

BÉNIN

2016

Daniel NDOYE / d.ndoye@afdb.org

El Hadji FALL / el.hadji.fall@undp.org

Janvier P. ALOFA / janvier.alofa@undp.org





BÉNIN

- La croissance, estimée à 5.2 % en 2015 contre 6.5 % en 2014, a marqué un léger repli en raison de la baisse de la production de coton et de perturbations dans la distribution d'électricité.
- Les taux de croissance projetés à 5.5 % en 2016 et 5.7 % en 2017 dépendent de l'évolution du contexte politique et social, marqué par l'élection présidentielle de mars 2016.
- Face à l'expansion des villes, une politique d'urbanisation durable via des pôles régionaux de développement devra être mise en œuvre, en mobilisant de nouveaux financements, notamment privés.

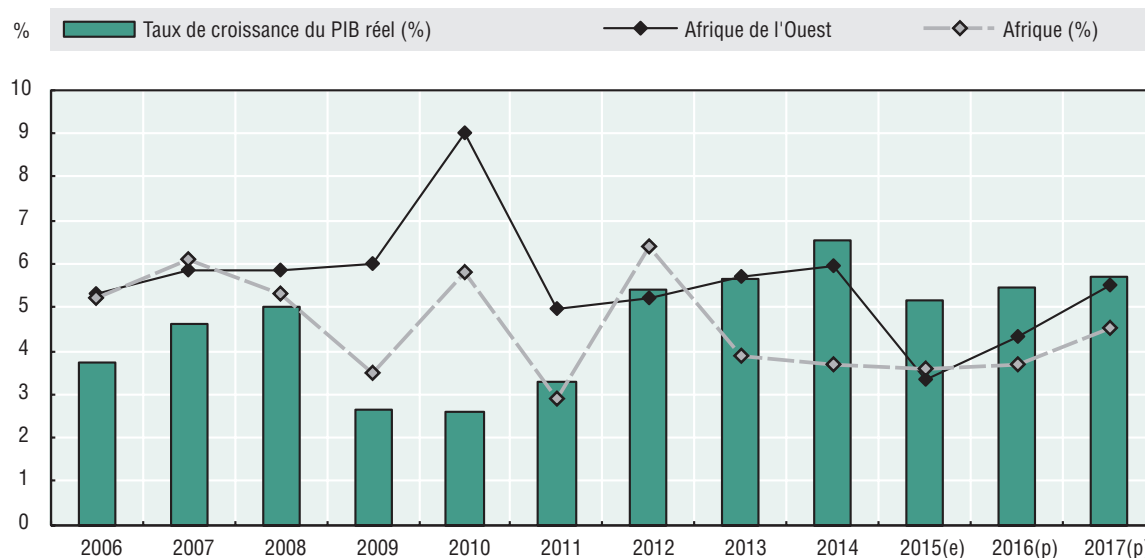
Vue d'ensemble

La croissance, estimée à 5.2 % en 2015 contre 6.5 % en 2014, a ralenti pour trois raisons principales : des perturbations dans la distribution d'électricité, une pluviométrie moins favorable et le recul de l'activité économique au Nigéria voisin. L'inflation est restée faible, en raison de la baisse des cours du pétrole et des produits alimentaires. Le déficit public s'est en revanche creusé, avec la hausse des investissements publics et des dépenses courantes. D'où le recours plus important au marché des titres publics.

Les perspectives tablent sur une croissance de 5.5 % en 2016 et 5.7 % en 2017, grâce au soutien apporté au secteur agricole et aux investissements dans les infrastructures. Les grandes orientations de politique économique en 2016 et 2017 devront s'inscrire dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030. L'environnement politique et social sera déterminant, dans un contexte marqué par l'élection présidentielle de mars 2016. Ce scrutin, qui a permis de désigner un nouveau président de la République, était susceptible d'entraîner quelques tensions entre les différents partis. Mais les risques de crise ou d'instabilité politique sont restés faibles.

Le défi de l'urbanisation doit être relevé, afin d'assurer un développement équilibré et de réduire la pauvreté. La croissance urbaine, qui s'est accélérée ces dernières années, pose des défis aussi bien en termes de mobilité et de pollution que d'habitat et de gestion foncière. Les autorités entendent promouvoir une urbanisation durable à travers l'émergence de plusieurs pôles régionaux de développement, dont le financement suppose une plus grande contribution du secteur privé. Des mécanismes favorables aux partenariats public-privé (PPP) et l'accès des collectivités locales aux banques restent donc à promouvoir.

Graphique 1. Taux de croissance du PIB réel



Source: BAfD, Département Statistique PEA. Estimations (e) ; prévisions (p).

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques

	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
Croissance du PIB réel	6.5	5.2	5.5	5.7
Croissance du PIB réel par habitant	2.7	2.7	2.6	2.6
Inflation	-1.1	0.4	2.3	2.4
Solde budgétaire (% PIB)	-1.9	-4.3	-3.6	-3.7
Compte courant (% PIB)	-7.2	-7.1	-7.1	-7.0

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

Développements récents et perspectives

La croissance est restée soutenue en 2015, malgré un léger ralentissement. Supérieure à 5 % depuis 2012, elle s'élève à 5.2 % en 2015, contre 6.5 % en 2014. Ce repli s'explique par les perturbations dans la distribution d'électricité, la pluviométrie moins favorable et le recul de l'activité économique au Nigéria, consécutif à la chute des cours des produits pétroliers et l'élection présidentielle de 2015 dans ce grand pays voisin.

Le coton reste la principale culture d'exportation dans le secteur primaire (environ 36 % du PIB). Sa production a baissé de 31.1 %, passant de 393 200 à 300 000 tonnes (t) entre les campagnes 2014/15 et 2015/16, en raison de la sécheresse au moment des semis. En revanche, la production agricole hors coton a augmenté, en particulier les cultures vivrières, en hausse de 5 % en 2015, dont la noix de cajou. Cette performance est liée à la réduction du coût des intrants et aux programmes spécifiques en faveur du riz, du maïs et des produits maraîchers. L'État devra poursuivre la modernisation et la diversification du secteur agricole, à travers le développement et la réhabilitation des infrastructures d'irrigation et de stockage, la mise en valeur des vallées et le renforcement du contrôle de qualité. L'objectif est de favoriser l'accès des produits aux marchés et d'augmenter les revenus des agriculteurs, tout en assurant la sécurité alimentaire.

La croissance du secteur secondaire s'est maintenue en 2015, tirée par les industries manufacturières (égrenage de coton, ciment et construction). Les bâtiments et travaux publics



(BTP) sont stimulés par la construction et la réhabilitation de divers axes routiers (Godomey-Hillacondji, Akassato-Bohicon, Pahou-Tori-Allada, le pont de Fifadji, etc.) ainsi que de grands hôtels à Cotonou, la capitale économique.

Le secteur tertiaire, environ 50 % du PIB, reste en hausse grâce aux télécommunications, aux services financiers et aux transports, avec une meilleure fluidité du trafic au port de Cotonou. Des mesures ont en effet été prises pour réduire les délais de traitement des conteneurs (guichet unique, dématérialisation des formalités de dédouanement). Le commerce de réexportation vers le Nigéria a toutefois pâti du ralentissement de l'activité dans ce pays en 2015. L'entrée en vigueur du Tarif extérieur commun (TEC) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a également eu un impact sur cette activité, qui fait du Bénin une plaque-tournante dans le Golfe de Guinée et la sous-région.

La consommation finale reste le moteur de la croissance. Elle s'élève à 90 % du PIB, tirée par la hausse des revenus agricoles, grâce à une meilleure production durant la saison 2014/15 et l'augmentation du prix d'achat du coton au producteur. La croissance bénéficie par ailleurs de la poursuite des investissements dans les transports, les télécommunications et le tourisme.

Les perspectives tablent sur une croissance de 5.5 % en 2016 et 5.7 % en 2017, grâce au soutien continu apporté au secteur agricole et aux dépenses d'infrastructures. Le contexte est marqué par l'élection d'un nouveau président en 2016. La stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRIP) étant arrivée à son terme en fin 2015, un nouveau plan de développement devrait marquer l'année 2016, dans la perspective des ODD.

La production de coton devrait augmenter, grâce aux incitations accordées aux producteurs sur le prix des semences et la fourniture d'intrants de qualité, en quantité suffisante et à bonne date. Dans le cadre d'une réforme en cours, quatre zones de production doivent être attribuées par appel d'offres à des partenaires techniques de référence, pour en faire des pôles de développement. Afin d'assurer une bonne visibilité à tous les acteurs de la filière et leur adhésion à la réforme, le gouvernement devrait en préciser les modalités pratiques et la période de mise en œuvre. Maïs, riz, ananas, anacarde et produits maraîchers devraient bénéficier des efforts de diversification engagés.

La production dans le secteur secondaire devrait progresser avec les travaux de construction de routes et d'hôtels, ainsi que la ligne de chemin de fer Cotonou-Parakou-Dosso-Niamey. Le secteur énergétique devrait aussi tirer profit de la mise en œuvre du deuxième accord de don (« compact ») du Millennium Challenge Account (MCA). Sur décision des autorités, au moins 60 % des commandes publiques en mobilier de bureau doivent aller depuis janvier 2015 vers des fabricants locaux. Cette mesure, favorable au secteur manufacturier, n'a pas encore atteint ses objectifs.

Le secteur tertiaire devrait bénéficier de la progression des activités dans le secteur primaire et secondaire, ainsi que des efforts visant à moderniser l'administration douanière et le port de Cotonou. Signe de son dynamisme, trois banques africaines ont ouvert au Bénin en 2015 : la Compagnie bancaire de l'Afrique occidentale (CBAO), filiale du groupe marocain Attijariwafa Bank (AB), la CCEI Bank Bénin, filiale du groupe camerounais Afriland First Bank (AFB) et la Banque africaine pour l'industrie et le commerce (BAIC), un établissement panafricain basé au Bénin.

Les perspectives en 2016 et 2017 restent liées au contexte électoral, qui se traduit en général par un ralentissement de l'activité, des risques de tension sociale et une période d'attentisme des investisseurs. Autre source d'incertitude : les risques sécuritaires et les changements de politique économique au Nigéria. Les contre-performances enregistrées en 2015 au niveau du commerce et des recettes douanières pourraient se répéter en 2016, dans le prolongement des mesures prises par le Nigéria pour renforcer sa production locale et réduire ses importations. Les aléas climatiques, importants, se manifestent par des inondations récurrentes, des poches de sécheresse et des retards dans l'arrivée des pluies, comme en 2015. D'où l'urgence des mesures



visant une meilleure maîtrise de l'eau, à travers l'aménagement des vallées et le développement de l'irrigation.

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

	2010	2015
Agriculture, foresterie, pêche et chasse	36.1	35.9
Dont pêche	4.5	4.3
Activités extractives	0.3	0.2
Dont extraction de pétrole brut et de gaz naturel
Activités de fabrication	8.6	8.2
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	1.2	1.1
Construction	4.7	4.5
Commerce de gros et de détail; réparation de véhicules automobiles et hôtels et restaurants	18.4	17.9
Dont hôtels et restaurants
Transports, entreposage et communications	9.0	11.6
Intermédiation financière, immobilier, locations et activités de services aux entreprises	10.4	10.1
Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire	11.3	10.4
Autres services
Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs	100.0	100.0

Source : Données des administrations nationales.

Politique macroéconomique

Politique budgétaire

Le déficit public s'est accru en 2015, s'élevant à 4.3 % du PIB contre 1.9 % en 2014. Les recettes budgétaires totales sont estimées à 17.7 % du PIB en 2015, contre 17.4 % en 2014, du fait de la généralisation de l'identifiant fiscal unique (IFU) et de l'assainissement du fichier des contribuables. La mobilisation des recettes a été pénalisée par la contraction des activités de réexportation vers le Nigéria. En effet, pour juguler l'impact de la baisse des cours des produits pétroliers et de la dépréciation du naira, sa devise nationale, le Nigéria a autorisé en 2015 la réouverture de certains ports en eau profonde. De même, la limitation de l'importation de riz, d'huiles végétales et de véhicules d'occasion a pénalisé le commerce de réexportation depuis le Bénin.

Les dépenses publiques sont estimées à 22 % du PIB en 2015, en hausse par rapport à 2014, en raison des dépenses d'investissement – pour partie du rattrapage des retards accumulés dans l'exécution des projets, notamment routiers. Les dépenses courantes dominent le budget. La masse salariale de la fonction publique équivaut ainsi à près de 45 % des recettes fiscales, pour une norme de 35 % au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Pour faire face aux dépenses d'investissement, les autorités ont décidé de recourir au financement bancaire direct et à l'émission supplémentaire d'obligations et de bons du Trésor. La meilleure programmation des dépenses d'investissement représente un défi important. Les projets de développement financés par les donateurs sont en effet affectés par les retards de décaissement des fonds structurels de la contrepartie nationale.

Plusieurs études sur la gestion des finances publiques ont été menées en 2014 par le programme *Public Expenditure and Financial Accountability* (Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques - PEFA) sponsorisé notamment par la Banque mondiale et la Commission européenne et en 2015 par la Banque africaine de développement (BAfD), sur la gestion des finances publiques au Bénin face aux défis du développement. Elles convergent dans leurs conclusions : la réforme



en cours ne produit pas encore les résultats escomptés. Les insuffisances concernent notamment la crédibilité du budget et la faiblesse de la base fiscale.

En 2016 et 2017, la politique budgétaire vise à améliorer la mobilisation des ressources et la qualité des dépenses publiques, en levant les goulots d'étranglement qui pèsent sur la chaîne de la dépense. La pratique du Budget programme (BP), qui a démarré en 2013, devrait être consolidée afin de mieux programmer les investissements et allouer les crédits en fonction des politiques publiques poursuivies. Le Bénin élabore depuis 2014 le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuel (DPBEP) et organise un débat annuel d'orientation budgétaire au Parlement. Onze ministères ont ainsi élaboré et validé en 2015 leur Document de programmation pluriannuel de dépense (DPPD), à titre pilote. Un nouveau plan de gestion des finances publiques devait être élaboré fin 2015, s'appuyant sur les conclusions de l'étude PEFA menée en 2014.

Tableau 3. Finances publiques (pourcentage du PIB aux prix actuels)

	2007	2012	2013	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
Total recettes et dons	21.9	19.2	19.4	17.4	17.7	18.4	18.3
Recettes fiscales	15.6	14.4	14.8	14.8	14.7	14.8	14.9
Dons	2.8	1.8	1.7	0.9	1.4	1.9	1.8
Total dépenses et prêts nets (a)	21.8	19.7	21.2	19.4	22.0	22.0	22.0
Dépenses courantes	14.8	14.3	14.5	13.8	15.1	15.4	15.2
Sans intérêts	13.3	13.7	14.0	13.4	14.1	14.3	14.1
Salaires et rémunérations	5.0	6.7	6.7	6.7	6.9	6.8	6.7
Intérêt	1.5	0.6	0.4	0.4	1.0	1.1	1.1
Dépenses d'investissement	6.9	5.2	6.4	5.3	6.1	6.5	6.6
Solde primaire	1.6	0.1	-1.3	-1.5	-3.3	-2.6	-2.6
Solde global	0.2	-0.4	-1.7	-1.9	-4.3	-3.6	-3.7

Note : a. Seuls les principaux postes de recettes et de dépenses sont détaillés.

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

Politique monétaire

Pays membre de l'UEMOA, le Bénin voit sa politique monétaire conduite par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Celle-ci vise de façon explicite la stabilité des prix comme socle d'une croissance économique durable. La devise de la zone franc, le franc CFA, émise par la BCEAO (XOF), est liée à l'euro par un taux de change fixe qui implique le maintien d'une discipline monétaire.

En 2015, le niveau de l'inflation est resté faible, en raison de la baisse des cours des produits pétroliers et des produits alimentaires sur le marché international. L'inflation est estimée à 0.4 % en 2015 contre -1.1 % en 2014, respectant la norme communautaire de 3 % maximum. La progression de la production vivrière a contribué à endiguer l'inflation. Dans ce contexte, la politique monétaire est restée accommodante. Le taux d'intérêt minimum de soumission aux opérations d'appels d'offres d'injection de liquidités, établi à 2.5 % le 16 septembre 2013, reste inchangé, de même que le taux d'intérêt du guichet de prêt marginal (3.5 %). Les émissions de titres publics susceptibles d'être refinancés par la BCEAO sont en constante progression. La masse monétaire s'est accrue de 8.5 %, du fait de la hausse des crédits à l'économie. Ces derniers ont profité aux secteurs du ciment, de la distribution de produits pétroliers, des télécommunications et de l'agroalimentaire.

En 2016 et 2017, l'inflation devrait rester inférieure au seuil maximal de 3 % fixé par l'UEMOA, en dépit de quelques risques liés à l'élection présidentielle de 2016. L'orientation accommodante de la politique monétaire devrait être maintenue. Il importe que les effets de cette politique se ressentent davantage dans les crédits au secteur privé.

Coopération économique, intégration régionale et commerce

En 2015, le déficit structurel du compte des transactions courantes s'est établi à 7.1 % contre 7.2 % du PIB en 2014. Ce repli résulte d'une baisse des importations des sociétés d'exploration minière. Les exportations restent peu diversifiées, dominées par le coton et les produits de réexportation vers le Nigéria. Avec l'entrée en vigueur du TEC de la CEDEAO et les mesures d'interdiction d'importations prises par le Nigéria, le commerce de réexportation a été moins important en 2015. Les filières porteuses restent à développer dans l'agriculture et l'agro-industrie, avec un marché potentiel qui s'étend à la sous-région. Les efforts de modernisation du port de Cotonou (guichet unique, dématérialisation des documents de dédouanement, nouveaux quais), devront être maintenus afin de renforcer sa compétitivité et tirer profit de l'accroissement du commerce sous-régional.

Les investissements directs étrangers (IDE), en hausse depuis 2011, sont estimés à 3.6 % du PIB en 2015 comme en 2014. Ils sont tirés par le projet de « boucle » ferroviaire reliant Cotonou à Niamey (Niger) dans un premier temps, puis Ouagadougou (Burkina Faso) et Abidjan (Côte d'Ivoire) ultérieurement, ainsi que par l'implantation de trois nouvelles banques au Bénin. La croissance de ces flux devrait se poursuivre en 2016 et 2017, stimulée par les ressources attendues dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie et des transports. Le soutien des IDE nécessite de renforcer les réformes du secteur judiciaire et de parachever la mise en place d'un cadre institutionnel et légal pour les PPP.

Tableau 4. Comptes courants (en pourcentage du PIB)

	2007	2012	2013	2014	2015(e)	2016(p)	2017(p)
Balance commerciale	-9.3	-6.9	-6.7	-6.2	-4.7	-4.9	-5.2
Exportations de biens (f.o.b.)	17.5	17.8	21.8	22.4	22.7	22.7	23.4
Importations de biens (f.o.b.)	26.8	24.7	28.5	28.6	27.4	27.5	28.5
Services	-3.3	-2.0	-2.7	-3.5	-4.2	-4.1	-3.7
Revenu des facteurs	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8	-1.0	-1.0	-0.8
Transferts courants	4.5	2.5	2.8	3.3	2.9	2.9	2.6
Solde des comptes courants	-8.9	-7.2	-7.4	-7.2	-7.1	-7.1	-7.0

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

Politique de la dette

Le niveau d'endettement du pays demeure faible, bien qu'il se soit accru, selon l'analyse de la viabilité de la dette conjointement menée en 2015 par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Le taux d'endettement public (intérieur et extérieur) est estimé par le FMI à 37.1 % en 2015 contre 30.9 % en 2014. Le ratio de la dette extérieure rapportée au PIB se situe à 22 % en 2015, inférieur au seuil de 70 % fixé par l'UEMOA.

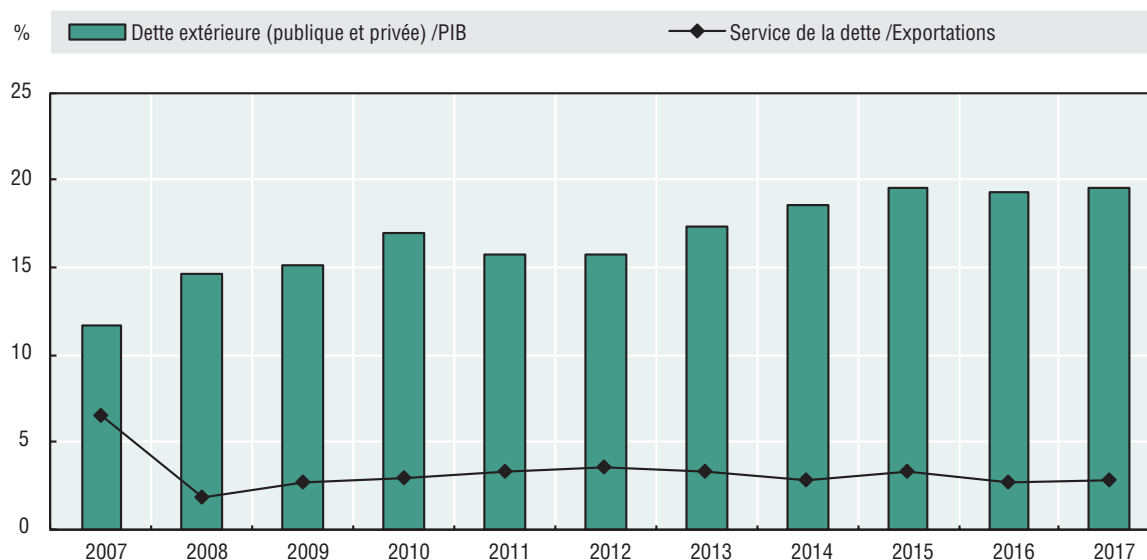
Les financements mobilisés par l'État en 2015 se sont renchérissés. Le gouvernement a sollicité le marché des titres publics pour un montant dépassant le double de ce qui était prévu dans la Loi de finances 2015, à des taux d'intérêt variant entre 5.5 % et 6.25 %. La puissance publique a également eu recours aux financements directs de banques locales, liés aux mandats d'arrangement donnés par l'État à la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), dans le cadre de la mobilisation de ressources pour le financement de plusieurs projets routiers prioritaires. Les taux moyens d'intérêt de ces financements dépassent les 7 %, bien au-dessus de ceux obtenus dans le cadre de l'émission des titres d'État.

La Stratégie d'endettement à moyen terme (2014-18) pour les financements extérieurs combine le recours prioritaire aux ressources concessionnelles, un accroissement progressif des financements pour partie concessionnels provenant de nouveaux partenaires financiers et la mobilisation de montants limités d'emprunts non concessionnels, au cas par cas, pour le financement de projets rentables. Au plan intérieur, le coût de la dette pourrait augmenter du fait



de l'émission des emprunts obligataires avec des maturités plus longues que l'émission des bons du Trésor. En 2016, le plafond d'endettement a été fixé à 20 % du PIB. Le risque de refinancement demeurerait faible et la durée moyenne pondérée de l'échéance du portefeuille avoisinerait les 15 ans.

Graphique 2. Part de l'encours de la dette extérieure dans le PIB et ratio du service de la dette sur les exportations



Source : FMI (WEO & Article IV).

Gouvernance économique et politique

Secteur privé

Le Bénin s'est classé parmi les dix meilleurs pays réformateurs dans les rapports 2015 et 2016 *Doing Business* de la Banque mondiale sur le climat des affaires. Les délais de création d'une entreprise sont passés de 18 à 12 jours entre 2013 et 2015. Le secteur privé, cependant, demeure restreint et dominé par le secteur informel. Les délais d'exécution des contrats restent très longs, en raison de faiblesses du secteur judiciaire. L'accès difficile aux facteurs de production (énergie, eau, Internet) ainsi qu'aux financements représente des contraintes supplémentaires. Le marché de l'emploi, peu flexible, se caractérise par l'inadéquation des formations avec les besoins des entreprises. La relecture du Code du travail est en cours, pour le mettre en conformité avec les conventions internationales. Une stratégie de développement du secteur privé a été élaborée, mais sa mise en œuvre et sa coordination avec les autres stratégies sectorielles restent insuffisantes.

Depuis janvier 2015, au moins 60 % de la commande publique en mobilier de bureau est orientée vers des produits locaux. Le gouvernement a également décidé de réserver aux PME locales au moins la moitié des commandes publiques de moins de 10 millions XOF. Des crédits d'impôts seront accordés aux entreprises en 2016, en fonction du nombre d'emplois nouveaux créés. Salutaires, ces mesures doivent être consolidées par la réforme de la justice et un meilleur accès aux facteurs de production. Le pays doit en outre accélérer l'adoption de la loi définissant le cadre institutionnel et juridique du PPP et renforcer le dialogue avec le secteur privé, en vue de mieux l'impliquer dans le financement des investissements.

Secteur financier

Malgré la présence de 12 banques et d'un réseau de 197 guichets, le secteur financier paraît peu développé. Trois groupes bancaires concentrent plus de 60 % du total du bilan. Le financement du commerce domine, avec plus de 70 % de crédits. L'encours des crédits à l'économie se situe à environ 20 % du PIB, bien en dessous de la moyenne subsaharienne (40 %). La microfinance s'est beaucoup développée, palliant les difficultés d'accès au secteur bancaire, notamment auprès des populations les plus vulnérables. Le Bénin se classe deuxième, sur les huit pays membres de l'UEMOA, en termes d'accès aux systèmes financiers décentralisés. La régulation de ce secteur mérite toutefois d'être renforcée, au regard du nombre encore important de structures qui y opèrent sans autorisation. Le secteur bancaire au Bénin demeure relativement stable, en dépit d'un taux de créances en souffrance de 15 %, bien plus élevé que la moyenne de 7 % qui prévaut dans l'UEMOA. La supervision est conduite au niveau communautaire par la BCEAO à travers un dispositif prudentiel et par la Commission bancaire de l'UEMOA. Sur les 12 banques opérant au Bénin, deux se trouvaient en juin 2015 en infraction vis-à-vis de la norme des fonds propres de base, une autre ne respectait pas le coefficient de liquidité et trois établissements se trouvaient également en infraction vis-à-vis du ratio de couverture des emplois à moyen et long termes par des ressources stables.

Trois nouvelles banques ont ouvert leurs portes au Bénin en 2015. Pour que cette offre accrue se traduise par un meilleur accès au crédit, l'environnement bancaire reste à améliorer. La gestion des risques et des garanties reste entravée par les insuffisances de l'environnement juridique, notamment foncier. Les coûts d'accès au financement doivent par ailleurs être réduits.

Afin de renforcer l'inclusion financière, certains services bancaires de base sont devenus gratuits : ouverture et clôture de compte, domiciliation du salaire, paiement par carte bancaire dans les huit pays de l'UEMOA, etc. Les autorités monétaires travaillent également, depuis l'adoption d'une loi en 2013, à la mise en place de bureaux de crédit, afin de mieux informer les banques sur les entreprises. L'émission de monnaie électronique augmente, une tendance qui devrait se poursuivre à travers les produits de banque mobile, qui passent par le téléphone portable. Le nombre de porte-monnaie électroniques a plus que triplé entre 2013 et 2014. En dehors des quatre banques déjà autorisées, certains acteurs de la microfinance s'intéressent à ce marché. Les services financiers mobiles sont pour la plupart régis par des textes communautaires, dont certains ont été transposés dans l'arsenal juridique national.

Gestion du secteur public, institutions et réformes

En 2015, le Bénin a poursuivi les efforts en vue d'améliorer la gouvernance économique et financière. Les réformes en cours concernent notamment la mise en œuvre de la nouvelle Loi organique relative aux lois des finances (LOLF), la modernisation des administrations douanières et fiscales ainsi que du système de passation des marchés publics. Pour maintenir cette dynamique et lever les contraintes identifiées par les études de diagnostic (PEFA 2014), une nouvelle stratégie de réforme des finances publiques s'impose, en tirant le bilan de celle qui s'est achevée en 2015. L'indice de perception de la corruption s'est situé à 37 points en 2015 selon *Transparency International*, contre 39 en 2014 (sur une échelle allant de 0 à 100 allant du plus corrompu au moins corrompu). Le Bénin est ainsi passé de la 80^e à la 83^e place sur 168 pays. A la suite des malversations financières découvertes dans le cadre d'un projet financé par un donateur, le dispositif de contrôle et d'audit des finances publiques a été renforcé avec la création du Bureau de l'auditeur général. Les rôles et fonctions des diverses institutions de contrôle restent à mieux clarifier, tout en réorganisant les tâches de manière efficace. L'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) mise en place en 2011 doit également voir ses capacités renforcées, afin d'asseoir sa crédibilité et d'accomplir pleinement sa mission dans les conditions fixées par la loi.

La Stratégie globale de réformes de la fonction publique (SGRFP), qui fédère toutes les initiatives et réflexions menées depuis 2011 sur la rémunération, les hauts emplois techniques



et les départs à la retraite, entre autres, doit être accélérée. Sa mise en œuvre s'avère d'autant plus nécessaire que l'administration fait face à une vague de départs à la retraite, sans véritable anticipation ni de planification des recrutements.

Du côté des entreprises publiques, l'Organisation commune Bénin-Niger des chemins de fer (OCBN) a migré en 2015 vers la nouvelle société pour la construction et la réhabilitation de la ligne de chemin de fer Cotonou-Niamey (Benirail). Les réformes vont se poursuivre en 2016 et 2017 notamment dans le secteur de l'énergie, avec l'assainissement de la Société béninoise d'énergie électrique (SBEE), et dans le secteur des télécommunications avec l'ouverture du capital de Libercom à un opérateur privé international.

Gestion des ressources naturelles et environnement

Le Bénin poursuit ses efforts pour améliorer la gestion de son environnement, de ses ressources naturelles ainsi que son adaptation aux changements climatiques. Le pays dispose depuis 2002 d'une politique nationale de l'environnement. La proportion des zones forestières protégées par rapport à la superficie totale est de 38.3 % en 2014, en net repli par rapport à 2013 (43.3 %). Les actions de reboisement sont mises en œuvre notamment dans le cadre du projet « 10 millions d'âmes, 10 millions d'arbres ». Le caractère transversal de l'environnement doit être pris en compte par l'ensemble des ministères, pour améliorer l'efficacité de l'action du gouvernement. La réactivation des cellules environnementales de tous les ministères doit être accélérée, pour assurer le suivi de la mise en œuvre de politiques durables et attentives aux changements climatiques.

Les taux de desserte en eau potable se sont situés en 2014 à 72 % en milieu urbain et 68.1 % en milieu rural. Ils sont supérieurs à ceux de 2013 (68 % et 65.6 % respectivement) mais restent inférieurs aux 75 % visés en 2015 par les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Contexte politique

Le Bénin, stable depuis plus de deux décennies, a réalisé des avancées notables depuis la Conférence nationale souveraine (CNS) de 1990, avec plusieurs alternances démocratiques. Des élections législatives ont eu lieu le 26 avril 2015, suivies par des communales, municipales et locales du 28 juin 2015. Le scrutin législatif a débouché sur un Parlement dont le président est issu de l'opposition. Les élections présidentielles de 2016, briguées par 36 candidats, revêtent un enjeu important dans la mesure où elles devraient se traduire par un changement à la tête du pays. Elu en 2006 et réélu en 2011, le président Yayi Boni a atteint la limite de deux mandats successifs prévue par la Constitution. L'élection présidentielle était susceptible d'entraîner quelques tensions entre les différents partis, mais les risques d'une crise ou d'instabilité politique à la sortie de ces élections sont restés faibles. Les performances économiques en 2016 pourraient toutefois pâtir de l'attentisme noté pendant la période électorale.

Contexte social et développement humain

Développement des ressources humaines

En dépit des progrès enregistrés sur le plan économique et social, l'indice de développement humain (IDH) du Bénin reste faible. Estimé à 0.480 en 2014, il place le Bénin à la 166^e place sur 188 pays dans ce classement, en recul de deux places par rapport à 2013. Cet IDH est inférieur aux moyennes observées dans l'ensemble des pays à faible niveau de développement humain (0.505) ainsi qu'en Afrique subsaharienne (0.518).

Des progrès ont été toutefois réalisés dans l'éducation et de la santé. Le secteur de l'éducation a bénéficié des ressources financières de l'initiative *Fast Track* et du Partenariat mondial pour l'éducation. Des avancées ont été réalisées en matière d'accès, de participation, de rétention



et d'équité. Le taux brut de scolarisation (TBS) a poursuivi sa tendance haussière. Le taux d'achèvement du cycle primaire (OMD 2) est passé de 76.85 % en 2013 à 77.61 % en 2014, contre un objectif de 100 % en 2015. Les efforts du gouvernement pour la promotion des initiatives privées dans le domaine de l'éducation ont également permis d'augmenter le pourcentage d'élèves scolarisés dans le privé. Dans l'enseignement supérieur, le ratio étudiants/enseignants s'est toutefois dégradé, en raison de l'augmentation rapide des inscriptions. La qualité des universités va dépendre du recrutement d'enseignants qualifiés et d'une meilleure répartition des élèves entre les programmes de formation professionnelle et les cursus d'enseignement général.

Le secteur de la santé au Bénin est marqué par un déficit en ressources humaines (53.4 % de couverture), un faible financement du système, couplé à des problèmes d'efficacité et de gouvernance. En outre, les personnels de santé se concentrent dans les centres urbains au détriment des centres ruraux. Une baisse du taux de fréquentation des services de santé a été observée en 2014, y compris des enfants de moins de cinq ans (OMD 4), en raison notamment des perturbations induites par les grèves qui ont secoué tout le secteur. Le pays a été confronté en 2014 à une épidémie de fièvre Lassa, assez vite circonscrite et éradiquée. Malgré la fin de l'épidémie déclarée en janvier 2015, elle a réapparu un an plus tard dans certaines localités. Les efforts ont été poursuivis en faveur de la santé maternelle et contre les maladies prioritaires que sont le paludisme, le VIH/Sida et la tuberculose. Le taux de prévalence du VIH/Sida chez les femmes enceintes s'est stabilisé en dessous de 2 %, permettant d'atteindre la cible 6 des OMD.

Réduction de la pauvreté, protection sociale et travail

La croissance économique, supérieure à 5 % depuis 2012, n'a pas suffi à réduire la pauvreté et les inégalités sociales. La pauvreté est passée de 36.2 % à 40.3 % de la population entre 2011 et 2015. Elle s'est donc aggravée, selon l'Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages (Emicov) réalisée en 2015. Elle sévit plus en milieu rural (43.3 % en 2015) que dans les zones urbaines (36.4 %).

Le creusement des inégalités explique en grande partie le faible impact de la croissance sur la pauvreté, selon une étude du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) publiée en 2015. Des disparités importantes existent en fonction des zones géographiques, de l'âge et du genre. Autre défi important : la maîtrise de la croissance démographique (3.5 % par an), parmi les plus rapides du continent, avec la pression qu'elle implique sur l'éducation, la santé et la sécurité alimentaire.

Le niveau de chômage et de sous-emploi est estimé à plus de 60 % chez les 25-34 ans. Les jeunes n'occupent souvent que des emplois précaires ou vulnérables. Le gouvernement cherche à promouvoir des emplois décents pour cette classe d'âge, en orientant mieux les ressources vers des secteurs à fort potentiel d'emploi, l'agroalimentaire notamment.

Seulement 10 % de la population est couverte par les systèmes formels de sécurité sociale. La politique holistique de protection sociale et le Régime d'assurance maladie universelle (Ramu), une fois entrés en vigueur, devraient permettre de faire face à une demande sociale importante, qui inclut un nombre croissant d'indigents, de personnes du troisième âge ou vivant avec un handicap.

Égalité hommes-femmes

L'égalité de genre figure dans la Constitution du Bénin. Le pays a ratifié, entre autres, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Cedef). Cependant, les inégalités persistent, notamment dans l'accès aux ressources et aux instances de décision. Les élections législatives de 2015 ont été marquées par une faible présence féminine sur les listes électorales. Le nouveau Parlement ne comprend que sept femmes sur 83 députés. L'activité des femmes est confinée au commerce et à l'agriculture. Pour appuyer l'entreprenariat



féminin, le gouvernement a mis en place, avec l'appui du PNUD, des *Business Promotion Center* (BPC), dont l'un est dédié aux femmes. Ces structures ont permis de renforcer les capacités en gestion de près d'un millier de femmes d'affaires. L'accès des filles à l'éducation et la santé a progressé. L'indice de parité du taux d'achèvement du cycle d'enseignement primaire est passé de 0.86 en 2012 à 0.91 en 2014, en lien avec la mesure de gratuité de l'enseignement pour les filles. La mortalité maternelle a baissé, grâce aux mesures de gratuité concernant la césarienne et la prise en charge du paludisme.

Analyse thématique : villes durables et transformation structurelle

En 2013, le pays comptait 45 % de citoyens sur 10 millions d'habitants, selon la définition de la ville par l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) : tout chef-lieu de commune ou arrondissement d'au moins 10 000 habitants, avec un niveau minimal d'infrastructures et d'équipements. Plus du quart de la population urbaine vit entre Cotonou, la capitale économique, Porto-Novo, la capitale administrative et Parakou, la capitale régionale du nord. Si l'on tient compte de leurs agglomérations, ces trois principales villes abritent 60 % des urbains. Cotonou, la plus grande ville du pays, est aussi la plus densément peuplée avec 8 874 habitants par km², soit cent fois plus que la densité moyenne du Bénin (87 habitants par km²). L'armature urbaine nationale comporte des villes moyennes répondant à deux grands types de vocation : l'encadrement administratif régional et les marchés transfrontaliers pour les échanges de produits agricoles et de biens manufacturés.

Le nombre de citoyens augmente plus vite (4.12 % entre 1992 et 2002 et 4.86 % entre 2002 et 2013) que l'ensemble de la population (3.25 % et 3.5 % pour les mêmes périodes). Plus de la moitié des Béninois vivront en ville d'ici 2020 et seront confrontés à des problèmes de mobilité, de pollution, d'habitat et de gestion foncière. Les engins à deux roues dominent les moyens de transport, tandis que le parc automobile s'avère vieillissant et pollueur. L'utilisation s'est généralisée d'un carburant de qualité douteuse provenant de la contrebande d'essence avec le Nigéria voisin. L'exode rural se solde par le développement de l'habitat informel dans les banlieues.

La pauvreté en milieu urbain, moins élevée que dans les zones rurales, touche 36.4 % des citoyens en 2015, selon les dernières enquêtes de l'INSAE. Près de 72 % des ménages urbains avaient accès en 2014 à une source d'eau améliorée, contre 68 % en milieu rural. Au niveau national, seulement 22 % des ménages disposent de toilettes améliorées et non partagées. Pas moins 56 % des ménages citoyens se débarrassent des ordures ménagères en les jetant dans la nature, selon la dernière Enquête démographique et de santé du Bénin (EDSB), faite en 2011 et 2012. Plus de la moitié (52 %) des femmes sont alphabétisées en milieu urbain, contre les trois quarts (77 %) des hommes. Ces chiffres témoignent de l'ampleur des défis qui restent à relever, en dépit des efforts des autorités, pour un développement durable des villes.

Les politiques sociales bénéficient plus aux femmes des villes que celles des campagnes. Les départements urbanisés du Littoral (qui englobe Cotonou), du Borgou (Parakou) et de l'Ouémé (Porto-Novo) présentent ainsi les meilleurs ratios de scolarisation filles/garçons dans le primaire (1.02, 0.97 et 0.91 respectivement en 2012). En revanche, la participation politique des femmes n'est pas meilleure en ville qu'au niveau national. Très peu assument des fonctions électives, avec 8.4 % des députés à l'Assemblée nationale et 2.6 % des maires élus en 2015.

Les villes béninoises concentrent près des trois quarts (73 %) des entreprises du pays, dont la moitié à Cotonou. Une écrasante majorité des entreprises en milieu urbain (97 %) opèrent encore dans le secteur informel. Restreint, le secteur privé formel est concentré à Cotonou, où il emploie 16.3 % des actifs, contre 2.9 % seulement dans les autres villes.

Relever le défi de l'informel pourrait voir les villes contribuer largement à l'économie nationale. Sous cet angle, l'urbanisation représente une opportunité à saisir pour le Bénin. Elle n'en reste pas moins perçue comme un défi, compte tenu de la forte demande sociale et des problèmes



de gestion environnementale qu'elle engendre. D'où la volonté des autorités de promouvoir une urbanisation durable à travers l'émergence de plusieurs pôles régionaux de développement. Chaque pôle sera structuré autour d'une ou de plusieurs villes motrices bien connectées aux centres secondaires et à l'hinterland rural. Afin d'éviter le phénomène de macrocéphalie dans les capitales, il s'agit de mobiliser d'importants financements pour doter le pays d'une armature urbaine fonctionnelle et productive.

Dans un contexte marqué par la décentralisation, qui confère des compétences aux communes dans la gestion des villes, le financement du développement urbain est assuré par le gouvernement (via notamment le Fonds d'appui au développement des communes - Fadec), mais aussi les communes et les partenaires techniques et financiers. Les transferts de l'État, orientés pour plus de la moitié vers le fonctionnement des communes, restent très faibles. La subvention accordée à Cotonou a par exemple représenté 13 % et 15 % des recettes totales de la capitale économique en 2012 et 2013, contre 85 % de recettes propres. Le secteur privé ne contribue pas directement au financement des infrastructures urbaines. Dans ce contexte, il s'avère crucial de favoriser les PPP et l'accès des collectivités locales aux banques. Un guichet pour garantir les emprunts des collectivités locales est prévu dans le cadre du Fadec, encore non opérationnel.

Pour assurer le développement urbain, le pays s'est doté d'un cadre stratégique articulé autour des trois documents de référence suivants :

- La Déclaration de politique d'urbanisme adoptée en 1995, qui vise le rééquilibrage de l'armature urbaine ;
- La Déclaration de politique nationale de mobilité urbaine adoptée en 2004, en vue de la construction, la réhabilitation et la maintenance des infrastructures et équipements ;
- La Déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire adoptée en 2002, pour promouvoir la planification territoriale, la décentralisation, la déconcentration et le renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale.

Sur le plan institutionnel, l'État a créé le Conseil national du secteur urbain (CNSU) qui doit pouvoir jouer un rôle de coordination. Ce cadre stratégique va dans le sens d'un développement urbain durable, avec des projets immobiliers dans les banlieues des grandes villes et de quelques villes moyennes, la promotion de l'éclairage public à base d'énergie solaire et la réalisation d'infrastructures d'adduction d'eau potable.

Les collectivités locales, de leur côté, se limitent aux opérations de lotissement, outre la gestion au quotidien des déchets, du pavage et de l'assainissement des rues. En d'autres termes, le défi de la prospective urbaine reste entier.