

Vendredi, le 07 Mai 2004

**Cadre Intégré du Bénin :
Aide-mémoire de la Mission Principale**

Une mission de la Banque mondiale composée de Messieurs Steve Golub (consultant, Chef de mission), Ndiame Diop, Raju Kaldindi, Paula J. White (Banque mondiale), Kalamogo Koulibaly, Aly Mbaye, Mireille Linjouom, Anne-Marie Geourjon, Elian Berger, Zoro Bi Nagoné, Nestor Ahoyo Adjovi, Toussaint Houeninvo, Semako Yebe, Joseph Tomatis, George Papazafirooulos, a séjourné au Bénin du 26 au 09 Mai 2004. Mr. Cheick Diawara (consultant), qui n'a pu joindre la mission durant cette période, effectuera une mission à Cotonou à partir du 14 mai..

La mission a rencontré de nombreuses autorités gouvernementales, des structures publiques et parapubliques d'appui au commerce et à l'investissement, les autorités du port, de la douane et de la SONAPRA (coton), la BCEAO, la Cellule d'Analyse et de Politique Economique, l'Institut de Statistique, des opérateurs économiques et représentants des institutions du secteur privé, et divers représentants de bailleurs de fonds et agences multilatérales présents au Bénin. Le Ministre de l'Economie et des Finances, ainsi que celui du Commerce, de l'Industrie et de l'Emploi ont chacun reçu la mission pour une synthèse des conclusions et recommandations préliminaires de la mission. M. Cadman Mills, Directeur Sectoriel de l'Unité Macroéconomique 3 de la Banque mondiale, ainsi que M. Salomon Samen, coordinateur des réformes de politiques commerciales dans l'unité 3 et chef du projet ont participé aux conclusions et synthèses de la mission. La mission remercie les autorités Béninoises pour leur entière disponibilité, la qualité de leur accueil et l'organisation de toutes les rencontres. Le présent aide-mémoire résume les observations et conclusions principales de la mission.

L'objet de cette mission était de recueillir des données et informations détaillées en vue de préparer l'étude diagnostique du cadre intégré du Bénin. Cette mission a aussi été l'occasion de poursuivre le dialogue avec le gouvernement et les bailleurs de fonds en vue d'un engagement effectif pour la mise en œuvre des mesures devant être identifiées par l'étude.

Les autorités Béninoises ont depuis plusieurs années reconnu l'importance de diversifier les exportations, lesquelles sont encore fortement dominées par le coton, qui représente entre 60-80 percent des exportations de marchandises. Toutefois, le constat qui se dégage est l'absence d'une mise en œuvre effective de réformes pouvant favoriser les exportations et la croissance. Le Projet d'Appui au Développement du Secteur Privé (PADSP), qui vise en partie la création de nouvelles filières d'exportation est un bon point de départ, mais il a accusé des retards considérables dans son exécution avec peu de résultats tangibles à ce jour. Dans le même temps, le Bénin reste très vulnérable aux changements de politique commerciale du Nigeria tandis que des difficultés inattendues sont apparues à la suite des

réformes ambitieuses entreprises dans la filière cotonnière. La mise en œuvre du cadre intégré est dès lors perçue par le gouvernement, le secteur privé et les bailleurs comme une opportunité idoine pour lever les obstacles à la croissance des exportations du Bénin. Plusieurs autorités rencontrées ont insisté pour que la mission fasse tout pour que cette étude ne soit pas juste une autre étude non suivie d'actions concrètes.

Les données collectées et les informations recueillies durant la mission ont permis de mieux cerner la politique commerciale du Bénin, d'identifier les contraintes au développement des exportations et de dégager un certain nombre de recommandations préliminaires aussi bien transversales qu'au niveau de secteurs particuliers.

I. Les problèmes au niveau de la politique commerciale du Bénin

La politique commerciale au Bénin est officiellement ouverte sur l'extérieur et favorable à l'intégration dans la région et dans le commerce mondial. L'option d'économie de marché choisie par le Bénin depuis la Conférence Nationale de 1990, son appartenance à certains regroupements régionaux comme l'UEMOA, la CEDEAO, le Groupe ACP, ainsi que son adhésion à l'OMC l'ont amené à avoir une politique commerciale ouverte sur l'extérieur. Les engagements supra nationaux pris par le Bénin en adhérant à ces organisations s'imposent maintenant à lui et doivent orienter ses réglementations nationales en matière de politique commerciale. De plus, la Constitution du 11 décembre 1990 a constitué un choix en faveur d'orientations politique et économique libérales. Enfin, les différentes réformes de libéralisation mises en œuvre dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel ont également été favorables à la libéralisation commerciale. On est ainsi passé en un peu plus d'une décennie d'une politique commerciale dirigiste à une politique commerciale libérale.

La politique commerciale nationale du Bénin s'inscrit dans les objectifs de développement définis dans le Document de Stratégie de Réduction de Pauvreté et le Programme d'Action du Gouvernement (PAG2). Depuis janvier 2000, le Bénin applique le tarif extérieur commun de l'UEMOA et les échanges intra-régionaux sont officiellement libéralisés. Les mesures non-tarifaires ont été éliminées¹ ; bon nombre d'obstacles au commerce (barrages routiers notamment) continuent cependant d'expliquer la faiblesse des échanges à l'intérieur de la zone.

Comme dans la plupart des pays, le Bénin a mis en place un système d'incitations visant à promouvoir l'investissement (code des investissements) et les exportations (régimes suspensifs douaniers, TVA à taux zéro pour les exportations, zone franche industrielle en projet). Leur portée semble toutefois limitée compte tenu de l'ampleur des dysfonctionnements existant dans d'autres domaines (institutions de promotion, défaillance des administrations financières, etc.) et des faiblesses de certains secteurs (transport et autres infrastructures).

¹ Depuis 2003 par exemple, les produits du cru circulent à l'intérieur de la zone sans certificat d'origine.

Selon les statistiques officielles en matière d'exportation, le Nigeria représente environ 53% des échanges du Bénin avec l'ensemble des pays de la CEDEAO. Quand on sait que dans les échanges avec le Nigeria, la plus grande partie est informelle et que les chiffres officiels sous-estiment les échanges effectifs, on comprend alors à quel point la politique commerciale de ce pays est dépendante du Nigeria. La non-application effective des dispositions de la CEDEAO dans la promotion des échanges intra-communautaires ainsi que l'application de mesures commerciales extrêmes (prohibitions, restrictions quantitatives sur certains produits) au Nigeria ont favorisé la mise en place de pratiques aussi bien par les opérateurs économiques que par l'Etat béninois pour profiter de ces situations. D'après une étude du LARES (2004)², le nombre de produits interdits d'importation au Nigeria est passé d'une trentaine en 1986, à dix-huit en 2002, puis à plus d'une cinquantaine³ en février 2003. Cette situation permet aux opérateurs, souvent informels, d'exporter en contrebande des produits prohibés au Nigeria. Quant à l'Etat, il mobilise un supplément de recettes en taxant des importations destinées au Nigeria comme des mises à la consommation sur le marché béninois. Cette forte dépendance de la politique commerciale du Bénin vis-à-vis de ce type de commerce rend vulnérables à la fois les échanges du Bénin et aussi ses finances publiques. Par exemple, le commerce des véhicules d'occasion (80% à destination du Nigeria) dépend directement des modifications de la législation nigériane (interdiction d'importer des véhicules de plus de 8 ans). Le commerce de réexportation vers le Nigeria représente environ 25% des recettes douanières et près de 13% des recettes fiscales totales du Bénin.

La relance de la mise en application effective d'une union douanière dans le cadre de la CEDEAO, les négociations dans le cadre de l'APE avec l'UE, et les déclarations officielles récentes des plus hautes autorités nigérianes laissent en effet penser que les opérations de « transit » vont diminuer fortement. Les conséquences pour le Bénin de cette situation sont de deux ordres : (1) le manque à gagner budgétaire devra être géré ; et (2) le système d'incitations (code des investissements, exonérations, etc.) devra être rapidement réorienté pour favoriser une allocation plus efficace des ressources productives.

Trois recommandations principales peuvent, à ce stade de réflexion, être proposées :

- Le maintien des grandes orientations officielles de la politique commerciale béninoise en faveur de l'ouverture commerciale et de l'intégration régionale. Les engagements du Bénin dans le cadre de l'intégration régionale pourraient même faciliter la prise de décisions favorables à l'intérêt collectif mais politiquement difficiles car pénalisantes pour certains groupes bien organisés jusque-là favorisés.

² LARES/IRAM (2004), économie régionale, série échanges régionaux, synthèse des travaux, avril.

³ D'après les informations officielles obtenues des autorités béninoises le nombre de produits prohibés au Nigeria est plutôt de vingt-neuf (29)

- L'élimination du biais à l'encontre du développement du secteur productif. Il ne s'agit pas de mettre en place des incitations particulières, notamment sous forme d'avantages fiscaux supplémentaires, en faveur de ces activités, mais de garantir une application transparente et uniforme des règles du jeu. Le développement du secteur du commerce extérieur nécessitera bien évidemment d'accorder une importance toute particulière à la réforme du port et de l'administration douanière.
- L'identification de recettes budgétaires alternatives stables, et conformes aux meilleures pratiques internationales. Cette démarche est indispensable pour alléger la contrainte budgétaire pesant actuellement sur la prise de décisions en matière de politique commerciale.

II. Les autres obstacles transversaux

Structures d'Appui au Commerce

Il existe au Bénin un certain nombre de structures d'appui aux exportateurs, certaines de caractère public ou semi-public (CBCE, OBOPAF, CEBENOR, CPI) et d'autres du secteur privé (CCIB, ADEX, C.N.Ex) qui ont toutes comme mandat de fournir des prestations aux opérateurs privés. En fait, la mission a constaté que très peu d'exportateurs utilisent ces prestations. Ceci est dû à la fois au nombre très limité de vrais exportateurs béninois et au fait que les prestations fournies ne correspondent pas toujours à leurs besoins. En outre, la plupart de ces structures n'ont pas les ressources et l'expertise suffisantes pour accomplir leurs mandats et responsabilités, lesquels se chevauchent pour la plupart des structures. En outre, la diffusion de l'information commerciale est limitée et les éventuels programmes promotionnels sont peu de relation aux besoins réels du pays. Pourtant, le besoin d'appui efficace est réel compte tenu de l'absence d'une vraie communauté exportatrice dans le secteur formel et des entrepreneurs prêts à prendre certains risques pour établir des relations commerciales régulières avec les marchés internationaux.

Appuyé par un prêt de l'AID de US\$26 millions, le PADSP vise à (i) établir un environnement favorable au développement des affaires et des exportations à travers un dialogue continu entre les secteurs public et privé; (ii) améliorer la compétitivité des exportateurs en donnant les moyens à une institution, l'ADEX, de fournir l'assistance nécessaire pour la consolidation de nouvelles filières d'exportation, l'appui aux exportateurs et la diversification des exportations ; (iii) faciliter l'accès au crédit.

La conception et la formulation de ce projet correspondent aux besoins identifiés ci-dessus et ses composantes, si elles sont correctement exécutées, couvrent la plupart des aspects critiques pour offrir des solutions aux contraintes. Cependant, il n'y a pas eu en même temps une rationalisation concernant les autres structures existantes qui ont continué de fonctionner avec duplication de mandats, ressources insuffisantes et manque de compétences. En plus, le PADSP a accusé des retards considérables dans son exécution avec peu de résultats tangibles à ce jour, 4 ans après.

Facilitation du Commerce (Douane, Port, Transport)

Etant donné que les taxes sur le commerce représentent la moitié des revenus du Gouvernement et que les autorités douanières sont omniprésentes à tous les stades du transport, les douanes ont une influence considérable sur l'efficacité du système de distribution. L'effort de réduction de la masse salariale dans le secteur public a eu pour résultat une diminution des effectifs des Douanes, qui sont passés de 800 en 1983 à 650 aujourd'hui, alors que le volume traité par le port quintuplait au cours de la même période. Egalement, l'informatisation avec le système SYDONIA est en cours, mais encore incomplète. Mais, le manque d'organisation et la corruption s'avèrent des contraintes beaucoup plus fortes que le manque de personnel et le manque d'équipement moderne.

Des contrôles multiples et redondants semblent avoir pour seul objectif d'augmenter les occasions d'extorquer des commissions. Au niveau du port, il existe des contrôles au niveau des magasins, du parking camion, et au cours des différents transits à l'intérieur du port. En ce qui concerne les voitures d'occasion, les inspections sont redondantes puisqu'il y a une commission fixe payable d'avance. Cependant, ce n'est que tout récemment que cette dernière a été « officiellement » éliminée.

Une fois que les marchandises quittent le port, elles sont soumises à de nombreux contrôles de douane sur les routes. Entre Cotonou et la frontière du Burkina Faso, il existe 20 barrages routiers, chacun présentant une occasion de harceler les camionneurs et de leur extorquer un peu d'argent. Redondance supplémentaire, les escortes douanières peuvent être exigées, ce qui a pour effet d'augmenter les coûts et les retards. Dans l'ensemble, le trajet de 600 km entre le port et la ville frontière de Porga avec le Burkina Faso prend en moyenne 3 jours. En conséquence, les camionneurs basés au Burkina Faso préfèrent transporter leurs marchandises aux ports de Lomé, d'Accra ou de Téma plutôt qu'à celui de Cotonou.

Il existe également un certain nombre de droits mineurs d'importation qui doivent être payés séparément et pourraient peut-être être simplifiés : (i) « taxe de voirie » de 0,85% , payée deux fois, une fois en entrée et une fois en sortie du port ; (ii) « fonds de garantie » de 0,25% perçu par la Chambre de commerce ; (iii) Une taxe statistique de 1%, récemment augmentée à 5% pour certaines destinations, notamment le Nigeria Cette mesure pourrait affecter de façon négative la compétitivité du port ; (iv) La « taxe de séjour » de 10 FCFA par jour pour les paquets maintenus au-delà de 15 jours qui, bien qu'étant très petite, peut s'accumuler à cause des retards occasionnés par la congestion et l'inefficacité du parastatal SOBEMAP. En moyenne, les conteneurs sont retenus au port pour une durée de 25 jours pour les importations et de 7 à 10 jours pour les exportations.

Comme dans de nombreux pays pauvres, la confiance ne règne pas entre les autorités douanières et les transporteurs. Les douanes ont une obligation légitime de combattre la fraude et de percevoir des revenus. Cependant, l'administration douanière au Bénin a la réputation de souffrir d'une corruption endémique. Ses contrôles dégénèrent souvent en

harcèlement, au détriment de la compétitivité du Bénin. L'EDIC aura à faire la lumière sur ces accusations.

Le port et l'administration douanière sont des institutions essentielles pour la facilitation du commerce du Bénin. Les problèmes administratifs et la corruption semblent être endémiques, cependant, avec des conséquences négatives sur la compétitivité du Bénin. Ces problèmes doivent être documentés avec soin et évalués dans l'EDIC. L'EDIC leur assignera ensuite une propriété et proposera des mesures correctives spécifiques.

Le nouveau directeur du port s'est montré disposé pour entamer des réformes et des mesures ont déjà été prises dans certains domaines, notamment la sécurité.

Compétitivité et Environnement des Affaires

La compétitivité internationale du Bénin souffre d'un environnement économique défectueux qui limite la production et rend les exportations relativement plus chères ainsi que d'une contrainte monétaire relativement forte liés au différentiel de taux de change entre la monnaie CFA et le Naira.

Le coton est peu transformé sur place. Au niveau de la filature, les entreprises existantes, assez infimes en nombre, dont la plupart sont d'ailleurs en cessation d'activité, souffrent de beaucoup de handicaps structurels, dont le plus important est le niveau relativement élevé des coûts des facteurs (eau, électricité, téléphone), la vétusté et l'obsolescence des équipements utilisés. Ceci, couplé avec la baisse relative du dollar, fait que la plupart des entreprises concernées peuvent difficilement fonctionner sans perte. Le secteur de la confection, assez abondante en main-d'œuvre non qualifiée, dont le pays dispose suffisamment, se fait pratiquement dans l'informel, la seule entreprise organisée s'y adonnant est en effet la COTEB (société présentement en redressement).

A côté du coton, les autres secteurs d'exportation sont la noix de cajou, le karité, les produits de la pêche et les jus de fruit. Le cajou n'est pratiquement pas transformé. Il est exporté sous forme de noix, principalement en Inde, par des négociants indo-pakistanaïes qui contrôlent l'aval du secteur. Deux entreprises qui se sont essayées à la transformation (Agrical et Sept SA) ont pratiquement disparu du marché du fait d'un environnement des affaires assez morose. Concernant les jus de fruits et les produits de la pêche, ils souffrent essentiellement d'un problème de qualité (jus de fruit), et de respect des normes (produits halieutiques) qui font, entre autres raisons, que le Bénin ait actuellement auto suspendu ses exportations de crevettes à l'Union Européenne. Le karité est, quant à lui, resté un produit de cueillette, qu'on exporte en fonction de la quantité qui en est disponible.

Dans la suite de l'étude sur la compétitivité, nous calculerons des indicateurs de compétitivité à travers divers indices de taux de change réel pour avoir une vision plus claire de la cherté relative des produits béninois sur les marchés d'exportation. Cette analyse de la compétitivité reposera sur l'évolution des échanges extérieurs du Bénin avec ses principaux partenaires commerciaux, sur celle des taux de change bilatéraux (nominaux

et réels), celle du niveau général des prix au Bénin et dans les pays partenaires. De plus, il sera procédé à des comparaisons sur les coûts des facteurs, tant avec les pays de la sous-région que les concurrents. Enfin, il sera procédé à une analyse très fine des différents facteurs qui contribuent à assombrir l'environnement des affaires au Bénin.

Les calculs et analyses complémentaires que nous allons effectuer, nous permettront sans doute d'avoir une meilleure appréciation de l'état de compétitivité internationale du Bénin. Mais d'ores et déjà, un certain nombre de mesures semblent urgentes, pour améliorer l'environnement des affaires, enclencher la croissance et relancer les exportations.

- La réduction des coûts des facteurs de production (surtout le coût de l'énergie) est une condition nécessaire pour que le pays puisse conserver ses parts de marché à l'échelle internationale. L'électricité qui est importée du Ghana et de la Côte d'Ivoire est disponible pour les manufacturiers à un coût relativement réduit de 56 francs le KWh, mais la SBEE a sa propre nomenclature des entreprises éligibles qui exclue beaucoup de manufacturiers. Toute volonté de réduire ces coûts devrait certainement prendre en compte la nécessité de casser les monopoles publics qui y opèrent et de considérer sérieusement l'option de privatisation dont le processus est d'ailleurs en cours ;
- La formation de la main-d'œuvre. Cette nécessité se fait moins ressentir dans le secteur textile où l'on note un phénomène apparemment assez efficace de formation dur le tas. Mais la formation reste un problème dans d'autres comme la confection et la transformation de la noix de cajou ;
- La gestion de la qualité. Ce volet est indispensable pour assurer aux produits béninois l'accès aux marchés extérieurs. Il y a un certain nombre de services qui s'en occupent, comme CEBENOR et DANA, mais leur impact réel sur les produits des entreprises restent à jour à prouver.
- Le cadre réglementaire des affaires. Beaucoup d'opérateurs privés citent le cadre réglementaire parmi les obstacles à l'expansion de leurs activités au Bénin. Comme indiqué dans l'introduction, ce point sera examiné, et le consultant effectue en ce moment une mission à Cotonou.

L'accès au crédit

Suite à la liquidation des banques d'état en faillite à la fin des années 1980 et à l'adoption d'une réforme financière, le système financier du Bénin est aujourd'hui dominé par un nombre limité de banques commerciales. Comme dans de nombreux autres pays, ces réformes ont réussi à « nettoyer » les mauvaises dettes du système bancaire, mais elles n'ont pas réussi à développer le crédit à long terme à des fins productives. L'examen du bilan des banques montre que le crédit à long terme est pratiquement non existant. Il ne comptait que pour moins de 1% du total du crédit des banques en 2000. Cependant, la taille de l'entreprise semble jouer un rôle dans l'accès au financement bancaire :

(i) Les entreprises de grande taille n'ont généralement pas de problèmes de financement, surtout à court terme, étant donné qu'elles disposent non seulement d'une bonne capacité de remboursement, mais qu'elles offrent aussi des garanties suffisantes. Les

emprunts dont elles bénéficient sont à court terme à un taux intérêt qui varie entre 10% et 14%.

- (ii) Les PME sont les entreprises les plus contraintes pour l'accès au crédit : elles n'ont que très peu accès aux banques commerciales et pour elles, le micro crédit est un instrument inapproprié.

Les banques commerciales financent les activités commerciales à court terme. Le taux d'intérêt est de l'ordre de 10 à 13%. Ce taux est négocié auprès de chaque banque qui offre le plus souvent un taux préférentiel en fonction de l'entreprise. Du point de vue des banques, les contraintes de financement des activités productives tiennent aux raisons suivantes : (i) le risque est estimé trop élevé ; (ii) le manque de projets bancables; (iii) le faible nombre d'entrepreneurs; (iv) le déficit de personnel qualifié pour analyser les projets de moyen et long terme; (v) le manque de ressources à moyen et long terme disponibles pour financer les investissements.

III Obstacles sectoriels et perspectives de diversification des exportations

Coton. Depuis 1995, le Bénin a libéralisé un marché qui jusque-là était dominé à tous les stades par la SONAPRA. Des usines d'égrenage privées ont été autorisées, et des compagnies privées contrôlent aujourd'hui près de 50% de la capacité de production. La SONAPRA a également perdu son monopole pour des marchés de coton graine et d'intrants.

On s'est rapidement rendu compte que la libération par elle-même était insuffisante et que des mécanismes institutionnels d'appui aux marchés étaient nécessaires pour fournir des biens publics, telle l'infrastructure, disséminer l'information et mettre en application les contrats. Il était évident que la transition d'un système de marchés contrôlés par l'état vers un système de marchés décentralisés était difficile et devait se faire par phases. Le Gouvernement, le secteur privé et les bailleurs de fonds se sont unis pour créer des institutions hybrides : basées sur le marché mais toujours quelque peu centralisées et intégrées. Les principales institutions sont les suivantes :

- Association interprofessionnelle du coton (AIC), qui rassemble tous les acteurs privés, et se veut la voix et l'agent du secteur privé dans son ensemble;
- Coopérative d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles (CAGIA), qui supervise la distribution des intrants ;
- Centrale de sécurisation de paiements et recouvrements (CSPR), qui supervise la commercialisation et le financement de la production.

Les prix sont toujours partiellement fixés et le Gouvernement conserve un rôle important, de sorte que le système actuel est loin de représenter un marché libre. La privatisation de la SONAPRA elle-même a été prévue à de nombreuses reprises, mais toujours retardée. Néanmoins, les réformes semblent être d'envergure.

De façon générale, le secteur privé se félicite des réformes, et sous de nombreux aspects, ces dernières ont correctement fonctionné. Cependant, la gravité des difficultés de transition met en péril le bon fonctionnement du secteur. Ces difficultés ont certainement été aggravées par l'affaissement des cours mondiaux jusque tout récemment. De plus, les réformes ont dû faire face à des difficultés inattendues, qui ont surgi au cours des campagnes récentes : de nombreuses obligations ont été soit non respectées, soit ont subi des retards importants, y compris les paiements aux paysans, la gestion des prêts et des politiques de prix ; mauvais partage de responsabilités entre les secteurs public et privé ; et mauvaise gestion de certains des nouveaux organismes. Par exemple, la distribution des intrants a été désorganisée, avec pour effet un affaissement de la productivité. Certains craignent de voir l'anarchie s'emparer du secteur si ces problèmes ne sont pas abordés. En 2002/03, la production n'a atteint que 82% des prévisions et certains experts anticipent une baisse de la production cette année. Un point positif à noter toutefois est la relance du processus de privatisation de la SONAPRA, après plusieurs mois de confusion. Le bouclage de l'opération de privatisation est prévu le 30 juin 2004.

Deux recommandations principales peuvent, à cette étape, être faites :

- Il est urgent de sécurisation de la production cotonnière au Bénin, ce non seulement pour garantir les revenus des producteurs mais aussi pour valoriser la production. L'ambiance actuelle de non-respect de la réglementation ne favorise pas l'entrée de nouveaux investisseurs, Béninois ou étranger.
- L'Etat doit manifester sa volonté politique de mettre fin au non-respect des règles établies par l'inter-profession.

Fruits et noix tropicaux. Avec la plupart de sa population résidant encore en zones rurales, il paraît à la fois désirable et faisable d'augmenter la demande de main d'œuvre par le biais d'exportations agricoles non traditionnelles. Cependant, les initiatives dans ce domaine se heurtent au manque d'infrastructure et autres services de base. Les difficultés d'accès aux marchés des pays développés associées aux normes d'hygiène et les règles d'origine sont également importantes. L'ananas constitue un excellent exemple. La demande pour l'ananas est forte dans les pays développés. De plus, les ananas du Bénin ont une très bonne réputation en Europe. Les noix de cajou sont également un produit fort demandé sur le marché mondial, pour lequel le Bénin paraît avoir également un important avantage comparatif. Toutefois une part marginale de la production est transformée, et le cajou est exporté sous forme de noix, principalement en Inde. Les exportations de ces produits tropicaux souffrent fort du manque d'organisation du secteur. A l'inverse du coton, où l'Etat s'est fort impliqué, les autres produits agricoles n'ont reçu que très peu d'assistance de l'Etat dans des domaines clés, comme la fourniture d'infrastructure, les normes, la recherche, le crédit, la commercialisation et les intrants. Ils sont grevés par des coûts élevés d'intrants et de transport, dus à la taxation des intrants, à la corruption et au manque d'infrastructure. Par exemple, il n'y a apparemment pas de magasins réfrigérés à l'aéroport et le transport aérien est excessivement cher. Comme nous l'avons vu dans le

cas du coton, la disponibilité d'organes d'appui au marché est une condition préalable au développement des marchés. Les ventes à l'exportation vers les marchés des pays développés vont demander de prêter attention à la qualité, à la régularité et à la rapidité des livraisons. Ces capacités ne sont pas faciles à développer, et leur développement demande des agences d'appui du secteur public. Or, comme nous l'avons noté précédemment, le fonctionnement des organes d'appui semble être peu satisfaisant.

Une des options est de commencer avec des exportations vers les pays de l'UEMOA et de la CEDEAO. Cependant, les exportations au sein de la région sont limitées par le manque de facilités de transport et les tracasseries de douane. Dans tous les cas, il n'y a aucune raison intrinsèque qui empêcherait le Bénin d'exporter vers l'Europe et même vers les Etats-unis, en particulier des produits comme l'ananas pour lesquels il existe une forte demande et qui ne sont pas soumis à des barrières protectionnistes dû à l'absence d'industries nationales qui concurrenceraient leur importation. Des cas de réussite de diversification des exportations, tel celui de la Côte d'Ivoire avec les bananes, doivent être étudiés. Un problème particulier à rechercher est celui de savoir si et comment les compagnies multinationales, telles que Dole et Chiquita, peuvent être utiles dans l'organisation de ces secteurs.

L'EDIC devra souligner que le rôle approprié de la politique dans ce domaine est de fournir un environnement généralement favorable à l'investissement et aux biens publics requis telle l'infrastructure et l'assistance aux planteurs (recherche, dissémination de l'information, mise en application des contrats).

Tourisme. Avec la stabilité politique, un climat favorable, une population accueillante, un attrait culturel (Abomey, Ganvié, Porto Novo), le tourisme peut être une industrie prometteuse pour le Bénin. En tant qu'industrie à très haute intensité de main d'œuvre, le tourisme peut constituer une bonne source de croissance de l'emploi. Une politique de promotion axée sur l'attrait culturel pourrait attirer des touristes en provenance de la diaspora noire (notamment américains et brésiliens). Par ailleurs, la stabilité politique et la relative sécurité du pays est un atout important pour attirer des touristes de la sous-région, notamment les Nigériens. Toutefois, les infrastructures hôtelières appropriées pour des touristes sont très insuffisantes, du fait notamment des contraintes liées au droit foncier. En outre, l'aménagement de nouvelles zones touristiques est contraint par la quasi-absence d'un portefeuille foncier appartenant à l'Etat. Une autre contrainte majeure est le coût élevé du voyage lié au nombre limité de vols à destination de Cotonou.

Pêche. Comme pour les fruits tropicaux, les produits de la pêche sont en demande croissante en Europe. Le goût de la crevette pelée du Bénin a une très bonne réputation. Malheureusement, le Gouvernement a imposé un moratoire « volontaire » des exportations de crevettes depuis juillet 2003, dû à la préoccupation que son industrie ne peut pas répondre aux normes européennes. Des compagnies telles que CRUSTAMER qui avait fort investi au Bénin font aujourd'hui face à des difficultés sérieuses et pourraient se réimplanter dans d'autres pays si le problème n'est pas résolu. Le secteur emploie 18.000 personnes dont le gagne-pain est remis en question. Clairement, les pouvoirs publics

doivent travailler avec les producteurs et avec l'UE pour apporter une solution rapide à ce problème.

Porter la qualité et les normes aux niveaux européens est à nouveau un exemple d'un bien public partiel où l'état doit assister le secteur privé à mettre en place des structures viables, tels des laboratoires et des inspecteurs qualifiés. Les efforts du Gouvernement à cet égard demeurent insuffisants (Malaexter Elliotte et Partenaires, 2003). On peut espérer que l'UE et les autres bailleurs de fonds aideront à financer et à organiser ces efforts de façon urgente. L'EDIC doit mettre à jour l'information sur cette situation et en tirer les leçons.

IV Impact de l'Ouverture au Commerce sur la Macroéconomie et la Pauvreté

L'ouverture du Bénin sur le commerce mondial est porteuse à la fois d'opportunités et de défis, rendant complexe l'analyse de l'impact du commerce sur les pauvres. Toutefois, il est clairement établi que l'ouverture et les changements de la politique commerciale (telles que celles envisagées avec les APE) affectent différemment les différentes catégories de ménages, du fait de la nature différenciée de leur source de revenus et structure de consommation. L'analyse préliminaire des données d'enquête des ménages met en lumière l'importance du commerce/artisanat, de la vente de produits vivriers (maïs, riz, mil, sorgho, etc.) et du coton comme source de revenus. Pour les 40% de ménages Béninois les plus pauvres, ces trois activités pourvoient respectivement 30.7, 22.5 et 6.5% du revenu. Du point de vue consommation, les produits alimentaires, l'énergie et l'habillement représentent les deux-tiers du revenu des 40% les plus pauvres et 59% du revenu des 40% les plus riches respectivement.

Une analyse sommaire de la structure du revenu et de la consommation des ménages appelle les observations suivantes, du point de vue commerce et pauvreté : (i) A court terme, une réduction des activités commerciales au Bénin aura un impact très significatif sur la pauvreté, au regard de l'importance de cette activité comme source de revenu ; (ii) les changements de prix des produits vivriers auront tendance à affecter sensiblement le revenu des catégories de ménages les plus pauvres ; (iii) les changements des cours du coton affecteront toutes les couches de la population Béninoises, avec un possible effet plus marqué chez les ménages les plus aisés ; (iv) Une baisse du coût de l'énergie, en plus de son effet sur la compétitivité, induira une augmentation du pouvoir d'achat des ménages, et notamment les plus pauvres ; (v) des mesures de protection engendrant un renchérissement des produits d'habillement affectera négativement les ménages les plus riches de façon prépondérante, mais elles réduiront le pouvoir d'achat des populations les plus pauvres, à court terme.

A travers leurs effets indirects sur la demande de main d'œuvre non qualifiée, dont les populations pauvres sont le réservoir essentiel, ces impacts de court terme peuvent affecter les pauvres à plus long terme. Aussi, du point de vue macroéconomique, l'ouverture et les changements de politique commerciale peuvent affecter les pauvres à travers une baisse des recettes de l'Etat, lorsque celles-ci engendrent une réduction des ressources allouées aux programmes réduction de la pauvreté.

La suite de l'analyse dans cette partie sera consacrée à l'analyse formelle de ces effets à travers un modèle d'équilibre général calculable couplé à des simulations microéconomiques basées sur l'enquête auprès des ménages. La mission a pu collecter la Matrice de Compatibilité Sociale (MCS) de 1999 préparée par l'INSAE et travaillera avec cette institution pour une désagrégation de la MCS pour certains secteurs, afin de coller à l'objectif d'analyse de la relation commerce- pauvreté.

V. Renforcement des capacités humaines et institutionnelles

La mission a très sommairement identifié les contraintes liées aux capacités humaines et institutionnelles. Ces contraintes portent notamment sur le renforcement des capacités humaines et institutionnelles au Ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Promotion de l'Emploi ainsi qu'au Ministère des Finances pour l'application des accords commerciaux, la formation et la formulation des politiques économiques. Ces contraintes portent sur la mise en œuvre de la valeur en douane, les mesures et normes sanitaires et phytosanitaires, les barrières techniques au commerce, les politiques de compétition nationales. Le Bénin aurait besoin d'appui pour l'harmonisation de ses lois avec les règles de l'OMC, la formation du personnel et la mise en œuvre des structures institutionnelles nécessaires (contrôles de qualité, application des normes et standards, appui à la production).

VI. Etapes futures

La prochaine étape est la rédaction du rapport de synthèse qui présente une vue d'ensemble du diagnostique et un plan d'action. Ce plan d'action devra souligner les actions prioritaires à mener à court, moyen et long terme tant au niveau transversal (institutions d'appui, facilitation du commerce, compétitivité) que des secteurs. Ces actions prioritaires, qui devront éclairer les choix des décideurs publics, prendront la forme de mesure de politique économique, de projet d'investissement et d'assistance technique. La mission reconnaît que tout ne peut être fait en même temps, et qu'une définition des quelques domaines prioritaires est nécessaire. Le port, la douane, et la rationalisation des structures d'appui ont été identifiés provisoirement comme étant des domaines de haute priorité.

Pour une mise en œuvre effective des mesures de réforme identifiées, l'engagement immédiat et sans équivoque des autorités politiques est nécessaire. C'est pourquoi, il est proposé l'implication effective des hautes autorités du Gouvernement et d'élargir le comité de pilotage. Les modalités sont en cours de discussion, avec une concertation entre les directeurs de cabinet des Ministères des Finances et de l'Industrie, et l'Ambassade de Hollande, qui joue le rôle de bailleur chef de file de facto. Un consultant local sera prochainement recruté pour soutenir, animer et organiser toutes les activités liées au cadre intégré sur le terrain et informer régulièrement toutes les parties concernées.

En outre, une plus grande implication de la mission résidente sera recherchée. Le point focal à la mission résidente, dont les rôles seront prochainement définis, devra travailler

étroitement avec le PNUD. La mission a rencontré les responsables de cette agence pour s'assurer de leur étroite collaboration surtout sur les activités de suivi. Le PNUD est l'administrateur d'un fond de \$38,000 alloué par le comité directeur du cadre intégré (base à Genève) devant servir à appuyer le gouvernement durant la préparation de l'étude diagnostique et la phase de dissémination.

Un atelier national de dissémination, précédé d'une série de discussions centrées sur les principaux thèmes de l'étude sera organisé dès la finalisation du rapport. L'atelier national permettra de discuter les recommandations de l'étude diagnostique sur une base participative, avec notamment une implication du secteur privé, des institutions publiques et parapubliques d'appui, des ONG et de la Société Civile, en vue d'un consensus sur les orientations et les recommandations de l'étude. Ceci est d'autant plus important que ces recommandations seront répercutées et suivies dans le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) du Bénin.