutissement des négociations du cycle de Doha est suffisant. En dépit même des subventions des pays développés, le coton s'est avéré un produit d'exportation rentable pour le Bénin pendant la plupart des années, et les obstacles à l'offre intérieure sont à tout le moins aussi importants que ceux liés à la conjoncture du marché mondial. La libéralisation du commerce du coton au niveau régional (UEMOA et CEDEAO) pourrait par ailleurs permettre au Bénin d'exploiter son énorme capacité excédentaire d'égrenage. Les fréquentes interdictions d'importation imposées par le Nigéria sont un autre obstacle entravant la pleine exploitation, par le Bénin, de sa capacité de production et d'égrenage.

9.3. Les réformes nationales du Bénin en difficulté

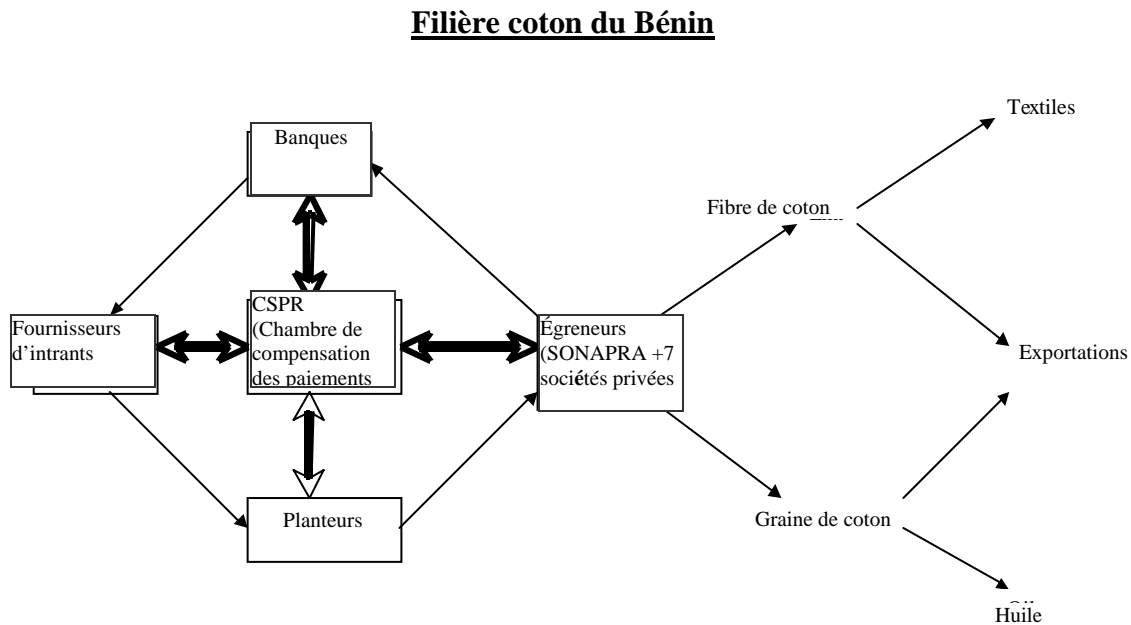
Les réformes récentes. Au Bénin, la libéralisation a porté à ses débuts sur quelques activités autrefois contrôlées par la SONAPRA, visant d'abord les intrants en 1992 et les usines d'égrenage en 1995. La SONAPRA a conservé le contrôle de ses usines d'égrenage, mais le marché a été ouvert aux nouveaux investissements, ce qui a eu pour effet de doubler pour ainsi dire la capacité d'égrenage, laquelle est passée de 312 000 tonnes en 1995 à 575 000 tonnes en 1998. Depuis lors, le secteur d'égrenage se caractérise

⁷² Les exportations de coton représentent environ 6 % du PIB. Si les subventions des pays développés font baisser les cours mondiaux de 20 %, le PIB réel du Bénin se réduira d'environ 1,2 %. Voir le chapitre 11 pour une analyse plus détaillée des effets de la réduction des subventions. Par ailleurs, dans les chapitres précédents, nous avons brièvement indiqué dans quelle mesure les subventions influent négativement sur les cours mondiaux/prix à la production.

par une capacité excédentaire chronique. En 1999 – 2000, il s'est opéré un retrait plus complet du contrôle exercé par la SONAPRA sur la fourniture d'intrants et la commercialisation du coton. Mais au lieu de procéder à une libéralisation totale, l'on a mis en place un autre ensemble d'institutions de contrôle émanant du secteur privé, suite aux efforts conjugués de l'État béninois, du secteur privé et des bailleurs de fonds. Le nouveau système est assez complexe et il a été conçu avec soin, en tenant compte du fait que la libéralisation à elle seule est insuffisante, que les mécanismes institutionnels d'appui au marché sont nécessaires pour la fourniture de biens publics comme les infrastructures, la diffusion de l'information et l'exécution des contrats, et que le passage d'un régime de marché contrôlé par l'État à un régime de marché décentralisé est difficile et doit se faire de manière progressive. La principale responsabilité de surveillance du marché incombe désormais aux nouvelles institutions ci-après :

- i) « L'Association interprofessionnelle du coton » (AIC) qui rassemble tous les acteurs privés et joue le rôle de porte-parole et de représentant du secteur privé dans son ensemble. L'AIC comprend les organismes ci-après :
- ii) « La Coopérative d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles » (CAGIA), qui coordonne la distribution des intrants.
- iii) « Le Groupement professionnel des distributeurs d'intrants agricoles » (GPDIA), qui représente les fournisseurs d'intrants.
- iv) « L'Association professionnelle des égreneurs du Bénin » (APEB), qui représente les égreneurs.
- v) « La Fédération de l'union des producteurs du Bénin » (FUPRO), qui représente les agriculteurs.
- vi) « La Centrale de sécurisation des paiements et recouvrements » (CSPR), qui supervise la commercialisation et le financement de la production et tient lieu de chambre de compensation pour toutes les transactions financières.

Figure 9.3 Le Bénin : Récapitulatif du fonctionnement du système



Au début de la période de commercialisation, les égreneurs se voient attribuer des parts de marché et ils doivent verser à l'avance à la CSPR 40 % du volume de la production de coton qui leur est réservé. La CSPR se sert des sommes perçues pour rembourser les prêts accordés par les banques aux fournisseurs qui ont distribué à l'avance des intrants aux planteurs et, se faisant, leur ont effectivement octroyé des crédits. Les planteurs doivent livrer leur production à leur égreneur désigné, et lors de la récolte, les égreneurs sont tenus de verser le solde de 60 % du montant de leur part de marché à la CSPR, laquelle désintéresse à son tour les planteurs après avoir déduit les crédits relatifs aux intrants. L'AIC et la CSPR sont par ailleurs chargées de percevoir des frais auprès des divers acteurs du marché pour financer la fourniture des biens publics tels que la recherche et les routes rurales. Ce système ingénieux et complexe est calqué sur le modèle d'intégration verticale de la SONAPRA, ce qui permet d'assurer la distribution des intrants, l'accès aux crédits et la prestation des services publics, tout en faisant jouer au secteur privé un rôle nettement plus important. Cela dit, ce système reste très administré, dans la mesure où les prix et les parts de marché sont déterminés à l'issue de négociations entre l'AIC et l'État. La privatisation de la SONAPRA — laquelle garde un rôle important quoique décroissant — maintes fois prévue puis remise à plus tard, est à nouveau engagée⁷³. Dans l'ensemble, les réformes sont ambitieuses, profondes et élaborées avec soin.

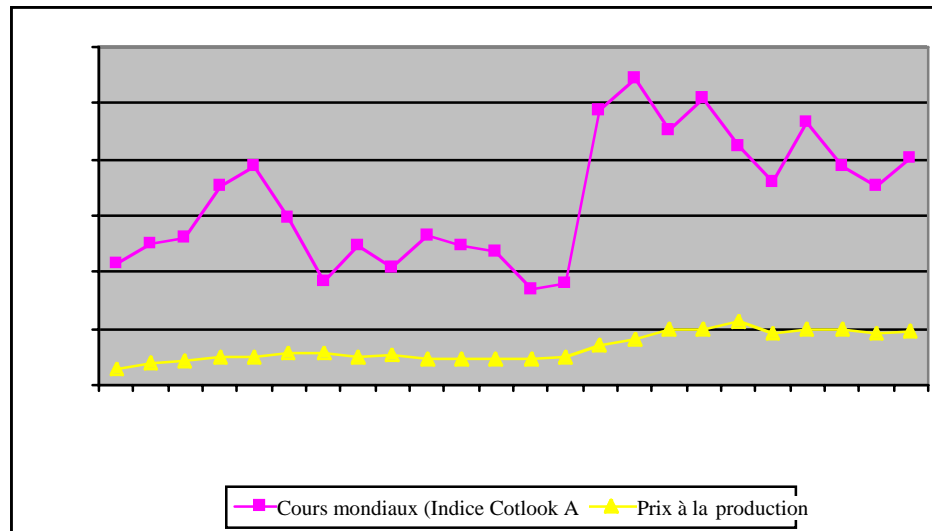
⁷³ En 2002, les acteurs du secteur ont établi un plan suivant lequel le Gouvernement devait retenir 34 % des actions, les acheteurs stratégiques 51 %, les producteurs 10 %, et les employés de la SONAPRA 5 %. Les résultats du premier appel d'offres ayant été insatisfaisants, un second appel d'offres a été lancé en 2003, et le processus est encore en cours.

Le système nécessite une coopération autant au sein de chacune des diverses organisations qu'entre ces dernières. Les entreprises qui adoptent un comportement opportuniste sont censées perdre leur droit de participation aux campagnes agricoles futures. Par exemple, il faut refuser les crédits pour les intrants aux planteurs qui ne vendent pas leurs récoltes à leur égreneur désigné, et les égreneurs qui ne versent pas à temps les sommes dues à la CSPR ne doivent pas recevoir de coton l'année suivante.

Par le passé, la SONAPRA, entreprise publique jouissant d'un monopole sur le coton, a joué un rôle déterminant dans la fixation des prix et dans l'amortissement des chocs liés aux cours mondiaux. De nos jours, les prix à la production sont fixés par une « commission » composée des principaux acteurs de la filière coton (organisation des producteurs, égreneurs, représentants du Gouvernement etc.), l'État se réservant toutefois le rôle principal. Le prix est fixe en deux étapes : un prix indicatif est proposé avant les semis et un prix final au début des récoltes. Le prix final à la production proposé par la commission et approuvé par le Gouvernement reste inchangé pendant toute la campagne, indépendamment du moment où le coton-graine est récolté ou livré. L'évolution des prix laisse croire que le mode de fixation des prix n'a pas changé de façon substantielle, car les prix intérieurs restent rigides malgré les fluctuations des cours mondiaux (figure 9.4). Au Bénin, les prix à la production ont été invariablement maintenus très en dessous des cours mondiaux, bien que les prix versés aux producteurs pour leurs récoltes soient restés stables en dépit des fluctuations des cours internationaux. L'écart entre le prix à la production et les cours mondiaux correspond aux coûts de fonctionnement et aux marges de la SONAPRA. Entre 1986 et 1993, l'effet combiné de la faiblesse des prix internationaux et de la surévaluation croissante du franc CFA a été de réduire considérablement l'écart entre les cours mondiaux et les prix à la production dans la période analysée. Cette situation contraste avec la période post-dévaluation au cours de laquelle l'augmentation remarquable des cours mondiaux a agrandi l'écart entre les prix à la production et les cours mondiaux, plus précisément avant 1996, année où les cours internationaux ont commencé à suivre une tendance à la baisse. Malgré les hausses constantes enregistrées entre 1995 et 1998, les prix à la production ne représentaient qu'environ le cinquième des cours mondiaux pendant cette période. En chiffres absolus, les prix à la production de 2003 étaient quasiment au même niveau qu'avant la dévaluation, après avoir augmenté jusqu'en 1999, avant de retomber.

Il est interdit d'exporter du coton-graine, quoique quelques exceptions aient été consenties récemment.

Figure 9.4
Cours mondiaux et prix à la production du coton au Bénin (USD par tonne)



Note : Le prix à la production est le prix du coton-graine de « première qualité » auquel s'ajoutent les bonus éventuels de la campagne précédente.

Source : ICAC.

Les prix des intrants exigés des planteurs sont en outre restés considérablement rigides, mais ils ont eu tendance à augmenter légèrement par rapport aux cours mondiaux, ce qui laisse penser que les marges de profit des entreprises d'intrants se sont élargies.

Obstacles subsistants. De façon générale, les réformes ont été bien accueillies par le secteur privé, et à certains égards elles ont initialement connu du succès. Le nombre de fournisseurs d'intrants et d'égreneurs a augmenté. Cela étant, le secteur fait face à de nouvelles difficultés qui sont assez graves pour menacer son bien-être. Jusqu'à une période récente, ces difficultés ont sans aucun doute été aggravées par la baisse des cours mondiaux du coton. Par ailleurs, les réformes se heurtent à des difficultés imprévues, et l'augmentation constante des cas de refus ou de retard par rapport au respect des obligations de paiement, au service de la dette et à la prestation des services entraîne une dangereuse érosion de la confiance envers le système. Les dettes et les arriérés s'accumulent. Le recouvrement des crédits est tombé à un taux à peine supérieur à 90 % en 2002 - 2003, alors qu'il était de 98 % au cours des deux années précédentes. La distribution des intrants est désorganisée. En raison du non-respect des règles d'épandage des pesticides, les déprédateurs sont devenus résistants. Pour toutes ces raisons et contrairement aux attentes, les réformes n'ont pas réussi à stimuler la croissance du rendement, comme le montre figure 9.1. Ces problèmes semblent avoir empiré au cours de la campagne agricole 2003 - 2004 et certains redoutent que le secteur ne plonge dans un état de quasi-chaos, à moins que l'on adopte des solutions rapides et vigoureuses.

Le problème immédiat est que des fissures sont apparues entre les diverses organisations, et les entreprises dissidentes violent impunément les procédures établies.

Bien que certains distributeurs d'intrants ne soient plus autorisés à distribuer des intrants non conformes aux normes, ils n'en continuent pas moins de ravitailler les planteurs en dehors du cadre réglementaire prévu par les mécanismes de l'AIC-CSPR. Même si plusieurs égreneurs n'ont pas honoré leurs engagements auprès de la CSPR, ils parviennent néanmoins à s'approvisionner en coton auprès des planteurs en contournant les procédures établies. Des groupes de planteurs dissidents se sont détachés de la FUPRO et ils recourent à des circuits officieux —et non à la CSPR — pour commercialiser leur coton, évitant ainsi de s'acquitter des frais destinés à financer les services publics (encadré 9.1). Les problèmes actuels se manifestent à plusieurs niveaux : des lacunes des organisations des producteurs, à l'incapacité du Gouvernement de faire respecter les règles, ainsi qu'à la nécessité d'une libéralisation plus poussée de certains domaines. Il se dit que nombre d'entreprises dissidentes ont des appuis dans les milieux politiques. Au Burkina Faso, l'apparente non-politisation couplé à un bon fonctionnement de la SOFITEX, l'équivalent de la SONAPRA, semblent expliquer le plus grand succès qu'y connaissent les réformes⁷⁴. En dernière analyse, le système sophistiqué actuel reste assez bureaucratique et ne laisse pas vraiment de place à une compétition vecteur d'une plus grande efficacité. Si certains comportements opportunistes peuvent être interprétés comme l'émergence d'une certaine pression concurrentielle, dans bien des cas il s'agit simplement de cas flagrants de non-respect du « contrat » et de tricherie. À plus long terme, il serait souhaitable du point de vue de l'efficacité économique de rendre le système plus compatibles aux forces du marché, avec une entrée plus libre et une plus grande flexibilité dans la fixation des prix. Des contrats librement négociés entre producteurs et égreneurs pourraient être envisagés à long terme, après une expérience pilote. Toutefois, l'amélioration du cadre légal et judiciaire et des mécanismes de mise en œuvre des contrats en général sera une condition préalable.

Encadré 9.1 : Bénin

Fissures et dissidences dans la nouvelle structure institutionnelle

Comme on l'a mentionné plus haut, depuis 2002, des fissures sont apparues entre les principales organisations des producteurs créées en vue de mettre en place une structure organisationnelle pour supplanter l'ancien système contrôlé par l'État. En 2002, des organisations parallèles de distributeurs d'intrants (ADIAB) et de planteurs (AGROPE) ont vu le jour et sont entrées en compétition avec les organisations officiellement reconnues, soit le GPDIA et la FUPRO respectivement. En 2003, les fissures se sont accentuées et l'AGROPE elle-même s'est scindée en trois factions : l'AGROP, la FENAPRA, et la FENAPROP. Par ailleurs, un autre organisme de commercialisation du coton (IDA) a été créé, et deux entreprises dissidentes d'égrenage (le MCI et la SODICOT) ont continué à fonctionner, défiant ainsi leur suspension pour violation des règles de l'AIC.

Ces nouvelles structures doivent leur existence à la malhonnêteté de certains acteurs du marché dans le contexte d'une libéralisation incomplète du système. Certains producteurs d'intrants et quelques égreneurs de coton n'ont pas honoré leurs obligations en 2000 – 2001, et ils ont été exclus de la campagne suivante. Mais au lieu de se conformer à cette décision, ces entreprises ont plutôt cherché à fonctionner en dehors du circuit AIC-CSPR. Dans la foulée, elles ont exacerbé les comportements opportunistes de certains planteurs et de leurs organisations, en offrant de leur vendre des intrants à bon marché et d'acheter leur coton à meilleur prix ; mais dans certains cas, elles ont fourni aux planteurs des intrants de moindre qualité et elles n'ont pas

⁷⁴ Ces dernières sont cependant moins avancées qu'au Bénin. Le secteur cotonnier Burkina reste moins ouvert au secteur privé qu'au Bénin.

réglé leurs achats de coton. Certaines associations villageoises, encouragées par les dirigeants des organisations paysannes dissidentes, se sont par ailleurs lancées dans une recherche active de circuits parallèles pour éviter d'assurer le service de leurs dettes ou de s'acquitter des frais d'utilisation.

Même si l'essentiel des transactions (environ 90 %) passent toujours par les circuits officiels, la tendance n'augure rien de bon et elle mène à une situation d'acrimonie et de chaos dans le système, caractérisée notamment par :

- i) des arriérés de paiement des intrants
- ii) le non-paiement des frais destinés aux services publics du secteur (routes, recherche, etc.)
- iii) l'endettement croissant des planteurs
- iv) une crise de confiance grandissante entre toutes les parties quant au respect des contrats
- v) des signes d'un recul de la culture du coton, qui explique en partie la baisse du rendement en 2003.

En 2003, le Gouvernement a publié plusieurs décrets stipulant que les règles de l'AIC doivent être respectées et que toutes les transactions financières doivent s'effectuer par le biais de la CSPR, mais jusqu'ici, ces décisions n'ont pas été respectées par les acteurs dissidents et le Gouvernement n'a rien fait pour les appliquer.

Ces difficultés soulignent la nécessité d'un respect plus rigoureux des contrats et des règles à court terme, accompagné d'une libéralisation accrue de l'entrée sur le marché et de la fixation des prix à moyen terme, afin d'améliorer la concurrence et la flexibilité.

Perspectives de réforme. Les réformes entreprises par le Gouvernement ont permis d'assurer une plus grande participation du secteur privé. Si le système reste très administré, il offre en revanche peu de possibilités pour la concurrence au niveau des prix ou de la qualité. À plus long terme, l'État doit s'engager dans la voie d'une libéralisation plus complète des prix et de l'entrée sur le marché, et rechercher d'autres moyens pour mettre les producteurs à l'abri de la volatilité des prix. Il convient de mener à terme la privatisation de la SONAPRA. Parallèlement, le Gouvernement doit maintenir en place un organisme de contrôle vigilant, qui veillera à ce que les règles du système soient respectées et que tous les agents honorent leurs obligations. À plus court terme, les comportements opportunistes des organisations dissidentes doivent être promptement sanctionnés en appliquant les décrets gouvernementaux de 2003 consacrant la primauté de la CSPR.

9.4. Le Bénin peut-il accroître le niveau de transformation sur place du coton ?

L'industrie béninoise du textile et de l'habillement. L'industrie béninoise du textile est essentiellement bâtie autour de trois entreprises appartenant complètement ou partiellement à l'État, à savoir la SOBETEX, le COTEB et la SITEX. Cette industrie a débuté en 1969 avec la création de la SOBETEX (Société béninoise du textile), spécialisée dans la teinture du tissu grège. La SOBETEX sera suivie par une entreprise intégrée de filage, de tissage et de confection, aujourd'hui connue sous le nom de COTEB (Complexe textile du Bénin). En 1987, la SITEX (Société des industries textiles du Bénin), qui fabrique du tissu grège, a été créée avec le concours de la Chine. Ces trois entreprises traversent une mauvaise passe. La SOBETEX était florissante dans les années 70, mais depuis lors elle bat de l'aile à cause de son incapacité de soutenir efficacement la concurrence des produits importés du Nigéria et surtout de Chine. Il était prévu de fermer le COTEB en 2002, et il ne subsiste que grâce aux subventions de l'État et de la SONAPRA, cette dernière restant son plus grand actionnaire. Son équipement est obsolète,

ses coûts élevés (pour diverses raisons économiques examinées dans les chapitres précédents) et ses produits de piètre qualité. Nombre de ces mêmes maux minent la SITEX qui n'a pas pu assurer le service de la dette contractée auprès de la Chine. Elle a fermé ses portes depuis janvier 2004. Récemment, l'État chinois s'est allié à la SITEX pour créer une coentreprise dénommée Compagnie béninoise du textile (CBT), qui est installée dans les mêmes locaux que la SITEX. La nouvelle structure ne fonctionne pas à plein rendement, en raison des difficultés qu'elle éprouve à soutenir la concurrence des importations. Deux entreprises béninoises d'huile de coton connaissent également des difficultés, bien que ces dernières soient moins graves que celles auxquelles fait face l'industrie du textile.

À cause des difficultés que connaissent les entreprises de textiles existantes, et du manque de nouveaux investissements privés dans le secteur, la production béninoise de fil et de tissu est très limitée, tandis que les exportations sont insignifiantes. Moins de 2 % de la production de coton fibre et des graines de coton est transformé sur place. En 2002, la production béninoise des produits textiles représentait 20 millions de mètres de longueur, soit seulement 2,9 % de la production de l'Afrique de l'Ouest qui est dominée de manière écrasante par le Nigéria⁷⁵. Il n'y a absolument aucune exportation de fil de coton, tandis que les exportations de tissu ont atteint 7 millions de dollars en 2002 (voir tableau 9.3 ci-après). La demande intérieure des produits textiles est satisfaite en partie par les importations. En 2002, les importations de fil et de tissu de coton s'élevaient à 239 000 dollars et 59 millions de dollars respectivement⁷⁶.

En ce qui concerne les vêtements, il n'y a presque pas de production officielle, malgré le fait que l'industrie de l'habillement nécessite une main-d'œuvre plus importante que celle du fil et du tissu. Les exportations de vêtements et d'articles d'habillement s'élevaient au montant minuscule de 181 000 dollars en 2002, contre 10 millions de dollars pour les importations. Pourtant, le Bénin est admissible à un accès en franchise au marché des États-Unis en vertu de la loi américaine sur la croissance et les opportunités en Afrique (AGOA)⁷⁷. Le statut de pays moins avancé du Bénin au titre de l'AGOA accroît davantage l'incitation à l'exportation, étant donné que la clause restrictive de l'AGOA selon laquelle les tissus et les fils doivent être fabriqués en Afrique ou aux États-Unis pour que les exportations de vêtements bénéficient des préférences tarifaires américaines n'entre en vigueur qu'après septembre 2007. La restriction frappant le sourçage des textiles s'applique aux pays tels que l'Île Maurice et l'Afrique du Sud, ce qui amène par conséquent ces derniers à confier la production des fils et des tissus à des pays africains comme le Bénin. Par exemple, en février 2004, une nouvelle usine de fabrication de fil destiné à l'industrie mauricienne de l'habillement a vu le jour au Mali. Apparemment, les investisseurs mauriciens avaient également pensé au Bénin comme emplacement potentiel, mais ils avaient estimé que le climat commercial était plus porteur au Mali. D'autres pays africains ont également accru leur production et leurs exportations de vêtements dans le cadre de

⁷⁵ Voir Banque mondiale (2004). Nigéria: Value and Supply Chain Study. First draft. Rapport élaboré par Consilium International Inc., Seattle, novembre 2004.

⁷⁶ Certaines de ces importations sont clandestinement introduites au Nigéria où l'importation des produits textiles est proscrite.

⁷⁷ L'AGOA ne prévoit pas de traitement préférentiel pour les exportations africaines de tissu et de fil.

l'AGOA, en évoluant dans la chaîne de valeur ajoutée du coton, et ce malgré la concurrence asiatique et l'importation massive de vêtements usés.

Tableau 9.3. Exportation et importation des produits textiles et d'habillement au Bénin

Désignation du produit	2000	2001	2002
Exportations :			
Coton	128 398	118 567	128 025
Fil textile*	240	161	2
<i>Fil de coton**</i>	<i>221</i>	<i>119</i>	<i>2</i>
Tissus***	4 086	3 406	7 061
Articles d'habillement et vêtements ****	102	124	181
Importations :			
Coton	34	2	9
Fil textile	99	203	239
<i>Fil de coton</i>	<i>13</i>	<i>157</i>	<i>189</i>
Tissus	53 947	60 641	58 930
Articles d'habillement et vêtements	6 471	6 946	10 269
Sources : base de données COMTRADE de l'ONU (en USD milliers)			
Note : * correspond à la ligne tarifaire 263 de la SITC rev. 2.			
** = ligne tarifaire 651 de la SITC rev. 2.			
*** = lignes tarifaires 6513, 652, 653, 655 et 657 de la SITC rev. 2.			
**** = ligne tarifaire 84 de la SITC rev. 2.			

Tirant les leçons de l'expérience nigériane où le pays n'a pas pu évoluer dans la chaîne de valeur du coton malgré l'immense potentiel du marché, une étude récente sur la chaîne de l'offre et de la valeur de la filière coton du Nigéria souligne la nécessité cruciale, pour cette industrie, de réduire radicalement le coût élevé des activités à valeur ajoutée à toutes les étapes de l'évolution de sa chaîne de valeur pour devenir rentable et compétitive (Banque mondiale 2004). Plus précisément, **les charges financières, les frais de service, les coûts liés à la productivité de la main-d'œuvre et à la logistique sont des éléments de coût qu'il faut réduire au minimum.** Par exemple, selon l'étude sus-évoquée, au Nigéria les charges financières (liées à la dépréciation et aux intérêts sur la dette) représentent 28 % des coûts de production de fils, 43 % du coût de production de tissu grège et 15 % du coût de production de tissu imprimé sur cire. Les services, sous forme d'électricité et d'eau, représentent 22 % du coût de production de fils, tandis que l'électricité, l'eau et la vapeur (générée par des combustibles) pèsent pour 46 % dans les coûts de teinture et d'impression. Sans une importante réduction de ces coûts, la production béninoise de textiles sera difficilement concurrentielle. Il s'agit là d'un profond désavantage pour les entreprises existantes, et d'un sérieux élément dissuasif pour les nouveaux investisseurs privés éventuels. Une âpre concurrence de la Chine qui offre des produits peu coûteux dans les segments inférieurs du marché (y compris celui des tissus

imprimés africains) en rajoute à l'urgence de ce problème. L'UEMOA a récemment lancé une initiative régionale destinée à accroître de 25 % le traitement du coton brut « dans la région ». Cette initiative vise en partie à réduire les coûts d'énergie à l'échelon du bassin usinier de l'Afrique de l'Ouest, lequel cherche à abaisser les coûts en accroissant les échanges et l'offre d'énergie. C'est un pas dans la bonne direction et cela peut permettre d'attirer les investissements dans le secteur.

Perspectives de réforme. Nonobstant l'ambitieux objectif officiel d'accroître le pourcentage du coton traité sur place de 25 % par rapport à moins de 3 % actuellement, rien ne montre que le Bénin possède un avantage concurrentiel dans l'industrie textile, comme par exemple dans la production de fils et de tissus. L'industrie textile — contrairement au secteur de la confection — se caractérise par des activités à forte intensité de capital et d'énergie. En revanche, les préférences accordées en vertu de l'AGOA aux produits d'habillement fabriqués avec du fil et du tissu africains donnent une impulsion à l'accroissement de la production textile, comme l'a démontré le Mali en réussissant à attirer l'investissement de l'Île Maurice.

Une autre solution consiste pour le Bénin à exporter du coton brut et à importer des tissus pour fabriquer des vêtements, en tirant parti du fait que l'industrie de l'habillement est à forte intensité de main-d'œuvre. À l'heure actuelle, le Bénin ne produit pas d'articles d'habillement à l'échelle industrielle. Les préférences accordées aux fabricants de vêtements africains dans le cadre de l'AGOA pourraient donner une impulsion à la production autant de textiles que de vêtements dans des pays comme le Bénin. Premièrement, la clause de l'AGOA qui subordonne l'accès préférentiel des exportations de vêtements au marché américain à l'utilisation de fils et de tissus africains pourrait par ailleurs stimuler la production de textile au Bénin⁷⁸. Le Mali a tiré parti de cette initiative et le Bénin pour l'émuler. Cela étant, le développement d'une industrie textile viable ne peut être envisagé que si le climat des affaires devient plus attrayant, comme on l'a relevé dans les chapitres précédents. Assurément, les planteurs de coton ne doivent pas subventionner sous forme de coûts réduits à la production des tentatives chimériques pour relancer une industrie textile nationale. Deuxièmement, n'étant pas soumis à l'obligation de sourçage en Afrique, le Bénin est admissible à exporter vers les États-Unis en franchise de douanes des vêtements fabriqués avec des tissus provenant d'Asie ou d'ailleurs, et ce jusqu'en 2007. Par conséquent, à l'heure actuelle, le Bénin pourrait en principe exporter du coton brut, importer des tissus et exporter des vêtements. Ce scénario nécessiterait lui aussi une amélioration du climat des affaires, grâce notamment à la réduction des coûts de transactions commerciales. Il faudrait privatiser les usines de textiles appartenant à l'État, tout en encourageant l'entrée sur le marché des producteurs de vêtements.

9.5. Problèmes prioritaires liés à la filière coton

⁷⁸ La clause restrictive de l'AGOA selon laquelle les textiles (fil et tissu) doivent être fabriqués en Afrique ou aux États-Unis pour que les exportations de vêtements bénéficient des préférences tarifaires américaines ne s'applique pas aux pays les moins avancés, y compris le Bénin, et ce jusqu'en septembre 2007. La restriction relative au sourçage des textiles s'applique aux pays tels que l'Île Maurice et l'Afrique du Sud, ce qui amène par conséquent ces derniers à confier la production de fils et de tissus à des pays africains comme le Bénin.

i) Le Bénin a adopté des réformes audacieuses, mais il fait face à de graves difficultés, en raison de la tendance à la baisse des cours mondiaux et, plus important encore, de l'avènement de nouvelles structures raffinées.

ii) Au niveau international, le Bénin doit, de concert avec ses partenaires de l'UEMOA et de la CEDEAO, militer pour une plus grande ouverture des marchés mondiaux, et plus précisément pour une réduction des subventions et du soutien que les pays développés accordent à leur secteur agricole. Le Bénin n'a toutefois pas le luxe d'invoquer ces subventions comme prétexte pour ne pas poursuivre la restructuration de la filière coton nationale.

iii) Le Gouvernement doit urgemment remédier aux déficiences des réformes, non pas en rétablissant l'ancien système d'intégration verticale —ce qui est hors de question — mais en veillant à l'application du nouveau système et en réorientant celui-ci au besoin, surtout en ce qui concerne le rôle de l'État. La libéralisation accrue des prix et l'élargissement des procédures d'appels d'offres doivent s'accompagner d'une application plus rigoureuse des règles et de l'adoption de sanctions plus sévères contre les comportements opportunistes et illégaux. Les deux décrets gouvernementaux de 2003 qui consacrent la primauté de la CSPR doivent être appliqués. Compte tenu des déficiences du système juridique béninois telles qu'évoquées au chapitre 6, il convient d'envisager le renforcement du système d'arbitrage existant.

iv) Il faut envisager la possibilité de transformer plus en amont les fibres de coton, mais à l'heure actuelle il n'est pas du tout clair si le Bénin jouit d'un avantage comparatif dans la production de fils et de tissus, activités à forte intensité de capital, et aucune tentative de promouvoir la transformation du coton ne doit se faire aux dépens des producteurs, sous forme de réduction des prix à la production. L'amélioration du climat global des affaires pour attirer les investisseurs privés, comme on l'a mentionné dans les chapitres précédents, est une condition préalable pour viabiliser le secteur de traitement du coton. Les usines de textiles appartenant à l'État doivent être privatisées ou liquidées.

CHAPITRE 10

DIVERSIFICATION DES EXPORTATIONS VERS DES SECTEURS NON TRADITIONNELS : AGRICULTURE, PRECHE ET TOURISME

79

La réduction de la dépendance envers le coton et le transit est une priorité essentielle pour le Bénin. Le présent chapitre examine plusieurs sources prometteuses de diversification des exportations. La liste des sources mentionnées est fournie à titre illustratif et ne se veut pas exhaustive. En fait, il est difficile de déterminer à l'avance les secteurs qui connaîtront le plus de succès, et cela doit être en grande partie laissé aux forces du marché. En revanche, l'objectif du chapitre est principalement de déterminer les plus grands obstacles auxquels sont confrontés tous les jeunes secteurs, plutôt que d'identifier de futurs « vainqueurs » et « perdants ». La section 10.1 traite de l'agriculture, la section 10.2 de l'agro-industrie, la section 10.3 des crevettes et la 10.4 du tourisme, un récapitulatif des recommandations d'actions prioritaires étant présenté à la section 10.5.

10.1. Agriculture

Étant donné qu'approximativement les deux tiers de la population résident encore en milieu rural, il semble à la fois souhaitable et possible d'accroître la demande de main-d'œuvre par le biais des exportations agricoles non traditionnelles, dans un pays où les conditions du sol et la pluviosité sont en général favorables. À l'heure actuelle, en dehors du coton, la production agricole est en grande partie orientée vers l'autosuffisance ou la consommation nationale, les niveaux d'exportation étant faibles et irréguliers. Le maïs et le manioc mis ensemble occupent environ 50 % de la superficie cultivée, mais ne représentent qu'une portion négligeable des exportations. Le coton domine les exportations, mais il ne couvre que 15 % de la surface cultivée. Hormis la filière coton, une poignée d'autres secteurs semblent démontrer un avantage compétitif, mais ils n'ont qu'effleuré leur plein potentiel. Il s'agit entre autres des secteurs de la noix de cajou, de l'ananas, du beurre de karité et, plus récemment, du piment frutescent. La figure 10.1 montre que les fruits frais et les noix ont augmenté, s'élevant à près de 10 % des exportations de marchandises.

Noix de cajou.

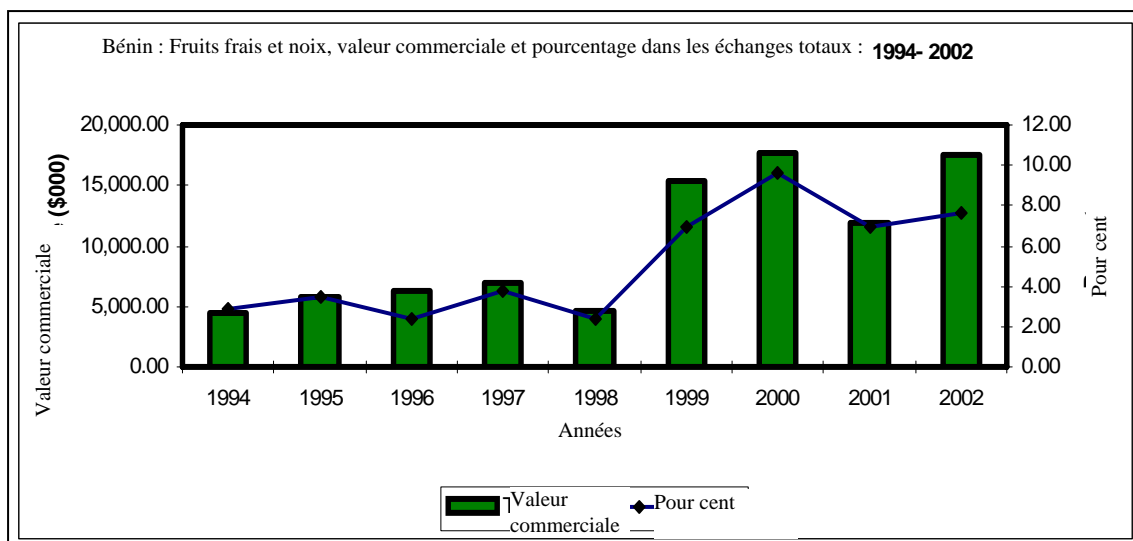
Évolution récente. Les exportations de noix de cajou ont augmenté de manière spectaculaire au cours des dernières années, triplant en volume et quadruplant en valeur entre 1998 et 2002, et elles s'imposent aujourd'hui comme le deuxième produit d'exportation en importance, après le coton. La production est de plus en plus organisée de manière à mettre à profit les opportunités d'exportation. Ce secteur est dominé par cinq entreprises indiennes et pakistanaises, les exportations étant pour l'essentiel expédiées sous forme de brute en Inde, où elles sont décortiquées puis réexportées vers les pays développés, tout particulièrement les États-unis.

⁷⁹ Ce chapitre s'inspire de rapports élaborés par Semako Yebe et Joseph Tomatis.

La qualité supérieure des noix de cajou du Bénin, ajoutée à la demande mondiale croissante de ce produit, donne à croire que le pays peut réaliser d'éventuels gains substantiels en développant ce secteur. En outre, les anarcadiers (arbres qui produisent les noix de cajou) présentent des avantages environnementaux, dans la mesure où elles arrêtent la déforestation.

Obstacles. Malgré la croissance impressionnante de la production et des exportations de noix de cajou, et en dépit même de son plus grand potentiel, le secteur reste paralysé par un nombre d'obstacles.

Figure 10-1 : Bénin : fruits frais et noix, 1994 - 2002.



Source : base de données COMTRADE de l'ONU – Août 2004

i) **L'assistance technique** aux producteurs est insuffisante. L'assistance fournie par le Gouvernement a été réduite à la suite des coupures budgétaires et elle n'a été que partiellement compensée par le PADSE et certaines ONG, ce qui a eu une incidence négative sur le contrôle de la qualité et la productivité.

ii) Les **intrants** tels que les engrais et les insecticides ne sont pas facilement disponibles. Les producteurs recourent alors aux produits destinés au coton, lesquels malheureusement ne sont pas toujours indiqués, ce qui se traduit par une vulnérabilité aux parasites et par la baisse de la production agricole. Les intrants des noix de cajou ne bénéficient pas des mêmes avantages fiscaux que ceux du coton.

iii) Les marchés financiers n'accordent pas de **crédit** de fonds de roulement aux producteurs. Ces derniers doivent payer les intrants au comptant ou contracter des prêts à des taux d'intérêt usuriers auprès des grossistes et des acheteurs.

iv) **La commercialisation** est désorganisée et se fait au petit bonheur. En outre, les producteurs négocient en position de faiblesse, en raison de leur manque d'information et d'organisation. Il n'existe aucune organisation défendant les intérêts des producteurs. Entre les planteurs et les grandes entreprises de commercialisation des noix de cajou, on trouve

une variété d'intermédiaires non réglementés qui opèrent de manière désorganisée et parfois malhonnête. D'après une étude récente (INRAB-PAPA 2004), les producteurs ont des marges de profit nettement inférieures à celles des acheteurs. Tout porte à croire que les acheteurs étrangers agissent comme d'efficaces monopsonistes et usent de leur influence politique pour limiter la concurrence, en fixant des prix abusifs et en faisant jouer leurs relations politiques. Il se dit que lorsque ces commerçants font face à une nouvelle concurrence de la part des transformateurs nationaux, ils augmentent temporairement leurs prix pour casser la concurrence, puis ils les abaissent à nouveau quand les transformateurs ont fermé leurs portes. Au niveau institutionnel, l'article 5 d'un arrêté du ministère du Commerce datant de décembre 1999 interdit aux exportateurs de traiter avec les producteurs de noix de cajou, ce qui limite encore plus la concurrence.

v) **Les infrastructures** sont insuffisantes. Il n'existe pas d'entrepôts pour les noix au niveau des villages. Il arrive que les producteurs conservent leurs noix jusqu'à huit mois dans leurs cases, dans des conditions plutôt primitives, ce qui porte préjudice à la qualité du produit. Le mauvais état des routes rurales constitue un handicap pour le transport des produits, lesquels sont vendus en petites quantités transportées au moyen de bicyclettes ou de vélomoteurs jusqu'au grossiste du village, avant d'être acheminés vers les grossistes nationaux à Cotonou. Sur la route menant à Cotonou, les camionneurs doivent faire face à de nombreux contrôles policiers et autres, avec tout ce que cela implique comme pots-de-vin ; cette situation accroît davantage les coûts tout en réduisant les prix versés aux producteurs. Une analyse détaillée de la chaîne de valeur des noix de cajou mettrait en exergue les secteurs où l'on pourrait prendre des mesures pour accroître la valeur ajoutée de ce produit au Bénin.

Autres produits agricoles d'exportation prometteurs

Beurre de karité. Depuis la privatisation de la SONICOG (Société nationale des industries de corps gras) au milieu des années 90, la production officielle de beurre de karité est devenue largement inexistante. À l'heure actuelle, le beurre de karité est principalement exporté sous forme brute par les mêmes entreprises commerciales qui dominent le marché de la noix de cajou. L'INRAB (Institut national de recherche agricole du Bénin) essaie de promouvoir cette culture, mais ici l'on se confronte à la même série d'obstacles que dans le cas des noix de cajou.

Ananas. Le Bénin a commencé à exporter les ananas en 1992, et ce produit s'est rapidement forgé une bonne réputation en Europe, tout particulièrement en France et en Belgique. La production et les exportations ont été cependant irrégulières. Les exportations ont enregistré une augmentation soudaine en 1995, s'élevant à plus de 2000 tonnes, puis elles sont tombées abruptement à moins de 300 tonnes aussi bien en 1998 qu'en 1999, et depuis elles ont recommencé à croître, dépassant légèrement 1000 tonnes en 2002. La production d'ananas souffre de certains problèmes similaires à ceux auxquels sont confrontés les producteurs de noix de cajou. Mais contrairement à ces derniers, les producteurs d'ananas disposent de plusieurs organisations représentant leurs intérêts, et ils n'ont pas non plus à se battre contre un groupe de pression indo-pakistanaise, même s'ils n'en restent pas moins faibles et désorganisés. Le manque d'assistance technique en matière de production et de contrôle de la qualité, l'inaccessibilité du crédit, et les coûts de

transport élevés, ont tous une incidence négative sur la production et les ventes. Le CEBENOR a été très lent à aider le secteur à améliorer les normes pour les adapter aux exigences des marchés européens. Les frais de transport et les infrastructures sont des obstacles particulièrement importants sur la voie qui mène de la plantation au marché européen. Le transport par la route de la plantation à l'aéroport est entravé par le même type d'obstacles auxquels se heurtent les producteurs de noix de cajou. L'aéroport ne dispose pas d'un entrepôt frigorifique pour conserver les produits frais, et le fret aérien est très coûteux.

Encadré 10.1

Manioc et piment frutescent : deux produits, deux histoires

Dans un effort — fondé sur de bonnes intentions — pour diversifier les exportations, le président Kérékou a lancé en 1999 une initiative destinée à promouvoir les cossettes (boulettes de manioc) en fixant pour objectif leur exportation vers la France à des fins d'alimentation des animaux. Des subventions et des prêts subventionnés (à un taux d'intérêt et de 5 %) d'un montant de 1 milliard de francs CFA ont été octroyés annuellement aux producteurs de manioc dès 1999 par le Gouvernement béninois, avec l'appui de certaines institutions de développement multilatérales (Banque ouest-africaine de développement et Fonds international de développement de l'agriculture). Malheureusement, cette initiative s'est avérée désastreuse. La production est montée en flèche, mais aucun acheteur n'est manifesté, d'où l'effondrement des prix. Le taux de recouvrement de la composante prêt du programme a jusqu'ici été dérisoire, se situant à 25 %. Le problème était que le Gouvernement avait négligé la composante commercialisation. Les producteurs ne possédant pas les connaissances nécessaires sur les spécifications des produits destinés au marché français, leurs cossettes n'étaient pas conformes aux normes de qualité de la France. En outre, les déclarations d'intérêt de la part de certains acheteurs français ayant des liens avec le Gouvernement béninois se sont avérées opportunistes et éphémères. En fin de compte, ce sont les paysans qui ont le plus souffert de ce fiasco. Espérant trouver une solution de rechange au coton dans des régions moins propices à la culture cotonnière, les paysans se sont retrouvés encore moins bien lotis qu'avant. Une autre tentative de stimuler les exportations de manioc est actuellement en cours, dans le cadre du programme JITAP II. Il est à espérer que les erreurs du premier épisode auront été corrigées de manière appropriée.

Contrairement au manioc, le piment frutescent s'est imposé de manière inattendue comme une nouvelle culture d'exportation. Depuis 1999, il est exporté au Sénégal, au Nigéria et en France. Les exportations, dont le volume était négligeable en 1999, s'élevaient à 127 tonnes en 2003, et cela sans la moindre aide de l'État. Les entrepreneurs privés béninois ont introduit la variété de piment élysée provenant de Côte d'Ivoire qui s'adapte convenablement aux conditions locales et est supérieur — du point de vue de la durée de conservation — aux variétés cultivées par le passé au Bénin, et ils ont assuré eux-mêmes la commercialisation du produit. Malgré le succès de cette entreprise, la production est handicapée par le manque d'intrants appropriés — comme les autres producteurs, ceux du piment utilisent les intrants cotonniers — et l'absence totale d'assistance technique. Certaines régions continuent à produire les vieilles variétés inférieures de piment frutescent, ce qui reflète un manque d'information sur les nouveaux produits et les opportunités d'exportation.

Les cas très différents de manioc et du piment frutescent résument en un mot la leçon à retenir pour les politiques gouvernementales. L'État ne saurait s'emparer du rôle qui revient en propre aux marchés et qui consiste à trouver des opportunités imprévues pour des produits en demande sur les marchés étrangers, et pour lesquels le Bénin jouit d'un avantage concurrentiel. Des tentatives maladroites de cibler certains produits risquent de se solder par un échec. Cela étant, le Gouvernement doit compléter l'action des forces du marché en fournissant des biens publics tels que l'assistance technique et les infrastructures de marché.

Respectives de réforme et recommandations relatives aux autres produits d'exportation. Comme on l'a vu dans le cas du coton, la disponibilité d'institutions

d'appui au marché est une condition préalable pour développer les marchés. Pour les ventes destinées à l'exportation vers les marchés des pays des développés, il importe de prêter attention à la qualité, au prix, au respect des délais et de la régularité des livraisons. L'acquisition de compétences de ce genre n'est pas aisée, et elle doit être facilitée par les organismes d'appui publics, mais comme on l'a déjà mentionné, la performance de ces organismes laisse apparemment à désirer. Pour parvenir à exporter des produits comme la noix de cajou et l'ananas, il faut un ensemble cohérent de politiques officielles qui créent un environnement plus propice et qui aident les producteurs, tout en laissant une grande marge de manœuvre aux forces du marché. Ici, le rôle qui revient proprement à l'instance politique est de créer un environnement généralement favorable à l'investissement, ainsi que de fournir les biens publics nécessaires tels que les infrastructures et l'assistance aux producteurs (recherche, diffusion des informations, exécution des contrats). Le Gouvernement doit probablement s'abstenir de cibler des cultures précises, toutefois, comme le montre l'exemple malheureux du manioc. Cet exemple souligne par ailleurs l'importance de la commercialisation et de l'attention à accorder au contrôle de la qualité et aux normes. Il serait utile d'étudier les enseignements tirés de l'expérience d'autres pays qui ont réussi dans une certaine mesure à diversifier leurs exportations agricoles, comme par exemple la Tanzanie et le Mozambique avec la noix de cajou, et le Ghana avec l'ananas. Dans ce contexte, le Gouvernement doit envisager les mesures concrètes ci-après :

- i) Encourager la création d'une organisation des producteurs de noix de cajou et renforcer l'organisation des producteurs d'ananas. Étant donné que les organisations de producteurs peuvent rarement exercer un pouvoir compensateur de monopole, et que les producteurs ont besoin d'une solution de rechange, il serait utile de mettre à contribution les organisations de « commerce loyal » ou de commerce « alternatif » afin qu'elles aident à ouvrir d'autres débouchés et à susciter la concurrence face aux acheteurs monopsonistes.
- ii) Fournir une assistance technique aux producteurs dans les domaines du contrôle de la qualité, de l'accès au crédit, de la commercialisation, etc.
- iii) Améliorer les routes rurales, les installations d'entreposage, y compris les entrepôts frigorifiques à l'aéroport.
- iv) Traiter de la même manière les producteurs de noix de cajou/autres producteurs et les planteurs de coton, afin de garantir l'équité des incitations fiscales et d'autres avantages accordés aux uns et aux autres.

10.2. Agro-industrie

Situation actuelle. L'industrie agroalimentaire du Bénin, en dehors de la filière coton, se trouve dans un état encore plus embryonnaire que le secteur agricole non cotonnier. La production d'huile de palme, exportée par le passé vers la France et la région, a baissé de façon spectaculaire depuis les années 80, et rien ne l'a remplacée.

Il y a eu plusieurs tentatives malheureuses de stimuler le traitement de la noix de cajou, qui requiert une main-d'oeuvre relativement intense, contrairement au filage et au tissage du coton. Dans les années 70, la SNAFOR a créé une usine de traitement de noix de

cajou, mais celle-ci a été fermée au début des années 80 en raison d'une faible productivité liée à de fréquentes pannes techniques, et à la mauvaise gestion. Une autre usine de traitement de noix de cajou est entrée en activité en 1999, mais elle a dû fermer ses portes dès 2002 pour cause de non-rentabilité. L'AGRICAL a en outre été créée récemment, mais elle n'a jamais fonctionné à cause de problèmes de poussière provenant d'une usine d'écémage de coton de la SONAPRA située côté au vent dans le voisinage. Comme dans le cas du coton examiné dans le chapitre précédent, il convient de commencer par une amélioration du climat des affaires. Au-delà d'une telle mesure, le Gouvernement doit engager un dialogue avec les entreprises indo-pakistantaises afin de déterminer les obstacles entravant la transformation sur place qui, selon toute vraisemblance, doit servir les intérêts personnels de tous, puisque les sociétés de commercialisation économiseraient les frais de transport tandis le Bénin gagnerait en emplois et en revenu.

En dehors de la transformation du coton et de la noix de cajou, il existe quelques petites usines d'embouteillage de jus de fruits et d'autres unités de traitement de fruits et légumes qui ont de la peine à soutenir la concurrence nationale, et à plus forte raison à exporter.

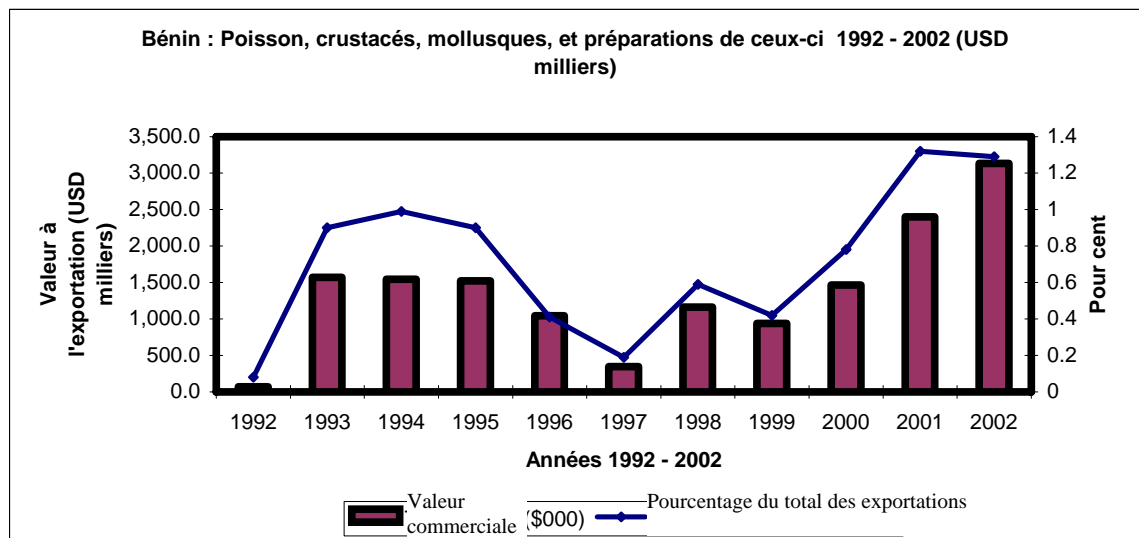
Obstacles. L'état de sous-développement de l'agro-industrie semble offrir une occasion à saisir. Le cas de la noix de cajou laisse perplexe aussi bien qu'il est révélateur. Pourquoi les Indo-pakistansais ne peuvent-ils pas transformer la noix de cajou du Bénin sur place en vue d'une exportation directe vers les États-Unis et l'Europe ? Pourquoi les entreprises nationales ne peuvent-elles pas soutenir la concurrence des commerçants Indo-pakistansais qui achètent les noix à l'état brut, les expédient en Inde, pour ensuite les exporter, une fois décortiquées, vers les pays développés ? Les transformateurs nationaux de noix de cajou sont apparemment incapables d'offrir de meilleurs prix que les commerçants Indo-pakistansais, malgré les frais de transport supplémentaires que ces derniers doivent supporter. Si tel est le cas, cela signifie que les usines béninoises sont inefficaces et que le pays gagnerait peut-être à exporter les noix brutes plutôt qu'à s'engager dans la transformation. En revanche, si les coûts de démarrage sont élevés, l'on peut faire valoir l'argument de l'industrie naissante, selon lequel le Bénin a un potentiel avantage comparatif en matière de transformation, mais que l'aide publique est nécessaire dans un premier temps. Si l'objectif visé est la réduction de la pauvreté, une telle aide fournie aux transformateurs ne saurait prendre la forme d'une réduction des prix à la production ou de grosses subventions qui grèvent le budget de l'État. De telles politiques industrielles rétrogrades ont été largement discréditées partout dans le monde et surtout en Afrique où elles n'ont presque jamais débouché sur des industries concurrentielles. Des exonérations fiscales dans un Code des investissements amélioré peuvent assurément jouer un rôle utile. La mesure la plus importante, toutefois, est d'accentuer la compétitivité en accroissant la productivité. La faiblesse de la productivité de l'agro-industrie a essentiellement les mêmes origines que la faiblesse de la productivité au niveau des matières primaires : manque de savoir-faire administratif et technique, mauvais fonctionnement des infrastructures, et des coûts de transport élevés. Le problème fondamental est par conséquent lié à la fourniture d'une assistance technique aux producteurs et à l'amélioration de la qualité des services publics, à savoir le port, la douane, les institutions d'appui, le système judiciaire, la qualité des infrastructures, etc.

Respectives de réforme et recommandations. La nouvelle APEI doit, avec l'appui des institutions multilatérales et des bailleurs de fonds bilatéraux, fournir une assistance technique aux entrepreneurs en matière d'accès au crédit, de contrôle de la qualité, et de commercialisation. Les barrières à l'entrée sur le marché et les pratiques anticoncurrentielles doivent faire l'objet d'une enquête et de sanctions.

10.3 Crevettes et produits de la pêche

Situation actuelle. Comme les fruits tropicaux, les produits de la pêche sont de plus en plus demandés Europe. Les exportations béninoises de poisson, qui consiste principalement en des crevettes, représentent environ 1 % des exportations (figure 10.3). Les crevettes décortiquées du Bénin sont de très grande qualité et sont très prisées en Europe, où leur prix au kilo est de 1,5 à 2 euros supérieur à celui des autres crevettes de la région. L'ensemble du secteur est exigeant en main-d'oeuvre. Les usines de traitement des crevettes emploient à l'heure actuelle environ 10 000 travailleurs, et elles sont capables de porter cet effectif à 18 000. Ces usines sont à leur tour approvisionnées par 45 000 pêcheurs artisanaux.

Figure 10.2 Bénin : poisson, crustacés, mollusque, et préparations de ceux-ci.



Obstacles. Malheureusement, depuis juillet 2003 le Gouvernement a imposé un moratoire « volontaire » sur les exportations de crevettes, en raison de préoccupations relatives à la non-conformité de l'industrie aux normes européennes. Ce moratoire n'a rien à voir avec la qualité des crevettes elles-mêmes. Au contraire, il trahit l'absence de mécanismes de contrôle de la qualité et de supervision par des autorités publiques désignées. En 2002, une mission de l'Union européenne a conclu que la Direction des pêches n'était pas parvenue à mettre en œuvre le système de contrôle de qualité ARMPC (analyse des risques et maîtrise des points critiques) exigé par l'Union européenne, système entré en vigueur depuis 1995 mais pour lequel le Bénin a bénéficié d'une période de grâce

jusqu'en 2003. Par ailleurs, l'inexistence de laboratoires agréés pour les analyses sanitaires est un obstacle supplémentaire sur la voie de la conformité aux normes européennes. L'amélioration de la qualité et des normes pour les porter aux mêmes niveaux que ceux d'Europe constitue, encore une fois, un exemple de fourniture de bien public partiel où l'État doit aider le secteur privé à mettre en place des ressources viables telles que les laboratoires et les mécanismes d'inspection agréés. Le Gouvernement prend actuellement des mesures fermes afin de faire face à ces deux dimensions de la conformité aux normes européennes, et l'on espère que l'autosuspension des exploitations sera bientôt levée.

Des entreprises comme CRUSTAMER qui ont investi lourdement au Bénin sont confrontées à de graves difficultés et elles risquent de déménager dans d'autres pays si le problème n'est pas bientôt résolu. Pour le moment, ces entreprises exportent les crevettes vers le Nigéria à un prix réduit de 20 %.

L'industrie des crevettes est par ailleurs handicapée par des coûts élevés de facteurs et de lourdes charges fiscales. Étant donné qu'il n'est pas considéré comme un secteur industriel, le traitement des crevettes n'est pas admissible aux tarifs préférentiels pour l'eau et l'électricité. Les éléments dissuasifs liés au régime fiscal, tels que relevés aux chapitres 6 et 8, et qui comprennent diverses petites taxes (comme la taxe de voirie) et les frais acquittés au port, s'élevant au total à environ 5 %, ainsi que le non-remboursement rapide des taxes à la valeur ajoutée sur les intrants, constituent des sources de désavantage concurrentiel par rapport à d'autres pays producteurs de crevettes, notamment le Sénégal, la Mauritanie, la Tunisie et le Maroc.

Respectives de réforme. L'amélioration de la qualité et des normes pour les porter aux mêmes niveaux que ceux d'Europe constitue, encore une fois, un exemple de fourniture de bien public partiel où l'État doit aider le secteur privé à mettre en place des ressources viables telles que des laboratoires et des mécanismes d'inspection agréés. Les efforts du Gouvernement à cet égard restent cependant insuffisants, et il faudrait les accélérer. Le CEBENOR et/ou la nouvelle EIPA doit collaborer avec l'Union européenne pour faire en sorte que les laboratoires fonctionnent effectivement et que les inspecteurs s'acquittent convenablement de leurs tâches, l'Union devant fournir une aide financière et de l'assistance technique à cette fin.

10.4 Tourisme

Situation actuelle. Grâce à la stabilité politique du pays, à son climat favorable et à sa population accueillante, le tourisme semble être une industrie prometteuse au Bénin. Le tourisme est une activité à très forte intensité de main-d'œuvre et une bonne source de croissance d'emplois, mais il reste embryonnaire au Bénin. En 2000, le pays n'a enregistré que 16 000 arrivées de vacanciers, y compris 7 000 Européens dont environ la moitié étaient de nationalité française. Les autres 9 000 étaient principalement des ressortissants d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Ces chiffres sont inférieurs à ceux des pays comme le Ghana et le Sénégal. Les voyages d'affaires, en général liés à l'aide au développement et aux activités du secteur public, expliquent la présence de la majorité des visiteurs étrangers au Bénin.

Le Bénin offre d'importantes attractions touristiques, mais peu d'effort a été consenti pour les mettre en valeur, et le modeste investissement effectué à ce jour a ciblé des parcs zoologiques dans la partie septentrionale du pays. On peut à raison dire, toutefois, que les destinations touristiques les plus prometteuses sont dans le sud, où l'on trouve des plages côtières et des attractions historiques. Si les atouts géographiques et culturels du Bénin sont inférieurs à ceux du Sénégal, ils sont loin d'être négligeables. Les importants avantages que présente le Bénin sont :

- i)** une distance relativement courte à partir d'Europe
- ii)** un climat chaud et sec pour les touristes cherchant à oublier l'hiver européen
- iii)** une population accueillante et une sécurité relative pour les visiteurs
- iv)** un paysage naturel attrayant et d'une grande diversité
- v)** un patrimoine culturel et des traditions populaires riches : **i)** le berceau du vaudou, **ii)** l'héritage historique de la traite négrière et de la période coloniale, **iii)** des villages pittoresques, surtout Ganvié, une sorte de Vénise africaine.

Le Bénin n'a pris que des mesures timides pour mettre en valeur son potentiel touristique. Depuis le milieu des années 90, le ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme (MCAT) a lancé divers projets, principalement dans le nord, mais les principaux obstacles demeurent, notamment :

1. **Les coûts élevés des billets d'avion**, liés au quasi-monopole d'Air France sur la desserte de Cotonou, depuis la dissolution d'Air Afrique et le retrait des affréteurs. Le marché du transport aérien en Afrique de l'Ouest connaît d'importantes fluctuations avec l'arrivée de nouveaux acteurs en Côte d'Ivoire et ailleurs. Par conséquent, les obstacles liés au transport aérien peuvent dans une certaine mesure s'éliminer automatiquement si une demande suffisante de voyages se manifeste au Bénin.
2. **La quasi-inexistence d'hôtels de villégiature sur la côte**, le site le plus prometteur pour le développement du tourisme. Dans un premier temps, l'objectif à long terme du Bénin est un seuil de quelque 2 000 lits dans des hôtels de classe internationale le long de la Route des pêches. Pour attirer les touristes, le Bénin doit s'établir comme une destination offrant une combinaison de stations balnéaires et de découvertes culturelles. Pour ce faire, le pays doit protéger et mettre en valeur ses attractions naturelles et culturelles comme Abomey, Ouidah, Ganvié, Porto Novo et Cotonou.
3. **Insécurité du titre foncier et coût élevé du terrain**. Dans la région de Cotonou, le terrain coûte quatre fois plus cher qu'en Côte d'Ivoire, parce que les droits à la propriété foncière ne sont pas bien définis dans le droit béninois. Il n'y aura pas d'investissement dans l'hôtellerie tant que l'État n'aura pas amélioré les droits à la propriété foncière, comme on l'a relevé au chapitre 6.
4. **Absence de promotion de l'investissement**. Le régime fiscal n'est pas favorable à un investissement dans les installations touristiques. Les charges fiscales qui s'élèvent à près de 20 % sur les hôtels au Bénin (principalement attribuable à la TVA de 18,6 %) sont nettement supérieures à celles des autres

pays de la région (soit par exemple 5 % en Côte d'Ivoire). Les hôtels ne peuvent pas bénéficier des taux d'électricité réduits offerts aux industries. Des pays comme l'Égypte et le Maroc ont stimulé la construction d'hôtels en accordant d'importantes exonérations fiscales temporaires aux nouvelles installations hôtelières, ainsi qu'en assurant la sécurité de la propriété foncière, comme on l'a suggéré plus haut.

5. **Faible appui institutionnel.** Le ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme ne dispose ni de ressources ni de savoir-faire. L'on accorde très peu d'attention à la mise en valeur et à la préservation de l'environnement et des sites historiques, ainsi qu'à la promotion de l'image de marque du Bénin en Europe. Il n'existe pas d'hôtel servant d'établissement-école pour la formation des dirigeants et du personnel d'hôtel.

L'objectif à long terme du Bénin doit être de stimuler l'investissement dans les petits hôtels axés sur le tourisme. Cet investissement doit reposer sur des considérations commerciales et non sur les subventions gouvernementales. L'État peut cependant aider à réduire les obstacles susmentionnés, plus précisément en accroissant l'attrait du Bénin comme destination touristique, grâce à la promotion de ses sites culturels les plus importants dans le triangle Ouidah – Abomey - Porto Novo. Un autre stratagème potentiel de commercialisation serait de commanditer un festival annuel de vaudou et/ou de musique. En cas de succès, ces initiatives attireraient probablement quelque 20 000 à 30 000 touristes supplémentaires au Bénin. Une priorité secondaire serait de moderniser les parcs zoologiques du nord. Tout cela nécessite un engagement de la part du Gouvernement à fonctionner de manière transparente et efficace.

Perspectives de réforme et recommandations. Le Gouvernement doit envisager d'aménager une section de la côte pour la construction d'un complexe hôtelier/balnéaire autour de Ouidah, Porto Novo et Abomey, ainsi que de lancer un concours pour recruter le principal promoteur. Le ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme pourrait promouvoir un festival de vaudou et/ou de musique afin d'attirer des visiteurs supplémentaires. Une telle initiative pourrait à son tour mener à une offre supplémentaire de compagnies aériennes desservant Cotonou, ce qui accentuerait la concurrence et réduirait les coûts. En outre, l'on doit rendre les incitations fiscales et autres plus propices au développement du tourisme, et le ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme doit bénéficier d'une assistance technique. L'APEI proposée, qui tient lieu d'office du tourisme, doit prendre l'initiative de promouvoir le tourisme.

10.5. Problèmes prioritaires liés à la diversification des échanges

i) Le Bénin a connu un succès limité dans la diversification des exportations vers des secteurs autres que le coton et le transit. De fait, la plupart des agro-industries de transformation limitée des années 70 et 80 se sont effondrées ou sont dysfonctionnelles. Pourtant, le pays semble avoir du potentiel en ce qui concerne divers produits agricoles tropicaux bruts et transformés, ainsi que le tourisme et la pêche.

Bon nombre des difficultés auxquelles font face ces industries naissantes semblent liées à des déficiences institutionnelles. Pour réussir la diversification, il faut un partenariat entre les secteurs privé et public. C'est aux forces du marché qu'il revient de s'occuper de l'investissement, mais celui-ci ne se manifestera que si le secteur public crée un environnement favorable sous forme d'infrastructures et de services publics, d'appui aux entrepreneurs et aux agriculteurs, et d'attrayantes incitations à l'investissement. Malheureusement, ces conditions ne sont pas réunies au Bénin.

ii) **Agriculture.** Au Bénin, le monde rural est dominé par de petits exploitants. Ces derniers ne peuvent prospérer que s'il existe certains biens publics essentiels, à savoir les infrastructures ainsi que des connaissances sur les techniques de production, le contrôle de la qualité et les marchés étrangers. En outre, en l'absence d'un cadre juridique bien défini, l'accès au crédit est problématique. Dans le cas du coton, une infrastructure de marché complexe assortie d'une importante supervision gouvernementale a été établie, de sorte que les planteurs reçoivent de l'assistance technique, des intrants, du crédit, et ils n'ont pas à s'occuper de la commercialisation de leurs produits à l'étranger. Pour ce qui est des autres cultures, le Gouvernement les a carrément oubliées. Il s'ensuit que dans ces filières la production est irrégulière et risque de ne pas satisfaire aux normes étrangères et aux prescriptions relatives à la qualité. Les planteurs des autres cultures sont obligés de recourir aux intrants cotonniers, en raison de la non-disponibilité d'intrants plus indiqués. Le ministère de l'Agriculture et les institutions d'appui au commerce doivent œuvrer de concert pour fournir une aide et des incitations ciblées à la production, à la commercialisation et au crédit, et pour renforcer les organisations des producteurs. Il importe d'investir dans les infrastructures telles que les routes rurales et les zones d'entreposage, avec le concours des bailleurs de fonds. Les intrants non cotonniers devaient bénéficier des mêmes exonérations de droits que les intrants cotonniers.

iii) **Agro-industrie.** L'activité agro-industrielle est quasi inexistante en dehors de la filière coton. Encore une fois, une assistance technique pour la production, le contrôle de la qualité, la commercialisation, etc. est nécessaire. Le système d'incitation à l'investissement est inefficace et doit être reconfiguré. Le plus important, toutefois, est d'améliorer le climat des affaires, en ce qui concerne le coût des facteurs, le système judiciaire, les services portuaires et douaniers.

iv) **Pêche.** Le problème le plus important est la satisfaction des normes européennes. À ce niveau, la balle est dans le camp du Gouvernement. La création de laboratoires et de mécanismes d'inspection agréés est essentielle pour lever le moratoire sur les exportations de crevettes.

v) **Tourisme.** Le ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme doit collaborer avec un ou plusieurs promoteurs privés pour identifier sur la côte une parcelle de terre à aménager en vue de la construction d'hôtels, puis mettre de manière sécuritaire ce terrain à la disposition du secteur privé, à la condition que les investisseurs respectent le plan global d'aménagement, notamment le nombre de petits hôtels aménagés avec goût et adaptés à l'environnement et au potentiel du Bénin. En même temps, l'État doit investir dans la préservation des attractions naturelles et environnementales du pays, telles que

Abomey et Ganvié. Une assistance technique doit être fournie à la fois au ministère de la Culture et au secteur de l'artisanat. Il faudrait envisager des événements touristiques comme un festival de vaudou. L'agence de promotion des exportations doit commercialiser ces attractions en Europe et éventuellement auprès des populations d'origine africaine des États-Unis et du Brésil.

CHAPTER 11

LE COMMERCE ET LA PAUVRETE⁸⁰

Le présent chapitre analyse les liens entre les marchés des produits, le commerce et la pauvreté⁸¹. Comme on l'a montré au chapitre 2, la croissance des années 90 reposait essentiellement sur l'augmentation rapide des exportations de coton et les activités de réexportation vers le Nigéria. Ces deux moteurs ont joué un grand rôle dans la création d'emplois ainsi la génération de revenus et de recettes fiscales pour le pays, contribuant ainsi à faire reculer la pauvreté et à améliorer de manière considérable certains des indicateurs sociaux clés. Cela étant, depuis 2001, ces deux piliers du commerce et de la croissance font face à de profondes difficultés. Celles-ci sont liées à l'évolution des marchés mondiaux des produits agricoles, au resserrement sporadique des politiques commerciales par le Nigéria, et aux problèmes relatifs à la gestion interne de la filière coton. Le présent chapitre analyse les effets redistributifs et macroéconomiques de ces deux événements au Bénin.

La section 11.1 analyse les effets à court terme de la libéralisation du commerce agricole mondial sur le bien-être des pauvres au Bénin. L'analyse part du fait que les marchés mondiaux pour les principales exportations (coton) et importations de denrées alimentaires (céréales, produits laitiers, viande et sucre) du Bénin sont lourdement faussés par des subventions internes, des tarifs élevés et des subventions à l'exportation, ce qui entraîne une baisse artificielle des cours mondiaux (Aksoy et Beghin, 2004). L'élimination de ces distorsions ferait augmenter les cours mondiaux, mais les ménages béninois seraient touchés de différentes manières selon les catégories de produit et de revenu. En nous servant de nouvelles données d'enquêtes auprès de ménages qui constituent un échantillon national représentatif, et d'un modèle de micro-simulation simple, nous analysons les effets redistributifs, sur le bien-être, d'augmentations données des cours du coton.

La section 11.2 examine les effets macroéconomiques à plus long terme des changements apportés à la politique commerciale au Bénin et chez ses partenaires commerciaux. Plus précisément, un modèle comparatif d'équilibre statique général est utilisé pour déterminer les impacts macroéconomiques des changements ci-après apportés au régime des échanges : i) une amélioration du prix mondial du coton, découlant notamment de l'élimination des subventions dans les pays à revenus élevé et intermédiaire ; et ii) une réforme engagée au Nigéria qui mettrait un frein — sinon un terme — aux activités considérables liées au rôle d'entrepôt du Bénin et qui visent à permettre aux importateurs des pays voisins de contourner les obstacles tarifaires gênants. La section 11.3 clôt le chapitre.

⁸⁰ Le présent chapitre s'inspire d'un rapport élaboré par Ndiame Diop et Dominique Van Der Mensbrugge.

⁸¹ Voir Winters (2000), McCulloch (2003), Dollar et Kraay (2001), Berg et Krueger (2002) pour les analyses des liens entre le commerce, la croissance et la réduction de la pauvreté.

11.1. Effets directs de la libéralisation du commerce agricole mondial sur le Bénin

Changements éventuels apportés aux régimes commerciaux dans les marchés mondiaux du coton et des denrées alimentaires

Les marchés agricoles mondiaux étant lourdement faussés par les tarifs élevés, le soutien interne et les subventions à l'exportation, l'agriculture s'est imposée comme l'une des questions les plus controversées de l'actuel cycle de négociations de Doha sur le commerce multilatéral. L'absence d'un accord sur l'agriculture entre pays développés et en développement a été l'une des principales raisons de l'échec de la conférence ministérielle de Cancun en 2003. Depuis, certains progrès ont été réalisés et les pays en développement ont arraché quelques concessions. En juillet 2004, comme on l'a relevé au chapitre 4, un accord-cadre a été conclu sur les principes généraux de la libéralisation commerciale dans le domaine de l'agriculture. Bien que les modalités techniques cruciales ne soient pas encore définies, il a été convenu que les subventions à l'exportation seront éliminées, que les subventions agricoles qui causent des distorsions seront réduites, que les tarifs seront abaissés de manière « importante », et que les négociations agricoles accorderont une attention appropriée au coton⁸². La présente section analyse les impacts éventuels à court terme de la libéralisation du commerce sur les ménages béninois⁸³.

Comme on l'a mentionné au chapitre 3, la structure des échanges du Bénin se caractérise par la domination écrasante du coton en ce qui concerne les exportations. Cependant, le Bénin est un importateur net de denrées alimentaires, aussi la position globale du pays envers la libéralisation du commerce agricole est-elle moins tranchée qu'on ne la présente parfois. La valeur des importations nettes de denrées alimentaires correspondait approximativement à celle de la moitié des exportations de coton en 2002, soit 55 millions de dollars (tableau A11.1). Les produits de la viande sont le principal article d'importation (28,7 millions de dollars), suivies par les céréales (23 millions), les produits alimentaires (15,1 millions) et le sucre (9,2 millions). Les exportations nettes d'huile du Bénin (12,3 millions) et de fruits et légumes (5,6 millions) sont trop faibles pour annuler le déficit du commerce des denrées alimentaires. Cela dit, une partie des importations béninoises de denrées alimentaires est réexportée vers le Nigéria : c'est le cas surtout de la viande, des produits alimentaires et des produits du sucre (voir tableau 4.4, chapitre 4). Il se peut que les importations réelles nettes de denrées alimentaires soient considérablement moins importantes que ne le laissent voir les chiffres officiels. Le déficit commercial du Bénin au niveau des produits alimentaires résulte de la combinaison de deux ensembles de facteurs : la faible productivité agricole et les fortes distorsions caractérisant les marchés mondiaux de denrées alimentaires. Selon les données de la FAO, si le rendement des cultures céréalières du Bénin est légèrement supérieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, il ne représente que 32 % du rendement des pays en

⁸² En ce qui concerne les subventions à l'exportation, la principale inconnue et la date de leur élimination complète ; dans le cas des tarifs, le niveau exact de la réduction tarifaire (tranches et seuils) sont à négocier ; pour ce qui est du soutien agricole, le niveau de réduction des subventions qui provoquent des distorsions sera lui aussi déterminé lors de futures négociations.

⁸³ Nous ciblons ici l'impact direct à court terme ; l'analyse des effets indirects dépasse le cadre de ce chapitre.

développement d'Asie, et 18 % à 20 % des niveaux de rendement atteints par l'Union européenne, les États-Unis et le Japon. Ce faible niveau de productivité agricole reflète une utilisation de techniques peu modernes, un faible niveau d'utilisation d'engrais et un sous-investissement de l'État dans l'agriculture (Banque mondiale 2003b).

Les principaux produits agricoles importés et exportés par le Bénin sont soumis à de graves distorsions sur les marchés mondiaux. Le tableau A11.2 montre l'ampleur de ces distorsions dans les pays de l'OCDE en ce qui concerne les céréales, le sucre, la viande et les produits alimentaires⁸⁴. L'appui de l'OCDE aux agriculteurs, mesuré selon la méthode de l'estimation de l'aide à la production (PSE)¹, va principalement au lait (41 milliards de dollars), suivi par la viande (37 milliards), le riz (22,5 milliards), le maïs (7,6 milliards) et le sucre (6,4 milliards). Cela étant, l'appui reçu par le riz est plus important que celui de toutes les cultures subventionnées, lorsque ce soutien est calculé en tant que pourcentage du prix de la denrée, ce qui se traduit par un taux de protection nominale de 4,6 %. Le soutien accordé au riz représente 80 % de son prix, contre 45 % pour les produits laitiers et le sucre, et 35 % pour le maïs¹.

Les subventions mondiales au coton sont de loin inférieures à celles des produits alimentaires ci-dessus, mais leur incidence sur le Bénin est nettement plus considérable, en raison de l'importance de ce produit sur l'ensemble du commerce et de l'économie béninoises (voir chapitre 9). D'ailleurs, comme on l'a déjà mentionné, les importations totales nettes de denrées alimentaires ne présentent en valeur que la moitié des exportations de coton. Il s'ensuit que la libéralisation du commerce mondial aura un effet nettement considérable sur le coton, aussi nous intéressons-nous principalement à celui-ci. Étant donné que les distorsions des marchés agricoles abaissent artificiellement les cours mondiaux, leur élimination partielle ou totale aura pour effet d'accroître ces derniers⁸⁵. En ce qui concerne le coton, FAPRI (2002) a montré qu'en cas de libéralisation du commerce agricole mondial, les cours du coton augmenteraient de 12,7 % en moyenne. Sur la base de méthodes similaires, Sumner (2004) fait état d'augmentations de prix suivant différents scénarios de réforme du secteur du coton. Dans ses conclusions il prévoit une augmentation moyenne de 11,58 % des cours mondiaux du coton⁸⁶. La plupart de ces augmentations de prix découlent de l'élimination des subventions internes aux États-Unis. Les simulations du présent document seront basées sur une augmentation de 13 % des coûts mondiaux à la suite de la libéralisation du commerce. Comme nous on le verra, l'incidence sur les ménages de planteurs de coton du Bénin sera en moyenne importante, mais elle ne sera pas la même chez tous les planteurs.

Effet redistributif des fluctuations des cours mondiaux

Nous utilisons une version améliorée du ratio des avantages nets de Deaton (Deaton 1989) pour évaluer l'effet redistributif direct à court et à moyen termes des fluctuations des

⁸⁴ Les pays de l'OCDE accordent plus de 90 % des subventions à l'exportation et des subventions internes faussant les échanges qui sont signalées à l'OMC.

⁸⁵ Le tableau A11.2 montre les effets prévus, sur les cours mondiaux, de l'élimination multilatérale des distorsions des marchés du riz, des produits alimentaires, du sucre et de la viande.

⁸⁶ Voir aussi Baffes (2004), Goreux *et al.* (2003), FAPRI (2002), Sumner (2003) et Quirke (2002).

cours du coton sur le bien-être des ménages au Bénin⁸⁷. En l'occurrence, les effets à court terme de ces fluctuations sur le revenu des ménages sont directement proportionnels à la part de revenu tirée du coton dans le revenu total. Le ratio des avantages nets peut s'interpréter comme l'élasticité « avant réaction » ou « impact » du revenu réel relativement au prix du produit en question. Il saisit d'un *impact à court terme sur le bien-être*, c'est-à-dire avant que les ménages n'ajustent la consommation et la production au moyen d'effets de substitution. À partir de ce ratio, il est facile d'en calculer une version améliorée qui saisit les effets après ajustement de l'offre et de la demande. Le coton étant presque entièrement exporté, la version améliorée ne couvre qu'une réaction à la demande. Les calculs ont tenu pour acquis des élasticités hypothétiques de l'offre de 0,5 à 1,5 (voir Minot et Daniels 2002).

Les données sur le revenu des ménages qui ont servi à cette analyse proviennent du *Questionnaire des indicateurs de base du bien-être* (QUIBB ou Indicateurs de base du bien-être) de 2003. Le QUIBB est une enquête basée sur un échantillon national représentatif de 5350 ménages, qui a été réalisée en 2002. À l'image des tendances nationales, la majorité des ménages interrogés vivent en milieu rural, où l'incidence de la pauvreté est la plus importante. Environ les trois quarts des Béninois pauvres vivent en milieu rural, où l'agriculture en général et la culture du coton en particulier constituent la principale activité économique. Nous adoptons un seuil de pauvreté relatif, fixé au 30^e centile du revenu par habitant, ce qui implique que les trois déciles inférieurs sont considérés comme pauvres. Ainsi définie, l'incidence nationale sur la pauvreté est de 40 %⁸⁸.

Le tableau 11.1 présente les caractéristiques des ménages béninois en montrant la structure du revenu par décile de dépense, au moyen des données de l'enquête basée sur le QUIBB⁸⁹. La vente de produits agricoles (cultures vivrières et commerciales) constitue la principale source de revenu du ménage moyen au Bénin, mais elle est tout particulièrement importante pour les pauvres, qui en tirent près de la moitié de leur revenu total (tableau 11.1). Le coton représente 7,8 % du revenu moyen (8,4 % pour les ménages du milieu rural contre 4,6 % pour ceux du milieu urbain). Cela étant, lorsqu'on considère uniquement les planteurs de coton, l'on s'aperçoit que le coton représente une très grande part de leur revenu. Plus précisément,

- le coton représente en moyenne 48 % du revenu des producteurs de coton ;
- le coton représente jusqu'à 45,6 % du revenu des producteurs pauvres (les trois déciles inférieurs), contre 37,8 % pour les producteurs les plus riches (les trois déciles supérieurs) ; la catégorie dont le revenu dépend le plus du coton est celle de la classe moyenne (du 4^e au 7^e centiles), pour laquelle le coton représente 53,5 % du revenu total ;

⁸⁷ Voir Diop et Van Der Mensbrugge pour plus de détails.

⁸⁸ Une telle définition de la pauvreté est d'autant plus commode que nous comparons la pauvreté avant et après le choc.

⁸⁹ Voir les tableaux A2 et A3 figurant en annexe pour une ventilation des sources de revenu et de la composition de la consommation suivant les différents seuils.

- la ventilation par taille d'exploitation révèle une contribution de 52 % au revenu des petits producteurs de coton, contre 48 % et 47 % pour les producteurs intermédiaires et les grands producteurs⁹⁰ respectivement ;
- enfin, la contribution du coton au revenu varie considérablement dans les 12 départements du Bénin, reflétant des différences au niveau des conditions agro-écologiques et de la disponibilité d'autres opportunités économiques ; le coton revêt la plus grande importance dans les départements du nord et du centre du pays (Borgou, Atacora, et Zou) qui sont les plus pauvres du Bénin ; dans la partie méridionale plus riche (région côtière), en raison de la disponibilité d'autres opportunités économiques, le coton ne contribue que de manière marginale au revenu total ; les effets des augmentations des prix du coton sur la réduction de la pauvreté tendront par conséquent à avoir d'importantes retombées sur la pauvreté globale.

Tableau 11.1. Structure du revenu par décile

Decile	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Plus pauvre									Plus riche
Vente des produits agricoles	47.6	43.8	48.5	43.5	40.2	36.3	31.6	30.6	33.5	14.4
Vente des cultures vivrières	23.2	24.5	22.3	19.9	16.5	14.0	12.2	10.6	9.8	4.0
Sorgho/riz/maïs/mil	12.9	11.9	10.6	9.0	8.5	6.9	5.9	4.7	5.2	2.1
Fruits	0.8	0.6	0.6	0.9	0.6	0.6	0.5	0.3	0.7	0.4
Ventes des cultures commerc	10.3	13.1	15.7	15.0	15.1	14.4	11.3	14.0	17.1	3.9
Coton	2.8	6.0	8.7	8.5	9.3	8.9	6.9	10.8	14.1	2.3
Arachide	4.1	3.5	4.0	3.5	2.9	2.5	2.2	1.8	1.9	0.7
Autres cultures industrielles	3.1	2.9	1.9	2.0	1.5	1.8	1.5	0.9	0.8	0.3
Vente de bétail	7.0	3.0	3.5	3.7	3.5	3.1	3.8	3.5	4.1	3.4
Vente de produits laitiers	0.7	0.3	0.5	0.6	0.3	0.4	0.2	0.1	0.3	0.9
Ventes d'autres produits agric	6.3	2.9	6.4	4.3	4.7	4.4	4.2	2.3	2.3	2.3
Sales agricoles	6.3	5.0	4.0	4.2	3.4	1.9	1.7	1.7	0.8	1.3
Activités non agricoles***	28.6	30.7	30.9	32.6	38.2	39.4	41.9	44.1	37.5	42.4
Salaires du secteur privé	3.8	3.5	4.7	5.6	9.3	10.5	12.4	11.9	10.4	15.1
Salaires du secteur public	1.4	0.9	1.0	1.1	2.1	5.0	6.2	7.2	11.5	18.3
Présents	14.1	14.0	9.0	11.3	6.1	5.9	5.1	3.9	3.5	3.7
Transferts	3.6	4.2	4.2	3.6	2.3	3.0	3.5	3.3	4.6	5.0
Loyer	0.5	0.3	0.3	0.9	0.9	1.2	0.8	0.5	1.2	3.2
Revenu total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : calculé à partir du Questionnaire sur les indicateurs du bien-être (« QUIBB »), 2004.

Note : * Café, sucre et tabac

** Vente de bière de maïs et de sorgho, pêches et charbon

*** Commerce, artisanat, etc.

En nous servant de la méthodologie brièvement décrite plus haut, et en tenant pour acquis des élasticités hypothétiques de l'offre⁹¹, nous avons effectué plusieurs simulations

⁹⁰ La superficie des petites exploitations est de moins d'un ha, tandis que celle des exploitations moyennes varie de un à cinq ha, et celle des grandes exploitations est supérieure à cinq ha. Chez les planteurs de coton, la taille moyenne d'une exploitation est de 2,1 ha.

⁹¹ Les élasticités hypothétiques sont mentionnées dans les publications sur le Bénin. La grande plage de l'élasticité permet une analyse de la sensibilité.

des impacts éventuels de la libéralisation mondiale du coton. Le tableau 11.3 présente les variations du revenu réel (bien-être) occasionnées par une augmentation de l'ordre de 13 % des prix à la production du coton⁹².

L'augmentation uniforme des prix à la production du coton de 13 % pourrait accroître le revenu des producteurs de coton de 7,6 % en moyenne, ce qui constitue un important accroissement. L'impact moyen cache toutefois les différences d'effets entre les catégories de revenu et entre les localités. Plus précisément,

- les producteurs de coton pauvres bénéficieraient d'une augmentation de revenu de 6,3 %, ce qui reflète l'importance du coton sur leur revenu ; cette augmentation réduirait la pauvreté chez les producteurs de coton de 7,6 % en moyenne, soit un important accroissement ;
- la plus grande augmentation de revenu à court terme se produirait dans la « classe moyenne supérieure », chez les producteurs de café ; les producteurs se trouvant au 8^e décile connaîtraient une augmentation de revenu de 9,2 % en moyenne, ce qui montre la grande contribution du coton au revenu de cette catégorie ;
- comme on pouvait s'y attendre, il existe une grande disparité dans les effets au niveau des départements, cette situation reflétant l'importance du coton dans chaque département. Les départements du nord du pays, qui sont les plus pauvres, tireront le plus parti des augmentations des prix du coton ; les producteurs de coton de Borgou enregistreraient une augmentation de revenu d'environ 8,5 %, contre à peu près 4,5 % seulement pour ceux de Mono ; les ménages du département de l'Atlantique (où se trouve la capitale) ne seraient pas touchés, car ils ne produisent pas de coton ;
- les petits planteurs de coton bénéficieraient d'une plus importante augmentation que les grands planteurs, avec un accroissement de revenu des 10 % contre 7 % pour les producteurs dont les exploitations dépassent cinq 5 ha ;
- enfin, l'impact de l'augmentation des prix du coton sur le revenu des producteurs de coton serait, comme on s'y attendait, plus grand à moyen terme, après l'ajustement à l'offre ; par ailleurs, le niveau d'élasticité de l'offre serait proportionnel à celui des gains de bien-être ; le revenu moyen des producteurs de coton croîtrait de 8,7 % avec une élasticité de l'offre de 1,5, contre 7,9 % si l'élasticité de l'offre était de 1 ; cela montre qu'il est important de faciliter la réaction à l'offre pour maximiser les avantages éventuels des augmentations des prix à la production.

Ces conclusions sont cohérentes avec les estimations que l'on trouve dans les publications en général. Minot et Daniels (2003) ont conclu que les fluctuations des prix du coton auraient un grand impact sur le bien-être rural au Bénin, mais ce résultat a été obtenu au moyen d'un échantillon constitué exclusivement de ménages d'agriculteurs (données d'une enquête agricole de 1998). Plus précisément, ces auteurs établissent qu'une réduction de 40 % des prix de coton pratiqués dans les exploitations entraîne une augmentation de la pauvreté rurale de 8 % à court terme, et de 6 % à 7 % à long terme.

⁹² L'on a fait la moyenne des prix à la production par arrondissement, de sorte que le même prix à la production s'applique aux producteurs du même arrondissement.

Tableau 11.3. Impact d'une augmentation de 13 % du prix du coton sur le revenu réel (en pourcentage)

Décile	Part de revenu tirée du coton	Impact à court terme sur le revenu réel	Variations du revenu réel après ajustement à l'offre : élasticité=1	Variations du revenu réel après ajustement à l'offre : élasticité=1.5
Plus pauvre	0,32	0,053	0,055	0,061
2	0,56	0,062	0,065	0,071
3	0,50	0,077	0,082	0,092
Les « pauvres »	0,46	0,064	0,068	0,074
4	0,54	0,074	0,078	0,084
5	0,52	0,082	0,086	0,094
6	0,55	0,078	0,081	0,087
7	0,45	0,080	0,084	0,092
8	0,52	0,093	0,098	0,107
9	0,45	0,084	0,089	0,098
Plus riche	0,17	0,034	0,037	0,042
Total	0,48	0,076	0,080	0,088

Source : calculs effectués par l'auteur en se basant sur le QUIBB du Bénin

L'effet médiateur du mécanisme de fixation des prix à la production. Les simulations ci-dessus montrent que dans la mesure où les augmentations des cours mondiaux du coton sont *pleinement* répercutées sur les producteurs, elles profitent sans équivoque aux ménages béninois, tandis que les réductions des prix internationaux leur sont préjudiciables. Comme on l'a relevé au chapitre 9, le secteur cotonnier du Bénin n'est cependant pas encore pleinement libéralisé, et la mesure dans laquelle les fluctuations des cours mondiaux se traduisent par des fluctuations des prix à la production reste fonction du mécanisme de fixation des prix à la production mis en place par le Gouvernement.

L'impact à court terme, sur le bien-être, de la conclusion d'un accord à Doha sur le coton dépendra donc en partie de l'évolution du mécanisme de fixation des prix, à mesure que sera libéralisée l'économie du coton au Bénin⁹³. Une libéralisation totale de l'économie du coton (symbolisée par la privatisation engagée mais non achevée de la SONAPRA) signifie que les producteurs de coton pourraient recevoir des prix plus élevés pour leurs récoltes, accroissant ainsi leur revenu. En revanche, le démantèlement de la SONAPRA et les efforts pour déréglementer les autres aspects de la production du coton signifient par ailleurs que l'État n'amortira plus l'impact des fluctuations des cours internationaux, ce qui exposera le revenu des planteurs à des risques plus élevés. La décision de libéraliser

⁹³ Bon nombre de segments de la filière coton ont été libéralisés progressivement depuis 1992, pour permettre au secteur privé de jouer un plus grand rôle. L'on a notamment : confié en sous-traitance aux entreprises privées le transport des graines de coton des marchés de collecte aux usines d'égrenage, et des fibres de coton au port ; autorisé les entreprises privées nationales à commercialiser les fibres et à les exporter (1996 - 1997) ; et renforcé la voix des organisations des producteurs de coton dans la gestion des intrants et la collecte des graines de coton (initiative engagée en 1991 - 1992 est achevée en 1995 - 1996).

totale­ment l'économie du coton doit en outre tenir compte du fait que la SONAPRA fournit de précieux services aux petits exploitants (semences, engrais, transport, contrôle de la qualité, conseils techniques, etc.) et que l'interruption de la prestation de tels services compromettra la production et les exportations.

Néanmoins, dans tous les cas l'impact des fluctuations des cours mondiaux du coton sur la pauvreté est susceptible d'être important au Bénin, en ce sens qu'une augmentation des recettes de coton pourrait se traduire par un accroissement des dépenses publiques sur les programmes sociaux.

11.2. Effets macroéconomiques des changements de politique

Cette section 3 analyse les effets macroéconomiques à plus long terme des changements des politiques commerciales au Bénin et chez ses partenaires commerciaux, sur la base d'un modèle comparatif d'équilibre statique général⁹⁴. L'analyse a porté sur les scénarios ci-après :

- Une augmentation de 20 % du prix mondial du coton, due notamment à l'élimination des subventions dans les pays à revenus élevé et intermédiaire.
- Un arrêt des réexportations, attribuable à des réformes dans les pays voisins — surtout au Nigéria — qui mettraient un terme, sinon un frein, aux importantes activités liées au rôle d'entrepôt du Bénin.

Nous nous servons d'un modèle comparatif classique d'équilibre statique général pour évaluer l'impact macroéconomique de tels changements au régime commercial. Le premier changement est mesuré en augmentant de 20 % le prix mondial du coton. Une telle augmentation se situe fort probablement dans la fourchette supérieure des variations des cours mondiaux du coton consécutives à l'élimination des subventions au coton dans les pays à revenus élevé et intermédiaire. Le rendement étant basé sur une fonction de transformation du tarif extérieur commun (TEC), la variation des prix à la production ne concorderait pas directement et parfaitement avec la fluctuation des prix à l'exportation.

Le deuxième changement est mesuré tout simplement en établissant à zéro le volume des réexportations⁹⁵. Ce changement a un double impact sur l'économie nationale. Premièrement, il réduit les recettes tarifaires. Le calcul a tenu pour acquis que les importations destinées à la réexportation sont dédouanées sans droit que les importations destinées à l'économie nationale. Cela est compensé par une augmentation de l'impôt des

⁹⁴ Les résultats doivent être considérés comme suggestifs, compte tenu notamment de la nature quelque peu imprécise des bases de données sous-jacentes et les hypothèses nécessaires pour clore le modèle.

⁹⁵ Il s'agit d'une hypothèse quelque peu extrême. Même si les voisins du Bénin procédaient à d'importantes réformes de leur régime commercial, il est fort probable que le pays continuerait à agir comme un entrepôt, et qu'il pourrait même en théorie connaître une expansion, si les importations à destination des pays voisins (et les exportations en provenance de ceux-ci) prenaient de l'essor. Hong Kong a manifestement tiré d'importants avantages de l'essor commercial de la Chine.

ménages (ou une diminution des transferts publics aux ménages)⁹⁶. Deuxièmement, le changement influe sur le secteur national du commerce et du transport. Cela aura notamment des effets multiplicateurs à mesure que baissera la demande nationale de services commerciaux et de transport. Selon les estimations, la valeur des impacts liés au secteur de la réexportation représente à peu près 4 % du PIB⁹⁷.

Le tableau 11.4 récapitule les impacts macroéconomiques de ces trois changements éventuels de politiques. La première simulation, intitulée « COTON », indique qu'une augmentation des prix du coton serait très avantageuse pour le Bénin dans l'ensemble. Le PIB connaîtrait un accroissement de quelque 1,3 %, accompagné d'importantes augmentations autant de la consommation que de l'investissement privé. Il existe un désavantage pour les exportateurs de produits autres que le coton. L'augmentation du prix du coton entraînerait une appréciation réelle de près de 10 % pour le Bénin, avec pour effet une perte de compétitivité chez les exportateurs de produits autres que le coton, ainsi qu'une forte baisse (d'une moyenne non pondérée de 28 %) de ces exportations. Il s'agit là de la manifestation classique du syndrome hollandais, où les exportations non traditionnelles sont évincées par un essor du secteur traditionnel.

L'élimination des réexportations se traduirait par une baisse du PIB du Bénin, selon la simulation RÉEXPORTATION, et ce pour deux raisons. Premièrement, elle réduit les recettes tarifaires. L'on a tenu pour acquis que les importations destinées à la réexportation sont dédouanées au même taux de droit que les exportations destinées à l'économie nationale. Deuxièmement, elle influe sur le secteur national du commerce et du transport. D'après les estimations, la valeur des impacts liés au secteur de la réexportation représente à peu près 4 % du PIB.

Tableau 11.4. Impacts macroéconomiques des changements de régime commercial

	COTON	RÉEXPORTATION
PIB	1,3	-1,6
Consommation privée	2,5	-2
Dépenses publiques	0	0
Investissement	4,4	-2,1
Exportations	3,8	-16,7

⁹⁶ Il existe trois règles essentielles de clôture dans ce modèle. Premièrement, la situation financière nette du Gouvernement est exogène. Par conséquent, les fluctuations des recettes tarifaires sont compensées par les variations des impôts des ménages (sous forme d'impôts forfaitaires). Deuxièmement, les épargnes sont le moteur de l'investissement. Les épargnes publiques et étrangères étant fixes, les fluctuations de l'investissement sont dans une large mesure stimulées par les variations de l'épargne privée intérieure. Cela étant, les variations relatives des prix peuvent également avoir un impact sur l'investissement. Si par exemple les biens d'investissement importés sont assujettis aux droits, une réduction des tarifs aura pour effet de stimuler l'investissement, toutes choses étant par ailleurs égales.

⁹⁷ Selon nos estimations, les réexportations représentent approximativement 13 % du total des importations (prix CIF), et du total des exportations (prix FOB). La majoration totale intérieure est d'environ 70 %, répartie entre les droits à l'importation et la marge commerciale et de transport.

Exportations normales	5,1	12,8
Réexportations	0	-100
Importations	7	-14,7
Importations normales	8	-2,2
Réexportations	0	-100
Revenu nominal disponible	9	-3,3
Revenu réel disponible	2,6	-2
Taux de change réel	9,4	-1,9
Termes de l'échange	5,4	-1,2
Prix d'absorption	5,5	-1,2
Indice des prix à la consommation	6,3	-1,3
Taux salarial	8,6	-1
Salaires réels	2,3	0,3
Rendement du capital	10,3	-3
Rendement réel du capital	4	-1,7

COTTON : baisse de 20 % du prix du coton

REEXPORT : élimination du commerce de réexportation

Source : simulations des services de la Banque mondiale

11.3. Problèmes prioritaires liés au commerce et à la pauvreté

Un programme multilatéral de libéralisation du commerce aurait de multiples effets sur le Bénin. Toute libéralisation du marché mondial du coton et toute réduction des subventions dans les pays développés seraient considérablement avantageuses pour le Bénin, même si les effets à court terme sur la pauvreté seraient atténués par le mécanisme administré de fixation des prix à la production. En revanche, la libéralisation des prix des denrées alimentaires pourrait avoir un effet néfaste sur le pays à moyen terme, compte tenu de la situation du Bénin en tant qu'importateur net de ces produits. À plus long terme, les simulations montrent que les augmentations des prix du coton pourraient stimuler la croissance grâce à l'accroissement de l'investissement et de la consommation. Les simulations macroéconomiques soulignent par ailleurs la vulnérabilité du Bénin à la baisse des exportations vers le Nigéria.

Pour tirer pleinement parti des opportunités offertes par l'accord éventuel sur le commerce multilatéral sur le modèle du programme de Doha, le Bénin doit agir de manière à consolider la filière coton, tel que décrit au chapitre 9, à promouvoir la diversification des exportations (chapitre 10), et à améliorer de façon plus générale l'environnement institutionnel des affaires (chapitres 5 à 8).

CHAPITRE 12

STRATEGIE ET PROGRAMME D'ACTION POUR L'INTEGRATION DU COMMERCE

Le présent chapitre récapitule les principales conclusions du rapport et du plan d'action pour promouvoir la réduction de la pauvreté et la croissance économique grâce à l'intégration de l'économie mondiale, à la lumière des particularités de la situation économique et politique du Bénin, ainsi que des obstacles auxquels le pays fait face aux plans interne et externe. La section 12.1 met en exergue les principaux messages de l'étude et de la matrice d'action. La section 12.2. porte tout particulièrement sur la dimension assistance technique de la réalisation de ces objectifs. La section 12.3. fournit une liste des mesures plus précises à prendre. La section 12.4 énonce les conditions préalables au succès. La section 12.5 donne un récapitulatif de la mise en œuvre et du suivi des progrès. La section 12.6 clôt le rapport en présentant les étapes suivantes.

12.1. Principaux messages

La présente Étude diagnostique de l'intégration commerciale a souligné un certain nombre d'atouts et de réalisations du Bénin à ce jour. Le passage à l'économie de marché depuis les années 90 a été récompensé par une croissance solide et quelques améliorations modérées des indicateurs sociaux. En même temps, l'économie béninoise continue à dépendre grandement du coton, ainsi que du transit et du commerce de réexportation vers le Nigéria, l'un et l'autre secteurs étant en crise. Le secteur industriel est embryonnaire et la culture de produits autres que le coton est désorganisé. Le double défi est de consolider les atouts du Bénin dans le domaine du coton et du transit tout en promouvant la diversification des exportations.

La plus importante condition préalable à la réalisation de ces objectifs est l'amélioration de l'environnement institutionnel, plutôt que l'octroi de subventions sectorielles, lesquelles sont un luxe pour le pays et font l'objet d'abus. La situation géographique favorable du Bénin, son climat social calme et sa stabilité politique sont propices à l'investissement étranger et intérieur, la seule condition étant l'amélioration du climat des affaires⁹⁸. En outre, avec des réformes appropriées à l'intérieur, le commerce non structuré florissant du Bénin peut se transformer en des formes plus diversifiées et organisées, à mesure que le Nigéria libéralise son économie, tout comme Hong Kong s'est adapté à l'ouverture de la Chine en 1978.

1. Facilitation des échanges. Pour consolider sa situation de carrefour régional des échanges, le Bénin doit réduire les coûts des transactions commerciales, en améliorant le fonctionnement des services douaniers du port. La réduction des retards, des coûts et des tracasseries au port et dans le transit à l'intérieur du pays stimulerait directement la compétitivité du Bénin, mais chose tout aussi importante, elle enverrait aux investisseurs

⁹⁸ L'importance du climat d'investissement est soulignée par la Banque mondiale (2004).

un message fort indiquant que le Bénin est une destination attrayante pour les affaires. Les douanes doivent axer leurs efforts sur l'amélioration de la facilitation des échanges et le démantèlement des grands réseaux de contrebande qui opèrent avec une impunité relative, tout en réduisant les contrôles auxquels sont soumises les entreprises du secteur structuré.

2. Institutions d'appui aux échanges. Le nombre pléthorique d'institutions d'appui au commerce et à l'investissement doit être consolidé et rationalisé en une seule Agence de promotion des exportations et des investissements (APEI), dont la direction serait confiée à un individu ayant assez d'influence pour faire avancer la cause de la productivité du Bénin et de son intégration dans l'économie mondiale. Le personnel de l'APEI doit se composer de spécialistes de produits et de processus possédant une expérience du secteur privé, et non de fonctionnaires.

3. Services publics. Il importe d'améliorer la qualité des services publics fournis aux entreprises. Les domaines de plus grande priorité sont les déficiences du système judiciaire et juridique, notamment la formation des juges et le droit à la propriété foncière, ainsi que les coûts élevés et la piètre qualité des services de télécommunication et d'électricité.

4. Réformes de la filière coton. Le Bénin doit continuer de réclamer la réduction des subventions au coton à l'échelon mondial, tout en consolidant les réformes de la filière coton nationale. Il s'agit dans ce dernier cas d'appliquer les sanctions prévues contre les agents opportunistes et de poursuivre la libéralisation de l'entrée sur le marché et de l'établissement des prix.

5. Intégration régionale. Le Bénin doit continuer à se servir de l'intégration régionale comme véhicule de réforme. Plus précisément, le pays doit collaborer avec ses voisins, surtout le Nigéria, pour encourager le commerce officiel tout en réduisant la contrebande et la corruption.

La matrice d'action propose une liste détaillée des recommandations précises à ces fins.

12.2. Réformes prioritaires précises pour promouvoir la réduction de la pauvreté et la croissance au moyen du commerce

Politique macroéconomique

- Accroître les recettes en améliorant le recouvrement des droits de douane et des taxes intérieures, ainsi qu'en élargissant l'assiette fiscale et en poursuivant les contribuables délinquants.

Politique commerciale

- Continuer à travailler avec le Gouvernement nigérian en vue de la mise en œuvre du mémorandum de Badagry pour régulariser le statut du transit entre les des pays, et pour promouvoir le commerce officiel tout en réduisant la contrebande.

- Dans la mise en œuvre d'une zone de libre-échange, éviter les échecs des mécanismes actuels de remboursement et d'exonération de droits, lesquels connaissent des dysfonctionnements chroniques au Bénin. Pour ce faire, il convient d'adopter des critères rigoureux d'admissibilité tout en encourageant les nouveaux investissements grâce à des procédures simples et transparentes.

Climat global des affaires et compétitivité

- Il importe de poursuivre les efforts pour améliorer les infrastructures grâce à la privatisation et à l'amélioration de la réglementation. À cet égard, il conviendrait de procéder à la relance du secteur télécommunication de l'Office des postes et télécommunications, accompagnée de la création d'un organisme de réglementation et d'un cadre juridique. L'organisme de réglementation doit promouvoir un environnement concurrentiel en vue de la diffusion des nouvelles technologies de l'information au Bénin. De même, en ce qui concerne l'électricité, le l'État doit accélérer la privatisation de la SBEE qui prend du retard, et réformer le cadre juridique et réglementaire de production et de distribution de l'énergie électrique, afin de favoriser une production concurrentielle.

- Il faut développer et rendre plus transparent le système juridique, en ce qui concerne tout particulièrement la concurrence et le régime foncier. Il convient également de s'attaquer au problème de la performance du système judiciaire. L'harmonisation effectuée dans le cadre de l'OHADA au sein de l'UEMOA est un levier prometteur pouvant servir à résoudre certains de ces problèmes, tels que l'amélioration de la formation des juges et celle des codes juridiques. L'établissement de titres fonciers est le problème le plus urgent qu'il faudrait résoudre en rationalisant le système d'enregistrement des titres et en simplifiant les procédures d'enregistrement.

- Le Bénin doit réviser le Code des investissements afin de créer un système simplifié de procédures d'investissement et d'incitation à l'investissement, éventuellement sur le modèle du système institué en Côte d'Ivoire en 1995.

Facilitation des échanges

- Améliorer le fonctionnement du port, en adoptant notamment un statut révisé qui accorde une plus grande autonomie au secteur privé ; définir un plan de trafic ; resserrer la sécurité aux points d'entrée et sortie, ainsi qu'à l'intérieur du port ; procéder à l'informatisation des services du port ; améliorer les conditions de stationnement des camions ; agrandir la taille des entrepôts ; et libéraliser les services de manutention du fret.

- Réformer les opérations douanières, en ciblant la réduction du pouvoir discrétionnaire des agents ; simplifier les procédures et les rendre transparentes ; assurer une plus grande sélectivité des inspections ; utiliser davantage des méthodes modernes de

paiement ; opérationnaliser le guichet unique. Il faudrait assurer le suivi du transit au moyen de la tenue des registres et non d'escortes douanières, lesquelles se sont avérées inefficaces. Chose plus importante encore, dans la stratégie de lutte contre la contrebande, l'on doit s'attacher à identifier et à sévir contre les grands réseaux de contrebande, plutôt que de harceler les commerçants et les expéditeurs.

- Améliorer le transport routier, grâce à un meilleur entretien des routes et à une réduction draconienne du nombre des postes de contrôle. Le TRIE de la CEDEAO ou tout autre numéro d'identification aux fins de l'impôt doit servir à identifier les camions qui se sont soumises aux procédures douanières et à les reconnaître aux postes de contrôle, afin de leur épargner des inspections supplémentaires.

Institutions d'appui au commerce

- L'APEI doit contribuer à l'appui fourni aux entrepreneurs qui veulent obtenir du crédit, ainsi qu'offrir des services de commercialisation et de contrôle de la qualité, et d'autres formes d'assistance technique. En outre, le directeur de l'APEI doit promouvoir vigoureusement l'amélioration du climat des affaires, et travailler en étroite collaboration avec les ministères clés.

Filière coton

- Au niveau international, le Bénin doit, de concert avec ses partenaires de l'UEMOA et de la CEDEAO, militer pour une plus grande ouverture des marchés mondiaux, et surtout pour une réduction des subventions des pays développés.

- Le Gouvernement doit s'attaquer urgemment aux lacunes des réformes, non pas en rétablissant l'ancien système d'intégration verticale, ce qui est hors de question, mais en assurant l'application du nouveau système et en le réorientant au besoin, en ce qui concerne tout particulièrement le rôle de l'État. La poursuite de la libéralisation de l'établissement des prix et l'élargissement des procédures d'appels d'offres doivent être combinés avec une application plus rigoureuse des règles ainsi que de sanctions contre les comportements opportunistes et illégaux. Les deux décrets gouvernementaux de 2003 consacrant la primauté de la CSPR doivent être appliqués. Compte tenu des déficiences du système judiciaire au Bénin, il convient de faire une grande place au renforcement du système d'arbitrage.

Diversification des exportations

- **Agriculture.** Le ministère de l'Agriculture, les bailleurs de fonds et les institutions d'appui au commerce doivent collaborer pour fournir une aide et des incitations ciblées à la production, à la commercialisation et au crédit, et pour renforcer les organisations des producteurs. Il convient d'investir dans les infrastructures telles que les routes rurales et les zones d'entreposage, avec le concours des bailleurs de fonds. Les intrants non destinés au coton doivent bénéficier des mêmes exonérations de droits que les intrants cotonniers.

• **Agro-industrie.** L'assistance technique pour la production, le contrôle de la qualité, la commercialisation, etc. est nécessaire et doit être fournie par les institutions d'appui. Le régime des incitations à l'investissement est inefficace et doit être reconfiguré. Cela étant, il importe avant tout d'améliorer le climat des affaires, en ce qui concerne le coût des facteurs, le système judiciaire, les services portuaires et douaniers.

• **Pêche.** La mise en place de laboratoires et de mécanismes d'inspection agréés, grâce aux efforts conjoints du CEBENOR (ou de la nouvelle APEI) et des bailleurs de fonds est essentielle pour lever le moratoire sur les exportations de crevettes.

• **Tourisme.** Le ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme doit collaborer avec un ou plusieurs promoteurs privés pour identifier sur la côte une parcelle de terre à aménager en vue de la construction d'hôtels, puis donner à bail ce terrain au secteur privé, de manière sécuritaire. En même temps, le Gouvernement doit investir dans la préservation des attractions naturelles et environnementale du pays. Une assistance technique doit être fournie à la fois au ministère de la Culture et au secteur de l'artisanat. Il faudrait envisager des événements touristiques comme un festival de vaudou ou de musique. L'agence de promotion des exportations doit commercialiser ces attractions en Europe et éventuellement auprès des populations d'origine africaine des États-Unis et du Brésil.

12.3. Secteurs ayant besoin d'assistance technique liée au commerce

Une assistance technique liée au commerce permettrait de renforcer les progrès dans les secteurs ci-après :

1. **Organisation, procédures et infrastructure du port.** Il faudrait appuyer les efforts déployés par les dirigeants du port pour réorganiser celui-ci, notamment en rendant fonctionnel le guichet unique, en améliorant la circulation à l'intérieur du port, en rationalisant les divers organismes présents au port, et en procédant à l'informatisation.

2. **Administration douanière.** Les services douaniers ont besoin d'aide pour concevoir une stratégie plus efficace de lutte contre la contrebande, en ce qui concerne notamment l'amélioration de l'enregistrement des flux commerciaux, surtout pour assurer la vérification des marchandises en transit, éliminant ainsi le besoin d'escortes douanières coûteuses et inefficaces. L'on doit rechercher une expertise externe pour établir un numéro unique d'identification aux fins de l'impôt qui rendrait inutiles les multiples contrôles effectués au port et sur les routes.

3. **Institutions de soutien au commerce.** Le Gouvernement béninois doit s'informer des meilleures pratiques actuelles en matière de promotion de l'exportation et de l'investissement, ainsi que de mise en œuvre de la consolidation des multiples institutions d'appui existantes.

4. **Promotion de l'exportation.** La mise en œuvre d'une zone de libre-échange qui fonctionne bien doit être guidée par les enseignements tirés des succès et des échecs d'autres pays.

5. **Réforme juridique et fiscale.** Le Bénin a besoin d'une assistance technique pour adopter un système juridique et un régime fiscal plus modernes, notamment dans les domaines de l'établissement des titres fonciers, de la politique de concurrence, du code des investissements, et de l'agrandissement de l'assiette fiscale. Autant que possible, le Bénin doit continuer à harmoniser ses politiques juridiques, fiscales et réglementaires avec celles de l'UEMOA.

6. **Services publics.** L'on ne peut moderniser les infrastructures d'électricité et de télécommunication qu'en adaptant l'environnement réglementaire du Bénin, et en attirant les partenaires étrangers. Le Bénin a besoin d'aide pour reconfigurer son environnement réglementaire et mieux cibler ses efforts pour attirer les investisseurs étrangers stratégiques.

7. **Filière coton.** Afin de désamorcer la crise du secteur cotonnier, le Bénin aurait besoin d'une aide pour renforcer les institutions du secteur privé et le cadre juridique dans lequel elles fonctionnent.

8. **Exportations non traditionnelles.** Même si l'assistance technique relève principalement des compétences de la nouvelle Agence de promotion des exportations et des investissements, elle peut être fournie directement par les organisations internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux pour aider les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'agro-industrie et d'autres secteurs naissants à résoudre leurs problèmes liés au contrôle de la qualité, à la commercialisation, au financement, etc. Par exemple, l'Union européenne pourrait aider les entreprises de crevettes à satisfaire ses normes, en travaillant conjointement avec le CEBENOR et la nouvelle APIE.

12.4. Conditions préalables du succès

L'analyse de la présente EDIC s'inspire et se veut un complément des travaux en cours relatifs à la formulation d'une stratégie efficace de réduction de la pauvreté et de croissance. La mise en œuvre d'une telle stratégie, y compris un plan d'action pour la réforme de la politique et l'élimination des obstacles à l'intégration du Bénin dans les marchés régionaux et mondiaux, nécessiterait :

- a) **Un engagement politique à accomplir des progrès en matière de réduction des déséquilibres économiques et financiers,** grâce à des réformes institutionnelles et de politiques appropriées. Le Gouvernement béninois doit faire preuve d'un haut niveau d'engagement, en parole et en fait, envers des réformes liées à la facilitation des échanges, au climat d'investissement et aux institutions, et qui sont nécessaires pour accélérer l'intégration du pays dans les marchés régionaux et mondiaux.

- b) **Adhésion nationale et vision commune des parties prenantes.** L'adhésion du pays au processus de réforme est la deuxième condition essentielle du succès. Pour que la mise en œuvre des réformes soit couronnée de succès, il faut que toutes les parties prenantes, notamment les institutions publiques, le secteur privé, la société civile, les associations professionnelles et les bailleurs de fonds acceptent et appuient son processus. Cela nécessite la coordination et un dialogue suivi entre les divers acteurs des secteurs privé et public. Une série d'ateliers axés sur le commerce et à l'occasion desquelles toutes les parties concernées se réunissent pour examiner les questions liées aux échanges dans le contexte du DSRP contribueront à cette fin.
- c) **Coordination accrue de la mise en œuvre et du suivi des réformes.** Étant donné le large éventail des réformes envisagées dans le plan d'action proposé, un cadre institutionnel efficace doit être élaboré pour en superviser la mise en œuvre. Dans le cadre du DSRP, cette stratégie de coordination doit être étroitement liée au secrétariat du DSRP. Des états trimestriels d'avancement des travaux sur les actions en cours seront essentiels, les priorités étant réévaluées et ajustées au besoin.
- d) **Paix continue et stabilité politique.** Pour que le Bénin parvienne à relever les défis auxquels il fait face, il faudra que la paix et l'instabilité continuent à y régner, afin que soient évitées les erreurs de certains pays voisins.
- e) **La priorisation des actions** sera essentielle pour en maximiser les retombées pour l'ensemble de l'économie.

12.5. Mise en œuvre et suivi des progrès

La réussite de la mise en œuvre de la stratégie proposée sera fonction de l'efficacité des dispositions prises pour la coordination et le suivi. L'élaboration d'indicateurs de suivi de l'impact économique de cette stratégie est le premier pas pour assurer la durabilité de celle-ci. Le plan d'action offre des indicateurs de suivi axés sur les mesures qui permettent aux parties prenantes de surveiller les progrès de la réalisation de chacune des composantes de la stratégie. En plus de ces microindicateurs, pour mesurer efficacement l'impact, il importera de surveiller un éventail de macroindicateurs socio-économiques de secteurs non pétroliers. Les macroindicateurs potentiels sont résumés dans l'encadré 12-1.

Encadré 12-1 : Liste de contrôle des indicateurs macroéconomiques

Les indicateurs potentiels sont notamment :

- des exportations de coton de haute qualité
- les flux des exportations non traditionnelles (exportations, réexportations)
- les investissements directs étrangers et intérieurs
- le nombre de nouvelles entreprises des secteurs traditionnels et non traditionnels (recettes brutes, salaires et traitements, intrants importés, dépenses nationales)
- les investissements dans les PME (valeur et nombre d'entreprises) et dans les exportations
- la valeur ajoutée dans les secteurs non traditionnels
- l'emploi dans les secteurs non traditionnels

- les niveaux de pauvreté dans les zones rurales et urbaines
- les dépenses publiques dans les infrastructures (transport)
- les investissements privés dans les services publics (eau, électricité, téléphone)

12.6. Étapes suivantes

La stratégie et le plan d'action esquissés ici ne constituent que la première étape du processus de réforme proposée. Ils seront examinés dans le cadre d'un atelier national sur le commerce où les conclusions seront présentées, les parties prenantes informées, et un large consensus dégagé sur la matrice d'action. L'atelier national sera organisé en mars 2005, et il réunira les responsables gouvernementaux, les acteurs et les universitaires, les associations professionnelles, le secteur privé et les membres du corps diplomatique. Les participants examineront les conclusions préliminaires et les recommandations relatives aux politiques du présent rapport, ainsi que le projet de matrice d'action. Avant cet atelier, des délibérations et des discussions préparatoires sur la version préliminaire de l'étude diagnostique sur l'intégration du commerce seront organisées au niveau technique afin de fournir des données essentielles à l'atelier national.

Une fois le consensus atteint sur l'orientation de la politique de réforme, le Gouvernement entend mettre en œuvre des mesures de réforme aussitôt que possible, mais le choix du moment précis sera lié à la disponibilité d'un appui approprié sous forme de concours financier et d'assistance technique externes.

Après l'examen du rapport dans le cadre d'un atelier national, l'étape suivante porte sur l'approbation officielle de la matrice d'action et l'adoption de l'EDIC par le Gouvernement, et sur les déclarations d'intérêt des bailleurs de fonds.

Approbation gouvernementale. Un appui et une approbation donnés par les hautes autorités à la stratégie présentée dans ce rapport en déclencheront la mise en œuvre. L'approbation des initiatives par les dirigeants des secteurs public et privé —et l'annonce des projets prioritaires initiaux —créeront un élan et démontreront l'adhésion et l'engagement du Gouvernement par rapport au programme d'action pour le commerce. Une campagne de sensibilisation du public sera élaborée et mise en œuvre.

Présentation aux bailleurs de fonds. Le Bénin ne pourrait pas réaliser ces objectifs sociaux et économiques sans l'appui de la communauté internationale. Le présent rapport a identifié les besoins urgents du Gouvernement en matière d'assistance technique liée au commerce. Une présentation efficace de la stratégie et de son bien-fondé encouragerait les bailleurs de fonds et les institutions multilatérales à répondre rapidement et généreusement à ces besoins. La pleine mise en œuvre de cette stratégie nécessiterait d'importantes ressources financières.

Campagne de sensibilisation du public. La campagne s'effectuera au moyen de la radio, de la télévision, de la presse et de brochures, et elle permettra de s'assurer le concours de la population.

Intégration de la CAS et du DSRP du pays. La stratégie et le plan d'action doivent, une fois approuvés par le Gouvernement, être intégrés au DSRP en tant que pilier à part entière de la Stratégie de réduction de la pauvreté du Bénin, et leur mise en œuvre doit être prise en compte dans la CAS de la Banque.

Tableau 12-1 : Approbation et déploiement de la stratégie

Événement clé	Délai	Responsabilité
Atelier national pour présenter les constatations et les recommandations	Juin 2005	Ministère du Commerce et de l'Industrie (MCI), ministère des Finances (MF)
Approbation de la stratégie et adoption des actions prioritaires par le Gouvernement	Juillet 2005	Président, DSRP, MCI MF, MP, & inst. clés
Présentation aux bailleurs de fonds et aux autres parties prenantes	Septembre 2005 et par la suite	MCI, MF, MP
Campagne de sensibilisation du public	Septembre 2005 et par la suite	MCI, ministère de la Communication
Intégration à la CAS et au DSRP	Vers fin 2005, dans le cadre de l'actualisation de la CAS et du DSRP	MTI, MF, MP

BIBLIOGRAPHIE

- AFD (2004). *Étude sur la Situation de la Filière Cotonnière*, rapport définitif, mars.
- AFD (2003). *Perspectives Économiques et Financières de la Zone Franc : Rapport Jumbo*, septembre.
- Aksoy, A. et Beghin, J (2004). « Main Findings of Bank's Agricultural Commodity Trade Studies », mimeo, Banque mondiale.
- Aksoy, A. et J. Beghin (eds) : *Agricultural Trade and Developing Countries*, à paraître.
- Anderson, K. J. Francois, T. Hertel, B. Hoekman, et W. Martin (2000). « Potential gains from trade reform in the new millennium », article présenté à la troisième conférence annuelle sur l'analyse de l'économie mondiale, organisée à Monash University, juin 2000.
- Badiane, O., D. Ghura, L. Goreux, P. Masson (2002). « Cotton Sector Strategies in West and Central Africa », Document de travail consacré à la recherche sur les politiques de la Banque mondiale n° 2867, juillet.
- Baffes, J., « Cotton. Market Setting, Trade Policies, and Issues », Document de travail consacré à la recherche sur les politiques de la Banque mondiale n° 3218, Banque mondiale, Washington, février 2004.
- Bagwhati J. et T.N. Srinivasan (2002). « Trade and Poverty in Poor Countries », *American Economic Review*, mai.
- Banque mondiale (1993). *The East Asian Miracle*.
- Banque mondiale (2002). « Out of the Cotton Sector's Monopoly System Benin Private Sector Takes Charge », Cotton Policy Brief.
- Banque mondiale (2003b). *Benin Poverty Assessment*, 30 septembre.
- Banque mondiale (2004). *Un meilleur climat de développement pour tous*, Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde 2005.
- Banque mondiale et AFD (2003). « Projet d'Appui à la Reforme de la Filière Coton : Aide Mémoire de Mission Conjointe de Supervision », 5 novembre.
- Banque mondiale (2003). *Benin Country Assistance Strategy*, Banque mondiale. Washington, D.C.
- Banque mondiale (2005). *Global Economic Prospects : Trade, Regionalism, and Development*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2004). *Nigeria: Value and Supply Chain Study*. Premier version préliminaire élaborée par Consilium International Inc., Seattle, novembre 2004.
- Beghin J., D. Roland-Holst, et D. van der Mensbrugge (2003). « How will agricultural trade reforms in high-income countries affect the trading relationships of developing countries? », *Agriculture, Trade, and Poverty: Making Policy Analysis Count*, publications de l'OCDE, Paris, 2003 : 39-57.
- Berg, A. et A. Krueger (2002). « Trade, Growth and Poverty », FMI, Washington.
- CAPE (2001). « Système Bancaire Béninois et Financement du Secteur Réel ».

- Chau, L.C. (1997). « Hong Kong : A Unique Case of Development », dans D.M. Leipziger, ed., *Lessons from East Asia*, University of Michigan Press.
- Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (2004). Examen de la Politique de l'Investissement Benin.
- Crone, Frederik, Abdoulaye Gounou, et Charles Prodjinotho (2002). « Mission d'Identification des Opportunités de Prise en Compte du Secteur Privé dans la Nouvelle Stratégie Danoise 2001-2006 », Ambassade du Danemark, septembre.
- Daneswar Poonyth, Alexander Sarris, Ramesh Sharma and Shangnan Shui (2004). « The impact of domestic and trade policies on the world cotton market », Division Produits de base et Commerce, FAO, avril.
http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/j2731e/j2731e00.htm
- Dessus, S., K. Fukasaku, et R. Safadi (1999). « Multilateral Tariff Liberalization and the Developing Countries », OCDE, Development Center Policy Brief No 18, OCDE Paris, 1999.
- De Wulf, Luc, 2001. « Why trade promotion organizations failed, and how they can be revitalized » Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Notes 56, Washington D.C.
- Diao, X., Somwaru, A. et Roe, T. (2001). « A global analysis of agricultural reform in WTO member countries », *Agricultural Policy Reform. The Road Ahead /AER 802*, Economic Research Service, USDA.
- Direction des Statistiques et Études Économiques (2000). « Évolution des Filières d'Exportation au Bénin : Cas de Quatre Produits », mars.
- Direction des Statistiques et Études Économiques (2002). « L'Impact de l'Union Douanière sur les Échanges Extérieurs du Bénin », septembre.
- Dollar, D. et A. Kraay (2001). « Trade, Growth and Poverty », Banque mondiale, Washington, D.C.
- Dollar, D. et A. Kraay (2002). « Spreading the Wealth », *Foreign Affairs*, janvier/février.
- Dollar, D. et E. Wolff (1993). *Competitiveness, Convergence and International Specialization*, The MIT Press.
- FMI (2003a). « Benin: Fifth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility », Country Report No. 03/322.
- FMI (2003b). « West African Economic and Monetary Union: Recent Economic Developments », Country Report No 03/070, mars.
- FMI (2004). « Benin. Selected Issues and Statistical Appendix », IMF Country Report N04/370, November 2004.
- Finger, J.M. et Philip Schuler (2000). « Implementation of Uruguay Round Commitments : the Development Challenge », *The World Economy*.
- Fourmann, E. (2002). « Situation Macroéconomique du Bénin en 2002 », AFD, octobre.

- Harold, P., M. Jayawickrama, D. Bhattasali (1996). « Practical Lessons for Africa from East Asia in Industrial and Trade Policies », Document de travail de la banque mondiale 310.
- Haskoning Ingénieurs Conseil (2000). « Bénin : Pays de Distribution », rapport soumis à l'ambassade de Hollande au Bénin.
- Hatsopoulos, G., P. Krugman, L. Summers, (1988). « U.S. Competitiveness: Beyond the Trade Deficit », *Science*, 241, 299-307.
- Hinkle L. and Nsengiyumva, F., 1999. « The Two Good Internal RER for Tradables and Nontradables », dans Hinkle, L. et Montiel, P. (Eds), *Exchange Rate Misalignment: Concepts and Measurement.*, Banque mondiale.
- Hinkle L. et Nsengiyumva, F. (1999a). « External Real Exchange Rates: Purchasing Power Parity, the Mundell Fleming Model, and Competitiveness in Traded Goods. », dans Hinkle, L. et Montiel, P. (Eds), *Exchange Rate Misalignment: Concepts and Measurement*, Banque mondiale.
- Hinkle, L.E, A. Herrou-Aragon, et K. Kubota (2003). « How Far Did Africa's First Generation of Trade Reforms Go », Africa Region Working Paper Series No. 58a (volume I), juin, Banque mondiale.
- Hinkle, L.E. et M. Schiff (2004). « Economic Partnership Agreements Between Sub-Saharan Africa and the EU : A Development Perspective », *The World Economy* 27, septembre, 1321-1333.
- Houeninvo, T. (2001). « Compétitivité Régionale du Bénin », CAPE, décembre.
- JITAP (2000). « Matrice des Produits et des Marchés d'Exportations », ITC, juin.
- JITAP (2003). « Rapport Final », ITC, avril.
- Jones, R. (2000). *Globalization and the Theory of Input Trade*, MIT Press.
- Kuiper, Erno, Clemens Lutz, et A. van Tilburg (2003). « Vertical price leadership on local maize markets in Benin », *Journal of Development Economics* 71, 417-433.
- Kuiper, W.E., C. Lutz et A. van Tilburg (1999). « Testing for the law of one price and identifying price-leading markets: An application to corn markets in Benin », *Journal of Regional Science*, vol. 39, n° 4, p.713-738.
- Krugman, P.A. (1994). « Competitiveness: A Dangerous Obsession », *Foreign Affairs*.
- LARES-IRAM (2004). « Suivi des Echanges Transfrontaliers entre le Nigéria et les Pays Voisins : Benin, Cameroun, Tchad, et Niger », *Économie Régionale*, Série Echanges Régionaux, avril.
- Lutz C., Aad van Tilburg., Kuiper, W.E (2004), « Maize market liberalization in Benin », *Journal of African Economics*.
- Macalester Elliot and Partners, Ltd. (2003). « Amélioration de l'État Sanitaire des Produits de la Pêche : Bénin », Secrétariat Général du Groupe des États ACP, août.

- Markusen, J. R., (1992). « Productivity, Competitiveness, Trade Performance and Real Income: The Nexus Among Four Concepts », ministère de l'Approvisionnement et des Services, Canada.
- Mattoo A. et A. Subramanian (2004). « WTO and the Poorest Countries: The Stark Reality », Document de travail du FMI, WP/04/81.
- McCulloch, N. (2003). « The Impact of Structural Reforms on Poverty: a simple methodology with extensions », Document de travail consacré à la recherche sur les politiques de la Banque mondiale n° 3124, Banque mondiale.
- Minot, N. et L. Daniels (2002). « Impact of Global Cotton Markets on Rural Poverty in Benin », MSSD Discussion Paper No. 48, International Food Policy Research Institute.
- Mohamadou L. Fadiga, Samarendu Mohanty, et Suwen Pan (2004). « The Impacts of U.S Cotton Programs on the West and Central African Countries Cotton Export Earnings », *Agricultural and Applied Economics*, Texas Tech University.
- Nagoné, Z.B., (2003). « Mission d'Évaluation de l'Impact de la Crise Ivoirienne sur le Secteur du Transport et du Transit International au Port de Cotonou », Banque mondiale, juin.
- Panagariya, A. (2004). « Miracles and Debacles : In Defense of Trade Openness », *The World Economy* 27, août, 1149-1171.
- Prince Agbodjan, J. L. (2001). « Compétitivité micro-économique », Cellule d'Analyse de Politique Économique (CAPE), décembre.
- Prince Agbodjan, J. L. (2003). « Secteur Informel au Bénin : Ampleur et Dynamisme », Cellule d'Analyse de Politique Économique (CAPE), octobre.
- Organisation Mondiale du Commerce (2004) Examen des Politiques Commerciales du Benin.
- SDV Bénin (2004). « Port Autonome de Cotonou : Transmission Chronogramme », rapport soumis aux autorités portuaires.
- Sinozan, C. et C. M. Dossou (2002). « Tableau de Bord sur la Compétitivité de L'Économie Béninoise », CAPE, décembre.
- Turner, A., S. Golub, (1997). « Towards a System of Unit Labor Cost-Based Competitiveness Indicators for Advanced, Developing and Transition Countries », *Staff Studies for the World Economic Outlook*, FMI, décembre.
- Turner, P. et J. Van't Dack (1993). « Measuring International Price and Cost Competitiveness », *Bank for International Settlements Economic Papers*, No. 39, novembre 1993.
- UNIDO (2003). *Industrial Development Yearbook 2002-2003*.
- United States Presidential Commission on Industrial Competitiveness (1985). *Report*.
- Van der Mensbrugge, D. et D. Medvedev (2003). « Net food importers », Groupe sur les perspectives de développement, Banque mondiale, 13 novembre 2003

- Van Tilburg (à paraître). Recension de l'ouvrage *Reforming agricultural markets in Africa* par M. Kherallah c.s., dans *Quarterly Journal of International Agriculture*, The John Hopkins Press, Baltimore.
- Vissiennon, A. et Y. Alix (2003). « La desserte des pays enclavés : l'exemple du corridor béninois », ISEMAR www.isemar.asso.fr, Note de synthèse n° 57.
- Westphal, L.E. (2002). « Technology Strategies for Economic Development in a Fast Changing Global Economy », *Economics of Innovation and New Technology*,_11 août/octobre, 275-320.
- Winters, L.A. (2000). « Trade, Trade Policy and Poverty: What are the Links? », Center for Economic Policy Research, Working Paper Series, No. 2382, London.