

Rapport N° 97242-BJ

République du Bénin

Actualisation de l'étude diagnostique pour l'intégration du commerce

Des rentes à la compétitivité

Rapport final – Mai 2015



Pôle Commerce et Compétitivité
Région Afrique



Document de la Banque mondiale

Abréviations et acronymes

ABENOR	Agence Béninoise de Normalisation et de gestion de la qualité
ABePEC	Agence Béninoise de Promotion des Échanges Commerciaux
ACE	Câble sous-marin <i>Africa Coast to Europe</i>
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique (pays)
AFS	Acompte Forfaitaire Spécial
ALE	Accord de Libre-Échange
AMF	Arrangement Multifibres
APE	Accord de Partenariat Économique
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BNT	Barrières Non Tarifaires
BPO	<i>Business Process Outsourcing</i> , dans son acronyme anglais
CBCE	Centre Béninois du Commerce Extérieur
CCI	Centre du Commerce International
CEBENOR	Centre Béninois de Normalisation et de Gestion de la Qualité
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIR	Cadre Intégré Renforcé
CNCB	Conseil National des Chargeurs du Bénin
COMESA	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i> , dans son acronyme anglais)
CPI	Centre de Promotion des Investissements
CPIA	<i>Country Policy and Institutional Assesment</i> (dans son acronyme anglais)
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
DANA	Direction de la Nutrition et de l'Alimentation Appliquée
DB	<i>Doing Business</i> (dans son acronyme anglais)
DNPV	Direction Nationale de la Production Végétale
DPQC	Direction de la Promotion de la Qualité et de la promotion du Conditionnement
ECENE	Enquête sur le Commerce Extérieur Non Enregistré
ÉDIC	Étude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce
EPC	Examen des Politiques Commerciales
ETI	<i>Global Enabling Trade Index</i> (dans son acronyme anglais)
FCFA	Franc CFA
FMI	Fonds Monétaire International
GATT	Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> , dans son acronyme anglais)

GCI	Indice de Compétitivité Mondiale (<i>Global Competitiveness Index</i> dans son acronyme anglais)
IDE	Investissement Direct Étranger
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
JEICP	Juristes et Économistes Internationaux contre la Pauvreté
LPI	Indice de Performance Logistique (<i>Logistics Performance Index</i> dans son acronyme anglais)
MICPME	Ministère de l'Industrie, du Commerce, des Petites et Moyennes Entreprises
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
NPF	Nation la Plus Favorisée
OBOPAF	Observatoire des Opportunités d'Affaires
OCAL	Organisation du Couloir Abidjan-Lagos
OCBN	Organisation Commune Bénin Niger des chemins de fer et des transports
OEA	Opérateur Economique Agréé
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OPE	Organismes de Promotion des Exportations
OTC	Obstacles Techniques au Commerce
PSRPA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PAPED	Programme des APE pour le Développement
PCA	Audit après Dédouanement (<i>Post Clearance Audit</i> dans son acronyme anglais)
PCS	Prélèvement Communautaire de Solidarité
PTF	Productivité Totale des Facteurs
PIB	Produit Intérieur Brut
PIV	Programme d'Importation et de Vérification
PMA	Pays les Moins Avancés
PSDC	Plan Stratégique de Développement du Commerce
SLEC	Schéma de Libéralisation des Échanges de la CEDEAO
SH	Système Harmonisé
SODECO	Société de Développement du Coton
SPS	Sanitaires et Phytosanitaires
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
TCI	Taxe Conjoncturelle à l'Importation
TCER	Taux de Change Effectif Réel
TEC	Tarif Extérieur Commun

TFQF	Traitement en Franchise de Droits et Sans Contingent (<i>Tariff-free, quota-free</i> , dans son acronyme anglais)
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TSA	Tout Sauf les Armes
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
USAID	Agence des États-Unis pour le Développement International (<i>United States Agency for International Development</i> dans son acronyme anglais)
WDI	Indicateurs du Développement dans le Monde (<i>World Development Indicators</i> dans son acronyme anglais)
ZES	Zone Économique Spéciale
ZFE	Zone Franche d'Exportation
ZFI	Zone Franche Industrielle

TABLE DES MATIERES

Remerciements	xi
Résumé exécutif	xii
Matrice d'action révisée	xxviii
Commerce	xxviii
Facilitation des échanges.....	xxx
Services	xxxiii
Agriculture	xxxv
Chapitre 1 : Huit ans plus tard : Des progrès sélectifs	1
1.1 Introduction	1
1.2 Contexte : Une économie lente à faible revenu.....	2
1.2.1 La gestion macroéconomique est restée prudente dans une période de turbulences	2
1.2.2 Et la compétitivité structurelle demeure faible	3
1.3 Mise en œuvre de l'ÉDIC : peu de progrès sur un calendrier ambitieux	8
1.3.1 L'intégration du commerce dans la stratégie de développement du Bénin.....	8
1.3.2 Évaluer l'impact : Indicateurs agrégés	9
1.3.3 Mise en œuvre de la matrice d'action	14
1.3.4 Une nouvelle approche harmonisée avec les priorités gouvernementales	15
Chapitre 2 : Mettre la politique commerciale au service de la compétitivité.....	19
2.1 Introduction	19
2.2 Une performance commerciale qui reflète en grande partie la crise de la filière coton.	20
2.2.1 Le commerce formel	20
2.2.2 Le commerce informel	23
2.2.3 Le commerce régional	23
2.3 Politique commerciale : Actualisation, scénarii et options pour l'avenir.....	27
2.3.1 Un environnement tarifaire en transition	27
2.3.2 Les mesures non tarifaires	34
2.3.3 Promotion de l'investissement et des exportations	38
2.4. Recommandations	41
Chapitre 3 : Facilitation des échanges.....	43
3.1 Transports et logistique au Bénin.....	44
3.1.1 Contexte régional	44
3.1.2 Les volumes de trafic	46
3.1.3 Les services d'infrastructure et de logistique du transport au Bénin	48

3.1.4 Coûts et prix de transport	55
3.2 Moderniser les douanes pour renforcer la compétitivité régionale du Bénin	57
3.2.1 L'importance de la modernisation des douanes au Bénin.....	57
3.2.2 Les performances actuelles de la douane au Bénin.....	59
3.2.3 Principales forces et faiblesses des douanes béninoises.....	63
3.2.4 Efforts récents de modernisation des douanes béninoises	65
3.2.5 Objectifs pour la modernisation des douanes.....	68
3.2.6 Recommandations	71
Chapitre 4 : Diversification des services.....	73
4.1 Le rôle des services et du commerce des services dans l'économie du Bénin	73
4.1.1 Services à valeur ajoutée	73
4.1.2 Performance du commerce des services.....	74
4.2 L'état de l'intégration du commerce des services au Bénin	79
4.2.1 Transparence et engagements multilatéraux	79
4.2.2 Intégration Nord-Sud.....	81
4.2.3 Intégration Sud-Sud.....	83
4.3 Perspectives : Promouvoir des activités de services au Bénin	87
4.3.1 Des contraintes transversales	87
4.3.2 Les aspects spécifiques sectoriels	90
Chapitre 5 : Agriculture, un enjeu majeur pour le Bénin	95
5.1 La filière cotonnière	96
5.1.1 Développements depuis la dernière ÉDIC	97
5.1.2 La campagne « transitoire » de 2012-2013	98
5.1.3 Perspectives	99
5.2 Les filières non traditionnelles	101
5.2.1 La filière anacarde	101
5.2.2 La filière ananas	111
5.2.3 La filière karité	114
5.3 Les obstacles communs à l'exportation	120
5.3.1 Les intrants	120
5.3.2 Le contrôle de la qualité des produits exportés	120
5.4 Perspectives	123
5.4.1 Des institutions pour le développement des filières agro-alimentaires.....	124
5.4.2 Renforcer les capacités des acteurs et promouvoir les produits.....	125
5.4.3 Investir dans les services d'appui à l'agriculture	125
Références	126

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Moyenne des taux du TEC de l'UEMOA et de la CEDEAO,	30
Tableau 2 : Restrictions temporaires à l'importation	34
Tableau 3 : Développement de la capacité des terminaux à conteneurs par rapport à l'activité vers 2011	45
Tableau 4 : Nouveaux véhicules de frets enregistrés par année au Bénin	50
Tableau 5 : Taille de la flotte pour les entreprises déclarées depuis 2009.....	50
Tableau 6 : Décomposition du temps de passage de la frontière le long du corridor Abidjan Lagos	54
Tableau 7: Temps T8 aux frontières à la fin de 2013	54
Tableau 8 : Recensement de trafic aux principaux postes-frontières du Bénin.....	55
Tableau 9 : Coût total logistique pour un conteneur de 40 pieds	56
Tableau 10 : Coût total logistique pour 44 tonnes de riz en sacs.....	56
Tableau 11 : Classements de l'environnement commercial et de performances douanières	61
Tableau 12 : Coût du commerce transfrontalier en Afrique de l'Ouest.....	62
Tableau 13 : Principaux partenaires commerciaux du Bénin, 2012	82
Tableau 14 : Contrats d'exécution au Bénin, Indices du Doing Business, 2014	89
Tableau 15 : Paiement des impôts au Bénin, Indices du <i>Doing Business</i> , 2014	90
Tableau 16 : Exportations béninoises de cajou.....	102
Tableau 17 : Principaux importateurs et exportateurs de cajou en 2011	103
Tableau 18 : Qualité et prix CAF des noix de cajou d'origine Afrique de l'Ouest. Moyennes pour la campagne 2013	106

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Les synergies entre les priorités essentielles de la mise à jour de l'ÉDIC et la stratégie de développement du Bénin.....	xv
Figure 2 : Alignement entre les axes de la mise à jour de l'ÉDIC et le plan de stratégie de développement du Bénin.....	xvii
Figure 3 : Le PIB et le PIB par habitant dans la CEDEAO (en moyenne sur 2010-2012).....	2
Figure 4 : Le PIB par habitant en dollars US, 1993-2012	2
Figure 5 : Taux de change effectif réel, 1995-2011.....	4
Figure 6 : Indicateurs du Doing Business, Bénin vs Nigeria, 2014.....	4
Figure 7 : Salaires minimum, exprimés en dollars US par mois.	5
Figure 8 : Accès à l'électricité, en pourcentage de la population.....	5
Figure 9 : Obstacles principaux à l'exportation, <i>Enabling Trade Index</i> 2012-2013	6
Figure 10 : Effectifs de pauvreté du Bénin, 2006-2011	6
Figure 11 : Sources de la croissance à long terme du Bénin	7
Figure 12 : Scores de l'Indice de performance logistique (LPI), Bénin vs partenaires de la CEDEAO	11
Figure 13 : Le ratio des exportations sur PIB, hors produits de base	11
Figure 14 : Herfindahl export concentration index.....	11
Figure 15 : Indicateurs de qualité juridique et réglementaire	12
Figure 16 : Volume des exportations de coton	13

Figure 17 : Écart entre les importations officielles et miroir au Bénin, 2005-2011	13
Figure 18 : Tableau de bord de la mise en œuvre de la matrice d'action 2005	14
Figure 19 : Synergies entre les priorités essentielles de l'actualisation de l'ÉDIC et de la stratégie de développement du Bénin	16
Figure 20 : Alignement entre des éléments constitutifs de l'ÉDIC actualisée et le PSDC	18
Figure 21 : Compte courant du Bénin, 2005-2011	20
Figure 22 : Termes de l'échange du Bénin, 2000-2012	21
Figure 23 : Exportations cotonnières et crises du coton au Bénin.....	21
Figure 24 : Structure des exportations béninoises, 2013	22
Figure 25 : Concentration des exportations du Bénin en comparaison	22
Figure 26 : Principaux produits importés au Bénin, tels que rapportés par ses partenaires commerciaux	22
Figure 27 : Principaux produits importés au Bénin, tels que rapportés par les douanes béninoises	22
Figure 28 : Comparaison de données directes de Comtrade pour 2010 et les données des douanes du Bénin	23
Figure 29 : Comparaison des données commerciales du Bénin provenant de diverses sources, 2010 (en millions de dollars).....	25
Figure 30 : Parts de l'UEMOA et de la CEDEAO dans les importations du Bénin, 2000-2012	26
Figure 31 : Parts de l'UEMOA et de la CEDEAO dans les importations du Bénin	26
Figure 32 : Importations du Bénin en provenance des partenaires de la CEDEAO, par régime revendiqué	27
Figure 33 : Dépendance du Bénin à l'égard des droits de porte, 2012	28
Figure 34 : TEC de la CEDEAO et de l'UEMOA comparés, à SH6.....	29
Figure 35 : Impact du TEC sur le coût de la vie, par revenu	30
Figure 36 : Impact de la transition du TEC sur le coût de la vie et le bien-être	31
Figure 37 : Contribution aux coûts du bien-être par niveau	32
Figure 38 : Part de l'UE dans les importations au Bénin, 2000-2012	33
Figure 39 : Effet simulé de la transition du TEC et de la mise en œuvre de l'APE à l'horizon 2015-2035 (en pourcentage)	34
Figure 40 : Nombre de contrôles sur les principaux corridors inter-États de l'Afrique de l'Ouest, 2013.	35
Figure 41 : Nombre de contrôles sur 100 km dans le corridor Abidjan-Lagos	36
Figure 42 : Routage du Burkina Faso pour le commerce à l'étranger	46
Figure 43 : Évolution du débit du port de Cotonou	47
Figure 44 : Évolution du trafic de transit au port de Cotonou	47
Figure 45 : Les pays de transit desservis par le port de Cotonou	48
Figure 46 : L'état du réseau routier sur la section du Bénin Abidjan Lagos Corridor	49
Figure 47 : Activité déclarée pour les entreprises de transport enregistrées	50
Figure 48 : Hilla Condji, dénombrement du trafic entrant	55
Figure 49 : Hilla Condji, dénombrement du trafic sortant.....	55
Figure 50 : Le poids des recettes perçues par les douanes dans les recettes fiscales en Afrique subsaharienne (2012).....	58
Figure 51 : Évolution du temps de séjour des conteneurs au port de Cotonou.....	59
Figure 52 : Date de la déclaration en douane par rapport à l'arrivée de la cargaison au port	60
Figure 53 : Temps, coût et nombre de documents demandés pour faire du commerce au Bénin ...	62
Figure 54 : Évolution du score du LPI concernant les performances douanières en Afrique de l'Ouest	63
Figure 55 : Évolution du score du GCI concernant le poids des procédures douanières	63

Figure 56 : Services à valeur ajoutée en pourcentage du PIB, 2010	73
Figure 57 : Services à valeur ajoutée en pourcentage de la croissance, 2004-2010	73
Figure 58 : Commerce des services en pourcentage du PIB, 2010	74
Figure 59 : Commerce des services commerciaux, Bénin 2003-2012	74
Figure 60 : Part des exportations et des importations.....	74
Figure 61 : Échanges nets dans les services par secteur, Bénin 2010	75
Figure 62 : Trafic aérien au Bénin selon la destination ou l'origine, 2012	76
Figure 63 : Services de transport en pourcentage des importations de services commerciaux, 2010	78
.....	78
Figure 64 : Investissement direct étranger, entrées nettes, Bénin, en millions de dollars, 2004-2011	78
.....	78
Figure 65 : Investissement étranger direct, entrées nettes en pourcentage du PIB, 2011	78
Figure 66 : transferts personnels reçus en pourcentage du PIB, 2011	79
Figure 67 : Nature des engagements de l'AGCS , Bénin.....	79
Figure 68 : Coût d'obtenir de l'électricité en pourcentage du revenu par habitant, 2012	85
Figure 69 : Mise en œuvre des protocoles du SLEC sur les transports, les mouvements de marchandises et les personnes	86
Figure 70 : Lignes téléphoniques pour 100 habitants, 2012.....	91
Figure 71 : Abonnements à la téléphonie mobile pour 100 habitants, 2012	91
Figure 72 : Serveurs Internet sécurisés pour un million de personnes, 2012	92
Figure 73 : Bande passante Internet (Mbps), 2011.....	92
Figure 74 : Utilisateurs d'Internet pour 100 personnes, 2012	92
Figure 75 : Filière coton	96
Figure 76 : Production et prix du coton.....	97
Figure 77 : Exportations mondiales et production des noix de cajou.....	104
Figure 78 : Production et exportations d'ananas	112
Figure 79 : Production et exportations de noix de karité.....	115

Remerciements

Ce rapport a été préparé sous le haut patronnage de S.E. Madame Françoise Assogba, Ministre de l'Industrie, du commerce et des Petites et Moyennes Entreprises (MICPME) et sous la direction technique de Miria Pigato, chef d'unité, pôle de compétence macroéconomique et fiscal, Mona Haddad, chef d'unité, pôle de compétence commerce et compétitivité et Olivier Frémond, représentant de la Banque Mondiale au Bénin.

L'équipe qui a produit ce rapport a été dirigée par Jean-Christophe Maur, économiste principal, pôle commerce et compétitivité. Le rapport a été rédigé par le Professeur Olivier Cadot, Université de Lausanne, avec le concours de Catherine Araujo-Bonjean, CERDI (auteure du chapitre "agriculture"), Olivier Cattaneo, Université de Yale (auteur du chapitre sur les services), Olivier Hartmann, spécialiste senior transport à la Banque Mondiale et Antoine Coste, spécialiste commerce à la Banque Mondiale (co-auteurs du chapitre facilitation du commerce), Ségnon Quénum, consultant et ancien directeur général du commerce au MICPME et Aurélien Atidéglà, consultant (revue de la mise en oeuvre de l'EDIC, des politiques commerciales et agricoles). Olivier Jammes, consultant, a conduit l'analyse de simulation d'impact de réforme tarifaire (TRIST). Enrique Fanta, spécialiste principal en gouvernance à la Banque Mondiale a conduit l'évaluation des douanes selon la méthodologie *Customs Assessment Trade Toolkit* (CATT). Benjamin Shepherd de Developing-Trade Ltd, a fourni des conseils sur le contenu global du rapport. Le rapport a également bénéficié de l'important support de Félicien Accrombessy, économiste pauvreté à la Banque Mondiale, pour l'accès aux statistiques sur commerce et le dialogue avec les autorités gouvernementales du Bénin. L'équipe a bénéficié des conseils de David Cal MacWilliam, économiste senior pour le Bénin et Volker Treichel, chef de programme pour le Burkina Faso, Bénin, Côte d'Ivoire et la Guinée à la Banque mondiale. L'équipe tient à remercier pour leur assistance précieuse Glaucia Ferreira, Pépita Hortense Olympio, Mélissa Gbaguidi et Augustin Gounon.

L'équipe est fortement reconnaissante envers l'ensemble du gouvernement du Bénin, en particulier à S.E. Madame Françoise Assogba, MICPME et S.E. Antonin S. Dossou, Ministre en charge de l'Evaluation des Politiques Publiques et des Programmes de Dénationalisation. L'équipe tient à remercier pour leur constant soutien M. Chakirou Tidjani, Directeur Général du Commerce, MICPME et point focal pour le Cadre Intégré et Dr Euloge Houngbo, Coordonnateur National pour le Cadre Intégré pour son aide et ses contributions précieuses tout au long de la préparation du présent rapport.

L'équipe chargée de la mise à jour du rapport EDIC tient finalement à remercier chaleureusement les nombreux interlocuteurs du gouvernement et de ses agences, ainsi que les interlocuteurs du secteur privé et de la société civile pour leur disponibilité et engagement actif pendant les missions effectuées par l'équipe en 2013 et 2014 et l'atelier de validation organisé le 7 mai 2015 à Cotonou.

Résumé exécutif

Le Gouvernement du Bénin a requis une mise à jour de l'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (ÉDIC)¹ de 2005 et a demandé à la Banque mondiale d'être le chef de file de cet exercice. Les objectifs de la mise à jour sont : (a) évaluer les progrès de l'intégration du commerce dans la stratégie nationale de développement du Gouvernement et de la mise en œuvre des recommandations de la Matrice d'Action ; (b) compléter et approfondir l'analyse dans certains domaines ; et (c) réviser et mettre à jour la Matrice d'Action pour tenir compte de l'évolution du contexte depuis 2006. L'objectif de l'analyse est d'aider le Gouvernement du Bénin dans la définition d'une stratégie de compétitivité globale pour une croissance inclusive et tirée par des exportations créatrices d'emplois, conformément aux priorités définies dans le Plan Stratégique de Développement du Commerce (PSDC) de 2013, et de favoriser le commerce selon l'orientation de la politique générale définie par les documents clés de la politique du Bénin, y compris la mise à jour du document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP).

La mise à jour de l'ÉDIC propose un diagnostic, un cadre analytique et un plan d'action donnant à l'expansion du commerce un rôle clé dans la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité. Suivant les Principes de Paris, l'approche de l'ÉDIC est fortement alignée avec le Plan Stratégique de Développement du Commerce du MICPME (Ministère de l'Industrie, du Commerce, des Petites et Moyennes Entreprises) et s'appuie également sur le diagnostic de l'évaluation de la pauvreté du Gouvernement du Bénin (INSAE 2014), ainsi que sur la mise à jour de 2011 de la SCR. Elle met l'accent sur les liens entre la pauvreté, l'emploi et le commerce, avec deux objectifs principaux : (i) réduire la pauvreté grâce à une croissance tirée par le commerce ; et (ii) réduire la vulnérabilité.

L'approche de l'ÉDIC actualisée s'articule également autour du rôle du MICPME, point focal du processus du CIR au Bénin. Parce que la matrice d'action de l'ÉDIC couvre des domaines qui vont au-delà des strictes compétences du ministère du Commerce, le MICPME est considéré comme ayant un double rôle dans le processus : (i) par l'action sur un noyau de mesures relevant directement de ses compétences ; et (ii) par l'appui et la proposition (A&P) d'un ensemble plus large de mesures relevant de la compétence d'autres ministères de tutelle ou appartenant à des choix stratégiques de haut niveau.

Trois messages clés se dégagent de la mise à jour de l'ÉDIC :

- i. **L'économie du Bénin est largement tributaire de rentes issues de la politique commerciale du Nigeria. Ces rentes sont vulnérables.** Ces flux informels s'élèvent au total, selon notre estimation, à 4,9 milliards de dollars. Une grande partie de l'économie béninoise est reposée sur la réexportation de produits importés au Nigeria utilisant des voies parallèles ; de même, 85 % de l'approvisionnement en essence du Bénin est importé informellement par des commerçants qui profitent des subventions sur les carburants au Nigeria. Certains experts estiment la contribution du secteur du commerce informel à 20 % du PIB (Golub, 2012). De l'avis général, ces rentes profitent de multiples façons à l'économie nationale : aux recettes fiscales du Gouvernement par le biais de l'imposition du transit informel, aux commerçants informels et aux consommateurs d'essence nigériane subventionnée. Cependant, elles sont vulnérables aux changements de la politique commerciale du Nigeria (voir à ce sujet Bénin, 2013a)

¹ L'Étude diagnostique de l'intégration pour le commerce (ÉDIC) a été achevée en décembre 2005 et son projet de rapport validé lors d'un atelier national en 2006.

et à la convergence des prix entre les États membres de la CEDEAO, qui va s'accélérer avec la mise en œuvre du tarif extérieur commun. **En outre, bien que lucratives, ces rentes entravent la modernisation de l'économie du Bénin.** Le caractère informel du commerce parallèle contamine les services associés, tels les transports et autres services associés, soustrayant des pans entiers de l'économie nationale hors du champ de l'impôt et de la réglementation, tout en alimentant le cercle vicieux de l'informalité, des distorsions et de la pauvreté.

- ii. **Le Bénin n'est pas « verrouillé » dans un piège d'informalité : Avec des réformes appropriées, le pays peut développer de nouvelles façons d'optimiser l'atout de sa situation géographique.** Le Bénin a une situation géographique stratégique, avec un accès quasi direct au grand marché nigérian et au carrefour de deux corridors régionaux à fort potentiel de croissance : Abidjan-Lagos et Cotonou-Niamey. Combiné avec des réformes et des investissements appropriés, cet atout de localisation peut être une source d'avantages concurrentiels durables pour les activités officielles liées au commerce, y compris la logistique et un large éventail de transport et de services liés au commerce. Le développement d'un secteur formel de services de commerce modernes apporterait un double dividende à l'économie du Bénin, en créant par lui-même une source d'emploi et de croissance, et en générant un avantage concurrentiel pour de futures activités de transformation, y compris une industrie légère axée sur l'exportation. Bien que le développement d'activités de transformation ne puisse se faire du jour au lendemain, le Bénin peut lancer le processus autour de deux points d'entrée : (i) la collaboration avec des opérateurs logistiques crédibles pour moderniser le corridor Cotonou-Lagos en utilisant les technologies de l'information et en menant des réformes organisationnelles pour développer des services logistiques autour de moyens de transport intermodaux et conteneurisés, avec des services d'appui répondant aux normes internationales ; (ii) la réforme de la zone franche d'exportation (ZFE) en mettant l'accent sur un environnement d'affaires rationalisé et stable avec des services publics associés plutôt que sur des incitations fiscales coûteuses.
- iii. **Une réforme urgente est nécessaire dans le secteur agricole du Bénin et devrait comprendre l'objectif de diversification dans de nouveaux produits.** La réduction de la pauvreté au Bénin sera conditionnée par la modernisation du secteur agricole, qui concentre 82,4 % de l'emploi et où 38,9 % des personnes employées vivent encore dans la pauvreté (INSAE 2014). Le manque de soutien, la mauvaise gouvernance et les dispositifs institutionnels dysfonctionnels au cours des dernières années, ont conduit le secteur du coton béninois au bord de l'effondrement. Bien que divers facteurs aient contribué à la crise, la comparaison avec les pays voisins montre que les causes de cette situation sont largement domestiques. En revanche, l'augmentation rapide de la production d'ananas et de noix de cajou démontre qu'une diversification réussie dans les produits d'exportation non traditionnels est possible. Toutefois, cette croissance n'a pas été accompagnée de l'appui nécessaire de l'État. Le temps est venu d'un changement d'approche dans l'agriculture, où des modifications réglementaires erratiques cèdent la place à une stratégie de modernisation cohérente fondée sur des dispositions institutionnelles viables dans le secteur du coton, une vision à long terme pour les cultures traditionnelles et non-traditionnelles, le développement des services publics pour les cultures non traditionnelles, et le rétablissement de la confiance et du respect mutuel entre les parties prenantes.

Le Bénin fait face à un formidable défi d'emploi. Compte tenu de taux de croissance de la population actuelle de plus de 3 %, l'économie nationale doit créer plus de 100 000 emplois supplémentaires chaque année pour absorber les nouveaux arrivants dans la population active. Mais, en dépit de la gestion macro-économique prudente du Bénin, la croissance s'est révélée jusqu'ici à peine suffisante pour suivre le rythme de la population active en expansion et n'a pas généré, par la croissance de la productivité, un excédent qui se serait traduit en termes de revenus plus élevés au niveau individuel. En conséquence, la pauvreté, qui mesurée au seuil international de pauvreté de 1,25 dollar par jour affecte toujours un Béninois sur deux, n'a pas reculé de manière significative. Les pauvres au Bénin sont également exposés à la vulnérabilité, en raison d'une production agricole fortement affectée par les phénomènes météorologiques et un million de personnes exposées à l'insécurité alimentaire.

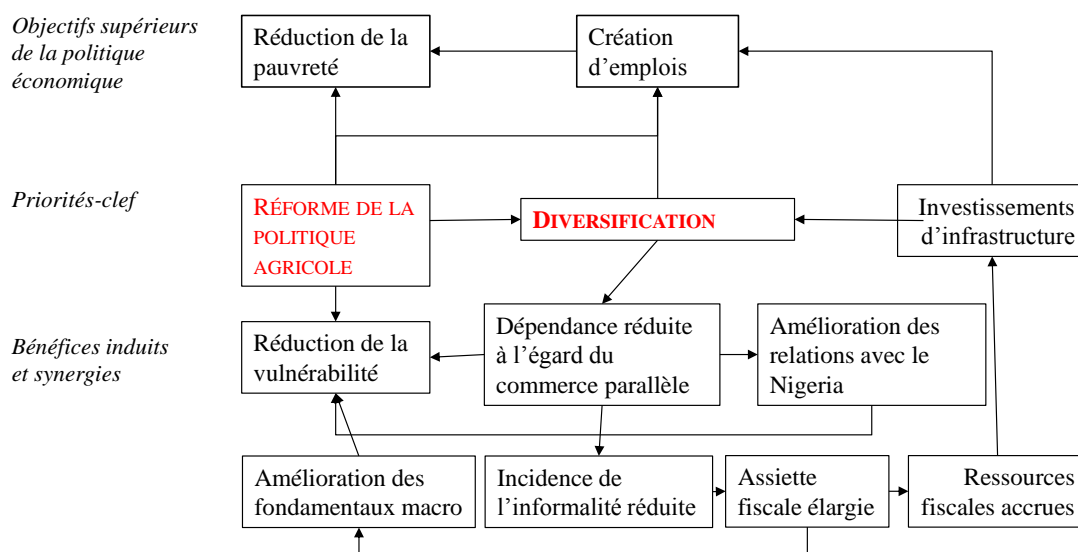
L'ÉDIC actualisée dégage deux priorités essentielles :

1. Un renforcement de la diversification appuyé sur le développement de services logistiques compétitifs et d'un environnement propice aux affaires ;
2. Une réforme de la politique agricole visant à la création d'un environnement institutionnel stable, à l'élimination des contraintes transversales (y compris sur les infrastructures et l'infrastructure sanitaire et phytosanitaire, actuellement déficiente), et la promotion des cultures non-traditionnelles.

Le développement d'activités formelles de substitution au commerce parallèle réduirait l'une des causes profondes de la prévalence de l'informalité dans l'économie du Bénin. Ce faisant, ces activités créeraient des conditions et de bonnes incitations pour la formalisation progressive de l'économie, l'un des principaux axes stratégiques du PSDC, et créerait les conditions d'un élargissement progressif de l'assiette de l'impôt, qui contribuerait, à son tour, à la concrétisation des critères de convergence de l'UEMOA. Ainsi, l'ÉDIC propose un nombre limité de priorités, mais avec de fortes synergies, représentées graphiquement dans la Figure 1.

Bien que dépassant les domaines traditionnels de la responsabilité d'un ministère du commerce, la réforme de la politique agricole est intimement liée à la stratégie commerciale, car la performance du secteur agricole du Bénin (et en particulier de la filière coton) conditionne en grande partie les perspectives de réduction de la pauvreté, la transformation économique, et la performance commerciale. La Figure 1 illustre les liens entre les priorités essentielles de l'ÉDIC actualisée et de plus larges objectifs de développement du Bénin. En ce sens, il existe un espace d'action pour le MICPME, mais également un espace dans lequel le MICPME peut être le promoteur de changements plus larges dans l'économie.

Figure 1 : Les synergies entre les priorités essentielles de la mise à jour de l'ÉDIC et la stratégie de développement du Bénin



À partir de ce cadre d'analyse, l'ÉDIC actualisée développe quatre axes d'une action à court terme, formant le fil conducteur de la matrice d'action :

- 1. Renforcer la promotion des exportations et la gestion des mesures sanitaires et phytosanitaires :** La diversification vers des produits non traditionnels et de première transformation nécessite un effort joint de promotion des exportations et d'amélioration de la gestion de la qualité, les deux étant fortement complémentaires ; ceci exigera une coordination entre le MICPME et les organismes de gestion des mesures SPS (recommandations A2, A3, D2, D4 à D6) ;
- 2. Poursuivre la réforme douanière :** Le rôle de la douane en tant que point d'entrée et sortie de la plate-forme commerciale du pays doit être renforcé par une utilisation plus efficace et plus approfondie des technologies de l'information, ainsi que par des réformes organisationnelles modernes complémentaires (par exemple par l'utilisation de contrats de performance) visant à améliorer l'orientation client, la transparence, et la responsabilisation à tous les niveaux (recommandations B4-B9) ;
- 3. Poursuivre la modernisation des services logistiques, la facilitation des échanges, le développement des activités de services connexes liés au commerce pour en faire un tremplin pour la diversification :** L'élimination du commerce informel paraît difficile à atteindre par l'approche contrôle/répression envisagée dans le PSDC qui ne réglerait que partiellement la question des incitations créées par les différences de prix avec le Nigeria. Une approche plus novatrice pourrait être tentée dans une zone clairement délimitée, offrant une meilleure collaboration entre secteurs public et privé, et faisant usage des deux points d'entrée discutés ci-dessus (ZFE et logistique). La ZFE devrait être réorganisée et offrir une infrastructure à un niveau prix/qualité concurrentiel, ceci accompagné de services gouvernementaux efficaces pour attirer des investissements productifs près de la frontière avec le Nigeria. Le secteur de la logistique associé au Port de Cotonou devrait être utilisé pour concentrer l'attention du Gouvernement sur un programme circonscrit mais potentiellement transformateur axé sur le développement de la logistique autour d'un trafic containerisé moderne et l'utilisation de la future infrastructure ferroviaire, en partenariat avec un opérateur international crédible. Ce « canal propre » (formel) pourrait avoir des effets de

démonstration et fournir un modèle à étendre, étape par étape, à des zones plus larges de l'économie nationale, introduisant progressivement dans les circuits commerciaux des acteurs de taille plus modeste. Les incitations positives créées par cette approche génèreraient des avantages de coût en aval par l'accès à des services efficaces et fiables, combinés à la sécurité et à la prévisibilité d'un meilleur environnement des affaires et à une assistance effective de l'État (recommandations A1, A3, A4, B1-B3, C2-C4) ;

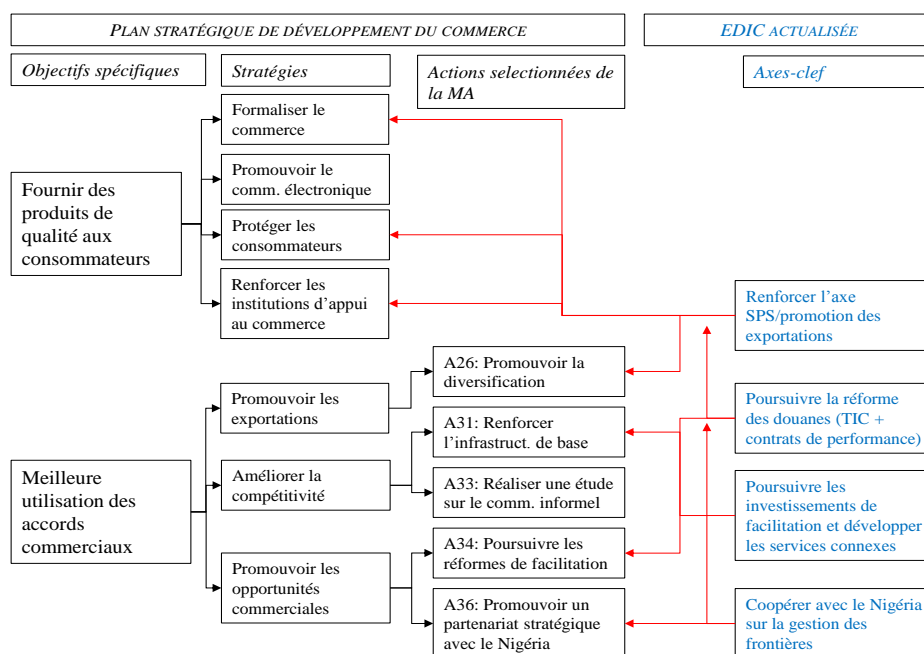
4. **La poursuite de l'amélioration des relations avec le Nigeria:** Une fois que le Bénin aura repris le contrôle de ses flux commerciaux par la mise en place de « canaux propres » et une réforme douanière crédible, il pourrait tenter d'améliorer les relations avec le Nigeria² grâce à l'élimination progressive des rentes d'évasion fiscale coûteuses pour le trésor nigérian (elles sont actuellement estimées à près d'un milliard de dollars par an) tout en visant à développer des modes collaboratifs de gestion des frontières et en consolidant Cotonou comme l'un des points d'entrée des marchés Nigériens (recommandations A2, A5, B1, B5-B6).

Ces quatre axes sont étroitement alignés avec le PSDC, comme l'illustre la Figure 2. Le côté gauche de la figure fournit une représentation visuelle de la structure du PSDC avec des « objectifs spécifiques » dans la colonne de gauche, des stratégies dans la seconde, et une sélection d'actions-clés parmi les propositions de la matrice d'actions, dans la troisième. Sur la droite de la figure, les cases résument les quatre axes-clés discutés au-dessus, et montrent avec des flèches de couleur rouge, comment elles se connectent à des actions sélectionnées du PSDC.

En somme, l'ÉDIC actualisée propose un plan d'action pratique organisé autour d'axes clés en étroit alignement avec la matrice d'action du PSDC. Chacun de ces quatre axes est en soi un projet ambitieux et complexe qui ne portera ses fruits qu'à moyen terme. En ce sens, il n'y a pas de réformes faciles dans la mise en œuvre de la stratégie de l'ÉDIC actualisée /PSDC. Toutefois, la mise en œuvre devrait débuter sur le terrain, étape par étape, suivant la matrice d'action détaillée fournie dans l'ÉDIC actualisée comme un complément à la matrice d'action du PSDC. L'existence d'une matrice d'action chiffrée dans le PSDC pourrait par ailleurs faciliter la mise en œuvre et devrait se révéler comme point de départ utile dans le dialogue avec les donateurs.

² Le renforcement des relations bilatérales avec le Nigeria est également recommandé dans la revue des politiques commerciales du Nigeria (Bénin 2013a).

Figure 2 : Alignement entre les axes de la mise à jour de l'ÉDIC et le plan de stratégie de développement du Bénin



On passe maintenant à un résumé plus détaillé des principales recommandations sectorielles de l'ÉDIC actualisée en matière de politique commerciale, de facilitation des échanges, des services et de l'agriculture.

Performances commerciales

Le Bénin souffre d'un déficit commercial chronique. S'il existe des signes que le Bénin souffre de surévaluation de la monnaie, la cause du déficit commercial béninois, qui s'élève à environ 15 % du PIB selon les comptes officiels de la balance des paiements, est surtout un manque structurel de compétitivité. Ce manque de compétitivité a plusieurs facettes, certaines sectorielles et d'autres plus transversales.

Au niveau sectoriel, la faible croissance des exportations reflète en grande partie le déclin du secteur cotonnier et la diversification lente vers de nouvelles cultures agricoles. La production a diminué ces dernières années en raison d'une combinaison de facteurs, certains institutionnels, d'autres dûs aux conditions climatiques. La baisse de tonnage de la production a été en partie compensée par l'orientation positive des prix internationaux au cours des dernières années, atténuant son impact sur la balance commerciale. En moyenne de 2010 à 2012, le coton a représenté environ un cinquième des exportations du Bénin, de sorte que la chute de la moitié du tonnage de coton entre 2006 et 2011 aurait amputé les exportations de 10 %, s'il n'y avait pas eu d'augmentation des prix.

Les exportations non traditionnelles, telles que les noix de cajou et l'ananas, n'ont que partiellement compensé l'effet négatif de la crise cotonnière. Le principal point positif porte sur les exportations de noix de cajou, qui ont augmenté de 40 %, en termes de prix en dollars, au cours des trois dernières années, représentent aujourd'hui à peu près autant que le coton dans le portefeuille des exportations du Bénin (17 % pour la noix de cajou, contre 18 % pour le coton en moyenne sur la période 2010-2012)³. Toutefois, la commercialisation de la noix de cajou est

³ Sauf indications contraires, les statistiques du commerce utilisent des statistiques miroir.

dans les mains d'intermédiaires étrangers et pratiquement aucune transformation locale n'a lieu, privant ainsi le Bénin de la plupart des gains du commerce. Les exportations d'ananas n'ont pas réussi à décoller en dépit du potentiel. Cette faiblesse s'explique par une combinaison de raisons, y compris la mauvaise gestion des SPS, le manque d'information d'accès aux marchés et de la promotion des exportations sur le marché et la très mauvaise logistique. En dépit de la baisse du secteur du coton et de la hausse progressive des cultures non traditionnelles, les exportations du Bénin restent assez concentrées, même par rapport à d'autres pays à faible revenu.

Les contraintes transversales affectant la croissance des exportations sont mises en évidence par le peu de progrès dans les indicateurs de gouvernance au cours des cinq années écoulées depuis l'ÉDIC 2005. Par exemple, l'indice de la compétitivité mondiale 2013, construit sur de larges sondages réalisés auprès des commerçants, identifie encore la corruption comme le principal obstacle aux affaires, avec des motifs habituels comme le manque d'accès au financement et l'approvisionnement insuffisant des infrastructures. Pratiquement tous les aspects de l'environnement des affaires ont besoin de réformes et de modernisation, y compris les secteurs touchant les titres fonciers, la création d'un tribunal de commerce, la réglementation, la prévalence de l'informalité (et le lourd fardeau fiscal concomitant sur les entreprises formelles), les douanes et les infrastructures autant légères que lourdes.

Alors que les exportations officielles font face à des obstacles redoutables, les réexportations parallèles vers le Nigeria prospèrent, s'élevant à plus de 5 milliards de dollars d'après nos calculs. Ces réexportations sont motivées par de grandes différences entre les prix nigériens et internationaux. Ces différences sont le fruit des tarifs élevés du Nigeria et les interdictions d'importation sur certains produits considérés stratégiques. D'autre part, une grande partie de l'approvisionnement en carburant du Bénin est importée par les voies parallèles par des commerçants qui profitent des subventions sur les carburants au Nigeria. Au total le commerce informel contribue pour une part importante du PIB du Bénin (20 % selon Golub, 2012). Ces possibilités d'arbitrage peuvent disparaître soudainement ; plusieurs épisodes de brusques changements de politique commerciale au Nigeria, au milieu des années 1980 et 2000, ont montré la vulnérabilité du Bénin à ces changements. Plus important encore, avec l'émergence progressive d'une union douanière et plus immédiatement avec l'alignement des politiques tarifaires du Bénin et du Nigeria dans le cadre du Tarif extérieur commun de la CEDEAO nouvellement agréé, on peut prévoir la disparition progressive des grandes différences de prix entre les États membres. La convergence des prix va progressivement éroder les rentes du commerce parallèle.

Les rentes d'arbitrage, bien que lucratives, entravent également la modernisation de l'économie du Bénin. Le caractère informel du commerce parallèle s'étend aux services auxiliaires, tels que les transports et autres services d'appui, en maintenant des segments entiers de l'économie nationale largement hors de la portée (mais pas totalement) des impôts et de la réglementation. Cela prive l'État de recettes fiscales nécessaires et entrave sa capacité à investir dans les infrastructures, l'éducation et les services publics, contribuant ainsi à l'existence d'un cercle vicieux de la pauvreté et de l'informalité. Les rentes perçues par le secteur privé sont également susceptibles de ne pas être réinvesties dans l'économie en raison de leur caractère informel. Tant que les incitations ne changent pas de manière décisive en faveur des activités formelles, l'économie béninoise se modernisera difficilement.

Mis à part les réexportations parallèles vers le Nigeria, le commerce régional reste bien inférieur à son potentiel. Le commerce officiel est entravé par une myriade d'obstacles non tarifaires, notamment les barrages routiers, la non-reconnaissance des certificats d'origine, de

longues négociations avec les agents des douanes aux frontières terrestres, et un manque général d'informations et d'intérêt pour le schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLEC). En conséquence, même sans compter les réexportations à grande échelle vers le Nigeria, selon un récent sondage officiel du commerce l'enquête ECENE extrapolée sur une année, des marchandises d'une valeur de plus de 800 millions de dollars traversent les frontières du Bénin d'une manière frauduleuse chaque année, principalement du fait de petits commerçants (INSAE, 2013), alors que la moitié des échanges légaux nationaux ont lieu sur une base de la NPF, c'est-à-dire ne bénéficie pas des réductions tarifaires disponibles sur papier. Durant la hausse des prix alimentaires à la fin des années 2000, des disparités substantielles ont été observées entre les zones de production et de consommation ; elles concernaient les aliments de base dans la région, contribuant ainsi à la misère et l'insécurité alimentaire dans les zones de pénurie.

Questions de politique commerciale

Le Bénin est confronté à des changements importants de son tarif extérieur: du TEC de l'UEMOA au TEC de la CEDEAO, la CEDEAO se transformant d'un accord de libre-échange en une union douanière. Le nouveau TEC de la CEDEAO comprend une cinquième bande avec un taux de 35 % pour certains biens de consommation, sensiblement plus élevée que la tranche supérieure du TEC de l'UEMOA à 20 %. L'effet sur la protection moyenne est faible en utilisant la moyenne tarifaire simple, peu de produits étant touchés par les modifications tarifaires. Toutefois, en utilisant une moyenne pondérée par la structure des importations actuelles du Bénin, l'effet n'est plus insignifiant, augmentant le tarif moyen pondéré de 15,9 % à 18,1 % et affectant en particulier des produits importants dans la structure des dépenses des ménages béninois, tels que les produits d'origine animale (y compris la volaille), les huiles alimentaires, les textiles et les vêtements.

La transition vers le TEC CEDEAO devrait augmenter les recettes des droits de douane d'environ 10 % selon le modèle TRIST de la Banque mondiale. Les importations baisseront sous l'effet de la hausse des tarifs, mais pas suffisamment pour compenser l'augmentation du taux des droits de douane en raison de la faible élasticité de la demande d'importation béninoise. Toutefois, un examen des données douanières du Bénin montre que, comme la moitié des importations du pays provenant de la région se font encore sur une base non préférentielle, la hausse du TEC, au lieu de favoriser le commerce national (phénomène connu sous le nom de détournement des échanges), l'entravera. Ainsi, la hausse des recettes douanières reflète que le passage au TEC CEDEAO n'aura que peu d'effet sur les flux infrarégionaux, à moins que la question des règles d'origine dans le cadre du SLEC ne soit résolue (cf. ci-dessous).

La transition vers le TEC aura également un biais régressif (anti-pauvres). Une analyse de la structure des dépenses des ménages béninois montre que les produits de la cinquième bande auront un effet disproportionné sur les ménages parmi les 20 % les moins riches en termes de revenus, avec une augmentation de 10 à 12 % du coût de la vie pour ces ménages (contre 8 % seulement pour les ménages les plus riches). Mesuré en termes d'effet sur le bien-être, le TEC apparaît encore plus régressif, avec un impact négatif sur les ménages les plus pauvres presque trois fois plus fort que celui sur les ménages les plus riches.

Une approche souhaitable pour atténuer ces effets régressifs serait de réduire l'impact d'autres facteurs sur les prix, tels que les coûts de transport (en particulier dans les zones rurales où l'incidence de la pauvreté est la plus élevée). Conformément à l'objectif 1 du PSDC, le Gouvernement devrait aussi encourager une forte concurrence dans les services de

distribution de manière à minimiser la répercussion des tarifs plus élevés pour les prix à la consommation. Enfin, il devrait collaborer avec ses partenaires de la CEDEAO pour promouvoir l'utilisation efficace du SLEC, de sorte que les produits alimentaires régionaux circulent librement dans la zone et ne sont pas affectés par le TEC (recommandations A1, A3, A5).

La transition tarifaire du Bénin sera également affectée par la mise en œuvre de l'Accord de partenariat économique (APE) avec l'UE, ce qui permettra d'éliminer les droits de douane sur 75 % des importations de la région en provenance de l'UE sur une période de vingt ans, jusqu'en 2035. Quand l'élimination progressive des tarifs sera terminée, l'augmentation des recettes douanières déclenchée par la création de la cinquième bande du TEC sera entièrement compensée. Le Gouvernement du Bénin devrait prendre le passage progressif à l'APE comme une invitation à rééquilibrer sa structure tarifaire loin des taxes sur le commerce et vers un régime d'imposition à base plus large, parallèlement aux efforts visant à offrir un vaste secteur informel dans le courant dominant.

Faire de la facilitation du commerce une source d'avantage comparatif pour le pays

L'amélioration de la facilitation des échanges est au cœur de la stratégie du Gouvernement visant à faire du Bénin un hub logistique régional. L'interface entre les administrations de l'État et le secteur privé, qui comprend la facilitation des échanges, doit être améliorée, comme reconnu dans des documents récents, tels que (entre autres) : la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté de 2011 à 2015, les Orientations Stratégiques de Développement 2006-2011 et la PSDC de 2013. La modernisation des procédures douanières et de dédouanement au port de Cotonou a un rôle-clé à jouer si le Bénin doit se développer comme un point d'entrée pour les marchés voisins, étant donné qu'environ 80 % des marchandises entrant dans le port de Cotonou sont livrées à l'extérieur du Bénin, principalement au Nigeria et, dans une moindre mesure, au Niger et au Burkina Faso. Toutefois, la région possède déjà de nombreux ports de taille moyenne, et le Nigeria envisage deux développements portuaires. La course pour le positionnement de hub logistique régional est susceptible de ne produire qu'un gagnant. D'autres pays investissent dans la technologie et l'amélioration des procédures telles que les guichets uniques, l'OEA, ou la géolocalisation des marchandises en transit ; pour rester dans la course, le Bénin ne peut se permettre aucun retard dans sa modernisation.

Le Bénin a fait des progrès considérables dans l'amélioration de l'environnement logistique. Le port de Cotonou a été élargi avec un nouveau terminal à conteneurs, un quai à double accostage et une jetée stoppant le sable qui réduit les coûts de dragage portuaires de plus de deux millions de dollars par an. Cinq portiques, 2,5 km de route et 1,5 km de voie ferrée ont été ajoutés, et l'utilisation de l'informatique a été améliorée. L'autoroute littorale Abidjan-Lagos a été améliorée sur son segment béninois. Enfin, un protocole d'entente a été signé en novembre 2013 entre le Bénin et le Niger sur la réhabilitation de la ligne de chemin de fer, en partenariat avec le groupe Bolloré (recommandations B3).

Le Bénin devrait s'appuyer sur ces réalisations pour réduire davantage les coûts et améliorer la qualité des infrastructures et des services de logistique le long des deux principaux corridors (Est-Ouest et Nord-Sud). Il y a une forte concurrence dans la sous-région pour le trafic conteneurisé, qui pèse déjà sur le niveau des frais portuaires ; alors que cette concurrence est bonne pour le commerce, elle peut avoir des implications pour la viabilité

financière des investissements dans les infrastructures. En outre, l'examen des investissements prévus dans la sous-région suggère un risque sérieux de surcapacité si tous les projets progressent ; comme la plupart des concessions sont dans les mains de deux uniques opérateurs privés, des promesses sont susceptibles de rester sans lendemain. Pour être parmi les gagnants, le Bénin a besoin d'aller de l'avant, en accompagnant les investissements dans le domaine des taxes douanières et de la modernisation de la réglementation (recommandations A4, B2-B4, B6-B9).

Le Bénin doit engager l'effort de modernisation par la création de « canaux propres ». La transition progressive de l'économie nationale vers la formalité sera un processus complexe et politiquement difficile. Il y a deux points d'entrée dans une logique de canal propre. La première est la zone franche pour les exportations, qui devrait être redynamisée par l'apport d'infrastructures, à des niveaux concurrentiels de prix et de qualité. Le second est le secteur de la logistique. Les autorités devraient se concentrer sur le trafic conteneurisé (où la concurrence régionale est la plus intense), en mettant en place des procédures informatisées, mais aussi un dialogue et une coopération efficaces avec un opérateur du secteur privé de bonne réputation. Le transbordement du transit entre le port et le chemin de fer prévu est une activité qui pourrait être gérée et contrôlée sans trop de difficultés, et elle devrait être accompagnée par une administration équitable et transparente des régimes de transit douanier, y compris l'imposition des taxes à la frontière aux taux officiels établis à partir de valeurs définies selon les critères internationaux. En cas de succès, le modèle de « canal propre » pourrait alors être progressivement étendu et reproduit dans d'autres secteurs de l'économie (recommandations A4, B1, B5-B6).

Le Bénin doit améliorer la réglementation du transport routier. L'industrie appartient actuellement largement au secteur informel et se caractérise par une pléthore de petits entrepreneurs offrant des services de mauvaise qualité. Les réformes en cours en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso dans le cadre du programme de la Banque Mondiale d'appui régional au développement de leur corridor de transit fournissent un exemple intéressant à suivre. L'enquête en cours sur l'industrie du transport routier fournira des informations utiles pour connaître les premières démarches à entreprendre pour faire démarrer la réforme (recommandations B2).

Durant la dernière décennie, le Bénin a fait des progrès substantiels vers de meilleurs services douaniers. Entre 2007 et 2014, l'indice de performance logistique du Bénin (LPI) a augmenté de 1,8 à 2,6, en tête de la plupart des pays de la région, et le temps d'entreposage des conteneurs est passé de 28 jours au début de 2012 à environ 12 jours à la fin de l'année 2013. Un nouveau code des douanes a été approuvé par le Parlement en juin 2014; les procédures de dédouanement ont été améliorées par l'utilisation de Sydonia++, une fonction d'analyse basique du contrôle des risques a été mise en place, et l'informatique des douanes a été centralisée sur un serveur unique. Un guichet unique est en cours de déploiement au port de Cotonou. Toutes ces mesures ont été soutenues par des donateurs et vont dans la bonne direction.

Toutefois, les améliorations des formalités douanières au poste-frontière de Sèmè-Kraké ne progressent que lentement. Le projet d'un poste frontière conjoint a été bloqué par un conflit avec l'entreprise responsable du chantier en 2012, et il n'y a eu que peu de progrès depuis. Le passage de la frontière reste un processus complexe car la marchandise est transbordée des camions béninois vers les camions Nigériens à la frontière, en s'accompagnant, le plus souvent, d'un regroupement du chargement d'environ deux camions béninois pour un seul Nigérien afin de tirer profit de la formule utilisant une somme forfaitaire (par camion), utilisée pour le calcul des droits d'importation au Nigeria. Le harcèlement par les autorités nigérianes, allégué par les conducteurs béninois soupçonnés de contrebande, décourage le

franchissement de la frontière par les camions béninois. En outre, les différends entre le Bénin et le Nigeria conduisent à la fermeture fréquente et imprévisible de la frontière pour les camions béninois, comme cela est arrivé en septembre 2013 (recommandation B1).

La modernisation des douanes du Bénin requerra un meilleur usage de la technologie. Les perceptions du secteur privé rapportées par l'indice mondial de la compétitivité du Forum Economique Mondial suggèrent qu'après l'amélioration constatée entre 2007 et 2010, l'efficacité des douanes s'est encore détériorée, en partie à cause de procédures défectueuses de *Bénin Control* jusqu'en 2012. Le Bénin a également retrogradé dans le classement du LPI, reflétant des progrès plus rapides dans les pays voisins. Les systèmes d'escorte aux frontières (qui concernent la documentation, pas les camions eux-mêmes), créent des files d'attente et des retards, car les documents sont physiquement transmis par lots d'une administration douanière à l'autre. Ils devraient être progressivement éliminés et remplacés par des liaisons informatiques entre les administrations douanières des deux côtés de la frontière. SYDONIA peut également être utilisée de manière plus complète pour l'enregistrement non seulement des activités, mais également des résultats permettant une évaluation de la performance douanière. Son module de gestion des risques, bien que simple, peut jouer un rôle utile s'il est utilisé de façon systématique ; il peut se révéler être un outil utile pour familiariser les personnels des douanes avec la gestion des risques avant leur mise à niveau vers des systèmes plus sophistiqués qui seront utilisés plus tard. La migration vers SYDONIA World sera également une étape utile (recommandations B3, B7-B9).

La technologie ne suffit pas : un soutien politique de haut niveau pour la réforme est également nécessaire. En dépit des progrès, la gestion des frontières offre encore peu de visibilité au secteur privé au Bénin. Les dispositifs contractuels avec les sociétés d'inspection doivent être stables ; ils doivent également être conçus de façon à équilibrer la nécessité d'une surveillance efficace avec celle de la facilitation du commerce. Ceci devrait se refléter dans des processus transparents de passations des marchés publics et de licences d'autorisation, associés à un contrat de performance clair et un transfert de connaissances (sur la valeur en douane) à l'administration douanière. Il faut éliminer la pratique selon laquelle la valeur en douane est négociée afin d'ajuster à la baisse les taxes effectivement payées à la frontière, pratique que l'on dit appliquée aux commerçants ayant des connections dans le monde politique et l'administration. Ceci nécessiterait une position claire au sommet de l'État. Il est nécessaire pour le Gouvernement du Bénin de collecter des impositions douanières équitables et légalement établies, plutôt que négociables pour les uns et prédatrices pour les autres.

Poser les conditions préalables à une économie compétitive des services.

Le secteur des services béninois se caractérise par les occasions manquées. Bien que la production de services contribue déjà à plus de 50 % de la valeur ajoutée au Bénin, un fort potentiel reste inexploité. Avec une situation géographique privilégiée comme plate-forme de transit pour deux pays enclavés (Burkina Faso et Niger) et jouxtant le plus grand marché d'Afrique (Nigeria), le Bénin a le potentiel pour devenir un exportateur important de services dans la région. Cependant, les données empiriques montrent que le Bénin se trouve en situation de sous-performance, avec des importations de services croissant plus rapidement que les exportations, et une faible contribution globale du commerce des services dans le PIB. L'offre actuelle de services est considérée par la plupart des acteurs économiques comme un obstacle aux affaires et au commerce, entravant la compétitivité du pays ; et l'objectif de l'accès universel (ou large) aux services de base n'est pas atteint.

Pour libérer la croissance du commerce des services au Bénin, quatre grands problèmes de gouvernance doivent être résolus :

1. la transparence ;
2. la sécurité juridique ;
3. Le rôle de l'État ;
4. Le cercle vicieux de l'informalité.

La contrainte majeure à l'expansion du secteur des services béninois n'est pas due à un protectionnisme envers le commerce international. Alors que certains obstacles au commerce demeurent (par exemple certains droits monopolistiques dans des secteurs-clés comme les télécommunications), le problème principal n'est pas la discrimination envers certains fournisseurs ou le manque d'ouverture. Les contraintes principales se rencontrent, au contraire, dans les domaines des infrastructures, de leur taille et de la gouvernance, ainsi que dans l'absence d'un cadre réglementaire adéquat dans les secteurs des services qui permettraient au commerce d'offrir au pays tous ses avantages escomptés (recommandations C2, C4).

Afin de lever les contraintes existantes, le Gouvernement du Bénin doit mettre en place une stratégie de développement du commerce des services reposant sur trois piliers (recommandations C1) :

1. L'amélioration du cadre réglementaire des services au Bénin, y compris dans le contexte de la poursuite de l'intégration du commerce multilatéral et régional ;
2. Des réponses aux questions de gouvernance qui entravent le développement d'un secteur de services efficaces et compétitifs à l'échelle internationale au Bénin ; et
3. Des réformes ciblées dans les secteurs de services prioritaires où le Bénin a un potentiel d'exportation, y compris notamment dans les transports, les télécommunications et le tourisme.

L'intégration du commerce des services, en particulier au niveau régional, a un rôle à jouer dans la levée de ces contraintes. Alors que la seule ouverture du commerce ne sera pas suffisante pour mettre le secteur des services du Bénin sur une trajectoire de croissance, l'intégration du commerce et de ses composantes de « développement de ses capacités », qu'elles soient capitalistiques (infrastructures) ou non (harmonisation de la réglementation et / ou de coopération), peut jouer un rôle substantiel dans l'amélioration de la performance du pays, en particulier au niveau régional.

Au niveau sous-sectoriel, le Gouvernement du Bénin doit mettre en œuvre (i) un plan de développement touristique actualisé caractérisé par des procédures transparentes de passation des marchés, des mécanismes clairs pour l'allocation des terres en vue du développement économique, un cadre juridique clair et crédible avec des mécanismes de règlement des différends afin de protéger les investisseurs et les populations locales, et, une attention particulière sur la protection et la préservation des sites naturels et de l'environnement (recommandation C3) ; (ii) un plan d'action pratique pour mettre en œuvre des réformes du secteur des TIC (recommandation C4).

Remettre sur pied l'agriculture béninoise

L'agriculture est, et restera à moyen terme, l'épine dorsale de l'économie béninoise. Le coton est la principale source de revenus pour plus de 300 000 petits exploitants et, indirectement, pour plus de trois millions de Béninois à travers ses liens avec les services

associés et les activités de transformation. Il est également une source inclusive de revenus pour les pauvres et un contrepond utile aux forces d'agglomération qui caractérisent le secteur moderne, avec une activité répartie sur une grande partie du pays, en particulier dans les zones qui ont la plus forte incidence de la pauvreté.

Cependant, le secteur cotonnier béninois traverse une crise grave et prolongée. Après une hausse spectaculaire, passant de 20 000 tonnes en 1980 à 350 000 tonnes en 1995 et 428 000 tonnes en 2004, la production de coton s'est effondrée à 140 000 tonnes en 2010. Après avoir été le principal producteur de coton de l'Afrique de l'Ouest, le Bénin est désormais distancé par le Mali et le Burkina Faso ; en outre, le pays n'a pu bénéficier de la hausse des prix en 2010-2011, sa production nationale étant alors à son niveau le plus bas.

La crise de la filière cotonnière béninoise est d'origine domestique, car les prix mondiaux sont restés élevés jusqu'à la mi-2014, à 90 cents la livre. Structurellement, le secteur a échoué à opérer la transition d'une croissance extensive (les surfaces cultivées ont été multipliées par dix entre 1980 et 1995) qui a caractérisé la phase d'expansion à une croissance intensive fondée sur des rendements plus élevés par hectare. À son tour, l'absence de transformation structurelle et de changement technique sont largement dus à l'incapacité du Gouvernement à mettre en place un bon modèle de gouvernance.

La gouvernance de la filière cotonnière béninoise est dysfonctionnelle depuis de nombreuses années. Dans les années 1990, la réforme du secteur a suivi un « modèle béninois » reposant sur une séparation des activités, à commencer par la privatisation du sous-secteur de intrants en 1993, suivie de la séparation du secteur de la transformation en 1995. Cette restructuration a conduit à des inefficacités généralisées, l'établissement de positions dominantes, en particulier du groupe Talon, la surcapacité (587 000 tonnes de capacité en 1998 pour une production de 350 000 tonnes), et à des investissements non rentables dans la création d'usines de traitement, la plupart étant situées dans le Sud, loin des lieux de production. Dans la première moitié des années 2000, la structure institutionnelle a été réformée, mais les nouvelles dispositions ne furent pas meilleures. Les importations d'intrants ont été contrôlées et leur distribution a été marquée par la corruption et l'incompétence ; les producteurs ont été payés en retard, ce qui a conduit au développement d'un marché parallèle ; enfin, la Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement (CSR), l'organisme parapublic gérant les crédits et paiements aux producteurs, a multiplié les déficits. Depuis lors, la gouvernance du secteur a été caractérisée par des interventions gouvernementales *ad hoc* motivées par des objectifs à court terme et des conflits personnels, et une absence quasi-totale de la vision à long terme.

Aujourd'hui, la crise a atteint un point culminant. L'État est lourdement endetté dans le secteur de la transformation du coton, menaçant la viabilité financière des transformateurs et celles des banques qui financent les campagnes de production. Les producteurs souffrent de retards de paiement, les forçant à emprunter, aggravant leur pauvreté. De nouveaux retards et la désorganisation caractérisent les premières phases de 2013-2014 et accroissent le risque de mettre en péril la qualité de la récolte, ce qui conduit à la réduction des prix sur les marchés internationaux.

La filière cotonnière béninoise doit adopter une structure verticalement intégrée, seul dispositif viable dans des environnements institutionnels faibles. Dans un environnement institutionnel sans système juridique crédible pour faire respecter les contrats, l'« aléa moral » est très répandu et les marchés en s'appuyant sur les transactions à terme et sur le crédit individuel ne fonctionnent tout simplement pas. Les marchés d'intrants ne fonctionnent pas de

manière compétitive ; lorsque des engrais et des semences de contrefaçon circulent librement sur le marché, les agriculteurs n'ont aucun moyen de savoir au moment de l'achat, si la récolte sera bonne à partir de ces produits contrefaits. Les dispositifs dans lesquels les agriculteurs reçoivent des intrants à crédit contre une promesse de vente exclusive ne peuvent se mettre en concurrence avec l'offre émanant d'acheteurs opportunistes qui paient cash ; en particulier dans des environnements imprévisibles où les futures promesses ne pèsent pas lourd face à une acquisition immédiate en argent comptant. Dans de tels environnements, une structure avec un acheteur unique et verticalement intégré, reste le seul système incitatif, bien que sous-optimal en raison des distorsions monopsoniques qu'il génère.

La meilleure option pour le Bénin pourrait être de combiner l'intégration verticale avec le zonage, comme au Burkina Faso. Tandis que le zonage ne permet pas de surmonter les distorsions monopsoniques, il permet de comparer et éventuellement de calibrer les performances des opérateurs verticalement intégrés au niveau régional. Toutefois, le zonage exige le maintien des arrangements contractuels autour des zones « frontières » et le respect des monopoles dans chaque zone. La première étape vers une configuration institutionnelle viable pour le secteur du coton est de clarifier la situation concernant l'actionnariat de la SODECO et l'incertitude juridique créée par la situation politique actuellement inextricable (recommandation D1).

L'agriculture béninoise a aussi un potentiel de diversification important en dehors de la filière coton. La production de noix de cajou se développe très rapidement au Bénin comme dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Bien que les chiffres soient entourés d'incertitudes, la production est estimée à environ 150 000 tonnes, et la FAO classe le Bénin comme 4^{ème} exportateur de l'Afrique de l'Ouest. Les noix de cajou du Bénin sont parmi les meilleures, classées en qualité supérieure à celles du Ghana ou de Côte d'Ivoire. Les noix de cajou sont exportées brutes au Vietnam et en Inde ; seules de petites quantités sont traitées localement.

La production de noix de cajou du Bénin souffre d'un manque de soutien. Parmi les contraintes à la croissance le recours à des variétés à faible rendement, de mauvaises pratiques agricoles, le manque de financement adéquat, et le prix élevé des biens d'équipement et de conditionnement (sacs de jute). La filière d'exportation est informelle et dominée par une myriade de revendeurs individuels et semi-professionnels vendant aux commerçants indiens. En raison de ce caractère non officiel, les prix sont volatiles et les agents locaux ne retirent pratiquement aucun bénéfice du commerce, le pouvoir de négociation étant aux mains d'opérateurs étrangers qui possèdent et contrôlent toutes les informations sur les conditions de marché.

La transformation locale fait également face à des obstacles redoutables, et sa viabilité reste incertaine. À l'heure actuelle, elle est encore embryonnaire, avec cinq usines (dont quatre ont été mises en place en 2011) traitant un total d'environ 5 % de la production nationale. Le secteur de la transformation souffre de sa petite taille par rapport aux grandes usines de transformation de l'Asie et de toutes les contraintes qui pèsent sur l'activité industrielle au Bénin : le manque d'infrastructures (notamment les infrastructures de transport), le manque d'énergie fiable et de sources d'eau, le coût élevé du capital, le manque de main-d'œuvre qualifiée, le coût relativement élevé de la main-d'œuvre africaine par rapport à l'Asie, enfin le manque d'information sur le marché. En outre, des processeurs du marché asiatique commercialisent les sous-produits de la transformation, réduisant ainsi les coûts unitaires, tandis que les Béninois ne le font pas.

La production d'ananas est en hausse rapide, en dépit d'une faible productivité et de sévères contraintes logistiques. La faible productivité (22 tonnes/ha dans les petites exploitations contre 70 tonnes dans les plus modernes) provient en grande partie d'une mauvaise utilisation des intrants. Ainsi les producteurs d'ananas utilisent souvent des engrais du coton, qui sont inadéquats. Les pratiques agricoles sont également mal adaptées. Le manque d'effectifs est également un problème, car la plupart des entreprises productrices du Bénin se situent dans la province de l'Atlantique où la proximité des zones urbaines attire les travailleurs, loin du laborieux travail dans les fermes. La chaîne de valeur de l'ananas souffre également de la logistique inadéquate des transports béninois, ce fruit ayant une courte durée de vie. L'ananas est chargé en vrac sur des camions non réfrigérés et endommagé par les chocs sur les routes accidentées. Le transport est ralenti le long du chemin par une douzaine de barrages où il faut longuement négocier. Le fret aérien est irrégulier ; lorsqu'il n'y a pas d'espace de fret disponible, les fruits sont déversés sur le marché local à un quart de leur prix. Le marché régional offre une petite porte de sortie supplémentaire, mais là encore, le transport reste extrêmement coûteux. Le Gouvernement du Bénin doit améliorer sa logistique d'exportation de l'ananas à tous les niveaux (recommandation D4).

Le contrôle de la qualité doit être amélioré. Les contrôles de qualité sont effectués à l'aéroport, c'est-à-dire une fois que les frais de transport ont été engagés, et se font uniquement par inspection visuelle. La Direction Nationale des Produits Végétaux, DNPV, délivrant des certificats d'exportation, est incapable de détecter les pesticides résiduels. La qualité est également affectée par l'emploi de tanin d'éthers pour la coloration des fruits et la chaîne de valeur de l'ananas du Bénin n'est pas équipée pour faire face à cette gestion délicate des additifs.

La transformation locale pourrait avoir une chance si elle n'était pas entravée par les contraintes habituelles de la production industrielle. Le coût désavantageux du jus d'ananas béninois par rapport aux produits importés est estimé à 18 % -rien de prohibitif, d'autant plus que le jus béninois est produit par compression directe plutôt que par concentration ; c'est donc un produit de meilleure qualité. Un marketing intelligent et des améliorations de base dans les conditions de production actuellement difficiles (capital obsolète, approvisionnement en électricité irrégulier et coûteux, manque de financement, etc.) pourraient éradiquer ce désavantage de coût. Les autorités gouvernementales devraient mettre en place une stratégie pour le développement de cette activité.

Enfin, le beurre de karité nécessite, comme le reste de l'économie, une formalisation. Bien que fortement soutenue par des donateurs, la production est encore largement informelle, la collecte se faisant sur les arbres qui poussent dans la nature. Ces arbres mettent 30-35 ans à pousser et sont menacés par la déforestation incontrôlée en l'absence d'une gestion forestière au Bénin. La plupart du travail est confié aux femmes et s'effectue dans des conditions très difficiles. Le transport est inorganisé, et se fait parfois dans des contenants de produits chimiques recyclés polluant la récolte. Une fois encore, le contrôle de la qualité est inexistant et les transactions reposent sur la confiance (recommandation D9).

Les contraintes transversales à la croissance agricole sont bien connues et sont largement occasionnées par l'incapacité de l'État à s'acquitter de ses fonctions primordiales. La météorologie est insuffisante. Le contrôle de la qualité est soit inexistant, soit non crédible en l'absence de laboratoires agréés. La Direction Nationale des Produits Végétaux manque de moyens et de personnel qualifié, tout comme la Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée (DANA). Ainsi, le caractère informel dans l'agriculture n'est pas un choix du secteur privé : Il est une conséquence pénalisante de l'incapacité de l'État à jouer le rôle qu'il doit jouer dans toute économie moderne (recommandations D2, D3).

Le Gouvernement et les donateurs doivent poursuivre les travaux visant à renforcer les organisations professionnelles dans l'agriculture. Les organisations professionnelles ont un rôle à jouer dans la diffusion de l'information, dans la définition et l'application des « règles du jeu » que les marchés fonctionnant correctement exigent, et dans la nécessité de surmonter les problèmes-clés de coordination dans l'agriculture, comme la régulation des campagnes agricoles (dates et mécanismes de fixation des prix). Des organisations professionnelles fortes sont particulièrement importantes pour réduire le climat de manque de confiance qui prévaut actuellement au Bénin et oppose à la fois les différents acteurs entre eux et, entre eux et l'État (recommandations D5, D6).

Le Gouvernement du Bénin doit adopter une stratégie de qualité des produits agricoles conformément à la politique régionale de qualité ÉCOQUAL de la CÉDEAO, et s'assurer qu'elle ne reste pas théorique et qu'elle est effectivement déployée sur le terrain. Ceci signifie qu'il faut investir des fonds dans des organismes-clés et adopter des systèmes réalistes et non-prédateurs de contrôle de la qualité, des systèmes établis sur la séparation de la fixation de normes et des fonctions de vérification.

Les services de soutien à l'agriculture doivent être renforcés en amont et en aval. Cela comprend les routes et pistes rurales, la formation technique, les infrastructures de base pour aider à maintenir la main-d'œuvre dans les campagnes (écoles, santé, transports), l'information statistique et la promotion des exportations. En particulier, il y a une forte demande émanant des producteurs, d'être mieux informés sur les possibilités d'affaires sur le marché du Nigeria. L'ABePEC a un rôle à jouer dans la production et la diffusion d'une telle information concernant le marché (recommandations D7-D8).

Matrice d'action révisée

Commerce

Code action	Contrainte identifiée	Dans la MA 2005?	Approche actuelle sur la contrainte	Limitations de l'approche actuelle	Amélioration/nouvelle action proposée	Organisme responsable	Indicateurs de suivi	Priorité /Horizon	Diffi. b/	Impact b/	Ref. section
A1	Faibles utilisation/exploitation des préférences de l'UEMOA/CEDEAO	non	Négociations régionales sur un nombre limité de questions (Carte verte...)	Retards des barrières non tarifaires, y compris les interdictions et la non reconnaissance des certificats d'origine (CO)	<p>Mettre en place le comité de suivi prévu par l'Arrêté d'application du Décret de limitation des postes de contrôles sur les corridors</p> <p>Améliorer l'information des utilisateurs</p> <p>Mettre en place un système d'enregistrement des plaintes/réclamations sur les BNT (Ex BORDELESS à Accra)</p> <p>Proposer un seul dépôt électronique des CO, accessible par tous les postes frontières</p>	MICPME, Douanes, CNP, CCIB	<p>Plus de BNT rapportées par le secteur privé</p> <p>Proposition formelle de dépôt électronique</p>	Moyen	Moyen	Élevé	2.3
A2	Faible mise en œuvre engagement pour l'intégration régionale	non	Programme régional de suivi soutenu par les donateurs au niveau de l'UEMOA	Lenteur de mise en œuvre des engagements régionaux	<p>Mettre en œuvre les engagements régionaux clés (registre des semences, santé animale)</p> <p>Régionaliser l'accord de Bali : Créer un dépôt des réglementations commerciales au secrétariat UEMOA/CEDEAO</p> <p>Mettre en place un comité FC/MNT au niveau national et régional</p> <p>Transformer le groupe de travail sur la facilitation des échanges en comité et élargir son mandat au BNT</p> <p>Capitaliser les outils de suivi comme la plate-forme de l'UEMOA sur les règlements lors de la migration UEMOA/CEDEAO</p>	MICPME, MAEP, DOUANES, CNP, CCIB	<p>Engagements régionaux et accord de Bali tous mis en œuvre;</p> <p>Mise en œuvre du registre réglementaire</p>	Moyen	Moyen	Élevé	2.3

Code action	Contrainte identifiée	Dans la MA 2005?	Approche actuelle sur la contrainte	Limitations de l'approche actuelle	Amélioration/nouvelle action proposée	Organisme responsable	Indicateurs de suivi	Priorité /Horizon	Diffi. b/	Impact b/	Ref. section
A3	Manque de connaissances des producteurs des : - Opportunités d'affaires (en particulier au Nigeria) - Exigences de normes de qualité/SPS - Gestion de la qualité	Oui	Consolidation des organismes de promotion des exportations au sein de l'ABePEC	ABePEC reconnu par le secteur privé comme faisant du bon travail, mais en sous financement et manquant encore de compétences Aide pour la participation à des salons étrangers insuffisante ; Besoin d'aide technique	Améliorer le financement pour approfondir les activités de promotion des exportations Faciliter la certification NAFDAC ; Redynamiser l'accord commercial Benin-Nigeria en élargissant la coopération aux Etats fédérés frontaliers du Bénin Mettre en place un fonds pour appuyer les PME dans la mise en conformité de leurs produits	MICPME, APIEx, CCI, CNAB, PTF, CNPB, CCIB	(i) Nombre de programmes de formations ; (ii) Évaluation d'impact sur la performance des exportations	Élevé	Faible	Élevé	2.3
A4	Manque d'attractivité du climat de l'investissement	Oui	Création d'une ZFE à Sémé-Podji	Faible attractivité de la ZFE ; Faible taux de participation	Fournir de l'énergie, des traitements de l'eau, des services publics à des niveaux suffisants/ des tarifs compétitifs + des procédures simplifiées du Doing Business Créer un statut « infrastructures seules » dans la ZFE, permettant la production pour le marché domestique/ CEDEAO	MICPME, Ministre des Finances	Amélioration de l'infrastructure à SP : énergie, traitement de l'eau, télécoms, services publics pour les travailleurs	Élevé	Faible	Moyen	2.3
A5	Capacités institutionnelles faibles ; contraintes financières du MICPME	Oui	Assistance technique de la part des donateurs	besoins en renforcement des capacités non encore remplis	Identifier des besoins Formuler un plan de formation Rechercher le financement (CIR)	MICPME, CNPB, CCIB	Plan de formation, nb de cadres formés, contribution financière propre (MICPME, Secteur privé)	Élevé	Faible	Moyen	

Facilitation des échanges

Code action	Contrainte identifiée	Dans la MA 2005?	Approche actuelle sur la contrainte	Limitations de l'approche actuelle	Amélioration/nouvelle action proposée	Organisme responsable	Indicateurs de suivi	Priorité/ Horizon	Diffi. b/	Impact b/	Ref. section
B1	Insuffisance du dialogue régional sur les questions de transit	Oui	Accord Bilatéral avec le Nigeria	Problèmes sont de nature pratique, pas juridique	Établir des groupes de travail à plusieurs niveaux (opérateurs économiques, douanes, autorités locales, gouvernement) pour améliorer la circulation Sémé-Kraké Renforcer Commission bilatérale Bénin-Niger pour améliorer la circulation à Malanville	MICPME, Douanes, Transport	Réduction de l'incidence de la fermeture des frontières à Sémé-Kraké, réduire les délais à Malanville	Élevé	Faible	Moyen	2.1
B2	Industrie du camionnage inefficace	Oui	Aucune	Secteur inefficace à petite échelle, informel	Enquêtes globales des camionnages, discuter des résultats avec les parties prenantes, préparer la stratégie de la réforme du secteur camionnage	MICPME, Transport	Document de stratégie préparée et examinée	Élevé	Faible	Moyen	3.2
B3	Faible utilisation du transport ferroviaire	Oui	Privatisation	Surveillance et financement déficient	Trouver du financement pour l'extension, l'amélioration des capacités de dialogue public / privé	MICPME, Transport	Programme de renforcement des capacités mis en place pour la DTT	Élevé	Moyen	Élevé	3.2

Code action	Contrainte identifiée	Dans la MA 2005?	Approche actuelle sur la contrainte	Limitations de l'approche actuelle	Amélioration/nouvelle action proposée	Organisme responsable	Indicateurs de suivi	Priorité/ Horizon	Diff. b/	Impact b/	Ref. section
B4	Contraintes de l'aptitude à mettre en œuvre la stratégie de réforme des douanes	Non	Mise en place d'Équipes de projet pour mettre en œuvre le programme de réforme ; Assistance technique en cours / planifiée pour certains composants	Capacité de gestion de projet limitée et assistance technique insuffisante	Formation des personnels douaniers en projet & conduite du changement, besoins d'évaluation	Ministère des Finances / DGDDI	Session de formation organisée; Aide demandée pour besoins non satisfaits	Élevé	Faible	Élevé	3.1
B5	Faible contrôle des flux commerciaux vers le Nigeria	Oui	Tolérance implicite pour les réexportations non officielles vers le Nigeria et perception des redevances sur ce commerce	Mauvais contrôle de la contrebande et dépendance non acceptable sur la politique commerciale du Nigeria	Inclure un contrôle des réexportations et la lutte contre la contrebande dans un programme de modernisation des douanes	Ministère des Finances / DGDDI	Augmentation du volume du commerce de transit officiellement enregistré vers le Nigeria	Moyen	Élevé	Élevé	3.1
B6	Régime de transit coûteux	Non	Escorte du commerce de transit après tentative d'introduire du suivi GPS ; Frais de transit élevés du fret traversant le Bénin par les corridors Abidjan-Lagos et Cotonou-Niamey	Coût élevé pour l'expédition des marchandises des commerçants par le Bénin ; Surveillance douanière faible pour le commerce de transit	Retirer les frais de transit incompatibles avec les accords régionaux/multilatéraux ; Mise en place totale de TRIE ; remplacer l'escorte douanière par un système de géolocalisation	Ministère des Finances / DGDDI / MCIPME	Réduction des coûts de transit par le Bénin ; Amélioration du suivi des flux de transit	Élevé	Moyen	Moyen	3.1

Code action	Contrainte identifiée	Dans la MA 2005?	Approche actuelle sur la contrainte	Limitations de l'approche actuelle	Amélioration/nouvelle action proposée	Organisme responsable	Indicateurs de suivi	Priorité/ Horizon	Diffi. b/	Impact b/	Ref. section
B7	Retards persistants dans le processus des formalités douanières, en particulier pour les denrées périssables	Non	Rendre obligatoire pour les produits périssables la déclaration préalable de douane permettant la libération immédiate si aucune inspection n'est nécessaire	Déclarations en douane encore soumises après l'arrivée d'une grande part des importations	Généraliser les déclarations préalables en douane	Ministère des Finances / DGDDI	Réduire les délais des douanes	Moyen	Moyen	Élevé	3.1
B8	Autonomie excessive des bureaux régionaux des douanes et coordination limitée avec l'Administration Centrale	Non	Connexion de la plupart des bureaux douaniers à SYDONIA++ et centralisation en un serveur unique	Contrôle douaniers limités au niveau des frontières terrestres et faible flux d'informations entre niveau central et régional en pratique, entravant l'utilisation centrale du renseignement	Assurer une application cohérente de la réglementation douanière et un enregistrement des opérations douanières à tous les postes frontières ; Améliorer le partage des informations avec l'Administration Centrale.	Ministère des Finances / DGDDI	Informations sur les opérations douanières aux frontières terrestres sont rapidement disponibles au niveau central	Moyen	Moyen	Élevé	3.1
B9	Professionnalisme limité et non conforme de certains courtiers et d'agents des douanes	Non	Agréments des agents douaniers	Persistance d'un taux élevé de non-conformité avec les règles et les pratiques de professionnels non qualifiés avec un risque limité de sanctions	Renforcer la réglementation sur le contrôle des agents des douanes ; Publier - mettre à jour la liste des agents agréés ; fournir une formation sur les procédures douanières.	Ministère des Finances / DGDDI	Formations organisées ; Disponibilité de listes à jour ; Augmentation du taux précis de déclarations	Moyen	Faible	Élevé	3.1

Services

Code action	Contrainte identifiée	Dans la MA 2005?	Approche actuelle sur la contrainte	Limitations de l'approche actuelle	Amélioration/nouvelle action proposée	Organisme responsable	Indicateurs de suivi	Priorité/ Horizon	Diffi. b/	Impact b/	Ref. section
C1	Absence de stratégie pour le commerce des services	Non	Création d'un groupe de travail Services ; s'est réuni une fois depuis 2013	Manque de ressources dédiées, prérogatives et mandat ambigus, composition non représentative	Formaliser le groupe de travail Services (par ex. avec une circulaire); inclure le secteur privé et la société civile; élaborer un diagnostic règlementaire et une stratégie de négociation	MICPME / DGCE	Création du groupe, minutes des réunions, décisions	Élevé, ST	Faible	Élevé	
		Non	Études sur le potentiel béninois d'exportations de services et sur la participation aux accords GATS et aux négociations APE	Faible prise de conscience des problèmes	Renforcer la capacité technique des membres du groupe de travail; Préparer des diagnostics règlementaires et de concurrence	MICPME, groupe de travail Services, ministères concernés	Diagnostics publiés, offres/requêtes présentées à l'OMC ; réformes mises en œuvre	Moyen MT	Moyen n	Moyen	
C2	Gouvernance et sécurité juridique déficientes dans le secteur des services	Non	Création d'un Ministère de l'évaluation des politiques publiques, du statut d'entrepreneur, et réforme judiciaire	Mise en œuvre et application déficientes	Énergiser le programme d'évaluation	Ministère de l'Évaluation des Politiques Publiques	Publication des rapports d'évaluation	Élevé MT	Élevé	Élevé	4.3
					Accélérer la création du tribunal de commerce et le rendre fonctionnel ; renforcer les mécanismes d'arbitrage et de médiation	MICPME ; Ministère de la Justice	Création du tribunal et mécanismes d'arbitrage	Élevé MT	Élevé	Élevé	4.3

Code action	Contrainte identifiée	Dans la MA 2005?	Approche actuelle sur la contrainte	Limitations de l'approche actuelle	Amélioration/nouvelle action proposée	Organisme responsable	Indicateurs de suivi	Priorité/ Horizon	Diffi. b/	Impact b/	Ref. section
					Mettre en œuvre les stratégies sectorielles						
C3	Absence de stratégies de promotion et maintien des obstacles au commerce de services dans les secteurs à fort potentiel	Non	Stratégies sectorielles pour les télécoms, les services informatiques, et le tourisme	Mise en œuvre et application des réformes déficientes, maintien de positions monopolistiques	Éliminer les droits monopolistiques dans les secteurs-clef télécoms Améliorer les conditions d'opération des sociétés de services d'offshoring	MICPME Ministères concernés	Mise en application des stratégies & du cadre de concurrence dans les télécoms	Élevé	Élevé	Élevé	4.3
					Améliorer la gouvernance et le respect des considérations sociales et environnementales dans le secteur du tourisme ; Actualiser les politiques et réglementations qui régissent le secteur ; Promouvoir l'investissement ; Renforcer la capacité de gestion des acteurs publics dans le secteur		Mise en application des politiques; Evaluation du secteur tourisme				
C4	Faible protection des investisseurs	Non	Dialogue dans le cadre du Doing business	Progrès limités	Soutenir l'Acte Uniforme de l'OHADA sur le droit des sociétés Réviser le Code des Procédures Civiles	Ministère de la Justice	Mise en application des réformes ;	Élevé Élevé	Faible Faible	Élevé Élevé	4.3

Agriculture

Code action	Contrainte identifiée	Dans la MA 2005?	Approche actuelle sur la contrainte	Limitations de l'approche actuelle	Amélioration/nouvelle action proposée	Organisme responsable	Indicateurs de suivi	Priorité/ Diffi. Horizon b/	Impact b/	Réf. section	
D1	Crise institutionnelle dans le secteur cotonnier	Oui	Nationalisation du traitement et de la filière des intrants	Inefficacité du monopole public ; éviction du secteur privé	Préserver l'intégration verticale dans un système de zonage ; - Elaborer un plan de zonage assorti de chronogramme de mis en œuvre (à court terme)	MICPME avec MEF & MAEP	Compensation des arriérés croisés dans le traitement ; plan d'action	Élevé	Élevé	Élevé	5.2
D2	Cadre SPS insuffisant , gestion de la qualité insuffisante	Oui	SPS: beaucoup d'organismes responsables : ABENOR, DANA, DNPV, DPQC; Gestion de la qualité : ABSSA et LACSSA	Impasse institutionnelle autour ABSSA ; Déficit de ressources et de compétences	Élaborer une stratégie nationale de qualité (à court terme) ; consolider les organismes SPS ; dissocier les fonctions de réglementation de celles de l'application / tests	MICPME avec MAEP et Ministère de l'Industrie	ABSSA opérationnel ; document de politique nationale de qualité ; cadre SPS simplifié	Élevé	Élevé	Élevé	5.4.2
D3	Système de métrologie inadéquate	Non	Aucun	ABMCQ : manque de ressources adéquates	Investir dans des équipements de pesage, de ponts bascules au port et l'aéroport ; faire un plan d'équipement (à court terme)	MICPME, MAEP, ABMCQ, PTF, ONG	Utilisation effective de la métrologie	Élevé	Faible	Élevé	5.4.3
D4	Contraintes logistiques et de transport pour les produits agricoles non-traditionnels	Non	Pas de stratégie		Éliminer les barrages routiers ; mettre en place/dynamiser le cadre de suivi de réduction des tracasseries sur les corridors (à court terme) et mettre en place un mécanisme de plainte	MICPME avec MEF & MAEP	# de plaintes du secteur privé au sujet des barrages	Élevé	Faible	Élevé	5.3; 5.5

Code action	Contrainte identifiée	Dans la MA 2005?	Approche actuelle sur la contrainte	Limitations de l'approche actuelle	Amélioration/nouvelle action proposée	Organisme responsable	Indicateurs de suivi	Priorité/ Diff. Horizon b/	Impact b/	Réf. section	
D5	Faibles capacités de gestion des producteurs	Non	Programmes de renforcement des capacités centrés sur le producteur	Accent insuffisant sur la transformation et la commercialisation	Elaborer et mettre en œuvre des programmes de formation en gestion / marketing ; élaborer un plan à partir du diagnostic des besoins en formation (à court terme)	MICPME avec MAEP, ABEPEC, ABEX, CCI, CNAB, PTF	Des sessions de formation de courte durée en gestion et marketing, et en anglais, dirigées par ABEPEC	Élevé	Faible	Élevé	5.5.1
D6	Faiblesse des organisations professionnelles	Oui	Programme de soutien continu ; plusieurs initiatives (céréales) au niveau de la CEDEAO	Programmes ayant de faibles efficacités Sensibilisation	Appuyer la création et le renforcement des capacités des organisations professionnelles et interprofessionnelles et former le personnel d'encadrement ; faire une étude diagnostique sur les organisations professionnelles et interprofessionnelles et des personnels d'encadrement ; élaborer et exécuter un plan de renforcement des capacités	MICPME avec MAEP, Chambres d'Agriculture et ONG	Statut juridique pour les OP et OIO ; Dialogue permanent avec chaque secteur Contribution des OP et OIO à l'élaboration des stratégies sectorielles	Élevé	Élevé	Élevé	5.5.2
D7	Détérioration des stocks naturels (par exemple, le karité)	Non	Aucun	Pas de gestion des ressources exposées	Aménager les parcs à bois (karité,...) ; Faire un inventaire des parcs à bois par essence (à court terme) ; Faire un plan d'aménagement (faire un enrichissement dans les champs des producteurs ; Créer des plantations ; Mise en défend au niveau villageois) ; Désigner et faire respecter les zones protégées	MICPME avec MAEP et Ministère de l'environnement	Exportation durable de beurre de karité et de ses dérivés	Faible	Faible	Faible	5.3.3

Chapitre 1 : Huit ans plus tard : Des progrès sélectifs

1.1 Introduction

L'économie du Bénin est très dépendante de son voisin le Nigeria. Le PIB du Nigeria est d'environ 33 fois supérieur à celui du Bénin, et au moins 20 % du PIB du Bénin sont générés par le commerce de transit avec son grand voisin. Les impôts sur le commerce de transit et les réexportations sont modérés (entre 6 et 7 % tout compris).

Cette dépendance offre des opportunités. Le commerce a, toujours et partout, été créateur de richesse particulièrement dans les pays qui, pour une raison quelconque, n'offrent pas de conditions favorables pour le secteur manufacturier. Bien que dominé par de grands réseaux de gros négociants bien organisés, le commerce (légal ou parallèle) offre également une place pour de petits exploitants, dont beaucoup sont des femmes, et génère une foule d'activités secondaires.

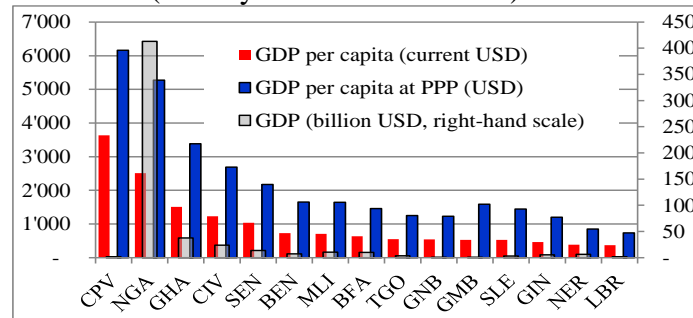
Il est également porteur de vulnérabilité. La rentabilité du commerce de transit repose sur un arbitrage de prix qui pourrait disparaître si le Nigeria abandonnait ses politiques commerciales à fort effet de distorsion. Même sans des changements politiques majeurs, le fonctionnement au jour le jour des interdictions d'importation est lourd d'arbitraire et d'incertitude, avec des interdictions imposées et arrêtées, sans raison apparente.

Le Bénin a besoin de mettre les relations avec le Nigeria sur une base saine de compétitivité. Transformer une économie de rente en une économie de transit concurrentielle est une priorité de premier ordre pour le Bénin pour s'assurer qu'il reste la porte d'entrée de la région pour l'importation, quelque soit l'environnement politique du Nigeria. Ceci implique un plan d'actions concertées mettant la compétitivité des services au cœur de la stratégie de développement du Gouvernement et l'abandon des tactiques de recherches de rentes qui ont caractérisé l'économie du pays pendant des années.

1.2 Contexte : Une économie lente à faible revenu

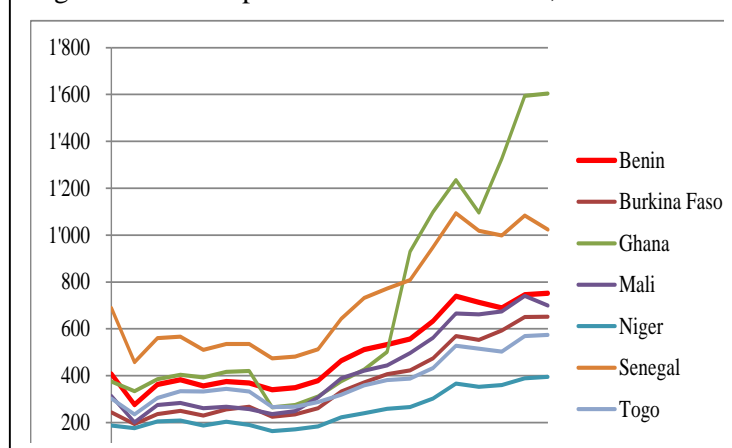
Le Bénin est une petite économie à faible revenu en l’Afrique de l’Ouest. Comparée à ses partenaires de la CEDEAO, l’économie du Bénin, avec un PIB de sept milliards de dollars et un PIB par habitant de 729 \$, est de taille limitée et relativement faible en termes de revenus. En taille, il se situe en septième position sur 15 (entre le Burkina Faso et le Niger) et en termes de niveau de vie, il se classe sixième entre le Sénégal et le Mali (Figure 3).

Figure 3 : Le PIB et le PIB par habitant dans la CEDEAO (en moyenne sur 2010-2012)



Remarque : NGA : Nigeria ; GHA: Ghana ; CIV: Cote d'Ivoire ; SEN: Sénégal ; MLI: Mali ; BFA: Burkina Faso ; BEN: Bénin ; NER: Niger ; GIN : Guinée ; TGO : Togo ; SLE : Sierra Leone ; CPV : Cap Vert ; LBR: Liberia ; GMB: Gambie ; GNB: Guinée-Bissau.
Source : Banque mondiale, Indicateurs de développement dans le monde

Figure 4 : Le PIB par habitant en dollars US, 1993-2012



La Figure 4 montre que, sur une longue période, le Bénin a été, et reste, en croissance lente. La décennie ayant précédé à l’an 2000 a été en grande partie perdue, avec une croissance nulle. Entre 2001 et le début de la crise financière mondiale en 2008, le PIB par habitant du Bénin, exprimé en dollars, a progressé rapidement, mais cette croissance s’est expliquée en partie par la hausse du franc CFA (liée à l’euro) vis-à-vis du dollar. En termes réels, la

croissance moyenne du PIB a été de 4 à 5 %, soit seulement 1 % au-dessus du rythme très rapide de la croissance de la population (plus de 3,5 % par an). Comparativement à beaucoup de ses partenaires ouest-africains, le Bénin est également pauvre en ressources naturelles.

1.2.1 La gestion macroéconomique est restée prudente dans une période de turbulences

Le Bénin a réussi à maintenir des politiques macroéconomiques prudentes. Les réductions de la dette au titre de l’initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et de l’initiative d’allègement de la dette multilatérale (IADM) ont permis au pays de réduire sa dette extérieure à 18,4 % du PIB en 2013 (FMI, 2014) et de contenir la dette publique aux environs de 30 % du PIB. Un

effort de stabilisation budgétaire depuis 2010 et la vente d'une licence 3G de télécommunications en 2012 (1% du PIB), ont aussi permis de maintenir le cap sur les objectifs, avec un déficit budgétaire à 3,5 % du PIB en 2013 (FMI, 2014).

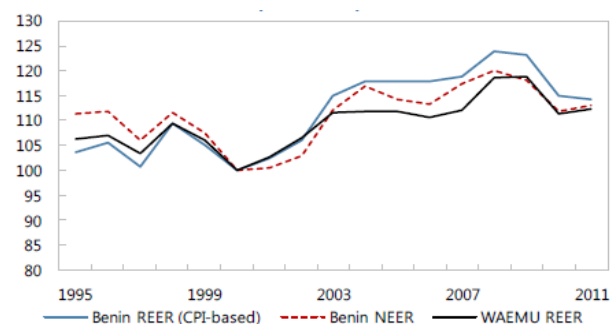
L'inflation a été contenue en dépit d'une succession de chocs externes. La hausse mondiale des prix alimentaires en 2008, a été le premier choc ayant touché durement le Bénin, celui-ci étant importateur de denrées alimentaires. L'inondation de 2010 a porté un second coup, paralysant la production de coton. Enfin et surtout, en janvier 2012, le Nigeria a décidé de réduire de moitié ses subventions aux carburants. Bien que largement inefficaces (les subventions sur les carburants sont largement régressives, la consommation de carburant augmentant avec le revenu), ces subventions étaient un bénéfice pour le Bénin qui importait environ 85 % de sa consommation de carburant grâce à des circuits parallèles du Nigeria (FMI 2013). La réduction des subventions a été partiellement annulée quelques semaines après avoir été mise en place — ce qui reflète les aléas de l'économie politique du pays voisin— mais a déclenché au Bénin une hausse des prix du carburant de 120 % à l'impact, augmentant l'inflation d'environ 3 à 7,4 % à la fin mars ; elle a ensuite diminué, le prix du carburant restant cependant 50 % plus élevé qu'auparavant et augmentant le prix des services de transport de façon permanente.

Toutefois, des efforts sont encore nécessaires pour satisfaire les critères de convergence de l'UEMOA. A 16,3 % (FMI, 2014), la pression fiscale est légèrement en deçà du critère de convergence de l'UEMOA de 17 %. À environ 14,8 % dons exclus, le déficit du compte courant est plus sérieux. Des déficits courants peuvent refléter des déséquilibres macroéconomiques plutôt que des déficits commerciaux structurels ; dans le cas du Bénin, les chiffres sont suggestifs d'un certain degré de surévaluation du taux de change réel (Figure 5). Mais le facteur de causalité réel est un manque structurel de compétitivité, discuté ci-dessous en termes généraux et plus en détail dans le chapitre 2. Le ratio des investissements financés en interne sur les recettes fiscales, ainsi que la variation des arriérés (externe et interne) et le ratio dette/PIB sont dans le critère de convergence de l'UEMOA.

1.2.2 Et la compétitivité structurelle demeure faible

L'économie du Bénin manque de compétitivité à la fois au niveau macro et micro. Au niveau macro, l'analyse du FMI suggère que le taux de change effectif réel (TCER) était en 2012 surévalué d'environ 15 % (Figure 5), résultant en un déficit de compte courant estimé dans la dernière analyse du FMI (FMI 2013) à 8.7 % du PIB. Le déficit du compte courant a été financé par le recours à un mélange d'investissement direct étranger (IDE, 2 % du PIB), de flux de capitaux à court terme (1-1,5 % du PIB), et d'autres flux, y compris les prêts-projets (FMI 2013).

Figure 5 : Taux de change effectif réel, 1995-2011

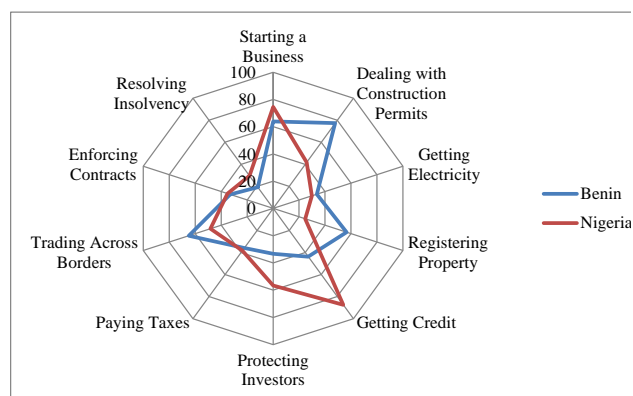


Note : Base 100 (2000 = 100)

Le manque de compétitivité du Bénin n'est pas seulement un phénomène macro-économique : il est également structurel. Le Bénin fait piètre figure dans la plupart des enquêtes auprès des entreprises, y compris dans l'indice de compétitivité mondiale (*Global Competitiveness Index*, GCI), le *Doing Business* (DB), le *Global Enabling Trade index* (ETI), et l'indice de la corruption de perception (IPC) de *Transparency International*. Le GCI, qui a une large base de répondants, classe le Bénin 119^{ème} sur 144 pays, avec un score de 3,6 sur 7, avec une tendance à la

détérioration au cours des dernières années. Dans l'ensemble, l'environnement du *Doing Business* ne parvient pas à le comparer favorablement sur des questions importantes avec son voisin le Nigeria (Figure 6).

Figure 6 : Indicateurs du Doing Business, Bénin vs Nigeria, 2014



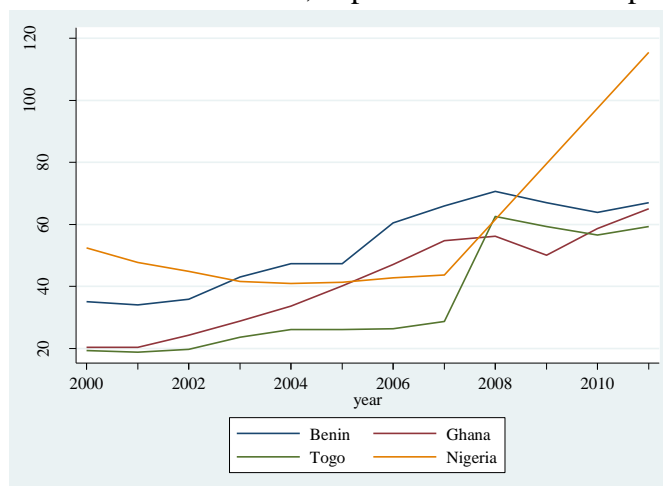
Source: Doing Business

La mauvaise gouvernance est une question majeure. Des contraintes majeures aux entreprises sont rapportées par les répondants du GCI et comprennent la corruption (#1), suivie de l'accès au financement, des taux d'imposition et une offre inadéquate d'infrastructures (Figure 6). L'expérience internationale suggère que la corruption et la collecte agressive ou erratique des impôts sont des facteurs importants de la prévalence de transactions informelles dans l'économie, et aussi longtemps que la gouvernance ne s'améliore pas sensiblement, à la fois dans les faits et les

perceptions, il y a peu d'espoir de rendre les activités formelles plus attractives que les activités informelles.

Compte tenu des qualifications limitées de la main-d'œuvre, les coûts de la main-d'œuvre au Bénin ne sont pas non plus particulièrement compétitifs. Si les coûts salariaux unitaires ne sont pas disponibles pour la majorité des pays ouest-africains sur une base fiable, l'OIT dispose de données sur les salaires minimums, présentées dans la Figure 7. Excepté pour 2011, où le salaire minimum du Nigeria se situait, selon l'OIT, à l'équivalent de 115 dollars US, le Bénin avait le salaire minimum le plus élevé de la région.

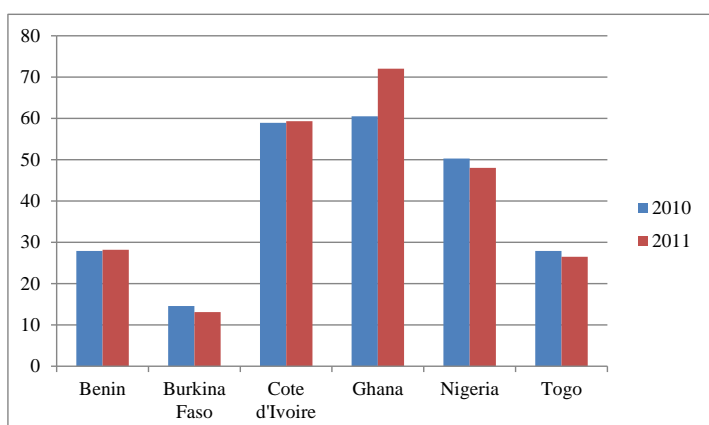
Figure 7 : Salaires minimum, exprimés en dollars US par mois.



Source : Calculs de la mission en utilisant les données de l'OIT pour le salaire minimum et les taux de change officiels de mi-année du FMI.

L'accès aux services publics est également non concurrentiel au Bénin. L'accès à l'électricité, par exemple, est sensiblement plus faible qu'au Nigeria. En outre, la couverture n'a progressé que lentement au Bénin, alors que le Ghana voisin prenait une avance rapide (Figure 8).

Figure 8 : Accès à l'électricité, en pourcentage de la population



Source : Banque mondiale, Indicateurs de développement mondial

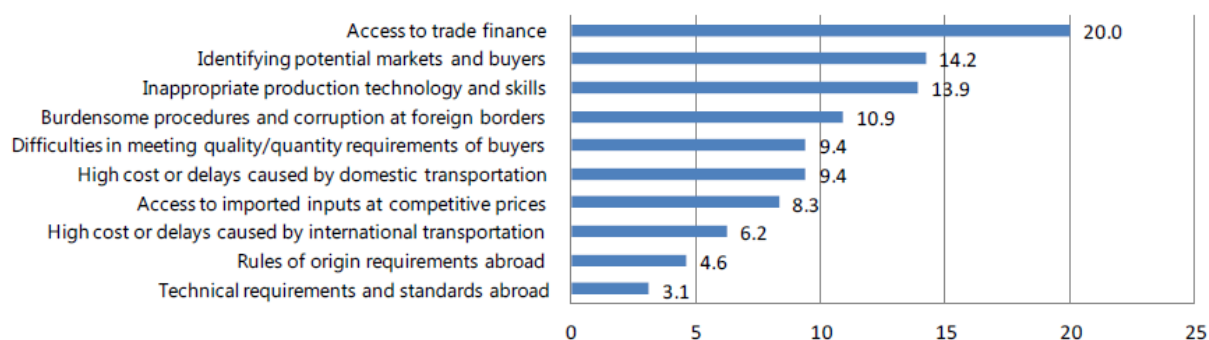
Enfin et surtout, le développement financier limité est une contrainte majeure. Bien que Cotonou soit, dans l'ensemble, sain et attractif pour les banques, les entreprises interrogées par l'ETI du Forum économique mondial ont repéré l'accès au financement du commerce comme le principal obstacle à l'exportation, suivi par le manque d'accès à l'information (Figure 9). Les dossiers bancables sont limités et les

prêts bancaires sont entravés par des facteurs institutionnels. Ceux-ci comprennent la difficulté de refinancement des prêts hypothécaires, l'absence de fortes garanties pour les prêts aux PME (une Banque Régionale de Solidarité a été mise en place dans le cadre d'un programme régional pour encourager les jeunes entrepreneurs et les chômeurs, mais l'une des deux banques du Bénin est en difficulté et sa restructuration et son refinancement sont prévus dans le cadre d'un programme régional), de longues procédures judiciaires, un accès difficile aux devises étrangères⁴, et un manque d'information sur les emprunteurs. Jusqu'à présent, les banques ont dû compter sur sources diverses et incomplètes, notamment la Centrale des Bilans, la Centrale des Risques et la Centrale des Incidents de Paiements prévue, même si cette dernière n'a jamais

⁴ Les opérateurs du secteur privé ne sont pas autorisés à avoir des comptes bancaires à l'étranger, excepté dans des cas particuliers sur autorisation du ministre des Finances, et leurs recettes doivent être converties en devises. En 2010, les banques ont été autorisées à conserver jusqu'à 20 % de leurs revenus de change pour couvrir les besoins de trésorerie à court terme de leurs clients pour soulager les goulets d'étranglement.

été pleinement opérationnelle. Toutefois, une loi vient d'être adoptée au Parlement pour créer un bureau de crédit et sa mise en œuvre est prévue pour 2014.

Figure 9 : Obstacles principaux à l'exportation, *Enabling Trade Index* 2012-2013



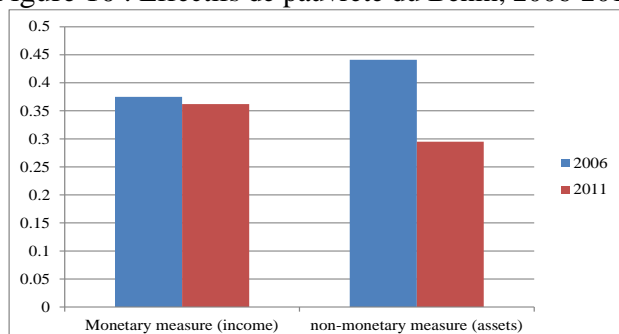
Source : Forum économique mondial (2012), *Global Enabling Trade Index*

Le développement financier limité au Bénin se traduit par un manque relatif d'inclusion financière. Selon la base de données Findex de la Banque mondiale, 90 % de la population adulte du Bénin n'a pas accès à un compte bancaire, bien que ce chiffre soit nettement inférieur si l'on compte les comptes postaux et la micro-finance. Le manque d'accès à des comptes bancaires peut entraver la capacité des petits commerçants, actifs dans le commerce transfrontalier du Bénin avec le Nigeria, à accéder à des instruments d'épargne. Même le microcrédit souffre des problèmes de gouvernance au Bénin, avec seulement un tiers des programmes de microcrédit fonctionnant avec une licence. Le secteur a été touché par une crise en 2010 qui a mis en évidence sa mauvaise gouvernance et son manque de contrôle prudentiel.

La faible inclusivité financière et l'informalité sont des syndromes liés. Le manque d'accès à un compte bancaire entrave la formalisation, mais l'informalité (et le manque de transparence comptable qui va avec) entrave également l'accès au crédit bancaire. Des éléments d'information anecdotiques suggèrent que la prévalence des transactions en espèces est largement perçue par les petits commerçants pas seulement comme un moyen d'échapper au fisc, mais comme une protection contre le manque de prévisibilité de l'administration fiscale.

1.2.3 La pauvreté et la vulnérabilité restent répandues

Figure 10 : Effectifs de pauvreté du Bénin, 2006-2011



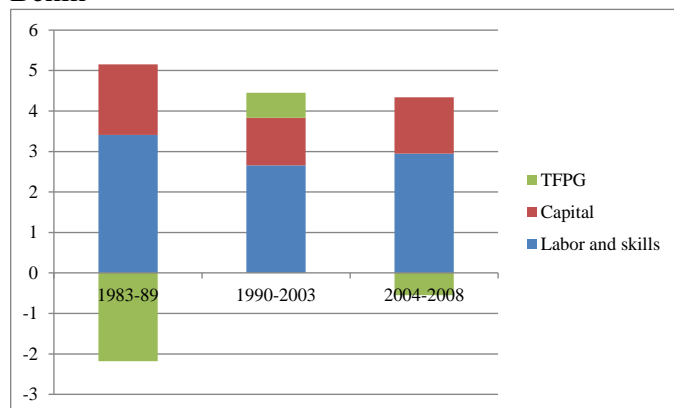
En raison de la faible croissance du PIB par habitant, la pauvreté a reculé lentement, le taux de pauvreté restant à 36 % selon la définition nationale (Figure 10). Défini par rapport au seuil de pauvreté international à 1,25 dollar/jour, le taux de pauvreté était

Remarque : Le taux de pauvreté est défini par rapport au seuil de pauvreté national, qui qualifie de pauvres une plus petite fraction de ménages que celle au seuil international de pauvreté à 1,25 dollar / jour.

Source : Adapté de INSAE (2014), Graphique 1.1

en 2011 à 50,9 % (61,7 % en 2006⁵). Bien que des statistiques récentes suggèrent que, dans l'ensemble, la croissance limitée du Bénin ait été pro-pauvres (Bénin 2014), le taux de convergence des revenus des deux déciles inférieurs de la distribution des revenus semble trop lent pour avoir permis à un nombre important de ménages à franchir le seuil de pauvreté, laissant l'effectif en grande partie inchangée. La pauvreté semble également se rapporter au taux de croissance démographique élevée et rapide (2,8 % par an entre 1979 et 1992, de 3,2 % entre 1992 et 2002 et de 3,5 % depuis 2002), la pauvreté étant en corrélation avec la taille du ménage (PNUD 2011).

Figure 11 : Sources de la croissance à long terme du Bénin



La faible croissance des revenus est également liée à l'incapacité de l'économie à générer des surplus croissants d'activités productives, des ajouts à la population active ayant contribué à 78 % de la croissance du PIB (trois points de pourcentage) au cours de la période 2004-2008, dernière période où les données sont disponibles, tandis que l'accumulation du capital a contribué seulement un point de pourcentage, et la croissance négative de la productivité totale des facteurs (PTF) a réduit la croissance

d'un demi-point de pourcentage (Figure 11). L'accroissement de la force de travail ayant été la principale source de la croissance du PIB, il en restait très peu pour augmenter des rémunérations individuelles sous quelque forme, aboutissant à une stagnation des revenus.

La vulnérabilité demeure importante, avec environ un cinquième des ménages tombant temporairement chaque année en dessous du seuil de pauvreté et près d'un million de béninois (un sur sept) souffrant d'insécurité alimentaire (PNUD 2011), dont les deux tiers vivent en zones rurales. Les chocs météorologiques ont été une source importante de vulnérabilité dans les zones rurales, soulignant la vulnérabilité de l'agriculture au Bénin, où la pauvreté semble, selon les données du Gouvernement, s'être nettement dégradée (Bénin 2014).

Dans ce contexte, les processus de l'ÉDIC (ÉDIC et actualisation de l'ÉDIC) propose une stratégie de croissance axée sur l'exportation et fondée sur le renforcement des secteurs productifs existants et la diversification dans de nouvelles sources de création d'emplois, grâce à une stratégie de réformes visant à tirer parti de l'avantage comparatif du pays. Nous passons maintenant à une évaluation de l'état de mise en œuvre du plan initial, son intégration dans la stratégie de développement du pays, et de nouvelles pistes pour redynamiser le processus et mieux l'harmoniser avec les priorités nationales.

⁵ Bénin 2014, p.52.

1.3 Mise en œuvre de l'ÉDIC : peu de progrès sur un calendrier ambitieux

1.3.1 L'intégration du commerce dans la stratégie de développement du Bénin

L'un des objectifs clés de l'ÉDIC 2005 était d'intégrer le commerce dans la stratégie nationale de développement du Bénin. Compte tenu de la petite taille du marché intérieur et du rôle particulier que le Bénin joue dans la région comme porte d'entrée pour les importations et comme carrefour entre deux corridors régionaux importants (Cotonou-Niamey dans la dimension Nord-Sud et Abidjan-Lagos dans celle Est-Ouest), il était clair pour le Gouvernement du Bénin, comme pour la communauté des bailleurs de fonds, que la stratégie nationale de développement devait intégrer cette dimension. Pourtant, le Bénin manquait d'un outil analytique pour développer cet axe particulier de sa stratégie de développement. L'ÉDIC devait fournir cet outil analytique et avait 2 objectifs dans ce domaine :

- Mettre en évidence les contraintes à la croissance spécifiquement liées au commerce, à la fois transversales et sectorielles ;
- Fournir une analyse centrée sur le commerce dans des domaines plus larges de l'action du Gouvernement et des donateurs tels que l'infrastructure, la gouvernance et les services publics.

En outre, il était prévu que l'ÉDIC fournisse un catalogue de mesures concrètes pour progresser sur l'élimination des contraintes. La section 1.3.2 ci-dessous fournit une évaluation détaillée de l'état de la mise en œuvre de ces mesures.

En ce qui concerne l'objectif général de l'intégration du commerce dans la stratégie nationale de développement, le Ministère de l'Industrie, du Commerce et des PME (MICPME) a initié en 2013 un Plan stratégique du développement du commerce (PSDC). L'objectif du PSDC était d'assurer la cohérence des interventions gouvernementales en matière de commerce et d'harmoniser la politique commerciale avec la stratégie de croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR 2011-2015) adoptée en 2011 et son programme d'actions prioritaires (PAP).

Le PSDC propose une vision globale pour le développement du secteur du commerce du pays, articulée autour de deux « objectifs spécifiques » :

1. Assurer la fourniture de produits de haute qualité pour le marché intérieur ;
2. Tirer parti des opportunités offertes par le commerce régional et multilatéral.

À partir de ces objectifs, le document énumère plusieurs axes stratégiques. Pour l'objectif 1, ce sont (i) formaliser le commerce intérieur ; (ii) promouvoir le commerce électronique ; (iii) protéger les consommateurs ; et (iv) renforcer les capacités des institutions d'appui au commerce. Pour l'objectif 2, les axes stratégiques sont : (i) promouvoir les exportations ; (ii) renforcer la compétitivité ; et (iii) tirer parti des opportunités créées par les accords commerciaux régionaux et multilatéraux.

Sur la base de ses objectifs de diagnostic et d'axes stratégiques, le PSDC propose une matrice d'action composée de 40 recommandations avec des indicateurs de progrès, un calendrier de mise en œuvre et désigne des structures responsables au sein du Gouvernement. Il propose également un chiffrage provisoire pour la période 2014-2020.

Les quatre axes stratégiques relevant de l'objectif 1 totalisent une demande de financement de deux millions de dollars par an, soit un total de 14 millions de dollars pour les sept années de la stratégie. Les trois axes relevant de l'objectif 2 totalisent une demande de financement de 9,2 millions de dollars par année, soit un total de 60 millions de dollars sur sept ans, dont la majeure partie est sur la rubrique « renforcement de la compétitivité » (6,2 millions de dollars par an).

Au-delà du PSDC, l'intégration du commerce et des questions de compétitivité dans la stratégie de développement plus large du Bénin se reflète dans des documents clés tels que la l'actualisation 2012 de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté du pays (SCRIP), dont la Section III (diversification de l'économie) contient une discussion des réformes dans le domaine commerce-logistique. Le document dresse un bilan sur l'amélioration des infrastructures dans le port de Cotonou et des mesures visant à faciliter le commerce, et énumère les principaux défis à relever afin de « dynamiser » les interactions de logistique commerciale. Ceux-ci comprennent :

1. Le renforcement du soutien du CIR pour l'aide pour le commerce
2. Le renforcement du stockage de produits pétroliers et de distribution
3. L'adoption du projet de loi sur la politique de la concurrence
4. Le soutien à l'application des règles de concurrence sur le marché intérieur
5. La mise en place d'une veille stratégique pour la promotion des exportations
6. Le renforcement de l'infrastructure de métrologie
7. Le renforcement de la lutte contre la fraude commerciale
8. La création d'un Tribunal de Commerce
9. Le renforcement des capacités de l'OCBN.

La liste des défis est largement alignée sur les priorités de l'ÉDIC 2005 (voir discussion ci-dessous), mais avec quelques nuances importantes ; par exemple, la liste insiste fortement sur une approche de contrôle (application des règles de concurrence, de contrôle de la fraude commerciale, etc.), alors que l'ÉDIC 2005 avait une approche plus prudente quant à la nécessité de s'appuyer sur des contrôles en présence d'un dispositif d'État faible et d'habitudes discrétionnaires des organismes de contrôle.

1.3.2 Évaluer l'impact : Indicateurs agrégés

Cette section présente une évaluation estimative de l'impact de la matrice d'action de l'ÉDIC 2005 en recherchant des signes d'amélioration dans les mesures générales de performance, tout en gardant à l'esprit que la chaîne de causalité entre des actions sur le terrain et de larges indicateurs agrégés est parfois longue et tenue. La matrice d'action de l'ÉDIC a distingué cinq domaines d'actions prioritaires :

1. L'amélioration de la facilitation des échanges ;
2. La consolidation et le renforcement des institutions de soutien aux exportations et aux investissements
3. L'amélioration du cadre juridique et réglementaire
4. La réforme du secteur cotonnier

5. La dynamique de l'intégration régionale et l'amélioration des relations avec le Nigeria.

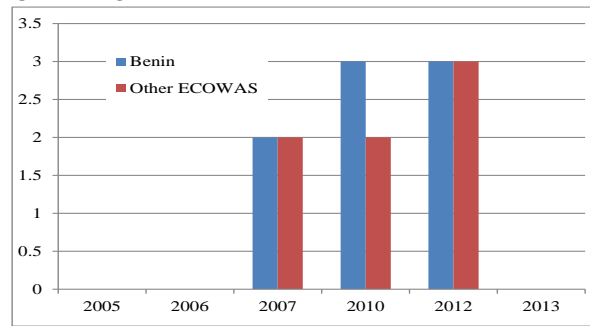
Neuf ans plus tard, les données recueillies au cours de la mission d'actualisation de l'ÉDIC suggèrent que les priorités identifiées en 2005 restent d'actualité, avec des progrès limités dans certains domaines et aucun progrès dans d'autres, en particulier les trois derniers. Examinons tout d'abord les résultats généraux. Si les priorités sont bien choisies et suivies d'actions énergiques, on pourrait s'attendre à voir des progrès dans les indicateurs mesurables liés à ces priorités. Pour chaque domaine prioritaire, on peut s'attendre à ce que la sélection d'un ou plusieurs indicateurs de substitution soit en corrélation avec l'intensité et la réussite de la réforme.

Concernant la facilitation des échanges, ces indicateurs comprennent, entre autres, les scores du « Commerce transfrontalier » du *Doing Business* et les scores de l'Indice de performance logistique (LPI). Pour la promotion des exportations et de l'investissement, l'on peut prendre de très larges variables indirectes, comme le ratio exportation sur PIB, des mesures de diversification des exportations et le ratio des IDE sur PIB. Bien que la chaîne de causalité des interventions à faible spectre à de tels indicateurs macroéconomiques soit longue et tenue, ces indicateurs de résultats sont néanmoins instructifs pour savoir s'il existe des preuves d'un changement radical vers du mieux dans l'environnement politique. Pour le cadre juridique et réglementaire, les indicateurs appropriés incluent des indices habituels de gouvernance et du climat des affaires. Concernant la réforme du secteur cotonnier, l'indicateur de performance le plus évident est l'indice de volume de la production cotonnière, bien que l'on puisse également regarder les indicateurs de qualité tels que la proportion de coton de grade A, et ainsi de suite, qui sont sensibles au calendrier et la gestion de la récolte, de la collecte et du stockage. Enfin, concernant l'intégration régionale et les relations avec le Nigeria, l'on peut comparer la part régionale dans le commerce béninois ainsi que la diminution des échanges parallèles non enregistrés avec le Nigeria. Si l'examen détaillé de l'évolution de ces indicateurs sera l'objet du chapitre 2 du présent rapport, il est déjà possible de faire le point sur les grandes tendances pour évaluer si les conclusions émergentes sont celles d'une application dynamique des réformes.

Facilitation des échanges. En termes de facilitation des échanges (domaine prioritaire 1), la conclusion est celle d'un progrès, bien que sans différence majeure par rapport aux concurrents régionaux. La Figure 12 montre l'évolution des indicateurs standards de la facilitation des échanges pour le Bénin par rapport à la moyenne de ses partenaires/concurrents de la CEDEAO pour les années où des données sont disponibles sur la période de neuf ans depuis l'ÉDIC. La conclusion est nuancée. Le coût à l'exportation tel que mesuré par l'indicateur du *Doing Business* a été stable au Bénin, alors qu'il a augmenté de façon constante, en moyenne, dans l'espace

CEDEAO. Les délais à l'exportation, une mesure de l'efficacité des opérations portuaires, sont en diminution, lente mais régulière, au Bénin, suivant une tendance parallèle à la moyenne de la CEDEAO. Enfin, le score LPI de Bénin, reposant sur un plus grand échantillon de répondants que celui du Doing Business, montre une amélioration rapide entre 2007 et 2010, mais aucune par la suite, alors que l'inverse est vrai pour les concurrents. Comme nous le verrons plus loin dans ce rapport, cela s'explique en partie par une expérimentation malheureuse avec une société d'inspection.

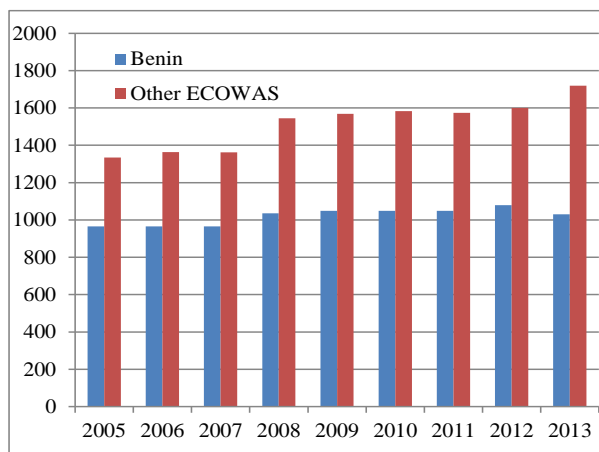
Figure 12 : Scores de l'Indice de performance logistique (LPI), Bénin vs partenaires de la CEDEAO



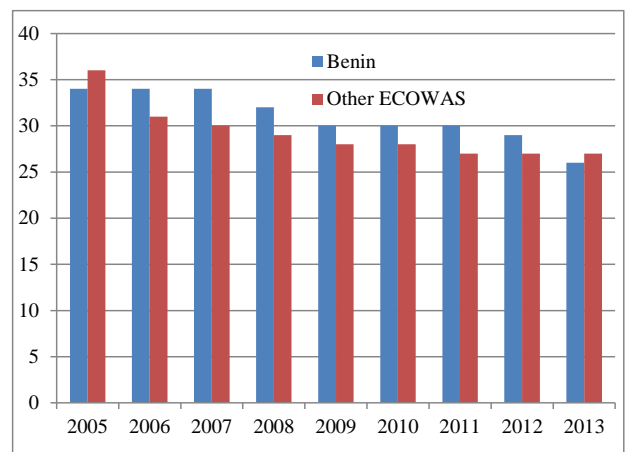
Source : Calculs de la mission en utilisant les WDI

Figure 12 (suite) : Évolution des indicateurs sélectionnés de la facilitation des échanges, Bénin et pays comparateurs, 2005-2013

(a) Coût à l'exportation

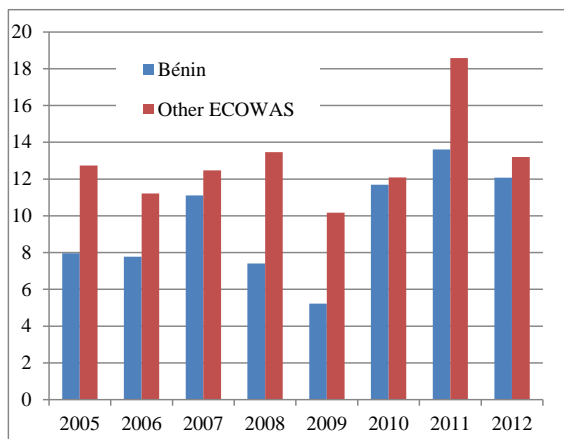


(b) Délais à l'exportation



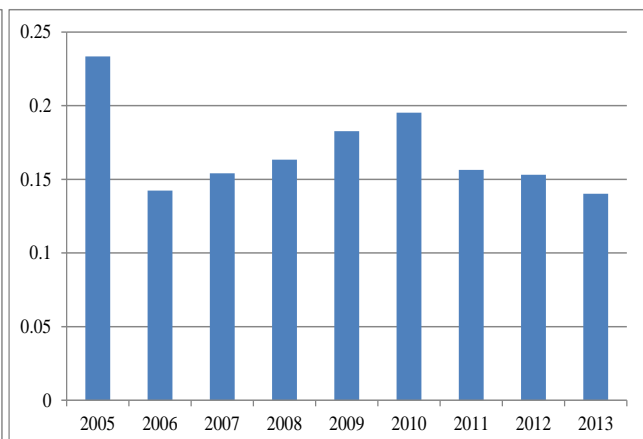
Source : Calculs de la mission en utilisant les indicateurs du développement dans le monde

Figure 13 : Le ratio des exportations sur PIB, hors produits de base



Remarque : Les exportations hors produits de base incluent le coton, mais excluent tous les minéraux et les produits pétroliers (chapitres 25-27 du SH)
Source : Calculs de la mission en utilisant la base Comtrade et WDI

Figure 14 : Herfindahl export concentration index

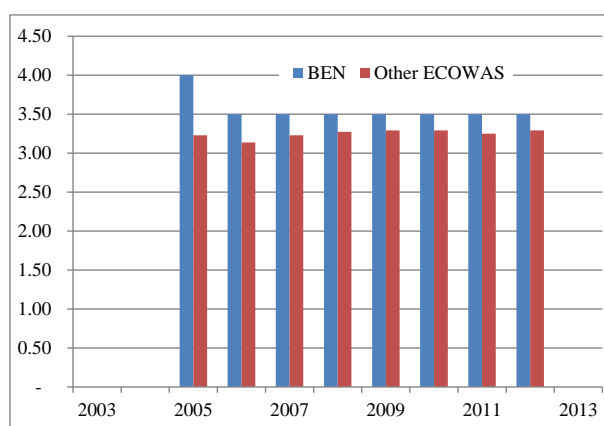


Remarque : L'indice de Herfindahl est calculé sur la CTCI rev4, une classification à 4 chiffres
Source : Calculs de la mission en utilisant la base Comtrade

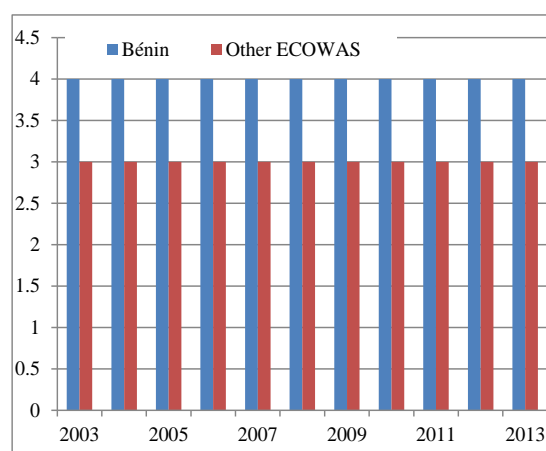
La diversification n'a pas, non plus, beaucoup progressé. Compte tenu du potentiel des exportations agricoles non traditionnelles telles que les noix de cajou, l'ananas ou le beurre de karité, on pourrait s'attendre à une promotion des exportations plus efficace conduisant à la diversification des exportations. La Figure 14 montre l'évolution dans le temps de l'indice de Herfindahl de concentration en termes de produits au Bénin. L'indice de concentration augmente d'abord sur la période 2006-2009 en raison de la hausse des prix du coton ; il diminue entre 2010 et 2013, mais, comme nous le verrons dans les chapitres 2 et 5, ceci reflète en grande partie l'effondrement du secteur du coton plutôt que la croissance des exportations non traditionnelles.

Figure 15 : Indicateurs de qualité juridique et réglementaire

(a) Score pour la qualité de la réglementation du CPIA



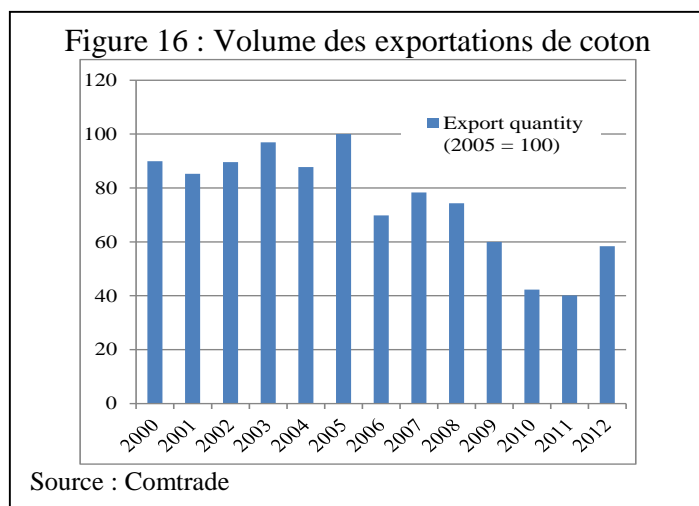
(b) Temps pour résoudre l'insolvabilité selon le DB



Source : Calculs de la mission en utilisant la base Comtrade

Ainsi, à ce stade, les données ne suggèrent pas, à première vue, que de meilleures structures de promotion des investissements et des exportations du Bénin aient conduit à une amélioration visible de larges indicateurs agrégés de diversification et de performance des exportations.

Cadre juridique et réglementaire. Des améliorations du cadre légal et réglementaire, quatrième priorité de la matrice d'action 2005, ne semblent pas avoir eu d'impact majeur sur des indicateurs tels que le score pour la qualité de la réglementation du CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment* dans son acronyme anglais) ou les délais de résolution de l'insolvabilité déclarés dans le *Doing Business* (Figure 15).

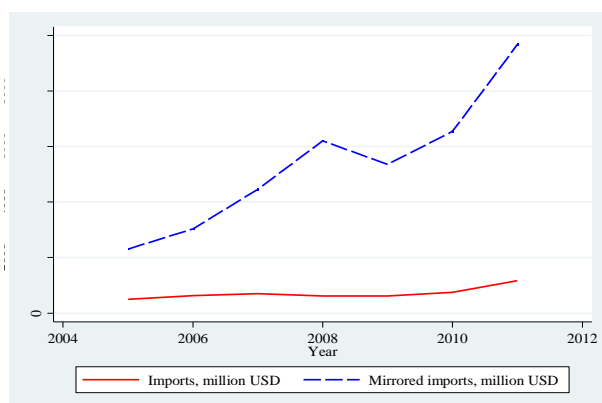


Réforme cotonnière. En ce qui concerne la réforme du secteur cotonnier, documentée plus loin dans ce rapport, le changement a été vers le pire, les arrangements institutionnels étant désordonnés et la production du coton orientée à la baisse depuis 2005 (Figure 16). Une analyse des raisons de l'échec de la réforme dans le secteur cotonnier est fournie dans le chapitre 5.

Relations et commerce parallèle avec le Nigeria. Enfin, la cinquième priorité de la matrice d'action —la

normalisation des relations avec le Nigeria— n'a pas amené de progrès visibles ; en fait, les réexportations parallèles vers le Nigeria, sujet de friction entre les deux pays, semblent avoir connues une croissance exponentielle depuis l'ÉDIC 2005.

Figure 17 : Écart entre les importations officielles et miroir au Bénin, 2005-2011



Source : Calculs de la mission en utilisant la base Comtrade

Pour comprendre les réexportations parallèles vers le Nigeria, la Figure 17 compare les importations officielles au Bénin (toutes les origines et tous les produits) et les importations « en miroir », c'est-à-dire les exportations à destination du Bénin déclarées par les partenaires commerciaux du Bénin. L'écart est très grand (5,8 milliards de dollars en 2010 et près de 8,5 milliards en 2011, dernière année disponible) et a connu une croissance rapide. Où vont ces importations ? Il est peu probable qu'elles soient absorbées par le marché intérieur du Bénin, car elles représentent, en 2011, 116 % du PIB du pays. Il est plus probable

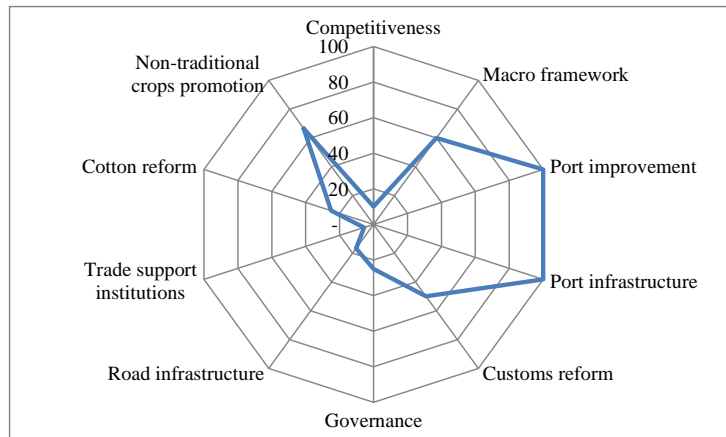
qu'une grande partie, sinon la totalité, de ces importations « non comptabilisées » représentent en fait des importations sous-évaluées importées sous le régime normal pour la consommation au Bénin, puis réexportées vers le Nigeria. En effet, la valeur brute du commerce de transit avec le Nigeria est estimée à plus de deux tiers du PIB du Bénin, et sa contribution en termes de valeur ajoutée est estimée à environ 20 % du PIB (Golub 2012).

Dans l'ensemble, il est juste de dire que la cartographie des grands indicateurs de résultats dans les zones prioritaires de la matrice d'action 2005 n'est pas évocatrice d'une forte impulsion réussie pour la mise en œuvre et la réforme. Toutefois, la chaîne de causalité entre les actions sur le terrain et les larges indicateurs de résultats est longue et ténue. De nombreux facteurs de confusion peuvent brouiller le lien de causalité de la réforme aux résultats de performance. Ainsi, une évaluation des progrès de la matrice d'action plus directe, fondée sur des résultats est nécessaire.

1.3.3 Mise en œuvre de la matrice d'action

La matrice d'action de l'ÉDIC 2005 était un document très complet et ambitieux, comprenant 17 pages, neuf domaines thématiques, et 70 mesures modérées. Sa mise en œuvre sur le terrain s'est avérée difficile et a été très inégale, avec un taux global de complétion de 39 %⁶.

Figure 18 : Tableau de bord de la mise en œuvre de la matrice d'action 2005



Source : Calculs de la mission en se fondant sur les commentaires des consultants locaux et des autorités béninoises

Des taux élevés de mise en œuvre ont été observés dans la zone hautement importante de la facilitation des échanges. En particulier, dans le domaine de l'amélioration du port, pratiquement toutes les recommandations ont été prises en compte (Figure 18). Des recommandations pour le port incluaient d'accélérer le plan de zonage portuaire ; d'améliorer la sécurité du port et l'utilisation des technologies de

l'information ; et d'améliorer la gouvernance globale du port. Des progrès sont visibles sur tous les fronts, et d'autres sont attendus dans les prochaines années. L'infrastructure portuaire a également été améliorée. La matrice d'action a recommandé de déplacer les réservoirs d'huile à l'extérieur du port, d'élargir les capacités d'entreposage, de déréglementer la profession des dockers, privatiser le CNCB, et élargir l'aire de trafic pour les camions. Toutes ces recommandations ont été partiellement ou totalement prises en compte, bien que certains réservoirs demeurent toujours à proximité du terminal de conteneurs. En particulier, le Gouvernement a octroyé une concession au CNCB. Le port est le poumon du pays, et l'amélioration de sa gouvernance et de l'infrastructure est essentielle à sa compétitivité globale. Dans le domaine connexe de la réforme des douanes, les progrès ont été plus inégaux, en partie en raison de l'expérience malheureuse de l'inspection avant embarquement avec *Bénin Control SA*. La matrice d'action a recommandé un audit douanier, qui a été entrepris dans le cadre de la présente ÉDIC ; une meilleure utilisation des TIC dans les douanes et surtout, dans les paiements relatifs aux douanes ; un meilleur ciblage des contrôles physiques ; et l'opérationnalisation du guichet unique. Des progrès partiels ont été assujettis dans des domaines tels que l'utilisation des TIC (et, dans le même ordre d'idée, un meilleur ciblage des contrôles physiques). Par exemple, le module de gestion du risque de SYDONIA n'est pratiquement pas utilisé, mais il agit comme une simple fonction d'« entrée de gamme » dans la gestion du risque.

Dans d'autres domaines, soit les mises en œuvre n'ont pratiquement pas été entreprises, soit les choses se sont détériorées. La filière coton, par exemple, est sérieusement désorganisée, et dans d'autres secteurs clés comme l'infrastructure routière ou les organismes d'appui au commerce, les progrès ont été lents. Ainsi, les taux d'exécution les plus élevés ont été réalisés dans des

⁶ À titre de comparaison, en Ouganda et à Sao Tomé-et-Principe, deux pays où des exercices d'évaluation similaires ont été menés dans le cadre de l'actualisation de l'ÉDIC, des taux de participation calculés de manière identique, ont été supérieurs à 50 %.

domaines où les bailleurs de fonds ont fourni une assistance technique et financière étroite utilisant des solutions techniques pour résoudre des problèmes techniques. Des progrès ont été lents dans des domaines où des contraintes étaient surmontables et à la portée du Gouvernement, comme la gouvernance, le cadre juridique, la structure institutionnelle du secteur cotonnier, ou la mise en place des institutions d'appui au commerce, suggérant un manque d'appropriation des recommandations de la matrice d'action au sein de l'administration du Bénin et à des niveaux élevés du Gouvernement.

Plusieurs facteurs ont contribué à cette faible appropriation. Le premier est le nombre et la portée des recommandations contenues dans la matrice d'action, et la difficulté de les hiérarchiser en actions à court, moyen, et long terme. La question du calendrier est importante pour les réformes, mais est restée relativement confuse dans certaines parties de la matrice d'action 2005. Un second facteur est la nécessité de renforcer les capacités dans le domaine de la gouvernance : la volonté politique est un facteur important pour une réforme, et en son absence, il est difficile pour des acteurs individuels d'apporter des changements importants. Troisièmement, et lié au facteur précédent, l'omniprésence de la recherche de rente au Bénin rend l'économie politique de la réforme extrêmement difficile. Les acteurs individuels ne voient aucun intérêt à un changement d'équilibre améliorant le bien-être à l'échelle nationale. Une impulsion politique de haut niveau est nécessaire pour surmonter ce problème. Dans le même temps, des actions doivent être conçues en ayant à l'esprit les difficultés de l'économie politique, et se concentrer sur des actions réalisables avec des gains visibles, suggérant une approche progressive des recommandations de l'ÉDIC actualisée, par opposition à la conception d'interventions « idéales » peu susceptibles d'attirer un soutien suffisant pour garantir leur mise en œuvre.

1.3.4 Une nouvelle approche harmonisée avec les priorités gouvernementales

Conformément aux Principes de Paris, l'approche de l'actualisation de l'ÉDIC (DTISU) est fortement alignée sur le programme de soutien au développement du commerce du MICPME (voir le point 1.3.1 ci-dessus) ; elle s'appuie également sur le diagnostic de l'évaluation sur la pauvreté du Gouvernement béninois (INSAE 2014),⁷ et l'actualisation 2011 de la SCRP, stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté du pays. Elle met l'accent sur les liens entre la pauvreté, l'emploi et le commerce, avec deux objectifs principaux : (i) réduire la pauvreté grâce à une croissance tirée par le commerce ; et (ii) réduire la vulnérabilité.

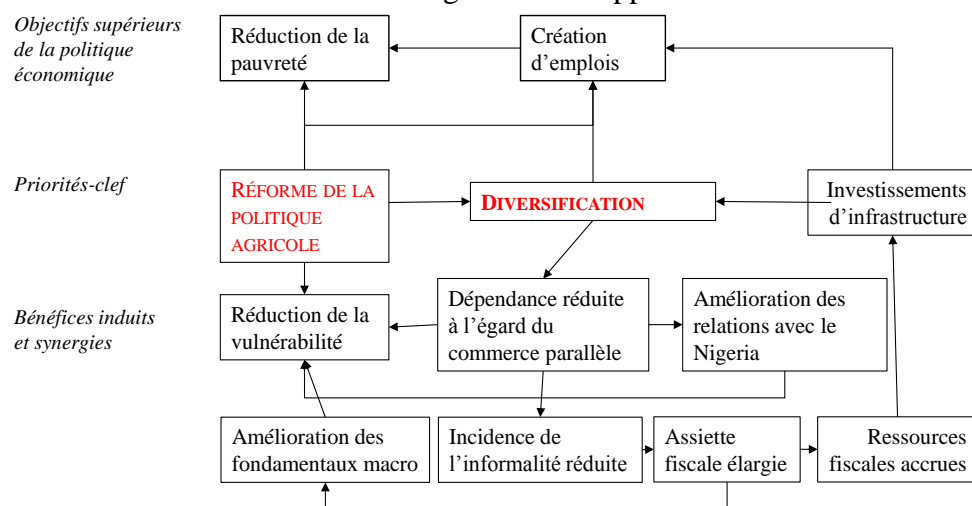
L'approche de l'actualisation de l'ÉDIC est également centrée sur le rôle du MICPME, point focal dans le processus du CIR. Dans la mesure où la matrice d'action de l'actualisation de l'ÉDIC du Bénin couvre des domaines qui vont au delà des strictes compétences du ministère du commerce, celui-ci est perçu comme ayant un double rôle dans le processus : (i) d'action sur un ensemble de mesures relevant directement de ses compétences ; et (ii) d'appui et de proposition pour un plus large éventail de mesures relevant de la compétence d'autres ministères de tutelle ou appartenant à des choix stratégiques de haut niveau. En se fondant sur ces objectifs et cette approche, l'actualisation de l'ÉDIC souligne, à un niveau général, deux grandes priorités politiques :

1. Une diversification utilisant le développement de services logistiques concurrentiels comme point d'entrée ;
2. Une réforme de la politique agricole.

⁷ Cette étude se base sur les informations collectées lors de l'enquête pauvreté de 2011. Une nouvelle enquête devrait être disponible courant 2015.

Ce rapport démontrera que l'économie Béninoise est dangereusement exposée au fait qu'un cinquième de son PIB est lié à l'exploitation des rentes d'arbitrage de prix par le commerce parallèle avec le Nigeria, rentes qui tendent progressivement à s'éroder avec l'intégration régionale. Ainsi, le Bénin doit remplacer cette source fragile de l'enrichissement par un avantage concurrentiel basé sur une compétitivité-coût réelle. Mettre en place des services de logistique modernes (une large gamme d'activités liées au transport et au transit) faciliterait la création d'emplois dans d'autres secteurs et réduirait la vulnérabilité. Le développement d'activités formelles de logistique créerait à la fois les conditions pour la formalisation progressive de l'économie, l'un des principaux axes stratégiques du PSDC, et les conditions d'un élargissement progressif de l'assiette de l'impôt, contribuant lui-même à la réalisation des critères de convergence de l'UEMOA, et faciliterait la diversification ultime de l'économie dans les activités de transformation. L'ÉDIC souligne donc un ensemble limité de priorités, mais à fortes synergies, représentées graphiquement dans la Figure 19.

Figure 19 : Synergies entre les priorités essentielles de l'actualisation de l'ÉDIC et de la stratégie de développement du Bénin



Quant à la réforme agricole, qui va au-delà des compétences traditionnelles d'un ministère du Commerce, elle relève clairement de la catégorie A&P. Cependant, elle est intimement liée à la stratégie commerciale, car la performance du secteur cotonnier conditionne largement la croissance, la pauvreté et la performance commerciale du Bénin. La garder hors de la portée de l'actualisation de l'ÉDIC reviendrait à ignorer le principal déterminant de nombreux indicateurs de performance par rapport auxquels l'impact de l'ÉDIC actualisée sera jugé. En outre, la réforme du secteur cotonnier, telle qu'elle est recommandée dans le chapitre 5, aura, si elle est appliquée avec énergie, le pouvoir de réduire sensiblement la vulnérabilité économique à laquelle les ménages pauvres du Bénin sont exposés. Elle est donc au centre de la relation commerce et pauvreté.

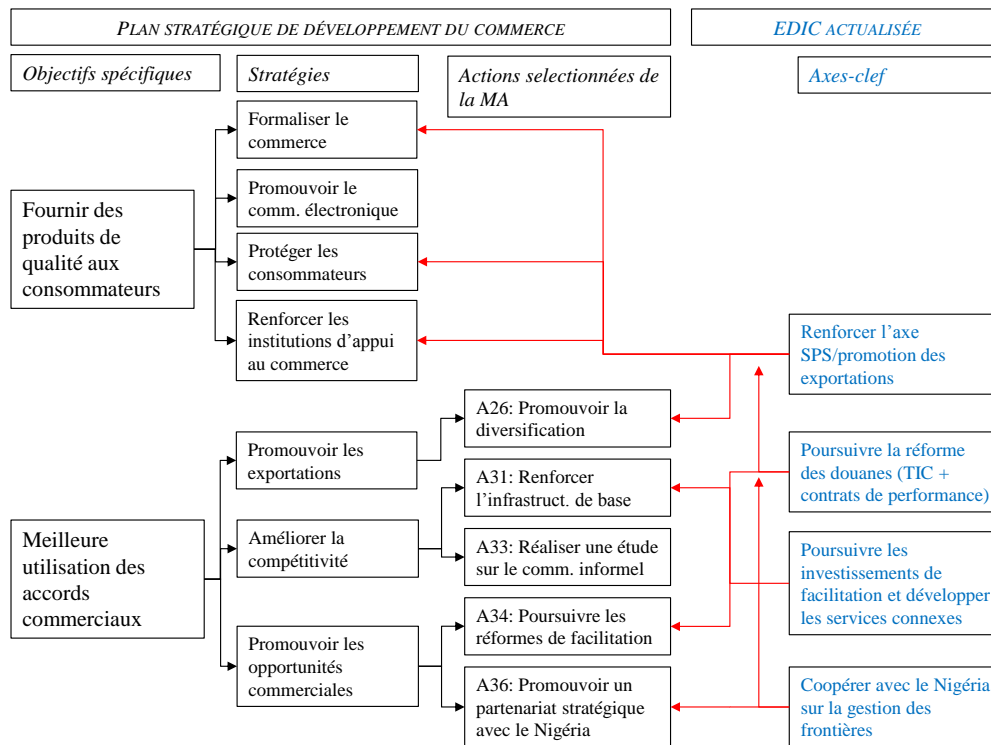
L'encadré « diversification » au centre de la Figure 19 relève du domaine de compétences du MICPME et devrait donc être considéré comme une mesure ; tandis que les encadrés sur le pourtour de la figure comprennent clairement un mélange des domaines de l'action et de l'A&P. Sur la base de ce contexte, la stratégie de diversification de l'actualisation de l'ÉDIC (au cœur de l'action du MICPME) repose sur quatre fondements :

1. **Renforcer la connexion gestion des mesures SPS et de la promotion des exportations** : la diversification des produits non traditionnels et la première transformation demande un effort conjoint de la promotion des exportations et de la gestion de l'amélioration de la qualité, les deux étant étroitement complémentaires ; ceci exigera une coordination entre le MICPME et les organismes de gestion SPS ;
2. Poursuivre **la réforme douanière** : Le rôle des douanes comme « gardien du temple » de la plateforme commerciale du Bénin doit être renforcé grâce à une meilleure utilisation plus intensive des TIC, ainsi que des réformes organisationnelles complémentaires visant à améliorer l'orientation, la transparence et la comptabilité de la clientèle à tous les niveaux ;
3. Développer **des « canaux propres »** : la réussite dans l'économie formelle peut être obtenue d'abord dans une zone de transit fermée et limitée *via* le terminal à conteneurs et utilisant la future infrastructure ferroviaire, en partenariat avec un opérateur international de renom. Un tel « canal propre » pourrait avoir un effet de démonstration et fournir un modèle à étendre, étape par étape, à des zones d'économie nationale plus larges, en y associant progressivement des acteurs traditionnels de petite envergure ;
4. Améliorer **les relations avec le Nigeria** : Une fois que le Bénin a repris le contrôle de ses flux commerciaux par la mise en place de canaux propres et une réforme douanière crédible, il pourrait tenter d'améliorer les relations avec le Nigeria grâce à l'élimination progressive des rentes fondées sur l'évasion fiscale coûteuse pour le Trésor Public nigérian (actuellement estimé à un milliard de dollars par an) en utilisant comme point d'entrée la gestion commune du poste frontière Sémé-Kraké (voir chapitre 3).

L'alignement des éléments constitutifs de l'ÉDIC actualisée avec le PSDC est illustré à la Figure 20. Le côté gauche de la figure fournit une représentation visuelle de la structure du PSDC avec des « objectifs spécifiques » dans la colonne de gauche, des stratégies dans la seconde, et une sélection d'actions-clés parmi les 40 propositions de la matrice d'actions, dans la troisième⁸. Sur la droite de la figure, les encadrés résumant les quatre axes discutés ci-dessus et montrent, par des flèches de couleur rouge, la façon dont ils se connectent à des actions sélectionnées du PSDC.

⁸ Elles sont numérotées pour faciliter la consultation, même si elles ne sont pas numérotées dans la matrice d'action dans le document de PSDC.

Figure 20 : Alignement entre des éléments constitutifs de l'ÉDIC actualisée et le PSDC



En somme, l'ÉDIC actualisée propose un plan d'action pratique organisé autour d'axes clés en étroit alignement avec la matrice d'action du PSDC. Chacun de ces quatre axes est en soi un projet ambitieux et complexe qui ne portera ses fruits qu'à moyen terme. En ce sens, il n'y a pas de « fruits à portée de main » dans la mise en œuvre de la stratégie de l'ÉDIC actualisée /PSDC. Toutefois, la mise en œuvre devrait débuter sur le terrain, étape par étape, suivant la matrice d'action détaillée fournie dans l'ÉDIC actualisée comme un complément à la matrice d'action du PSDC. L'existence d'une matrice d'action chiffrée dans le PSDC doit être comprise pour faciliter la mise en œuvre et devrait se révéler comme point de départ utile dans le dialogue avec les donateurs.

Chapitre 2 : Mettre la politique commerciale au service de la compétitivité

2.1 Introduction

Le Bénin doit créer 100 000 emplois chaque année dans un avenir prévisible. Étant donné le taux de croissance actuel de la population du pays, ne pas le faire impliquerait inévitablement une hausse du chômage. Pour atteindre cet objectif, une hausse soutenue de l'intensité de l'activité économique serait nécessaire dans tous les secteurs, ceux qui fournissent déjà de nombreux emplois —agriculture et services— dans l'immédiat et, à moyen terme, de nouvelles activités de transformation industrielle.

Les marchés d'exportation sont essentiels pour offrir les opportunités économiques nécessaires pour générer une telle croissance. Avec un PIB d'environ huit milliards de dollars, le Bénin dispose d'un marché intérieur limité dont la taille ne fait pas un facteur de croissance suffisamment puissant. Si la reconquête du marché intérieur est un objectif de premier niveau pour les entreprises du Bénin, il n'y a pas à choisir entre substitution aux importations et la croissance par les exportations : les deux vont de pair et passent par l'amélioration de la compétitivité au niveau de l'entreprise.

L'analyse des données commerciales provenant de diverses sources met en évidence l'ampleur des exportations parallèles vers le Nigeria. Une partie de ces flux sont entraînés par l'avantage comparatif et la congestion au port de Lagos, mais une partie est également susceptible de refléter des contrôles laxistes sur les valeurs à l'importation et la collecte d'impositions à la frontière. Tout en contribuant puissamment à la génération de revenus au Bénin, ces flux reposent sur l'arbitrage des écarts de prix qui peuvent progressivement disparaître avec l'intégration régionale. L'objectif fondamental de la stratégie de développement du Bénin devrait être de remplacer les activités conduites en fonction des rentes par des alternatives basées sur un authentique compétitivité-coût. Compte tenu des contraintes sur le développement industriel du Bénin (manque de financement, infrastructures insuffisantes, incertitude réglementaire, et aléa moral dans les transactions commerciales), l'axe prioritaire pour l'action politique devrait être le développement des activités de services liées à l'emplacement du Bénin comme porte d'entrée vers les pays enclavés (Niger et Burkina Faso) et le grand marché Nigérian. L'analyse des données commerciales dans ce chapitre confirme effectivement que le Bénin joue déjà le rôle de porte d'entrée des importations pour la région, suggérant qu'une stratégie de développement prenant ce rôle comme point de départ tirerait parti des avantages compétitifs existants. À son tour, une meilleure logistique permettrait d'améliorer les perspectives de diversification dans l'industrie légère et la première transformation des produits agricoles.

En termes de politique commerciale, l'analyse dans ce chapitre montre que la transition vers le tarif extérieur commun de la CEDEAO impliquerait un choc régressif sur le prix des denrées alimentaires et certains produits essentiels, avec une hausse du coût de la vie de près de 10 % pour les ménages proche du bas de la distribution des revenus. Compte tenu de la création de cette bande à haut tarif et de ses répercussions sur le coût de la vie, le Bénin devrait s'efforcer d'améliorer les conditions du commerce régional pour faciliter la circulation des denrées alimentaires dans la région. L'expérience de la période de la hausse des prix de 2008-2011 suggère qu'il y aurait des gains substantiels à l'amélioration de la circulation des denrées alimentaires entre les régions de production et les régions côtières. Un meilleur fonctionnement

des marchés régionaux pourrait largement compenser le choc de la bande de tarif plus élevé sur le coût de la vie tout en générant des emplois et en créant des revenus dans la région.

Dans le même ordre d'idée, une analyse des données des douanes présentée dans ce chapitre révèle que près de la moitié des importations régionales du Bénin se font sur une base NPF plutôt que préférentielle. L'évidence décrite dans le chapitre suggère que la faible utilisation des préférences régionales reflète probablement des exigences administratives lourdes, opaques et discrétionnaires pour l'éligibilité à des préférences régionales. Dans le contexte de l'augmentation des taux du TEC, il importe particulièrement aux pays de la région de veiller à ce que le commerce régional se fasse effectivement sur une base préférentielle. En effet, l'objectif même d'une union douanière est d'encourager le commerce régional, et le Bénin a tout intérêt à le faire.

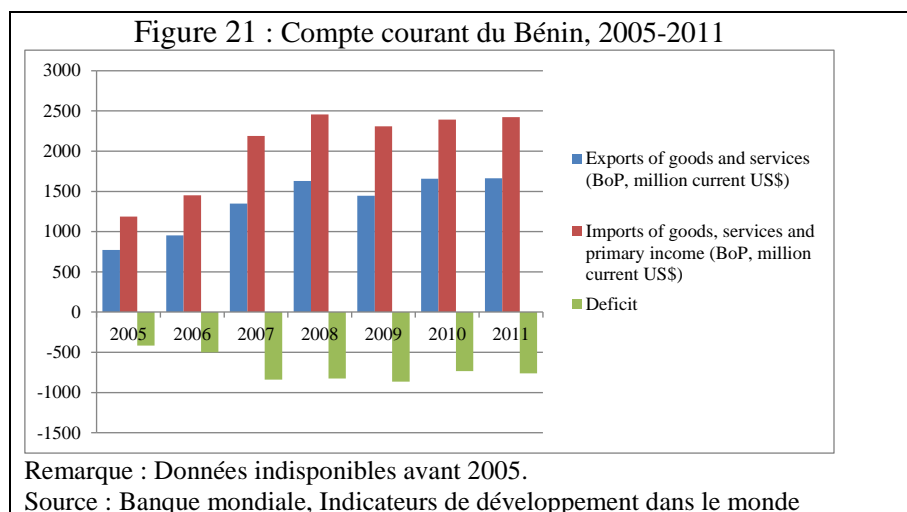
2.2 Une performance commerciale qui reflète en grande partie la crise de la filière coton

2.2.1 Le commerce formel

Comme indiqué au chapitre 1, le Bénin accuse un déficit chronique du compte courant de l'ordre de 8 % du PIB ; celui-ci s'est creusé depuis 2005, la croissance des exportations de biens et de services s'étant ralentie par rapport aux importations (Figure 21). Le déficit commercial est d'environ 13 % du PIB, lorsque celui-ci est mesuré par les comptes de la balance des paiements. Ce déséquilibre externe crée un besoin de financement extérieur pouvant rencontrer des problèmes de durabilité à long terme.

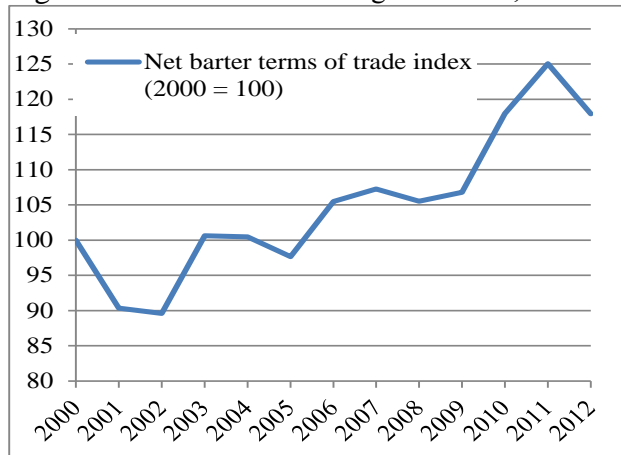
Comme on le verra dans le chapitre 5, la croissance des exportations du Bénin a été étranglée,

non pas par des facteurs externes, mais par une crise interne de la filière coton. Les termes de l'échange du Bénin (le rapport entre le prix des exportations et celui des importations) ont progressé de 20 % entre 2000 et 2011, avec un léger renversement de tendance en 2012 (Figure 22). Cette amélioration reflète une hausse tendancielle des prix du coton depuis 2002. Abstraction faite du pic de 2011, qui a brièvement porté le prix du Coton Indice A de Liverpool à des niveaux irréalistes de plus de 200cts/lb, la tendance à long terme des prix du coton a été nettement favorable, passant de 40 cts/lb en 2002 à 90 cts/lb en 2013 (voir le chapitre 5)⁹.



⁹ Les termes d'indice de commerce reposent sur les statistiques officielles du commerce. Comme une grande partie des importations d'essence béninoises ne sont pas signalées, l'influence du prix du pétrole sur les termes de l'échange est sous-estimée et ceci peut fausser l'évolution des termes de l'échange à la hausse.

Figure 22 : Termes de l'échange du Bénin, 2000-2012

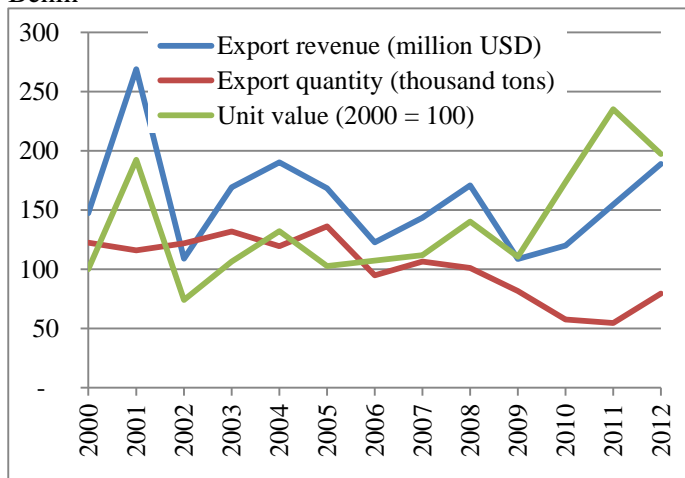


Source : Banque mondiale, Indicateurs de développement dans le monde

d'exportation d'environ 55 000 tonnes ; si le volume des exportations avait été à son niveau de 119 000 tonnes de 2004, les recettes d'exportation auraient atteint 338 millions de dollars. Ainsi, la crise de la filière coton au Bénin a coûté au pays 184 millions de dollars en pertes de recettes d'exportation (environ 600 dollars par exploitation) pour la seule année de 2011, et 95 millions de dollars (soit 317 dollars par exploitation cotonnière) pour 2012¹⁰.

Toutefois, la crise du coton du Bénin a empêché le pays de bénéficier de cette hausse des prix, et en particulier de la hausse des prix spéculatifs de 2011, la production de coton étant alors à son plus bas niveau en vingt ans. Le volume des exportations de coton s'est en grande partie effondré entre 2008 et 2011, de sorte que les recettes d'exportation n'ont été soutenues que par la hausse des prix (Figure 23). Autrement dit, les recettes des exportations de coton du Bénin pour 2011 étaient de 155 millions de dollars (la valeur donnée par les statistiques miroir Comtrade) pour un volume

Figure 23 : Exportations cotonnières et crises du coton au Bénin



Source : Comtrade (mirrored)

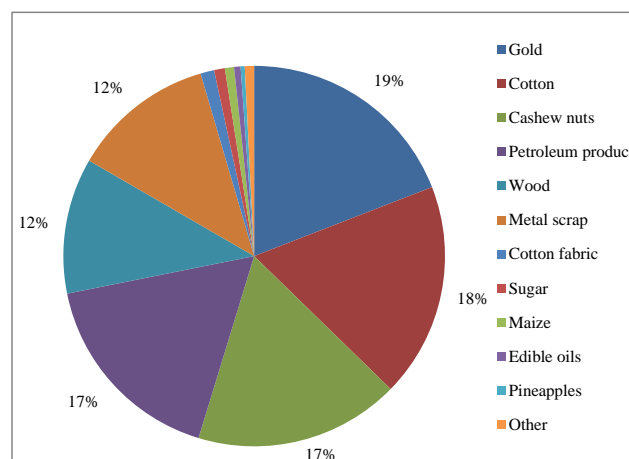
de marketing et de logistique, ainsi qu'au manque de soutien aux agriculteurs, plutôt que d'un manque d'avantages compétitifs potentiels.

Alors que le coton ne s'est pas avéré être un moteur de croissance au cours des dernières années, les exportations non-traditionnelles tardent à augmenter en volumes. Laissant de côté le tissu de coton qui est un cas particulier (réexportations pour l'essentiel), les taux de croissance ont été modérés. Les exportations de noix de Cajou ont augmenté de 40 % sur une période de trois ans (12 % par an) et les ananas de 18 % (4 % par an). Dans le cas de l'ananas, l'analyse du chapitre 5 montre que la croissance lente est en grande partie imputable à des contraintes

En raison de la faible croissance d'alternatives au coton, la structure des exportations du Bénin reste assez fortement concentrée, ce dernier représentant plus de 50 % de la valeur des exportations rapportées par les douanes béninoises en 2013. Cependant, ces données doivent être interprétées avec prudence.

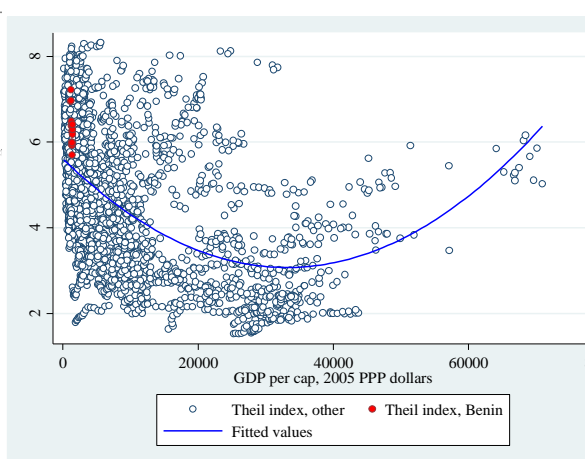
¹⁰ La comparaison est « *ceteris paribus* ». En réalité, les conditions climatiques n'étaient pas aussi favorables en 2011 qu'elles l'étaient en 2004.

Figure 24 : Structure des exportations béninoises, 2013



Source : Autorités nationales

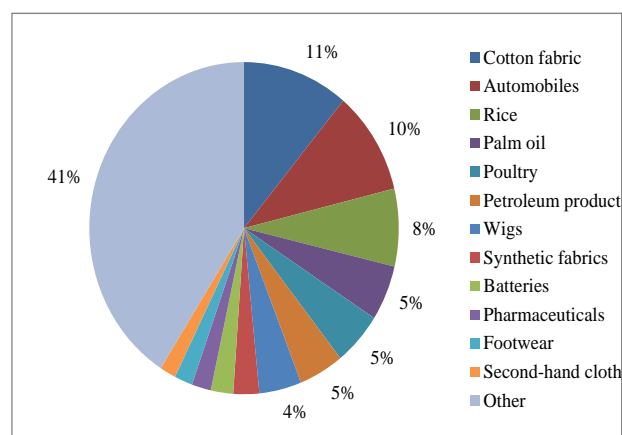
Figure 25 : Concentration des exportations du Bénin en comparaison



Source : Calcul de la mission à partir de Comtrade

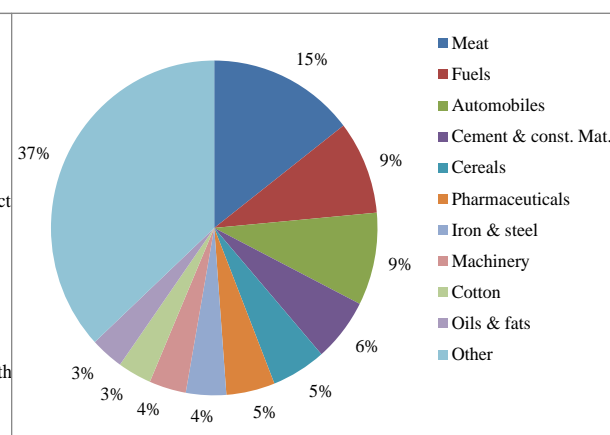
Les structures d'exportation concentrées sont fréquentes à des niveaux de revenus faibles, mais le Bénin se distingue à cet égard, même après contrôle de son faible niveau de revenus. En utilisant l'indice de concentration de Theil¹¹, le Bénin apparaît au-dessus de la courbe de régression de la Figure 25, ce qui suggère qu'il est plus concentré par rapport à des comparateurs ayant des niveaux de revenus similaires. Son niveau de concentration a considérablement baissé depuis le milieu des années 2000, mais ceci reflète l'effondrement des exportations de coton plus qu'une augmentation des exportations non traditionnelles (la noix de cajou étant l'exception).

Figure 26 : Principaux produits importés au Bénin, tels que rapportés par ses partenaires commerciaux



Source : Comtrade (données miroir)

Figure 27 : Principaux produits importés au Bénin, tels que rapportés par les douanes béninoises



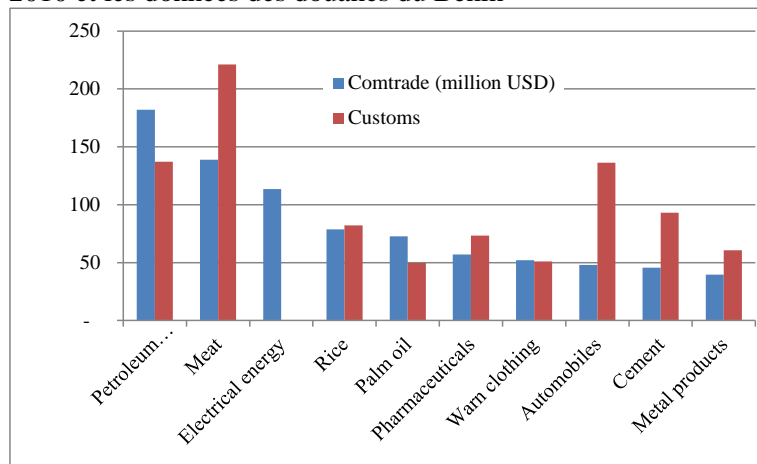
Source : Calcul de la mission en utilisant Comtrade.

Les importations du Bénin sont beaucoup plus diversifiées que ses exportations (Figure 26). La diversité des exportations reflète deux influences distinctes. Tout d'abord, elle est le reflet d'une base productive étroite, la consommation de biens non produits dans le pays devant compter sur les importations. Deuxièmement, elle reflète l'enregistrement d'importations de marchandises effectivement réexportées vers le Nigéria. En effet, la Figure 26 montre que,

¹¹ L'indice de concentration de Theil est une alternative largement utilisée pour les indices de Herfindahl et de Gini.

parmi les principaux produits d'importation du Bénin, figurent en évidence quelques-uns des produits frappés de droits de douane élevés au Nigéria (riz, automobile) ou d'interdictions d'importation (certains textiles, volaille congelée, huile comestible conditionnée, vêtements d'occasion). En revanche, des produits dont on sait qu'ils sont importés en grandes quantités tels que l'essence, ne figurent pas dans les statistiques miroirs, le Nigéria ne comptabilisant pas les exportations parallèles de l'essence vers le Bénin.

Figure 28 : Comparaison de données directes de Comtrade pour 2010 et les données des douanes du Bénin



Source : Calcul de la mission en utilisant les données des douanes béninoises et Comtrade

Une réserve s'impose sur la qualité et la disponibilité des statistiques du commerce béninois. Le Bénin a cessé de communiquer des données commerciales à Comtrade en 2010 quelque soit la nomenclature. Par conséquent, il n'existe aucune donnée commerciale directe disponible, et seules les données miroir sur le commerce (c'est-à-dire les flux avec le Bénin rapportés par les partenaires commerciaux du Bénin) peuvent être utilisées pour une analyse quantitative. Cette situation est peu propice

à l'amélioration des capacités d'analyse et d'élaboration de scénarios de politiques utiles des unités nationales de statistiques et d'analyse économique (INSAE et ministères). Pourtant, des données sont disponibles auprès de l'administration des douanes. La Figure 27 indique, par exemple, en utilisant les données des douanes, les principaux produits d'importation du Bénin.

2.2.2 Le commerce informel

Le commerce informel au Bénin représente une très grande part de l'économie et une source de création de richesses et d'emplois, bien qu'il ne contribue pas autant qu'il le pourrait aux recettes fiscales et donc, à la fourniture de biens publics. En outre, et surtout, il repose sur l'arbitrage des différences de prix entre le Nigéria et le Bénin, elles-mêmes largement dues à la présence de politiques de distorsion au Nigéria, source fragile des rentes. Les brusques changements de politiques au Nigéria dans les années 1980 et en 2003, même éphémères, se sont traduits par de grands chocs sur l'économie béninoise, soulignant sa vulnérabilité (Paquet et Savard 2009).

On peut distinguer deux principales sources de rentes dues aux interventions politiques de distorsion au Nigéria, qui ensemble, expliquent une grande partie du commerce informel au Bénin :

- Des subventions à l'énergie, réduisant le prix de l'essence et d'autres carburants au Nigéria et encourageant une importation illégale massive d'hydrocarbures au Bénin ;
- Des interdictions d'importation et des taxes élevées aux frontières sur les produits majeurs tels que les huiles comestibles, le riz, et le textile et l'habillement, augmentant

leur prix au Nigéria (voir Treichel *et al.* 2011 et de Melo et Ugarte 2012) et encourageant une réexportation massive illégale de ces mêmes produits par le Bénin.

Les amplitudes sont extrêmement grandes. Du côté des importations, les estimations non officielles de la « subvention implicite » de carburants au Bénin *via* l'extension accidentelle des subventions nigérianes les placent à plus de 3 % du PIB du Bénin¹².

Du côté des exportations, la Banque centrale régionale (la BCEAO) et l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) ont également évalué indépendamment la taille possible des réexportations informelles vers le Nigéria (INSAE, 2011). La méthodologie de la BCEAO est novatrice, et repose sur le traçage de l'origine des billets de banque arrivant à la succursale de la Banque centrale au Bénin (chaque pays membre émet des billets avec un ensemble différent de codes de traces). L'INSAE a adopté une approche plus traditionnelle, en utilisant des enquêtes aux frontières pour obtenir un échantillon du comportement d'un commerçant informel. Ces deux initiatives permettent, avec quelques hypothèses, de fournir des estimations d'ordre de grandeur de la taille du secteur informel au Bénin. Selon la BCEAO, les statistiques officielles des exportations du Bénin pour 2011 pourraient représenter moins de la moitié (environ 44 %) des exportations réelles en tenant compte des échanges informels et de la compensation des réexportations. L'enquête de l'INSAE a enregistré 2,1 milliards de FCFA d'exportations informelles sur une période de dix jours en 2011, contre un chiffre officiel au prorata de 4,6 milliards de FCFA ; encore une fois, ce résultat suggère que les chiffres officiels pourraient ne représenter que 70 % du niveau réel du commerce.

La Figure 29 réexamine la question en considérant les importations non officielles au Bénin, « l'autre côté » des réexportations vers le Nigéria, et suggère des ordres de grandeur beaucoup plus grands, plus cohérents avec ceux de Raballand et de Mjekiqi (2010), qui estiment les réexportations informelles du Bénin vers le Nigéria à cinq milliards de dollars (10 % des importations du Nigéria). Une comparaison des données du commerce béninois de diverses sources révèle un écart considérable entre, d'une part, les exportations vers le Bénin rapportées par d'autres pays, Nigeria exclu (colonne rouge à gauche de la Figure 29) et, d'autre part, les importations officielles déclarées par les douanes du Bénin à Comtrade (colonne verte en plein à droite de la Figure 29). L'écart entre les deux donne la somme considérable de cinq milliards de dollars (colonne hachurée « non enregistrés »), du même ordre de grandeur que l'estimation de Raballand et de Mjekiqi sur les réexportations parallèles vers le Nigéria.

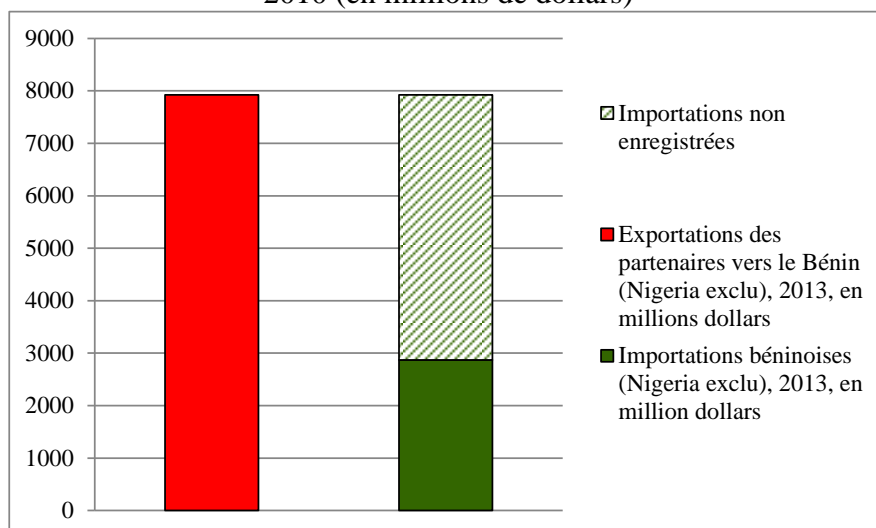
Les importations « non enregistrées » peuvent être interprétées de la façon suivante. Supposons qu'un commerçant importe une cargaison de produits de consommation—disons de l'huile alimentaire—*via* Cotonou dont environ un quart est destiné à la consommation domestique et le reste est destiné à la réexportation parallèle vers le Nigéria. La réexportation n'étant pas officielle, toute la cargaison est mise à la consommation au Bénin et assujettie à des taxes comprenant le droit de douane et la TVA et dont le total est de près de 45 % pour les produits dans la bande à 20 % du TEC¹³. En revanche, si la marchandise destinée à la ré-exportation était imposée sous le régime de transit, le taux qui lui serait applicable serait de l'ordre de 6,7 %. Supposons que le commerçant négocie avec les douanes une valeur en douane ajustée de telle sorte que 45 % applicable à cette évaluation fictive équivaille à 4,5% sur un quart de la valeur réelle et 6,7 % aux trois quarts restants. La valeur négociée serait alors celle apparaissant dans les données douanières du Bénin transmises à Comtrade, et le ratio entre la valeur réelle et la valeur déclarée serait de 0.36 précisément ce qui est observé.

¹² Interviews lors de la mission

¹³ Source : Interviews lors de la mission

Par ce calcul, la valeur réelle des importations (officielles et « non enregistrées ») serait d'environ cinq milliards de dollars, expliquant les importations « non enregistrés » de la Figure 29. Ce calcul très approximatif semble donc assez proche de la réalité. L'ampleur de ces flux parallèles, qui échappent largement à la fiscalité et ont coûté au Trésor nigérian environ 1,2 milliard de dollars en recettes fiscales annuelles (Von Uexkull and Shui, 2014), souligne leur vulnérabilité aux changements politiques au Nigéria, les échappatoires fiscales à cette échelle étant peu susceptibles de perdurer.

Figure 29 : Comparaison des données commerciales du Bénin provenant de diverses sources, 2010 (en millions de dollars)



Calculs de la mission en utilisant les données comtrade.

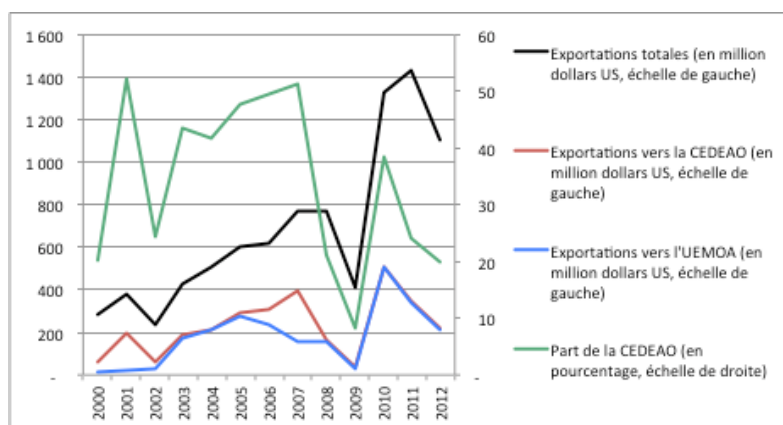
2.2.3 Le commerce régional

Le Bénin est membre de deux blocs régionaux : l'UEMOA, union douanière et monétaire de huit membres et la CEDEAO, accord de libre-échange de quinze membres actuellement en transition vers une union douanière. Le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO a été mis en place pour assurer la libre circulation des marchandises dans la région par l'élimination des droits de douane et des taxes et des barrières non tarifaires (BNT). La mise en œuvre du SLEC sur le terrain a été inégale et marquée de changements de politiques arbitraires et de mauvaise information des commerçants, comme on le verra dans la section 2.3.2 ci-dessous.

Le commerce régional est faible et n'augmente pas en part de la totalité des échanges de la région. En utilisant les statistiques officielles en miroir, la part de l'UEMOA et de la CEDEAO dans les exportations du Bénin semble très variable, probablement en raison des incertitudes entourant les statistiques douanières de la région. Globalement, au cours de la dernière décennie, l'UEMOA semble avoir absorbé un quart en moyenne des exportations du Bénin, tandis que la CEDEAO a absorbé environ un tiers (Figure 30). La forte volatilité des séries rend difficile l'établissement d'une tendance, à la hausse ou à la baisse. Cependant, le rapport de surveillance 2014 de l'UEMOA (UEMOA 2014) note une tendance à la baisse de la part du commerce intra-bloc dans le commerce total de l'UEMOA.

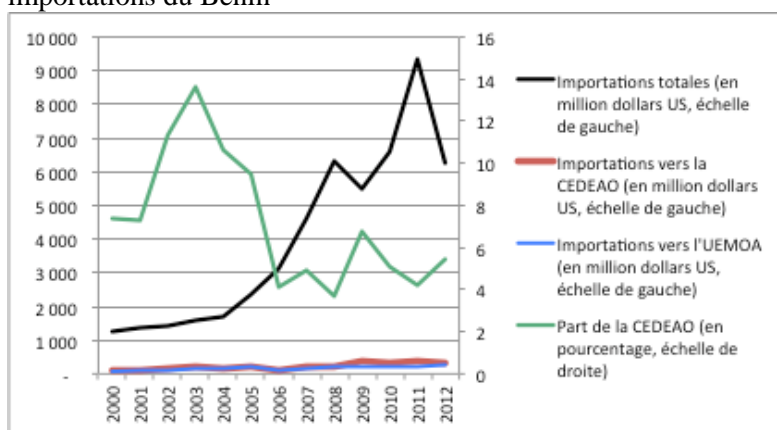
La comparaison des parts régionales des exportations et des importations béninoises (Figure 30 vs Figure 31) met en exergue le rôle du Bénin comme porte d'entrée pour les importations de la région, la part régionale étant beaucoup plus élevée pour les exportations (Figure 30) que pour les importations (Figure 31). Ceci souligne un argument clé de cette actualisation de l'ÉDIC, à savoir que l'avantage comparatif du Bénin se trouve dans des activités liées au commerce lui-même, par exemple les services de logistique, et devraient être développées par des investissements appropriés.

Figure 30 : Parts de l'UEMOA et de la CEDEAO dans les importations du Bénin, 2000-2012



Source : Données miroir de Comtrade

Figure 31 : Parts de l'UEMOA et de la CEDEAO dans les importations du Bénin



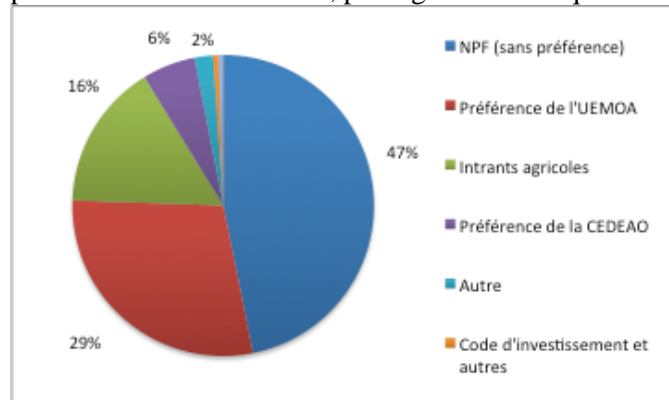
Source : Données miroir de Comtrade

La faiblesse du commerce régional et les pertes de bien-être que cette situation génère ont été soulignées lors de la crise alimentaire de 2008 où les prix du maïs étaient deux à trois fois plus élevés dans les villes côtières que dans les régions de production du Burkina Faso (Keyser 2013). De même, en 2010, les prix du mil étaient deux fois plus élevés dans les villes côtières que dans les régions de production au Mali et au Burkina Faso. Le commerce régional est et reste faible, dominé par le commerce informel dans la viande bovine, ovine et caprine (généralement sur pied) à travers les frontières intérieures. Il y a aussi des exportations informelles de produits alimentaires de base,

comme le maïs par des commerçants individuels —souvent des femmes— qui vendent à des intermédiaires des exportations informelles vers les pays voisins. Le secteur privé craint que le Gouvernement réprime ce commerce informel qui est à la fois une source précieuse de revenus pour les ménages ruraux et une source de diversification des exportations, quoique non enregistrée. Des plans allégués par le Gouvernement du Bénin pour acheter des produits alimentaires de base et les stocker pour une intervention sur le marché intérieur, seraient, s'ils se confirment, peu susceptibles d'aider et devraient probablement être écartés. Selon toute probabilité, ils ajouteraient une source de confusion, d'instabilité des prix, de mauvaise gestion et d'arbitraire dans un environnement de marché déjà fragile.

Pourquoi le commerce régional ne parvient-il pas à décoller en Afrique de l'Ouest ? Malgré les marges préférentielles potentiellement importantes créées par le TEC de l'UEMOA, les données des douanes béninoises révèlent que le taux d'utilisation préférentiel de l'UEMOA et de la CEDEAO est faible ; le commerce régional s'exerce encore essentiellement sur une base NPF, les importations intra-régionales acquittant les droits de douane comme si elles provenaient du reste du monde. Par exemple, près de la moitié des importations du Bénin provenant des pays partenaires de la CEDEAO entre encore sans aucun traitement préférentiel (Figure 32). Seules 29 % des importations entrent sous le régime préférentiel de l'UEMOA et 6 % sous celui de la CEDEAO.

Figure 32 : Importations du Bénin en provenance des partenaires de la CEDEAO, par régime revendiqué



Source : Calculs de la mission, en utilisant les données des douanes béninoises

Comme nous le verrons dans la section 2.3 ci-dessous, le faible taux d'utilisation des préférences dans la région est susceptible de refléter les inconvénients et les difficultés à obtenir des certificats d'origine et d'autres documents nécessaires pour demander le traitement préférentiel. Dans le cadre de la transition vers le tarif de la CEDEAO, il s'agit d'une question qui devrait être considérée comme la priorité numéro un. L'échec de l'Afrique de l'Ouest à générer un commerce intra-bloc substantiel en dépit des taux élevés du TEC, est potentiellement lourd de conséquences. Alors que les ménages pauvres sont touchés par la hausse des prix que l'analyse, dans la section suivante, documentera, les entreprises ne bénéficient pas d'un marché régional intégré pour développer leur réseau de vente. Ceci entrave la capacité des pays d'Afrique de l'Ouest à développer un tissu de PME capables d'exporter une petite gamme de produits destinés aux consommateurs locaux et empêche ainsi « l'apprentissage par l'exportation ».

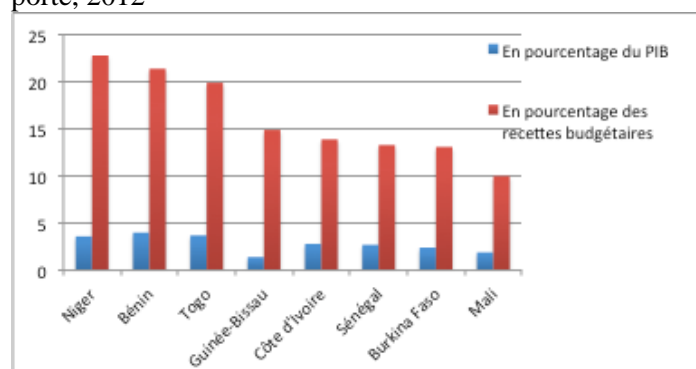
2.3 Politique commerciale : Actualisation, scénarii et options pour l'avenir

2.3.1 Un environnement tarifaire en transition

Un ensemble de taxes frontalières complexe et régressif

Comparé aux autres pays de la région, le Bénin dépend encore assez fortement des taxes commerciales qui représentaient, en 2012, 21,4 % des recettes budgétaires totales et 4 % du PIB (Figure 39). Cette dépendance relativement forte reflète une part croissante des droits de porte dans l'ensemble des taxes et souligne la nécessité d'une transition fiscale vers la fiscalité intérieure pour libérer la politique commerciale des considérations budgétaires et, à l'inverse, libérer le budget de l'État de sa dépendance au TEC.

Figure 33 : Dépendance du Bénin à l'égard des droits de porte, 2012



Source : UEMOA (2014)

Le Bénin applique le tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA ainsi que d'autres taxes de l'UEMOA depuis le 31 janvier 2000. Le TEC de l'UEMOA dispose de quatre bandes : zéro pour une certaine catégorie de besoins, 5 % pour d'autres nécessités, les biens d'équipement et certains biens intermédiaires, 10 % sur d'autres biens intermédiaires, et 20 % sur les produits finis. En outre, un prélèvement communautaire de 1 % (Prélèvement Communautaire de

Solidarité ou PCS) contribue au financement des institutions et des programmes communautaires. L'Union douanière de l'UEMOA autorise également la taxe conjoncturelle à l'importation (TCI) comme un instrument de protection contingente pour les produits agricoles, jusqu'à présent non utilisée par le Bénin.

Outre le TEC, le Bénin applique une « myriade d'autres impôts et taxes » (Rapport d'Examen des Politiques Commerciales du Bénin, OMC, 2010), modestes pour la plupart, y compris le droit de plombage, la taxe fiscale de sortie, la taxe spéciale de réexportation, la redevance informatique (pour les produits exportés ou réexportés, aussi bien que pour ceux importés sous des régimes d'exonération fiscale à la frontière), la taxe de statistique (5 % de la valeur en douane), et la taxe de circulation sur les véhicules. Les marchandises en transit sont soumises à l'escorte douanière également à la charge des commerçants. Une taxe sur les voitures d'occasion, l'acompte forfaitaire spécial (AFS), est perçue sur tous les véhicules importés ou en transit (sauf pour le Burkina Faso et le Niger) à un taux forfaitaire de 50 000 FCFA, et déductible du paiement de l'impôt sur le revenu des sociétés.

D'autres redevances sont prélevées, selon le mode de transport, incluant les frais de manutention, les frais portuaires, et 0,18 % de commission prélevée par le Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB) sur toutes les exportations et les importations, exceptées celles en transit ou sous exemptions de droits à part entière. Le CNCB retient également 25 € ou 100 € par expédition à l'entrée et la sortie du port de Cotonou pour la délivrance d'un Bordereau de Suivi des Cargaisons (BSC), le taux dépendant de l'origine ou de la destination de l'expédition (taux faible pour l'Europe et l'Afrique, élevé pour d'autres destinations) et une contribution financière de 400 FCFA/tonne à l'importation et de 300 FCFA/tonne à l'exportation (100 FCFA/tonne pour les marchandises en vrac) sur les navires commerciaux utilisant le port.

Tout compte fait, la somme des taxes frontalières atteint un peu plus de 6 % sur les marchandises en transit¹⁴ et jusqu'à 45 % sur les produits finis (ceux ayant un TEC à 20 %) importés pour la consommation intérieure si l'on inclut la TVA à 18 % (avec les seuils minima de 40 millions de FCFA pour les ventes de marchandises et de 15 millions pour les services). Le Bénin applique aussi des droits d'accise sur la consommation de cigarettes et de tabacs (10 %), de spiritueux et de champagnes (30 %), de vins (15 %), de la bière et du cidre (10 %),

¹⁴ Toutefois, les marchandises en transit pour le Niger ou le Burkina Faso sont exemptées de toutes taxes et charges. On dit que cela donne lieu à un trafic par lequel les produits sont importés à Cotonou, puis expédiés dans des camions lourdement chargés vers le Niger, où ils sont redirigés vers le nord du Nigeria, en payant une taxe à l'exportation de 14 % lors du franchissement de la frontière nationale Niger-Nigeria.

sur la consommation des boissons non alcoolisées à l'exception de l'eau (3 %), de la farine de blé (1 %), de produits cosmétiques (5 %), de graisses et des huiles (1 %). Certains de ces taux ont été relevés en 2009, en conformité avec la directive de l'UEMOA. Des exonérations de droits et taxes sont accordées par le ministère des Finances pour des secteurs prioritaires tels que les intrants agricoles. D'autres exonérations portent essentiellement sur certains biens d'équipement et des intrants.

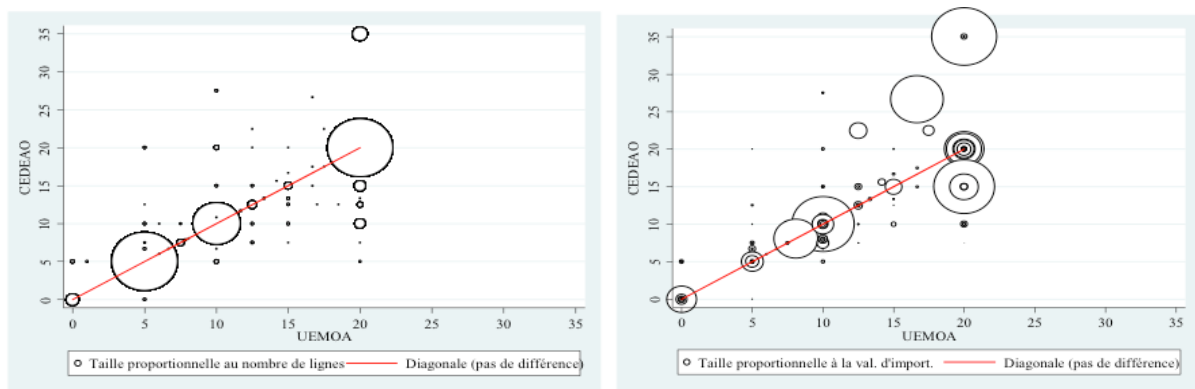
Vers le TEC de la CEDEAO : un big-bang ?

La transition du TEC de l'UEMOA vers un TEC de la CEDEAO récemment négociée implique un certain nombre de changements de taux, le plus important étant l'introduction d'une nouvelle bande avec un taux de 35 % pour 130 articles sur 5899 (2,2 %) du système harmonisé SH10.

Figure 34 : TEC de la CEDEAO et de l'UEMOA comparés, à SH6

(a) Sans pondération

(b) Pondération par les valeurs d'importation



Source : Calculs de la mission, en utilisant les données du Gouvernement béninois et les données miroir d'importation de Comtrade

Sur ces 130 articles, 57 sont des produits d'origine animale, 6 sont des huiles comestibles, 36 sont des aliments préparés et des boissons, 11 sont des produits chimiques et 17 sont des textiles et des vêtements. Dans la classification SH10, la moyenne et l'écart type du TEC de l'UEMOA sont respectivement de 12,06 % et de 6,87 % contre 12,25 % et 7,47 % pour le nouveau TEC de la CEDEAO. Ainsi, le nouveau tarif implique un peu plus de dispersion et une moyenne légèrement supérieure. Une fois agrégé au niveau SH6, le changement de tarifs est tracé sur la Figure 34 où la taille des bulles est proportionnelle au nombre de lignes SH6 dans le panneau (a) et à la valeur des importations du Bénin dans le panneau (b). On peut voir que la bande à 35 %, si elle ne concerne qu'un petit nombre de lignes, représente une plus grande proportion de flux.

Les taux moyens simples par section SH sont présentés dans le Tableau 1, confirmant le schéma de la Figure 34. Bien que les simples moyennes ne varient pas beaucoup, la moyenne pondérée des importations (reposant sur des importations béninoises miroir) monte très sensiblement pour certaines catégories de produits dans la catégorie de la bande des 35 %, comme les produits d'origine animale (y compris la volaille), les huiles comestibles, le textile et l'habillement.

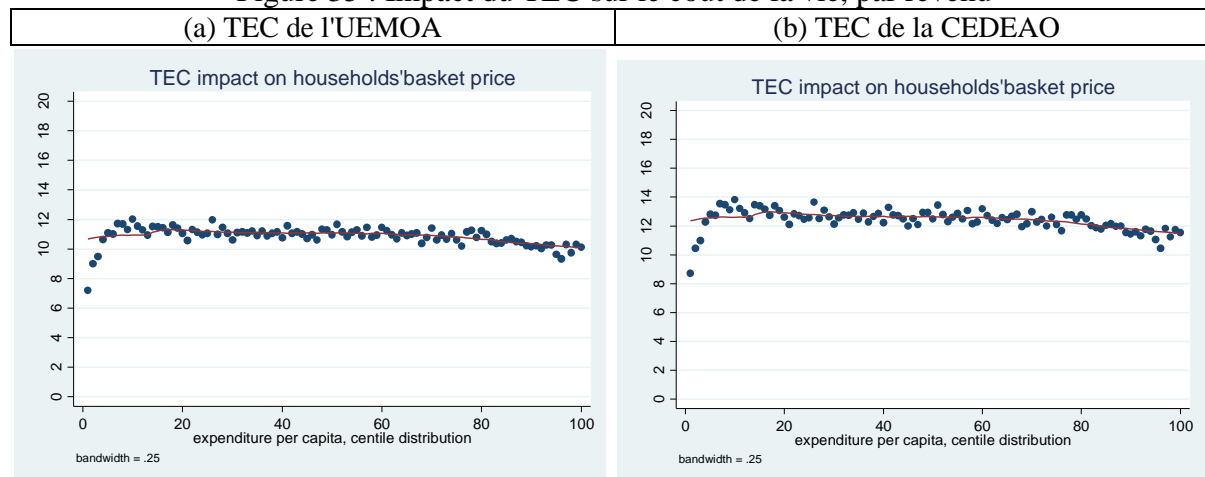
Tableau 1: Moyenne des taux du TEC de l'UEMOA et de la CEDEAO, selon la nomenclature du SH

Nomenclature du SH	Moyenne simple		Moyenne pondérée des importations		
	UEMOA	CEDEAO	UEMOA	CEDEAO	
1	Produits d'origine animale	15,28	16,93	18,81	31,42
2	Produits d'origine végétale	14,29	14,28	10,65	10,73
3	Huiles et graisses	12,65	14,05	16,53	26,26
4	Produits des industries alimentaires, boissons, tabacs	17,1	18,69	18,7	21,15
5	Produits minéraux	5,87	5,84	8,53	8,54
6	Produits des industries chimiques	6,78	6,99	5,7	7,4
7	matières plastiques	10,33	10,38	16,64	16,81
8	Ouvrages en cuir	12,03	11,59	20	16,37
9	Bois	11,79	12,36	11,47	12,2
10	Papier et ses applications	9,95	9,87	13,42	13,4
11	Matières textiles et vêtements	17,06	16,91	19,87	25,82
12	Chaussures	17,84	15,92	19,93	18,71
13	Ciment, ouvrages en pierre	17,41	17,31	19,13	19,06
14	Métaux et pierres précieuses	10,66	10,66	19,98	19,98
15	Métaux communs	12,48	12,42	14,48	14,41
16	Machinerie	8,44	8,34	14,73	14,52
17	Matériel de transport	8,73	8,17	17,94	14,21
18	Instruments et appareils d'optique	11,42	11,38	6,67	6,67
19	Armes et munitions	16,59	16,82	20	20
20	Marchandises et produits divers	18,76	18,68	17,64	17,57
21	Objets d'arts et de collection	20	20	20	20

Calculs de la mission, en utilisant les données du Gouvernement béninois

Ces modifications tarifaires ne sont pas sans conséquences sur le coût de la vie. La Figure 41 montre comment les TEC de l'UEMOA et de la CEDEAO influent sur le coût de la vie en fonction du revenu des ménages, à partir d'une analyse combinant les taux du TEC avec les dépenses des ménages données par l'enquête la plus récente menée en Bénin (EMICOV). Les deux sont légèrement régressives, montrant un modèle légèrement descendant en fonction du niveau de revenu des ménages.

Figure 35 : Impact du TEC sur le coût de la vie, par revenu

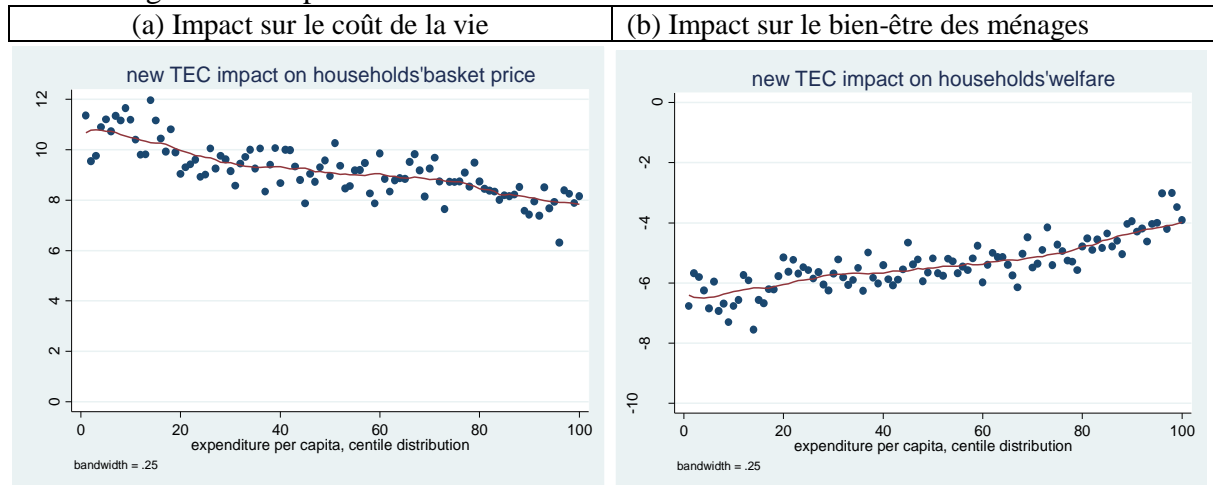


Source : Gourdon et Maur (2014)

Ce caractère régressif reflète (i) le fait que tout tarif, même uniforme, pénalise davantage les ménages pauvres car la part des revenus des ménages consacrée aux biens (par opposition aux services) chute avec les revenus ; (ii) la structure du TEC, caractérisée par l'escalade tarifaire, grève lourdement les articles de consommation en habillements et produits alimentaires, qui représentent une part importante des dépenses des ménages.

Le niveau de taxation en vertu du TEC de la CEDEAO est partout plus élevé que celui du TEC de l'UEMOA, et l'inclinaison est un peu plus régressive. Par conséquent, la transition a un effet régressif. Ceci peut être constaté en traçant la différence entre les deux taux (CEDEAO - UEMOA) au lieu du taux dans un graphique similaire à celui de la Figure 35. C'est le cas à la Figure 36, où le panneau (a) donne l'impact sur le coût de la vie, tandis que le panneau (b) donne l'impact sur le bien-être calculé selon la formule décrite sur le document en annexe.

Figure 36 : Impact de la transition du TEC sur le coût de la vie et le bien-être



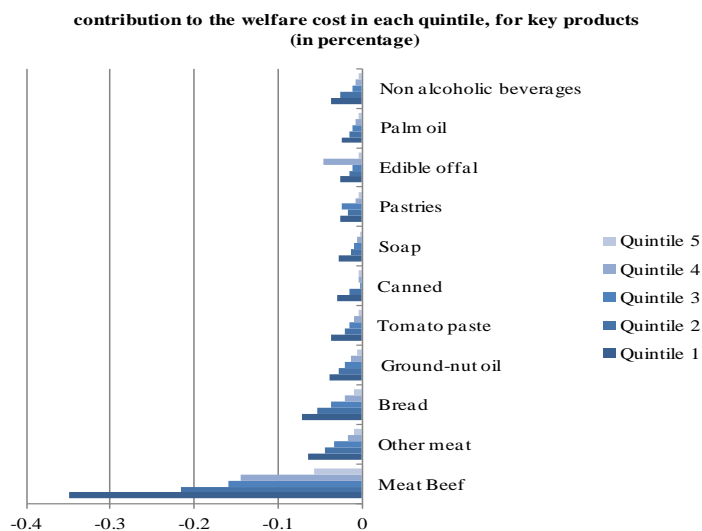
Source : Gourdon et Maur (2014)

L'impact sur le coût de la vie est positif, ce qui suggère que, lorsqu'il y a pondération des modifications tarifaires par les dépenses des ménages (plutôt que par les valeurs d'importation plus traditionnelles), le TEC de la CEDEAO implique des taux moyens plus élevés que l'ancien TEC de l'UEMOA. En outre, l'effet de la transition est fortement régressif, comme l'indique l'inclinaison négative de panneau (a) de la Figure 36. Dans le panneau (b), la courbe s'étend sur des chiffres négatifs (le bien-être *diminue*) et, à nouveau, la baisse est plus importante pour les ménages les plus pauvres, confirmant l'effet régressif de la transition.

Plus précisément, les changements les plus régressifs du taux du TEC affectent les produits alimentaires, tels que la viande, le pain et les huiles comestibles (Figure 37).

Compte tenu de ces effets distributifs, le Gouvernement du Bénin pourrait envisager des mécanismes de compensation. Une approche simple serait de différencier les taux de TVA pour les produits de première nécessité touchés par la hausse des taux du TEC ; cependant, ouvrir la porte à la différenciation des taux de TVA et les complications que cela engendrerait pour l'administration fiscale pourrait bien ne pas valoir l'objectif de redistribution poursuivi. Des mécanismes de compensation plus efficaces, discutés ci-dessous, impliquent des politiques visant à diminuer les coûts des échanges afin

Figure 37 : Contribution aux coûts du bien-être par niveau de revenu, produits sélectionnés



Source : Gourdon et Maur (2014)

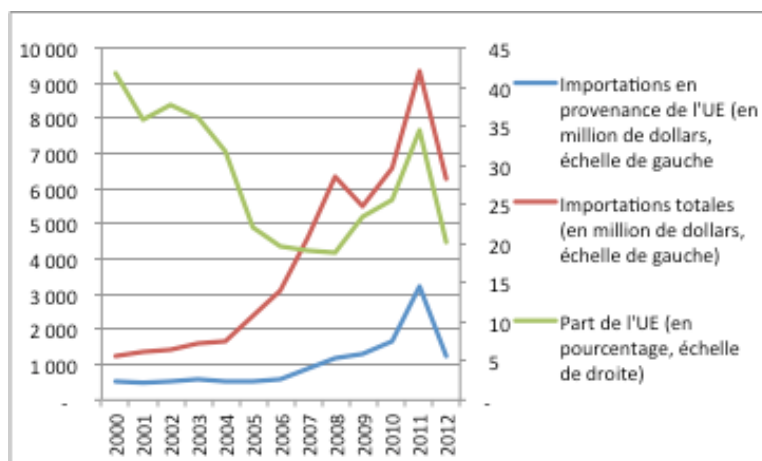
de réduire l'écart entre les prix locaux et internationaux et de faciliter le commerce régional de façon à lisser les hausses de prix pendant les crises alimentaires.

En somme, si l'introduction d'une cinquième bande à 35 % dans le TEC de la CEDEAO n'affecte que 2 % des lignes tarifaires, lorsque l'on prend en compte soit la structure des importations soit celles des dépenses des ménages, l'effet devient non négligeable ; le Gouvernement du Bénin pourrait envisager des mesures d'accompagnement afin d'atténuer l'effet de la transition sur le coût de la vie des ménages pauvres. Une possibilité serait d'ajuster la fiscalité interne, mais ceci ne peut être conseillé ni du point de vue de la simplicité de l'impôt, ni de la transparence. Une meilleure solution serait d'agir sur la transmission des prix en travaillant avec le secteur privé pour réduire les coûts de distribution et les marges grâce à des services d'intermédiation et de transport de meilleure qualité et plus compétitifs.

Les négociations APE

En tant que membre de la CEDEAO, le Bénin fait partie de l'Accord de Partenariat économique (APE) finalement conclu avec l'UE en février 2014. La logique de la négociation était de mettre un terme à la Convention asymétrique de Cotonou qui était incompatible avec l'article XXIV du GATT et la clause d'habilitation. L'une des principales préoccupations des négociateurs africains a été la perte de recettes douanières associée à l'élimination des droits de douane préférentiels aux importations de l'UE. Dans le cas du Bénin, le début des négociations des APE en 2007 a coïncidé avec une inversion de tendance dans la part des importations totales de l'UE (Figure 38). Sur le long terme, on peut s'attendre à davantage de diversification des sources d'importation du Bénin, réduisant l'impact de l'élimination des droits de douane sur les produits européens, d'autant plus que la période de transition sera très longue.

Figure 38 : Part de l'UE dans les importations au Bénin, 2000-2012



Source : calculs de la mission en utilisant les données miroir de COMTRADE

L'accord offre la libéralisation de 75 % des marchés ouest-africains sur une période de transition de 20 ans, soit 5 % de plus que les 70 % initialement prévus par les pays de l'Afrique de l'Ouest. Ce derniers ont également convenu d'accorder à l'UE un traitement étendu de la clause de « la nation la plus favorisée », selon lequel toute concession tarifaire accordée dans le cadre d'accords préférentiels avec d'autres pays s'étendrait

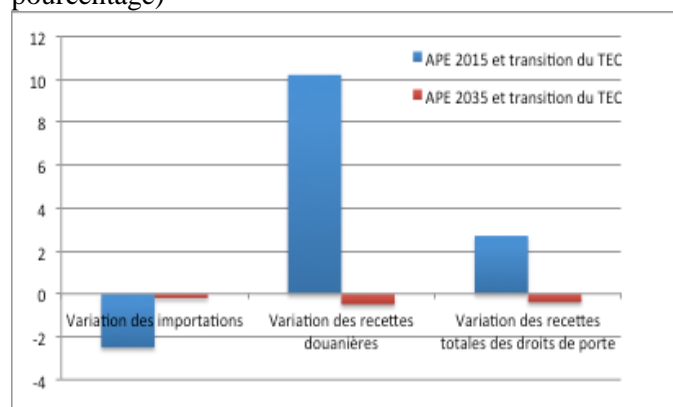
automatiquement à l'UE, aussi longtemps que les « autres pays » représentent plus de 1,5 % du commerce mondial et soient suffisamment industrialisés. Cette clause ne couvre pas les préférences accordées aux pays ACP ou autres, mais couvrirait les préférences accordées à la Chine, à l'Inde ou au Brésil. Sur la question controversée des subventions agricoles, l'UE a accepté d'éliminer les subventions à l'exportation sur les produits agricoles vendus sur les marchés d'Afrique de l'Ouest. La clause de non-exécution, qui autorise les parties à suspendre leur engagement en cas de violation des droits de l'homme ou de la démocratie, a été abandonnée. Enfin, l'Union européenne permet une certaine asymétrie dans les règles d'origine appliquées aux pays d'Afrique occidentale en raison de leur faible niveau de développement.

Afin d'améliorer la capacité des PMA à bénéficier de l'accès au marché européen, l'UE offre dans le cadre de l'APE 6,5 milliards d'euros pour l'aide au développement pour la période de 2015-2019 (les pays d'Afrique de l'Ouest avaient initialement demandé 15 millions d'euros). Le PAPED (Programme des APE pour le Développement) fournira l'aide au développement dans cinq domaines stratégiques : (i) les échanges régionaux ; (ii) le renforcement des capacités productives ; (iii) les investissements d'infrastructures ; (iv) l'assistance à la transition fiscale ; (v) la propriété et le suivi.

Dans l'ensemble, on peut s'attendre à ce que la transition simultanée du TEC de l'UEMOA au TEC de la CEDEAO et la mise en œuvre de l'APE produisent (i) un effet déprimant sur les importations en raison des taux TEC plus élevés ; mais (ii) une impulsion temporaire aux recettes tarifaires, grâce à la combinaison de taux TEC plus élevés et d'une faible élasticité de la demande d'importation. Ceci est illustré à la Figure 39, à partir du modèle de simulation TRIST de la Banque mondiale. Le caractère transitoire du pic des revenus des droits de douanes s'explique par le fait que le revenu tarifaire ajouté, obtenu par la transition du TEC sur les importations hors des blocs régionaux, est petit à petit compensé par la suppression progressive des tarifs de douane sur les importations de l'UE. Le pourcentage plus faible pour le total des taxes douanières est dû au fait que d'autres taxes prélevées à la frontière sont, dans l'ensemble, inchangées ; les augmentations absolues, toutefois, sont semblables.

De manière surprenante, alors que l'on peut s'attendre à voir généralement les augmentations du TEC accroître les échanges intra-zone (phénomène bien connu des économistes sous le nom de « détournement des échanges »), le modèle TRIST prévoit une légère baisse des importations du Bénin en provenance de ses partenaires de la CEDEAO en raison de la transition vers le nouveau TEC. Les motifs de ce résultat paradoxal, sont que, comme noté précédemment, la moitié du commerce régional s'effectue toujours lieu sur la base de la NPF, en raison des tracasseries liées à l'utilisation des préférences ouest-africaines (UEMOA et CEDEAO). En conséquence, un TEC plus élevé conduit à pénaliser légèrement le commerce régional au lieu de l'encourager. Toutefois, l'effet prévu est très petit (-0,2 %), s'expliquant en partie par le fait que même le commerce revendiquant le régime de la nation la plus favorisée (NPF) est couvert par certaines exemptions —certaines permanentes, d'autres ad-hoc— qui réduisent l'effet du tarif.

Figure 39 : Effet simulé de la transition du TEC et de la mise en œuvre de l'APE à l'horizon 2015-2035 (en pourcentage)



Note : Élasticités de la demande d'importation de la Banque mondiale (voir Kee, Nicita et Olarreaga, 2008). Élasticité de substitution entre les sources d'importation supposées égales à 1,5. Exonérations supposées inchangées d'après les données douanières en vigueur.

Source : calculs de la mission à partir du modèle de simulation TRIST appliqué aux données douanières.

2.3.2 Les mesures non tarifaires

Le Bénin interdit l'importation d'un certain nombre de plantes et de produits végétaux pour des raisons phytosanitaires (voir OMC 2010). Toutefois, la portée de l'interdiction d'importation semble être sensiblement plus large que celle justifiée par les seules raisons sanitaires.

Tableau 2 : Restrictions temporaires à l'importation

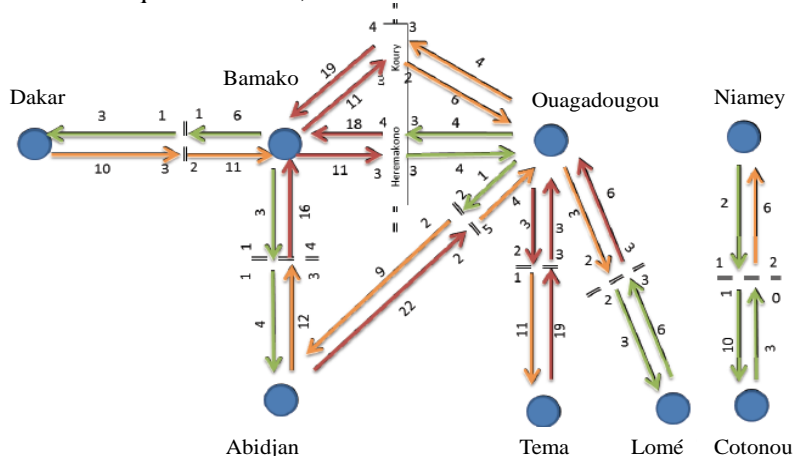
Importation prohibée	Produits concernés	Texte législatif
Par voie terrestre ou voie fluviale	Farine de blé	Arrêté n° 30/MICPE/DC/SG/DCCL/DC du 23 mai 2006
Par voie terrestre	Huile végétale	Arrêté n° 1357/MFE/DC/SGM/DGDDI/DAR du 8 novembre 2004
	Riz	
	Sucre	
	Poisson congelé	
	Viandes et abats congelés	
Par voie terrestre	Poisson réfrigéré	Arrêté n° 640/MFE/DC/SGM/DGDDI/DAR du 26 mai 2005
	Viandes et abats réfrigérés	
	Volaille morte réfrigérée ou congelée	
Par voie terrestre	Huiles alimentaires (toutes origines)	Arrêté n° 1115/MDEF/MIC/DC/SG/DGDDI/DGCI/DGCE du 8 novembre 2006 ^a

Source : OMC 2010 ; Tableau III.4 et ABENOR

Ainsi, dans un récent passé, la Chambre de Commerce a rapporté des interdictions d'importation sur les produits alimentaires, tels que la volaille, la viande, l'huile végétale raffinée, la farine de blé, les spaghettis, et l'eau en bouteille. Les motifs de telles interdictions pour des raisons de santé ne sont pas clairs (USAID 2011). Dans certains cas, les produits sont interdits quand ils sont importés à l'intérieur des terres, tandis qu'ils sont autorisés s'ils transitent par le port de Cotonou où les contrôles sont censés être plus efficaces que dans les postes-frontières terrestres (Tableau 2). Ceci pénalise le commerce régional et est en conflit avec les obligations du Bénin en vertu du SLEC de la CEDEAO. Dans le cas de la farine de blé et de riz, l'argument sanitaire est plus faible que pour la viande et le poisson réfrigérés et le résultat est, *de facto*, de restreindre le commerce intra-CEDEAO. En outre, l'interdiction d'importation par voie terrestre touche de

la volaille congelée rend d'une part, difficile l'importation du Ghana ou du Togo vers le Bénin et, d'autre part, la réexportation par des circuits parallèles vers le Nigeria, le commerce très rentable. Ceci conforte une position dominante pour les commerçants béninois impliqués dans un commerce similaire, mais *via* le port de Cotonou comme point d'entrée.

Figure 40 : Nombre de contrôles sur les principaux corridors inter-États de l'Afrique de l'Ouest, 2013



Remarque : Les numéros figurant près des lignes doubles correspondent au nombre des contrôles à la frontière (de chaque côté) ; les numéros figurant sur les flèches correspondent au nombre de contrôles le long du couloir intérieur de chaque pays. Les flèches vertes sont pour les corridors avec le plus petit nombre de contrôles, les flèches rouges pour ceux qui ont le plus grand nombre de contrôle, et les flèches oranges pour ceux dont le nombre se situe entre les deux.

Source : UEMOA (2014)

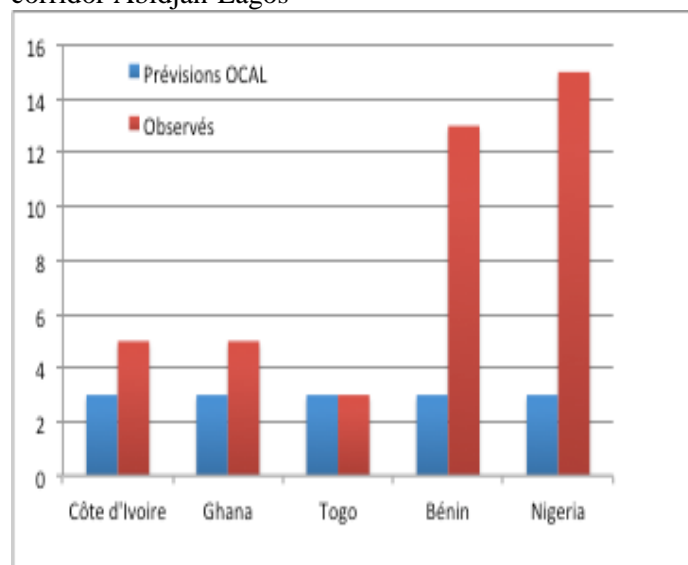
La même chose s'applique au certificat de la CEDEAO (Convention A/P2/5/82) concernant les véhicules de transport routier qui pratiquent le transport inter-états, à la réglementation concernant la charge à l'essieu, et un certain nombre d'autres réglementations clés. Le Bénin a fait des progrès louables dans la réduction du nombre de barrages routiers le long du corridor Cotonou-Niamey, comparé aux autres corridors d'Afrique de l'Ouest. Le nombre de contrôles (et le montant total des paiements irréguliers le long du corridor Cotonou-Niamey) sont parmi les plus faibles relevés par l'UEMOA (2014), comme montré dans la Figure 40.

Toutefois, Bénin (2013a) et OCAL (2012) offrent une image moins idyllique pour le très important corridor côtier Abidjan-Lagos, où le secteur du Bénin apparaît comme l'un des plus difficiles dans les deux sens (Figure 41) en termes de temps de franchissement des frontières (vers l'est et vers l'Ouest) et de nombres de contrôles. Ainsi, paradoxalement progresser dans l'amélioration de la facilitation du transit semble plus lent dans le couloir, point le plus critique de la position du Bénin comme plaque tournante régionale.

Quant aux réglementations techniques (SPS et OTC), leur élaboration est sous l'autorité de l'Agence béninoise de normalisation et de gestion de la qualité (ABENOR), un organisme autonome placé sous l'autorité du MICPME et opérationnel depuis 2000, si l'on se fie à son précédent avatar, le CEBENOR. Le Bénin a introduit la séparation de l'élaboration et de l'application des règles, la vérification de la conformité étant sous l'autorité d'autres agences¹⁵.

¹⁵ Ce sont le Centre national pour les Essais et les Recherches en travaux publics (CNER-TP), la Direction de la nutrition et de l'alimentation Appliquée (DANA), la Direction de la Promotion de la Qualité et de la promotion du

Figure 41 : Nombre de contrôles sur 100 km dans le corridor Abidjan-Lagos



Source : Organisation du Corridor Abidjan-Lagos

Les réglementations du Bénin sont essentiellement la traduction des normes internationales dans la législation nationale¹⁶. L'ABENOR gère des programmes d'assistance technique financés par les donateurs pour aider les entreprises du Bénin à répondre aux normes européennes et internationales de qualité, en fournissant information et documentation technique. Un petit nombre d'entreprises ont atteint des niveaux de certification ISO, et le Bénin prévoit de sortir du statut de membre correspondant pour entrer dans l'organisation ISO des membres à part entière.

L'administration des mesures techniques, en particulier des réglementations SPS, n'est guère active au Bénin, en dépit de leur importance pour l'agriculture. Ceci pénalise la capacité du pays à exporter des produits agricoles en raison d'une combinaison de facteurs spécifiques. Tout d'abord, les produits d'exportation du Bénin sont très sensibles à l'adoption de bonnes pratiques agricoles. Ainsi, l'attractivité de l'ananas sur les étals des supermarchés dépend de sa couleur ; mais la quantité de produit chimique utilisé pour la coloration doit être dosée avec soin afin d'éviter le rejet de l'UE à la frontière. De même, la qualité du beurre de karité dépend fortement des taux d'impureté, des moisissures et de l'acidité, eux-mêmes fonction de la rapidité de la cueillette, des méthodes de transformation et de stockage. Toutefois, les agriculteurs béninois souffrent de niveaux de connaissance très faible, avec des accidents fréquents dans la manipulation de produits chimiques et de mauvaises pratiques agricoles, en général, dues à l'ignorance. La combinaison de ces deux facteurs réclamerait la fourniture d'un cadre réglementaire, de vérification et d'une formation adéquate, point particulièrement crucial.

Cependant, comme on l'indique au Chapitre 5, en dépit de la prolifération des organismes de contrôle de la qualité (y compris, entre autres, la DNPV, la DANA et la DPQC), le système de gestion SPS du Bénin est gravement insuffisant en termes de capacités et de ressources et ne peut pas jouer son rôle, laissant les agriculteurs, en grande partie, livrés à eux-mêmes. Ainsi, la DNPV, qui délivre des certificats phytosanitaires pour l'exportation, n'a pas le personnel ou l'équipement nécessaire pour mener à bien sa mission, et elle effectue simplement une « inspection visuelle ». Les systèmes d'alerte pour la lutte contre les ravageurs sont insuffisants, s'appuyant en grande partie sur les stocks périmés de produits phytosanitaires qui, de toute façon, qui ne peuvent être déployés pour manque d'équipement. De même, la DANA n'est pas

Conditionnement (DPQC), de la Direction de l'énergie, et la Direction de la Pharmacie et des explorations diagnostiques.

¹⁶ Le Bénin développe actuellement le développement d'un petit nombre de normes ; par exemple sur les tuiles, afin d'encourager la production locale. En outre, il prépare une réglementation technique sur l'étiquetage des bouteilles d'eau pour distinguer l'eau minérale (de source) de l'eau de « table ». La réglementation est favorisée par SOBEBRA, un producteur d'eau minérale qui serait alors en mesure d'augmenter la valeur de l'unité de son produit.

en mesure de procéder à une analyse crédible de l'ananas par manque de personnel et d'équipement, et les mêmes remarques s'appliquent à la DPQC en charge du contrôle de la qualité pour les produits bruts, comme le coton ou la noix de cajou.

Les organismes SPS doivent être consolidés et dotés de personnel qualifié et d'équipement adéquat. La principale contrainte à la mise en place d'un seul organisme SPS correctement doté n'est pas une question de ressources budgétaires, comme s'il s'agissait d'un « centre de connaissances », avec externalisation des fonctions de vérification à des laboratoires accrédités dans la région, délivrant de la formation et du renforcement des capacités de services aux agriculteurs en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds, pour lesquels l'assistance agricole est souvent une question hautement prioritaire ; au contraire, la contrainte est le manque d'une stratégie cohérente de la part du Gouvernement. Dans ce domaine comme dans d'autres, la réforme serait le signal clair que le Gouvernement prend très au sérieux le rôle de l'État en soutenant l'agriculture.

Une fois que le Bénin aura mis en place un système crédible de vérification SPS, il devra travailler au niveau régional afin de promouvoir des accords de reconnaissance mutuelle dans des domaines clés relevant du commerce agricole. Ainsi, la CEDEAO pourrait adopter un système de « carte verte » pour la certification régionale SPS similaire à celle adoptée par le COMESA (Keyser 2013).

Les règles d'origine

Les règles d'origine prennent une forme commune pour l'UEMOA et la CEDEAO, stipulant que les marchandises pour lesquelles le traitement préférentiel est demandé alors qu'elles ne sont pas entièrement transformées, doivent satisfaire à l'une des deux conditions suivantes :

1. Soit un changement de classement tarifaire au niveau de la position (SH4) comparée aux intrants importés utilisés dans leur production
2. Ou une teneur en valeur ajoutée régionale d'au moins 30 % du prix départ usine des marchandises (avant impôts).

Toutefois, la définition du prix départ usine diffère entre les deux blocs dans le traitement de la masse salariale, les dépenses de sous-traitance et les charges financières qui sont soumises à différents plafonds. Ainsi, l'harmonisation des règles d'origine n'est pas complète et, dans certains cas, le résultat d'applications diffère également.

Les marchandises produites dans le cadre des régimes d'exonération partielle ou totale des droits sur les intrants importés ne sont pas éligibles, sauf lorsque les intrants sont imposés à un taux plus élevé que les produits eux-mêmes¹⁷. Ceci exclut de facto les marchandises produites dans les zones franches d'exportation où généralement des activités de transformation ont lieu au titre des régimes d'exonération des droits. Comme nous allons le voir, cela a des implications pour la zone spéciale du Bénin à Sémé-Podji.

En vertu des règles communes à la fois à l'UEMOA et à la CEDEAO, la vérification de l'admissibilité à la frontière implique un processus en deux étapes. Les entreprises qui

¹⁷ Une révision des règles de l'UEMOA en 2009 a rendu l'admission possible pour les entreprises opérant sous régimes spéciaux à condition que les droits d'importation aient été payés sur les intrants entrant dans la production des marchandises pour lesquelles le traitement préférentiel a été demandé. Toutefois, cette révision ne semble pas être appliquée.

souhaitent exporter dans l'une des zones et réclamer un traitement préférentiel doivent être inscrites auprès de leurs autorités nationales. En principe, tous les membres de l'UEMOA appliquent la réglementation 14/2002/CM/COM/UEMOA qui met en place des procédures pour la délivrance des certificats d'origine. Selon la réglementation, aucun comité ne devrait être impliqué dans l'examen des demandes d'enregistrement communautaire. Toutefois, le Bénin a mis en place un comité composé de représentants de la Direction de l'Intégration Régionale, de la Direction Générale du Développement Industriel, de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, de la Direction Générale du Commerce Extérieur et de la Chambre de Commerce. Les réunions du Comité sont soumises à une exigence de quorum. Nonobstant l'absence d'harmonisation avec les règles communautaires, cette lourde procédure n'accélère pas l'examen des demandes.

En complément de l'enregistrement de l'entreprise, chaque cargaison doit être accompagnée d'un certificat d'origine délivré par les autorités du pays d'origine sous un format standardisé, commun pour la zone. Toutefois, la production de certificats d'origine s'est avérée être un goulet d'étranglement dans le commerce régional. Les certificats d'origine, sous forme de document papier, sont facilement falsifiables, et leur non-reconnaissance est une plainte récurrente des commerçants à travers le continent ; l'Afrique de l'Ouest ne fait pas exception à cet égard. Afin d'éliminer ce goulet d'étranglement, le Bénin devrait collaborer avec ses partenaires de l'UEMOA et de la CEDEAO pour aller vers la création d'un répertoire électronique des certificats d'origine qui aurait le double avantage de simplifier les procédures de vérification et de rendre la vérification plus facile et plus fiable. Enfin, le Gouvernement du Bénin a mis en place, puis suspendu, un programme d'importation et de vérification (PIV) discuté plus en détail dans le chapitre 3.

2.3.3 Promotion de l'investissement et des exportations

La zone économique spéciale du Bénin

Le Bénin a mis en place un projet d'apport de terrains industriels viabilisés sur vingt ans (1997-2017). Comme de nombreux pays de la région, il a également mis en place en 2002 une zone économique spéciale (*zone franche industrielle* ou ZFI) à Sèmè-Podji, située près de Cotonou et à 5 km de la frontière nigériane, pour offrir de meilleures conditions aux investisseurs étrangers. La ZFI est opérationnelle depuis 2010 et fournit un ensemble standard d'exonérations fiscales, y compris, entre autres :

- Un congé fiscal de 10/12 ou 15 ans de l'impôt sur le bénéfice industriel et commercial selon la sous-zone, suivie d'une période de taux préférentiel (20 %) de 5 ans ;
- Un abattement sur le versement patronal sur les salaires ;
- Une exonération de la TVA sur les intrants et le matériel de conditionnement pour l'investissement et la production ;
- Une exonération de droits et taxes d'entrée sur les biens d'équipement en capital importés, sur les intrants et le matériel de conditionnement, à l'exception des utilitaires importés pour lesquels les droits de porte sont réduits de 60 % pour la production admissible (voir ci-dessous).

Afin de bénéficier du statut de zone franche, les entreprises doivent exporter au moins 65 % de leur production hors de l'UEMOA ou de la CEDEAO ; les abattements, exonérations et congés fiscaux s'appliquent généralement au niveau de l'entreprise, tandis que les exemptions de droits ou des abattements s'appliquent uniquement à la production admissible (voir la section 2.3.2 ci-dessus). Le secteur privé accepte mal cette exclusion, car une grande partie des activités qui

pourraient s'installer dans la ZFI serait destinée à l'exportation vers la sous-région. Plus généralement, compte tenu de la structure des échanges commerciaux du Bénin, déjà discutée, où les importations proviennent majoritairement de l'extérieur de la région, tandis que les exportations se font vers la région, exclure les exportations régionales de la ZFI limite la capacité potentielle de cette dernière à attirer les investissements. En effet, en 2013, le parc industriel était encore largement vide, avec seulement une société franco-libanaise de production de pâtes, une société de recyclage de batteries et un projet d'investissement chinois en cours.

Les zones économiques spéciales (ZES) sous diverses formes -- zones franches d'exportation, zones de montage offshore, zones franches, etc. -- sont largement répandues (près de 4000 dans le monde), ce qui représente un cinquième des exportations des pays en développement (Farole 2011). Les ZES représentent une part importante des exportations de nombreux pays, dont les Philippines (78 %), le Bangladesh (75 %), le Maroc (61 %), le Nicaragua (79 %), ou encore Madagascar avant la crise (80 %) bien que, dans le cas de Madagascar, les troubles politiques et la fin des contingents AMF ont conduit à l'effondrement de la ZES. Toutefois, leur bilan comme « moteur de croissance » n'est pas prouvée. Les liens en amont sont souvent faibles, excepté dans les cas comme la zone franche de Masan en Corée créée en 1970 où l'approvisionnement local a augmenté de 3 % en 1971 à 45 % en 1986 (Farole 2011). Mais certaines des zones franches d'exportation (ZFE) les plus réussies, comme le Vietnam ou le Bangladesh, ont de très faibles liens en amont.

La contribution des ZFE à l'emploi est également limitée, excepté dans certains pays d'Amérique centrale. La zone franche d'exportation Tema du Ghana représente 3,5 % de l'emploi national, 2,5 % de la Tanzanie, moins de 1 % à Calabar au Nigéria et 15 % pour la zone franche d'exportation du Kenya. Même celles qui ont de la main-d'œuvre et beaucoup de succès comme le Bangladesh et le Vietnam, ne représentent respectivement que 5 % et 19 % de l'emploi national. Les salaires dans les ZES sont généralement plus élevés que l'ensemble des salaires minimaux de l'économie bien qu'ils soient encore extrêmement faibles dans des cas comme la ZFE du Bangladesh. Certaines ZES sont assujetties à une législation antisyndicale, ce qui est considéré comme un facteur attractif supplémentaire pour les investisseurs ; par exemple, jusqu'en 2005, le Kenya a interdit les syndicats et la négociation collective dans les zones franches d'exportations, tandis que la zone franche du Nigéria interdit les grèves pendant les dix années suivant le démarrage d'une entreprise, considérant que les conflits du travail doivent être réglés par la direction de la zone franche. Les ZES ont également fait un usage limité des compétences locales, en particulier en Afrique —à l'exception de la Tanzanie et, dans une moindre mesure, au Sénégal— et il semble y avoir un problème généralisé dans la création de possibilités d'avancement professionnel, en particulier pour les femmes. En somme, les ZES dans le monde entier n'apparaissent pas comme des panacées pour créer des emplois de qualité et des liens avec l'économie nationale.

La plupart des gouvernements, des pays développés et en développement, tentent d'attirer des IDE par la voie des incitations fiscales, soit par le biais de taux d'imposition bas ou par des régimes spéciaux. Comme les réductions d'impôts d'un pays diminuent la probabilité d'un autre pays d'être choisi par des investisseurs, le résultat est une course mondiale vers le bas au profit des actionnaires de sociétés multinationales et au détriment des biens publics dans les pays d'accueil. Pourtant, ce nivellement par le bas est en grande partie inutile, l'IDE ne répondant pas de manière significative aux variations de taux marginaux ou moyens d'imposition (Abbas *et al.* 2012). En revanche, les fondamentaux du pays d'accueil, tels que la stabilité macro-économique, ont un effet significatif pour attirer l'IDE. En somme, les incitations fiscales ne

devraient pas faire obstacle à la nécessité d'élargir la base d'imposition et de percevoir des recettes suffisantes pour assurer la fourniture adéquate de biens publics.

Dans ce contexte, l'intérêt potentiel d'une zone franche d'exportation béninoise est d'attirer l'attention des autorités nationales sur la nécessité de produire, à une échelle gérable, un ensemble cohérent de mesures d'incitations du côté de l'offre, y compris en énergie fiable, en eau et traitement de l'eau, en accès routier, et d'un niveau minimum de services publics nécessaires pour attirer la main-d'œuvre (éducation, logement et services de santé). La promotion d'une ZFE est également l'occasion d'engager un dialogue fructueux avec les sociétés multinationales et d'apprendre ce dont elles ont besoin en termes d'environnement des affaires. Le Bénin devrait donc envisager la relance de sa zone franche industrielle en fournissant une infrastructure améliorée, un guichet unique dédié à toutes les procédures administratives, et un statut permettant aux entreprises participantes d'exporter sur les marchés de la CEDEAO.

Promotion des exportations

La fusion des divers organismes gouvernementaux agissant dans le vaste domaine de la promotion des exportations, y compris, entre autres, le Centre Béninois du Commerce Extérieur (CBCE) et l'Observatoire des Opportunités d'Affaires (OBOPAF), en un seul organisme était l'une des recommandations importantes de la matrice d'action 2005. L'activité financée et mal coordonnée des différents organismes existants n'a pas réussi à fournir des services de promotion efficaces pour les produits d'exportation actuels et potentiels du Bénin. Pourtant, les données internationales montrent que la promotion des exportations peut être un outil efficace pour stimuler la croissance des exportations. Les données d'enquête inter pays utilisées par Lederman, Olarreaga et Payton (2010) suggèrent que les organismes de promotion des exportations (OPE) ont, en moyenne, un effet important et significatif sur la croissance des exportations. En utilisant une méthodologie similaire, Zoratto (2013) trouve des données qu'il compte également pour la diversification des exportations.

Le besoin d'assistance pour l'exportateur est particulièrement crucial dans les exportations agricoles béninoises non traditionnelles, comme par exemple l'ananas et le beurre de karité, où les producteurs sont mal informés, à la fois des opportunités d'affaires et des exigences de qualité et de certification nécessaires pour pénétrer de nouveaux marchés. En outre, l'intermédiation est souvent un goulet d'étranglement, les capacités d'intermédiation (camions, personnel, stockage) étant souvent insuffisantes pour la production potentielle orientée vers l'exportation, créant des positions monopsones économiquement inefficaces. Une meilleure information pourrait permettre aux producteurs de contourner les canaux d'intermédiation inefficaces et toucher directement des acheteurs potentiels, et vice versa.

Créer en 2007, l'Agence Béninoise de Promotion des Échanges Commerciaux (ABePEC), placée sous l'autorité du MICPME, Ministère de l'industrie, du commerce, des petites et moyennes entreprises, est désormais en principe le seul organisme en charge de la promotion, bien que sa mission soit, à quelque chose près, parallèle à celle du Centre de promotion des Investissements (CPI sous le ministère du Développement), et à celle du Conseil Présidentiel des Investisseurs. Ses missions comprennent la diffusion de l'information sur le marché, l'aide aux producteurs dans l'identification des opportunités de marché, la promotion des produits « made in Bénin » à l'étranger à travers la participation à des marchés étrangers et par de la formation. Des entretiens de la mission avec le secteur privé ont suggéré que l'ABePEC fait un travail compétent compte tenu de ses ressources.

La promotion des exportations a un rôle clé à jouer pour faciliter la diversification du Bénin hors coton, à condition qu'elle soit conduite par un organisme unique doté de manière adéquate. Dans l'environnement des affaires, fragile et opaque, du Bénin, la promotion des exportations devrait non seulement faciliter la participation aux marchés étrangers (rôle traditionnel des organismes de promotion des exportations), mais assister professionnellement des producteurs dans la gestion de la qualité. Des entretiens de la mission ont révélé un certain nombre d'instances de contacts entre des acheteurs et des producteurs béninois qui auraient pu conduire à des relations fructueuses à long terme s'il n'y avait pas des deux côtés une mauvaise gestion de la qualité et un comportement opportuniste. Il existe un écart important entre les pratiques d'affaires en vigueur sur le marché local et celles qui prévalent sur les marchés internationaux, et il est difficile pour les producteurs du Bénin de combler cette lacune sans un effort à long terme en matière de formation et de sensibilisation. La promotion des exportations au Bénin devrait aller au-delà de l'appariement et mettre l'accent sur la gestion des produits de qualité et des relations d'affaires de qualité.

2.4. Recommandations

Le Bénin est confronté à d'énormes défis, mais tout peut être résolu par des réformes appropriées. Toutes les mesures nécessaires vont dans le même sens : moins d'opportunités, moins de vision à court terme, meilleure prévisibilité et plus d'investissement dans les opportunités futures et les relations à long terme. Pour que l'environnement des affaires évolue dans le bon sens, le Gouvernement du Bénin devrait envisager les mesures suivantes dans le domaine de la politique commerciale.

Promotion des exportations et de l'investissement

1. Renforcer la dotation financière de l'ABePEC, et en faire l'unique organisme responsable de la promotion des exportations et de l'investissement, renforcer sa mission de valorisation des capacités managériales des producteurs ;
2. Investir dans l'infrastructure publique (comprenant les services publics nécessaires pour attirer et stabiliser la main-d'œuvre de qualité) dans la zone franche d'exportation de Sèmè-Podji et la promouvoir auprès des investisseurs réputés, avec des incitations fiscales limitées, transparentes et non renouvelables ;

Mesures non tarifaires

3. Consolider tous les organismes en charge de la gestion SPS en un seul, séparer la mission d'élaboration des règles des missions de vérification, externaliser systématiquement toutes les analyses des laboratoires et organismes crédibles, et se concentrer sur la formation, l'information et la sensibilisation ;
4. S'engager dans l'élimination totale et définitive de toutes les interdictions temporaires d'importation et éliminer les obstacles aux importations régionales ;

Environnement des affaires

5. Accélérer l'adoption de solutions technologiques pour surmonter l'incertitude réglementaire et arbitraire ; en particulier, travailler au niveau régional à la création

d'archives électroniques régionales des actes dans trois domaines clés : le certificat sanitaire ou phytosanitaire « carte verte », les certificats d'origine, et le document des transporteurs routiers « carte brune » ;

6. Trouver un accord avec les grands négociants sur l'élimination de la négociation informelle de l'évaluation en douane en échange de l'amélioration de l'infrastructure des transports et de la prévisibilité de l'environnement des affaires ;
7. Entamer un dialogue avec le Nigéria pour une solution à long terme couvrant la reprise par ce dernier d'une partie des revenus fiscaux perdus par la contrebande en échange de la préservation des principales opportunités d'affaires les plus importantes pour les commerçants béninois dans des secteurs sélectionnés.

Chapitre 3 : Facilitation des échanges

Les transports et la logistique sont des facteurs essentiels pour les échanges : une logistique efficace procure une couverture concurrentielle pour l'économie, mais également, une faible logistique peut peser sur l'économie au point d'annuler tout autre avantage concurrentiel possible. Au Bénin, il existe un potentiel certain pour une logistique efficace, mais en même temps, plusieurs problèmes importants restent à résoudre ainsi que de possibles menaces à prendre en compte.

Du point de vue du transport et de la logistique, le Bénin fait le pari de son avenir sur le transit vers les pays voisins. Cette approche ne néglige pas le commerce du Bénin lui-même : si l'industrie du transport et une logistique sont efficaces pour ses voisins, elles le seront également pour ses propres besoins. Pour répondre aux besoins de ces voisins, le Bénin bénéficie d'infrastructures de bonne qualité : le port a été récemment étendu, les installations de conteneurs sont adéquates et gérées par des opérateurs compétents, l'interface entre le port et les services de transport routier a été amélioré, la ligne de chemin de fer est en cours d'extension vers Niamey et gérée par un opérateur compétent.

Toutefois, l'extension du port seul n'est pas une garantie suffisante pour que Cotonou attire une grande part de marché de transit vers les pays enclavés, compte tenu du fait que d'autres extensions de capacités sont prévues à proximité et que les promoteurs de possibles concurrents au Bénin sont ceux-là mêmes qui sont déjà engagés au Bénin. L'avenir du corridor dépendra grandement des stratégies régionales que les opérateurs mondiaux mettront en œuvre.

Signe encourageant toutefois : la récente décision de prolonger le chemin de fer au Niger, car l'important investissement qui va lier le groupe Bolloré au Bénin a sans doute influencé le choix entre les ports maritimes contrôlés par le groupe en faveur de Cotonou. La seule inconnue dans cette équation est la disponibilité réelle des fonds pour cet investissement important.

Ce chapitre propose un diagnostic et un ensemble de recommandations fondées sur des données organisées autour des trois principales recommandations :

1. Des réformes structurelles qui nécessitent des efforts à long terme, mais qui peuvent être prises en charge par la communauté des donateurs. Ces réformes concernent principalement la réforme des douanes pour simplifier les procédures et s'appuient sur les TIC et introduisent la gestion du risque, mais aussi la réforme de l'industrie du transport routier ;
2. Des réformes de gouvernance qui nécessitent un soutien politique, et également l'admission du fait que l'environnement actuel est préjudiciable à un développement à long terme. Ces réformes concernent un environnement plus prévisible et l'arrêt des pratiques abusives.
3. Des réformes pratiques pouvant être engagées à court terme pour renforcer la position régionale du Bénin et préserver l'avenir. Ces réformes concernent par exemple le développement des TIC pour la logistique portuaire ou le début d'un dialogue constructif avec le Nigeria.

3.1 Transports et logistique au Bénin

Les services de transports et de logistique sont importants pour le Bénin et ses voisins : le port de Cotonou est la principale porte d'entrée pour le commerce extérieur du Bénin, et gère des volumes importants du commerce extérieur de ses voisins, principalement le Niger et le Nigeria. Cependant, cette position est fragile et peut être contestée : d'autres ports de la côte de l'Afrique de l'Ouest rivalisent pour servir de portails maritimes aux pays enclavés ; une part importante du transit vers le Niger est en fait lié au Nigeria, et cette part, ajoutée au transit réel vers le Nigeria, existe en raison de politiques commerciales restrictives du Nigeria qui devraient s'assouplir avec les progrès vers une union douanière effective en Afrique de l'Ouest.

3.1.1 Contexte régional

La région Afrique de l'Ouest est traversée par un réseau de corridors de commerce et de transport structuré par les deux principales routes Est-Ouest et les connecteurs Nord-Sud qui les relient : l'axe principal Trans-Sahel de Dakar au Sénégal reliant Niamey au Niger *via* Bamako (Mali) et Ouagadougou (Burkina Faso), et le corridor côtier d'Abidjan en Côte d'Ivoire à Lagos au Nigeria, passant par plusieurs grandes villes, les centres économiques et les ports - Takoradi et Tema au Ghana, Lomé au Togo, Cotonou au Bénin.

La plupart des ports de la côte sont en concurrence pour le trafic du transit international des pays enclavés, tout en ayant également la main sur une part du commerce maritime de leurs voisins côtiers, ce qui fait fluctuer les flux commerciaux dans la région. Dans ce réseau, Cotonou se positionne comme la principale porte d'entrée pour le Niger et le Nigeria, mais cette position reste un défi et est susceptible d'être de plus en plus contestée à l'avenir.

Le transit vers les pays enclavés de l'Afrique de l'Ouest est un trafic convoité pour les ports, et les efforts pour l'obtenir dépassent parfois les gains réels. Il est considéré davantage en termes de statut régional que d'un seul point de vue économique. La plupart des autorités portuaires octroient, par exemple, des avantages tangibles aux pays sans littoral pour sécuriser le trafic tels que des frais de manutention inférieurs, une période de grâce plus longue pour le stockage, un aire ou espace d'entreposage à l'intérieur des limites portuaires, etc. Les autorités portuaires maintiennent également des bureaux de liaison permanents dans les pays enclavés. À l'inverse, ces derniers sont présents dans tous les ports, ou presque, de la côte, à travers des représentations permanentes de conseils de chargeurs, ou par des entrepôts alloués aux autorités portuaires.

Le trafic conteneurisé est particulièrement disputé. Les services de ligne réguliers d'Afrique de l'Ouest servent en moyenne plus de ports le long de la côte qu'habituellement dans d'autres régions. Une certaine rationalisation des services de ligne est donc inévitable, et les ports avec les plus grands volumes sont susceptibles de rester les principaux ports d'escale, tandis que ceux qui gèrent de plus petits volumes risquent de devenir des ports de desserte locale ou être relégués sur des circuits secondaires avec des navires plus petits. Ceci se traduira par une hausse des taux de fret pour les ports de desserte locale et secondaires et par un accroissement du temps de transport comparé aux ports de grandes lignes.

Il existe plusieurs projets de terminaux à conteneurs le long de la côte qui augmenteront la capacité actuelle :

- Un second terminal à Abidjan
- Une extension du port de Tema

- Une extension d'un terminal à conteneurs à Lomé ainsi que la création d'un second terminal
- Une extension du terminal à conteneurs de Cotonou, qui vient juste d'être commissionnée
- Un projet d'extension du terminal à conteneurs de Lagos
- Un plan de développement de nouveaux ports à Lagos sur des projets entièrement nouveaux (un dans l'ouest de Lagos, un autre à l'est)
- Un projet de construction d'un nouveau port à Sèmè-Podji (Bénin).

Entre les projets qui sont encore au stade de la conception et font l'objet de spéculations sur leur capacité réelle future ou le moment d'une possible mise en service, les projets en cours de développement (avec cependant des différences entre capacité annoncée et réelle), sans compter les réserves de capacité pour les terminaux existants, il n'est pas facile de déterminer la meilleure adéquation entre l'offre et la demande, à moyen et à long terme, pour chaque terminal à conteneurs. Une seule chose est certaine, la capacité des conteneurs prévue (ou annoncée) dépasse la demande à moyen terme.

Pour l'ensemble du littoral de l'Afrique de l'Ouest, une évaluation du développement des terminaux à conteneurs, commandée par l'Agence française de développement, a permis d'examiner l'adéquation entre l'offre et la demande, actuelle et future.

Tableau 3 : Développement de la capacité des terminaux à conteneurs par rapport à l'activité vers 2011

	Traffic 2011	2011	2015	2020	2025	2030
Dakar	416,000	600,000	600,000	600,000	600,000	600,000
Dakar extension					500,000	500,000
Banjul						
Conakry	160,000	200,000	450,000	450,000	650,000	650,000
Freetown		90,000				
Monrovia						
Abidjan	546,000	900,000	1,100,000	1,100,000	1,100,000	1,100,000
Abidjan TC2				500,000	1,000,000	1,500,000
San Pedro	118,000	120,000	120,000	620,000	620,000	620,000
Tema	756,000	600,000	800,000	800,000	800,000	800,000
Takoradi	57,000	60,000	60,000	200,000	200,000	200,000
Lomé Quay 3	350,000	350,000	850,000	850,000	850,000	850,000
Lomé LCT			400,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
Cotonou	210,000	220,000	400,000	600,000	750,000	750,000
Sème Kpodji					?	?
Lagos Apapa	600,000	850,000	850,000	850,000	850,000	850,000
Lagos Tin Can	395,000	450,000	600,000	600,000	600,000	600,000
Lekki				500,000	1,000,000	2,000,000
Badagry				750,000	1,500,000	3,000,000

Source : CATRAM (2013)

Comme la plupart des concessions actuelles de terminaux à conteneurs sont dans la main de deux opérateurs (*Bolloré Africa Logistics*, BAL, et *APM Terminals*, APMT, filiale de Maersk lignes maritimes), seules ou en partenariat, le développement de la capacité réelle pourra être décidé avec l'objectif principal d'éviter des investissements inutiles, et la croissance du trafic susceptible d'être dirigée vers des ports où les perspectives de retour sur investissement sont les plus intéressantes. Toutefois, l'entrée possible de nouveaux concurrents, *China Merchant Holding* et MSC par exemple pour le nouveau terminal à conteneurs à Lomé, ou ICTSI pour

Lekki, peut à la longue changer la dynamique et introduire une certaine forme de concurrence entre les ports.

3.1.2 Les volumes de trafic

Le rôle du Bénin dans les flux régionaux du commerce de l'hinterland

Les trois pays enclavés de l'Afrique de l'Ouest (Mali, Burkina Faso et Niger) bénéficient de plusieurs options pour acheminer leur commerce extérieur, leurs principaux ports maritimes d'entrée étant Dakar, Abidjan, Tema, Lomé et Cotonou, et dans une moindre mesure Conakry et Takoradi :

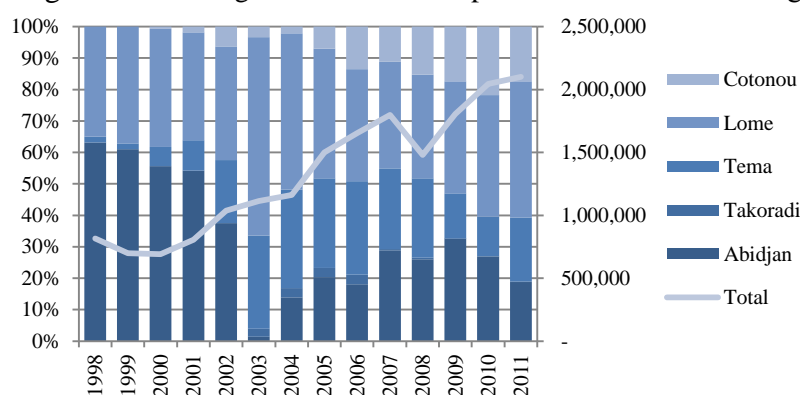
- Le Mali compte essentiellement sur Dakar, puis Abidjan, situation qui était inversée avant la longue crise politique en Côte d'Ivoire ;
- Le Niger se repose presque exclusivement sur Cotonou, et très marginalement sur Lomé ;
- Le Burkina Faso a opté pour un mélange plus équilibré d'options.

Toutefois, l'utilisation respective des couloirs de transit varie dans le temps, et l'instabilité en Côte d'Ivoire a été le principal moteur des fluctuations de transit portuaire durant les 15 dernières années, comme l'illustre le routage du commerce extérieur du Burkina Faso.

La part d'Abidjan a été érodée au fil du temps, ce qui a permis à de nouveaux acteurs d'intervenir, tels les ports du Ghana et Cotonou, selon l'évolution de la situation politique et économique dans la région.

Comparé aux autres ports, Cotonou offre une situation particulière, avec un arrière-pays relativement incontesté. Considérant qu'il a également la plus grande part en termes de trafic de transit parmi les ports régionaux d'Afrique de l'Ouest, autour de 50 %, sa situation présente une forme de dépendance mutuelle avec le Niger.

Figure 42 : Routage du Burkina Faso pour le commerce à l'étranger



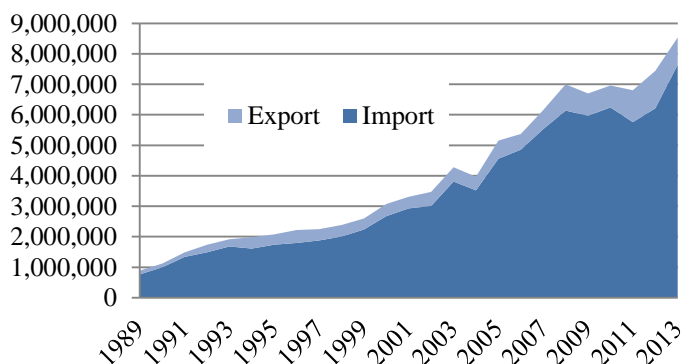
Source : auteurs à partir des données portuaires

Les pays enclavés ne sont pas la seule source de l'activité de transit. Le fait que leur commerce à l'étranger soit fortement disputé entre les ports, qui tous entretiennent des représentations commerciales chez chacun d'eux, a tendance à éclipser le fait que de grandes quantités transitent également le long de la côte entre les pays voisins : Lomé avec le Ghana (notamment pour le ciment) et le Bénin ; Cotonou avec Lomé et le Nigeria.

L'activité du port de Cotonou

Le port de Cotonou a connu une croissance régulière au cours des deux dernières décennies, passant de près d'un million de tonnes par an à plus de 8,5 millions de tonnes pour 2013 (données provisoires).

Figure 43 : Évolution du débit du port de Cotonou

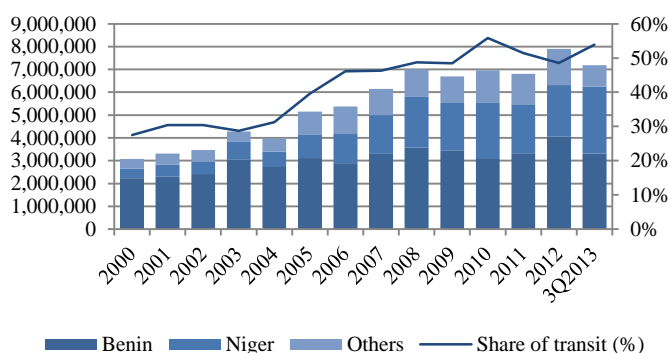


Source : auteurs à partir des données portuaires

La seule pause dans la croissance s'est faite entre 2009 à 2011, d'abord en liaison avec la crise internationale qui a vu une contraction globale des flux commerciaux, mais qui a été aggravée par les incertitudes liées à la mise en œuvre d'un programme de vérification des importations sous *Bénin Control SA* qui a fait fuir des commerçants venus de l'arrière-pays, et qui se sont déplacés vers les ports voisins. En raison de la proximité dans le temps des deux événements, il est difficile d'évaluer l'impact de l'épisode *Bénin Control*. Les autres ports d'Afrique de l'Ouest ont connu une reprise de la croissance plus rapide ; cependant la situation en Côte d'Ivoire a également contribué à l'augmentation des volumes de transit par les ports voisins comme alternative à Abidjan. Avec la fin du contrat de *Bénin Control*, le port de Cotonou a réussi à regagner la confiance des commerçants de l'arrière-pays, et l'augmentation du trafic a repris dans la seconde moitié de 2012. Le contrat *Bénin Control* a été suspendu en mai 2012, perturbant en partie les systèmes de trafic, mais déverrouillant le retour à la croissance.

L'accélération de la croissance du débit portuaire au début des années 2000 est liée à l'augmentation du commerce de transit, en particulier avec le Niger (selon les statistiques du port) : au cours de la période de 2000 à 2012 (les données détaillées par pays ne sont disponibles que pour les trois premiers trimestres de 2013), les volumes ont augmenté de 82 % pour le Bénin, alors que les volumes ont progressé de 437 % pour le Niger et de 272 % pour les autres pays (y compris l'activité de transbordement). En conséquence, la part du transit a augmenté d'un quart à plus de la moitié de l'activité totale portuaire.

Figure 44 : Évolution du trafic de transit au port de Cotonou



Source : auteurs à partir des données portuaires

Une grande partie de la croissance est liée au trafic conteneurisé, créant des pressions sur la capacité du port, ce qui a justifié le développement d'installations de conteneurs supplémentaires.

Le transit régional

Le transit est presque exclusivement constitué de flux d'importations. Les exportations enregistrées sont négligeables. Le principal contributeur au volume de transit est le Niger, mais d'autres pays côtiers représentent une part importante (Nigeria et Togo). Le transit avec le Burkina Faso consiste principalement de produits pétroliers. Une grande part du transit, difficile à estimer, est déclarée destinée au Niger, mais est, *in fine*, destinée au Nigeria, avec une importation suivie de réexportation au Niger.

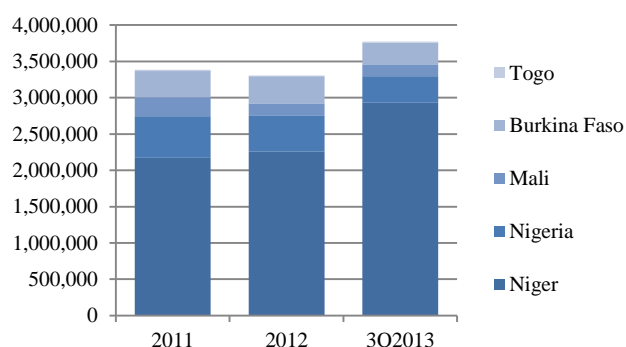
Le retour à la trajectoire de croissance à Cotonou est remarquablement illustré par le fait que le tonnage de transit pour les trois quarts de 2013 dépasse déjà le tonnage annuel de 2011 et 2012.

3.1.3 Les services d'infrastructure et de logistique du transport au Bénin

Le port

Depuis l'ÉDIC de 2005, l'évolution majeure ayant eu lieu dans le port de Cotonou est le développement du terminal à conteneurs. En 2006, la Millenium Challenge Corporation (MCC) américaine a financé un programme d'extension du port de Cotonou pour 180 millions de dollars, y compris, entre autres, la construction d'un nouveau quai sud à double accostage pour le développement d'un terminal à conteneurs, l'extension d'une jetée de 300 mètres stoppant les sables pour réduire les coûts de dragage portuaire (estimés à 2,1 millions de dollars par an), la fourniture d'un remorqueur et un certain nombre d'autres améliorations.

Figure 45 : Les pays de transit desservis par le port de Cotonou



Source : auteurs à partir des données portuaires

Le terminal des conteneurs a été attribué, après un appel d'offres international, à *Bolloré Africa Logistics* en septembre 2009. La concession d'une durée de 25 ans incluait un engagement à payer 200 millions de dollars de redevances de concession au cours des huit premières années de fonctionnement et à investir 256 millions de dollars dans des équipements d'exploitation et des travaux de génie civil pendant la durée de l'accord¹⁸. Avec l'extension financée par la MCC, il y a un avant-projet d'un quai sud de 15 m, limité à 10m ailleurs. La *COMAN-SA* (filiale d'APMT) fonctionne avec des navires porte-conteneurs sur les quais nord, son aire terminale étant située dans la partie ouest du port. Avec l'extension du port et la réorganisation de la mobilité des camions dans le port et la ville, les principales lacunes du port de Cotonou identifiées dans l'ÉDIC de 2005 ont été abordées avec une capacité de réserve disponible en vue d'une croissance future.

Le réseau routier

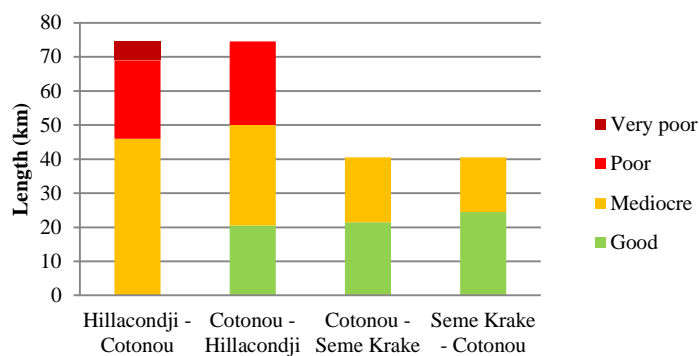
Le réseau routier total au Bénin est défini dans le décret n° 2001-092 en date du 20 février 2001 et comprend 6076 km de routes nationales, sept routes inter-États de 2178 km, 39 routes nationales de 3898 km, un réseau de routes urbaines de 55,6 km (à Cotonou et Porto Novo), et 1 075 km des routes rurales. Le réseau inter-États est à peu près, conforme à une orientation nord-sud et est-ouest :

- Une partie du corridor côtier Abidjan-Lagos pour les routes est-ouest
- Une partie desservant principalement le Niger (de Cotonou à Malanville), avec une ramification vers le Burkina Faso (de Cotonou à Porga) pour les routes nord-sud.

¹⁸http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/880b8480498390ea834cd3336b93d75f/SuccessStories_CotonouPortWEB.pdf?MOD=AJPERES

Le dernier statut de l'état du réseau routier publié par le ministère en charge des transports date du 31 décembre 2008. Depuis l'ÉDIC de 2005, le programme de la Banque mondiale pour le commerce et la facilitation du transport sur le corridor Abidjan-Lagos a contribué à l'amélioration de la route le long de la ligne de côte.

Figure 46 : L'état du réseau routier sur la section du Bénin Abidjan Lagos Corridor



Source : Ministère des Transports

Même si la route est en mauvais état, les caractéristiques de la flotte de camions pour le Bénin et le Niger, principaux utilisateurs du réseau, sont également médiocres, et, d'un point de vue opérationnel, il y aurait peu de gains en coûts d'exploitation des véhicules dans l'amélioration de l'infrastructure. L'amélioration des routes, du point de vue du commerce et de la logistique, n'est donc pas une priorité immédiate.

Les services de transport routier

Les services de transport routier au Bénin sont dominés par de petits opérateurs, une grande majorité de propriétaires individuels et très peu d'entreprises de transport routier.

La législation pour les services de transport routier exige que les sociétés de transport soient enregistrées. Le registre des entreprises a été obtenu du ministère des Transports, d'abord une version enregistrant toutes les entreprises jusqu'en 2008, ainsi qu'une mise à jour. En théorie, les entreprises devaient inscrire leur flotte durant l'enregistrement, mais cette déclaration n'a pas été mise à jour pour refléter les modifications de la flotte.

La plupart des entreprises ont une flotte relativement modeste, une poignée de camions tout au plus, et combinent des services de transport avec d'autres activités. Ce schéma correspond aux autres observations de l'industrie du transport routier en Afrique de l'Ouest, où le transport pour compte propre représente une part significative de l'activité, et altère ainsi les calculs de rentabilité (puisque le transport en compte propre n'a pas proprement une vocation commerciale).

Tableau 4 : Nouveaux véhicules de frets enregistrés par année au Bénin

	Light truck	Medium truck	Heavy truck	Tractor	Trailers	Others	Total
2001	937	1,377	287	1,062	1,088	19	4,770
2002	963	18	367	1,061	870	27	3,306
2003	724	23	339	836	842	158	2,922
2004	907	22	169	862	1,034	646	3,640
2005	632	12	235	656	741	381	2,657
2006	408	12	272	765	693	101	2,251
2007	599	16	255	917	841	44	2,672
2008	847	14	277	1,123	1,042	22	3,325
2009	1,053	7	163	1,390	1,134	48	3,795
2010	1,002	-	69	1,415	1,190	927	4,603
2011	896	1	55	38	984	1,323	3,297
Total	8,968	1,502	2,488	10,125	10,459	3,696	37,238

Remarque : les véhicules légers correspondent à une capacité de charge utile de 12 tonnes au maximum, les camions moyens entre 13 tonnes et 19 tonnes inclus, et les poids lourds de 20 tonnes et plus. La catégorie « autres » comprend tous les véhicules de charges exceptionnelles.

Source : Annuaire statistique du Ministère des Transports, 2012 (dernière publication)

Dans le registre des compagnies de transport, les opérateurs auto-déclarés en tant que fournisseurs de services de transport routier ou les chauffeurs routiers représentent moins d'un quart de la totalité des entreprises. En comparaison, les entreprises ayant une activité de négoce ou de vente représentent plus de 40 %. Pour les 195 sociétés enregistrées depuis 2009, le profil de la taille de la flotte est résumé dans le tableau suivant.

Figure 47 : Activité déclarée pour les entreprises de transport enregistrées

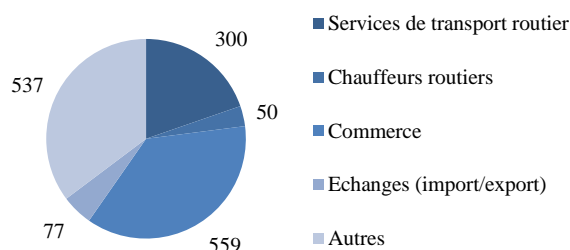


Tableau 5 : Taille de la flotte pour les entreprises déclarées depuis 2009

Taille de la flotte	Nombre de sociétés	flottes contrôlées	Pourcentage de la flotte totale
10 camions et plus	9	137	23 %
Moins de 10	186	450	77 %

Source : Extrait de la base de données des entreprises de transport du Ministère des Transports

Les tarifs sont librement négociés, et la grille de référence des tarifs de transport routier publiée en 2000 a perdu de sa pertinence. Par exemple, les taux de référence pour Cotonou-Niamey ont été publiés à 37 800 FCFA par tonne en 2000, alors que les taux actuels sont négociés autour de 46 000 FCFA par tonne. Pour Cotonou Arlit, le taux de référence de 2000 était de 73 548 FCFA par tonne ; il est actuellement de 85 000 FCFA par tonne. Le Ministère des Transports a tenté de réviser la grille pour prendre en compte l'évolution des facteurs de coûts depuis 2000, mais l'augmentation proposée a été abandonnée en raison de son éventuel impact sur l'indice des prix à la consommation.

Les prix actuels sont comparables à ceux de l'Afrique de l'Est : ainsi Cotonou-Niamey représente une distance de 1041 km pour un taux de rupture de charge de 100 dollars par tonne, l'équivalent à Mombasa-Kampala avec un taux de 105 dollars par tonne correspond à une distance de 1137 kilomètres. Cependant, les conditions de transport routier sont différentes et les camions prennent plus de temps pour arriver à destination. Par conséquent, les camions au Bénin sont moins productifs que leurs semblables en Afrique de l'Est. De surcroît, les camions au Bénin sont beaucoup plus anciens (et par conséquent la composante du coût du véhicule est inférieure) ; ils ont aussi des activités de nature différente (avec possibilité de subventions croisées, et donc, par exemple, ils peuvent exiger la couverture des frais de voyage direct). La Banque mondiale, à travers une subvention d'un Fonds de Facilitation des Échanges (FFE), a diligenté des enquêtes sur le transport routier au Niger et au Bénin, menées au cours du deuxième trimestre 2014. Les résultats offriront une meilleure image de l'industrie du transport au Bénin et les caractéristiques des opérations sur le corridor Cotonou-Niger et apporteront des éclaircissements là où il n'y a actuellement que des données factuelles très limitées.

Chemins de fer

Le chemin de fer a été ouvert en 1906 entre le port de Cotonou et Ouidah, sur une distance d'environ 45 km, puis étendu en direction du Niger, mais pour atteindre seulement Parakou, à 437 km de Cotonou, en 1936. L'écartement des rails est la voie métrique, semblable aux autres chemins de fer Ouest-Africains. Bien que la ligne au Bénin soit limitée dans sa longueur, la compagnie de chemin de fer, l'OCBN (Office du Chemin de fer Bénin Niger), est un organisme parapublic binational.

Dans les dernières décennies, le chemin de fer a connu de sérieux problèmes, avec une baisse du trafic et un endettement croissant ; le Gouvernement du Bénin était prêt à transférer sa gestion au secteur privé. Toutefois, en raison du statut binational de la société, l'approbation du Niger était nécessaire ; celle-ci a été obtenue le 25 mai 2010 après une rencontre entre les deux Gouvernements. Les négociations ont été engagées avec *Petrolin*, un investisseur local, et une notification, signée le 22 juillet 2010, a attribué la concession du chemin de fer à la compagnie, mais le stade de la concession n'a jamais été atteint. Le processus a été relancé par le projet de l'Union africaine pour terminer la boucle du chemin de fer Abidjan-Ouagadougou-Niamey-Cotonou. Un premier signe concret de changement a été le protocole d'accord MoU signé entre les chefs d'état du Bénin et du Niger le 7 novembre 2013, qui se sont accordés sur l'extension de la ligne de chemin de fer vers Niamey, avec le groupe Bolloré comme partenaire stratégique. La construction de la nouvelle ligne a débuté en avril, au Niger¹⁹. L'extension de 1050 km à une liaison ferroviaire coûtera environ 1 Md d'euros et fait partie d'un projet plus vaste destiné à relier les deux pays avec le Burkina Faso et la Côte-d'Ivoire.

Le groupe *Bolloré* mobilise des fonds pour s'assurer que la ligne sera terminée dans les quatre ans. Les coûts de construction seront supportés jusqu'à 40 %, par des partenaires stratégiques, 10 % par chacun des Gouvernements Niger et Bénin, et 40 % par des partenaires du secteur privé dans les deux pays²⁰. L'extension du chemin de fer justifiera en un certain sens, le port sec de Dosso (à 140 km de Niamey sur la route du Bénin), qui a été lancé en mai 2009, et qui n'est, jusqu'à présent matérialisé que par une zone clôturée de 100 hectares. La SFI conseille le Gouvernement du Niger sur le choix d'un opérateur pour en développer l'installation.

¹⁹ *International Railway Journal*, lundi 24 mars 2014.

²⁰ Dont 20 % de *Petrolin* pour la part du Bénin.

Le passage aux postes-frontières

Les trois principaux postes frontaliers terrestres sont Hilla Condji (entre le Togo et le Bénin) et Sèmè Kraké (entre le Bénin et le Nigeria) tous deux situés sur le corridor Abidjan-Lagos, et Malanville (entre le Bénin et le Niger).

Hilla Condji (entre le Togo et le Bénin) :

Les heures d'ouverture pour la frontière sont 7h00-12h00 puis 14h30-17h30 en semaine, et de 7h00-13h00 le samedi ; elle est fermée le dimanche. Cependant, pour la circulation des personnes, la frontière est toujours ouverte 24/7. Le bureau de douane est relié au quartier général à Cotonou pour les déclarations en douane.

Pour les marchandises destinées au Bénin, la pratique courante est le dédouanement à la frontière, à l'exception de quelques produits :

- Les produits pétroliers, dédouanés pour la consommation domestique par le bureau spécialisé de Cotonou, et sous réserve d'escorte entre la frontière et le lieu ;
- le riz, dédouané pour la consommation domestique à Cotonou, et également sujet à escorte.

Quelle que soit la destination (Cotonou, Sèmè Kraké ou Malanville) l'escorte charge 99 600 FCFA par camion. Les jours d'escorte vont du lundi au samedi. L'escorte concerne des documents : les camions sont libérés et procèdent à leur propre rythme, un agent des douanes porte les documents au bureau de destination. Habituellement, les camions qui sont arrivés la veille sont libérés pour l'escorte le lendemain. Le guichet unique béninois SEGUB est actuellement en cours de déploiement à Hilla Condji, en lien avec les douanes, le CNCB, la Banque Africaine de Développement, et l'aire de stationnement (DOMTRACO).

Sèmè Kraké (Bénin / Nigeria) :

La frontière est actuellement en cours de reconversion en un poste-frontière à guichet unique, sous financement UE pour les installations physiques et Banque mondiale pour les questions d'infrastructures légères. Toutefois, l'entrepreneur chargé de la construction de l'infrastructure a été congédié pour manque de performance à la fin de 2012, et depuis lors, les travaux de construction sont arrêtés, bien que des efforts soient faits pour trouver un autre entrepreneur.

La situation à la frontière est très particulière, car la majeure partie du trafic est transbordée des camions béninois aux camions nigériens. Les raisons en sont multiples, et toutes liées aux pratiques douanières et d'application de la loi au Nigeria, et non à un manque d'accord sérieux entre le Bénin et le Nigeria permettant la circulation des camions dans les deux pays. Le transbordement ne concerne pas les camions transportant des marchandises en provenance d'autres pays plus loin sur le Corridor Abidjan-Lagos, mais seulement ceux chargés au Bénin, contenant des marchandises en transit passant par le port de Cotonou. Les raisons en sont les suivantes :

L'application par les douanes nigériennes d'une formule forfaitaire par camion pour les droits (1,9 million de nairas ou environ 11 400 \$ par camion) crée une incitation perverse à surcharger des camions spécialement renforcés et surdimensionnés. Bien que la combinaison habituelle d'une cargaison de trois camions béninois vers un seul camion nigérien (un exploit, compte tenu du fait que les camions béninois étaient déjà considérablement surchargés) soit maintenant éliminée, il est encore fréquent de combiner la cargaison de deux camions béninois en un seul camion nigérien. Les forces de l'ordre au Nigeria supposent que les camions béninois transportent des marchandises qui ont été détournées de Lagos à Cotonou ; ils ont donc tendance

à harceler plus souvent les conducteurs en provenance du Bénin que des autres pays. On peut y voir en grande partie une excuse, mais selon les syndicats de camionneurs, la question du harcèlement par les forces de l'ordre est considérée par la plupart des chauffeurs routiers comme une menace suffisante pour éviter de conduire au Nigeria. Le fait que des camions d'autres nationalités (Togo, Ghana et même Côte d'Ivoire) circulent régulièrement à travers le Nigeria tendrait à confirmer que le soupçon de contrebande ou au moins celui de détournement du trafic de Lagos est à l'origine de cette pratique.

En plus des retards causés par le transbordement des camions, des différends officieux, fréquents, entre le Bénin et le Nigeria conduisent à la fermeture partielle ou totale de la frontière, empêchant le passage des camions. Ce type de fermeture est arrivé en septembre 2013 et les camions ont été bloqués à la frontière, certains pendant plus de deux mois, jusqu'à la réouverture de la frontière. La raison de la fermeture n'était pas claire, mais semblait être liée à la taille des camions béninois. Cet exemple illustre la grande imprévisibilité des conditions de commerce en vigueur. Selon l'organisation actuelle de la logistique du commerce, les avantages d'un poste-frontière à guichet unique sont limités, voire inexistant. Le démarrage d'un dialogue entre le Nigeria et le Bénin sur les questions douanières et de logistique sera nécessaire pour trouver une solution permettant d'éviter le transbordement, et améliorant la rapidité et l'efficacité des procédures de passage aux frontières. L'abandon de la pratique d'une somme forfaitaire du côté du Nigeria est probablement la mesure la plus importante qui enlèverait toute justification financière au transbordement.

Malanville (entre le Bénin et le Niger):

Malanville, comme Sèmè Kraké, est également en cours de conversion en poste-frontière conjoint sous un financement de l'UE, et les installations physiques achevées ont été officiellement inaugurées par les deux pays en avril 2014. Toutefois, contrairement à Sèmè Kraké, le financement des réformes de procédures dépend d'une subvention supplémentaire de l'UE à l'appui du programme régional de facilitation des deux CER (UEMOA et CEDEAO) qui n'est pas encore finalisée, pouvant retarder l'entrée en service du nouveau poste-frontière. La situation actuelle est provisoire, et seules un nombre limité de questions doivent être soulevées : la question de l'escorte et l'utilisation de documentation papier au lieu de procédures informatisée (abordée dans une autre section ci-dessous), et celle des parcs de stationnement pour les camions.

À Malanville, un parc de stationnement pour les camions en transit et en attente de dédouanement a été réalisé par la municipalité et un investisseur privé²¹. Des redevances de stationnement, recueillies au port de Cotonou, sont perçues sur les camions, indépendamment de la durée du séjour (10 000 FCFA). Le profit des bénéficiaires du parc de Malanville peut sembler faible, étant donné qu'il fut fermé en juin 2013 suite à une décision du Gouvernement béninois, et réouvert qu'en mars 2014. Dans l'intervalle, un parc de remplacement a été ouvert en ville, puis fermé lorsque le premier a réouvert. Du côté du Niger, une aire de stationnement semblable existe, appartenant à un homme d'affaires local influent. La redevance perçue est inférieure : 4 000 FCFA pour la plupart des camions, 2 000 FCFA pour les camions transportant le soufre, et le ciment. Les deux parcs de stationnement génèrent un flux régulier de revenus pour leurs promoteurs respectifs, pour un investissement minimal (et, largement amorti le cas échéant). En soi, les redevances de stationnement ne sont pas anormalement élevées, mais avec le nouveau poste frontière, la justification des parcs de stationnement va disparaître, ce qui peut créer une résistance auprès des bénéficiaires actuels des redevances.

²¹ Entité ayant des relations et également investisseur dans le transbordement à Sèmè.

Côté Niger, la plupart des déclarations sont relatives au transit intérieur vers une destination interne au Niger, et seuls les biens pour la zone de Gaya sont dédouanés à la frontière. Certaines marchandises destinées aux bureaux de douane situés à proximité de la frontière du Nigeria (Maradi ou Zinder par exemple) sont importées au Niger, puis réexportées vers le Nigeria. En l'absence d'informations données par les déclarations pour ces bureaux, l'estimation des volumes réels de transit vers le Nigeria, faussement déclarés en transit vers le Niger, est difficile.

Avec une prédominance de transit à la frontière, le temps de passage devrait être limité. Toutefois, le système d'escorte, qui s'applique aussi au Niger, crée des files d'attente et des retards artificiels qui pourraient être supprimés. Lorsqu'il y aura une connexion informatique entre les douanes du Bénin et celles du Niger, une approche progressive de procédures simplifiées pourrait être adoptée, qui inclurait une extension des plages horaires d'ouverture des bureaux, et éviterait la transmission de lots de documents de douane à douane.

Temps de passages aux postes-frontières terrestres

L'organisation du corridor Abidjan-Lagos (OCAL) surveille les délais de passage aux frontières dans le cadre des indicateurs du Programme de facilitation du commerce et du transport entre Abidjan et Lagos (PFCTAL).

Tableau 6 : Décomposition du temps de passage de la frontière le long du corridor Abidjan Lagos

Poste-frontière	Sanvee Condji	Hilla Condji	Krake	Sèmè
Sortie du circuit documentaire	4:00:00	3:00:00	10:00:00	4:00:00
Entrée au circuit documentaire	2:00:00	28:13:00	10:00:00	15:00:00
Circuit documentaire total	4:00:00	31:00:00	49:00:00	25:00:00
Temps de passage total	11:00:00	52:00:00	65:00:00	48:00:00

Source OCAL/ALCO

Tableau 7: Temps T8 aux frontières à la fin de 2013

Frontière	Régime douanier	Total	Temps de passage	Écart-type	Min	Mac	Médiane	Premier quartile	Dernier quartile
SANVEE CONDJI	Ensemble	182	4H	3H40	2H15	52H32	3H37	3H21	2H15
	Transit	131	4H	54H32	2H15	3H40	-	-	-
	Dédouanement	53	3H30	4H26	2H15	28mn	-	-	-
HILLACONDJI	Ensemble	215	31H	28H	3H23	156H	15H	11H	48H
	Transit	152	33H	156H	4H	29H	-	-	-
	Dédouanement	63	24H	101H	3H23	20H27	-	-	-
KRAKE	Ensemble	231	49H	22H15	9H15	104H	33H43	33H	80H30
	Transit	198	48H42	104H	9H15	22H15	-	-	-
	Dédouanement	33	46H23	104H	9H15	21H19	-	-	-

SEME	Ensemble	235	25H	22H	3H	103H	25H	3H	29H
	Transit	3	14H	27H	8H	9H	-	-	-
	Dédouanement	232	24H	103H	3H	22H	-	-	-

Source : OCAL/ALCO

Toutes les frontières ne sont pas comparables. Par exemple, à Hilla Condji, la procédure standard est le dédouanement à la frontière, impliquant l'évaluation et la vérification de la valeur déclarée des biens par les agents des douanes et le paiement de droits. À d'autres frontières, le régime de transit domestique exige la vérification de l'intégrité des sceaux et une vérification régulière des documents d'enregistrement, avant de libérer les camions pour continuer le voyage.

Trafic aux postes-frontières terrestres

Le poste-frontière terrestre où l'activité est la plus forte est Malanville avec une pointe de 6 000 camions par mois le traversant en direction du Niger. La circulation en sens inverse est négligeable. Les deux autres poste-frontières terrestres à Sèmè Krake et Hilla Condji sont moins actifs.

Tableau 8 : Recensement de trafic aux principaux postes-frontières du Bénin

	Malanville	Sèmè Krake	Hilla Condji
Trafic sortant	6 000	1 375	310
Trafic entrant	Négligeable	375	1070

Remarque : Estimations pour Sèmè Krake et Hilla Condji, se fondant sur le recensement de trafic sur trois mois en 2014 à Malanville.

Une décomposition supplémentaire des chiffres de la frontière de Hilla Condji est disponible, sur la base des moyennes mensuelles pour les six premiers mois de 2012.

Figure 48 : Hilla Condji, dénombrement du trafic entrant

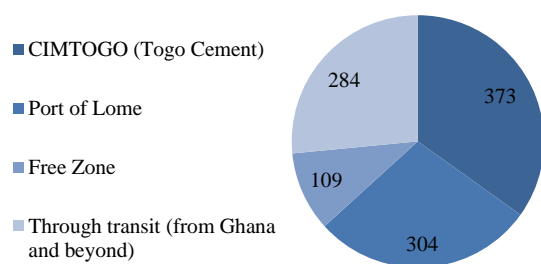
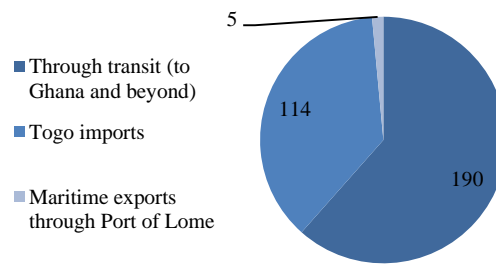


Figure 49 : Hilla Condji, dénombrement du trafic sortant



Source : Guichet unique de SEGUB à Hilla Condji

3.1.4 Coûts et prix de transport

Les coûts de transport influent sur le prix des marchandises importées par des commerçants à deux niveaux : (i) le coût financier des services de logistique (du port d'entrée au dédouanement final) ; et (ii) le coût économique des délais et des incertitudes quant à la date de livraison (coût

des stocks excédentaires). Les coûts financiers du portail maritime comprennent généralement les frais de documentation versées aux agents maritimes et aux institutions commerciales (conseils d'expéditeur, etc.), la manutention, la déclaration en douane et la redevance du transitaire. Le transport terrestre est généralement le transport routier, ou des combinaisons intermodales de transport rail/route. Il comprend également les frais de documentation pour franchir les frontières intérieures. Les coûts financiers pour les destinations intérieures incluent le dédouanement final vers la destination et la manutention.

Il est de coutume d'inclure les coûts d'inventaire dans les coûts du transport. Toutefois, dans des environnements imprévisibles, tels que ceux qui prévalent en Afrique de l'Ouest, les coûts d'inventaire ne tiennent pas compte de l'impact des incertitudes. Le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (PPTAS) a mené une analyse sur le coût total logistique (TCL dans son acronyme anglais) pour des corridors sélectionnés en Afrique de l'Ouest en 2012. La somme des deux composantes correspond à la totalité des coûts de logistique qui ont été analysés pour les produits typiques négociés en Afrique occidentale et centrale. Les tableaux ci-dessous comparent le TCL pour un conteneur d'appareils électroménagers de 40 pieds, sans dispersion dans le port, pour le premier tableau, et pour une cargaison de sacs de riz pour le second. Les distances de transport terrestre sont semblables dans les trois corridors.

Tableau 9 : Coût total logistique pour un conteneur de 40 pieds

Conteneur de 40 pieds	Abidjan - Ouagadougou	Abidjan - Bamako	Cotonou - Niamey
Coûts d'entrée	1 245 368	1 317 886	879 622
Transport routier	1 650 000	1 700 000	1 500 000
Postes-frontières	76 000	71 000	43 000
Dédouanement au terminal	562 820	359,020	225,000
Coût total du transport	3 534 188	3 447 906	2 647 622
Coût des stocks	465 649	550 269	801 294
Coût lié aux incertitudes	368 737	368 973	425 466
Coût lié au temps	834 386	919 242	1 226 760
Coût total logistique	4 368 574	4 367 148	3 874 382
Services (%)	81 %	79 %	68 %
Temps (%)	19 %	21 %	32 %
Valeur des biens (%)	13 %	13 %	11 %

Source : Étude sur les coûts logistiques totaux (Nathan Associates), PPTAS 2013

Tableau 10 : Coût total logistique pour 44 tonnes de riz en sacs

44 tonnes de riz en sacs	Abidjan - Ouagadougou	Abidjan - Bamako	Cotonou - Niamey
Coûts d'entrée	829 288	863 288	950 584
Transport routier	1 760 000	1 760 000	1 500 000
Postes-frontières	76 000	71 000	81 600
Dédouanement au terminal	244 365	206 565	120 000
Coût total du transport	2 909 653	2 900 853	2 652 184
Coût des stocks	118 563	138 872	343 412

Coût lié aux incertitudes	99 275	98 765	182 342
Coût lié au temps	217 838	237 637	525 754
Coût total logistique	3 127 491	3 138 490	3 177 938
Services (%)	93 %	92 %	83 %
Temps (%)	7 %	8 %	17 %
Valeur des biens (%)	38 %	38 %	38 %

Source : Étude sur les coûts totaux logistiques (Nathan Associates), PPTAS 2013

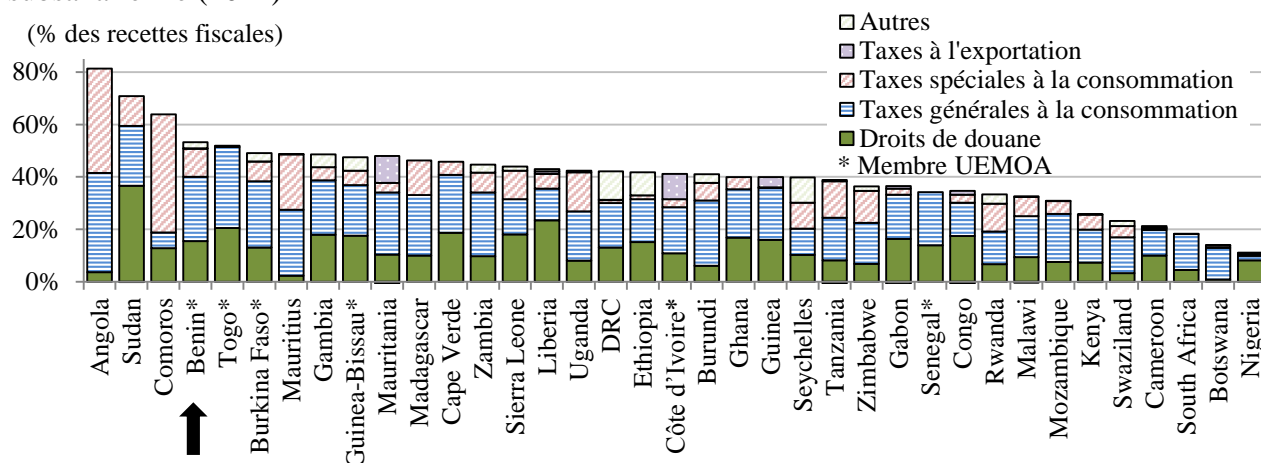
Les résultats pour le corridor Cotonou-Niamey sont légèrement plus bas que ceux d'Abidjan, tant en termes de prix d'entrée que de prix de transport routier. Le temps relatif aux composantes (inventaire et impact des imprévus) du TCL est plus élevé, mais c'est parce que l'enquête pour Cotonou a été réalisée lors de la transition hors du Programme de vérification des importations (PVI) par Bénin Control, aussi les délais étaient-ils anormalement élevés par rapport à ceux de l'autre corridor. La performance actuelle aboutirait à des valeurs des composantes liées au temps équivalentes à celles des corridors d'Abidjan.

3.2 Moderniser les douanes pour renforcer la compétitivité régionale du Bénin

3.2.1 L'importance de la modernisation des douanes au Bénin

Bien que la modernisation des douanes soit essentielle pour l'intégration du commerce en général, elle représente un défi considérable pour les pays d'Afrique subsaharienne comme le Bénin. Plus que dans les autres régions, l'adoption du cadre moderne des douanes en Afrique est entravée par des facteurs comme l'insuffisance des capacités et des ressources, la faiblesse des infrastructures, un non-respect fréquent des règles et l'omniprésence du commerce informel, et de graves questions de gouvernance. De plus, les taxes commerciales et autres taxes perçues par la douane (comme la TVA) représentent toujours une part importante des recettes dans la plupart des pays africains. Au Bénin, elles représentaient environ 53 % des recettes fiscales totales du Gouvernement en 2012, dont 83 % ont été collectées au Port de Cotonou (PAC) (OMD 2013). Ce chiffre est resté stable pendant ces dernières années, plaçant le Bénin parmi les pays d'Afrique subsaharienne les plus dépendants des recettes perçues par les douanes (Figure 50). En raison de cette dépendance vis-à-vis des taxes commerciales, les priorités des administrations douanières sont plus influencées par la pression politique pour atteindre les cibles de recouvrement des recettes à court terme que par l'objectif de modernisation et de facilitation du commerce. Les efforts de réforme depuis les années 1990 en Afrique subsaharienne ont donné des résultats positifs dans certains domaines, même si les progrès ont été globalement plutôt lents, particulièrement dans les aspects les plus en pointe de la modernisation des douanes.

Figure 50 : Le poids des recettes perçues par les douanes dans les recettes fiscales en Afrique subsaharienne (2012)



Source : Rapport annuel de l'OMD, 2012-2013 (pays africains avec données disponibles).

Le Bénin occupe une position centrale dans le commerce régional et le transit. On estime que plus de 80 % des marchandises entrant dans le port de Cotonou sont destinées à une livraison finale à l'extérieur du Bénin, principalement pour le transit et la réexportation vers le Nigeria et (dans une moindre mesure) au Niger et au Burkina Faso. On estime que le commerce avec le seul Nigeria, qu'il soit informel ou non, représente environ 20 % du PIB du Bénin (Golub, 2012). Comme discuté dans cette mise à jour de l'ÉDIC, la place de Cotonou comme hub régional a été, dans une large mesure, la conséquence du caractère restrictif de la politique commerciale du Nigeria. Des tarifs élevés, interdictions d'importation et autres obstacles au commerce dans le plus grand marché de la région ont, au fil des ans, encouragée, dans ce pays, la contrebande massive de produits importés *via* le Bénin, mais déclarés pour la consommation domestique ou le transit vers les pays enclavés. Le Bénin a largement bénéficié de cette activité sous forme de revenus, d'emplois et de recettes fiscales.

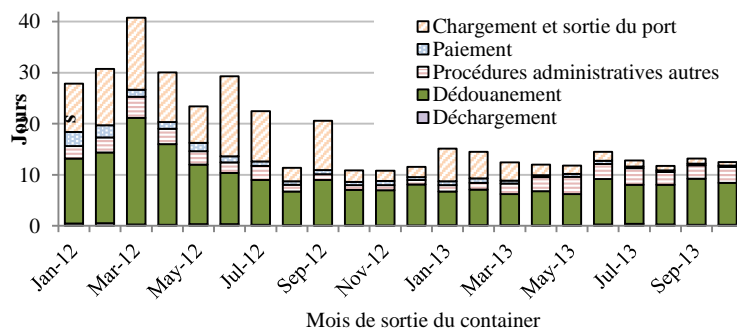
Les changements attendus du *statu quo* dans un proche avenir pourraient affecter la situation du Bénin, rendant le calendrier de modernisation des douanes d'autant plus critique. Bien que les observateurs aient longtemps mis en évidence le caractère artificiel et vulnérable de la position du Bénin comme plate-forme pour le commerce avec le Nigeria, l'adoption du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO en octobre 2013 ajoute une mesure d'urgence à cet avertissement. En effet, la mise en œuvre du TEC après 2015 implique que les rentes provenant du transit vers le Nigeria pourraient drastiquement se réduire dans un proche avenir, en raison de la diminution des opportunités d'arbitrage. Cela se traduirait par une chute brutale des recettes publiques collectées par les douanes, avec des conséquences macro-économiques défavorables. Afin de conserver son statut de hub régional pour le commerce le Bénin devrait alors renforcer sa compétitivité réelle comme plate-forme du commerce et de logistique. L'objectif stratégique devrait être en même temps d'améliorer la transparence des échanges entre le Bénin et ses voisins, tout en maintenant/développant le volume des échanges. Compte tenu de la place centrale de la douane dans la chaîne logistique, cette nécessité renforce indéniablement la pertinence du programme de modernisation des douanes. Comme soutenu dans ce chapitre, il s'agira notamment (i) d'avancer dans la modernisation des douanes, au profit de tous les commerçants et du Gouvernement ; (ii) d'introduire des mesures pour faciliter les échanges et renforcer l'attractivité de Cotonou comme hub régional pour le commerce, tel un dispositif d'opérateur économique agréé (OEA) ; et (iii) de faciliter et d'encourager le commerce de transit.

3.2.2 Les performances actuelles de la douane au Bénin

Les données disponibles montrent une diminution de la durée moyenne de la mainlevée des cargaisons au port de Cotonou depuis 2012, y compris pour le dédouanement. L'amélioration progressive des performances est en grande partie liée à des changements au niveau des procédures et opérations portuaires. En conséquence, le temps moyen de séjour des conteneurs est passé de 28 jours au début de 2012 à environ 12 à la fin de 2013, bien qu'il semble avoir stagné à ce niveau depuis le dernier trimestre 2012. Les données du Guichet unique portuaire (GUP) pour les importations de conteneurs montrent que la majeure partie de l'amélioration a été obtenue grâce à une diminution du temps moyen des deux plus longues étapes du processus de mainlevée du fret, à savoir le dédouanement et les opérations de chargement de cargaison/sortie de port (Figure 51)²². Les principales évolutions concernant les procédures portuaires et la logistique ont inclus :

- *Le manifeste maritime* : depuis juillet 2011, le manifeste peut être soumis électroniquement à travers le Guichet Unique Portuaire, permettant une déclaration préalable (ce procédé n'est pas applicable pour les manifestes de fret aérien et du pétrole). Le manifeste est alors réparti entre les opérateurs portuaires et les organismes publics, permettant des inspections rationalisées et libérant les cargaisons plus rapidement, ce qui a un impact positif sur le stockage et la mobilité dans le port.

Figure 51 : Évolution du temps de séjour des conteneurs au port de Cotonou



Source : Calculs des auteurs fondés sur la base de données de SEGUB pour conteneurs importés et en transit. Déchargement (ATA à VAQ) ; Dédouanement (VAQ à BAED) ; Procédures administratives autres (BAED à BFU) ; Paiement (BFU délivrer à BFU valide) ; Chargement et sortie du port (BFU valide pour la sortie du port) ; avec : ATA: heure réelle d'arrivée ; VAQ : Vue A Quai ; BAED: Bon A Enlever Douane ; BFU : Bulletin de Frais Unique.

2 % des conteneurs importés en 2012.

- *La déclaration anticipée en douane* : la déclaration en douane anticipée est désormais obligatoire pour les denrées périssables, permettant aux douanes de prendre une décision rapide sur la nécessité d'inspecter les marchandises. La majorité de ces envois ne subit pas d'inspection et est libérée immédiatement. La déclaration préalable ne concerne encore qu'une petite minorité des cargaisons, et ne représentait qu'environ

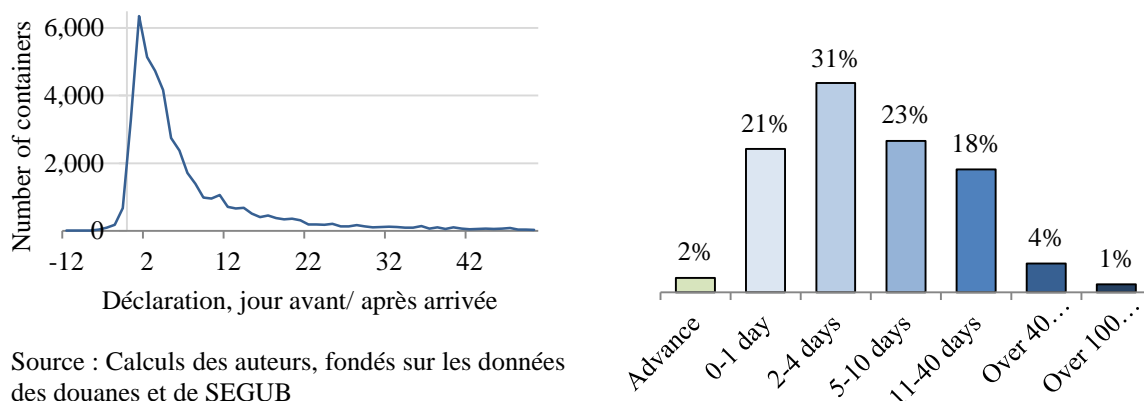
²² Malheureusement SYDONIA, le système de gestion des douanes automatisé utilisé au Bénin, ne permet pas le calcul du temps de séjour moyen, car il n'enregistre ni la date, ni l'heure de sortie des marchandises. Cette information est enregistrée dans les données recueillies par le Guichet Unique (SEGUB) utilisée ici, qui définit toutefois, le processus de dédouanement comme le temps entre le déchargement des marchandises et celui de dédouanement des marchandises par les douanes. Ceci est en partie inexact, car la déclaration peut être faite avant l'arrivée physique des marchandises, contribuant à accélérer le processus de dédouanement. La surveillance du temps moyen de dédouanement serait plus facile si les données étaient systématiquement échangées entre les douanes et la SEGUB, ce qui n'est actuellement pas le cas.

- *Le paiement des droits et des taxes* : la consolidation des charges par le moyen d'une unique facture électronique *via* le guichet unique et la notification automatique de paiement par la banque à la douane a accéléré cette étape du processus de déclarations d'importation au port.

- *L'accès au port et le stationnement* : les camions ne peuvent désormais entrer dans le port que lorsqu'ils sont appelés à charger ou décharger des conteneurs en venant d'un parc de stationnement bien organisé, situé en dehors du port. Ce système réduit le temps d'accès et la congestion dans la zone portuaire.

Plus que la procédure de dédouanement elle-même, les retards pour les importations au port semblent être causés par le temps pris pour la déclaration en douane lorsque l'enregistrement se fait après l'arrivée de la cargaison. En se basant sur un échantillon d'environ 45 000 conteneurs importés au port de Cotonou entre mi-2011 et fin 2012 pour lesquelles les données douanières et de la SEGUB ont pu être raccordées, le temps moyen de dédouanement était d'environ un jour²³.

Figure 52 : Date de la déclaration en douane par rapport à l'arrivée de la cargaison au port²⁴



Source : Calculs des auteurs, fondés sur les données des douanes et de SEGUB

Toutefois, la majorité des déclarations est seulement enregistrée plusieurs jours après l'arrivée de la cargaison au port. Un nombre important de déclarations ne sont enregistrées que plusieurs semaines après l'arrivée (exemple de quatre conteneurs importés ayant pris 335 jours pour être déclaré en douane), retardant d'autant la sortie des marchandises du port. Cela pourrait s'expliquer par des retards pour l'obtention des documents nécessaires, ou par des pratiques des agents de dédouanement et des transitaires. Les raisons de ces retards doivent être étudiées, et des incitations à les réduire doivent être introduites, ce qui pourrait diminuer de manière significative le temps de séjour au port.

Placés dans une perspective régionale, les indicateurs disponibles suggèrent que les performances globales des douanes béninoises ne sont pas particulièrement mauvaises, mais qu'il y a un potentiel d'améliorations. Plusieurs sources de données publiques sur

²³ Le temps de dédouanement mesuré correspond au nombre de jours entre l'enregistrement de la déclaration et le Bon à enlever de la Douane.

²⁴ En se basant sur un échantillon d'environ 45 000 conteneurs importés entre août 2011 et décembre 2012 et pour lesquels les données douanières et de la SEGUB ont pu être raccordées. La déclaration préalable est calculée comme étant la différence du nombre de jours entre la date d'enregistrement de la déclaration (en douanes) et la date d'arrivée (SEGUB).

l'environnement pour le commerce et les douanes peuvent être utilisées pour comparer le Bénin aux autres pays d'Afrique de l'Ouest, y compris le *Doing Business* de la Banque mondiale, l'Indicateur de performance logistique (LPI), ainsi que l'Indice mondial de la compétitivité (GCI) du le Forum économique mondial. Le classement du pays dans ces différents indices montrent que les performances du Bénin vont de moyennes à bonnes comparées à d'autres pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest avec lesquels il est en concurrence pour le rôle de hub régional pour le commerce, mais demeurent, dans tous les cas, faibles à l'échelle mondiale (Tableau 11)²⁵.

Tableau 11 : Classements de l'environnement commercial et de performances douanières

	Doing Business: Trading Across Borders (185 countries)	Logistics Performance Index: Customs (160 countries)	Global Competitiveness Index: Burden of customs procedures (148 countries)
Benin	119	73	138
Côte d'Ivoire	165	120	110
Gambia	99	143	40
Ghana	109	130	109
Guinea	136	119	114
Guinea-Bissau	125	101	..
Liberia	142	83	79
Nigeria	158	117	129
Senegal	80	76	38
Sierra Leone	140	..	126
Togo	110	139	..
Regional ranking	5/11	1/10	9/9

Sources: World Bank (Doing Business 2014, LPI 2014), World Economic Forum (Global Competitiveness Report 2013-2014).

Doing Business : le Bénin semble être dans une position intermédiaire par rapport aux autres pays côtiers ouest-africains lorsque l'on compare le délai, le coût et le nombre de documents nécessaires à l'exportation et à l'importation (Tableau 12). Même si tous ces coûts de transaction ne peuvent être attribués aux seules douanes, ils donnent une indication utile de la compétitivité du Bénin dans la région²⁶. En particulier, le Sénégal (meilleur acteur régional) et le Ghana font nettement mieux que le Bénin pour la plupart des indicateurs. Toutefois, les données des années précédentes montrent que le temps passé et le nombre de documents requis pour le commerce au Bénin ont diminué depuis 2005, alors que le coût a augmenté (Figure 53).

²⁵ Les écarts dans les classements sur divers indices peuvent refléter des différences dans les sources de données, la période de collecte et des méthodologies d'agrégation. Pour plus de détails, prière de consulter le site Internet de chaque indice.

²⁶ Pour de plus amples détails sur la manière dont le Doing Business mesure les performances des procédures commerciales, se référer au site Internet : <http://www.doingbusiness.org/methodology/trading-across-borders>

Tableau 12 : Coût du commerce transfrontalier en Afrique de l'Ouest

	Benin	Cote d'Ivoire	Ghana	Liberia	Nigeria	Senegal	Togo
Export							
Number of documents	6	9	6	10	9	6	6
Time (days), of which:	26	25	19	15	22	12	24
Documents preparation	14	15	10	8	12	5	17
Customs clearance and technical control	3	5	4	2	3	2	1
Ports and terminal handling	5	3	3	2	4	3	4
Inland transportation and handling	4	2	2	3	3	2	2
Cost (USD per container)	1,030	1,990	875	1,220	1,380	1,225	1,015
Import							
Number of documents	7	10	7	12	13	5	7
Time (days), of which:	27	34	42	28	33	14	29
Documents preparation	18	19	26	22	14	6	19
Customs clearance and technical control	2	7	5	1	12	3	3
Ports and terminal handling	4	6	8	3	5	3	4
Inland transportation and handling	3	2	3	2	2	2	3
Cost (USD per container)	1,520	2,710	1,360	1,320	1,695	1,740	1,190

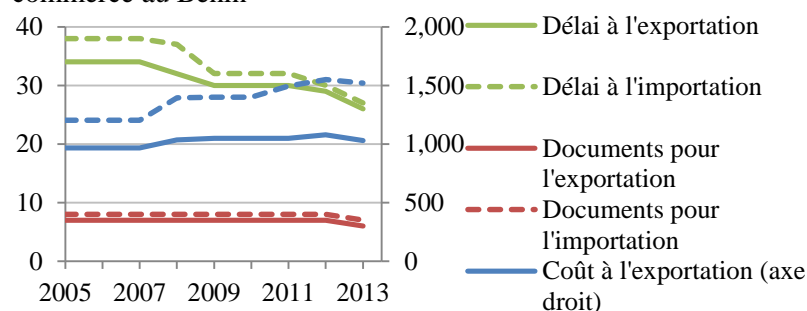
Source: World Bank (Doing Business 2014)

Indice de performance logistique (LPI) :

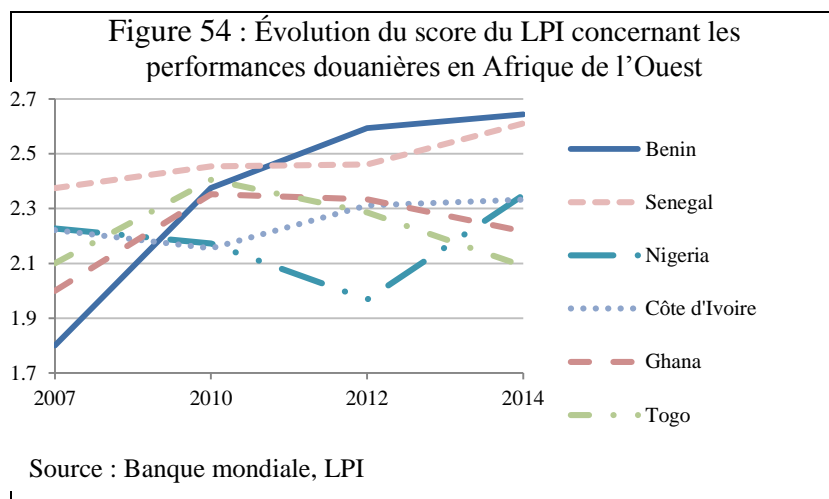
En se basant sur une enquête auprès des opérateurs logistiques, le Bénin est le pays d'Afrique occidentale le mieux classé pour le sous-indice « douanes » du LPI 2014, qui évalue l'efficacité du processus de dédouanement (c.-à-d. la vitesse, la simplicité et la prévisibilité des formalités) par les

organismes de contrôle aux frontières, y compris les douanes. Le Bénin se classe 73^{ème} au niveau mondial sur cette métrique, encore loin derrière le meilleur performant de l'Afrique (Afrique du Sud, 42^{ème}). Le score du Bénin sur l'indice des douanes a néanmoins augmenté de façon significative entre les éditions 2007 et 2014 du LPI, progressant du plus bas au plus performant parmi les principaux pays côtiers d'Afrique de l'Ouest (Figure 54). En 2014, le Bénin a perdu trois places dans le classement mondial malgré une légère amélioration de son score, soulignant la nécessité de maintenir le rythme des réformes de modernisation des douanes pour rester compétitif.

Figure 53 : Temps, coût et nombre de documents demandés pour faire du commerce au Bénin



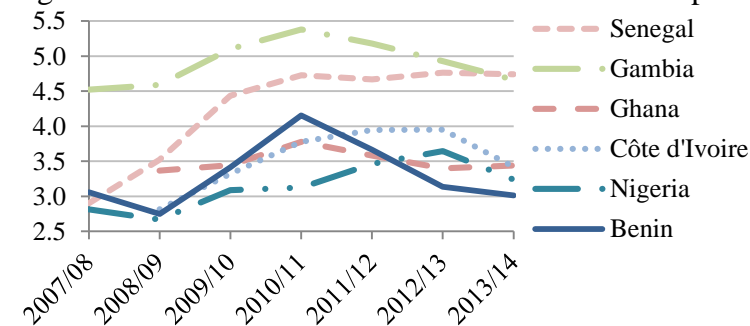
Source : Banque mondiale, Doing Business



Indice mondial de compétitivité (GCI) : Les résultats du questionnaire « Enquête d'opinion auprès des cadres dirigeants » (*Executive Opinion Survey, EOS*) du FEM nuancent le classement du LPI et suggèrent que le Bénin est plus défavorablement positionné par rapport aux autres pays d'Afrique de l'Ouest en ce qui concerne le point de vue des

dirigeants d'entreprises sur l'efficacité des douanes (Figure 55). Bien que cette perception se soit améliorée entre 2007 et 2011, elle a depuis lors empiré. Il est à noter que le GCI est élaboré chaque année en utilisant la moyenne pondérée des données de l'enquête recueillies dans les deux années précédentes, aussi le faible score du Bénin sur l'indicateur de l'efficacité des douanes au cours des dernières années peut s'expliquer en partie par les questions liées au programme de vérification des importations mis en œuvre au cours de la seconde moitié de 2011 et le premier semestre de 2012.

Figure 55 : Évolution du score du GCI concernant le poids des procédures douanières



Échelle : 1 à 7 (le meilleur)

Source : FEM, Rapport sur la compétitivité globale

3.2.3 Principales forces et faiblesses des douanes béninoises

Une évaluation approfondie des douanes a été récemment entreprise au Bénin, fournissant un aperçu détaillé des forces et des faiblesses de l'administration douanière. La Direction Générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) avait un effectif de 963 personnes en 2012 et l'administration gère 32 postes de douane, le plus important étant celui du PAC (OMD 2013, OMC 2010). À la demande du Gouvernement, la Banque mondiale a recueilli mi-2013 des données complètes sur les processus et les performances de la DGDDI, en utilisant la méthodologie *Customs Assessment Trade Toolkit* (CATT)²⁷ de la Banque mondiale pour

²⁷ Les évaluations du CATT recueillent des données objectivement vérifiables sur les formalités douanières et les performances, et les comparent aux bonnes pratiques internationalement reconnues encouragées par des organisations telles que l'OMD, l'OMC, la Banque mondiale et la Chambre de commerce internationale. Cet exercice présente un résumé des points forts et des faiblesses de l'administration douanière parmi sept domaines clés (processus d'orientation, de réflexion stratégique, de contrôle, d'efficacité, de facilitation, de transparence), qui sont agrégées dans deux indices mesurant (i) les pratiques de l'administration, (ii) et les performances. Une

l'évaluation des douanes. C'était la première fois que cet outil, développé en Amérique latine, a été appliqué dans un pays africain. Au Bénin, une équipe, constituée d'agents locaux des douanes et d'experts internationaux, a collaboré pour recueillir et vérifier les données de 120 indicateurs de haut niveau, correspondant à autant de bonnes pratiques dans de nombreux domaines. Dans chaque cas, des éléments de preuve (documents de réglementation, statistiques des activités) ont également été recueillis pour assurer l'objectivité des résultats. Les sites d'évaluation couverts par le projet incluent le port et l'aéroport de Cotonou, ainsi que Kraké à la frontière avec le Nigeria.

Les résultats de cette évaluation montrent que les douanes béninoises doivent être renforcées dans plusieurs domaines clés pour se rapprocher des meilleures pratiques. Les scores sont relativement faibles dans la plupart des objectifs mesurés par le CATT. Ceci est notamment le cas pour certains aspects critiques, comme le contrôle (c.à.d. la capacité à faire respecter la législation douanière et à évaluer les risques en améliorant les méthodes de contrôle) et la réflexion stratégique (la capacité de développer une vision pour la modernisation des opérations et de définir des stratégies d'amélioration de base). L'équipe d'évaluation a noté toutefois quelques points forts (par exemple, un bon contrôle de la principale zone douanière du port et de l'aéroport ; un personnel dédié et formé ; l'introduction de la déclaration anticipée au port), mais elle a également identifié des faiblesses graves, comme :

- La décentralisation excessive et l'autonomie des bureaux régionaux et de la brigade des douanes ; ceci entrave la circulation de l'information et l'utilisation du renseignement central ;
- Le suivi limité de l'efficacité des activités de surveillance et de contrôle et la consolidation des données déficientes au niveau central, limitant la capacité d'établir et d'actualiser des profils de risque ;
- Des échanges irréguliers et incomplets de données entre les douanes et le guichet unique du port (GUP) ;
- La sous-utilisation générale de SYDONIA (enregistrement des activités, mais pas de résultats) ;
- L'utilisation inadéquate du module de sélectivité de SYDONIA sur le terrain ;
- L'absence d'une zone dédiée à l'inspection avec un équipement de surveillance tel que de la vidéo-inspection à l'aéroport et aux frontières ;
- Un contrôle limité des marchandises aux frontières terrestres de passage (par exemple à Kraké) ;
- Un besoin de formation sur des fonctions spécifiques comme l'audit ;
- Des options limitées et un suivi insuffisant des processus administratifs et judiciaires ;
- Une diffusion interne et externe insuffisante de l'information concernant les règles et les procédures.

caractéristique distinctive de la méthode est qu'elle permet les comparaisons entre pays (indépendamment de la taille de l'administration) et dans le temps (pour plus d'informations, voir le site Internet : <http://www.customscatt.org>). La publication des résultats détaillés d'un CATT est soumise à l'approbation des autorités du pays et seul un résumé des résultats est présenté ici.

En plus de ses performances opérationnelles, l'administration des douanes devrait augmenter sa collecte de données et ses capacités de suivi. Par exemple, un problème rencontré à maintes reprises lors de l'évaluation CATT a été l'impossibilité d'attribuer un score à plusieurs indicateurs, en raison de l'absence de données ou de suivi documentés de la pratique en vigueur par l'administration. C'est un problème en soi, car c'est un signe de la capacité limitée de l'administration d'obtenir une vision globale de ses activités et de ses performances. De graves lacunes persistent également dans la collecte des données douanières, malgré l'automatisation des opérations (par exemple, les données obtenues pour la mise à jour de l'ÉDIC n'ont montré aucune opération de transit vers le Nigeria en 2012). Comme expliqué ci-dessus, une grande part des biens réexportés vers le Nigeria sont déclarés pour la consommation domestique au Bénin. De toute évidence, la question ici n'est pas seulement d'ordre technique, et un engagement politique est nécessaire pour améliorer la transparence du commerce béninois grâce à un enregistrement plus précis des transactions commerciales.

Au-delà des règles et des procédures formelles, la gouvernance des douanes reste problématique au Bénin. En l'absence d'incitations suffisantes pour se mettre en conformité et étant donné le risque limité de sanctions, la fraude par les déclarants et la corruption au sein des douanes demeurent monnaie courante. La sous-évaluation et/ou de fausses déclarations quant au régime d'importation (par exemple déclaration de consommation intérieure vs transit) par de gros négociants, parfois avec la complicité de fonctionnaires des douanes, sont encore souvent utilisées pour éviter le paiement intégral des droits et taxes dues et faciliter la contrebande vers le Nigeria. Cela a justifié le recours à l'inspection avant expédition, avec des résultats limités (voir ci-dessous). Il existe aussi des indications suggérant que les interdictions ou restrictions sur les importations en provenance du Togo voisin sont utilisées pour maintenir des positions de monopole aux acteurs impliqués dans la contrebande du Bénin vers le Nigeria. Enfin, des opérations d'agents non qualifiés comme courtiers en douane ont été rapportés. Bien qu'ils ne soient pas directement sous le contrôle de l'administration, ces comportements affectent négativement les performances de la douane et devraient être combattus. En plus d'améliorer les procédures et les mesures de facilitation du commerce, moderniser les douanes exigera également de prendre des mesures pour accroître la mise en conformité, lutter contre la corruption et améliorer le professionnalisme.

3.2.4 Efforts récents de modernisation des douanes béninoises

Le Gouvernement du Bénin s'est engagé en faveur de la modernisation des douanes et du port. Suivant le mouvement global de modernisation des douanes, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont tenté de réformer leur administration douanière depuis les années 1990. Le Bénin a participé à ce mouvement avec l'appui des partenaires au développement²⁸, et prend part au cadre international des douanes²⁹. L'objectif d'améliorer l'environnement administratif et réglementaire pour les commerçants est mentionné dans les documents stratégiques récents adoptés par l'État (Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté 2007-2009 et 2011-2015, et Orientations stratégiques de développement 2006-2011, etc.). La facilitation des

²⁸ Le Département des finances publiques (FAD) du FMI a effectué sept missions d'assistance technique sur les douanes au Bénin depuis 2000. La Banque mondiale et les agences de coopération du Canada, de la France et des États-Unis ont également réalisé plusieurs projets d'assistance douanière au Bénin dans les années 2000 (Montagnat, Rentier et Parent (2012).

²⁹ Le Bénin est membre de l'OMC et de l'OMD et partie contractante de la Convention de la nomenclature internationale sur le Système harmonisé (SH). En outre, le Bénin applique l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane depuis 2003, a signé la Déclaration d'Arusha révisée, et a déclaré son intention de mettre en œuvre les dispositions du Cadre de normes SAFE de l'OMD. Toutefois, le Bénin n'a pas encore signé la Convention de Kyoto révisée.

échanges a été identifiée comme un domaine prioritaire dans la première ÉDIC qui a formulé des recommandations approuvées par le Gouvernement en 2006. Les principaux défis touchant les opérations douanières et portuaires identifiées dans l'ÉDIC incluaient :

- *Coûts/retards et qualité des services au PAC* : peu de concurrence dans la manutention du fret, règles et procédures inutilement complexes, automatisation des opérations limitée, frais officiels et non-officiels élevés, etc. ;
- *Performances douanières* : procédures complexes, automatisation et modernisation de la saisie des données et des méthodes de paiement incomplètes, application déficiente de la valeur transactionnelle, absence de guichet unique en pratique, fréquence élevée des contrôles et absence de gestion du risque, faible intégrité et opacité des opérations, impunité pour les grands réseaux de contrebande, etc. ;
- *Commerce de transit et de réexportation* : contrôles redondants et procédures d'escorte coûteuses ;
- *Dépendances à l'égard des taxes commerciales et prévalence des exonérations de droits.*

Certaines réformes ont effectivement été réalisées au cours de la dernière décennie, avec des progrès notables en ce qui concerne le port de Cotonou. Une révision du Code des douanes de 1966 a été lancée en 2008, et le nouveau code adopté par le Parlement en 2014. La DGDDI a établi un premier plan stratégique pour la période 2008-2010, mais sa mise en œuvre a été entravée par le manque d'un plan d'action formel pour renforcer les fonctions essentielles des douanes. Des mesures opérationnelles positives ont néanmoins été prises, notamment pour (i) améliorer les procédures de dédouanement grâce à une meilleure utilisation de SYDONIA++ ; (ii) créer une fonction de base d'analyse du risque pour la sélectivité des contrôles ; et (iii) centraliser l'unité de douane sur un serveur unique. En 2010, le Bénin a mis en œuvre un système électronique des documents (EDI), qui a amélioré le temps de dédouanement. L'année suivante, un guichet unique électronique a été lancé au port de Cotonou (Encadré 1). Bien que ces opérations représentent un progrès bienvenu et ont contribué à améliorer les performances douanières, ces mesures restent souvent incomplètes. Certaines fonctionnalités de SYDONIA++ (par exemple, le suivi des marchandises en transit) ne sont pas utilisées. De même, les récentes missions d'assistance technique ont montré que certaines fonctions importantes sont à un stade très préliminaire (par exemple les contrôles après dédouanement) ou insuffisamment mis en œuvre. Il existe par exemple un manque de capacité pour mettre à jour les critères et la pondération utilisés pour la sélectivité des contrôles fondée sur une analyse du risque rigoureuse.

Encadré 1 : Le Guichet unique électronique au Port de Cotonou et son lien avec les douanes

L'introduction d'un Guichet Unique Portuaire (GUP) représente une étape importante pour la facilitation des échanges au Bénin. Fortement soutenu par le Gouvernement, le guichet unique portuaire a été développé par la société d'inspection BIVAC (filiale de Bureau Veritas) en partenariat avec SOGET, entreprise spécialisée dans les systèmes des opérations portuaires. Il a été déployé en 2011 et est géré par la SEGUB (Société d'Exploitation du Guichet Unique du Bénin), société concessionnaire publique-privée, avec une vingtaine d'employés. Le système en ligne est conçu pour connecter, sur une plate-forme centralisée, toutes les parties prenantes impliquées dans les opérations commerciales, privées (importateurs, exportateurs, courtiers en douane, transitaires, transporteurs, banques, etc.) et publiques (douanes, autorité portuaire, ministères et organismes gouvernementaux, etc.). Ces acteurs peuvent utiliser le guichet unique pour fournir et accéder aux informations et documents requis, prendre des décisions et payer tous les droits/frais, ce qui permet d'accélérer, sécuriser et améliorer la transparence des procédures liées au commerce. Avec d'autres changements de procédure, le GUP est réputé avoir contribué à une baisse significative du temps de séjour dans le

port. En mai 2013, l'Association internationale des ports (IAPH) a décerné un prix au Bénin pour avoir facilité les échanges *via* le guichet unique.

Le guichet unique a des implications pour les douanes et il est important de garantir une compatibilité totale entre les deux systèmes. L'interface, pour l'échange de données entre le système du GUP et le système ASYCUDA++ des douanes, est encore limitée. Des missions d'audit ont noté que le fait que certaines fonctionnalités ne sont pas prises en charge par le guichet unique, ou fonctionnent différemment que dans SYDONIA, a eu un impact négatif sur certaines procédures douanières. Cela peut entraver les performances douanières et devra être pris en compte.

Source : SEGUB (<http://www.segub.bj>), Bureau Veritas (2013), rapports de vérification

Les initiatives de réformes les plus récentes ont eu moins de succès et ont retardé les réformes structurelles nécessaires. En mars 2011, le Gouvernement a passé un contrat avec une entreprise locale pour un programme d'inspection avant expédition (PSI) « nouvelle génération » visant à améliorer la collecte des recettes, intensifier la lutte contre le commerce illégal et faciliter le dédouanement. Ce programme, mal accepté par l'administration douanière, comprenait plusieurs éléments en plus des services traditionnels de PSI (par exemple, l'évaluation des marchandises importées et la certification des poids ; le scannage du fret ; le système de suivi GPS pour les marchandises en transit ; l'appui à la gestion automatisée des entrepôts ; les zones de dégagement et les terminaux à conteneurs). Toutefois, sa mise en œuvre a entraîné de grandes difficultés dans la pratique. En particulier, en l'absence d'un système solide de gestion du risque, la numérisation de tous les conteneurs dans le port a conduit à des frais élevés pour les importateurs et de graves perturbations du trafic. Ceci a compromis la compétitivité du PAC face aux autres ports de la région, fait baisser les importations et les recettes de l'État, et a entraîné un mécontentement social en raison de la hausse des prix pour les biens de consommation importés (FMI 2013). Le programme a par la suite été arrêté en mai 2012. Couplé avec l'amélioration des procédures portuaires (MacWilliam 2013), ceci a permis une diminution marquée du temps de séjour dans l'enceinte portuaire, ainsi qu'une reprise du volume des importations et des recettes perçues.

Les douanes béninoises sont encore confrontées à des défis majeurs, et la modernisation nécessitera une approche globale des réformes. Jusqu'à présent, les réformes au Bénin ont concerné la mise en œuvre d'outils opérationnels utiles, mais ont peu abordé l'amélioration des fonctions douanières essentielles, dont la plupart restent déficientes. Comme indiqué ci-dessus, les principales faiblesses sont : (i) une capacité limitée pour les fonctions opérationnelles des douanes modernes (par exemple l'évaluation, l'analyse et le contrôle des risques, la vérification post-contrôle) ; (ii) une absence de contrôle central sur les bureaux de douane, et des performances divergentes entre les bureaux au port et aux frontières terrestres ; (iii) une capacité limitée pour surveiller les activités et utiliser des informations consolidées ; (iv) un manque de transparence et une mauvaise diffusion interne et externe de l'information ; (v) de sérieuses questions de gouvernance à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration des douanes. Les efforts de réformes à ce jour ont été effectués sur une base discrète plutôt que dans le cadre d'un programme de modernisation globale et à long terme, visant à la transformation structurelle du travail des douanes. Par ailleurs, les réformes doivent aborder non seulement des défis internes aux douanes, mais également des questions plus larges de l'environnement des douanes, y compris le non-respect et le manque de qualifications des partenaires privés des douanes. Cette stratégie globale est nécessaire pour améliorer durablement les performances des administrations douanières et portuaires au Bénin, et permettre au pays de jouer durablement son rôle de hub régional pour le commerce.

3.2.5 Objectifs pour la modernisation des douanes

Davantage d'efforts sont nécessaires pour faire pleinement des douanes un élément de la compétitivité régionale du Bénin. Les douanes béninoises fonctionnent de manière relativement efficace par rapport aux normes régionales, ce qui fait du Bénin un candidat crédible pour le statut de plate-forme logistique régionale. Toutefois, la concurrence est forte le long de la côte, d'autres pays modernisant leurs administrations douanières (par exemple, les guichets uniques, l'OEA, la géolocalisation de marchandises en transit pilotée au Ghana, en Côte d'Ivoire). De plus, l'efficacité des douanes béninoises et leur capacité à réaliser des fonctions essentielles tout en facilitant le commerce légitime sont toujours minées par de graves inefficacités. Les autorités sont conscientes de ces défis et se sont engagées à mener des réformes. Cette section présente quelques considérations qui doivent guider la mise en œuvre du programme de réformes de l'État. La matrice d'action présentée dans le présent rapport contient également des recommandations de mesures liées à la douane, sur la base des conclusions de ce chapitre.

Les douanes béninoises doivent maintenir l'élan de la réforme. Les premiers progrès sur plusieurs aspects importants des opérations douanières, telles que l'automatisation et l'analyse du risque, sont des mesures bienvenues qui devraient être accélérées. L'amélioration des performances de dédouanement après l'annulation du programme PVI en 2011-2012 est un développement positif, et l'administration peut compter sur l'existence d'un personnel dévoué pour poursuivre cette tendance. Enfin, l'introduction du guichet unique au port de Cotonou ouvre la voie à un meilleur échange de données avec les douanes, ce qui facilitera le commerce. Des efforts supplémentaires sont maintenant requis pour passer à un système douanier moderne et améliorer l'environnement commercial au Bénin. Le Gouvernement, qui a considéré à un moment un deuxième programme de PSI avec un autre entrepreneur, a décidé en juillet 2013, d'adopter une nouvelle stratégie de réforme pour la période 2013-2016 (FMI 2013). Un élément-clé de cette stratégie ambitieuse est le renforcement de la capacité des douanes pour exercer leurs fonctions essentielles (Encadré 2).

Encadré 2 : La stratégie de réforme des douanes béninoises (2013-2016)

La nouvelle stratégie de réforme de l'État béninois met l'accent sur le renforcement des capacités douanières. L'expérience au Bénin, et ailleurs, a montré que le recours excessif à des opérateurs privés pour compenser la capacité limitée de l'administration des douanes n'était pas une stratégie durable pour améliorer les performances douanières et la collecte des recettes. La nouvelle stratégie vise donc à développer les capacités propres de l'administration des douanes, en vue de faciliter les échanges tout en garantissant des niveaux de recouvrement des recettes.

La stratégie porte sur les dimensions essentielles des performances douanières. Telle que présentée par le Gouvernement, la nouvelle stratégie a un triple objectif : (i) le renforcement des capacités des administrations douanières afin qu'elles remplissent leurs fonctions-clés ; (ii) l'amélioration de l'efficacité des douanes en équipant l'administration d'outils de performance modernes et efficaces, y compris en ayant recours, pour un laps de temps limité, à une aide des opérateurs privés pour renforcer les capacités ; et (iii) l'amélioration de la mobilisation des recettes douanières. Les efforts de renforcement des capacités seront centrés sur cinq fonctions douanières clés, à savoir la gestion du risque, l'évaluation de la valeur, l'inspection avant dédouanement, l'inspection post dédouanement et le contrôle du régime douanier (par exemple, les exonérations douanières, le transit).

La plupart des composantes incluses dans le précédent programme envisagé par les autorités seront maintenues dans la nouvelle stratégie. Cela inclut notamment l'utilisation de scanners, la

vérification des poids et le système de suivi GPS pour les marchandises en transit. En ce qui concerne la valeur, l'approche de PVI est destinée à être remplacée par un programme de certification de la valeur en douane (PCV), qui comprendra un contrat temporaire pour aider l'administration dans la certification de valeur pour une liste de produits représentant la majorité des importations proposées à la consommation locale à court terme³⁰. À moyen terme, il cherchera à renforcer la capacité de l'administration des douanes pour effectuer elle-même la valeur en douane. Enfin, la stratégie vise à assurer le lien optimal des douanes avec le guichet unique du port. Les premières mesures à prendre comprennent la préparation de contrats pour les composantes de l'analyse et de la valeur, ainsi que la mise en place d'un système d'analyse du risque et le suivi des résultats de l'inspection. Une convention avec la CNUCED est également en cours de préparation pour introduire le système SYDONIA World.

Source : FMI (2013)

Le programme de réforme des autorités douanières est vaste et devra être soutenu par une assistance technique adéquate pour réussir. L'administration béninoise des douanes a récemment bénéficié de plusieurs initiatives nationales et régionales d'assistance technique de la part de ses partenaires au développement, notamment la Banque mondiale, le FMI et l'UE. Dans le contexte de l'actualisation de l'ÉDIC et à la demande des autorités, une mission a été organisée à Cotonou en janvier 2014 pour faire le point sur les besoins restants et identifier les priorités d'assistance pour mettre en œuvre les différents aspects du programme de réforme et le plan d'action à court et moyen termes (Camaraire 2014). En s'appuyant sur ce travail, les autorités devront établir des actions prioritaires et une requête du soutien des institutions internationales et nationales les plus appropriées. L'assistance technique en cours et les besoins restants pour les différentes activités identifiées à ce jour par l'administration incluent notamment :

- L'acquisition d'outils techniques, y compris les scanners, les ponts bascules et le système de géolocalisation. L'OMD fournit l'assistance technique sur les scanners, et le Gouvernement a récemment demandé de faire un appel d'offres pour sélectionner une entreprise privée pour l'acquisition et l'exploitation de scanners au port et à l'aéroport de Cotonou³¹. La Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP) animerait une formation sur la préparation des documents d'appel d'offres et sur les procédures de passation des marchés.
- L'optimisation des TIC, y compris l'amélioration de l'utilisation de SYDONIA et la préparation de la migration vers la version World, le développement de l'interconnexion avec le guichet unique, et la création d'un Intranet opérationnel. La CNUCED pourrait fournir un appui pour développer certaines fonctions importantes actuellement sous-utilisées (par exemple le module de transit, les déclarations douanières impayées, les manifestes non liquidés, la gestion des entrepôts et des aires de dédouanement). L'objectif à moyen terme devrait être de tendre vers la dématérialisation des procédures douanières.
- La gestion du risque, par exemple améliorer la gestion du risque, renforcer la collecte et l'utilisation de renseignements, introduire une base de données centrale concernant les infractions. Le renforcement des capacités est assuré par une entreprise privée depuis la fin de 2013 dans le cadre du projet de facilitation du commerce et des transports entre Abidjan et Lagos émanant de la Banque mondiale, et par l'AFRITAC Ouest du FMI. L'OMD assurerait une formation supplémentaire pour la mise en œuvre de ses outils.

³⁰ Certains produits de base (par exemple, les textiles, l'huile végétale, le riz) destinés à la consommation locale resteraient soumis à un régime spécial pour la valeur, sur la base des prix de référence prédéterminés et ajustés périodiquement.

³¹ <http://www.gouv.bj/content/conseil-des-ministres-du-mercredi-19-mars-2014>

- L'inspection pré-dédouanement, y compris la formation à la lecture et l'interprétation des images rayons X destinées à être incluses dans le document d'appel d'offres pour les scanners, tandis que le ministère des Transports peut apporter une assistance pour les ponts bascules. Une meilleure gestion du risque devrait également faciliter la segmentation des commerçants et l'introduction d'un régime d'Opérateur économique agréé (OEA), une clé pour améliorer l'attractivité de Cotonou comme hub logistique régional. Comme au Cameroun, le statut d'OEA pourrait être utilisé comme une incitation à la mise en conformité et lié à des contrats de performance signés avec les opérateurs économiques.
- L'audit après dédouanement (PCA), y compris l'élaboration d'un manuel de procédure pour les audits sur documents et sur site et pour améliorer la capacité des agents à procéder à des vérifications sur place.
- Le contrôle du régime douanier, afin de veiller à ce que l'exemption et les régimes spéciaux soient utilisés dans la transparence et aux fins prévues, et ainsi, ne limitent pas la collecte de recettes publiques. Une assistance technique sera nécessaire pour améliorer la gestion de ces régimes *via* SYDONIA (par exemple concernant le module de transit).
- Le suivi des objectifs d'activité et de performance, y compris l'adoption d'indicateurs des résultats objectifs et la collecte en temps opportun des données connexes pour évaluer l'impact des réformes³². Une initiative visant à renforcer les rapports internes à la douane a été préparée dans le cadre du projet du corridor Abidjan-Lagos, et un protocole d'assistance technique a été signé fin 2013 avec l'administration des douanes camerounaises, considérée comme leader pour la mesure de la performance en Afrique.
- La transparence et l'accès à l'information : La Banque mondiale apporte son soutien au développement de portail pour l'information commerciale régionale dans le cadre du Programme régional de facilitation du commerce de l'UEMOA.
- Une mise en œuvre du programme de modernisation : Le programme de modernisation en cours nécessitera des actions simultanées sur plusieurs fronts, avec le séquençage et la coordination appropriées. Les douanes ont demandé l'assistance technique de la Banque mondiale. Veiller à ce que les personnels impliqués dans la gestion de la réforme ne soient pas réaffectés à d'autres postes avant la fin du programme sera une condition importante.

Enfin, il sera important d'insérer la réforme des douanes dans un contexte plus large (i) d'une modernisation de gestion frontalière ; et (ii) d'instruments du commerce et du transit régionaux. Aux côtés des douanes, de nombreux ministères et organismes sont impliqués dans la gestion des frontières (par exemple, pour l'immigration, le transport, les normes sanitaires et phytosanitaires, la police). L'automatisation complète et l'utilisation de la gestion du risque par les douanes comptent peu si le traitement manuel de documents-papier et l'inspection physique systématique sont encore imposés par d'autres organismes. Ces acteurs doivent être inclus dans le programme de modernisation, si possible par un renforcement autour du Guichet Unique Portuaire. De manière plus générale, la modernisation des douanes devra se faire en lien avec la mise en conformité du Bénin avec les différents engagements pris au titre de l'Accord sur la Facilitation des Echanges de l'OMC adopté à Bali en décembre 2013 (ex : disponibilité des informations, coordination des agences frontalières, transparence, liberté de transit, etc.). Ceci suppose notamment de notifier à l'OMC la catégorisation des mesures envisagées par le Bénin (mesures pouvant être mises en œuvre immédiatement, mesures nécessitant un délai, mesures nécessitant une assistance technique).

³² À cet égard, la réalisation d'un deuxième CATT à la fin de la période du programme de réforme, et l'utilisation de la première évaluation comme base de référence, pourrait donner à l'administration un sens des progrès réalisés.

En tant que membre de la CEDEAO et de l'UEMOA, le Bénin doit également se conformer aux réglementations régionales concernant les procédures et la réglementation du commerce. Des diagnostics ont révélé d'importantes lacunes de mises en œuvre. Des questions importantes demeurent par exemple au sujet de la valeur et l'imposition de « frais de transit » arbitraires sur les marchandises traversant le pays par le corridor Abidjan-Lagos, atteignant un montant de plusieurs milliers de dollars par camion³³.

3.2.6 Recommandations

Il existe au Bénin un potentiel évident pour une logistique efficace, mais il convient de résoudre plusieurs problèmes.

Du point de vue du transport et de la logistique, le Bénin fait le pari de son avenir sur le transit vers les pays voisins. Il y a clairement deux types de pays voisins :

- Le Nigeria, avec une activité se développant pour de mauvaises raisons, n'est pas viable à long terme. La relation avec le Nigeria doit être gérée de manière à être planifiée pour l'avenir. La gestion du poste frontière commun Sèmè Kraké pourrait être un point de départ pour ce dialogue impliquant les douanes, les forces de l'ordre et les transporteurs routiers des deux pays afin de définir des procédures transfrontalières plus efficaces.
- Le Niger ; même si une large part du trafic vers le Niger est en fait un transit déguisé vers le nord-Nigeria, importé officiellement, puis réexporté par le Niger³⁴. En mettant de côté les distorsions induites par les politiques, il pourrait y avoir une raison fondée sur la logistique d'adopter cette route pour desservir le nord du Nigeria.

Pour répondre aux besoins de ces voisins, le Bénin bénéficie d'infrastructures de bonne qualité : le port a été récemment étendu, les installations de conteneurs sont adéquates et gérées par des opérateurs compétents, l'interface entre le port et les services de transport routier a été améliorée, la ligne de chemin de fer est en cours d'extension jusqu'à Niamey et gérée par un opérateur compétent. Toutefois, l'extension du port seul n'est pas une garantie suffisante pour que Cotonou attire une grande part de marché pour le transit vers les pays enclavés, compte tenu du fait que d'autres extensions de capacités sont prévues à proximité, et que les promoteurs des possibles concurrents béninois sont ceux-là mêmes qui interviennent au Bénin. L'avenir du corridor dépendra en grande partie des stratégies régionales que les opérateurs mondiaux mettront en œuvre.

Pour se positionner comme hub logistique crédible, le Bénin devrait :

1. **Réformer les procédures douanières.** Comme précédemment souligné, le processus de documentation doit être revu afin de réduire la dépendance au papier et de profiter pleinement de l'informatique. Un meilleur appui à des commerçants sélectionnés doit être mis en place, en commençant par l'introduction de la gestion du risque, le

³³ L'imposition de tels frais va probablement à l'encontre de l'Article 5 du GATT sur la liberté de transit, qui stipule que le trafic en transit devrait être exempté des droits et taxes qui ne « correspondent pas aux dépenses administratives occasionnées par le transit ou au coût des services rendus ». Ils sont également incompatibles avec l'article 45 du Traité de la CEDEAO, selon lequel « le transit ne doit faire l'objet d'aucune discrimination, de restrictions quantitatives, de droits ou d'autres impositions », sauf « les frais généralement faits pour le transport et pour tous les services pouvant être rendus, à condition que ces frais ne soient pas discriminatoires et soient en conformité avec les réglementations du transit international ».

³⁴ Se référer à « *Putting Nigeria to Work – A Strategy for Employment and Growth* ». Banque mondiale 2010, Volker Treichel (éditeur), notamment le chapitre 6.

développement des « canaux verts » pour des opérateurs respectueux, et un statut de type opérateur économique agréé (OEA).

2. **Résoudre les problèmes de l'industrie du transport routier.** Dans son état actuel, l'industrie du transport routier au Bénin est plus un handicap qu'un facilitateur, mais réformer ce secteur d'activité pour le transformer en un secteur professionnel implique un long processus. Le modèle en cours de définition pour une réforme similaire en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, dans le cadre du programme régional de la Banque Mondiale d'appui à leurs politiques de développement du corridor Abidjan-Ouagadougou, fournira le plan directeur pour le Bénin. L'enquête en cours apportera des informations supplémentaires sur l'état exact du secteur et pourra constituer le point de départ pour définir un plan d'action pour la réforme. Un facteur important sera l'extension du chemin de fer vers Niamey, pour bouger les opérateurs et les forcer à s'adapter, en fournissant les incitations nécessaires pour la réforme.
3. **Améliorer la prévisibilité de l'environnement politique.** De nombreuses décisions récentes ont été prises sans préparation ni consultations suffisantes (comme Bénin Control, la concession de chemin de fer, la gestion de la circulation des camions au port). Les investisseurs et les opérateurs détestent l'incertitude, et il est nécessaire d'instaurer un climat de dialogue et de clarté.
4. **En finir avec des pratiques prédatrices.** Beaucoup de pratiques anormales au Bénin sont d'une nature prédatrice, y compris le prélèvement *ad valorem* sur les marchandises en transit, ce qui est contraire aux règles de l'OMC, l'exigence d'escorte (qui devrait être abordée dans le cadre de la réforme des douanes), et la question, irritante mais pas vitale, des barrages routiers (des décisions ont été prises pour en limiter le nombre, mais elles ne sont pas encore appliquées).

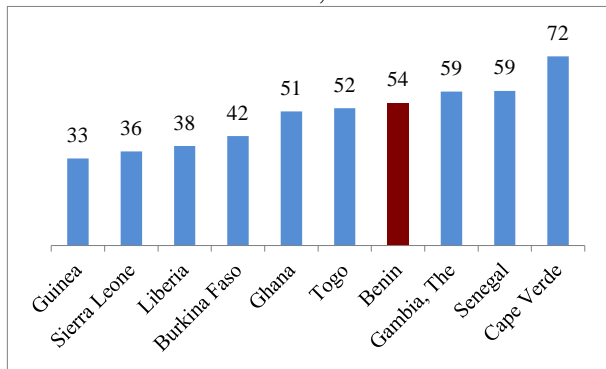
Chapitre 4 : Diversification des services

4.1 Le rôle des services et du commerce des services dans l'économie du Bénin

4.1.1 Services à valeur ajoutée

Les services contribuent pour 54 % au PIB du Bénin. Bien que cette contribution soit légèrement supérieure à la moyenne des pays à faible revenu (49 %) et de la région, il reste bien en deçà de la moyenne mondiale (70 %) et des niveaux atteints dans les pays à revenu élevé (74 %). Ainsi, le secteur des services représente encore un important potentiel de croissance pour le Bénin.

Figure 56 : Services à valeur ajoutée en pourcentage du PIB, 2010

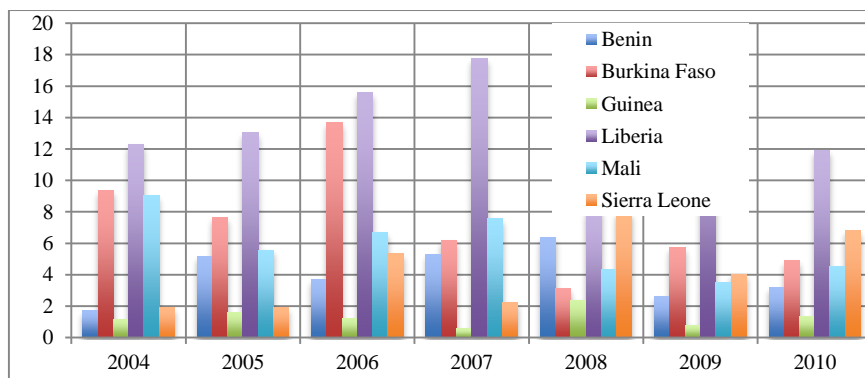


Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014

Avec une croissance annuelle en moyenne de 4 % entre 2004 et 2010, le Bénin apparaît comme sous-performant et n'atteignant pas pleinement son potentiel de croissance dans le secteur des services. Dans la région, seule la Guinée a obtenu des résultats plus bas que le Bénin durant la même période. Avec un taux de croissance de 3,2 % en 2010, le secteur des services croît deux fois moins vite au Bénin que dans les pays comme la Sierra Leone, le Mozambique, le Népal ou le

Bangladesh. En moyenne, pour une même année, le secteur des services a augmenté de 6,8 % dans les pays à faible revenu et 5,2 % en Afrique.

Figure 57 : Services à valeur ajoutée en pourcentage de la croissance, 2004-2010

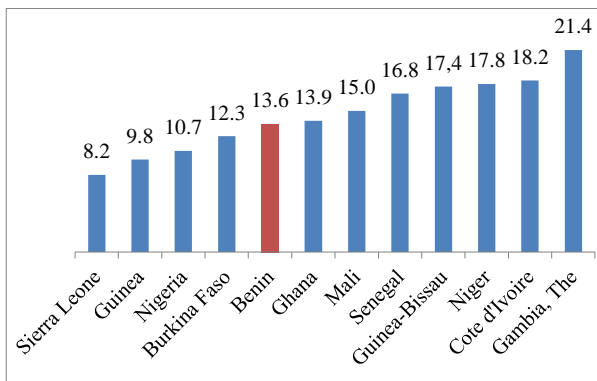


Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014

4.1.2 Performance du commerce des services

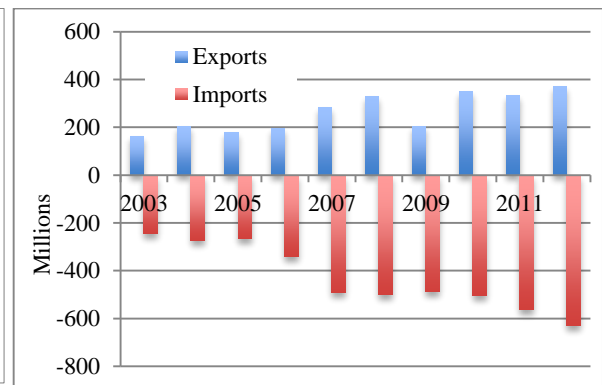
En 2010, le commerce des services ne représentait que 13,6 % du PIB au Bénin (Figure 58). Bien que cette performance reflète la moyenne des pays à faible revenu (14,7 %), elle reste bien en dessous des meilleures performances de la région. Ces chiffres suggèrent que les services au Bénin sont principalement fournis par des prestataires nationaux pour le marché intérieur.

Figure 58 : Commerce des services en pourcentage du PIB, 2010



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014

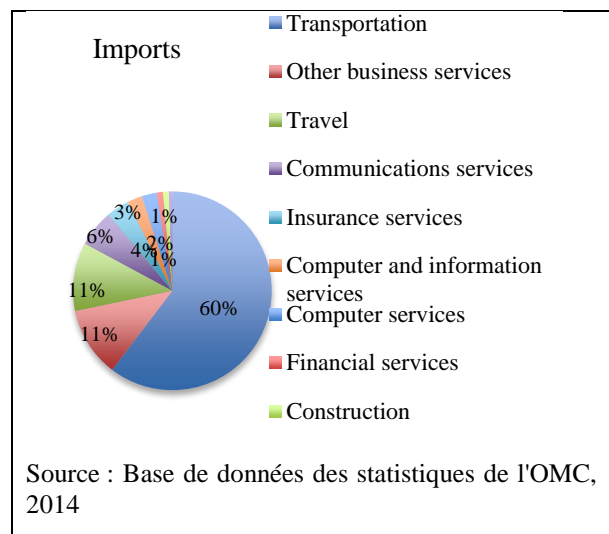
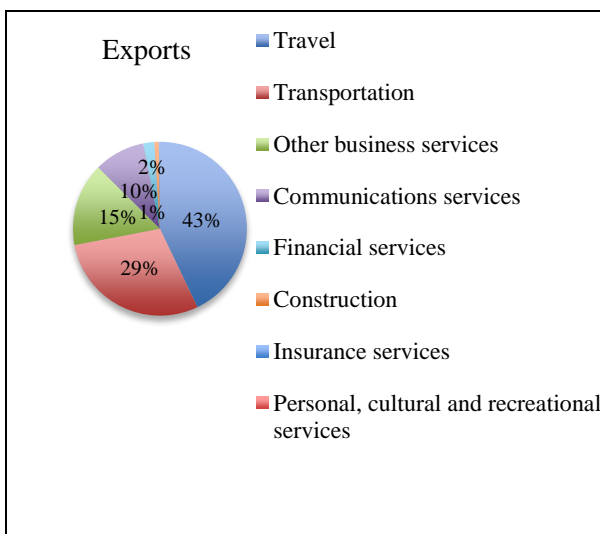
Figure 59 : Commerce des services commerciaux, Bénin 2003-2012



Source : Statistiques de l'OMC des services du commerce, 2014

Au cours de la dernière décennie, le déficit du Bénin dans le commerce des services a augmenté de manière continue pour atteindre un record de 284 millions de dollars en 2009 et retomber à 259 millions de dollars en 2012 ; ceci correspond à plus de trois fois le déficit observé au début de la période (81 millions de dollars en 2003), et s'explique en grande partie par la hausse des importations (notamment les transports, véritable miroir de la valeur des échanges de biens) qui a augmenté à trois fois au cours de la période, tandis que, comparativement, les exportations n'ont augmenté que deux fois (Figure 59).

Figure 60 : Part des exportations et des importations

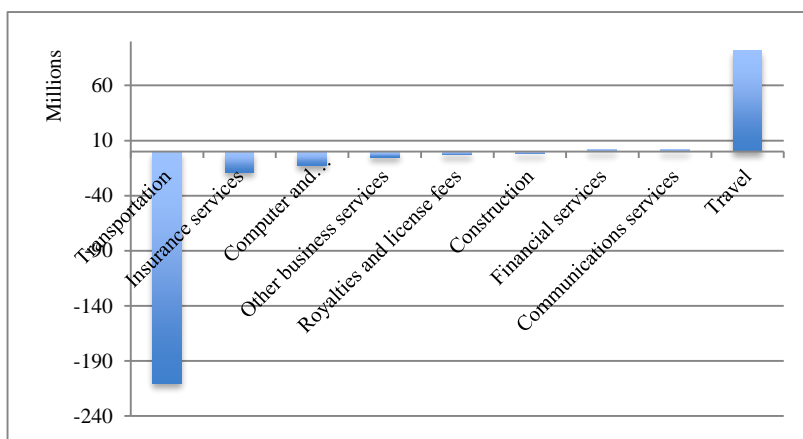


Source : Base de données des statistiques de l'OMC, 2014

Du côté des exportations, les voyages et les transports représentent 72 % des exportations de services du Bénin. Les services aux entreprises et de communication représentent respectivement 15 et 10 % des exportations du pays (Figure 60). L'image est tout à fait similaire dans le domaine des importations où transports et voyages représentent 71 % du total des importations de services, des services aux entreprises et à la communication, soit respectivement 11 % et 6 % des importations totales de services. Il convient de noter, toutefois, que la part des services de transport est deux fois plus importante sur le plan des importations que sur celui des exportations, et que la concentration sectorielle des exportations est beaucoup plus élevée que pour les importations. Quatre secteurs représentent 97 % des exportations totales des services dans le pays. Autrement dit, il y a encore un besoin de diversifier les exportations de services du Bénin.

Le déficit commercial global net du Bénin dans le secteur des services est dû à un important déficit du pays en services de transport. En 2010, le déficit du Bénin dans le domaine du commerce des services a atteint 155 millions de dollars, s'accompagnant d'un déficit de 210 millions de dollars dans le commerce des services de transport. Les services de l'assurance et de l'informatique, deuxième et troisième plus grands déficits, ne représentaient que 19 et 13 millions de dollars. Le pays a enregistré un excédent commercial significatif dans un unique secteur : celui des voyages (avec 92 millions de dollars). Dans tous les autres secteurs, le commerce est resté équilibré. Alors que le commerce reste marginal dans les services de l'Éducation, il représente cependant un cas intéressant de commerce intra-régional.

Figure 61 : Échanges nets dans les services par secteur, Bénin 2010



Source : Statistiques de l'OMC des services du commerce, 2014

Opportunités pour les voyages et le tourisme au Bénin

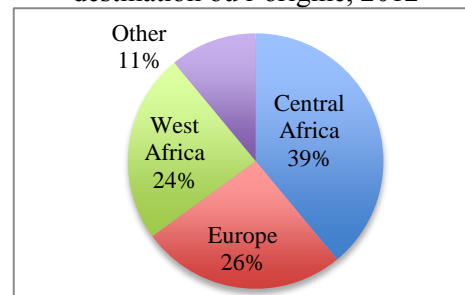
Le Bénin a pris des engagements dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) de l'OMC, concernant le secteur du Voyage et du tourisme largement ouvert à la concurrence. Un certain nombre de projets sont actuellement en cours dans le pays, dont l'ambitieux projet de la « route des pêches », et la vie culturelle est dynamique. Aussi le secteur offre-t-il l'une des opportunités les plus grandes pour le Bénin si les conditions d'un développement durable se trouvent réunies.

Le transit est d'environ 500 000 passagers *via* l'aéroport de Cotonou chaque année. Le secteur de voyage aérien est largement ouvert à la concurrence avec 20 entreprises opérant dans le pays, dont une seule est béninoise. Les entreprises étrangères bénéficient d'exemptions fiscales qui facilitent leurs opérations. La destination des vols de/vers Cotonou, suggèrent que le Bénin joue le rôle de plaque tournante pour la région : l'Europe ne représente que 26 % des vols, comparés à 39 % pour l'Afrique centrale et 24 % pour l'Afrique de l'Ouest (Figure 62). La France reste la

destination principale, suivie par le Congo-Brazzaville, le Gabon et le Cameroun. Cette importance du trafic de passagers contraste avec le faible développement du trafic de fret. L'aéroport national est en cours de modernisation, bien que certains des équipements restent en mauvais état. En outre, certaines questions de réglementation demeurent, et le code de l'aviation béninoise devrait être révisé, entre autres pour y inclure les réglementations et directives régionales. Les règles et contrôles de sécurité pourraient être améliorés.

En 2011, Le Bénin a accueilli plus de 200 000 visiteurs internationaux, avec 187 millions de dollars en recettes provenant du tourisme international. Le Nigeria (12,2 %), la France (7,5 %) et le Togo (6,2 %) sont les trois plus grands marchés d'origine. Toutefois, la plupart des visiteurs sont venus pour affaires (78 %) suivis de visites aux parents et amis (14 %), enfin les touristes ne représentaient que 8 % des arrivées. Le Bénin demeure en grande partie une destination inconnue et son secteur du tourisme est au stade de lancement. Le secteur est toujours sous-performant par rapport à ses pays voisins ou autres pays potentiels. Le Bénin est la cinquième destination touristique en Afrique de l'Ouest, loin derrière le Sénégal, le Burkina Faso, le Ghana et le Nigeria ; ses arrivées et les recettes touristiques ont stagné au cours de la dernière décennie avec une croissance annuelle moyenne de visiteurs de seulement 2 % par rapport à une croissance moyenne de 15 % pour ses voisins. La contribution totale du tourisme dans le PIB stagne à 6,5 %, avec un retard de 1,5 point sur ses voisins et de 7,5 points derrière la moyenne mondiale. Le secteur contribue à 5,6 % de l'emploi total, qui est de 1,4 point de moins que ses voisins et de 8,3 points de moins que la moyenne mondiale. En d'autres termes, les gains de PIB annuel non réalisés sont compris entre 113 et 567 millions de dollars, et l'emploi latent entre 28 000 et 165 000 emplois.

Figure 62 : Trafic aérien au Bénin selon la destination ou l'origine, 2012



Source : Air France, 2013

Le Gouvernement du Bénin a reconnu ce potentiel et le tourisme est devenu l'un des cinq secteurs prioritaires du pays. Il pourrait devenir une source importante d'exportations de services. Il est déjà le deuxième plus grand secteur du pays en termes d'entreprises formelles, le troisième plus grand employeur, et la deuxième source de recettes en devises. Le projet le plus ambitieux qui a été lancé cette année est le développement de la « route des pêches », qui devrait inclure plusieurs zones le long de la côte (35 km entre Cotonou et Ouidah) dédiées au tourisme de plage, à l'écotourisme et au tourisme culturel ; la route donnerait accès aux plages, aux infrastructures sportives et culturelles, aux hôtels (5000 chambres) et à des centres commerciaux. Ce projet pourrait également engendrer des retombées importantes pour l'économie locale : ainsi *Adeoti* (une entreprise locale de services d'ingénierie) a été sélectionnée pour construire les premiers kilomètres de la route ; au total, 20 000 emplois devraient être créés : les collectivités locales (villages de pêcheurs) devraient être associées au projet. L'investissement total devrait atteindre 300 milliards de francs CFA. Le projet comprend également un plan pour l'électrification et le renforcement de la sécurité dans les ajouts à l'infrastructure routière. Un certain nombre de préoccupations ont également été soulevées concernant le projet, et de plus larges consultations pourraient avoir lieu pour assurer la pérennité et la transparence et tirer largement parti de ses effets potentiels sur l'environnement et la lutte contre la pauvreté.

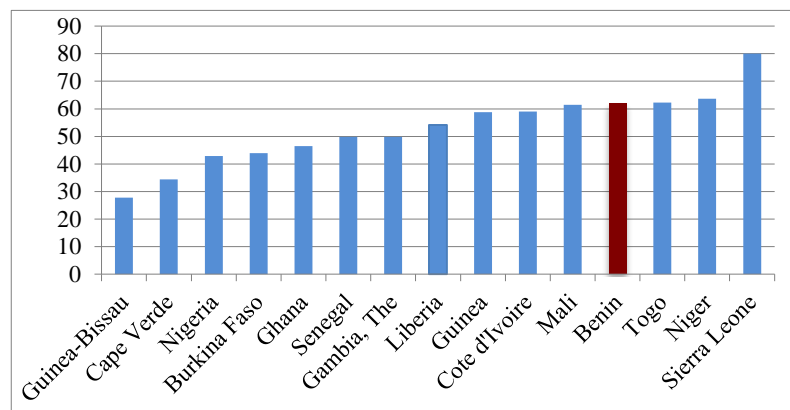
Le Bénin présente un certain nombre d'attractions touristiques et culturelles. Récemment, la *Fondation Zinsou* a ouvert le premier musée d'art contemporain en Afrique subsaharienne qui ajoute un repère historique au patrimoine de la ville, comprenant aussi la route de l'esclavage et les musées historiques. D'autres projets culturels supplémentaires dans la ville incluent des centres pour l'étude du vaudou et de la traite négrière. Le Bénin possède aussi des parcs nationaux importants pour la faune sauvage dans le nord du pays, cependant leur accès est difficile. La ville d'Abomey et le village de Ganvié sont encore d'autres points de repère. Le pays est encore à tirer parti du marché nigérian croissant (avec une classe moyenne estimée de 40-50 millions d'euros), en particulier sur les secteurs à plus fort potentiel : réunions, congrès, incitations et événements (MICE dans son acronyme anglais) ; voyage d'affaires, extensions de loisirs et des retraites ; et loisirs en famille le week-end pour la classe moyenne, shopping et culture.

Cependant un certain nombre d'obstacles demeurent encore. La mauvaise qualité des infrastructures, en particulier, affecte les perspectives immédiates du pays pour le développement du tourisme : l'absence de vols intérieurs et l'état détestable des routes rendent l'accès aux sites touristiques difficile ; l'hôtellerie est d'un niveau insuffisant ; l'accès à l'eau, à l'électricité et aux télécommunications ne sont pas satisfaisants. Le développement de compétences et celui du marketing sont les domaines les plus essentiels requérant une amélioration. D'autres contraintes réglementaires demeurent telles que le niveau élevé des impôts, l'absence de procédures de visa à la frontière, le processus fastidieux pour le passage des frontières ou les permis-voitures transfrontaliers. La question de la durabilité de l'environnement reste également ouverte. Avec un grand potentiel touristique, le Bénin devra trouver le juste équilibre entre des développements ambitieux et le respect de l'environnement et de ses communautés. Selon la Banque mondiale, les investissements au niveau de la destination dans i) l'infrastructure, les services publics et les services de base ; ii) les sites/mises à niveau d'attraction ; et iii) le développement économique local pour renforcer les liens de la chaîne de valeur pourraient être géographiquement regroupés, en tirant parti de l'héritage unique, naturel et culturel, du Bénin, ainsi que le long des 2-3 pôles de croissance touristique de Ouidah, de Natitingou et des zones côtières.

Le commerce dans les services éducatifs

Le Bénin accuse un léger déficit commercial dans les services d'enseignement (2,7 millions de dollars en 2010). Environ 5 % des étudiants béninois étudient à l'étranger. Ces statistiques, cependant, ne couvrent pas entièrement le commerce des services éducatifs. Un certain nombre d'initiatives ont conduit à la création d'institutions béninoises à l'étranger. Le commerce dans les services d'enseignement est dynamique dans la région de l'Afrique de l'Ouest, et joue un rôle important au-delà de l'économie en contribuant au brassage de la jeunesse et aux échanges interculturels. En outre, il permet d'augmenter l'offre et la qualité des services d'éducation au Bénin. Le potentiel des échanges du commerce des services d'éducation ne doit donc pas être négligé.

Figure 63 : Services de transport en pourcentage des importations de services commerciaux, 2010

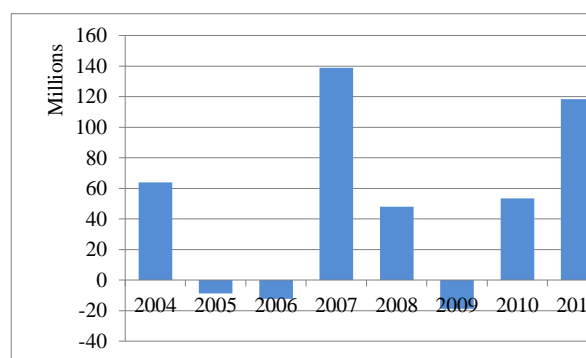


Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014

l'accent sur des études de commerce international et a reçu le soutien actif, entre autres, de l'OMC, de la CNUCED et du CCI : elle a également une vocation régionale. *L'École Régionale Supérieure de la magistrature (ERSUMA)* située à Porto-Novo est un organisme officiel de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) soutenu, entre autres, par l'Union européenne, et dont l'objectif est de former des juges africains au droit des affaires et de promouvoir la recherche dans ce domaine.

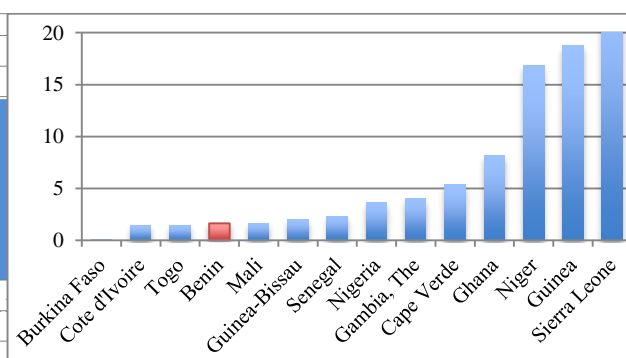
Les statistiques sur l'investissement direct étranger (IDE) révèlent le manque d'attractivité du Bénin pour les investisseurs étrangers. Dans le secteur des services, l'IDE aide à mesurer le commerce en Mode 3 (Présence commerciale). En 2007, les entrées nettes de l'IDE ont atteint un record de 140 millions de dollars, soit à peine 2,5 % du PIB du Bénin (Figure 64). Ce niveau d'investissement est très faible par rapport à d'autres pays à faible revenu, y compris dans la région. Au cours de la période, le Bénin a également connu quelques années de désinvestissement avec des entrées négatives nettes de l'IDE en 2005, 2006 et 2009. Les informations disponibles ne sont pas suffisamment détaillées pour déterminer la part des services dans ces flux d'investissements.

Figure 64 : Investissement direct étranger, entrées nettes, Bénin, en millions de dollars, 2004-2011



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014

Figure 65 : Investissement étranger direct, entrées nettes en pourcentage du PIB, 2011

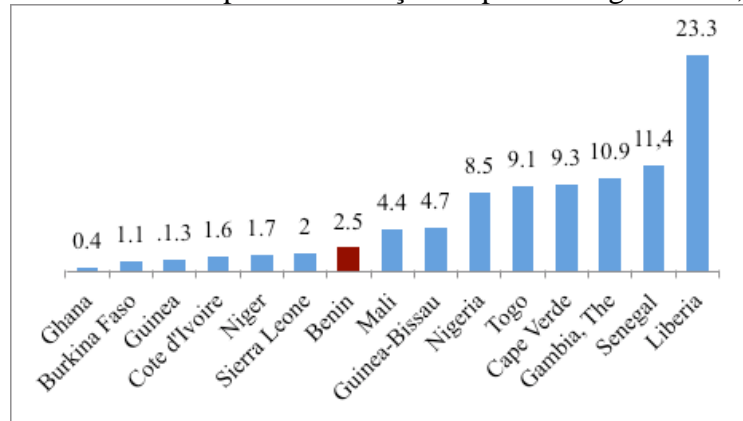


Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014

Ainsi, le *Groupe CERCO* (créé en 1998) offre une formation technique non seulement au Bénin, mais aussi au Mali, en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et en France. *L'Institut Supérieur de Management (ISM) Adonai*, est présent dans quatre villes au Bénin et deux villes au Togo, offrant une formation en matière de gestion, d'audit, de comptabilité et de finances. *La Haute École Régionale de Commerce International (HERCI)* créée en 2005, met

Concernant les échanges commerciaux sous Mode 4 de l'AGCS (mouvement temporaire des fournisseurs de services à travers les frontières), le faible niveau des transferts de fonds personnels au Bénin suggère que des exportations de services de ce type restent limitées (Figure 66). En pourcentage du PIB, les transferts de fonds sont quatre fois plus importants dans des pays comme le Nigeria ou le Sénégal.

Figure 66 : transferts personnels reçus en pourcentage du PIB, 2011



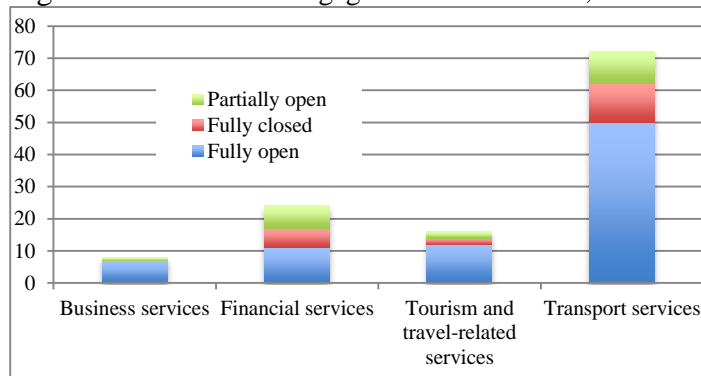
Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014

4.2 L'état de l'intégration du commerce des services au Bénin

4.2.1 Transparence et engagements multilatéraux

Le Bénin a pris des engagements limités dans l'AGCS qui ne couvrent que quatre secteurs : les services aux entreprises (seulement des centres de conférence) ; les services financiers (banques uniquement) ; le tourisme et les services liés au voyage (hôtellerie et restauration uniquement) ; et les services de transport (maritime seulement). Ainsi, des secteurs importants de l'économie, tels ceux des services de télécommunications ou de la plupart des entreprises ou des transports ne sont pas couverts par les disciplines multilatérales.

Figure 67 : Nature des engagements de l'AGCS, Bénin



Remarque : complètement ouverts = rien ; complètement fermés = non consolidés ou monopoles d'État ; partiellement ouverts = tous les autres engagements ; tous les modes sont inclus, ainsi les engagements à l'ouverture pourraient n'avoir aucun impact sur le commerce s'ils étaient pris sous des modes ne convenant pas à certains types de services.

Source : les auteurs, à partir du calendrier des engagements de l'AGCS, OMC

Ce faible niveau d'engagement multilatéral est commun à de nombreux pays ayant un niveau de développement comparable, y compris dans la région. En outre, les engagements du Bénin sont le plus souvent libéraux, avec de notables exceptions rémanentes à l'accès au marché et au traitement national, tels que les monopoles d'État dans des services-clés des transports (Figure 67).

L'absence d'engagements de l'AGCS ne signifie pas que le pays n'est pas ouvert aux échanges —ni que les engagements à l'AGCS reflètent nécessairement l'application de régimes et le niveau effectif de l'ouverture du pays. L'annexe donne un aperçu de régimes appliqués dans des secteurs d'importance de services sélectionnés dans l'économie du Bénin. Il suggère que la plupart des secteurs de services sont encore fortement et / ou mal réglementés et soumis à des pratiques monopolistiques. Ces exemples comprennent des services professionnels, des conditions de nationalité (étendues dans les textes aux citoyens de la CEDEAO, mais pas toujours dans la pratique) ; des services postaux - monopole (bien que des transporteurs express opèrent) ; des services de télécommunications - monopole pour des segments-clés du marché (tels le trafic Internet ou les communications internationales, l'interdiction de la VoIP) ; et des transports —conditions de nationalité pour les transports routiers (parfois étendues aux citoyens de la CEDEAO). Certains secteurs ont été plus largement ouverts à la concurrence, comme les services financiers, les services de transport aérien et maritime (avec les quotas rémanents que le pays ne peut pas assurer), ou le secteur du tourisme. L'ouverture cependant n'a pas remédié à l'insécurité juridique et la mise en œuvre des droits demeure problématique.

Ce qui précède suggère qu'il y a une forte corrélation entre les engagements internationaux et l'ouverture au Bénin. Il est souvent plus important de faire des engagements internationaux dans un pays comme le Bénin où prévaut l'insécurité juridique. L'objectif est d'augmenter la sécurité et la prévisibilité des transactions et d'encourager plutôt à faire des échanges et des investissements. Par conséquent le Bénin devrait continuer à participer activement aux négociations pour le commerce régional et multilatéral pour promouvoir et verrouiller les réformes nécessaires pour améliorer la disponibilité et la qualité des services fournis dans le pays. Le Bénin n'est pas couvert par la base de données des restrictions du commerce des services de la Banque mondiale. Il serait nécessaire d'avoir un diagnostic de la réglementation complète des secteurs des services au Bénin qui aiderait à comprendre les régimes appliqués et le degré d'ouverture des secteurs de service, tant vers la concurrence nationale qu'étrangère. C'est la première étape pour le Bénin d'être en mesure de participer activement aux négociations commerciales multilatérales (ou régionales) et de définir ses intérêts offensifs et défensifs dans le secteur des services.

Le Gouvernement du Bénin a créé un groupe de travail sur les services avec les représentants des différents ministères et organismes en charge des secteurs de services sélectionnés. Celui-ci se réunit une fois par an et discute des principales orientations de la stratégie du commerce des services dans le pays, en particulier dans le contexte des négociations des APE. Des études ont été réalisées sur le potentiel d'exportation de services du Bénin et sur l'optimisation de sa participation à l'AGCS et aux négociations des APE. En raison de contraintes budgétaires, le groupe a cessé de se réunir en 2013 et le travail est resté en cours. Le Bénin pourrait bénéficier d'une assistance technique pour remédier à cette situation, par exemple en suivant les lignes directrices du travail accompli par les JEICP (avec le soutien financier de la coopération internationale allemande pour le développement GIZ) en Guinée, et se concentre sur trois aspects :

- Un diagnostic des réglementations qui évaluerait la pertinence du cadre réglementaire en place (y compris le cadre institutionnel), ainsi que l'ouverture du pays aux investissements directs étrangers ;
- Un diagnostic de la concurrence qui évaluerait le niveau de concurrence atteint sur le marché intérieur et la performance du Bénin en ce qui concerne les objectifs d'un accès plus large, et de la qualité/disponibilité des services de base et autres services d'intrants nécessaires au bon fonctionnement de l'économie ;

- Une stratégie de négociation qui inclurait la définition des intérêts offensifs et défensifs sur la base des forces et des faiblesses du pays, ainsi que les opportunités et les risques des marchés mondiaux comme régionaux.

Saez (2010) donne des exemples de vérifications réglementaires et d'assistance technique, ainsi que des procédés pour formuler demandes et offres dans les négociations commerciales. Dans le cas du Bénin, la difficulté réside dans le manque de transparence de la réglementation ou, plutôt, dans l'écart entre les régimes de droit et les régimes *de facto*. Les décrets d'application sont parfois absents, et l'état de mise en œuvre de certaines lois est souvent obscur. La pratique pourrait différer des textes et changer régulièrement, affectant la sécurité et la prévisibilité des transactions. Par conséquent, un diagnostic supplémentaire de la concurrence est nécessaire pour évaluer la réalité du fonctionnement des affaires et tester la contestabilité des marchés.

4.2.2 Intégration Nord-Sud

Il n'y a pas de données disponibles sur les parts respectives des principaux partenaires commerciaux du Bénin dans le secteur des services. Toutefois, compte tenu de ce que le commerce des services au Bénin est en grande partie lié au commerce des marchandises (voir ci-dessus, la part des services des transports dans le total du commerce des services), et que le commerce des services se fait, pour la plupart aujourd'hui, par le biais de la fourniture de services intermédiaires (c'est-à-dire que les services sont souvent incorporés dans le coût des produits manufacturés), l'origine et la destination des marchandises échangées pourraient donner une bonne idée des principaux partenaires commerciaux du Bénin dans le commerce des services. Il convient de noter aussi que la prévalence du Nigeria est probablement sous-estimée, considérant que les deux tiers de l'ensemble des échanges au Bénin sont informels et dépendent en grande partie des trafics avec le Nigeria. Encore une fois, il n'existe aucune donnée sur le commerce informel dans le secteur des services, mais il est susceptible de refléter le commerce informel qui existe dans le secteur des marchandises.

À partir de ces informations et de données disponibles sur le secteur du voyage (trafic du transport aérien par origines géographiques et destinations où l'Europe représente 26 % du trafic total et l'Afrique centrale et occidentale 63 %) qui représente 43 % des exportations et 11 % des importations, on peut estimer que les chiffres du Tableau 13, ci-dessous, sous-estiment légèrement la part de l'Union européenne et de l'Afrique centrale et occidentale et surestiment la part des pays du groupe BRIC dans les exportations comme dans les importations de services. En d'autres termes, le Bénin reste largement tributaire de l'Europe pour ses importations de services (probablement la moitié du total des importations du pays provient de l'Europe), mais l'Afrique occidentale et centrale reste la principale destination de ses exportations de services (probablement autour de 60 %). Ce déséquilibre pourrait expliquer la dynamique des négociations commerciales de la région avec l'Union européenne et le sentiment que le Bénin a des intérêts à défendre et par conséquent des incitations limitées à négocier un accord de partenariat économique (APE).

Tableau 13 : Principaux partenaires commerciaux du Bénin, 2012

Part des exportations totales du Bénin, par destination		Part des importations totales du Bénin, par origine	
1. Nigeria	48.5	1. Union Européenne (27)	41.2
2. Chine	11.7	2. Chine	12.6
3. Union Européenne (27)	7.2	3. Togo	10.9
4. Inde	5.2	4. Malaisie	4.6
5. Tchad	4.1	5. Nigeria	3.8

Source : Base de données statistiques de l'OMC, 2014

Depuis la signature de l'Accord de Cotonou en 2000, le Bénin s'est engagé avec ses partenaires de la CEDEAO et de la Mauritanie dans les négociations d'un APE avec l'Union européenne. Récemment accord régional sur les échanges de biens a été accepté par les chefs de gouvernement, mais il doit encore être signé par tous les

États Membres.

Dans le cadre des négociations de l'AGCS (Commission européenne, 2002), l'UE a suggéré que le Bénin s'engage ou améliore ses engagements dans les secteurs suivants :

- Les services d'affaires —l'UE a suggéré que le Bénin s'engage pleinement dans les Modes 1, 2 et 3 pour les services d'informatique et services connexes (CPC 84), pour des services de consultation en gestion (CPC 865) et les services liés aux conseils en gestion (CPC 866) ;
- Les services de télécommunications —l'UE a suggéré au Bénin d'ouvrir un certain nombre de sous-secteurs à la concurrence particulièrement pour les services liés à la transmission de données qui alimentent les infrastructures-clés dont le reste de l'économie tire profit ; d'ouvrir la concurrence dans les services vocaux et les services mobiles en particulier ; d'engager le document de référence des négociations des télécommunications de base ;
- Les services de transport —l'UE a suggéré au Bénin d'ouvrir davantage les services maritimes à la concurrence, le stockage comme les services d'entreposage (CPC 742), les organismes de transport de fret/les services de transitaires (CPC 748), et d'inspection avant expédition (CPC 749) ; l'UE a également suggéré la suppression de l'exemption des normes NPF relatives aux mesures de divers aspects du transport maritime, mesures que le Bénin avait inclus dans son calendrier de l'ACGS sur la base d'accords bilatéraux et multilatéraux.

Dans le cadre du Mode 4, l'Union européenne a également demandé des engagements de la part du Bénin dans le cadre de transferts intra-entreprises et de visiteurs d'affaires, à supprimer toutes les restrictions quantitatives ou les mesures à l'effet similaire affectant ces deux groupes de fournisseurs de Mode 4.

Bien qu'émisses en vertu de l'AGCS, ces demandes offrent un aperçu sur les intérêts probablement offensifs de l'UE dans les négociations des APE. À ce stade de développement, les meilleures perspectives pour les exportations de services du Bénin se trouvent probablement toujours en Afrique de l'Ouest, mais nous avons vu que le Bénin manquait de diversification de ses exportations de services, et qu'un meilleur accès au marché de l'UE pourrait l'aider. En outre, la principale contribution de l'APE pour le développement des services au Bénin résiderait probablement dans le processus de convergence règlementaire, ou plus modestement, dans l'amélioration de la sécurité juridique dans des secteurs sélectionnés. Une ouverture plus grande dans certains secteurs où les monopoles d'état ou des fournisseurs nationaux resteraient

en place, contribuerait à élargir l'accès à des services de qualité plus efficaces et de meilleure qualité et, à son tour, augmenterait la compétitivité de l'économie du Bénin dans son ensemble.

4.2.3 Intégration Sud-Sud

Comme il a été discuté plus haut, tandis que l'UE représente toujours la principale source des importations de services au Bénin, l'Afrique de l'Ouest est la principale destination des exportations de services béninois. Ainsi, à partir d'une perspective d'extension du commerce, une plus grande ouverture des marchés régionaux a un rôle crucial à jouer. Cela pourrait s'expliquer par l'importance des normes et par la réputation du commerce des services qui ont facilité les échanges entre pays ayant des niveaux de développement similaires, de relations culturelles et/ou géographiques. Le commerce régional est également essentiel pour le développement des services de base (transport, finances, télécommunications, électricité, eau) et des cadres réglementaires et institutionnels qui, à leur tour, renforcent les liens d'infrastructure entre les pays participants au système de l'intégration régionale, accroissent la compétitivité de la production et facilitent la circulation des biens et services (Union africaine, 2010).

Encadré 3 : Dispositions de la CEDEAO relevant du commerce des services

Conformément à l'Article 3.2 (d) du traité de la CEDEAO, la Communauté vise à « établir un marché commun par [...] ; (iii) l'élimination, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, et le droit de résidence et d'établissement ». Toutefois, l'objectif de l'intégration du commerce des services dans l'espace CEDEAO est loin d'être atteint. Des progrès ont été accomplis vers la libre circulation des personnes dans la région, notamment par l'adoption et la mise en œuvre du Protocole (A/P1/5/79) de 1979, relatif à la libre circulation des personnes, à la résidence et à l'établissement. La phase I prévoyait la suppression de l'obligation de visa pour les séjours de 90 jours dans les territoires de la CEDEAO, octroyée aux citoyens communautaires en possession de documents de voyage valides et d'un certificat de santé international. Des mesures supplémentaires tels que la délivrance de passeports de la CEDEAO (1985) et la reconnaissance mutuelle des diplômes (1983) ont également facilité la circulation des personnes dans la région. La phase II, à partir de 1986, était censée étendre la résidence, y compris le droit de demander et d'exercer un emploi pour gagner un revenu, aux citoyens communautaires de la CEDEAO dans les pays d'accueil, à condition d'avoir obtenu une carte de séjour ou un permis de la CEDEAO ; les États membres étaient également obligés d'offrir aux travailleurs migrants l'égalité de traitement avec les nationaux dans un certain nombre de domaines. La phase III, à partir de 1990, a porté sur la facilitation des entreprises à travers le droit des citoyens de la Communauté de créer des entreprises (d'avoir accès aux activités économiques, de pouvoir les mettre en œuvre et les gérer) dans les États membres, autres que leur pays d'origine. Alors que la mise en œuvre de la phase I fut réalisée en cinq ans, celles des phases II et II ont été plus lentes. La phase III du Protocole (droit d'établissement 1990 et Protocole additionnel A/SP2/5/90 sur la mise en œuvre de la troisième phase) « n'a pas encore véritablement été implantée dans la région ».

Source : Adepoju *et al*, 2007.

Dans le cadre du Mode 4, une meilleure libéralisation des échanges pourrait également se faire par la mise en place d'un seul guichet ECOVISA, ce qui permettrait aux visiteurs étrangers (y compris les visiteurs d'affaires) de voyager librement au sein de la CEDEAO une fois admis dans la région.

Au-delà de l'ouverture des marchés, la CEDEAO a contribué à l'harmonisation des politiques et cadres réglementaires dans les services d'infrastructure. Des progrès ont été réalisés,

notamment dans les secteurs des transports (Article 32), des télécommunications (Article 33) et de l'énergie (Article 28), qui sont essentiels à la compétitivité du pays.

L'article 32 du Traité révisé de la CEDEAO introduit l'objectif de politiques, de lois et de réglementations de transports et de communication communes, et le développement d'un vaste réseau de transports au sein de la Communauté. Les Conventions (A/P.2/5/82, A/P.4/5/82, A/SP1/90) réglementent le transport routier et le transit des marchandises inter-États, et instaurent un mécanisme de la garantie relatif à la communauté. L'article 33 présente les objectifs de l'harmonisation des politiques nationales de télécommunications à l'échelle régionale, la mise en place d'infrastructures régionales de télécommunications, et la mise en place d'un marché unique libéralisé des télécommunications au sein de la Communauté. En 2007, les États membres ont adopté un Acte additionnel A/SA.1/01/07 qui détaille les lignes directrices de la mise en œuvre. L'article 28 a appelé à la coordination et l'harmonisation des politiques et programmes des États membres dans le domaine de l'énergie. En 2003, les États membres ont adopté un Protocole d'énergie (A/P4/1/03) avec un cadre juridique favorisant la coopération à long terme ; le West African Power Pool (WAPP créé par la décision A/DEC.5/12/99 et renforcé en 2006) a été créé pour promouvoir l'alimentation électrique dans la région et intégrer les opérations d'installations de réseaux électriques nationaux.

La CEDEAO et l'UEMOA ont déjà joué un rôle important en encourageant l'intégration régionale et l'ouverture du commerce, dans les secteurs des services ou modes de fourniture visés par les accords. Ceci a contribué à l'amélioration du cadre réglementaire d'un certain nombre de secteurs-clés des services. Toutefois, il y a encore un écart important entre le niveau d'ambition des traités et leur mise en œuvre ; cet écart devrait être réduit.

L'intégration régionale dans les services bancaires

Dans le secteur bancaire, le Bénin a pris des engagements de libéralisation dans le cadre de l'AGCS. L'intégration régionale a également contribué à l'amélioration de la réglementation dans le secteur avec l'adoption de règles communes de l'UEMOA. Le secteur bancaire du Bénin, qui comprend 12 banques depuis 2013 est désormais régi au niveau communautaire. Les banques étrangères sont présentes au Bénin, mais la concentration reste élevée avec les quatre plus grandes banques représentant 70 % des actifs. Les banques d'Afrique de l'Ouest sont bien représentées avec les trois plus grandes banques nigérianes qui détiennent environ 20 % des actifs.

La performance et la qualité des actifs des banques commerciales s'est améliorée au cours des dernières années, bien qu'une banque ait été placée sous administration provisoire en raison d'insuffisance grave de capitaux et finalement contrainte de fermer en 2012, puis liquidée. Les portefeuilles de prêts bancaires ont été affectés par des retards de paiement du Gouvernement au début de 2009 ; le ratio de prêts non performants au total des prêts a diminué de 8,1 % en 2009, chutant de 9,2 % par rapport à l'année précédente, mais il s'est encore détérioré au cours des années suivantes pour atteindre 18,6 % en 2012, tandis que le ratio d'adéquation du capital des banques commerciales a été de 10,5 % (à la fin de 2011) au-dessus du seuil réglementaire de 8 %. En 2013, des problèmes avec les paiements dans le secteur du coton ont donné lieu à un déficit de paiement de 50 milliards de FCFA représentant 30 à 40 % des fonds de réserve des banques et a menacé leur viabilité. Les cadres juridiques et réglementaires concernant l'octroi de licences, les activités bancaires, les exigences organisationnelles et des capitaux, les inspections et les sanctions sont en place et ont fait l'objet d'importantes réformes depuis 1999. L'accès aux services financiers a augmenté globalement dans les dernières années avec un crédit privé accordé par les banques de dépôts et autres institutions financières, passant de 14 % du

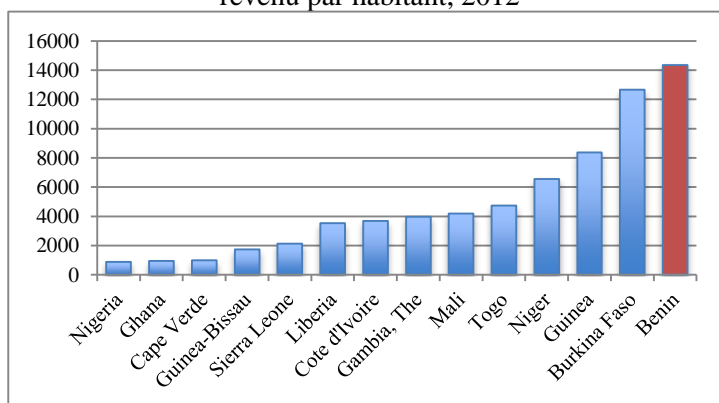
PIB en 2004 à 22 % en 2010. Toutefois, les taux d'intérêt offerts par les banques béninoises sur les prêts aux entreprises et aux ménages demeurent les plus élevés de l'UEMOA. 70 % des entreprises béninoises ont identifié l'accès au financement comme une contrainte majeure.

Le Bénin a développé un secteur de micro-finance très actif, représentant environ 9,5 % du total des prêts offerts par le secteur financier dans le pays, et les autorités ont attaché une grande importance à l'utilisation de la micro-finance comme outil pour réduire la pauvreté. Le secteur de la micro-finance est également soumis à une surveillance de la part de la Banque centrale ainsi que du Ministère chargé de la Micro-finance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes. Toutefois, une augmentation significative du nombre d'institutions de micro-finance sans licence au cours des dernières années, dont un certain nombre offrent des taux de dépôt irréalistes et attractifs, présentent des risques de systèmes de type « Ponzi », et un risque accru de la vulnérabilité dans l'ensemble du secteur. Même s'ils sont encore sous-développés, des marchés de capitaux régionaux se sont développés au cours des dernières années. Les systèmes de paiement et de règlements ont été réformés en 2004 et le Bénin participe au marché boursier régional situé à Abidjan.

Coopération dans le secteur de l'énergie

Le secteur de l'énergie constitue un bon exemple de coopération provisoire au niveau régional, très focalisé sur les infrastructures. Il révèle également les limites de la coopération lorsque le « dernier maillon » est manquant et que le cadre réglementaire et les infrastructures intérieurs ne permettent pas de mieux exploiter les bénéfices de la coopération et des liaisons transfrontalières.

Figure 68 : Coût d'obtenir de l'électricité en pourcentage du revenu par habitant, 2012



Source : SFI, Doing Business, 2014

Le Bénin dépend fortement du commerce pour répondre à la demande croissante d'électricité (plus de 7 % par an) et soutenir son développement : en 2007, les importations ont représenté 60 % de la consommation totale d'électricité dans le pays. Le Bénin participe activement au WAPP, et a des connexions avec tous ses pays voisins. Aussi le Bénin accueillera-t-il le Centre de coordination et d'information du WAPP. Toutefois en 2009, seulement 24,8 % de la population béninoise avait accès à l'électricité avec de fortes disparités entre les régions (53 % dans les zones urbaines contre 2 % dans les zones rurales) ; 6,7 millions d'habitants n'ont toujours pas accès à l'électricité (Indicateurs du Développement dans le monde, 2014). Les questions de réglementation et d'infrastructure nationales ont affecté la fiabilité et l'efficacité de la distribution d'électricité dans le pays, allant à l'encontre de l'objectif d'accès universel. Le coût pour obtenir l'électricité au Bénin (c'est-à-dire le coût initial du raccordement au réseau) demeure le plus élevé de la région et équivaut environ à 14 fois le coût observé au Ghana, par exemple (Figure 68). La *Société Béninoise d'Énergie Électrique* (SBEE) est toujours entièrement détenue par l'État et sa capacité financière et technique est faible.

Le Gouvernement et les donateurs ont lancé un certain nombre de projets pour améliorer l'accès à l'électricité, notamment par l'amélioration des lignes de transmission du Nord-Togo au Nord-Bénin. Un nouveau Code de l'électricité a été adopté en 2007 et un organisme national de réglementation a été créé en 2009. Le Gouvernement a établi le cadre juridique et réglementaire nécessaire pour la participation du secteur privé dans le secteur, mais n'a pas poursuivi activement le calendrier de la privatisation, étant donné le manque d'intérêt du secteur privé et les tentatives infructueuses de privatisation des sociétés d'électricité dans la région dont la Guinée, le Togo, le Sénégal et le Mali.

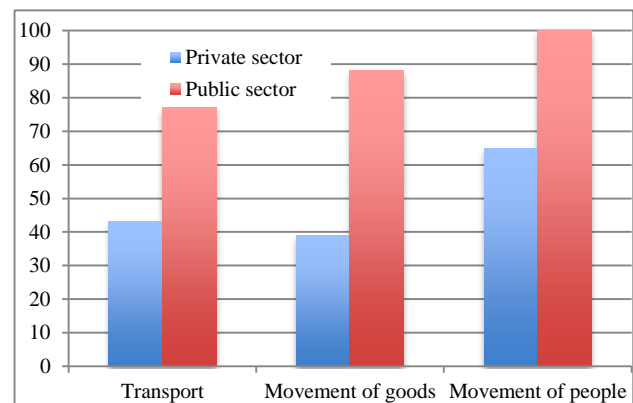
Des lacunes d'application

L'USAID (2011) a financé une analyse des lacunes à l'échelle de la CEDEAO du SLEC de la CEDEAO pour cerner quels aspects des protocoles du SLEC ont été mis en œuvre dans les différents États membres, et ceux qui ne l'ont pas été, à la fois du point de vue du Gouvernement et du secteur privé. Les résultats pour le Bénin montrent un écart significatif entre les protocoles de la CEDEAO et les lois et pratiques nationales. Le rapport a noté que deux questions transversales ont empêché la pleine exploitation de protocoles du SLEC au Bénin et ont directement affecté tous les aspects du commerce infrarégional. Il existe un écart substantiel entre la législation et l'application — l'Agence américaine pour le développement international a soulevé la difficulté de trouver la législation, la réglementation ou les procédures portant sur un grand nombre de protocoles du SLEC actualisées, et un manque d'exécution et de cohérence dans l'application des lois nationales ou régionales aux frontières, y compris les officielles barrières non tarifaires imposées aux frontières.

Le manque de sensibilisation du secteur privé au SLEC —le secteur privé a indiqué qu'ils avaient des informations détaillées limitées sur les protocoles du SLEC, leurs droits, les endroits où trouver des informations et documents nécessaires pour le transit à travers les frontières, ainsi que les frais normaux de traitement (USAID, 2011).

Enfin, le rapport a énuméré une liste de points d'action en vue d'améliorer la mise en œuvre pour chaque question, y compris le transport et la circulation des personnes, points les plus pertinents pour le commerce des services couvrant les domaines du transport (par exemple les BNT et le système de bon de garantie et du carnet TRIE) et de la libre circulation des personnes (dont les visas et les cartes de résidents).

Figure 69 : Mise en œuvre des protocoles du SLEC sur les transports, les mouvements de marchandises et les personnes



Source : USAID, 2011

4.3 Perspectives : Promouvoir des activités de services au Bénin

4.3.1 Des contraintes transversales

Les services à valeur ajoutée et le commerce restent limités au Bénin malgré des atouts majeurs, comme son implantation géographique (une porte pour les pays enclavés et le voisinage du plus grand marché Africain) ou la disponibilité de travailleurs qualifiés. Cela pourrait s'expliquer par la combinaison de plusieurs facteurs, dont la taille modeste du marché ; la prévalence du secteur informel ; et les contraintes existantes sur les marchés publics.

La taille du marché

Avec juste un peu plus de dix millions d'habitants et un PIB par habitant de 752 dollars US (en 2012, selon la Banque mondiale), le Bénin est un petit marché. En conséquence, les entreprises nationales de services ont quelques difficultés à atteindre une taille critique et devenir compétitives au plan international. Il est également plus difficile pour le pays d'attirer des sociétés internationales de services qui contribuent au renforcement des capacités et à une meilleure intégration dans d'autres flux commerciaux majeurs : aujourd'hui, environ 75 % du commerce des services se situe dans les services intermédiaires (c'est-à-dire des services utilisés comme intrants intermédiaires dans la production d'autres biens ou de services), et le ratio de l'IDE dans le commerce des services est significativement plus élevé que pour le commerce de marchandises (environ 250 % par rapport à 50 %) (Miroudot *et al*, 2009). En d'autres termes, la petite taille du marché du Bénin affecte sa capacité à attirer les investissements des sociétés internationales de services et, en retour, le laisse en marge des grands courants d'échanges de services. Par exemple, dans le secteur de la distribution alimentaire, les principaux acteurs, comme Carrefour, ont besoin d'une masse critique de 20 à 25 millions d'habitants pour considérer un possible établissement. Dans le secteur de l'assurance, tandis que les sociétés étrangères sont présentes, la petite taille du marché (exacerbée par l'absence de cadre réglementaire adéquat, c'est-à-dire sans assurances obligatoires ni contrôle des prix) se traduit par une croissance atone des affaires (Encadré 4).

Encadré 4 : Les compagnies d'assurance au Bénin

Les compagnies d'assurance ont été exclues des Accords de l'AGCS du secteur financier du Bénin. Néanmoins, le secteur est ouvert à la concurrence étrangère avec la présence sur le marché de compagnies d'assurance de l'Ouest africain et de l'Europe. Sept compagnies offrent de l'assurance vie, et autant offre d'autres types de couverture (biens et dommages) ; le pays compte aussi 13 courtiers d'assurance. Les deux plus grandes compagnies d'assurance contrôlent près des deux tiers du marché global, reflétant un haut degré de concentration. Le secteur se développe très lentement (0,5 % en 2013 par rapport à plus de 5 % au Ghana) et reste très faible (25 milliards de FCFA, contre 140 milliards au Ghana). Il n'est pas très attractif pour les entreprises étrangères. Les primes d'assurance ne représentent que 1,2 % du PIB, avec 76,5 % pour l'assurance biens et dommages et de 23,5 % pour l'assurance vie. Le total des dépenses moyennes par habitant est seulement de 3285 FCFA, soit l'équivalent de huit dollars.

La petite taille du marché est due à plusieurs facteurs (taille de la population, manque d'investissements, prévalence du secteur informel) qui sont aggravés par la mauvaise régulation du secteur. La couverture d'assurance n'est pas obligatoire dans la plupart des cas, et quand l'obligation existe, elle n'est pas toujours mise en œuvre (par exemple, l'assurance des véhicules). La faiblesse des primes aboutit à la qualité insuffisante des services offerts et à une mauvaise compétitivité des compagnies étrangères. En 2013, le Gouvernement a

introduit un niveau minimal de la prime d'assurance-santé afin d'assurer la viabilité financière des entreprises offrant les mêmes services. Il semble qu'un certain nombre de citoyens béninois ont contracté une assurance-santé à l'étranger pour obtenir une meilleure couverture et l'accès aux soins. La supervision de l'assurance est effectuée par la Direction du Contrôle des Assurances, rattachée au Ministère des Finances du Bénin et à la Commission Régionale de Contrôle des Assurances. Les compagnies doivent être inscrites au Bénin.

Source : Auteurs à partir de mfw4a.org et OMC (2010).

D'autre part, la taille modeste du marché est une incitation à l'exportation. Ainsi, certains des exportateurs de services de pointe dans le monde (par exemple, à Dubaï) ou dans la région (par exemple en Gambie) sont géographiquement de petits pays. Le Bénin pourrait devenir une plate-forme pour les exportations si de bonnes mesures incitatives et un environnement des entreprises étaient en place. Cette tension est observable, par exemple, dans le secteur des TIC : afin d'évoluer, une entreprise comme *COMTEL* a besoin d'exporter vers le Togo, le Niger et le Gabon —les exportations rendent l'entreprise durable ; une plus petite entreprise comme *MA Infos* a tenté d'exporter au cours des dernières années, mais a dû faire face à des difficultés liées à sa taille et à ses capacités financières limitées. Le manque d'harmonisation régulière et de transparence au niveau régional est considéré par les PME comme un obstacle majeur au commerce (par exemple, il y a difficulté à soumissionner pour des contrats publics dans d'autres pays sans participation locale). Un accent devrait davantage être mis sur la promotion des exportations et la prestation de services d'information aux entreprises ou sur les opportunités commerciales régionales ou mondiales.

La prévalence de l'informalité

La moindre attractivité du marché du Bénin est exacerbée par la grande prévalence du secteur informel qui réduit les opportunités commerciales pour les sociétés de services dans le secteur officiel. Par exemple, La multinationale *Total* a fermé ses stations d'essence et quitté le pays en raison de la concurrence déloyale des canaux informels de distribution de gaz (contrebande en provenance du Nigeria). Dans le secteur bancaire, les grandes banques internationales ne peuvent pas travailler avec le secteur informel et ont donc une portée limitée pour opérer. Dans le secteur de la distribution automobile, seulement 800 à 900 nouveaux véhicules neufs sont officiellement vendus chaque année, alors qu'on estime à 300 000 le nombre de voitures qui sont importées chaque année au Bénin, dont la majorité (environ 280 000) est ensuite réexportée vers le Nigeria ; le décret réglementant la profession de concessionnaire automobile n'est apparemment pas appliqué, et le niveau des taxes est trop élevé (tarifs de 20 %, +30 % pour les tarifs des différentes taxes, +18 % de TVA) créant ainsi des incitations pour se diriger vers l'activité informelle et les importations de voitures d'occasion ; aucun nouveau camion n'a été officiellement vendu dans le pays. Dans le secteur de la distribution alimentaire, un seul supermarché avec une affiliation étrangère est actuellement en exploitation (*Erevan/Super U*) et est en concurrence avec des détaillants informels dans le pays ; là encore, le niveau élevé des impôts encourage les canaux parallèles de distribution informels (par exemple, les droits d'accise sur l'alcool de 45 %, ou de 7 % sur les autres boissons, en ajouts aux droits de douane et de TVA). Selon le Gouvernement, 98 % des entreprises sont des micro-entreprises (particuliers), 93 % sont informelles, et principalement dans les secteurs de l'agriculture et des services. Un statut « entrepreneur » a été créé afin d'inciter les individus à rejoindre le secteur officiel.

Dans les pays ayant de petits marchés intérieurs, certains secteurs de services s'appuient fortement sur les marchés publics. C'est le cas, par exemple, dans les secteurs des services de

l'ingénierie et de la construction. Les opportunités de passation de marchés au Bénin ont été limitées, cependant, au cours des dernières années, en raison des contraintes budgétaires. Les règles de passation des marchés publics doivent également s'améliorer : par exemple, il y a en moyenne 336 jours entre l'appel à propositions et le contrat lui-même ; Il existe aussi des soupçons de corruption et une certaine inefficacité de la procédure judiciaire (longueur et exécution des décisions). En raison de cette baisse importante de projets d'infrastructure publique, certaines grandes entreprises comme *Colas* (ingénierie et construction) ont considérablement réduit leurs opérations au Bénin et relocalisé leur personnel dans d'autres pays de la région.

Insécurité juridique et gouvernance

D'autres facteurs, expliquant le développement limité du commerce des services au Bénin, sont l'insécurité légale endémique et le rôle de « prédateur » de l'État. Cette situation se reflète dans les indicateurs pertinents du *Doing Business* : Le Bénin se classe 179^{ème} sur 189 pour le « Paiement des impôts » et 181^{ème} sur 189 pour « l'Exécution des contrats » (SFI, 2014).

Tableau 14 : Contrats d'exécution au Bénin, Indices du Doing Business, 2014

Indicateur	Bénin	Afrique subsaharienne	OCDE
Délais (jours)	795	652	529
Coût (% de la créance)	64,7	51,1	21
Procédures (nombre)	42	39	31

Source : SFI, 2014

Le Bénin est l'un des moins performants dans le monde en termes de respect des contrats en raison des procédures trop complexes, trop longues et trop coûteuses (Tableau 14). De plus des acteurs privés se rendent compte que la sécurité / stabilité des contrats n'est pas respectée et que l'État modifie unilatéralement les conditions déjà négociées avec des entreprises

privées. Par exemple, dans le secteur des télécommunications, de nouvelles taxes qui n'étaient pas dans les accords de licence d'origine ont été prélevées. Le secteur bancaire a fait face au non-remboursement des dettes contractées dans le secteur du coton, menaçant la solvabilité et le niveau de ses réserves. Un différend de dix ans a conclu que des règles de passation des marchés dans la distribution de médicaments avaient été violées. Certaines sociétés étrangères de services établies au Bénin ont considéré que l'État de droit était menacé au sein du pays.

Les taxes représentent un fardeau important pour les fournisseurs de services dans le secteur officiel, non seulement en termes de montants, mais également en termes de coûts administratifs et de temps consacrés à traiter avec les autorités fiscales. En raison de la prévalence du secteur informel dans le pays, l'assiette fiscale est très faible, et les personnes déclarant leurs activités et revenus se sentent « harcelées » par les autorités fiscales, avec des vérifications fiscales injustifiées et fréquentes affectant le fonctionnement normal de leurs activités. Certaines grandes entreprises ont du personnel dédié traitant exclusivement avec les pouvoirs publics. Cela devient un cercle vicieux car le niveau élevé des impôts (pour compenser l'assiette fiscale faible) et le harcèlement fiscal créent un avantage comparatif important pour les entreprises dans le secteur informel et des incitations supplémentaires pour les entreprises à rejoindre ce secteur. La solution au développement du commerce des services sera, par conséquent, en partie liée aux réformes de l'administration fiscale (voir FMI, 2013 pour une vue d'ensemble des réformes de l'administration fiscale menée en Afrique de l'Ouest au cours des dernières années).

Tableau 15 : Paiement des impôts au Bénin, Indices du *Doing Business*, 2014

Indicateur	Bénin	Afrique subsaharienne	OCDE
Paiements (nombre/année)	55	38	12
Délais (heures/année)	270	314	175
Impôts sur le bénéfice (%)	14,8	18,4	16,1
Impôt sur le travail et contributions (%)	27,3	13,7	23,1
Autres impôts (%)	23,7	21,3	2
Taux d'imposition total (% du bénéfice)	65,9	53,3	41,3

Il est un sentiment répandu parmi les entreprises privées à savoir que l'État, loin de jouer un rôle d'incubateur, joue celui de prédateur : les secteurs des services qui réussissent à émerger en dépit d'un environnement défavorable deviennent des cibles pour de plus fortes impositions. C'est, par exemple, le cas dans le

secteur des télécom-munications : le Bénin pourrait suivre l'exemple du Sénégal, devenir un exportateur majeur de services informatiques (en délocalisant toutes sortes de services, de l'externalisation des processus de gestion des affaires à l'externalisation des processus de connaissance) et créer des milliers d'emplois qualifiés. Jusqu'à présent, toutefois, les politiques nécessaires pour développer ces activités ont pris du retard, et le secteur ne pouvait pas décoller. La disponibilité et la qualité des services de télécommunication eux-mêmes ne sont pas satisfaisantes, jouant contre l'objectif de l'accès universel que le Gouvernement a placé dans sa stratégie sectorielle.

4.3.2 Les aspects spécifiques sectoriels

Les services de télécommunications au Bénin

Les télécommunications sont une composante essentielle de la compétitivité et la connectivité d'un pays avec le reste du monde. Conscient de cette importance, le Gouvernement du Bénin a adopté en 2008 une stratégie ambitieuse pour le secteur (Document de Politique et de Stratégie du secteur des Télécommunications, des TIC et de la Poste, 2008), qui comprenait une vision politique, des actions prioritaires, et une répartition des rôles des différents acteurs du secteur. Ceci mettait à jour une politique sectorielle, qui datait de 1994, et qui avait été complétée par un certain nombre de textes, y compris une ordonnance de 2002, portant sur les principes fondamentaux du régime des télécommunications au Bénin, et un décret de 2007 portant sur la création de l'Autorité transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications.

Le Bénin n'a pas d'engagement au titre de l'AGCS dans le secteur des télécommunications, mais est largement ouvert à la concurrence internationale, avec cinq opérateurs dans le secteur du mobile, venant d'Afrique du Sud (*MTN* – 34 % du marché en juin 2013), des Émirats Arabes Unis (*Moov* – 33 % du marché), du Nigeria (*Glo* – 17 % du marché), du Canada (*BBCom* – 13 % du marché), et du Bénin (*Libercom*³⁵ – 3 % du marché).

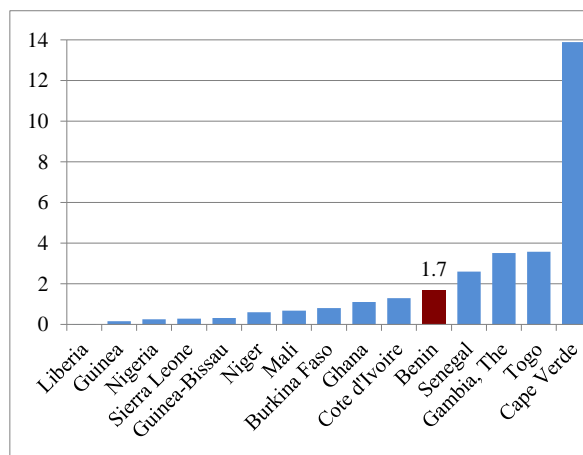
Néanmoins, plusieurs segments du secteur des télécommunications sont encore soumis à des droits monopolistiques. C'est le cas pour les lignes fixes qui restent un monopole de *Bénin-Télécoms*. Le taux de pénétration est très faible (1,66 % en juin 2013) avec de fortes disparités entre les régions du Bénin. Le 13 mai 2014, le Parlement béninois a adopté une Loi sur les Communications Électroniques et la Poste qui inclut des chapitres sur les télécommunications, la société de l'information et des services postaux. Si un certain nombre de dispositions sont encore archaïques, le droit reconnaît le principe fondamental du libre accès à l'infrastructure,

³⁵ Le capital de *Libercom*, filiale mobile de la compagnie nationale Bénin-Télécoms, devrait bientôt s'ouvrir à des fonds privés.

ce qui est essentiel pour le développement du secteur. Des procédures d'attribution de licences finiront par déterminer le niveau de concurrence effective. Sur la base de cette loi, le projet eBénin soutient la mise au point d'un certain nombre de lois relatives à la cybercriminalité, la cryptologie, e-commerce, et la certification des intermédiaires.

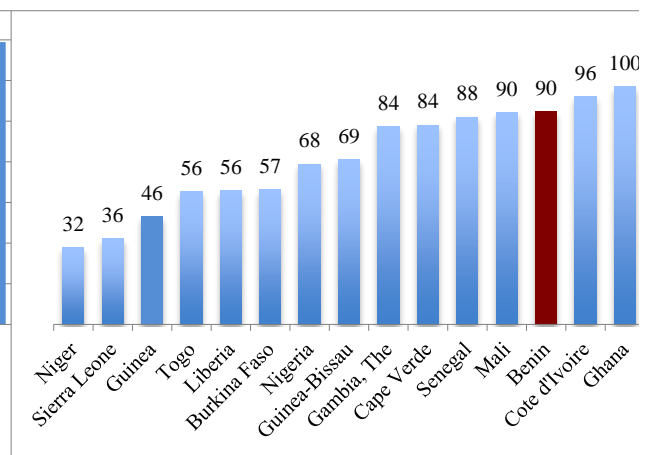
Ce progrès dans les réglementations du secteur des télécommunications n'a pas toutefois encore été traduit en termes de nouvelles positions dans les négociations de l'OMC – même si la mise en conformité avec le cadre des télécommunications de l'UEMOA a été une motivation claire de la nouvelle loi. Il manque également une analyse du potentiel de marché pour le secteur des TIC béninois dans la région (analyse SWOT) qui permettrait de définir les intérêts du pays dans les négociations commerciales.

Figure 70 : Lignes téléphoniques pour 100 habitants, 2012



Source : Banque mondiale, Indicateurs du Développement dans le monde, 2014

Figure 71 : Abonnements à la téléphonie mobile pour 100 habitants, 2012



Source : Banque mondiale, Indicateurs du Développement dans le monde, 2014

La téléphonie mobile a contribué à améliorer de manière significative la télédensité dans le pays, avec 8,7 millions d'abonnements de téléphonie mobile et une télédensité qui a atteint 92 % en juin 2013. (Figure 71). Les cartes prépayées représentaient encore 99,57 % du marché en juin 2013.

Les principales taxes imposées par le Gouvernement consistent en : une taxe de 8 FCFA par minute pour les appels internationaux entrants (contre 15 FCFA en 2012) et en 2 FCFA par minute sur tous les autres appels ; de plus, le Gouvernement perçoit une taxe de 3 % sur les revenus de télécommunications pour alimenter un fonds de service d'accès universel ; la TVA est à 18 %. *Bénin-Télécom* bénéficie encore de certains privilèges, et, par exemple, ne paie pas de droits d'interconnexion. Les licences 3G sont vendues à 50 milliards de FCFA à comparer aux 170 milliards de FCFA demandés au Nigeria pour un marché qui correspond à un quinzième de sa taille.

En dépit de ces progrès, le fonctionnement du marché des télécoms reste insatisfaisant, notamment en termes de tarifs et de qualité de service (OMC, 2010). La stratégie du Gouvernement a présenté un cadre juridique et réglementaire incomplet, y compris pour les opérations (interconnexions, gestion des fréquences, règlement des différends). Les droits monopolistiques de *Bénin-Télécoms* sur certains segments-clés du marché (par exemple les connexions terrestres internationales) limitent le développement de nouvelles technologies. La VoIP n'est pas autorisée. Enfin, la mise en œuvre des règles régionales (de la CEDEAO et de l'UEMOA) est à la traîne. Toutes ces réformes ont été considérées comme des actions prioritaires de la stratégie de 2008.

En ce qui concerne l'accès Internet, les droits monopolistiques de Bénin-Télécoms sur les connexions terrestres (en dépit des lois existantes d'ouverture des droits) ont ralenti le développement de l'Internet. En juin 2013, environ 42 000 personnes seulement au Bénin avaient une connexion fixe à Internet (6 % du nombre total d'abonnements à Internet), à comparer aux 700 000 ayant des connexions Internet mobiles (94 % du marché). La demande pour l'Internet a connu une croissance rapide, avec une augmentation du nombre d'abonnements mobiles de 69 % au cours du premier semestre 2013. Le Bénin reste à la traîne de ses concurrents à trois niveaux (Figure 72 ; Figure 73 ; Figure 74). Ces résultats et l'absence d'un cadre réglementaire adapté pour la promotion des services de télécommunications et les services informatiques, y compris l'écart dans la mise en œuvre des règles de la CEDEAO et de l'UEMOA, contrastent avec les ambitions du Gouvernement exprimées dans la stratégie 2008.

Figure 72 : Serveurs Internet sécurisés pour un million de personnes, 2012

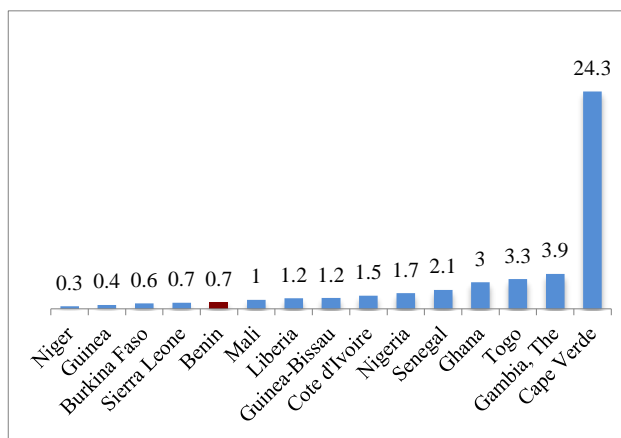
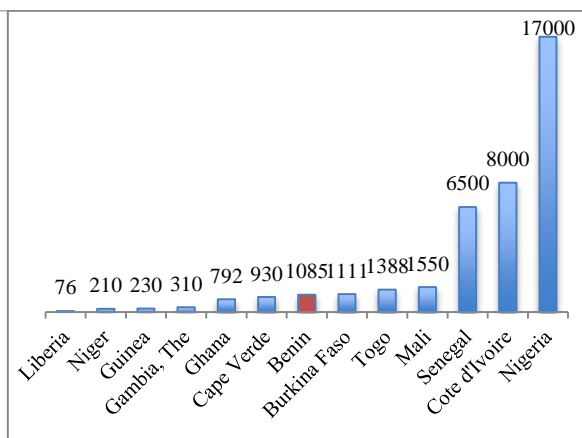


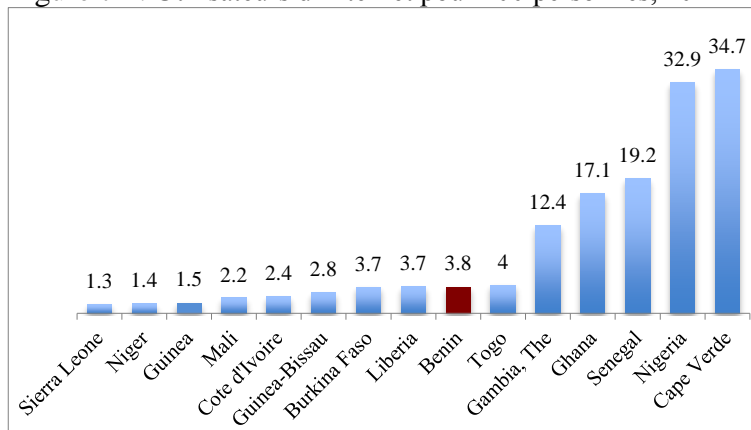
Figure 73 : Bande passante Internet (Mbps), 2011



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014

Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement Afrique 2014

Figure 74 : Utilisateurs d'Internet pour 100 personnes, 2012



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014

Dans le Document de Politique et de Stratégie du Secteur des Télécommunications, des TIC et de la Poste, 2008, le Gouvernement béninois a reconnu l'importance stratégique du secteur et a envisagé de faire du Bénin un hub informatique pour l'Afrique d'ici 2025 (« Faire du Bénin le Quartier Numérique de l'Afrique »). Son ambition, soutenue par une forte volonté, était d'attirer des investissements étrangers et de développer des services

informatiques actifs dans le pays. La stratégie repose sur le développement de deux projets, e-gouvernement et e-business, et cinq axes stratégiques :

1. Un nouveau cadre réglementaire et institutionnel qui faciliterait le développement du secteur et comblerait le vide juridique existant dans le secteur des TIC ;
2. De nouvelles infrastructures de classe mondiale et compétitives ;

3. Un développement de compétences adéquates en matière de ressources humaines ;
4. Un développement d'un contenu adapté aux besoins du marché (éducation, santé, agriculture, tourisme, commerce) ;
5. Un environnement d'affaires concurrentiel, soutenant des services de TIC en tant que moteur de la croissance et source d'IDE.

Un nombre d'actions prioritaires ont été prévues dans le cadre de chacun des axes stratégiques, mais elles restent un peu en deçà de la mise en œuvre, y compris la privatisation de *Bénin-Télécoms SA*, toujours en attente, alors que la privatisation des télécommunications au Sénégal et en Côte d'Ivoire a réussi. Parmi d'autres exemples, mentionnons la mise en œuvre des règles de la CEDEAO-UEMOA, ou encore la libéralisation de segments du marché soumis à des droits monopolistiques. Deux projets en cours de la Banque mondiale visent à (i) améliorer la connectivité (câble sous-marin ACE en station terminale en décembre 2014) dans un environnement de libre accès ; (ii) à développer l'utilisation d'Internet et des télécommunications grâce à e-Gov ; et (iii) à soutenir la croissance de l'industrie de services utilisant les TIC. Après l'adoption de la loi en mai 2014 qui a permis davantage de concurrence et de libre accès, le Gouvernement envisage maintenant de construire un réseau national en vue de déployer Internet à haut débit à l'intérieur du pays. Une deuxième station d'atterrissage du câble est également prévue, brisant le monopole Bénin Télécoms sur Internet à haut débit et permettant un meilleur développement du secteur des TIC.

Services utilisant les TIC

Les services utilisant les TIC sont l'un des secteurs à plus forte croissance dans le monde, avec des possibilités importantes dans les pays en développement, y compris grâce à l'externalisation des processus d'affaires, BPO, ou de connaissances, KPO, et le phénomène de la délocalisation des services au sens large. En Afrique, un certain nombre de pays ont rejoint la course pour la délocalisation des services, y compris dans la région de l'Afrique de l'Ouest (comme le Sénégal, le Ghana, le Nigeria). Le commerce des services informatiques offre un large éventail de possibilités de création d'emplois, en particulier pour les jeunes et les travailleurs qualifiés (par exemple dans les centres d'appels). Selon *l'Index AT Kearney de Global Services Location* de 2011, le Ghana et le Sénégal se sont classés parmi les 30 meilleurs pays les plus attractifs dans le monde pour la délocalisation et précédaient l'Inde et la Chine pour la composante de l'attractivité financière ; le Ghana a aussi devancé l'Inde et la Chine pour le volet environnemental des affaires. Le Nigeria a également investi, d'une manière massive, avec des milliers d'employés dans le secteur BPO. En 2009, le Ghana a investi 45 millions de dollars US dans les BPO, avec des plans pour doubler ou tripler ce chiffre et créer 40 000 emplois sur cinq ans. Le Sénégal a également créé 40 000 emplois dans les centres d'appels (68 centres d'appels en 2012 par rapport à 1 en 2001) sont destinés au marché francophone.

Un projet de technopole, « Cotonushore » devrait être située dans la zone franche industrielle et bénéficier des conditions particulières de la zone. Le potentiel pour le Bénin est important, et le pays a de grands avantages comparatifs, y compris des travailleurs qualifiés et des personnes ayant un léger accent français, ce qui contribue significativement à l'activité centres d'appels. La qualité de l'éducation est probablement le meilleur atout du Bénin pour développer l'activité BPO (et il est le point faible de ses principaux concurrents dans la région). Toutefois, la qualité des infrastructures est un problème : tandis que les prix ont baissé, la qualité de l'Internet n'est pas satisfaisante et l'Internet à haut débit est disponible principalement à Cotonou et Porto Nove. Le Gouvernement a créé des incitations fiscales dès 2009, mais le

niveau des redevances reste trop élevé, et le droit du travail n'est pas adapté aux besoins du secteur. Un décret (en cours de révision) a imposé une caution de 300 millions de FCFA aux nouvelles entreprises opérant dans le secteur. Avec initialement quatre centres d'appels, le Bénin se retrouve avec un seul (*Mediapart*) exportant désormais ses services et présent dans plusieurs pays de la région. Il n'existe pas non plus de mécanismes d'incitation pour accompagner le démarrage d'une entreprise informatique au Bénin (par exemple grâce à des subventions).

Chapitre 5 : Agriculture, un enjeu majeur pour le Bénin

Le Bénin dispose d'un potentiel agricole non exploité considérable : 20 % seulement des terres arables sont exploitées et les rendements agricoles présentent des marges considérables d'augmentation. Malgré cela, le secteur agricole a contribué en 2012 à hauteur de 32 % au PIB, de 75 à 90 % aux recettes d'exportation, de 15 % aux recettes de l'État et employé environ 70 % de la population active (MAEP, 2013). Le secteur agricole demeure aujourd'hui encore un secteur moteur de la croissance économique béninoise. Il contribue directement à 2,2 % de la croissance globale en 2012. De plus, il contribue à la croissance des secteurs secondaire en fournissant la matière première de l'industrie agro-alimentaire, et tertiaire, notamment du secteur des transports et du secteur bancaire.

Néanmoins la balance commerciale agricole est largement déficitaire. De 2008 à 2012, les exportations agricoles ne couvrent que 44 % des importations agro-alimentaires (MAEP, 2013). Le développement du secteur agricole d'exportation est donc une priorité pour le Bénin qui s'est fixé pour objectif d'accroître de 50 % le volume des exportations agricoles d'ici 2015 (PSRSA/PNIA). Au sein du secteur agricole, le secteur cotonnier occupe une place dominante. Au début des années 2010, le coton représentait 40 % des recettes d'exportation, 12 à 13 % du PIB, environ 60 % du tissu industriel et assurait des revenus à plus d'un tiers de la population (SCRPA, 2011). L'économie béninoise reste donc très dépendante du coton, qui connaît aujourd'hui une nouvelle crise qui n'est pas liée au marché international, mais dont les origines sont internes. L'infléchissement de la croissance du PIB agricole sur la période 2008-2010 reflète la chute de la production cotonnière. Elle se redresse en 2011-2012 avec la reprise de la production de coton.

Les pouvoirs publics ont engagé une politique de diversification des exportations agricoles pour sortir de la dépendance vis-à-vis du coton. Cette stratégie est basée sur la promotion de nouvelles filières d'exportation, dont la filière anacarde et la filière ananas. La politique béninoise dans le domaine agricole est fixée dans le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRPA) de 2011. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique agricole régionale, l'ECOWAP (*Economic Community of West Africa States Agricultural Policy*) qui est elle-même la traduction régionale du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) du NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*).

La part des dépenses publiques engagées dans le secteur agricole est en moyenne de 6,7 % sur la période 2008-2011, très en deçà de l'objectif de 10 % fixé en 2003 à Maputo par les Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine dans le cadre de la mise en œuvre du NEPAD. En revanche, l'investissement privé dans le secteur est en progression de 7,9 % en moyenne sur la même période, mais représente une part constante de 14 % de l'investissement privé total sur la période 2008-2012.

Les exportations de noix de cajou constituent le deuxième poste de recettes d'exportation agricoles du Bénin. Ces exportations sont en expansion depuis la deuxième moitié des années 2000 et atteignent plus de 12 % des recettes d'exportation du Bénin en 2012. Derrière le coton et l'anacarde, les autres spéculations agricoles (noix de karité et ananas) restent marginales représentant moins de 1 % des exportations totales³⁶. Le développement des filières participe aussi à un développement régional équilibré, et à la lutte contre la pauvreté et inégalités de genre toujours importantes dans le milieu rural béninois. La pauvreté en milieu rural est en

³⁶ Ces données sont à prendre avec précaution (voir ci-après).

augmentation ces dernières années, passant de 38,4 % en 2010 à 39,7 % en 2011 avec une aggravation des inégalités entre hommes et femmes en milieu rural (MAEP 2013, Banque mondiale, 2014).

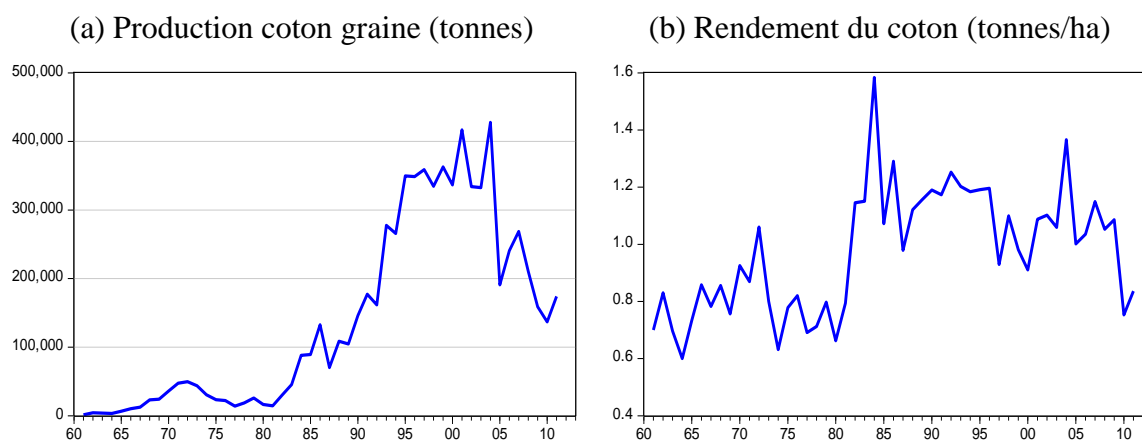
5.1 La filière cotonnière³⁷

En 2011, le coton constituait 17 % des exportations béninoises. On estime que le secteur cotonnier fait vivre directement 300 000 petits producteurs et indirectement trois millions de personnes à travers ses effets d'entraînement sur le secteur des intrants, des transports, de la transformation industrielle, le secteur bancaire et portuaire (sociétés de transit, de manutention, de magasinage, ..).

C'est aussi une culture qui contribue au maintien d'un équilibre économique régional. Une partie de la production de coton est localisée dans la région nord où se concentre la pauvreté et où les possibilités de diversifications sont peu nombreuses (Gergely, 2009).

La production de coton graine a connu un essor spectaculaire entre 1980 et 1995, passant de moins de 20 000 tonnes à environ 350 000 tonnes. Elle marque ensuite un palier entre 1995 et 2004, puis s'effondre entre 2004 (428 000 tonnes) et 2010 (140 000 tonnes). On note que l'expansion de la production est en partie le résultat d'une augmentation des rendements (0,78 tonnes/ha sur la période 1961-1980, puis 1,13 t/ha entre 1982 et 2009), mais surtout de l'augmentation des surfaces cultivées qui sont multipliées par 10 entre 1980 et 1995.

Figure 75 : Filière coton



Source : AIC/CSPR

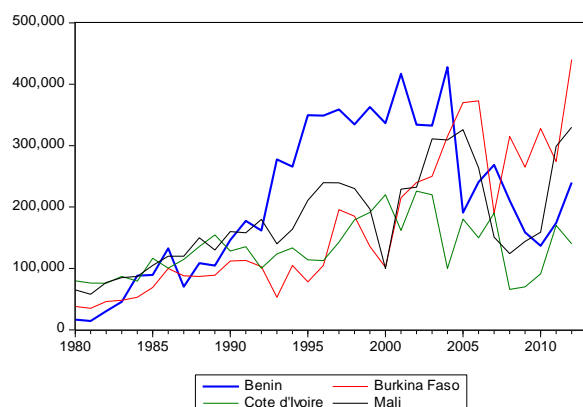
Source : AIC/CSPR

En résumé, ces évolutions montrent un fort engouement pour la culture du coton à partir du milieu des années 80 qui s'accroît dans les années 90. Le Bénin est alors le premier producteur de coton d'Afrique de l'Ouest. Le système s'effondre à partir de 2005 et le Bénin laisse la place au Burkina Faso et au Mali dans le classement des producteurs de coton. En 2012-2013, la production de coton graine du Burkina Faso est de 440 000 tonnes et celle du Mali de 330 000 tonnes (données FAO) contre 240 000 tonnes pour le Bénin.

³⁷ Les informations utilisées dans cette section ainsi que dans le reste du chapitre ont été collectées novembre 2013. Selon les informations reçues de la SONAPRA, la récolte de de la campagne 2013-2014 se monte à 307 355 tonnes et celle de 2014-2015 à 393 000 tonnes.

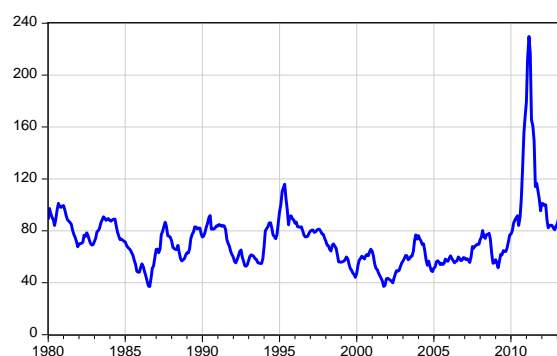
Figure 76 : Production et prix du coton

(a) Production de coton graine (tonnes)



Source FAO

(b) Prix international du coton (Indice A liverpool) US\$/lb



Source IFS

5.1.1 Développements depuis la dernière ÉDIC

Alors que les autres pays ont cherché à ouvrir le secteur cotonnier à la concurrence privée tout en préservant l'intégration verticale des activités, le Bénin a introduit de la concurrence à chaque stade de la filière en la privatisant « par fonction ». Ces réformes ont débouché sur un paysage institutionnel et un mode d'organisation particulièrement complexes, favorisant les comportements opportunistes dans un pays caractérisé par la faiblesse de l'appareil d'État. Le « modèle béninois » est resté unique en Afrique de l'Ouest.

La production de coton qui s'est effondrée en 2005-2006 (passant de 428 000 tonnes à 191 000 tonnes) se redresse en 2006-2007, amenant l'État à intervenir directement dans la filière à travers une série d'arrêtés depuis 2006 jusqu'à aujourd'hui (décembre 2013). En juin 2010, un décret présidentiel a mis fin au Conseil National des Producteurs de Coton et renforce le pouvoir de l'égreneur principal (Groupe ICA et SODECO) en remplaçant le CNPC par le Comité Consultatif National Transitoire des Producteurs de Coton (CCNPC) dont les membres sont cooptés par l'AIC.

Le processus de privatisation de la SONAPRA maintes fois reporté abouti en septembre 2008 à la création de la Société de Développement du Coton (SODECO) qui reprend l'outil industriel de la SONAPRA. Ce processus est détaillé pour mieux comprendre la situation actuelle. En août 2008, un appel d'offre international est lancé pour la reprise de l'outil industriel de SONAPRA. La SCP (Société Commune de Participation) appartenant au groupe Talon, l'emporte. La convention de création de la SODECO, société d'économie mixte, est signée à Cotonou le 10 octobre 2008. L'administrateur de la SCP, Patrice Talon, devient alors président du conseil d'administration de SODECO. À la création de SODECO, l'actionnariat se compose comme suit : 33,5 % du capital est détenu par la SCP, 66,5 % du capital est détenu par l'État dont 6 % en portage pour les producteurs, 8,5 % pour les collectivités locales et 1 % pour le personnel de SODECO (soit 15,5 % au total). L'État porte aussi la première année 17,5 % du capital pour le public. La participation de l'État est donc de 33,5 %. La convention qui lie l'État et la SODECO prévoit qu'au bout d'un an de fonctionnement, l'État cède 17,5 % du capital au

public national ou international³⁸. Si cette clause n'est pas respectée, les 17,5 % reviennent à SODECO qui devra vendre ces actions en bourse (avec toujours le même problème des 20 %). Après 5 ans d'activité, l'État doit se désengager totalement en remettant à la SODECO les 15,5 % d'actions en portage et en lui cédant le reste de ses actions. Pour que la cession soit effective SODECO doit produire cinq bilans certifiés. Le terme des cinq ans échoit au 1^{er} octobre 2013, mais la 5^{ème} campagne cotonnière finit en juin 2014. SODECO doit donc attendre juin 2014 pour produire les cinq bilans exigés et pour que l'État se retire totalement de SODECO.

5.1.2 La campagne « transitoire » de 2012-2013

Les mauvaises campagnes se succèdent depuis 2007-2008 et la production de coton graine continue à chuter pour atteindre 137 000 tonnes en 2010-2011. L'État décide alors de reprendre en main la campagne 2012-2013 : l'accord cadre est suspendu et l'État ordonne l'égrenage à façon. Les institutions qui gèrent la filière (AIC notamment) sont écartées et une vague d'audits est lancée englobant toutes les sociétés d'égrenage. La SONAPRA, qui n'a pas été liquidée, est chargée de la mise en place des intrants et de la coordination des usines SODECO.

L'État signe des contrats avec les égreneurs dans lesquels la rémunération de l'égrenage est, selon les opérateurs privés, fixée à un niveau inférieur au prix de revient. De plus, l'État accumule les arriérés de paiement de sorte que fin 2013, les égreneurs n'avaient pas encore recouvré la totalité des sommes dues. Fin 2013, la dette de l'État vis-à-vis de SODECO se monte à 1,245 mds de FCFA et la perte financière induite est de 3,251 Mds (soit un total supérieur à 4.5 mds). Pour l'ensemble du secteur de l'égrenage, la dette directe de l'État se monte à trois mds auxquels s'ajoutent sept mds de pertes induites. On note que les créances de TVA non recouvrées sont de 3.104 mds.

Les triturateurs, dont les deux principaux sont Fludor Bénin SA et la Société des Huileries du Bénin (SHB-Bohicon), sont également dans la tourmente. Ils se voient imposé en 2012-2013 un prix d'achat de la graine supérieur au seuil de rentabilité bien qu'il soit un des plus bas de la sous-région selon SONAPRA. De plus, les graines qui leur sont livrées sont de mauvaise qualité grevant encore plus la rentabilité des huileries.

Finalement, un Décret du 18 novembre 2013 porte suspension de la convention de création de la Société pour le Développement du Coton (SODECO). Outre le fait que l'État ait unilatéralement dénoncé la convention de création de la SODECO un autre problème se pose lié au fait que les 17,5 % en portage pour le public, qui n'ont jamais été transférées à la SCP ont été nanties par cette dernière. Au total, ce décret débouche sur un vaste imbroglio politico-juridique dont les conséquences sont dommageables pour l'ensemble de la filière : producteurs, égreneurs, huileries, transporteurs, banques commerciales, etc.

Pour la deuxième campagne consécutive, les égreneurs sont sommés d'égrener à façon en 2013-2014 et les usines de SODECO sont réquisitionnées en janvier 2014 (voir décret ci-dessous). Le long bras de fer entre l'Etat et les sociétés cotonières paralyse la filière. Les semis sont en retard, les intrants (semences, engrais et phytosanitaires) n'ont été mis en place en temps voulu et ne satisfont pas les normes de qualité. La campagne d'égrenage était également en retard de près de deux mois. En février 2014, l'essentiel de la récolte était toujours dans les villages,

³⁸ On note que l'exercice de cette clause est, à priori, impossible car l'introduction en Bourse d'une société implique de céder au moins 20 % du capital. Mais l'État, conscient de cette impossibilité, s'engage à obtenir une dérogation.

exposé aux pluies précoces. À cela s'ajoute début 2014 l'insuffisance des véhicules pour le transport du coton graine vers le port de Cotonou qui amène le chef de l'État à demander l'aide des transporteurs nigériens pour évacuer le coton béninois jusqu'au port de Cotonou³⁹. L'armée a été également mobilisée, ainsi que des jeunes, pour construire des hangars, aider au ramassage, au stockage et au déchargement du coton dans les usines (AFCOT). Les transporteurs sont invités à offrir leurs prestations pour acheminer le coton des champs aux marchés primaires et autogérés, aux usines, puis au Port de Cotonou.

Parallèlement, un bras de fer s'engage avec les tritrateurs qui refusent de verser la totalité des sommes dues à la SONAPRA pour la campagne 2012-2013 et demandent une renégociation du prix des graines. Faute d'accord, la crise cotonnière pourrait se répercuter au secteur de l'élevage (notamment à l'aviculture) si SONAPRA décide d'exporter les graines de coton au Nigéria, au lieu de les faire transformer localement.

5.1.3 Perspectives

Les nombreuses inefficacités du modèle cotonnier béninois ont conduit les donateurs, notamment la Banque mondiale, et les investisseurs privés à concevoir dès 2008 des plans de relance du secteur impliquant des réformes institutionnelles profondes. Ces plans privilégient une restructuration de la filière autour d'un opérateur unique à l'intérieur d'une ou de plusieurs zones de production.

Alea moral et contrats agricoles⁴⁰

Au Bénin comme dans la plupart des pays de sa catégorie, le marché des intrants agricoles est défaillant⁴¹ ce qui, par le passé, a conduit l'opérateur public à se substituer au secteur privé pour l'approvisionnement des cotonculteurs en intrants. La défaillance du marché provient, notamment, de l'incapacité du paysan à distinguer les bons produits des mauvais entraîne la disparition des intrants de bonne qualité et l'effondrement du marché (les mauvais produits chassent les bons). Dans ce contexte, des modes de transaction hors marché, au sein d'une organisation (modèle d'intégration verticale) ou à travers des arrangements institutionnels hybrides peuvent permettre de palier les défaillances du marché.

C'est le cas du contrat de production, qui s'apparente à un contrat de sous-traitance entre une société cotonnière et des producteurs de coton. Ce type d'engagement contractuel permet au paysan d'accéder au crédit, à des intrants de qualité et au conseil agricole. Le paysan s'engage aussi à mettre œuvre, avec le conseil de la société cotonnière, les techniques de production efficaces en termes de rendement et de qualité. En contrepartie, le paysan s'engage à vendre son produit à la société qui lui a fourni le crédit et les intrants. Par cet engagement contractuel, la société cotonnière sécurise l'approvisionnement de ses usines en produits dont elle a elle-même suivi le processus de production et contrôlé la qualité.

Cependant, ce type de transactions entre paysans et société cotonnière ne peut se développer que si les contrats sont respectés. Ceci suppose un cadre juridique efficace, ce qui est rarement le cas dans un pays en développement. Dans le cas contraire, les paysans sont incités à ne pas respecter leur engagement et, ce d'autant plus qu'ils ont en face d'eux plusieurs acheteurs en situation de concurrence. Le paysan est incité à vendre son produit au plus offrant, c'est-à-dire

³⁹ <http://www.gouv.bj/>

⁴⁰ Voir Araujo Bonjean *et al.* 2001, 2002

⁴¹ Le marché est dit défaillant lorsque le fonctionnement libre du marché conduit à une allocation des ressources inefficace.

à une société concurrente de celle qui lui a apporté le crédit et les intrants. Les sociétés cotonnières, qui cherchent à exploiter l'outil industriel au maximum de ses capacités, ne sanctionnent pas les comportements opportunistes des producteurs voire les favorisant en achetant des produits à des paysans qui ne sont pas sous contrat. Les possibilités de fraude de la part des producteurs sont d'autant plus grandes que les sociétés cotonnières sont en situation de concurrence à l'achat du produit et ne coopèrent pas pour mettre en commun leurs informations sur les groupements de paysans. Au Bénin plus qu'ailleurs, l'importante surcapacité d'égrenage exacerbe la concurrence à l'achat du produit. On note que l'acheteur est également incité à tricher, par exemple en ne respectant pas le prix auquel il s'est engagé à acheter le produit si le marché est baissier. Ainsi, lorsque l'appareil d'État est défaillant, l'agriculture contractuelle ne se développe que dans un environnement non concurrentiel.

Deux options envisagées par les investisseurs privés béninois et la Banque mondiale, sont exposées ci-dessous. La première est celle d'une société d'économie mixte détentrice d'un monopole national. La deuxième est celle de monopoles régionaux à l'intérieur de zones spécifiques. Ces deux options visent à préserver le caractère intégré de la filière et s'inscrivent dans le cadre d'un partenariat public privé.

Option 1 : Une société d'économie mixte avec monopole sur tout le territoire

Dans cette option une seule société cotonnière est détentrice d'un monopole légal sur tout le territoire pour la commercialisation primaire du coton graine. Par rapport au modèle historique où le monopole était détenu par une société publique, le capital est maintenant ouvert à l'actionnariat privé, aux paysans et au public. Dans cette option, l'État est actionnaire minoritaire. La société cotonnière travaille avec des groupements de producteurs sous contrat à qui elle fournit les intrants (semences, engrais, phytosanitaires) à crédit et le conseil agricole. Elle se rémunère à l'achat du produit par précompte sur le prix d'achat. Elle assure l'enlèvement de la totalité de la récolte de coton graine. Elle égrène et vend la fibre ainsi que les sous-produits sur le marché local et international et rembourse les crédits de campagne contractés auprès du système bancaire.

La gestion de la filière est définie dans un accord-cadre entre l'État, la société cotonnière et les organisations professionnelles du secteur (cotonculteurs, égreneurs, tritrateurs, etc.). L'accord définit les relations entre l'État et les opérateurs de la filière et les missions de chacun (fixation des prix, conditions d'enlèvement du produit, etc.).

Outre le bon déroulement des transactions en amont de l'égrenage, cette option présente plusieurs avantages. Elle permet d'abord d'exploiter des économies d'échelle dans le secteur de l'égrenage, de la commercialisation primaire et de la distribution des intrants. Elle permet surtout aux paysans, à travers leur participation au capital de la société, d'accéder à l'information sur les conditions de vente de la fibre, les coûts de l'entreprise, etc. et d'exercer une force de contrôle. L'État également actionnaire peut aussi exercer cette forme de contrôle de l'entreprise. Autrement dit, on attend que la présence des paysans et de l'État au capital permette de réduire la rente du monopole et amène la société à pratiquer des prix proches de ceux du marché. Enfin, cette solution a pour autre avantage d'impliquer un minimum d'intervention de l'État dans le secteur.

La mise en œuvre pratique de cette solution dans le contexte actuel du Bénin suppose que chacune des cinq sociétés d'égrenage apporte ses usines et ses équipements à la nouvelle société cotonnière et devienne actionnaire de la nouvelle société. L'État et les paysans sont actionnaires

de la nouvelle société à travers SODECO. La participation de l'État peut être réduite par cession d'une partie de ses actions.

Option 2 : Un système de zonage

Dans cette option, les bassins cotonniers béninois sont partagés en deux ou trois zones. Chaque zone fait l'objet d'un contrat de concession au profit d'un opérateur privé ou d'économie mixte. Chaque opérateur dispose ainsi d'un monopole sur la commercialisation primaire du coton au sein de sa zone. À l'intérieur de chaque zone un cahier des charges définit les missions de l'opérateur : modalités de fixation des prix aux producteurs, conditions de cession des intrants, prise en charge des fonctions critiques, durée de la concession, conditions de son renouvellement, etc.

L'avantage théorique de cette solution du zonage ou « des monopoles locaux » par rapport au monopole national est de pouvoir mettre en concurrence indirecte les deux ou trois sociétés cotonnières. Chaque société devant s'aligner sur les meilleures pratiques observées dans l'une ou l'autre des zones (en termes de prix payé aux producteurs par exemple). Le système du zonage est compatible avec une participation minoritaire de l'État dans une des sociétés cotonnières. Le statut d'actionnaire lui permet alors de mieux connaître la structure des coûts de l'entreprise, de rendre plus efficace la réglementation, et de contrer de possibles ententes entre opérateurs.

La mise en pratique de cette solution au Bénin implique de définir des zones à potentiel de production équivalent et de créer comme dans le cas précédent, deux ou trois nouvelles sociétés cotonnières en « consolidant les actifs » des sociétés existantes. Les scénarii bâtis en 2008 tablaient sur une production de coton de 600 000 tonnes réparties en deux zones de 300 000 tonnes ou trois zones de 200 000 tonnes. La production des trois dernières campagnes dépassant difficilement les 200 000 tonnes, il semble difficile d'aller au-delà de deux zones. Une autre difficulté est liée à la localisation géographique des usines dont une bonne partie se trouve au sud loin des zones de production. Dans ces conditions, le respect des zones de collecte sera difficile à garantir. La solution qui consiste à déplacer les usines est possible mais évidemment coûteuse.

5.2 Les filières non traditionnelles

5.2.1 La filière anacarde

La filière anacarde est l'une des 13 filières désignées prioritaires par les pouvoirs publics béninois (PSRSA, 2011). L'anacarde est aujourd'hui le deuxième produit agricole d'exportation après le coton avec 12,5 % du total des exportations béninoises en 2011⁴². Le Bénin exporte principalement la noix brute de cajou. Il est aussi exportateur d'amandes de cajou, bien que dans une faible proportion.

Comme dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, etc.) la production d'anacarde est pleine expansion au Bénin depuis la fin des années 90, tirée par la demande mondiale. Les exportations mondiales de cajou se sont envolées depuis 2002 (Figure 77a) et le Bénin s'est couvert de plantations d'anacardiens en une quinzaine d'années. Selon les estimations données par l'African Cashew Alliance (ACA) les surfaces plantées en anacardiens

⁴² D'après les données d'INSAE.

auraient été multipliées par 20 depuis la fin des années 90, passant de 10 000 ha à 200 000 ha en 2012 (ACI, 2012). Aujourd’hui, huit des 12 départements du pays produisent de l’anacarde⁴³.

Toutefois ce secteur est très mal connu et les informations divergent sur plusieurs points, notamment sur la taille du verger et les quantités produites. La raison de ces divergences vient du fait que ce nouveau secteur échappe totalement aux statistiques agricoles. Le Ministère de l’Agriculture (MAEP) ne fournit pas de statistiques de production car il n’existe pas, à ce jour, de méthode bien établie permettant d’évaluer les rendements. Les statistiques agricoles donnent néanmoins une production de 140 135 tonnes en 2011 ce qui contraste avec les données de l’ACA qui donne une production de 90 000 tonnes en 2011 et 80 000 tonnes en 2012⁴⁴. La FAO donne une production encore plus élevée de 163 000 tonnes en 2011 et 170 000 tonnes en 2012. Pour le Conseil National des Exportateurs de Cajou du Bénin (CONEC), le Bénin a produit en 2012 plus de 155 000 tonnes contre 163 000 tonnes en 2011. Enfin, la Fédération Nationale des Producteurs d’Anacarde du Bénin (FENAPAB) estime la production à 120 000 tonnes de noix brutes.

Tableau 16 : Exportations béninoises de cajou

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Noix de cajou											
tonnes	35	43	27	36	42	40	40	56	57	59	51
FCFA/k	908	117	408	561	872	728	789	463	220	841	265*
g	242	277	261	240	245	211	203	215	233	205	345
Amandes de cajou											
tonnes	1 000						161	107	159	939	83
FCFA/k											
g	5482						391	849	1792	335	2373

Source : INSAE d’après statistiques douanières

*121 494 tonnes selon la FAO ; 146 323 tonnes selon l’ACA

Les données d’exportations sont tout aussi imprécises. Selon les données de l’INSAE, basées sur les statistiques douanières, les exportations seraient passées de 36 000 tonnes en 2006 à environ 51 000 tonnes en 2011. L’ACA donne en revanche 146 332 tonnes d’exportations de noix brutes en 2011 et la FAO 121 500 tonnes. Il est donc extrêmement difficile de porter un diagnostic sur l’évolution de ce secteur. En 2011, selon les données de la FAO, le Bénin serait le quatrième pays exportateur de noix de cajou derrière trois autres pays d’Afrique de l’Ouest : la Côte d’Ivoire, le Ghana et la Guinée Bissau (Tableau 17).

⁴³ <http://levenementprecis.com/?p=23338>

⁴⁴ <http://www.africancashewalliance.com/fr/benin>

Tableau 17 : Principaux importateurs et exportateurs de cajou en 2011

Amandes de cajou						Noix de cajou					
exportateurs			importateurs			exportateurs			importateurs		
	Tonnes	%		tonnes	%		tonnes	%		tonnes	%
Viet Nam	178500	42.9	USA	104774	31.0	Côte d'Ivoire	278320	27.9	Inde	798281	92.4
Inde	133400	32.1	Pays-Bas	41602	12.3	Ghana	145013	14.5	Brésil	43698	5.1
Pays-Bas	29478	7.1	E.AU.	28589	8.5	Guinée-Bissau	139723	14.0	Ghana	4500	0.5
Brésil	26302	6.3	Allemagne	24084	7.1	Bénin	121497	12.2	E.A.U.	4324	0.5
Tanzanie	17158	4.1	Australie	13113	3.9	Tanzanie	99425	10.0	Indonésie	3798	0.4
Indonésie	4054	1.0	Royaume Uni	11806	3.5	Burkina Faso	81274	8.1	France	2317	0.3
Allemagne	3928	0.9	Chine	9353	2.8	Indonésie	41973	4.2	Sri Lanka	1205	0.1
Mozambique	3464	0.8	Canada	8387	2.5	Mozambique	35802	3.6	USA	1134	0.1
Royaume Uni	3185	0.8	Russie	8358	2.5	Guinée	21884	2.19	Arabie Saoudite	1125	0.1
Burkina Faso	2797	0.7	Japon	6190	1.8	Nigeria	14077	1.41	Chine	943	0.1

Source : FAOSTAT

Comme ses voisins d'Afrique de l'Ouest, le Bénin est avant tout exportateur de produit brut (noix). Les noix sont exportées par bateau et transformées principalement en Inde et au Vietnam⁴⁵. L'Inde est un acteur majeur sur le marché international du cajou. Elle s'est spécialisée dans la transformation de la noix de cajou depuis plusieurs décennies. Elle est le premier importateur de noix et le deuxième pays exportateur d'amandes. Le Vietnam, premier exportateur d'amande de cajou, dispose d'importantes capacités de transformation et importe d'importantes quantités de noix brutes en cas mauvaise récolte. En 2013, les importations vietnamiennes de noix brutes atteignent 333 000 tonnes⁴⁶. Les États Unis d'Amérique sont le premier pays importateur d'amandes de cajou (Tableau 17).

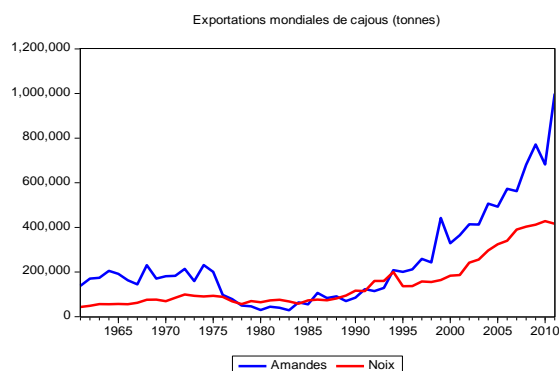
Seule une petite partie de la production béninoise est transformée localement et exportée sous forme d'amandes vers les pays européens et d'Amérique du Nord. Selon les données de l'ACA, les amandes de cajou représentent moins de 2 % des exportations totales de cajou béninoises. On note que sur le marché de l'amande, les seuls pays africains qui apparaissent dans les dix premiers exportateurs mondiaux sont : la Tanzanie, le Mozambique et le Burkina Faso. Ce constat reflète la faible compétitivité des pays d'Afrique de l'Ouest dans la transformation agro-industrielle. L'amande usinée en Afrique de l'Ouest a du mal à être compétitive sur le marché américain face à l'amande produite en Afrique de l'Ouest, usinée en Inde, puis réexportée vers les États Unis.

⁴⁵ Autre domaine d'incertitude, nous ne disposons pas d'information fiable sur la destination des exportations de noix et d'amande de cajou.

⁴⁶ Source « Association des producteurs de noix de cajou du Vietnam (Vinacas) », <http://fr.vietnamplus.vn/Home/Les-importations-de-noix-de-cajou-brute-en-forte-hausse/20138/33458.vnplus>

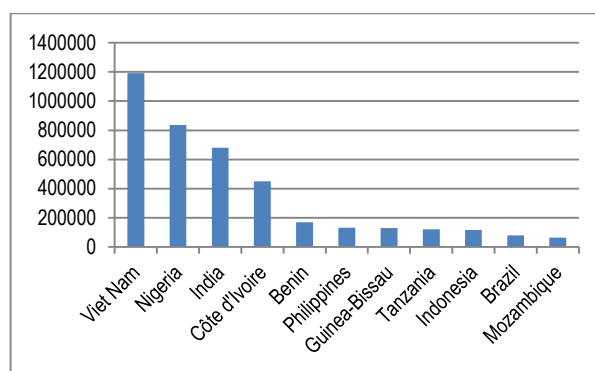
Figure 77 : Exportations mondiales et production des noix de cajou

(a) Exportations mondiales de cajou (tonnes)



Source : FAO

(b) Principaux producteurs de noix en 2012 (tonnes)



Source : FAO

Il n'existe pas de marché organisé de la noix ni de l'amande de cajou. D'une façon générale, le marché international est très volatile en fonction selon l'état de l'offre dans les principaux pays producteurs (Inde, Vietnam et Brésil). Les prix de l'amande et de la noix se sont envolés en 2011 et restent élevés en 2012. Ils retrouvent un niveau légèrement inférieur en 2013 en raison de la bonne récolte indienne.

En termes de qualité et de prix à l'exportation, la qualité de la noix de cajou du Bénin se classe derrière la noix de la Guinée Bissau, d'excellente qualité, et devant la noix d'origine ghanéenne ou ivoirienne (voir ci-après). La bonne qualité de la noix béninoise par rapport à celle des pays voisins, serait à l'origine d'importants flux d'importations informelles en provenance du Nigéria, du Togo et du Burkina Faso. Ces importations informelles expliqueraient le gap entre les données de production (90 000 tonnes en 2011) et d'exportation (120 000 à 140 000 tonnes). Elles représenteraient 25 % à 35 % des exportations béninoises. Ces noix de moins bonne qualité sont accusées de faire baisser la qualité moyenne des exportations béninoises. Ces informations sont impossibles à vérifier.

La faible rentabilité des plantations béninoises

La quasi-totalité de la production de noix cajou est issue de petites plantations dont la surface varie de 1 à 1,5 ha. Les rendements sont faibles, de l'ordre de 300 à 500 kg de noix brutes par hectare (ICA 2009) et les exploitations à la limite du seuil de rentabilité. Pourtant le verger béninois est jeune. La plus grande partie des plantations a été installée à la fin des années 90 et a aujourd'hui moins de 15 ans (source ACA). La faiblesse des rendements est due à l'usage de variétés à faible rendement et à une utilisation des intrants quasiment nulle. Cependant l'usage d'engrais et de produits phytosanitaires est source de controverses. En effet, l'avantage de la situation actuelle pour les transformateurs est l'assurance d'avoir un produit « quasi bio », qui peut passer sans problème les contrôles sanitaires aux USA et dans les autres pays développés (Japon, UE). Les transformateurs sont très réticents à l'introduction des intrants chimiques dans les plantations pour la lutte contre les nuisibles ou la fertilisation des sols, solution que les producteurs sont très tentés d'adopter. Les mauvaises pratiques culturales (densité trop élevée des arbres, entretien irrégulier, mauvaises pratiques de récolte et post-récolte) expliquent aussi les bas rendements. Enfin, le coût élevé des équipements (calibreuses, bascules, etc.), des matériels de rapprochement comme les tricyles, et des emballages (sacs de jute), tous importés, pèse considérablement sur le prix de revient du produit au stade de l'exploitation ou de la coopérative.

Après le stade de la production, la filière se scinde en deux : la grande majorité du produit (98 %) est exportée directement sous forme brute, le reste est transformé localement avant exportation. Les acteurs de ces deux sous-filières sont différents et obéissent à des logiques différentes : recherche d'un profit immédiat sans investissement dans l'amont de la filière pour les exportateurs de noix ; investissement à long terme dans l'outil industriel et dans des relations de coopération avec les organisations de petits planteurs pour la filière agro-industrielle.

L'exportation de noix brutes : une filière totalement dérégulée

70 % des noix béninoises sont exportées vers l'Inde et le reste vers le Vietnam et d'autres pays asiatiques. Les exportations sont principalement effectuées par des exportateurs indiens, peu nombreux et présents dans tous les pays de la sous-région. Ils sont accusés de se comporter en cartel, autrement dit de s'entendre pour ne pas se concurrencer entre eux et faire pression sur les producteurs. Les sociétés d'exportation de noix brutes sont majoritairement d'origine indienne, filiales de multinationales indiennes. La plupart opèrent à travers des sociétés formellement constituées au Bénin, généralement des sociétés d'import-export (GTZ, 2009). L'achat de cajou permet aussi de recycler les Francs CFA provenant de l'importation de textiles ou autres produits manufacturés. D'autres exportateurs, venus aussi de pays asiatiques, opèrent dans l'informel et bénéficient de la complicité de transitaires. Leurs pratiques sont jugées « non-professionnelles » et ils sont parfois qualifiés d'exportateurs « pirates ». Plus récemment des sociétés béninoises se sont également lancées dans l'exportation de noix de cajou (Tandjiekpon, 2012).

Le prix plancher officiel n'a qu'une valeur indicative. Le prix effectif bord champ est en réalité déterminé par les exportateurs en fonction de la qualité de la noix et du marché international.

Le prix payé au producteur est très volatile à l'intérieur la campagne. D'une façon générale, le prix d'achat est au plus bas en début de campagne (officiellement mars) et le plus élevé en fin de campagne (mai). Les exportateurs de noix brutes n'hésitent pas à acheter le produit avant maturité (avant la date d'ouverture de la campagne), à des producteurs endettés pressés de vendre. Le prix est alors inférieur au prix plancher. Le prix grimpe ensuite au fur et à mesure de l'avancement de la campagne et de la raréfaction du produit. Mais le cycle de prix est irrégulier, il dépend avant tout de la demande. Ainsi, en mars 2011, en début de campagne, le prix payé au producteur était dans certaines zones de l'ordre de 400 FCFA/kg soit le double du prix officiel (Tandjiekpon, 2012).

Du point de vue des producteurs, qui ne connaissent pas le marché international et n'ont aucun pouvoir de négociation vis-à-vis des exportateurs, le système de rémunération apparaît opaque et inéquitable. Ce sentiment est renforcé du fait de l'absence d'un système de mesure harmonisé. Le prix officiel est exprimé en Franc par kilo, mais les mesures utilisées pour évaluer la quantité du produit varient selon la région ou l'acheteur (pesons, balances, sacs bassines, boîtes de conserve, etc.). Les prix à l'unité sont difficilement comparables et les paysans souvent victimes de fraudes sur les quantités. Face à ces asymétries d'information entre acheteurs et petits producteurs, les coopératives demandent des aides pour s'équiper en balances de 500 à 1000 kg.

Le prix moyen payé au producteur en 2013 (Tableau 18) représente un faible pourcentage (46 %) du prix CAF d'exportation de la noix. À titre de comparaison, la Côte d'Ivoire impose pour la campagne 2013-2014 un prix minimum à ses producteurs de cajou égal à 60 % du prix CAF. Les produits sont rassemblés avant d'être évacués par des camions de 5 à 10 tonnes. Les coûts de rapprochement sont élevés à cause de la dispersion des plantations et de la faiblesse

des volumes (de l'ordre de 300 – 400 kg par exploitation). Une taxe de 0,8 % de la valeur en douane et perçue à l'exportation. Elle représente la taxe de voirie.

Le prix payé au producteur dépend avant tout de la qualité de la noix qui est déterminée par le rendement au décortiquage, le KOR (*Kernel Outcome Result*)⁴⁷ et le nombre de noix au kilo. Le KOR moyen au Bénin tourne autour de 48 lb. Les caractéristiques et la qualité des noix béninoises varient d'une région à l'autre et restent jusqu'à présent très mal connues.

En moyenne, la noix béninoise est de meilleure qualité que celle des pays voisins ce qui lui permet de se placer sur le marché international à un prix relativement élevé (Tableau 6). Le prix bord champ est aussi un des plus élevés d'Afrique de l'Ouest. On note que la meilleure qualité est obtenue en Guinée Bissau (mais aussi au Sénégal et en Gambie).

Tableau 18 : Qualité et prix CAF des noix de cajou d'origine Afrique de l'Ouest. Moyennes pour la campagne 2013

	KOR (lb)	CAF	Bord champ FCFA/kg	% prix CAF
Guinée Bissau	50 - 51	1000 – 1050 USD/t (500 – 525 FCFA/kg)	200 – 250	44
Bénin	47 - 48	900 – 950 USD/t (475 – 500 FCFA/kg)	225	46
Cote d'Ivoire	46 – 47	800 – 850 USD/t (400 – 425 FCFA/kg)	210 - 220	62
Ghana	46 - 47	850 – 900 USD/t (450 – 475 FCFA/kg)	200 - 225	46
Burkina Faso	45		100 – 150	
Nigéria	46	860 USD/t		
Amande de cajou grade W320 (FOB) :		3,35 – 3.50 USD/lbs (3685 – 3850 FCFA/kg)		

Source ARECA. On note que le KOR de la noix indienne est de 51-52lb comme celui de la Guinée Bissau.

La qualité des noix est un atout pour le Bénin qu'il est important de préserver. Il semble en effet, que la qualité moyenne se dégrade sous l'effet de l'importation de noix de moins bonne qualité provenant des pays voisins (Nigéria notamment) et des mauvaises pratiques de certains commerçants qui mélangent les qualités.

La qualité du produit dépend aussi des pratiques de récolte. La qualité de la noix est moins bonne si le fruit est récolté avant maturité. La qualité est meilleure si l'exploitant attend que le fruit soit tombé au sol pour récolter la noix au lieu de cueillir le fruit sur l'arbre. Cependant, la cueillette des fruits est une pratique assez générale en raison de l'importance des vols et des besoins monétaires des paysans en début de campagne. En effet, la campagne du cajou, qui coïncide avec la période de soudure, constitue une source appréciable de revenus pour les paysans à cette période difficile de l'année.

Pour réduire le coût des emballages, les exportateurs de noix de cajou béninoises utilisent des sacs de jute recyclés qui sont importés de divers pays dont le Ghana. L'utilisation de sacs usagés qui gardent leur marquage d'origine, est préjudiciable aux produits béninois. D'une part, le sac ne renseignant pas sur l'origine du produit, ces produits en provenance du Bénin sont considérés comme des réexportations de produits ghanéens. D'autre part, les produits béninois n'étant pas

⁴⁷ Le KOR (rendement au décortiquage) et la quantité d'amandes obtenue après avoir décortiqué 80 kg de noix. Le KOR est exprimé en livres anglaises pour 80 kg.

différenciés des autres origines africaines, de moins bonne qualité, la traçabilité des produits et la promotion des produits béninois sont impossibles.

La transformation locale du cajou : un secteur embryonnaire

La part de la production transformée est faible et difficile à évaluer précisément. Comme dans la plupart des autres pays d'Afrique de l'Ouest, le secteur de la transformation locale a du mal à se développer car il est peu compétitif. Le décorticage des noix est une activité peu rentable par rapport au commerce des noix brutes. Les entreprises ont du mal à se maintenir dans ce secteur où le turnover est élevé.

L'atrophie du secteur de la transformation s'explique par l'importance du coût d'entrée et des coûts de transformation et la non valorisation des sous-produits du cajou. Le secteur de la transformation est constitué d'unités industrielles d'une capacité supérieure à 1000 tonnes produisant de l'amande blanche pour le marché international, et de petites unités de transformation (semi industrielles ou artisanales) d'une capacité inférieure à 150 tonnes, tournées vers le marché local et régional.

Selon ACA (2010) et Tandjiekpon (2012) quatre usines modernes de transformation d'une capacité de 1000 à 3500 tonnes se sont installées en 2011, portant à cinq le nombre d'usines et la capacité totale de transformation industrielle du Bénin à 6500 tonnes soit près de 5 % de la production nationale⁴⁸. On note qu'une de ces quatre usines de transformation a reçu le label de qualité et de durabilité de l'ACA. La Fédération Nationale des Producteurs d'Anacarde du Bénin (FENAPAB) dispose de cinq usines et de cinq petites unités de transformation d'une capacité totale de 12 500 tonnes⁴⁹.

Le coût d'entrée dans la transformation du cajou, et au-delà dans le secteur de la transformation agro-industrielle, est particulièrement élevé au Bénin en raison, d'abord, du coût de l'investissement initial dans les équipements spécifiques. Bien que les équipements de transformation soient en principe exonérés de droits et taxes à l'importation⁵⁰, et les transformateurs exonérés d'impôt sur les bénéfices pendant dix ans, le coût de l'investissement constitue un barrage à l'entrée pour les opérateurs locaux qui n'ont pas accès à du crédit investissement.

Au coût de l'investissement dans les équipements se rajoute des coûts liés à la faiblesse des services publics de base, autrement dit à la non viabilité des sites industriels. L'insuffisance des infrastructures routières et des ouvrages d'art est criante. Le raccordement des usines au réseau routier est difficile en raison de l'éloignement des usines, du mauvais état des pistes et de l'insuffisance des ouvrages d'arts (ponts en particuliers). Il en résulte des coûts et des temps de transport élevés, ainsi qu'un taux de perte pendant le transport accru. Par ailleurs, le raccordement au réseau national d'électricité est généralement impossible en milieu rural ou trop coûteux. La fourniture d'électricité est irrégulière, les coupures fréquentes, et les usines obligées de fonctionner avec leurs propres groupes électrogènes. De même l'accès au réseau national de distribution d'eau est également impossible en milieu rural. La plupart des villages ont leur propre puits foré, mais ce n'est pas le cas de tous. L'entreprise doit alors financer la

⁴⁸ Pour une production totale de 140 000 tonnes.

⁴⁹ Dans ce domaine également, les données doivent être considérées avec beaucoup de prudence. Selon l'ACA la capacité totale de transformation du Bénin est de 13 000 tonnes.

⁵⁰ L'importation, la production ou la vente de machines et de matériels agricoles, des petites unités de transformation, de conservation des produits agricoles et des intrants agricoles, instruments et appareils phytosanitaires sont en régime d'exonération des droits et taxes d'entrée et de la TVA. Loi de finances 2007

création d'un puits pour ses besoins en eau. Au total, il revient à l'entreprise de prendre en charge tout ou partie de ces services que l'État n'est pas en mesure de fournir (piste, puits forés, etc.).

Les unités de transformation de la noix de cajou sont de petite dimension et ne produisent pas suffisamment d'amandes pour avoir des flux d'exportation réguliers. D'une façon générale la production d'un seul transformateur ne suffit pas à remplir un container par mois. Les exportateurs sont donc incités à se regrouper pour exporter. C'est ce que font les trois sociétés membres du GIE Bénin Gold Cajou Industry. Ensemble elles peuvent exporter deux ou trois containers par mois et économiser sur le fret. Elles peuvent aussi obtenir un meilleur prix de vente et passer des commandes groupées d'emballages.

Il n'existe pas de lieu de cotation internationale de l'amande de cajou et l'information sur les prix est parcellaire. Selon la CNUCED, le prix moyen de l'amande de grade WW320 (calibre standard correspondant à des amandes blanches entières) était, entre 1981 et 2004, de l'ordre de 2,49 \$/livre. En mars 2013, le prix du grade WW320 varie entre 3,3 à 3,45 USD/Lb FOB soit 3610 à 3770 FCFA/kg⁵¹ soit près de dix fois plus que le prix de la noix brute.

Les opérateurs rencontrés exportent aux USA et au Japon. La qualité des produits est contrôlée par la Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement (DPCQ) qui relève du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAEP) (voir plus loin). Des échantillons sont envoyés à DPCQ qui fait les analyses et délivre le certificat autorisant l'embarquement des produits. Jusqu'à récemment, les opérateurs préféraient recourir à une société privée, la SGS, pour le certificat d'inspection exigé par les pays importateurs, la SGS étant jugée plus compétente pour la détermination des normes de qualité, notamment le KOR. Cette situation devrait changer avec la création du Laboratoire Central de Contrôle de la Sécurité Sanitaire des Aliments (LCSSA) (voir plus loin).

Sauf rare exception, jusqu'à présent les transformateurs n'ont pas rencontré de problèmes liés à la qualité sanitaire des produits exportés. Mais la perspective de la diffusion des intrants chimiques auprès des planteurs est une réelle source d'inquiétude pour le futur. On note qu'il existe un accord Bénin-Nigéria sur une liste de produits agricoles et de l'agro-industrie qui peuvent être échangés. Le cajou n'y figure pas ce qui ferme la porte du grand marché nigérian à ce produit et ses dérivés.

La non-valorisation des sous-produits de l'anacarde

Un des principaux facteurs explicatifs de la meilleure performance de l'industrie asiatique de la transformation du cajou vient de la valorisation du fruit et des déchets de la transformation (des coques) sur le marché local et international. Ce n'est pas le cas au Bénin où seule une petite partie du fruit de l'anacardier est exploitée à des fins commerciales.

La plus importante source de gaspillage provient sans doute de la non valorisation de la pomme de cajou qui est abandonnée dans les champs. La pomme de cajou est comestible et possède de grandes qualités antiscorbutiques en raison de sa haute teneur en vitamine C. Elle peut être utilisée pour la fabrication de jus, de vin ou d'alcool, mais aussi de confitures, et de compotes. Ensuite, le taux de déchet à l'usinage est extrêmement élevé. Seule l'amande de meilleure qualité est exportée, les amandes brisées ne sont pas valorisées. Ces problèmes liés à la non valorisation de la pomme et des déchets se rencontrent aussi dans les autres pays de la sous-

⁵¹ <http://www.areca-ci.com/journal/?p=164>

région (Côte d'Ivoire par exemple). Il n'existe pas à l'heure actuelle de marché local ou régional pour la pomme ni pour les amandes brisées ou de petit calibre.

Une partie des coques est recyclée dans les usines de transformation comme combustible mais le baume de cajou - *Cashew Nut Shell Liquid* (CSNL) - liquide extrait de la coque de cajou n'est pas exploité au Bénin ni dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest. Il existe pourtant un marché international du CSNL. Les utilisations potentielles du CSNL sont nombreuses. Il peut être utilisé comme combustible, comme lubrifiant ou additif dans les liquides de frein, ou pour la fabrication de vernis et de peintures. Il a aussi des propriétés bactéricides et insectifuges et peut être utilisé dans l'agriculture biologique.

Les indiens se sont spécialisés depuis longtemps dans le décorticage des noix et l'extraction du CNSL qui demande une certaine technicité du fait de sa haute causticité. L'Inde est aujourd'hui encore le principal producteur de cette substance qu'elle exporte principalement vers la Corée, le Japon ou l'Australie⁵². La filière cajou est jeune et inorganisée. La concurrence à l'achat de la noix entre exportateurs et transformateurs est très vive, interdisant toute forme de coopération durable entre producteurs et entre producteurs et transformateurs/exportateurs. Les principales victimes de ce système sont les producteurs et les transformateurs locaux.

La concurrence à l'achat de la matière première entre exportateurs de noix brutes et transformateurs locaux est très forte. D'une façon générale, les transformateurs ont du mal à s'aligner sur les prix pratiqués par les exportateurs indiens. Cela vient de la faible rentabilité de la transformation locale et des pratiques déloyales de certains exportateurs qui opèrent dans l'informel. Ces derniers ne paient pas de taxes ni d'impôt, et court-circuitent les collecteurs agréés pour acheter directement aux producteurs ou *via* des collecteurs non agréés. Ainsi, en 2013 au plus fort de la campagne, les exportateurs étaient en mesure de payer les noix 350 Francs CFA/kg contre 250 Franc CFA pour les transformateurs locaux.

On retrouve la même problématique que dans le secteur coton : face à des acheteurs en situation de concurrence, les paysans sont incités à vendre au plus offrant et ne s'engagent pas dans des relations de coopération durables avec un acheteur. À leur tour, les acheteurs de cajou (transformateur ou exportateur) ne s'engagent pas dans des mécanismes de préfinancement de la campagne, n'investissent pas dans le conseil agricole ni dans une démarche de qualité au niveau de la production, en l'absence de mécanisme garantissant le respect des contrats.

Par rapport au secteur coton dans lequel le prix officiel d'achat au producteur est à peu près respecté, les difficultés de coordination sont encore plus grandes dans le secteur de l'anacarde où la concurrence par les prix est très forte. La volatilité des prix pendant la campagne accroît considérablement les possibilités de défaut stratégique de la part des producteurs (*side selling*) mais aussi des acheteurs.

Les producteurs ne sortent pas toujours gagnants de la concurrence à laquelle se livrent les acheteurs. La plupart souhaitent pouvoir développer des relations stables avec un acheteur leur permettant de connaître à l'avance, le prix d'achat, les quantités achetées et les exigences de qualité du produit.

Si les conditions du développement de relations contractuelles entre producteurs et acheteurs sont encore loin d'être réunies, un début d'organisation des producteurs de cajou est en cours à travers la FENAPAB (Fédération Nationale des Producteurs d'Anacarde du Bénin). La

⁵² Pour de plus amples détails, voir le site Internet : Infocomm -UNCTAD.org

FENAPAB, créée le 27 janvier 2006, regroupe quatre Unions Régionales de Producteurs d'Anacarde⁵³ (URPA), 43 Unions Communales de Producteurs d'Anacarde (UCPA) dont 33 sont fonctionnelles, 860 Coopératives Villageoises de Producteurs (CPV) représentant 200 000 ménages. C'est une organisation professionnelle (OP) de type coopératif régie par l'Ordonnance 59/PR/MDRC du 28/12/56, mise en conformité avec la réglementation de l'OHADA relative au droit des sociétés coopératives (Acte Uniforme) en 2012.

La FENAPAB essaie de promouvoir en concertation avec les transformateurs locaux et avec le soutien du programme PROCAD de la Banque Mondiale, le mécanisme de ventes groupées au niveau des Unions locales. C'est à la base une initiative du Ministère du Commerce en 2003, qui jusqu'à présent ne s'est pas développée⁵⁴. Le principe de la vente groupée est le suivant : les paysans font la pré-collecte, pèsent et rassemblent le produit au niveau du village ou de la commune. L'objectif est de vendre en gros à un seul acheteur et à un prix moyen plus élevé que celui offert aux producteurs individuels. Il s'agit aussi d'éviter au producteur endetté de brader son produit en début de campagne.

Ce mécanisme est soutenu par les transformateurs qui espèrent à travers ce système de vente pouvoir établir des relations stables avec les groupements de producteurs et sécuriser leur accès au produit. Ce mécanisme permet aussi de réduire le nombre d'intermédiaires, les coûts de collecte, de reporter une partie du coût et du risque de stockage sur les producteurs et de traiter de plus gros volumes. Les transformateurs et la FENAPAB sont donc prêts à s'entendre pour fixer un prix d'achat et des tonnages à livrer.

Les producteurs placent beaucoup d'espoir dans les ventes groupées, mais les difficultés de mise en place sont importantes et la rentabilité incertaine. Ce type de mécanisme nécessite des ressources financières importantes pour couvrir les avances sur vente, les coûts de collecte et le coût du stockage. Le besoin de financement peut être couvert par le recours à des mécanismes de financement garantis par les stocks (warantage) ou plus simplement par les acheteurs du produit (transformateurs) ce qui suppose une confiance mutuelle. De ce point de vue, il n'est pas clair que le mécanisme de vente groupée apporte une solution au problème de défaut stratégique dans un environnement où la concurrence à l'achat est très forte et la réglementation non respectée. Le défaut stratégique, ou non-respect des engagements, de quelques membres du groupe peut entraîner celui de l'ensemble du groupe. L'aléa moral est aussi du côté de l'acheteur qui peut être tenté de ne pas respecter ses engagements vis-à-vis du groupement en cas par exemple de baisse des cours.

Au coût élevé du stockage (lié aux pertes physiques, aux frais financiers et à l'assurance, frais financiers) s'ajoute le risque lié à l'incertitude sur le prix futur. La détention de stocks place les producteurs dans une position spéculative dont le dénouement, profitable ou non, n'est jamais certain.

Perspectives

Les perspectives du marché international sont incertaines. Après un boom des prix et des exportations mondiales le marché revient vers des prix moins rémunérateurs. La consommation de cajou stagne depuis plusieurs années aux USA et en Europe, mais elle est en augmentation

⁵³ URPA/Zou Collines, URPA/Atacora-Donga, URPA/Borgou-Alibori et URPA/ouémé-Plateau.

⁵⁴ Les ventes groupées représentaient 2,2 % de la production en 2008 (ICA 2009).

dans les pays émergents : Inde, Chine, Brésil, Russie mais aussi en Asie de l'Est (Thaïlande, Pakistan) et au Moyen-Orient (Iran).

La demande pour les noix béninoises est très dépendante de la production en Inde (premier producteur mondial) et au Brésil (4^{ème} producteur). Le retrait des opérateurs indiens en cas de bonnes récoltes en Inde pourrait être compensé par la perte de vitesse de la production au Brésil dont la présence en Afrique de l'Ouest est de plus en plus forte. On peut aussi espérer en cas de resserrement de la demande indienne, que les importateurs indiens privilégient les origines de bonne qualité dont le Bénin. Par ailleurs, on note que le prix du fret maritime à partir de Cotonou pour l'Inde ou le Vietnam n'est pas plus élevé qu'au départ du Maputo ou de Dar es Salma, les deux grands pays concurrents d'Afrique de l'Est (voir tableau en annexe) On peut donc espérer que les noix béninoises continuent à bien se placer sur le marché international même s'il faut s'attendre à des prix moins rémunérateurs qu'en 2011.

La baisse des cours de l'amande pourrait cependant sérieusement menacer l'industrie de transformation locale des noix, déjà peu rentable, et maintenir les producteurs dans un équilibre de sous-investissement dans les exploitations. Des gains de productivité doivent donc être recherchés à tous les stades de la filière —production, transformation, commercialisation— ce qui nécessitera le soutien de l'État dans l'investissement et la recherche de capitaux privés. Dans cette perspective, la structuration du secteur qui est en cours depuis le milieu des années 2000 est un élément positif.

Le sous-investissement dans les plantations et l'utilisation sous optimale de l'outil industriel ne sont pas seulement la conséquence d'un système de prix peu incitatifs mais aussi de la faiblesse des institutions qui se traduit par le non-respect de la réglementation et des engagements entre les acteurs de la filière. De ce point de vue la création en novembre 2011 du Conseil National des Transformateurs du Cajou (CNTC) et en 2013, du Conseil National des Exportateurs du Bénin (CONEC) constitue une étape importante vers un assainissement de la filière, l'instauration d'un dialogue et de relations de confiance entre les acteurs.

On note aussi que depuis 2006, la filière béninoise est affiliée à l'Alliance Africaine du Cajou (ACA), dont la présidente actuelle est béninoise ce qui renforce la position du Bénin sur le scène internationale. L'ACA est une plateforme de dialogue d'échanges d'information et de promotion de la filière qui donne aux opérateurs de la visibilité et l'accès à l'information sur le marché international.

5.2.2 La filière ananas

La filière ananas est une autre des filières prioritaires pour les pouvoirs publics béninois dans le cadre de la stratégie de diversification des exportations. L'ananas fait partie des produits qui créent le plus de valeur ajoutée. La contribution du secteur ananas au PIB et au PIB agricole était estimée à, respectivement, 1,2 % et 4,3 % en 2006 (INSAE, 2007). Selon les données de 2007 (Anasside et Aivodji, 2009) 35 % de la production d'ananas est consommée localement en frais, 15 % est transformée et consommée localement, 40 % est écoulée sur les marchés de la sous-région (Sahel et Nigéria), 2 % est exportée frais par avion vers les pays de l'Union Européenne (France, Belgique, Luxembourg, Italie, Allemagne, Hollande, etc.), 8 % est transformée en ananas séché et exportée vers l'UE.

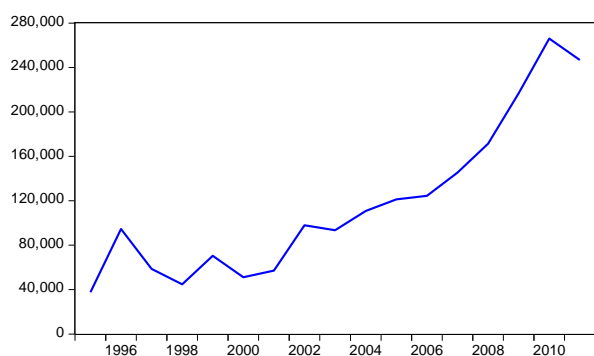
Un marché régional substantiel

Le sud Bénin a un avantage comparatif naturel dans la production d’ananas du fait de ses conditions pédologiques et climatiques et des qualités organoleptiques des fruits. Selon les données du Ministère de l’agriculture, la production d’ananas aurait augmenté de façon exponentielle depuis 2000, passant de 51 000 tonnes à 316 000 tonnes en 2012, mais reste encore loin de l’objectif des pouvoirs publics de 600 000 tonnes en 2015 (PSRSA, 2011)⁵⁵.

Les exportations béninoises d’ananas frais et secs sont de 4 415 tonnes en 2011 (INSAE, selon les données douanes), loin derrière les exportations du Ghana (46 000 tonnes) et de la Côte d’Ivoire (64 000 tonnes) (Figure 78 a et b). Le premier exportateur mondial est le Costa Rica qui avec 1,75 million de tonnes exportées occupe à lui seul 56 % du marché mondial. On note que le Bénin apparaît très loin dans le classement des pays exportateurs d’ananas avec, d’après les données de la FAO, seulement 2442 tonnes exportées en 2011⁵⁶. Ces statistiques montrent encore une fois des divergences importantes entre les sources de données, signe de la faiblesse de l’appareil statistique béninois. Par ailleurs, les exportations vers les pays voisins (Nigéria, Burkina Faso, Niger) relèvent pour la grande majorité du secteur informel et ne sont pas enregistrées.

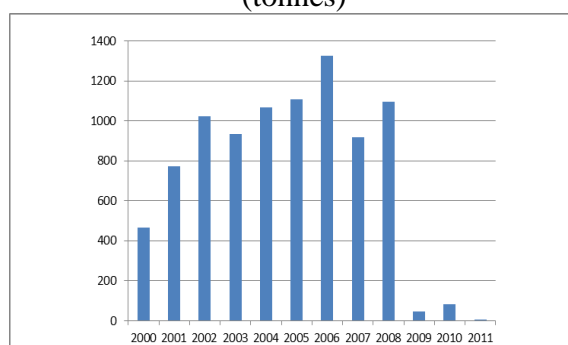
Figure 78 : Production et exportations d’ananas

(a) Production d’ananas au Bénin (tonnes)



Source : MAEP

(b) Exportations béninoises d’ananas (tonnes)



Source : INSAE

Les contraintes

La productivité des exploitations est faible : les rendements des petites exploitations sont de l’ordre de 22 tonnes de fruits à l’hectare, alors que les exploitations dites modernes atteignent près de 70 tonnes à l’hectare, selon une étude menée par l’Association de Développement des Exportations du Bénin (ADEX) en 2005. La faible productivité des exploitations découle des difficultés d’accès aux rejets (Anasside et Aïvodji, 2009), de la sous-utilisation des intrants et du non-respect des itinéraires techniques.

Faute d’engrais spécifiques les producteurs d’ananas utilisent les engrais destinés au coton (engrais complexe Npk). Ces engrais qui ne respectent pas le rapport K/N nécessaire à l’ananas, sont déséquilibrés. Ils affectent la qualité des fruits et accélèrent la baisse de la fertilité des sols (Dagba, 2006). Les planteurs achètent l’engrais auprès de la SONAPRA au même prix que pour le coton (deux fois moins cher que sur le marché) mais paient comptant. Leur demande n’est pas toujours satisfaite, l’approvisionnement des cotonniers étant prioritaire. De plus, ils doivent aller chercher l’engrais dans les zones cotonnières, en l’occurrence à Malainville (frontière

⁵⁵ Ces données sont à considérer avec prudence. Elles ne coïncident que partiellement avec celles du PSRSA.

⁵⁶ Les données de la FAO sont les données transmises par les pays.

nigérienne) pour les ramener sur la côte. L'engrais disponible sur le marché, non subventionné, est jugé beaucoup trop cher, donc inaccessible.

L'ananas est récolté quelques heures avant d'être expédié par avion. Faute d'équipements réfrigérés pour le transport et le stockage, la maîtrise du temps est cruciale. Tout retard à la récolte, dans le transport ou à l'aéroport, augmente le risque de perte de la marchandise. Les producteurs coupent, brossent, trient les ananas. L'ananas est calibré avant d'être mis en carton bord champ. Les cartons sont importés ; ils proviennent le plus souvent du Ghana. Les ananas appréciés sur le marché européen sont de petite taille. Il en résulte un « écart de tri » élevé qui devra être écoulé sur le marché local ou régional à bas prix. L'ananas est évacué par camions non réfrigérés (de 15 à 20 t) jusqu'à l'aéroport. L'évacuation du produit est difficile du fait du mauvais état des pistes qui mènent jusqu'à la route principale (la route inter-États). Il faut jusqu'à trois heures pour parcourir les 10-15 km de mauvaises pistes avant d'accéder à la route puis environ deux heures de route pour aller à Cotonou (dans le cas de produits provenant du Plateau d'Allada). De plus, les camions doivent franchir un grand nombre de barrages avant d'arriver à Cotonou et s'exposent à de nombreuses tracasseries policières à l'aéroport et sur la route inter-États. Depuis la zone de production (département Atlantique) jusqu'à l'aéroport, il faut compter 5 à 10 barrages. Le coût moyen d'un barrage est de l'ordre de 2000 FCFA/camion (soit 1 % de la valeur de la marchandise au prix d'achat pour 10 barrages). À cela s'ajoutent des paiements en nature, aux barrages et à l'aéroport, qui représentent trois quarantaines d'ananas.

Comme dans le secteur du cajou, le système de poids et mesures est totalement défaillant. Les exportateurs achètent bord champ sans utiliser de balance ni de bascule pour peser les fruits. Le poids est estimé par l'acheteur qui pèse le fruit à la main. L'écart entre le poids estimé à l'achat et celui déclaré à l'embarquement du produit peut atteindre 10 %, toujours en faveur de l'acheteur. On note qu'il n'y a pas de pont bascule à l'aéroport.

La transformation locale

Il existe un grand nombre de transformateurs artisanaux et semi-industriels mais les transformateurs industriels sont peu nombreux. Ils sont rassemblés dans l'Association Nationale des Transformateurs d'Ananas du Bénin (ANATRAB) qui est membre de COOPETAB. Il n'existe aucune unité de production d'emballages au Bénin aussi bien pour l'ananas frais, l'ananas séché ou le jus d'ananas. Tous les emballages (bouteilles, cannettes, cartons, capsules) doivent être importés, généralement du Ghana et du Nigéria. Il n'y a pas non plus d'unité de reformation des boîtes alimentaires qui permettrait un meilleur recyclage des bouteilles. La faible productivité des unités de transformation industrielles provient surtout de la vétusté des équipements industriels. Le taux d'extraction du jus est relativement faible et les déchets importants. De même les infrastructures pour le stockage de la matière première avant transformation sont insuffisantes. Le renouvellement des équipements et l'extension de la capacité de stockage posent dans ce secteur aussi le problème de l'accès des industriels à des sources de financement longues. Pour l'instant, le jus béninois est vendu uniquement sur le marché local. Mais le marché local du jus naturel est étroit, seule une minorité de consommateurs apprécie la qualité des produits naturels. Le besoin d'information et de formation des transformateurs sur les normes et la démarche qualité, les circuits de distribution et les débouchés des dérivés d'ananas est immense.

Mode de coordination dans la filière ananas

Comme dans les autres filières, la coordination au sein des organisations de producteurs, et entre organisations de producteurs, exportateurs et transformateurs est difficile à mettre en place. Cependant des avancées institutionnelles ont été faites depuis le milieu des années 2000. Une nouvelle tentative de structuration de la filière a été lancée en mars 2012 avec la création de la COOPETAB (Coopérative de Producteurs, d'Exportateurs et de Transformateurs de l'Ananas et dérivés du Bénin). Cette coopérative est le fruit du projet ARGON (CCI – ABEPEC). Elle est soutenue maintenant par ProCAD (projet Banque Mondiale). COOPETAB est régie par l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives de l'OHADA. C'est une organisation faitière qui regroupe les organisations de producteurs, les transformateurs et les exportateurs ainsi que leurs organisations (dont l'ANATRAB et l'ADEX). Elle offre différents services à ses membres notamment en termes de conseils techniques. C'est aussi un lieu de discussions et d'échanges dont le but est de promouvoir le développement durable de la filière. Malgré ces progrès, les problèmes de coordination verticale sont encore plus aigus dans la filière ananas que dans les autres filières.

Perspectives

Le marché international est rémunérateur mais difficile d'accès pour les opérateurs béninois pénalisés notamment par le coût et le risque lié au fret aérien. Le marché européen est dominé par les variétés d'Amérique Centrale et d'Amérique Latine à bas prix. Du fait de sa bonne qualité gustative l'ananas béninois peut certainement gagner des parts de marché à l'exportation tout en restant sur un créneau étroit. En revanche le marché régional (Sahel, Nigéria) des produits frais et transformés semble plus prometteur et plus facile d'accès. Les obstacles au développement des échanges restent nombreux et sont pour une bonne part commun à l'ensemble des filières agro-alimentaires : accès aux intrants, faiblesse des services publics (routes, etc.), accès des différents acteurs au financement, à la formation et à l'information. La régulation de la filière à travers un renforcement de la réglementation et des organisations représentatives est un début de solution vers une sécurisation de l'environnement des affaires dans ce secteur. Il reste des besoins importants de financement, notamment pour la filière ananas frais, dans des équipements réfrigérés (chambres froides, camions, etc.).

5.2.3 La filière karité

La filière karité figure parmi les 13 produits de diversification retenus par l'Association de Développement des Exportations du Bénin (ADEX). Le karité est le 3^{ème} produit d'exportation du Bénin après le coton et le cajou. C'est un secteur de production traditionnel au Bénin, jusqu'à présent surtout tourné vers le marché domestique. Cependant, depuis une dizaine d'années, sous l'effet de l'expansion de la demande mondiale, des courants d'exportation d'amandes et de produits dérivés du karité se développent.

Le secteur, encore inorganisé, peine à se structurer et souffre des mêmes handicaps que les autres secteurs de l'agro-industrie béninoise auxquels s'ajoutent des problèmes spécifiques. Néanmoins le potentiel de production d'amande est élevé et les effets d'entraînement potentiellement importants sur le tissu artisanal et industriel. De plus, c'est un secteur dont le développement contribue à la lutte contre la pauvreté et les inégalités de genre. Le karité a la caractéristique d'être une source importante de revenu et d'emploi pour les femmes. Au-delà, les activités liées au karité participent au développement des régions septentrionales du Bénin et contribuent à une croissance régionale équilibrée. Ce secteur délaissé par les pouvoirs publics a bénéficié d'un fort appui des partenaires techniques et financiers (PTF) notamment de l'USAID et du WATH, mais aussi de GIZ, HELVETAS entre autres.

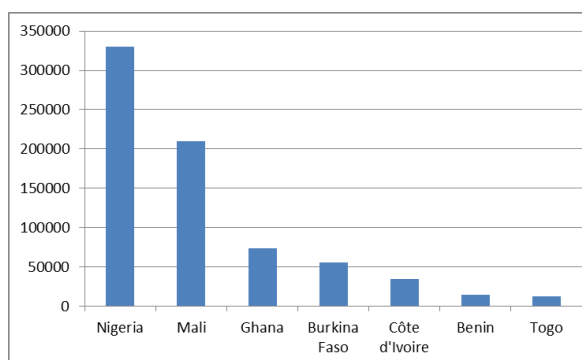
Un secteur très mal connu sur le plan statistique

Au cours des dix dernières années, le secteur du karité a connu une très forte croissance en Afrique de l'Ouest. Les pays producteurs d'Afrique de l'Ouest sont, par ordre d'importance, le Nigeria, le Mali, le Burkina Faso, le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Bénin et le Togo. Pour le Bénin on estime que seul 40 % du potentiel de production est exploité. Il n'existe pas de données actualisées sur les échanges de karité depuis 2005-2006. Selon la CNUCED, les exportations mondiales des noix de karité ont augmenté de 50 000 tonnes en 1994 à 250 000 tonnes en 2007. Le prix a augmenté de 150 \$/tonne à 400 \$/tonne au cours de la même période. Les trois premiers pays exportateurs d'amandes de karité sont le Burkina Faso, le Ghana et le Bénin.

Ces données doivent être considérées avec beaucoup de prudence en raison de la confusion souvent faite dans les statistiques internationales entre les différents produits du karité (noix, amandes, beurre) et la faiblesse des services statistiques dans les pays producteurs. Ainsi, selon la FAO, la production béninoise de noix de karité serait de 14 000 tonnes en 2012 alors que la production du verger naturel est estimée à 85 000 tonnes par an dont 42 000 tonnes seraient effectivement commercialisées (Riboux, 2012).

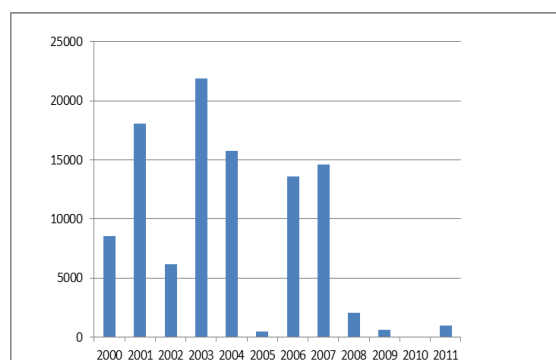
Figure 79 : Production et exportations de noix de karité

(a) Production de noix de karité en 2012 (tonnes)



Source FAO Stats

(b) Exportations de noix de karité (tonnes)



Source : INSAE

Les débouchés de beurre de Karité sont nombreux. Au niveau local d'abord, le beurre est traditionnellement utilisé en milieu rural comme matière grasse dans la cuisine. Le beurre de karité est aussi utilisé dans la cosmétologie et la pharmacologie. Le développement de l'extraction industrielle du beurre de karité à des fins alimentaires est un phénomène plus récent, conséquence du changement de la réglementation européenne. Depuis 2003, la réglementation autorise l'introduction de 5 % de Matières Grasses Végétales (MGV) autres que le beurre de cacao dans la production du chocolat.

Les produits destinés au marché cosmétique sont généralement exportés sous forme de beurre. En revanche, les produits destinés à l'industrie alimentaire sont exportés sous forme brute (amandes) et transformés dans les pays consommateurs. Les échanges de produits bruts représentent l'essentiel du commerce international du karité. Le marché de l'amande de karité est très concentré. Les principaux acheteurs et transformateurs d'amandes de karité sont : AAK en Suède et Loders Croklaan aux Pays-Bas qui importent à eux deux 90 % des amandes de karité (Badini *et al.* 2011). Les autres acheteurs sont 3F en Inde et ADM en Allemagne. Au total, 90 % des importations d'amandes de karité sont destinées au secteur chocolatier. Les

principales difficultés sont liées à la désorganisation de la filière, à la faiblesse des volumes traités, absence de protection des arbres

L'amont de la filière : ramassage et production traditionnelle de beurre

A l'heure actuelle, il n'existe pas de plantations d'arbres de karité au Bénin, ce qui constitue un problème majeur pour le développement de la production. La production est issue d'arbres qui poussent à l'état sauvage. Les principales zones de production sont situées dans les départements de l'Atacora et de la Donga, ainsi que dans les départements du Borgou et de l'Alibori. Il est particulièrement important pour l'avenir du secteur de protéger le parc naturel qui est menacé par l'abattage sauvage et les feux de forêt. En effet, les variétés actuellement disponibles mettent 30 à 35 ans pour parvenir à maturité de sorte que le renouvellement du parc s'étend sur plusieurs générations de planteurs. Le premier enjeu pour un développement durable de la filière est de développer la pratique du greffage (qui permet d'améliorer les rendements à plus court terme), de développer des variétés d'arbres à croissance rapide et résistantes au feu. Ce type d'investissement à long terme nécessite une forte implication de l'État.

Dans toute l'Afrique de l'Ouest, le ramassage des noix et la production de beurre sont des activités traditionnellement réservées aux femmes. Du ramassage des noix à l'extraction du beurre, le travail réalisé par les femmes est long, pénible, dangereux et réalisé le plus souvent manuellement. Les femmes doivent parcourir de longues distances à pied pour ramasser les fruits en forêt. Les fruits sont de meilleure qualité lorsqu'ils sont ramassés à maturité, une fois tombés à terre. Les fruits sont ensuite transportés dans des paniers ou des bassines. Le coût de collecte est particulièrement élevé du fait des distances à parcourir, de l'absence d'équipements adaptés pour le transport (vélos, tricycles, etc.) qui interdit le transport de grandes quantités. De plus, les femmes n'ont pas de moyens de protection, notamment de gants ni de chaussures, et s'exposent aux morsures de serpents et autres types blessures pour sortir le produit de la brousse. Il faut ensuite faire bouillir les fruits pour les dépulper, et décortiquer les noix pour en extraire l'amande. Les amandes une fois lavées et séchées sont transformées sur place par les femmes qui les ont ramassées ou sont vendues à des groupements féminins spécialisés dans la transformation des noix en beurre. Ces groupements transforment les amandes de façon artisanale ou disposent pour certains d'unités semi-mécanisées (unité de pressage à froid).

La transformation artisanale

Une partie de la production est transformée au niveau local par les femmes pour couvrir les besoins du village en matières grasses ou être vendue. Les amandes sont concassées, torréfiées puis broyées finement jusqu'à l'obtention d'une pâte. La pâte est ensuite mélangée avec de l'eau chaude et baratée pour obtenir le beurre. Ces opérations sont également effectuées par les femmes, le plus souvent manuellement au pilon et au mortier, au niveau du village. Il existe des équipements permettant la mécanisation de certaines tâches (broyage) mais pas pour le barattage, une des tâches les plus pénibles du procédé d'extraction du beurre. Mais la plus grande partie des noix ramassées est vendue aux grossistes-collecteurs et seront exportées brutes ou transformées dans les unités industrielles ou semi-industrielles.

L'exportation d'amandes brutes

Les grossistes-collecteurs achètent les amandes auprès des femmes à travers leur réseau de courtiers, directement au niveau du village ou sur les marchés. Les noix sont rassemblées et stockées avant d'être revendues à des transformateurs locaux ou à des acheteurs internationaux pour être exportées brutes. Ces derniers sont des agents ou des filiales de sociétés

internationales de l'industrie agroalimentaire et de la cosmétique, basées en Europe, en Asie ou en Amérique. La principale société exportatrice de noix de karité est Knar-Bénin, filiale de la société suédoise AAK, créée en 2008, avec des volumes exportés de 10 à 15 000 tonnes par an. Dans ce secteur, comme dans celui du cajou, les acheteurs indiens sont également présents. Ce sont souvent les mêmes sociétés qui exportent le cajou et le karité. Ces sociétés de commerce, achètent et revendent en passant par une entreprise de la place pour exporter. Comme pour le cajou, l'achat de noix de karité pour l'exportation permet de recycler les devises (Francs CFA) tirées de la vente des produits importés.

Le transport intérieur

L'évacuation des produits (amandes ou beurre de karité) des zones de production vers les usines ou vers le port de Cotonou, est longue et coûteuse du fait du mauvais état des pistes et des routes et des nombreux barrages routiers. Ainsi, il faut environ sept heures pour parcourir les 400 km qui séparent la zone de production située à Parakou, de Cotonou et franchir cinq à six barrages routiers. La solution la plus simple et la moins coûteuse consiste à conditionner le beurre dans des sachets de 20 à 25 kg. Une autre solution qui limite la perte au transport, est de le conditionner dans des bidons de 25 litres. Malheureusement, les bidons sont généralement des produits de récupération qui peuvent avoir contenu des matières toxiques. Le risque de contamination du beurre est alors trop élevé pour que cette solution puisse être généralisée. Le problème des emballages se pose aussi pour les amandes généralement conservées dans des sacs en plastiques impropres à cet usage. Ces produits devraient être conditionnés dans des sacs de jute. L'importation de sacs neufs étant trop onéreuse, les sacs de jute utilisés sont des sacs usagés importés du Ghana.

L'extraction industrielle du beurre

L'extraction industrielle du beurre de karité est faite à l'aide de solvants chimiques ce qui permet d'obtenir des rendements plus élevés. L'extraction traditionnelle permet d'obtenir un rendement de 30 % tandis que le rendement par l'extraction chimique est de 45 % (Infocomm). La principale société de production industrielle de beurre de karité destinée à l'industrie alimentaire, est Fludor, société à capitaux irlandais, créée en 1996, dont l'usine est située dans la partie sud du pays. Fludor était à l'origine spécialisée dans la trituration des graines de coton et de soja pour la production d'huiles alimentaires. En 2011, Fludor a transformé 12 000 tonnes de noix pour produire un beurre de qualité alimentaire destiné au marché béninois. Fludor exporte aussi une partie de sa production de beurre alimentaire au Japon. La production de beurre pour l'industrie alimentaire implique le respect de normes contraignantes, par exemple de ne pas utiliser des équipements en aluminium ou inox dans le processus de transformation. Fludor est engagée dans une démarche de certification HACCP.

Les obstacles au développement durable de la filière

Fragilité du capital naturel

Le potentiel de production est actuellement sous exploité, mais il est menacé par les abatages sauvages, les feux de forêt, etc. On peut craindre aussi que la pression sur la ressource s'accroisse avec l'ouverture de nouveaux débouchés, engendrant une surexploitation de la ressource naturelle et des conflits fonciers.

L'insuffisance des services publics

Un problème spécifique au secteur du karité tient au fait que la production de beurre exige l'accès à l'eau potable. Les villages n'étant pas raccordés au réseau national d'eau, il est possible d'utiliser de l'eau de pluie ou de l'eau de puits à condition que cette eau soit potable ce qui n'est pas toujours le cas. Il est donc indispensable de contrôler le taux d'acidité de l'eau. Il existe pour cela des kits qui peuvent être fournis par l'acheteur final.

La réglementation de la campagne

L'État intervient dans le secteur karité à travers la fixation de la date d'ouverture de la campagne, la fixation d'un prix plancher, et la réglementation des différentes professions.

La date d'ouverture de la campagne est jugée trop tardive par les transformateurs. En effet, la campagne ouvre officiellement après que noix soient tombées alors que les femmes ont déjà commencé la collecte. Les amandes sont alors stockées dans de mauvaises conditions, au niveau des villages, en attendant l'ouverture officielle de la campagne de commercialisation. Les mauvaises conditions de stockage sont à l'origine d'un taux élevé d'acidité du beurre.

On note que dans les pays voisins, notamment au Ghana et au Mali, il n'existe pas de date d'ouverture officielle de la campagne de karité. De sorte que les négociants des pays voisins ont déjà acheté avant que la campagne n'ouvre au Bénin. Le Gouvernement fixe également un prix plancher pour l'amande. Ce prix a seulement une valeur indicative, il n'est généralement pas respecté, le prix payé au producteur étant la plupart du temps supérieur au prix plancher. Le prix effectif d'achat de l'amande dépend du taux d'humidité qui est un des critères essentiels de la qualité. Comme dans les autres filières agricoles, les exportateurs ne peuvent acheter directement le produit au niveau du village. Ils doivent passer par des collecteurs agréés. Ces acheteurs professionnels sont en général bien organisés. Ils organisent l'évacuation des produits par camion. Toutefois, cette mesure est perçue par les exportateurs et les transformateurs industriels comme une entrave à leur activité.

Le contrôle de la qualité et du poids des produits

La qualité du produit fini est déterminée par le taux d'impureté, du taux d'humidité et le taux d'acidité qui dépendent de façon cruciale du respect de bonnes pratiques à la récolte (récolte rapide de noix de karité fraîches), pendant la transformation (cuisson et séchage des amandes) et le stockage (stockage aéré dans des sacs de jute). Autrement dit, les pratiques de récolte et post-récolte effectuées par les femmes sont un facteur déterminant la qualité de l'amande et des produits dérivés. Il n'existe pas de laboratoire certifié au Bénin qui puisse faire les analyses spécifiques pour le karité. En conséquence, le produit exporté n'est pas certifié et l'exportateur est totalement dépendant de la bonne moralité du client. Les contrôles sont effectués par l'acheteur. L'industriel béninois envoie un échantillon au client qui accepte ou refuse la marchandise. Le contrôle du poids des produits exportés est également un problème majeur. Le poids du produit avant embarquement n'est pas contrôlé faute d'équipements aux normes (bascules). C'est une source de différends entre acheteur et vendeur, le vendeur sortant généralement perdant.

Une structuration difficile de la filière béninoise

L'organisation du secteur karité est balbutiante. Il n'existe pas véritablement de coordination dans l'amont de la filière au niveau des groupements féminins qui font le ramassage et la transformation traditionnelle du karité. Il n'existe pas non plus d'organisation spécifique des transformateurs et des exportateurs de cajou. Ces professionnels se retrouvent néanmoins dans

l'ADEX. En revanche, sous l'impulsion de l'USAID, l'Association Karité Bénin (AKB) a vu le jour en 2011 à la suite de la création de l'Alliance Globale du Karité (AGK). L'Association Karité Bénin (AKB) a pour vocation de rassembler l'interprofession. Une première conférence nationale sur le karité s'est tenue en 2011 et a rassemblé plus de 150 professionnels de la filière. Néanmoins, cette association peine à se structurer en raison de conflits internes. Sur le terrain, les exportateurs d'amandes brutes et les transformateurs se livrent à une vive concurrence pour l'achat de la matière première. Les transformateurs ne s'engagent pas dans le préfinancement des productrices. Ils ont du mal à sécuriser leur approvisionnement en termes de quantité, de qualité et de délais de livraison. Finalement, ils ont du mal à répondre à la demande en raison des incertitudes qui pèsent sur l'accès à la matière première.

Les externalités positives de l'Alliance Globale du Karité

L'Alliance Globale du Karité (AGK) a été créée en 2011 avec l'aide de l'USAID. Elle regroupe les professionnels de la filière à travers le monde. L'AGK est basée à Accra, dans les locaux de l'USAID West Africa Trade Hub. Elle a pour objectif la promotion du karité et d'aider les PME à améliorer la qualité de leurs produits et à accéder au marché international. Chaque année, l'AGK organise une conférence internationale sur le karité. La 5^{ème} conférence annuelle s'est réunie à Cotonou en avril 2012 ce qui traduit à la fois la reconnaissance au niveau international du Bénin comme grand pays producteur de karité, et l'implication des professionnels et des pouvoirs publics béninois (notamment de l'ABEPEC) pour le développement de cette filière. Parmi les membres béninois de l'AGK, on compte notamment NATURA, ANTEMANA et FLUDOR.

Perspectives pour la filière karité

Le Bénin dispose d'un capital naturel, les arbres à karité, en partie exploité par une agro-industrie naissante tournée vers le marché domestique et les marchés extérieurs. Le potentiel de développement de ce secteur est important. L'expérience récente montre qu'il existe un secteur industriel, composé de PME, dynamique et performant, capable de s'adapter aux exigences de qualité des marchés américains et européens des produits cosmétiques et du marché national et international des huiles alimentaires. À ce stade de développement de la transformation du karité, le problème est moins un problème de débouchés que de capacité des opérateurs à répondre à la demande internationale, ce qui suppose une maîtrise de la qualité, des volumes et des délais. La nécessité de sécuriser l'offre et d'améliorer les pratiques de récolte et post-récolte, facteur essentiel de qualité, montre encore une fois l'importance d'une organisation efficace.

Toutefois la filière karité béninoise présente au moins deux spécificités qui nécessitent une vigilance particulière. D'une part, les perspectives de croissance du secteur sont totalement dépendantes de la bonne gestion du parc végétal dont le délai de renouvellement est supérieur à la durée de vie d'une exploitation agricole. Il appartient donc à l'État de tout mettre en œuvre pour préserver et développer cette ressource. D'autre part, les femmes sont historiquement et culturellement à la base du développement de ce secteur. Il est fondamental pour des raisons économiques et sociales, notamment de lutte contre la pauvreté et les inégalités, de veiller à ce que les femmes ne soient pas marginalisées ou exclues du processus de développement de la filière. On peut craindre en effet que le développement de la production de beurre de karité par extraction industrielle ou semi-industrielle se fasse au détriment de la production des groupements féminins. Pour que la croissance du secteur soit inclusive il est important de veiller à la place des femmes dans les organisations professionnelles et les instances représentatives de la filière.

5.3 Les obstacles communs à l'exportation

5.3.1 Les intrants

La SONAPRA n'a pas été dissoute en 2008 à la suite de la privatisation de ses usines d'égrenage et de la création de SODECO (voir ci-dessus). Elle s'est vu confier de nouvelles missions par l'État dont la mise en œuvre de la politique de diversification des filières agricoles et la gestion des intrants (importation/distribution) destinées aux secteurs autres que celui du coton.

La SONAPRA est donc chargée de l'importation et la distribution des intrants à travers les CARDER et les services décentralisés du Ministère de l'Agriculture (MAEP). Les intrants sont vendus avec le même taux de subvention que les intrants coton mais ils vont vendus au comptant. Malgré cela, la demande est forte et SONAPRA n'a pas de difficulté à écouler les intrants spécifiques. Au contraire, son offre est inférieure à la demande. Pour combler ce vide, le Conseil des Ministres du 4 décembre 2013 décide d'accélérer le processus de création de la Centrale d'Achat des Intrants Agricoles (CAIA), sous la forme d'une société d'économie mixte, dotée à son démarrage d'une structure opérationnelle légère. Cette société prendra le relai des opérations de commande et de distribution des intrants vivriers au titre de la campagne cotonnière 2014-2015. Il est trop tôt pour évaluer ce nouveau dispositif d'achat et de distribution des intrants.

5.3.2 Le contrôle de la qualité des produits exportés

Actuellement, le contrôle de la qualité sanitaire des produits agro-alimentaires est éclaté entre de nombreux services ou directions du MAEP et d'autres ministères (Ministères de la Santé, et de l'Industrie et du Commerce notamment). Ces services sont en cours de regroupement au sein d'une nouvelle agence, l'ABSSA, mais ce processus est aujourd'hui à l'arrêt. Au moins 3 directions participent au processus de contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires : la DNPV, la DANA, la DPQC.

La Direction Nationale de la Protection des Végétaux

C'est une direction du MAEP basée à Porto Novo avec des antennes régionales dans les CARDER et aux postes frontaliers. Ses agents sont chargés de contrôler et inspecter tous les végétaux à l'importation et à l'exportation. La DNPV délivre le certificat phytosanitaire nécessaire pour exporter. Ce certificat atteste de l'absence de parasites sur les végétaux et produits végétaux. Du fait de son manque de moyens la DNPV effectue un contrôle documentaire et une inspection visuelle des produits. La DNPV dispose aussi de brigades phytosanitaires chargées de la surveillance des zones à risque et de la protection contre les grands fléaux (oiseaux granivores, criquets puants, chenilles légionnaires, etc.). Ces brigades sont chargées de l'alerte en cas de fléaux, de la mise en place de campagnes de lutte ou d'actions sporadiques. Il existe des stocks de produits phytosanitaires dans les régions pour une intervention rapide mais ils sont pour la plupart périmés. La DNPV est aussi chargée de la sélection des pesticides et autres phytosanitaires du cotonnier et de missions de formation à l'utilisation des pesticides. Elle peut éventuellement être mobilisée pour la distribution des phytosanitaires. La DNPV manque cruellement de moyens matériels et financiers pour permettre aux brigades phytosanitaires de fonctionner efficacement et pour effectuer les inspections préalables à la certification. Ses locaux sont vétustes, elle a peu de moyens de fonctionnement et peu de personnel qualifié. Comme dans le reste de la fonction publique béninoise, la pyramide des âges est déséquilibrée. Les départs à la retraite ne sont pas remplacés et elle doit fonctionner avec du personnel contractuel (souvent des stagiaires).

La Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée (DANA)

La DANA, également basée à Porto Novo, est chargée du contrôle de qualité sanitaire et nutritionnelle des produits alimentaires transformés mis le marché béninois (produits localement et produits importés) et du contrôle des produits transformés exportés. C'est elle qui, par exemple, effectue les contrôles pour les producteurs de jus d'ananas. Elle est aussi chargée aussi du suivi de l'état nutritionnel des populations et de l'éducation nutritionnelle mais ne dispose de quasiment aucun moyen pour assurer ces missions. Avant l'exportation, l'exportateur envoie un échantillon à la DANA qui procède aux analyses et délivre un certificat sanitaire. La DANA peut aussi se déplacer pour évaluer les pratiques en matière d'hygiène pendant le processus de fabrication.

Depuis 2010, la DANA ne dispose plus de laboratoire d'analyse, le sien ayant été démoli au cours des travaux du cinquantenaire. Les analyses physicochimiques et microbiologiques sont effectuées par le laboratoire de la Direction de l'Agriculture (DAGRI) ou par l'IRGB-AFRICA, voire par des laboratoires étrangers. Selon les produits, les analyses visent à détecter la présence de résidus de pesticides, d'additifs alimentaires, de produits phytopharmaceutiques, sulfites, etc. Bientôt, les échantillons seront envoyés au LCSSA pour ces analyses (voir ci-après).

IRGIB-AFRICA est le laboratoire partenaire officiel du MAEP pour l'analyse des pesticides et pour les essais sur les produits halieutiques. Il est soutenu par la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin et accompagne les opérateurs du secteur privé dans les analyses agro-alimentaires (ananas, karités, produits halieutiques, céréales), dans les formulations et le packaging. Suite aux nouvelles réglementations de l'UE sur les pesticides, le laboratoire IRGIB-AFRICA a validé fin 2009 trois protocoles analytiques et effectué 120 essais avec détermination du profil chimique des ananas exportés par le Bénin. Il effectue aussi les recherches et dosages de résidus de médicaments vétérinaires, mycotoxines, physicoxines et les métaux lourds⁵⁷.

On note qu'aucun laboratoire béninois n'est accrédité par le COFRAC dans le domaine agroalimentaire ce qui dévalorise grandement les certificats délivrés par la DANA ou les autres services de contrôle de qualité, et représente une source de contestation des résultats. La DANA est présente aux postes-frontières à côté de la DNPV. Elle procède au contrôle documentaire des certificats sanitaires qui accompagne le produit importé et donne l'autorisation d'importer.

La Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des produits agricoles (DPQC) du MAEP

La DPQC est chargée du contrôle de qualité des produits bruts importés et exportés (par exemple de la noix de cajou et du coton). La demande de certification est faite par l'exportateur. Après contrôle, la DPQC délivre le certificat de qualité nécessaire pour l'exportation. Les contrôles sont effectués en région, au niveau des CARDER, et/ou en aval de la filière, dans les entrepôts et les magasins.

Ainsi pour le coton les agents de la Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement (DPQC) en poste dans les CARDER contrôlent la qualité du coton graine sur les marchés de collecte primaire au moment de la pesée. Le coton est classé par la DPQC en premier ou de deuxième choix. Ensuite, le coton fibre, sortie usine, est à nouveau classé en différents types par les services de classement de la SONAPRA qui dispose des équipements

⁵⁷ <http://irgibafricalabo.com/index.php/component/content/article/30-presentation>

nécessaires. La DPQC dispose aussi d'un laboratoire pour effectuer les analyses physico-chimiques, essais sur semences et plantes, aflatoxine des produits d'origine végétale, taux d'infestation dans les céréales.

L'Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA) et le Laboratoire Central de Contrôle de la Sécurité Sanitaire des Aliments (LCSSA)

Le Gouvernement béninois a décidé de mettre en place une autorité compétente unique, l'Autorité Béninoise de la Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA), pour la sécurité sanitaire de tous les aliments (animaux, végétaux, pêches et produits transformés) avec l'appui de la coopération belge, de l'Union européenne (PASP) et la FAO. On note qu'il n'existe pas d'équivalent d'une telle agence au niveau de la sous-région. Ce nouveau dispositif implique une réforme institutionnelle de grande envergure. En effet, au moins cinq directions ou services doivent fusionner au sein de l'ABSSA : la direction de l'élevage, de la pêche, la DANA, la DAGRI et la DPQC. Au total, 300 personnes devraient travailler dans cette agence. Le processus de création de l'ABSSA a été lancé en 2010 et le Décret portant sa création a été signé en mai 2012. Depuis le projet est suspendu. Les problèmes posés par la réaffectation des agents de l'État dans la nouvelle structure et par le choix de la direction sont la raison principale du blocage. La place et les missions de certains services ou direction dans la nouvelle structure ne sont pas non plus bien définies, c'est le cas par exemple de la DANA et de l'ABeNOR (Agence Béninoise de Normalisation) chargée de l'élaboration et de la définition des normes. Enfin, l'autonomie de l'ABSSA est remise cause. À l'origine, l'ABSSA devait être une agence indépendante mais elle devrait être finalement une sous-direction du MAEP.

Parallèlement à la création de l'ABSSA, le MAEP a construit et équipé un Laboratoire de Contrôle de la Sécurité Sanitaire des Aliments (LCSSA) qui servira de laboratoire de référence pour l'ABSSA. Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) prévoit néanmoins de renforcer les laboratoires sectoriels actuels du MAEP qui devront se spécialiser dans leur domaine spécifique. Fin 2013, le LCSSA est fonctionnel. Le personnel est là, les équipements aussi, mais le laboratoire n'est pas encore accrédité. Avec l'appui de la coopération belge, le LCSSA devrait obtenir la certification ISO 17025 en 2014. Le LCSSA sera alors le 1^{er} labo accrédité dans toute la sous-région, ce qui lui donnera une vocation régionale. Ses certificats seront valables dans toute la sous-région. Il sera amené à faire les analyses pour tous les produits de microbiologie et de physicochimie (pesticides, DDT, métaux lourds, mycotoxines, aflatoxine, etc.).

Au stade actuel d'avancement du projet de création de l'ABSSA, il reste de nombreuses zones d'ombre sur la suite du processus de restructuration des services impliqués dans le contrôle de la qualité. Actuellement, ces services n'ont pas les moyens, en effectifs et en matériels, d'effectuer les missions qui leur sont confiées pour les produits agroalimentaires : contrôles au niveau du champ, de l'entrepôt et du point d'embarquement. Dans les faits, les contrôles ne sont pas effectués et lorsqu'ils le sont, les certificats n'ont que peu de valeur. L'accréditation du LCSSA apportera une réponse à ce problème de la certification des produits exportés. Mais il reste à définir une politique sanitaire et phytosanitaire, et à structurer l'ensemble du dispositif institutionnel de qualité.

Le système des poids et mesures et du conditionnement

Il est du ressort de l'Agence Béninoise de Métrologie et du Contrôle de la Qualité (ABMCQ) d'assurer l'uniformité des mesures et de contrôler les unités de mesure. L'ABMCQ a été créée en 2009. Elle est chargée, notamment, d'exercer la métrologie légale, de contrôler la qualité des

produits industriels importés ou fabriqués localement, d'assurer l'expertise des équipements industriels, de procéder aux expertises en vue de l'arbitrage de tout conflit relatif aux procédés de mesurage, aux instruments de mesure et aux quantités mesurées ; de vulgariser et de promouvoir l'usage des unités de mesure du système international, d'assurer l'étalonnage des masses et des instruments de mesure, et de concourir à la promotion de la traçabilité des produits locaux. Les analyses filière qui précèdent ont montré que l'utilisation d'un système de mesure harmonisé est loin d'être la règle dans les filières agricoles béninoises. Ce problème n'est pas spécifique au Bénin, on le rencontre dans tous les pays d'Afrique au sud du Sahara où les unités de mesures utilisés pour les transactions agricoles sont généralement des unités de volume. Les commerçants utilisent une multitude d'unités de volume (cuvettes, boîtes, tas, sacs, bottes, etc.), différentes selon le produit, le type de marché, la région et la période. Par exemple, le tas est le plus gros en période d'abondance et, est le plus petit en période de pénurie. L'utilisation d'unités de mesures différentes pose le problème de la conversion des volumes en poids et de la conversion du prix par unité de poids.

Le contrôle du conditionnement des produits agricoles exportés relève de la DPCQ. L'analyse du secteur cajou a montré que la réglementation, si elle existe, n'est pas appliquée. Le cajou, comme le karité, est exporté en brut dans des sacs recyclés provenant des pays voisins (principalement Ghana). Non seulement le marquage des sacs recyclés est trompeur quant à l'origine de la marchandise, mais de plus l'image du produit est affectée par la mauvaise présentation des produits.

L'utilisation d'emballages recyclés est d'abord le résultat d'un calcul économique. C'est aussi la traduction du manque de professionnalisme de certains exportateurs qui saisissent les opportunités qu'offre le marché international à court terme sans investir dans une stratégie de développement à plus long terme. Au total, c'est l'image des produits béninois qui est affectée. Toutefois tout aménagement de la réglementation concernant le conditionnement des produits ne peut se faire qu'en concertation étroite avec les différentes professions de la filière. Il ne faudrait pas, en resserrant la réglementation sur les emballages, grever la compétitivité des produits exportés.

5.4 Perspectives

La diversité du secteur agricole béninois offre un fort potentiel de développement pour le secteur industriel local et les exportations agro-industrielles. Historiquement, le coton a été à la base du développement du tissu industriel béninois. Ses effets d'entraînement sur le secteur de l'égrenage, de la trituration, de la filature restent très importants pour l'économie béninoise. Plus récemment, la transformation des fruits et légumes (ananas notamment), de l'anacarde et du karité offre de nouvelles perspectives intéressantes en termes de création de valeur ajoutée et d'exportation.

Ces filières agro-industrielles restent fragiles, vulnérables aux fluctuations du marché international. C'est le cas de la filière coton, qui a beaucoup souffert de la faiblesse des cours internationaux pendant les années 2000. Plus généralement, l'ensemble des marchés de matières premières agricoles est entré à la fin des années 2000 dans une phase de très forte instabilité. En 2014, ces marchés sont plus rémunérateurs qu'ils ne l'étaient dix ans auparavant, mais l'incertitude sur les prix futurs reste forte.

Développer de façon pérenne les filières agro-industrielles béninoises suppose donc de mettre en place un cadre réglementaire et institutionnel permettant au marché de fonctionner efficacement. Cela suppose aussi de renforcer des capacités des acteurs et d'investir dans les

biens et les services publics. Les recommandations qui suivent vont dans ce sens et concernent plus spécifiquement les filières anacarde, ananas et karité. Les recommandations spécifiques à la filière coton ont été présentées à la fin de la partie de l'analyse consacrée au coton.

5.4.1 Des institutions pour le développement des filières agro-alimentaires

Les analyses qui précèdent ont mis en évidence un certain nombre de défaillances du cadre réglementaire qui entoure les transactions au sein des filières étudiées. Les pistes d'amélioration qui sont dressées ci-après devront être discutées, précisées et développées pour chaque filière dans un cadre de concertation rassemblant l'ensemble des acteurs et les pouvoirs publics.

Renforcement des organisations professionnelles et interprofessionnelles

Le renforcement des organisations professionnelles et interprofessionnelles est un préalable à la plupart des mesures d'ordre réglementaire dont l'objet est de définir des « règles du jeu » permettant le bon déroulement des transactions commerciales au sein des filières.

Les organisations professionnelles sont des lieux de dialogue au sein de chaque profession (producteurs, transformateurs, exportateurs). Il est primordial de les renforcer pour qu'elles puissent jouer un rôle actif auprès des pouvoirs publics dans la définition de politiques sectorielles. Porte-parole des groupes d'intérêts de la filière auprès des pouvoirs publics, une association interprofessionnelle forte est indispensable pour faire évoluer la réglementation, mettre en œuvre une discipline de qualité, de conditionnement, promouvoir les produits sur les marchés extérieurs, développer d'autres sources de valorisation du produit, mais aussi développer la contractualisation entre partenaires de la filière.

Définir une politique nationale de qualité et rationaliser le dispositif institutionnel de qualité

Des actions importantes ont été engagées par les pouvoirs publics béninois pour le renforcement de la qualité sanitaire des produits mis sur le marché béninois et des produits exportés, à travers principalement la création du LCSSA et de l'ABSSA. Il est important que les actions engagées dans ce domaine aillent à leur terme. En particulier, l'accréditation du LCSSA permettra aux exportateurs de produits agro-alimentaires de pouvoir opposer à leurs clients un certificat reconnu internationalement. Il est également important que la création de l'ABSSA se concrétise. C'est l'occasion, dans un contexte où les ressources publiques sont rares de rationaliser le dispositif institutionnel et d'en accroître l'efficacité.

Au-delà, il est important que le Bénin définisse une politique nationale de qualité qui s'insère dans la politique régionale de qualité (ECOQUAL) mise en place au niveau de la CEDEAO. La qualité des produits se construit depuis le champ jusqu'au consommateur final. Il est donc fondamental de revoir la cohérence de l'ensemble du dispositif réglementaire et institutionnel de qualité et de bien définir les missions respectives des différents services et agences.

Système d'information statistique : renforcer les statistiques agricoles

Il est fondamental pour la définition et l'évaluation des politiques agricoles de disposer d'outils statistiques fiables et performants. Or, les analyses filières précédentes ont montré que certains secteurs tels que l'anacarde et le karité, échappent totalement au dispositif statistique actuel. Par manque de moyens humains et matériels, le dispositif de collecte des données est peu performant et les données peu fiables. Des actions sont en cours pour renforcer le dispositif actuel avec le concours de la FAO. Il est important de continuer à appuyer ces actions, mais

aussi de renforcer le dispositif de collecte des données sur le commerce des produits agricoles. En effet, les incohérences sont nombreuses selon les sources (INSAE, Douane, PAC, etc.), de sorte qu'il est difficile, voire impossible, d'appréhender correctement les exportations agricoles.

5.4.2 Renforcer les capacités des acteurs et promouvoir les produits

Les besoins en formation et en information sont immenses et concernent tous les acteurs de la filière : producteurs, transformateurs, ouvriers, commerçants et exportateurs. Les paysans ont besoin d'être guidés dans le choix des itinéraires techniques et formés à de nouvelles pratiques. Le niveau d'éducation et de formation de la main-d'œuvre travaillant dans les unités de transformation est extrêmement faible. De même, les compétences en matière de gestion d'entreprise et de commercialisation sont rares.

On se focalise ici sur le renforcement des capacités des agents situés en aval de la filière. En effet, les projets de développement dans le secteur agricole se focalisent trop souvent sur l'amont de la filière, le stade de la production, et laissent de côté le secteur de la commercialisation et de la transformation. C'est le cas dans le domaine de la formation et de l'accès à l'information, alors que les besoins des acteurs du secteur commercial et industriel sont extrêmement importants.

Renforcement des capacités managériales des entrepreneurs

Les besoins d'information sont également immenses dans le domaine de la réglementation fiscale, douanière, législation du travail, etc. La mauvaise maîtrise des langues étrangères, notamment de l'anglais, est également ressentie comme un handicap par de nombreux exportateurs. L'État avec le concours de l'ABePEC et/ou de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB), pourrait mettre en place des formations ciblées, définies avec des représentants des organisations professionnelles, ouvertes aux opérateurs du secteur privé et coopératif, destinées à renforcer les compétences en gestion, marketing et en langues, etc.

La coopération belge accompagne une trentaine de PME béninoises de l'agro-alimentaire, dans l'introduction des systèmes internationaux de contrôle, tels que le BPH (Bonnes Pratiques d'Hygiène), le BPF (Bonnes Pratiques de Fabrication), l'HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points), et de traçabilité. Parmi ces entreprises on trouve des producteurs de jus d'ananas, des exportateurs d'amande de cajou et de produits dérivés du karité...

5.4.3 Investir dans les services d'appui à l'agriculture

Le développement du secteur agro-industriel se heurte à des obstacles spécifiques liés au fait que les unités de transformation doivent, pour réduire les coûts de transport et de stockage, être situées près des zones de production, donc en milieu rural où les services publics sont particulièrement faibles.

Renforcer les infrastructures et les services publics dans les principales zones de productions agricoles est une nécessité, non seulement pour encourager l'installation et le développement des entreprises de transformation agro-alimentaire, mais aussi pour accroître la rentabilité de l'ensemble des activités de la filière.

Références

- Abbas, A., A. Klemm, S. Bedi et J. Park (2012), “*A Partial Race to the Bottom: Corporate Tax Developments in Emerging and Developing Economies*”. Document de recherche FMI WP/12/28; Washington, DC: FMI.
- Adepoju, A., A. Boulton et M. Levin (2007). “*Promoting Integration through Mobility: Free Movement Under ECOWAS*”. UNHCR: Genève.
- Air France (2013). Note de conjoncture sur le transport aérien au Bénin, Année 2012, Air France: Cotonou.
- AT Kearney (2011), *Global Services Location Index*
- Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications (2013), Analyse de la tendance du secteur des télécommunications au Bénin, ATRPT: Cotonou.
- ACA (2010). “*Analysis of the Bénin Cashew Sector Value Chain*”. Février 2010.
- ACI (2013). “*Bénin Country Report. Promoting Competitiveness of African Cashew Farmers*”. Mars 2013.
- Agbachi A. G. (2008) « Libéralisation agricole et incidence sur la production du coton au Bénin », Alternatives Sud, vol. 15-2008/89.
- Anasside A. et J. Aïvodji (2009), « Élaboration des règles de soutien et de stabilisation des prix pour la filière ananas ». ONS, République du Bénin.
- Araujo Bonjean C. et J.-L. Combes (sous la direction de) (2001). « Modes d’organisation des filières et lutte contre la pauvreté : le cas du cacao et du coton ». Éditions du Ministère des Affaires Étrangères, Paris.
- Araujo Bonjean C., J.-L. Combes et P. Plane (2002), “*Preserving vertical co-ordination in the West African cotton sector*”. Études et Documents, CERDI.
- ARECA (2013) « Échos du cajou », n°1, avril, <http://www.areca-ci.com/>
- ARECA (2013) « Échos du cajou », n°2, juin, <http://www.areca-ci.com/>
- Atidegla A. « Regards et perceptions de la société civile sur la gouvernance de la filière Coton au Bénin », PASCIB.
- Banque mondiale (2005), Bénin – EDIC 2005 ; Washington, DC: Groupe Banque mondiale.
- Banque mondiale (2013) “*Republic of Bénin. An Analysis of Poverty in Benin*”. Washington DC: Groupe Banque Mondiale.
- Borgui Y. et F. Affo (2009), « Normes, institutions et configurations politiques dans les réformes des filières cotonnières en Afrique de l’Ouest: Cas du Bénin. Analyse institutionnelle », Afrique pouvoir et politique, Document de travail, Volume 1, octobre.
- Bureau Veritas (2013), “*Single Window: Bénin Case*”. Disponible sur le site Internet: <http://www.wcoomd.org/en/events/event-history/2013/wco-it-conference/presentations.aspx>
- Cadot, O. et J. de Melo (2014), “*Aid for Trade: What lessons? Which way ahead?* ». Clermont-Ferrand/Londres: FERDI/CEPR.
- Camaraire, H. (2014), « République du Bénin – Assistance Technique en Matière d’Administration Douanière : Mission d’Identification des Besoins en Matière d’Assistance Technique ». Rapport de mission non publié préparé par la Banque mondiale.

Cantens, T., R. Ireland et G. Raballand, Ed. (2013). *“Reform by Numbers: Measurement Applied to Customs and Tax Administration in Developing Countries”*. Washington, DC: Groupe Banque mondiale

Cernat, L. et Z. Kutlina-Dimitrova. *“Thinking in a Box: A ‘Mode 5’ Approach to Services Trade”*. Chief Economist Note, Issue 1, Commission européenne, DG du commerce: Bruxelles.

CAPOD (2012) « Impact des investissements agricoles sur la croissance économique et la pauvreté au Bénin ». Rapport provisoire, août

CATRAM (2013) « Etude de marche sur les terminaux portuaires à conteneurs en Afrique de l’Ouest et du Centre », Rapport final. Maritime Logistics & Trade Consulting et CATRAM.

Commission européenne (2002). GATS 2000 *“Request from the EC and its Member States to Bénin”*. Commission européenne : Bruxelles.

COOPETAB (2012), « Plan de développement stratégique de la Coopetab 2012-2016 », Cotonou, juin.

CTB Bénin. Rapport annuel. « Composante amélioration de la qualité sanitaires et phytosanitaire des produits » du projet d’Appui au développement du secteur privé au Bénin ». Rapport intermédiaire d’exécution, Période mai 2012 – avril 2013

De Wulf, L. et J.B. Sokol, Ed. (2005). *“Customs Modernization Herd-book”*. Washington, DC: Groupe Banque mondiale.

Daniel J. et T. Martin (2008) « Impact des normes obligatoires de la réglementation européenne, de l’agriculture biologique et du commerce équitable sur les systèmes de production d’ananas au Bénin et au Togo », Ingénieurs sans Frontières, janvier

Fossat, P. et M. Bua (2013), *“Tax Administration Reform in the Francophone Countries in Sub-Saharan Africa”*, Document de travail FMI WP/13/173. Washington, DC: FMI

FAO Bénin (2012), « Cadre de programmation pays » 2012-2015

FAO (2011), « Country STAT pour l’Afrique Sub-Saharienne ». Projet GCP/GLO/208/BMG, Rapport Panorama II Bénin, avril

Farole, T. (2011), *Special Economic Zones in Africa: Comparing performance and learning from experience*; Washington, DC: Groupe Banque mondiale

FMI (2013b). *“Bénin: fifth review under the Extended Credit Facility and request for extension of the arrangement”*. Washington, DC: FMI

FMI (2013). *“Fifth Review Under the Extended Credit Facility and Request for Extension of the Arrangement”*; Rapport pays No. 13/286, Washington, DC: FMI

FMI (2013), *“Bénin: 2012 Article IV Consultation and Fourth Review under the Extended Credit Facility Arrangement”*—Rapport; Washington, DC: FMI

FMI (2014), « *Bénin: Sixième revue de l’accord au titre de la facilité élargie de crédit et demande de dérogation pour inobservation d’un critère de réalisation — rapport des services du FMI et communiqué de presse* »; Rapport du FMI No 14/150; Washington, DC: FMI

FLUDOR Bénin (2012), « Étude Monographique sur le coton. La problématique du Bénin », juin.

Forum économique mondial (2013), *Global Competitiveness Report 2012-13*; Genève: Forum économique mondial.

- Geourjon, A-M., G. Chambas et B. Laporte (2008), *Bénin: Modernization of the Fiscal System*. Département des affaires fiscales ; Washington, DC: FMI
- Gergely N. (2009). "The Cotton Sector of Bénin", Document de travail Région Afrique, Séries No. 125, Mars.
- Gnonlonfin G. J. B., Fanou L., Fandohan P., Adéoti R., Coulibaly O. Hell K., Dohou Vidégnon B., Ahoussi A. L., Houssou P., Koumassa L. et Mensah G. A. (2011) Projet de recherche. Amélioration et contrôle de qualité des produits agricoles et alimentaires au Bénin », Rapport technique final, Projet STDF 48, février.
- Golub, S. (2012), "Entrepôt Trade and Smuggling in West Africa: Bénin, Togo and Nigeria", *The World Economy*, doi: 10.1111/j.1467-9701.2012.01469.x.
- Gourdon, J. and J-C Maur (2014) "Estimating the poverty impact of the ECOWAS Common External Tariff", mimeo World Bank.
- Honfoga B.G. (2013) "Cotton institutions and perverse incentives for fertilizer traders in Bénin." *Journal of Development and Agricultural Economics*, Vol. 5(1), pp. 19-34, Janvier
- INSAE (2014), Évaluation de la pauvreté au Bénin ; Cotonou: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique.
- INSAE (2011), Enquête sur le Commerce Extérieur Non Enregistre au Cordon Douanier (ECENE) ; Cotonou: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique.
- Ireland, R. et T. Matsudaira (2011), "Reform Instruments, Tools and Best Practice Approach" in: G. Mc Linden, E. Fanta, D. Widdowson & T. Doyle, eds. *Border Management Modernization*; Washington, DC : Groupe Banque mondiale
- James, S. (2009), "Tax and Non-Tax Incentives and Investment - Evidence and Policy Implications"; Service appui au climat de l'investissement, Washington, DC: Groupe Banque mondiale
- Keyser, J. (2013), "Le commerce régional des denrées alimentaires et des intrants agricoles en Afrique de l'Ouest". Note de politique n. 36, région Afrique ; Washington, DC : Groupe Banque mondiale
- Klemm, A., et S. Van Parys (2009), "Empirical Evidence on the Effect of Tax Incentives"; FMI Working Paper 09/136; Washington, DC: FMI.
- Keen, M., Ed. (2003), "Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration"; Washington, DC : FMI
- Laboratoire AMEN (2012), « Étude du prix plancher pour la filière ananas au Bénin », ONS, MAEP, République du Bénin.
- Lederman, D.; M. Olarreaga et L. Payton (2010). "Export Promotion Agencies Revisited." A paraître, *Journal of International Economics*.
- Likeng, M. L., T. Cantens et S. Bilangna (2009), "Gazing into the mirror: Operational Internal Control in Cameroon Customs"; SSATP Document de travail No. 8. Washington, DC: Groupe Banque mondiale.
- Likeng, M. L., M. Djeuwa et S. Bilangna (2011), "Gazing into the mirror II: Performance Contracts in Cameroon Customs"; SSATP Document de travail No.8. Washington, DC: Groupe Banque mondiale

- MacWilliam, D. (2013), *“Reducing Dwell Time to Boost Efficiency at the Port of Cotonou”*; Washington, DC : Groupe Banque mondiale
- Mc Linden, G., E. Fanta, D. Widdowson, et T. Doyle, eds (2011), *“Border Management Modernization”*. Washington, DC: Groupe Banque mondiale.
- Making Finance Work for Africa (2013), *Bénin Financial Sector Profile*, Disponible sur le site Internet: <http://www.mfw4a.org>.
- Ministère de la Communication et des Technologies de l’Information et de la Communication (2008), Document de Politique et de Stratégie du secteur des télécommunications, des TIC et de la Poste, Cotonou.
- Miroudot, S. et B. Shepherd (2011). *“The Paradox of Preferences: Regional Trade Agreements and Trade Costs in Services.”* MPRA Document No. 41090.
- Miroudot, S., R. Lanz et A. Ragoussis (2009), *“Trade in Intermediate Goods and Services.”* Note de politique OCDE, Document de travail No. 93, OCDE : Paris.
- Molinuevo, M. et S. Saez (2014), *Regulatory Assessment Toolkit: A Practical Methodology for Assessing Regulation on Trade and Investment in Services*, Banque mondiale : Washington, DC.
- Montagnat-Rentier, G. et G. Parent (2012), *“Customs Administration Reform and Modernization in Francophone Sub-Saharan Africa, 1995-2010.”* Document de travail FMI WP/12/259. Washington, DC: FMI.
- Mink S. et A. Touré (2012) « Atelier de Réflexion sur les Modes de Gouvernance de la Filière Coton, Mise en place du Zonage : Prérequis et principales étapes ». Banque mondiale, Cotonou, 18 décembre.
- OCAL (2012), Rapport Annuel 2; Cotonou : Organisation du Corridor Abidjan-Lagos.
- OCDE (2005). *“OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”*. OCDE: Paris.
- OMD (2013). Rapport annuel 2012-2013. Bruxelles: Organisation mondiale des douanes
- OMC (2010). Annexe 1 - Bénin : *“Trade Policy Review: Bénin, Burkina Faso and Mali”*. Genève: Organisation mondiale du Commerce, 71-168.
- OMC (2010), Trade Policy Review: Bénin, Burkina Faso and Mali, OMC: Genève.
- Paquet, M. et L. Savard (2009). *“Impact of Informal Re-Exports Between Bénin and Nigeria: A CGE Analysis.”* Document de travail CREDI 09-14; Sherbrooke, PQ: Université de Sherbrooke.
- PASCIB (2013) « La filière coton au Bénin : regards et analyses prospectives de la société civile », Cotonou Bulletin n°4, Friedrich Ebert Stiftung.
- PNUD (2011), Politiques de croissance pro-pauvre : Quelles stratégies pour le Bénin ?; Genève : Programme de développement, Nations Unies
- Raballand, G. and E. Mjekiqi (2010). *“Nigeria’s Trade Policy Facilitates Unofficial Trade but Not Manufacturing”*, chapitre 6 in *Putting Nigeria to Work – A Strategy for Employment and Growth*, Volker Treichel, ed., pp. 203-228. Washington DC: The World Bank.
- République du Bénin (2012a), Rapport d’avancement 2012 de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté ; Cotonou: République du Bénin.

- République du Bénin (2012b), « Rapport de l’atelier de réflexion sur les modes de gouvernance de la filière coton au Bénin », ProCAD, PADA, MAEP, 18 décembre
- République du Bénin (2013a), « Implications des reformes économiques et situation sociopolitique au Nigéria sur l’économie Béninoise », MEF, Direction Générale des Affaires Economiques, Cellule de Veille Economique et Financière.
- République du Bénin (2013b), « Rapport de performance du secteur agricole, gestion 2012 », Direction de la Programmation et de la Prospective, MAEP, avril
- République du Bénin (2012), « Rapport de l’atelier de réflexion sur les modes de gouvernance de la filière coton au Bénin », ProCAD, PADA, MAEP, 18 décembre
- République du Bénin (2011), Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA), MAEP. Octobre.
- République du Bénin (2011), Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) 2011-2015, mars.
- Riboux R. (2012), «Le karité, opportunité pour le Bénin », Le Matin, 30 avril.
- Saez, S. (eds.) (2010). “*Trade in Services Negotiations. A Guide for Developing Countries*”. Groupe Banque mondiale : Washington, DC.
- Saizonou J. (2008) « L’Association interprofessionnelle du coton au Bénin », Inter-réseaux et CTA.
- Sodjinou E., P.Y. Adégbola et A.-B. Bankolé (2011), « Analyse de la performance des chaînes de valeurs de l’ananas au Bénin » PAPA, INRAB, MAEP.
- Soglo A. et E. Assogba (2009), « Etude sur la compétitivité de la filière anacarde du Bénin », Rapport final, Ministère du Commerce, CCI (PADEX), avril.
- Tandjuiékpon A. (2012), « Étude d’un système de vente groupée de cajou et son financement au Bénin », Rapport provisoire, Projet d’urgence d’appui à la sécurité alimentaire, Ministère de l’agriculture, de l’élevage et de la pêche, République du Bénin, janvier.
- Tandjuiékpon A., G. Faltermeier et H. Hoeffler (2009), « Analyse de la chaine de valeur du secteur anacarde du Bénin », GTZ, ACI, ACA, TechnoServe, octobre.
- UEMOA (2014), Rapport Annuel sur la surveillance commerciale ; Ouagadougou : Union Économique et Monétaire de l’Ouest Africain.
- Union africaine (2010). « *Trade Liberalization, Investment and Economic Integration in African Regional Economic Communities towards the African Common Market and Economic Community* ». AU Conference of Ministers of Trade. 6ème session extraordinaire, 29 octobre-novembre 2010, Kigali, Rwanda, Union africaine: Addis Ababa.
- USAID (2011). “*Bénin: A Gap Analysis of ECOWAS Market Integration*”. Rapport Technique WATH No. 45.
- USAID West Africa, “*A Clean Deal for Benin Shea Butter Producers*”.
- USAID West Africa Trade Hub (2004) « La chaine de valeur du beurre de karité. Synthèse d’étude et recommandations pour WATH ». Rapport Technique WATH No. 1, novembre
- USAID West Africa Trade Hub (2005), « Guide à l’exportation du beurre de karité », Septembre.
- USAID (2011), “*Bénin: A Gap Analysis of ECOWAS Market Integration*”; West Africa Trade Hub: Rapport technique No.45.

Vellema (2011), « Le marché du karité et ses évolutions. Quel positionnement pour le REKAF ? », VC4PD Papier de recherche, No. 12, juillet.

von Uexkull, E. and L. Shui (2014), *Implementing the ECOWAS Common External Tariff: Challenges and Opportunities for Nigeria*; Working Paper; Report Number 88843, Washington, DC: Groupe Banque mondiale.

Zake, J. (2011). “*Customs Administration Reform and modernization in Anglophone Sub-Saharan Africa - Early 1990s to Mid-2010.*” Document de travail FMI WP/11/184. Washington, DC: FMI.

Zoratto, L. (2013). *Export diversification and growth*. Mémoire non publié; Genève. Université de Genève.