

Octobre 2002

Situation macroéconomique du Bénin en 2002

Une économie épiphyte

DIRECTION DE LA
STRATEGIE

DEPARTEMENT
DES POLITIQUES GENERALES

DIVISION DES ETUDES
MACRO-ÉCONOMIQUES

Emmanuel Fourmann

AVERTISSEMENT : *Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de Développement.*

Avertissement

Ce rapport a été rédigé suite à une mission macroéconomique DPE/DME¹ qui s'est déroulée à Cotonou du jeudi 18 avril au vendredi 26 avril 2002. Cette mission avait un double objectif :

- ◆ **Une dimension prospective**, afin de prévoir les évolutions économiques du Bénin dans les prochaines années, en utilisant les éléments de l'analyse ci-dessus et la maquette Jumbo développée par les économistes de l'AFD depuis maintenant 7 ans ;
- ◆ **Une dimension analytique** pour tenter de comprendre sur quelles bases et avec quel degré de réalité l'économie béninoise peut afficher depuis plusieurs années des performances macroéconomiques remarquables dans l'absolu et en comparaison des autres pays de la zone franc ;

Ce travail ne bouleverse pas la vision généralement partagée pour le Bénin, mais souhaite contribuer à l'amélioration de la mesure, du suivi et de la compréhension de l'économie de ce pays. Afin de parvenir à un format maniable — et surtout lisible — pour le rapport final, l'étude fait le choix de multiplier les annexes thématiques détaillées, de façon à alléger le rapport et à clarifier la démarche sans en affaiblir l'argumentation. Ainsi, le lecteur pourra, s'il le souhaite, approfondir ses réflexions sur les filières oléagineuses (notamment huile de palme et coton), le secteur informel ou la situation du système éducatif en se reportant aux annexes du rapport proprement dit.

En matière de prévision pour 2002-2003, les résultats sont ceux des projections Jumbo les plus récentes² (rédigées en août et publiées en septembre 2002), avec notamment un jeu d'hypothèses pour l'environnement mondial arrêté à fin juin 2002. Ces prévisions ont été menées pour l'ensemble des pays de la zone franc et ce rapport ne fait que les reprendre sans les actualiser. **Elles ne tiennent donc pas compte d'un certain nombre d'informations récentes** (qui n'étaient pas connues à l'époque) **comme notamment la crise en Côte d'Ivoire depuis le 19 septembre 2002 ou l'absence de subventionnement du prix au producteur de coton béninois.**

Je remercie les partenaires de Cotonou pour leur accueil et leur disponibilité, les administrations béninoises d'abord, mais aussi toutes les personnes rencontrées notamment François Mimin, Ambassadeur de France et observateur attentif, Yves Boudot jusqu'en août 2002 puis Yves Terracol à compter de septembre, directeurs de l'AFD à Cotonou, sans oublier tout le personnel de l'agence. Je remercie également les collègues de Paris, plus particulièrement Jean-Claude Devèze, Robert Hirsch, Blaise Leenhardt, Sarah Marniesse, Benoit Massuyeu et Pascal Thiais de l'AFD. Je remercie également les partenaires de DIAL pour leur aide, notamment François Roubaud et Constance Torelli. Il est bien entendu que les éventuelles erreurs et inexactitudes de ce document restent entièrement de ma responsabilité.

Paris, octobre 2002

¹ Suite à la réorganisation des services du siège de l'AFD, cette division s'appelle désormais STR/POL/EME (pour « Direction de la stratégie / Département des politiques générales / Division des études macroéconomiques »).

² Voir « *Perspectives économiques et financières des pays de la zone franc - Projections Jumbo 2002-2003* » téléchargeable sur le site de l'AFD : www.afd.fr.

Sommaire

1. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	6
1.1 L'EXÉCUTION DE L'ACCORD-PROGRAMME DU BÉNIN AVEC LE FMI.....	6
1.2 FORTE CROISSANCE EN 2002 MAIS PERSISTANCE DE L'INFLATION ET « MENACES BUDGÉTAIRES »	6
1.3 LES POLITIQUES DE MOYEN TERME : AGRICULTURE ET FISCALITÉ INTÉRIEURE.....	7
1.4 LES POLITIQUES DE LONG TERME DOIVENT SE FOCALISER D'AVANTAGE SUR L'ÉDUCATION.....	8
2. PRÉSENTATION RAPIDE DU BÉNIN ET DÉMARCHE DE L'ÉTUDE	9
2.1 LE BÉNIN PRÉSENTE UN PROFIL DE CROISSANCE REMARQUABLE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES.....	9
2.2 PROFIL DE LA PAUVRETÉ AU BÉNIN.....	10
2.2.1 Méthode et seuils retenus.....	10
2.2.2 Incidence et profondeur.....	10
2.2.3 Déterminants de la pauvreté au Bénin	11
2.3 SELON L'IDH, LE BÉNIN EST UN DES 15 PAYS LES MOINS DÉVELOPPÉS DE LA PLANÈTE.....	11
2.3.1 Le classement IDH du Bénin est plus mauvais que celui de ses voisins immédiats.....	11
2.3.2 Évolutions possibles de l'IDH béninois dans l'avenir.....	12
2.4 LA SITUATION ÉDUCATIVE N'EST PAS BONNE AU BÉNIN	13
2.5 DÉMARCHE DE L'ÉTUDE.....	14
3. NOUVELLES PRÉVISIONS JUMBO POUR LE BÉNIN	16
3.1 LE SOCLE AGRICOLE DE LA CROISSANCE	16
3.1.1 Le coton	16
3.1.2 L'huile de palme.....	17
3.2 CADRE GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE.....	17
3.2.1 L'accord-programme du Bénin avec le FMI.....	18
3.2.2 La stratégie du gouvernement (PAG II) et les relations avec le Nigeria.....	19
3.2.3 Le document stratégique pour la réduction de la pauvreté (DSRP).....	19
3.2.4 Autres composantes d'une politique économique.....	20
3.3 PERSPECTIVES DU BÉNIN POUR 2002-2003	22
3.3.1 Éléments conjoncturels.....	22
3.3.2 Hypothèses exogènes	24
3.3.3 La difficile équation budgétaire de l'État en 2002.....	25
3.3.4 Évolution de nos prévisions.....	28
4. BIBLIOGRAPHIE	30
ANNEXE 1 : DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET ÉDUCATION AU BÉNIN.....	32
ANNEXE 2 : LE SECTEUR INFORMEL AU BÉNIN.....	49
ANNEXE 3 : STATISTIQUES, COMPTES NATIONAUX ET MODÉLISATION DU BÉNIN DANS JUMBO	65
ANNEXE 4 : SITUATION DES FILIÈRES OLÉAGINEUSES AU BÉNIN.....	72

Liste des encadrés

Quelles politiques de soutien aux filières cotonnières africaines ? les promesses d'Abidjan	20
Variante pour le Bénin : et si la production cotonnière était en forte baisse ?.....	27
Rappels sur le calcul de l'IDH.....	33
Rappels sommaires sur les paramètres de référence pour un système éducatif.....	43
Monographies du BIT sur le secteur informel	49
Définitions des instances internationales.....	50
Secteur informel : l'apport et la méthodologie des enquêtes 1-2-3.....	59

Liste des tableaux

1. Indicateurs et valeur de l'IDH pour des pays voisins du Bénin	12
2. Deux scénarios de référence pour l'IDH du Bénin à moyen terme	12
3. L'IDH associé aux objectifs du DSRP pour 2015.....	13
4. Bénin : Équilibre ressources/emplois en volume	25
5. Bénin : solde commercial.....	25
6. Bénin : T.O.F.E. en milliards de FCFA.....	27
7. Bénin : Évolution des prévisions selon les exercices	29
8. Indicateurs et valeur de l'IDH pour des pays voisins du Bénin	32

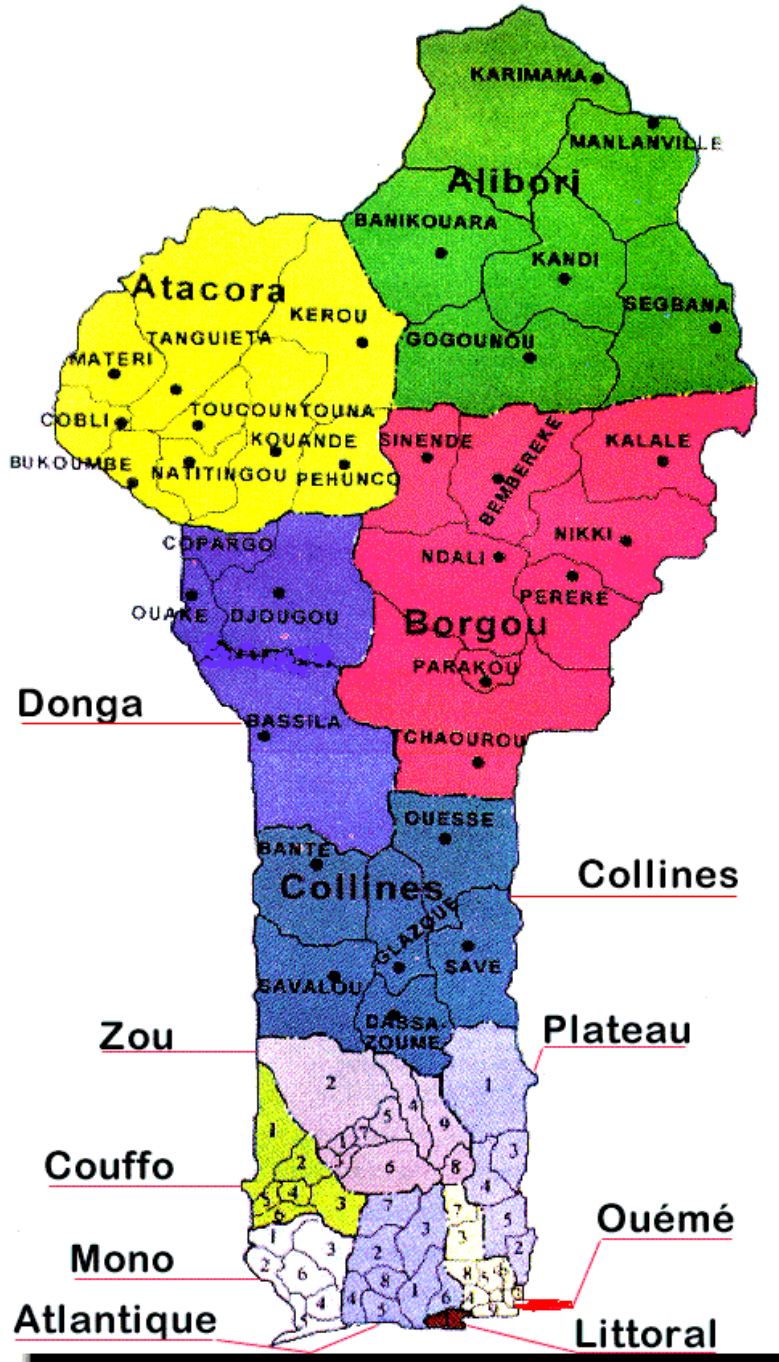
9.	Indicateurs du revenu par tête selon les concepts.....	36
10.	Effectifs scolarisés au Bénin (primaire et secondaire).....	39
11.	Enseignement primaire : situation selon les départements	39
12.	Enseignement primaire : situation selon les régions.....	40
13.	Profil de scolarisation selon le sexe et le niveau 1998-1999.....	41
14.	Profil de scolarisation selon l'habitat 1998-1999.....	42
15.	Coûts unitaires des enseignants du Bénin	42
16.	Efficacité du système : les indicateurs financiers	47
17.	Part de la population active du secteur informel (évolution de 1994 à 1999).....	55
18.	Un essai de reconstitution du revenu des ménages urbains à partir de l'enquête 1-2-3	58
19.	Principales variables déterminant la consommation de ciment	62
20.	Décomposition des exportations de 1984 à 1999.....	67
21.	Comparaison de la croissance du PIB sur 1984-2000.....	69
22.	Les modifications de PIB induites par l'application du SCN 93 au Bénin	71
23.	Typologie des principales cultures oléagineuses.....	73
24.	Rendement en huile des principales graines oléagineuses.....	74
25.	Consommation de corps gras selon l'origine et les régions du monde.....	76
26.	Part du Bénin dans les échanges de corps gras de l'UEMOA (par produits)	77
27.	Importance historique des produits du palmier à huile pour le Dahomey	78
28.	Superficies plantées en palmier amélioré	83
29.	Estimation de la production future d'huile de palme (scénario haut).....	84
30.	Estimation de la production future d'huile de palme (scénario bas).....	85
31.	Décomposition régionale de la production de Coton au Bénin et première estimation*.....	90
32.	Estimations sommaires d'une production cotonnière maximale pour le Bénin.....	91
33.	Coton-graine : principaux pays producteurs des zones UEMOA et CEDEAO.....	92
34.	Principales zones de production de coton-graine en 1999	93
35.	Principaux exportateurs de coton en 1999	93
36.	Décomposition des produits du coton pour la campagne 2001/2002 au Bénin*.....	96
37.	Subventions fournies par les gouvernements aux secteurs coton	97
38.	Parc des usines d'égrenage au Bénin	99

Liste des graphiques

1.	Carte administrative du Bénin.....	5
2.	Croissance béninoise sur longue période	9
3.	L'investissement public du Bénin de 1986 à 2002 (en % du PIB).....	22
4.	Évolution et importance de la masse salariale publique.....	26
5.	Le classement IDH comparé de quelques pays depuis 1975	34
6.	Croisement de différentes mesures du PIB par tête.....	36
7.	Trajectoire des pays voisins du Bénin dans l'espace PIB par tête selon les mesures	37
8.	Distribution des pays de la zone selon des indicateurs croisés.....	38
9.	Population scolarisée au Bénin selon le niveau et le secteur.....	39
10.	Taux d'accès selon le sexe	40
11.	Taux d'accès selon la zone.....	40
12.	Les taux de rétentions du Bénin selon les cycles, le sexe et la zone de scolarisation	41
13.	Quelques indicateurs du système éducatif béninois : évolution 1988-1993 et comparaisons	47
14.	Population rurale/urbaine (d'après BM)	55
15.	Décomposition sectorielle de la population active	55
16.	Répartition catégorielle des actifs	56
17.	Horaire hebdomadaire par catégorie	56
18.	Dispersion des revenus (médiane et moyenne)	57
19.	Répartition des actifs selon les revenus.....	57
20.	Comparaison des consommations de ciment pour 100\$ de PIB/tête.....	63
21.	Décomposition des réexportations en MdsFCFA.....	68
22.	Structure des réexportations par produits.....	68
23.	Variabilité des teneurs selon les variétés.....	74
24.	Bilan simplifié des processus d'extraction d'huile à partir du palmier et du coton*.....	75
25.	Production de produits du palmier à huile	79
26.	Exportations de produits du palmier à huile.....	79
27.	Saisonnalité de la production de régimes (en %)	81
28.	Profil cumulé de la production mensuelle (en %).....	81
29.	Profil de rendement par âge et par pays	82
30.	Impact de l'amélioration variétale sur le profil	82
31.	Dynamisme de la plantation de palmiers sélectionnés	83
32.	Profil de rendement : les deux scénarios.....	85
33.	Apport des replantations à la production.....	85

34. Culture du Coton au Bénin: quantités produites (tonnes) et prix au producteur (FCFA/kg)..... 88
 35. Culture du Coton au Bénin: surfaces cultivées (milliers d’ha) et rendements (kg/ha) 89
 36. Rente cotonnière des producteurs béninois de 1976 à 2002 (prix fois quantité)..... 89
 37. Production de coton-graine de l’UEMOA 91
 38. Structure de la production de coton de l’UEMOA..... 91
 39. La production de coton-graine au sein de la CEDEAO..... 92
 40. Cours mondial du coton en cents US par livre (1 livre = 453 g)..... 94
 41. Comparaison du prix mondial (marché Liverpool) en FCFA/kg et du prix au producteur (graine et fibre)..... 95
 42. Les échanges commerciaux de corps gras du Bénin de 1994 à 2001 (importations, exportations, solde)..... 101
 43. Balance commerciale du Bénin en corps gras 102
 44. Balance physique en équivalent huile* 102

1. Carte administrative du Bénin



1. RESUME ET CONCLUSIONS

Après des décennies d'échecs à vouloir développer l'économie du Bénin autour de la filière huile de palme, le Bénin est devenu dans les années 1990 un des gros producteurs de coton de l'Afrique de l'Ouest. Cette rente importante, fruit d'une politique efficace de développement agricole, est cependant tributaire des évolutions du marché mondial, lequel est actuellement peu porteur.

Les autorités du Bénin ont cependant souhaité sécuriser le revenu des planteurs en subventionnant le prix au producteur de coton³, ce qui peut également être rapproché des échéances électorales (présidentielles en 2001, municipales en 2002). Ainsi, malgré des cours mondiaux peu rémunérateurs, le prix du coton au producteur a été maintenu à des niveaux acceptables pour les paysans.

1.1 L'exécution de l'accord-programme du Bénin avec le FMI

Le Bénin a été l'un des premiers pays admis au bénéfice de l'initiative PPTE renforcée (point de décision en juillet 2000). Actuellement en période intérimaire PPTE, le Bénin achève la seconde année d'un accord triennal 2000-2003 assorti d'une FRPC. Les conditionnalités de ce programme avec le FMI (stabilité macroéconomique, réformes structurelles, initiative PPTE) butent principalement sur la lenteur des réformes structurelles.

Jusqu'à présent, les institutions de Brettons Woods avaient pu se montrer compréhensives à l'égard de ses retards compte tenu de l'absence de tensions majeures sur le budget de l'État, d'une croissance honorable et de la mise en place « expérimentale » de l'initiative PPTE au Bénin. Cette situation pourrait se dégrader devant la multiplication des contraintes : budget difficile à financer (masse salariale, subvention⁴ cotonnière majorée) ; réformes structurelles repoussées.

1.2 À court terme, forte croissance en 2002 mais persistance de l'inflation et « menaces budgétaires »

Dans ce contexte institutionnel, la récolte de la campagne 2001-2002 a été exceptionnellement bonne au Bénin, atteignant 408 000 tonnes de coton graines contre environ 350 000 pour les cinq campagnes précédentes. Les ménages ruraux du Bénin ont donc connu une nette amélioration de leurs revenus en 2002. Parallèlement, le desserrement de la contrainte de la dette, la relance des secteurs sociaux (éducation et santé) et la bonne tenue des recettes fiscales ont permis de financer un certain dynamisme de la masse salariale des fonctionnaires et des investissements publics.

Au total, avec la progression notable des revenus, la croissance économique du Bénin devrait être particulièrement forte en 2002, **proche de 7 % en volume** selon nos prévisions effectuées

³ à hauteur de 45 FCFA du kilo

⁴ il s'agit du coût de la subvention au titre de la campagne 2001/2002, majorée par le tonnage record.

avec la maquette Jumbo. Cette croissance exceptionnelle s'accompagne d'une **inflation supérieure à 3 %**, qui enregistre principalement les effets de diffusion lente du renchérissement de la facture pétrolière à tous les secteurs et à tous les produits. Dans un contexte de forte demande intérieure et de faible chômage à Cotonou, rien ne viendra accélérer la décrue des prix

Cette forte croissance est spontanément de nature à diminuer la contrainte budgétaire de l'État, mais le coût de la subvention cotonnière (plus de 18 MdsF⁵ en 2002) pèse sur le besoin de financement de l'État. A cette menace identifiée s'ajoute les risque de dérapages salariaux⁶ et des revendications de rattrapage du pouvoir d'achat dans un contexte plus inflationniste. En matière d'allègement de la dette, le Bénin devrait atteindre le point d'achèvement d'ici à la fin de 2002, mais cela ne devrait pas se traduire par d'importantes ressources supplémentaires compte tenu des annulations déjà consenties.

Toutefois, la croissance soutenue depuis 7 ans ne parvient semble-t-il pas à réduire nettement les grandes disparités de situation entre béninois.

1.3 Les politiques de moyen terme : agriculture et fiscalité intérieure

Le Bénin, deuxième producteur de coton de la CEDEAO en 2001/2002, dispose sans doute de marges de progression en termes de volume et de qualité de production (pour peu que le prix au producteur soit suffisamment rémunérateur). Toutefois, dans une logique d'expansion cotonnière poursuivie, il faut encourager dès à présent les projets visant à encadrer et sécuriser l'accès au foncier.

Par ailleurs, une politique cotonnière dynamique devrait également s'accompagner d'actions en faveur de la diversification culturelle (amélioration des rendements vivriers pour alimenter au sens propre le Nigeria ; développement de nouvelles cultures d'exportation ; encadrement des producteurs).

Sur un autre plan, le Bénin est un pays d'échanges commerciaux, notamment avec l'activité de réexportation vers le Nigeria. Cette activité procure à l'État d'importantes recettes douanières. Des études rétrospectives montrent que le taux de pression fiscale a diminué dans les pays de la zone franc, tendance qui résulte d'un désarmement tarifaire douanier non compensé par la montée en puissance de la fiscalité interne. Au Bénin, comme ailleurs, une part non négligeable des recettes fiscales provient du commerce extérieur.

Si la mise en œuvre dans le cadre de l'OMC d'accords commerciaux réciproques entre pays se traduit par un abaissement brutal des recettes fiscales à l'importation, l'État béninois pourrait se voir priver d'une fraction importante de ses moyens de financement propres. Il faut sans doute s'interroger sur les voies et moyens d'un accroissement de la fiscalité intérieure non préjudiciable à la croissance, afin de permettre une transition progressive d'une situation de rente à une situation de redistribution.

⁵ Dans ce rapport, sauf mention explicite, les montants libellés en francs correspondent à des francs CFA.

⁶ résultants de la politique de réaligement indiciaire actuellement en cours après des années de gel des avancements et des rémunérations.

1.4 Les politiques de long terme doivent se focaliser davantage sur l'éducation

Éligible à l'initiative PPTE, le Bénin est un pays très pauvre : en milieu rural, l'incidence de la pauvreté est de 31,2 % en milieu urbain et de 24,6 % en 1999-2000⁷. C'est également un des pays les plus mal classés à l'IDH, en raison d'un faible PIB par tête « PPA » (mesuré en « parité de pouvoir d'achat »⁸) et d'une situation éducative relativement mauvaise (faible alphabétisation des adultes, faible scolarisation des élèves).

En matière de scolarisation primaire, il y a un très fort écart (40 points de pourcentage) entre les taux brut de scolarisation selon que l'on se situe en zone rurale ou urbaine ; il y a une forte inégalité selon les régions (plus on va vers le nord, plus les indicateurs se détériorent) et selon le sexe (les filles sont très nettement moins scolarisées que les garçons).

Le faible taux de rétention dans le primaire (moins de la moitié d'une classe d'âge atteint le CM2) et la faiblesse de la durée moyenne de scolarisation en primaire (à peine 6 ans sur les années récentes) conduisent à ce que le système scolaire du Bénin produise paradoxalement de nombreux futurs analphabètes, compte tenu des risques de régression vers l'illettrisme qui résultent des indicateurs cités. L'articulation avec le système secondaire (1^{er} et 2nd cycle) n'est pas bonne (moins de 10 % des élèves ayant été scolarisés en primaire atteignent le niveau de la terminale), avec une proportion négligeable pour les filles. Le coût unitaire des enseignants est important (plus de 4,4 fois le revenu moyen par tête du pays) ce qui pénalise l'extension géographique et le taux d'encadrement de l'enseignement primaire.

Au Bénin, une politique ambitieuse et résolue en matière éducative est sans doute la clé du succès d'une politique de réduction durable de la pauvreté dans toutes ses composantes (monétaire, conditions de vie, capacités). Toutefois, après deux ans de période intérimaire dans l'initiative PPTE, le DSRP qui vient d'être finalisé met insuffisamment l'accent sur l'enjeu prioritaire d'une amélioration substantielle du système éducatif béninois.

⁷ Données pour la période 1999-2000 tirées du DSRP (avant-projet de janvier 2002).

⁸ qui le situe derrière le Burkina Faso au classement mondial. Pour mémoire PPA : parité de pouvoir d'achat. Ce concept utilisé dans les comparaisons internationales de niveau de vie essaie de minimiser les distorsions de pouvoir d'achat entre pays de la monnaie utilisée comme référence (ici le dollar américain). Voir aussi annexe 1.

2. PRESENTATION RAPIDE DU BENIN ET DEMARCHE DE L'ETUDE

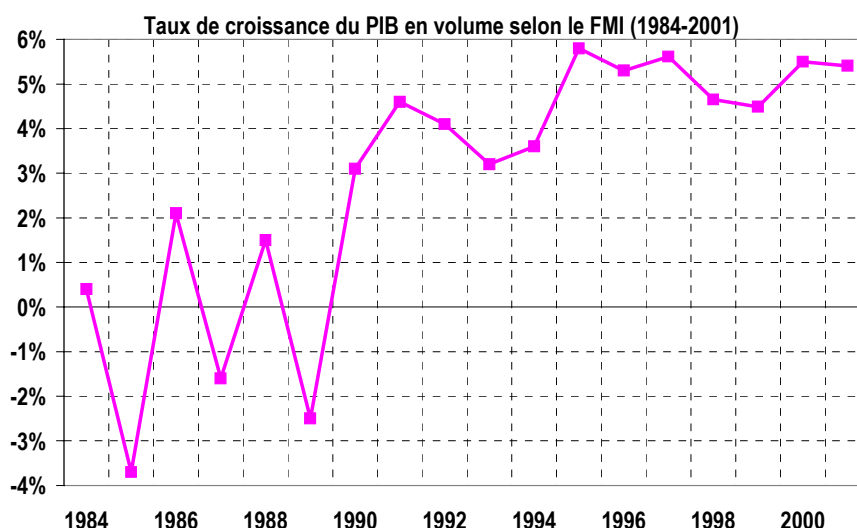
Le Bénin compte environ 6 millions d'habitants⁹. Le PIB était de 1 756 MdsF CFA en 2001, soit encore un revenu par tête de 365 USD cette même année¹⁰. Membre de l'UEMOA il contribue à 9 % du PIB de la zone UEMOA, 7 % des importations et 5 % des exportations. C'est par ailleurs une économie « épiphyte » de celle du géant régional qu'est le Nigeria voisin : une grande partie de l'activité économique du Bénin provient du commerce transfrontalier avec son voisin anglophone.

Une autre façon de présenter l'économie béninoise est de rappeler que la moitié du PIB provient du secteur tertiaire et que la moitié de la valeur ajoutée du tertiaire provient du commerce. Si l'on ajoute que 80 % du PIB provient du secteur informel et que l'on sait la difficulté qu'il y a à appréhender statistiquement cette activité en Afrique subsaharienne, on est en droit de s'interroger sur le niveau réel de l'activité commerciale et artisanale au Bénin, entre statistiques officielles et données d'enquêtes : c'est la problématique du secteur informel (voir annexe 2).

2.1 Le Bénin présente un profil de croissance remarquable depuis plusieurs années

Le Bénin est remarquable au sein de la zone franc pour plusieurs raisons : c'est un pays côtier, dont la croissance économique officielle reste autour de 5 % en volume depuis sept années (voir graphique ci-dessous), où l'État n'a pas de grande difficulté de financement et de paiement, dont le système bancaire est liquide, dont le dynamisme commercial est visible. C'est également depuis les années 1990 un producteur de coton important de la zone CEDEAO.

2. Croissance béninoise sur longue période



⁹ Un recensement général de la population a eu lieu en mars 2002 qui précisera bientôt ce chiffre.

¹⁰ Et de 383 dollars en 1999, baisse qui s'explique en raison de l'appréciation du dollar sur la période 1999-2001.

Cependant, malgré une croissance soutenue, la pauvreté demeure importante au Bénin et les inégalités fortes. Le classement mondial de l'IDH situe le Bénin parmi les 15 pays les moins développés du monde. Le Bénin a ainsi été par ailleurs admis au bénéfice de l'initiative PPTE renforcée début juillet 2000 ce qui lui a permis de bénéficier d'allègements de sa dette. Dans la foulée, il a signé un programme triennal (2000-2003) de type FRPC avec le FMI dont les conditionnalités concernaient pour l'essentiel la stabilité macroéconomique, la restructuration du secteur cotonnier et le désengagement de l'État des services publics marchands (télécoms, électricité, eau).

2.2 Profil de la pauvreté au Bénin¹¹

2.2.1 Méthode et seuils retenus

Deux types d'études ont permis d'établir le profil de pauvreté au Bénin : les enquêtes légères auprès des ménages (ELAM) dans les milieux urbains et les enquêtes sur les conditions de vie rurale (ECVR) en milieu rural.¹² Un ménage pauvre est défini comme celui dont la dépense annuelle par équivalent adulte est inférieure au seuil de pauvreté établi à 118 000 FCFA par an par équivalent-adulte en 1994-1995 et à 130 000 FCFA en 1999-2000. Ce seuil se différencie selon la zone de résidence : à titre d'exemple en 1999, il était de 75 000 FCFA en milieu rural et de 157 000 FCFA en ville.

Trois indices de pauvreté sont calculés pour déterminer le profil de pauvreté : l'incidence de pauvreté qui indique la proportion des pauvres au sein de la population (P0), l'indicateur de la profondeur ou du fossé de pauvreté qui permet d'apprécier l'intensité du phénomène de pauvreté (P1) et l'indicateur de sévérité de la pauvreté qui permet d'apprécier l'ampleur de l'inégalité parmi les pauvres (P2).

2.2.2 Incidence et profondeur

Depuis 1995, l'incidence de la pauvreté est statistiquement restée stable au Bénin. Sur la période 1999-2000, 29,6 % de la population ont été dénombrés comme pauvres contre 28,9 % en 1995. Malgré cette stabilité de la proportion des pauvres, la sévérité du phénomène s'est accrue signe d'une inégalité plus grandissante entre les pauvres. Autrement dit, la proportion de ménages pauvres n'a pas sensiblement varié, mais les ménages pauvres en 1999 sont frappés plus intensément qu'ils ne l'étaient en 1995. Par ailleurs, la pauvreté au Bénin est davantage un phénomène rural qu'un phénomène urbain.

En milieu rural, l'incidence de la pauvreté était de 31,2 % en 1999. Les indices P1 et P2 étaient respectivement de 8,5 % et 3,4 % en 1999-2000. En milieu urbain, l'incidence de la pauvreté était de 24,6 % en 1999 et les indices P1 et P2 étaient de 9,5 % et 5,4 %. Il existe une corrélation positive entre le degré d'urbanisation des villes et les indices de pauvreté.

¹¹ Partie rédigée à partir de l'avant-projet du DSRP (janvier 2002)

¹² On assimile aussi comme pauvre toute personne vivant dans un ménage pauvre.

Si la profondeur et la sévérité de la pauvreté rurale n'ont pas connu de variations significatives sur la période, elles ont toutefois connu une hausse significative au seuil de 5 % en milieu urbain. L'accroissement de ces indicateurs en milieu urbain entre les deux périodes traduit une paupérisation plus accentuée des ménages urbains par rapport à la période de référence (à proportion de pauvres inchangée). L'inégalité dans la distribution des revenus des ménages urbains apparaît donc plus forte en 2000 qu'elle ne l'était 5 ans auparavant.

2.2.3 Déterminants de la pauvreté au Bénin

D'après les études menées, il ressort que les déterminants de la pauvreté au Bénin sont essentiellement les caractéristiques socio-économiques des ménages. Les résultats varient légèrement d'un département à un autre, mais que ce soit en milieu urbain ou rural, les déterminants qui reviennent sont principalement la grande taille des ménages ; l'âge du chef de ménage ; le faible niveau d'instruction ; le sexe du chef de ménage.

La pauvreté des ménages augmente proportionnellement à leur taille. Les ménages de plus de 6 personnes affichent des incidences de pauvreté deux fois plus élevées que ceux de moins de 3 personnes dans l'ensemble des deux milieux. L'effet taille sur l'incidence de la pauvreté paraît toutefois plus perceptible en milieu urbain où le taux de pauvreté des ménages de 6 personnes ou plus est 4 fois celui des ménages dont la taille est inférieure 3. En outre, les ménages les plus pauvres sont ceux dont l'âge du chef est supérieur ou égal à 35 ans. L'incidence de la pauvreté croît avec l'âge du chef de ménage. Les mêmes tendances sont également observées aussi bien au niveau de la profondeur que de l'intensité de la pauvreté. Par ailleurs, les ménages dont le chef a un certain niveau d'instruction sont en général moins pauvres que ceux dont le chef n'a aucun niveau d'instruction, ce qui est vrai aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

2.3 Selon l'IDH, le Bénin est un des 15 pays les moins développés de la planète

2.3.1 Le classement IDH du Bénin est plus mauvais que celui de ses voisins immédiats

Au classement IDH pour 2001 (voir annexe 1) fondé sur des données datées de 1999, le Bénin est classé 147^{ème} pays sur 162¹³ : il ferait ainsi partie des 15 pays les moins développés du monde au sens de l'IDH. Comment se fait-il qu'avec le profil de croissance du Bénin depuis plusieurs années, le Bénin soit classé par le PNUD comme l'un des pays les moins développés du monde ?

L'écart entre le rang de classement selon le PIB/tête et le rang IDH permet de mesurer l'apport de la multi-dimensionnalité des critères à l'analyse par rapport à l'approche traditionnelle selon le seul revenu par tête. Lorsque cet écart est positif, cela signifie que les dimensions « éducation » et « santé » viennent améliorer la position du pays sur l'échiquier mondial, et lorsque cet écart est négatif, que la performance économique ne s'accompagne pas de performances équivalentes sur les autres thèmes.

¹³ Le classement 2002 sur la base des données en 2000 — non disponible lors de la rédaction de ce rapport — a été publié récemment par le PNUD. Le Bénin serait désormais à la 158^{ème} place sur 173 pays classés, avec un IDH de 0,421 et un déclassé de -4 places par rapport à son rang en PIB par tête.

1. Indicateurs et valeur de l'IDH pour des pays voisins du Bénin

	Ghana	Togo	Nigeria	RCI	Bénin	Mali	Burkina	Niger
Espérance de vie (années)	56,6	51,6	51,5	47,8	53,6	51,2	46,1	44,8
Alphabétisme (% des 15 ans et +)	70,3	56,3	62,6	45,7	39	39,8	23	15,3
TBS combiné (en %)	42	62	45	38	45	28	23	16
PIB/tête (dollar PPA*)	1881	1410	853	1654	933	753	965	753
Longévité	0,53	0,44	0,44	0,38	0,48	0,44	0,35	0,33
Éducation	0,61	0,58	0,57	0,43	0,41	0,36	0,23	0,16
PIB/tête	0,49	0,44	0,36	0,47	0,37	0,34	0,38	0,34
IDH global	0,54	0,49	0,46	0,43	0,42	0,38	0,32	0,27
Rang au classement IDH (/ 162)	119	128	136	144	147	153	159	161
Rang PIB/tête - Rang IDH	0	5	11	- 20	- 4	0	0	- 7

* PPA : parité de pouvoir d'achat. Ce concept utilisé dans les comparaisons internationales de niveau de vie essaie de minimiser les distorsions de pouvoir d'achat entre pays de la monnaie utilisée comme référence (ici le dollar américain). Voir aussi annexe 1.

Source : PNUD

Le Bénin est « tiré vers le bas » du classement mondial IDH par deux dimensions, l'éducation (et notamment la faible alphabétisation des adultes) et le revenu par tête¹⁴ qui serait inférieur à celui du Burkina Faso.

2.3.2 Évolutions possibles de l'IDH béninois dans l'avenir

Partant de la situation actuelle, le tableau suivant tente de quantifier les efforts à fournir pour améliorer le rang de classement du Bénin. Ils n'ont évidemment aucune vertu prédictive. Il faut garder à l'esprit que les variables sanitaires et éducatives ont structurellement une forte inertie dans le temps, puisqu'elles sont assises sur des données démographiques.

2. Deux scénarios de référence pour l'IDH du Bénin à moyen terme

	Bénin 1999	Bénin 1	Écarts		Bénin 2	Écarts	
			en niveau	en %		en niveau	en %
Espérance de vie (années)	53,6	54,6	1	1,9%	56,6	3	5,6%
Alphabétisation (% des 15 ans +)	39	44	5	12,8%	49	10	25,6%
TBS combiné (en %)	45	55	10	22,2%	65	20	44,4%
PIB/tête (dollar PPA)	933	1 400	467	50,0%	1 866	933	100,0%
Longévité	0,48	0,49	0,02		0,53	0,05	
Éducation	0,41	0,48	0,07		0,54	0,13	
PIB/tête	0,37	0,44	0,07		0,49	0,12	
IDH	0,42	0,47	0,05		0,52	0,10	

Source : PNUD (2002)

Le cas de figure « Bénin 1 » fait l'hypothèse que les différents indicateurs s'améliorent du fait de la mise en œuvre de politiques pertinentes. En augmentant le taux d'alphabétisation de 5 points et le taux brut de scolarisation combiné de 10 points, l'espérance de vie de 1 an et le revenu par tête de 50%, le classement IDH du Bénin ne serait bonifié que de 0,05 point au

¹⁴ Concernant ce dernier indicateur, l'annexe 1 discute longuement des différentes mesures existantes.

total. En fait, nous utilisons ce premier cas comme un indicateur de la robustesse du classement IDH à des erreurs de mesures probables sur les différents indicateurs en 1999 : l'IDH est donc « probablement vrai » dans une fourchette de $\pm 0,05$ autour du résultat calculé par le PNUD. Ainsi, envisager une sous-évaluation de 50 % sur la mesure du PIB (donc du PIB par tête) ne modifierait pas profondément le classement IDH du Bénin.

Le cas de figure « Bénin 2 » fait les hypothèses suivantes (à un horizon implicite situé entre 10 et 15 ans) : l'espérance de vie gagnerait 3 ans (par exemple un trimestre par an pendant 12 ans), le taux d'alphabétisation gagnerait 10 points, le taux de scolarisation gagnerait 20 points et le revenu par tête serait doublé sur cette période (soit une croissance du PIB en valeur en valeur de +8 % par an pendant 15 ans, avec 3 % de croissance démographique et 3 % d'inflation). Comme on le voit, selon ces hypothèses relativement favorables, l'amélioration enregistrée permettrait un gain IDH de +0,1 point, permettant au Bénin d'atteindre et dépasser le classement actuel du Ghana. Notons que le Bénin a mis 20 ans (entre 1980 et 1999) pour passer d'un IDH de 0,32 à 0,42.

3. L'IDH associé aux objectifs du DSRP pour 2015

	Bénin 1999	Bénin 2015	Écarts	
			en niveau	en %
Espérance de vie (années)	53,6	65	11	21,3%
Alphabétisation(% des 15 ans et +)	39	50	11	28,2%
TBS combiné (en %)	45	58	13	28,9%
PIB/tête (dollar PPA)	933	1542	609	65,3%
Longévité	0,48	0,67	0,19	
Éducation	0,41	0,53	0,12	
PIB/tête	0,37	0,46	0,08	
IDH	0,42	0,55	0,13	

Source : calculs de l'auteur d'après le DSRP du Bénin (avant-projet - janvier 2002)

Dans le tableau ci-dessus, on a calculé l'**IDH-cible du Bénin en 2015** dans l'hypothèse où les objectifs affichés dans le DSRP seraient effectivement atteints. Pour mémoire, le taux de croissance du revenu réel par tête croîtrait de 3 % annuel (par extrapolation des premières années mentionnées dans le document provisoire du Bénin), le taux d'alphabétisation est supposé porté à 50 %, le taux de scolarisation brut atteindrait 99 % dans le primaire (soit + 18 points par rapport à la situation actuelle, que l'on suppose se traduire par une hausse de 13 points sur le taux combiné) et une espérance de vie portée à 65 ans à la naissance. Comme on le voit, l'IDH atteindrait alors 0,55.

Le rang de classement IDH n'est évidemment pas le but ultime d'une politique économique et sociale, mais il convient de souligner que même si les objectifs du DSRP étaient intégralement atteints en 2015, l'amélioration n'est que relativement modeste.

2.4 La situation éducative n'est pas bonne au Bénin

En matière de PIB par tête, l'appréciation fondée sur les PPA est discutable, difficile à interpréter et fait l'objet de développements critiques en annexe.

Sur le système éducatif béninois, il y a des fondements à cette notation faible (voir §2 de l'annexe) tant du point de vue de la couverture éducative que des performances générales du système.

En matière de scolarisation primaire, si 90 % des garçons sont scolarisés en cours d'initiation, seul les trois-quarts des filles accèdent à ce premier niveau du primaire. De plus, il y a de très fortes disparités selon la situation des élèves :

- ◆ il y a un écart de 40 points entre les taux brut de scolarisation **selon la zone de résidence**, rurale ou urbaine ;
- ◆ il y a une forte inégalité **selon la latitude** de l'habitat : plus on s'éloigne de la côte vers le nord du pays, plus les indicateurs se détériorent
- ◆ **selon le sexe**, les écarts sont nets et croissants avec l'âge : les filles sont très nettement moins scolarisées que les garçons, situation qui s'aggrave au fur et à mesure du cycle.

L'articulation avec le système secondaire (1^{er} et 2nd cycle) n'est pas bonne, et moins de 10 % des élèves ayant été scolarisé en primaire atteignent le niveau de la terminale, avec une proportion négligeable pour les filles.

Le faible taux de rétention dans le primaire (moins de la moitié d'une classe d'âge atteint le CM2) et la faiblesse de la durée moyenne de scolarisation en primaire (à peine 6 ans sur les années récentes) conduisent à ce que le système scolaire du Bénin produise paradoxalement de nombreux futurs analphabètes, compte tenu des risques de régression vers l'illettrisme qui résultent des indicateurs cités.

Le coût unitaire des enseignants est important (plus de 4,4 fois le revenu moyen par tête du pays) ce qui pénalise l'extension géographique et le taux d'encadrement de l'enseignement primaire. Les performances du système éducatif béninois qui restent globalement insuffisantes dans l'absolu, le sont également en comparaison avec d'autres pays de la sous-région, notamment le Ghana et le Togo.

Cette appréciation peu favorable de la situation éducative du Bénin conditionne sans doute le succès d'une politique de réduction durable de la pauvreté dans toutes ses composantes (monétaire, conditions de vie, capacités). Cette faiblesse de la « fonction de production » du capital humain pèsera également sur les performances économiques générales, qu'il s'agisse de la mise en valeur du potentiel agricole ou d'installer une plate-forme d'excellence industrielle au service du développement du Nigeria. Paradoxalement, ce constat — comme les politiques qu'il appelle — ne figure pas dans les toutes premières priorités du DSRP béninois.

2.5 Démarche de l'étude

La démarche de la présente étude est de proposer une **révision de la projection économique Jumbo du Bénin** suite aux éléments collectés lors de notre mission à Cotonou en avril 2002. Pour cette partie, nous avons utilisé notre maquette Jumbo habituelle alimentée par les récentes données sur la campagne cotonnière record (408 000 tonnes pour 2001-2002), le

TOFE du FMI pour 2001¹⁵ établi suite à la mission du FMI à Cotonou (en avril 2002) et différents autres éléments de conjoncture tirés de nos entretiens et des documents fournis.

L'annexe 1 examine et discute du classement des pays IDH et sur la situation éducative. Après une brève présentation des déterminants du classement IDH et de la position relative du Bénin par rapport à des pays proches et une interrogation sur l'interprétation à donner aux indicateurs de revenu par tête PPA, il est fait une brève description du système éducatif béninois.

L'annexe 2 fait le point sur le secteur informel du point de vue conceptuel et recense les principales sources d'information à ce sujet, notamment les résultats d'une monographie du BIT et ceux de l'enquête 1-2-3 effectuée à Cotonou fin 2001. Face à certaines interrogations sur la représentativité des comptes nationaux béninois, sur le niveau et la répartition des revenus, cette annexe tente ensuite de mener une forme de « contre-expertise » statistique.

L'annexe 3 fait le point sur les améliorations susceptibles d'être apportées à la modélisation du Bénin dans la maquette Jumbo.

L'annexe 4, volumineuse, décrit l'histoire, la situation et les perspectives des deux principales filières agricoles du Bénin : l'huile de palme, aujourd'hui en déclin mais finalement encore vivace, et le coton, devenu le secteur majeur pour les exportations béninoises.

¹⁵ Documents datés de juillet 2002.

3. NOUVELLES PREVISIONS JUMBO POUR LE BENIN

Bien que privé de rente minière (contrairement à ses voisins), le Bénin dispose d'atouts objectifs pour envisager l'avenir. C'est un pays côtier qui est le corridor de désenclavement pour le Niger et une desserte d'appoint pour le trafic marchandises du Nigeria, qui mène avec un certain succès une politique d'encouragement à la production cotonnière et qui connaît plusieurs climats du Nord au Sud.

Ce pays a également des handicaps, comme un faible capital humain, l'absence d'industrie, une faible qualité des sols au sud, une saison sèche marquée, et une doctrine foncière pas encore clairement refondée entre droit coutumier, passé collectiviste et limites environnementales d'un développement cotonnier extensif¹⁶.

3.1 Le socle agricole de la croissance

La population béninoise étant aujourd'hui encore majoritairement rurale, l'essentiel de la valeur ajoutée agricole provient du vivrier (céréales, manioc, igname, légumes). Toutefois, deux cultures de rente gouvernent l'évolution de la croissance béninoise : le coton et le palmier à huile (voir annexe 4).

3.1.1 Le coton

A partir de 1982 et jusqu'en 1997, le Bénin a connu une croissance remarquable de sa production de coton. En fait, dès 1978 la politique de développement du Bénin s'appuie sur la relance de l'agriculture, avec la définition et la mise en œuvre de grands projets ruraux notamment centrés sur le coton. Parmi les facteurs ayant permis cette remarquable progression de la production qui passe de moins de 20 000 tonnes en 1982 à plus de 350 000 tonnes à compter de 1996, on peut citer le prix au producteur mais aussi l'augmentation des superficies emblavées et la hausse des rendements.

Du point de vue macroéconomique, l'évolution du montant global de la rente cotonnière en francs courants et constants fait apparaître que sur la période 1994-2001 la rente « coton » passe de moins de 20 MdsF en 1993 à près de 80 MdsF en 1999. Toutefois, suite à l'inflation induite par la dévaluation, le pouvoir d'achat de cette rente n'a fait que doubler de 1993 à 2001. Il a par ailleurs connu récemment un net tassement.

Si historiquement, la culture du coton se faisait exclusivement pour la fibre de coton (recherchée par l'industrie textile), on observe sur la période récente, deux tendances « nouvelles » qui — sans remettre en cause l'organisation du marché mondial des fibres — ont une incidence non négligeable sur l'économie du Bénin : les graines de coton données telles quelles au bétail ont des qualités nourrissantes — comme les tourteaux en général — mais, consommées avant trituration, ont une vertu supplémentaire : elles stimulent la lactation

¹⁶ Ce dernier aspect se traduit par la possibilité de tensions sociales entre migrants et résidants, par des pressions accrues sur l'environnement (si le titre foncier est difficile ou impossible à obtenir, pourquoi respecter le milieu et rechercher une gestion durable), par une fiscalisation difficile de cette assiette.

chez les vaches laitières. Ainsi, les graines de coton ont-elles connu une valorisation accrue sur le marché mondial qui a incité les égreneurs béninois à les céder en l'état sur le marché mondial. Au total, si au sein de l'UEMOA ou de la CEDEAO, le Bénin est un producteur marginal de corps gras, le Bénin était en 2000 le deuxième exportateur mondial de graines de coton.

L'étude retient qu'il existe encore des marges pour un accroissement des volumes — en combinant une politique d'intensification de la culture du coton, des aléas climatiques favorables et surtout une reprise des cours mondiaux (qui semble peu vraisemblable dans l'immédiat) permettant un « bon » prix au producteur — avec un plafond « physique » compris entre 500 et 600 000 tonnes.

Pour notre projection — compte tenu des cours mondiaux demeurant faibles — **nous avons supposé en 2003 une subvention budgétaire de 25 FCFA par kilogramme de coton (soit au total 10 MdsF)** se traduisant par un prix au producteur proche de 200 FCFA en 2003 (voir encadré sur les promesses d'Abidjan). Cette mesure n'a toutefois pas été annoncée par le gouvernement.

Cette hypothèse, retenue dans nos prévisions pour la zone franc établies en septembre dernier, nous permettait de maintenir un tonnage de 400 000 tonnes de coton-graine pour la campagne 2002-2003. Toutefois, à l'Automne 2002, l'absence d'annonce du gouvernement sur une éventuelle subvention et les indices d'une baisse de la production cotonnière nous ont conduit à envisager des variantes moins-disantes qui apparaissent, en cette fin d'année 2002, comme devoir se réaliser (voir plus loin les perspectives macroéconomiques).

3.1.2 L'huile de palme

Sur la base de nos investigations (voir annexe), il apparaît la filière palmier béninoise a certes régressé par rapport à son apogée des années 1970 mais qu'elle reste finalement vivace, et même importante, pour l'économie villageoise du quart méridional du pays. Le regain d'intérêt certain pour des variétés améliorées d'arbres permet d'envisager au minimum une stabilisation de la production industrielle autour de 10 000 tonnes, mais plus vraisemblablement une augmentation progressive autour de 20 000 tonnes.

Cette production d'huile de palme ne se traduit pas par des exportations accrues mais par des importations limitées.

3.2 Cadre général de la politique économique

Par convention, le modèle Jumbo se cale sur les dépenses publiques résultant de l'application du programme avec le FMI et il n'y a pas de réelles prévisions faites sur la politique économique des gouvernements des pays de la zone franc. La partie qui suit fait le point sur quelques dossiers susceptibles d'encadrer la croissance béninoise à moyen terme.

Trois documents balisent de façon importante l'action publique béninoise :

- ◆ **l'accord triennal FRPC** signé avec le FMI en juillet 2000,

- ◆ le programme d'action gouvernementale (PAG II)
- ◆ le DSRP récemment finalisé et adopté.

Chacun apporte sa dimension et son éclairage au projet du Bénin, le premier plus contraignant mais marquant la volonté du Bénin de se situer pleinement dans la communauté internationale, le second plus politique expose la vision de l'actuel gouvernement et le troisième, le plus volumineux, le plus documenté et — surtout — le plus participatif des trois, ayant un champ large assorti d'une quantification des objectifs et des moyens du développement futur.

3.2.1 L'accord-programme du Bénin avec le FMI

Le Bénin a été l'un des premiers pays admis au bénéfice de l'initiative PPTE renforcée (point de décision en juillet 2000). Actuellement en période intérimaire PPTE, le Bénin achève la seconde année d'un accord triennal 2000-2003 assorti d'une FRPC.

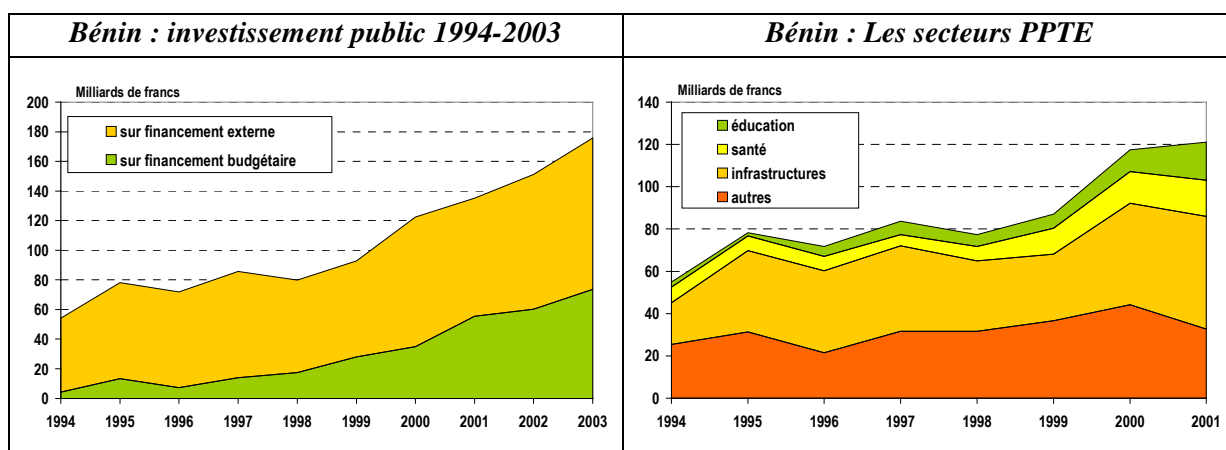
Les conditionnalités de ce programme avec le FMI (stabilité macroéconomique, réformes structurelles, initiative PPTE) butent sur la lenteur des réformes structurelles et sur la rédaction du DSRP « complet » (*full PRSP*). Le processus de libéralisation de la filière coton notamment, initié en 1992 pour les intrants, n'est toujours pas achevé. Il s'agit notamment d'achever la privatisation de la SONAPRA (suite au long débat entre partisans d'une cession par lot des usines d'égrenage de la société et tenants d'une ouverture du capital à des agents privés, c'est la première option qui a été finalement arbitrée).

Les privatisations concernant les services publics marchands (électricité, eau, télécoms) n'ont pas encore abouti, sachant que le programme prévoyait un désengagement dans le courant de 2001. Si les modalités de séparation des fonctions « eau » et « électricité » au sein de la SBEE sont connues, les appels d'offre ne sont pas encore lancés. De même, la séparation entre activités postale et télécoms n'est pas encore effectuée. Au total, le Bénin tarde à matérialiser ses engagements.

Jusqu'à présent, les institutions de Brettons Woods se sont montrées compréhensives compte tenu de l'absence de tensions majeures sur le budget de l'État, d'une croissance honorable et de la mise en place « expérimentale » de l'initiative PPTE au Bénin. Cette situation pourrait se dégrader car le budget devient plus difficile à financer (masse salariale dynamique, performances douanières insuffisantes, subventions cotonnières) et il pourrait y avoir report possible du point d'achèvement de l'initiative PPTE, compte tenu du retard pris dans la finalisation du DSRP provisoire dont la version de janvier 2002 apparaissait insuffisante sur plusieurs aspects¹⁷. Toutefois, à ce stade, nous faisons l'hypothèse que le Bénin respecte ses engagements¹⁸.

¹⁷ le diagnostic sur la pauvreté et les inégalités entre catégories.

¹⁸ Pour mémoire, rappelons que le programme du Bénin a été négocié en 2000 par le ministre des Finances du Bénin, devenu en 2002 le directeur Afrique du FMI (Abdoulaye Bio Tchané)



3.2.2 La stratégie du gouvernement (PAG II) et les relations avec le Nigeria

Le document PAG II, conçu dans l'optique d'une transition vers le Bénin de 2025¹⁹, recense les objectifs, les moyens et le calendrier de référence pour le gouvernement. Il comporte neuf rubriques (depuis la bonne gouvernance jusqu'à l'intégration africaine en passant par le renforcement de la compétitivité ou l'aménagement du territoire).

Le diagnostic sous-jacent, tel qu'il nous a été restitué par le directeur de cabinet du Ministre d'État, est que l'avenir du Bénin passe par un partenariat approfondi et fructueux avec le Nigeria. L'ambition est ainsi d'être la plate-forme de ressources humaines et technologiques, avec zones de sous-traitance, pôle de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Cette vision d'un futur Bénin *high tech* et industriel — qui ne transparaît pas totalement dans le catalogue PAG II — se heurte à la situation de départ, marquée par une grande pauvreté des populations, un fort analphabétisme et un secteur secondaire quasiment inexistant. Par ailleurs, l'ambition d'être un pays-ressource pour le développement du pôle Nigeria signifierait également que l'on s'expose volontairement aux risques et difficultés d'une économie épiphyte, marquée par une souveraineté fragile et une volatilité des déterminants de sa croissance.

3.2.3 Le document stratégique pour la réduction de la pauvreté (DSRP)

Le DSRP constitue dans tous les pays concernés, le cœur de l'initiative PPTE. Il suppose d'effectuer un diagnostic largement partagé sur l'ampleur et les causes de la pauvreté dans le pays et de définir, pour tous les secteurs et dans une perspective pluriannuelle, un cadre cohérent et financé pour l'action publique.

Le DSRP du Bénin témoigne d'une volonté d'aborder tous les aspects du développement du Bénin même s'il est sans doute un peu rapide sur les inégalités de situation entre béninois, ce qui est l'un des aspects importants du diagnostic et qui conditionne la formulation des politiques à suivre.

¹⁹ Bénin 2025 : pays phare, bien gouverné, prospère, compétitif.

Pour contribuer au débat sur ce document, provisoire à l'époque de la mission et récemment adopté par le Parlement, il aurait pu être donné plus d'importance aux priorités dans le secteur de l'éducation, en soulignant davantage des enjeux forts comme la scolarisation des filles dans le Nord, l'amélioration de la rétention dans le cycle primaire, l'articulation de ce cycle avec le secondaire et l'alphabétisation des adultes.

Par ailleurs, il pourrait être utile de détailler davantage une politique d'approche du secteur informel, qui rechercherait une meilleure connaissance statistique, une politique active de fiscalisation et de formalisation de ces unités de production. Même si le problème est de taille, il s'agit également d'éviter certains risques de l'informel comme le recyclage de l'argent sale.

3.2.4 Autres composantes d'une politique économique

3.2.4.1 Politique cotonnière

Dans le contexte d'un marché mondial du coton très imparfait, les politiques de soutien public aux filières cotonnières dans les pays en développement d'Afrique subsaharienne rencontrent de moins en moins d'objections de la part des bailleurs, compte tenu de l'évidence que la cause du mal se situe dans l'hémisphère Nord. D'autre part, dans le cadre de la mise en œuvre de politiques visant à réduire la pauvreté, les filières cotonnières (quelle que soit leur organisation) ont fait la preuve de leur efficacité en matière de réseau de distribution d'information, d'intrants et de subsides (ce que souligne leur gestion parfois clientéliste et électorale).

Au total, sans vouloir encourager certaines dérives regrettables déjà observées (mise en place de monopole des approvisionnements, rationnement des crédits de campagne, discrimination de certains opérateurs), il peut y avoir un avenir pour des filières cotonnières structurées et fortement centralisées utilisées comme instrument efficace de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, au-delà de mesures conjoncturelles de soutien aux filières, la conférence internationale tenue en juin dernier à Abidjan (voir encadré) a montré que les pays cotonniers de la zone franc entendaient développer une politique structurelle à l'échelle régionale visant à agir sur les causes profondes du marasme cotonnier mondial.

Quelles politiques de soutien aux filières cotonnières africaines ? les promesses d'Abidjan

Une réunion des ministres de l'agriculture d'Afrique de l'ouest et du centre s'est tenue à Abidjan les 24 et 25 juin 2002²⁰. Les Ministres, appuyés par les instances régionales et fortement soutenus par la Banque mondiale, ont décidé de développer des alliances avec d'autres pays confrontés aux distorsions du marché cotonnier (Ouzbékistan), de mener une action auprès de l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC afin d'obtenir la condamnation des subventions des pays du Nord et une inflexion de ces pratiques, et de confier, sur ce dernier point au ministère ivoirien de l'Agriculture, en liaison avec l'UEMOA, la CEDEAO et la CEMAC, la responsabilité de la constitution d'un dossier en vue de l'action auprès de l'OMC.

²⁰ Participaient également, outre l'AFD et la France, des institutions régionales (UEMOA, CEDEAO, BAD, BOAD, CORAF) et internationales (Banque Mondiale, union européenne, GTZ, CCIC, CIRAD, DAGRIS), des organisations de producteurs, des sociétés cotonnières, des industriels, des instituts de recherche et différentes ONG.

Pour l'avenir des filières, les politiques envisageables pourraient s'articuler autour de plusieurs axes : (i) à très court terme, il s'agit de préserver le revenu des ménages, l'outil industriel et les institutions ; (ii) à moyen terme, il pourrait s'agir d'encourager la concertation au plan régional pour définir une stratégie commune face à la crise, développer des institutions professionnelles transnationales²¹ et mener une action en justice devant l'OMC pour demander le respect des règles et demander des réparations ; (iii) à long terme, il s'agit d'améliorer continûment la productivité, la compétitivité internationale et la viabilité des filières ;

Toutefois, sans attendre le résultat lointain des procédures, la demande de subventions « intérimaires » pour assurer la survie des filières est particulièrement forte. Dans ce contexte de subventions généralisées, les bailleurs et les institutions de Bretton Woods ont accepté pour la campagne 2001/2002 le maintien de prix au producteur, quitte à ce que les États subventionnent les opérateurs pour ce faire. Les bailleurs de fonds pourraient éventuellement financer un programme de soutien dans le cadre d'opérations ponctuelles, mais ne souhaitent évidemment pas s'engager sur une base récurrente pour soutenir des filières en déficit. Il a été explicitement envisagé la création d'un mécanisme international de soutien aux filières africaines financé par les États « fautifs »²² et de prélever des subventions directement à partir de ressources PPTE, utilisant les filières comme guichet social. C'est pourquoi les prévisions AFD effectuées l'été dernier supposaient la constance des prix producteurs pour 2002/2003 et 2003/2004 au niveau actuel et une stagnation des productions.

3.2.4.2 Secteur palmier à huile

Si le bilan commercial est excédentaire en valeur, la balance « physique » du Bénin en corps gras (en convertissant les échanges en équivalent huile) se dégrade tendanciellement et pourrait cesser d'être excédentaire à brève échéance.

Face à la diminution progressive de l'excédent béninois en huile, et sans relancer de vastes programmes sectoriels dont on a vu les limites, il y a sans doute la place pour des appuis au secteur des oléagineux, en encourageant le dynamisme observé dans la vallée de l'Ouémé (soutien public renforcé à la recherche agronomique et accompagnement des plantations villageoises) afin de (i) satisfaire la demande locale alimentaire en huile rouge de palme (en favorisant l'installation de petites huileries « villageoises » dont le coût d'investissement est faible et dont la rentabilité s'accommode d'approvisionnements irréguliers) (ii) limiter les importations en provenance d'Asie (iii) promouvoir une certaine diversification des cultures, avec des aspects de sécurisation des revenus et de stabilisation environnementale pour les habitants des zones rurales.

À l'avenir, si les grandes ambitions industrielles du Bénin pour le palmier à huile ont définitivement laissé la place à une approche réaliste, toute nouvelle velléité d'appui à cette filière « recomposée » devra notamment tenir compte (i) des conditions climatiques pas excellentes pour la culture du palmier (ii) de la concurrence des huiles raffinées importées d'Asie et d'autres pays d'Afrique (iii) de l'outil de production hérité de l'ancienne société d'État SONICOG, qui est aujourd'hui obsolète.

²¹ Diverses propositions ont été faites en faveur du développement au niveau régional d'un centre d'excellence technologique sur le coton, d'un système d'information et de structure de recherche et développement. Il a été également évoqué la nécessité d'une harmonisation fiscale entre les différentes filières et la création d'un grand marché régional pour les intrants.

²² La « faute » n'est pas d'opérer une redistribution envers certaines catégories particulières (qui est le fondement même de la souveraineté nationale) mais bien de ne pas assortir ces politiques de transferts de quotas ou de limites de façon à éviter la pollution du marché mondial.

3.3 Perspectives du Bénin pour 2002-2003

Addenda rédigé en octobre 2002

Comme indiqué dans l'avertissement, ces prévisions ont été rédigées pendant l'été 2002 et n'intègrent pas (par construction) des informations disponibles depuis septembre 2002. L'hypothèse selon laquelle la production cotonnière de la campagne en cours (2002/2003) était stable à 400 000 tonnes au prix d'une subvention de 25 FCFA du prix au producteur semble de plus en plus démentie par les dernières informations sur l'emblavement, la pluviométrie et les arbitrages budgétaires connus. Nous serions aujourd'hui plutôt dans un cas de figure à 350 000 tonnes de coton-graine et pas de subvention, qui correspond à la « moitié » du scénario 1 envisagé dans l'encadré des pages 28-29.

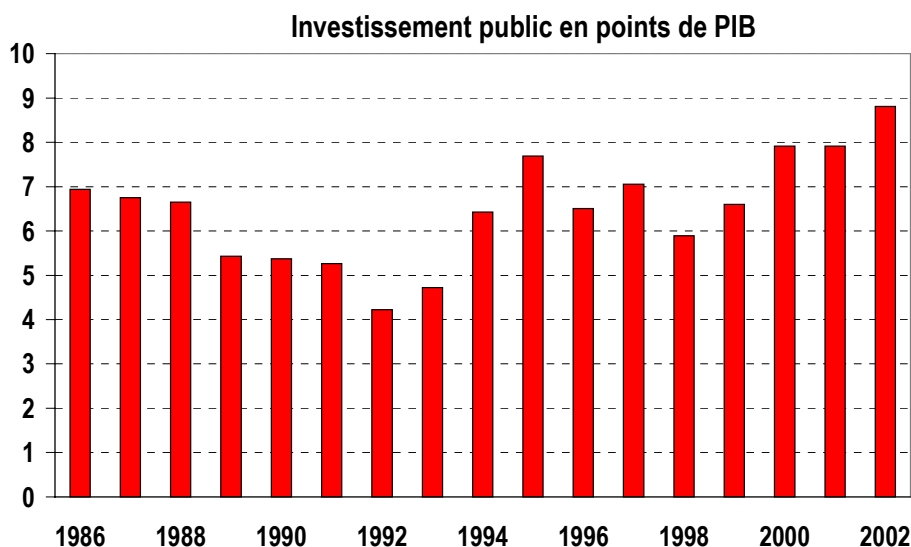
Compte tenu de l'existence d'une variante et de la lourdeur d'une actualisation sérieuse des projections pour les pays de la zone franc (quelle prise en compte de la crise ivoirienne ? quel environnement international ?), nous avons repris sans changement notre analyse et nos prévisions de septembre pour le Bénin. En attendant les prochaines prévisions de l'AFD pour la zone franc (à paraître en avril 2003), le lecteur peut utiliser les résultats de la variante « scénario 1 » pour estimer la probable croissance béninoise en 2003 :

Par exemple, pour 350 000 tonnes, la croissance du PIB en volume pour 2003 serait de +5,7 (scénario central) - 1,5 (moitié de l'impact de -3 % de croissance dans la variante) = +4,2 % de croissance en 2003.

3.3.1 Éléments conjoncturels

Le premier élément favorable à la croissance en 2002 est le volume record de la campagne coton dont le tonnage (408 000 tonnes) est en croissance de +22 % par rapport à la précédente. Le second élément favorable est la politique budgétaire plutôt expansive, qui combine en recette une pression fiscale stable, après une légère baisse observée en 2001 ; en dépense, le soutien budgétaire au coton qui dope les revenus ruraux, une politique salariale dynamique dans la fonction publique et un investissement public soutenu par l'initiative PPTE (voir précédemment).

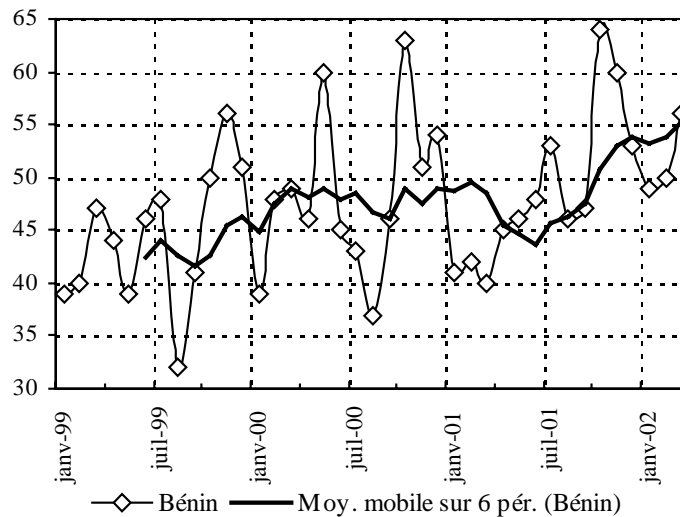
3. L'investissement public du Bénin de 1986 à 2002 (en % du PIB)



Au total, la demande intérieure est en nette croissance sur 2002.

Ce dynamisme est perceptible dans les statistiques miroir du commerce extérieur qui sont en nette croissance depuis la mi-2001.

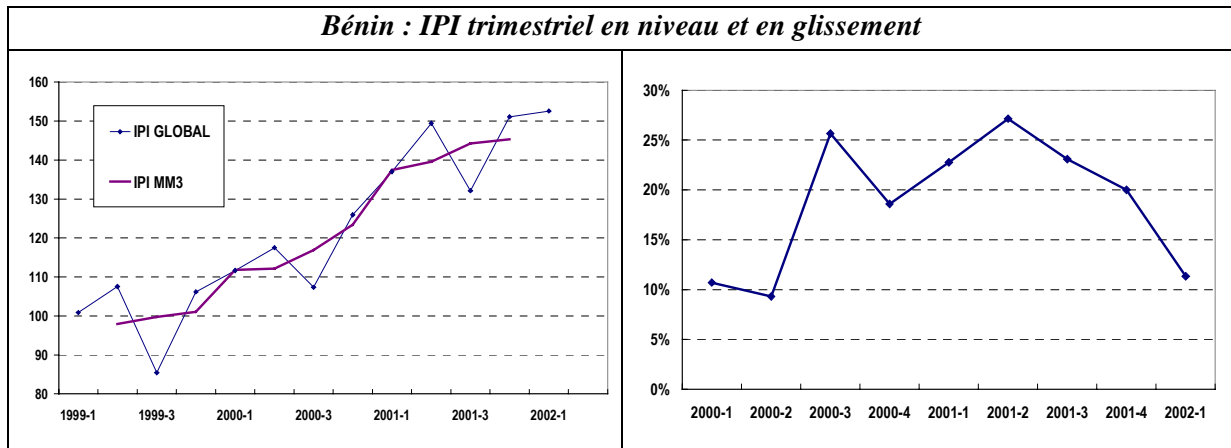
Bénin : Exportations de l'OCDE vers le Bénin 1999-2002



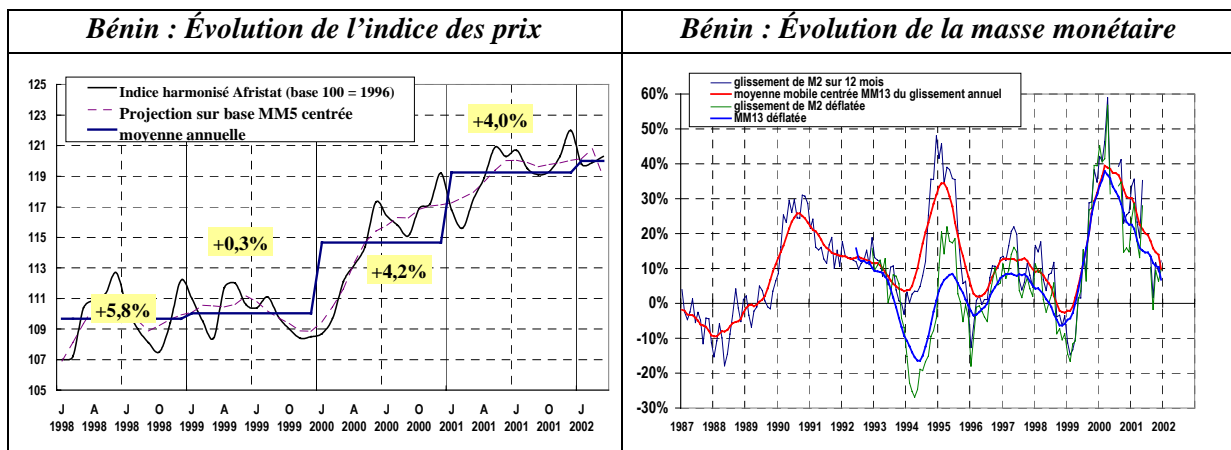
Les statistiques de la brasserie SOBEBRA le confirment du côté des ménages : les ventes sont en progression globale de +16,3 % sur le début de l'année 2002 (comparé au début 2001), avec un dynamisme très marqué des bières (+22 % à l'échelle nationale). Lorsque l'on examine les disparités régionales, il apparaît que toutes les régions sont en croissance, les plus belles performances étant enregistrées à Savé (département du Zou).

De même, l'enquête d'opinion auprès des opérateurs, diligentée chaque trimestre par la BCEAO montre que le climat des affaires est bien orienté, que la production et les ventes sont en progression par rapport à l'année 2001. Cependant, les opérateurs du secteur BTP estiment que leurs perspectives sont moyennes pour les mois à venir. Autre élément de modération recueilli lors de la mission, les transitaires ont perçu un certain fléchissement de l'activité portuaire à la fin de l'été 2001, qui est plus ressenti comme un « passage à vide » que comme un retournement d'activité.

Ce « flottement » transparaît également dans les évolutions de l'indice de la production industrielle (IPI), qui reste nettement orienté à la hausse mais dont le rythme a ralenti continûment depuis le deuxième trimestre 2001.



L'indice harmonisé des prix à la consommation du Bénin à fin mars fait apparaître une inflation de +2,4 % en glissement sur les 12 derniers mois. Il faut mentionner que cette bonne performance (en comparaison des autres pays de la zone franc) recouvre une hausse des prix alimentaires compensée par une baisse du prix des carburants et du transport. Dans le cas du Bénin, la hausse des tarifs de l'énergie électrique effective au 1^{er} mai devrait cependant modérer le reflux des prix à la consommation.



Source : Afristat, INSAE et calculs AFD

3.3.2 Hypothèses exogènes

Pour notre projection, nous avons maintenu un tonnage de 400 000 tonnes de coton-graine un prix au producteur proche de 200 FCFA en 2003, ce qui — compte tenu des cours mondiaux — revient à supposer la reconduction d'une subvention budgétaire du prix d'achat au producteur (à hauteur de 25F/kg pour un coût budgétaire total de 10 MdsF, contre respectivement 45 F/kg et 18,4 en 2002). Ainsi, après la récolte record de la campagne achevée, nous supposons donc un léger recul de la production et donc le maintien du revenu des ménages ruraux. Toutefois, certains éléments alarmistes nous ont conduit à envisager une variante pessimiste par rapport à ce scénario central (voir encadré sur le syndrome malien).

Dans ce contexte, la croissance du PIB en volume dépasserait 7 % en volume en 2002, puis, compte tenu de notre hypothèse cotonnière pour la prochaine campagne, le taux de croissance béninois fléchirait légèrement en 2003 mais resterait proche de 6 %. La forte croissance de l'investissement public en 2002 (+19 %) est imputable à l'initiative PPTE qui atteint un

rythme de croisière tandis que l'on a supposé que l'investissement privé accélérerait pour s'ajuster à la forte demande publique et privée.

4. Bénin : Équilibre ressources/emplois en volume

<i>en % en moyenne annuelle</i>	2000	2001	2002	2003
PIB Jumbo nouvelle base	5,8	5,9	7,1	5,7
Importations	2,1	- 3,5	10,5	5,7
Consommation	3,1	3,8	6,1	5,5
Ménages	1,5	3,9	6,4	5,1
Administration	16,5	3,3	3,4	8,2
Investissement	21,0	8,1	13,6	12,3
Public	35,2	8,8	18,9	8,6
Privé	13,0	7,6	10,0	15,0
Exportations	- 12,1	- 0,1	10,8	- 0,8
Primaires	7,3	- 7,2	22,6	- 2,1
Autres	- 20,4	4,0	4,7	0,0

L'accélération de la croissance en 2002 creuse la balance commerciale (compte tenu de la faible valorisation du coton) dont le déficit atteint presque 13 points de PIB, soit une détérioration de 2 points de PIB.

5. Bénin : solde commercial

	2000	2001	2002	2003
Balance commerciale / PIB	- 11,3	- 10,7	- 12,8	- 12,7

3.3.3 La difficile équation budgétaire de l'État en 2002

Une forte croissance est généralement signe d'un assouplissement de la contrainte budgétaire. Dans le cas du Bénin, s'ajoute également le fait que l'initiative PPTE allège le service de la dette. Cependant, les marges de manœuvre budgétaires sont fortement diminuées de façon notable par le coût de la subvention cotonnière (plus de 18 Mds) et le financement du réajustement des salaires publics.

3.3.3.1 Secteur coton

L'accumulation des difficultés sur la filière coton fait peser un risque sur les dépenses publiques du Bénin. Tout d'abord, le coût budgétaire des subventions, s'il n'est pas directement dépendant des évolutions du cours mondial est tributaire en revanche du niveau exact de la récolte de coton. Un calcul sommaire montre qu'une subvention de 45 FCFA au kilo de coton-graine coûte immédiatement 18,7 MdsF au budget si la récolte est effectivement de 415 000 tonnes (ramené à 18,4 MdsF si récolte révisée à 408 000 tonnes).

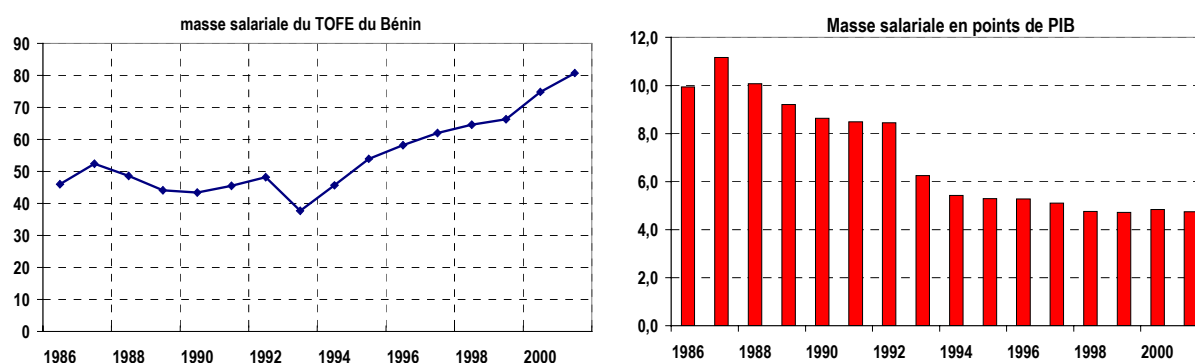
Si on y ajoute les coûts indirects susceptibles d'être pris en charge par les finances publiques (apurement des dettes croisées État / SONAPRA et subvention de fonctionnement²³ pour 6,8 MdsF, avances sur le recouvrement des impayés et arriérés accumulés à la CSPR pour 4 MdsF) dans le contexte d'élections locales, il est possible d'atteindre une « menace budgétaire » de l'ordre de 30 MdsF au total, coût qui englobe le soutien public au prix au producteur et la remise à flot des institutions de la filière.

Enfin, nous avons supposé la reconduction d'une subvention de 25 FCFA par kg en 2003, soit une charge budgétaire de 10 MdsF.

3.3.3.2 *Masse salariale*

Après des années de gel du point indiciaire et des avancements catégoriels dans la fonction publique, l'État a entrepris sous la pression des syndicats de fonctionnaires, une remise à niveau progressive des rémunérations. Le rythme de croissance de la masse salariale s'accélère nettement à compter de 1999. Toutefois, compte tenu de la forte croissance du PIB, on peut constater que la solde reste relativement stable en points de PIB.

4. *Évolution et importance de la masse salariale publique*



Source : FMI (2002)

3.3.3.3 *Gap de financement*

Comme déjà indiqué, l'impact favorable de la forte croissance et de l'initiative PPTE sur le budget ne doit toutefois pas masquer les tensions qui affectent le financement de l'État : selon nos prévisions, le gap de financement de l'État pourrait atteindre 60 MdsF en 2002, dont notamment 18,4 Mds FCFA imputables au coût du secteur cotonnier, 9 Mds du fait du réajustement salarial, 17 Mds résultant d'une accélération de l'investissement public sur financement propre et 10 Mds de la réduction des arriérés intérieurs.

En 2003, l'impasse de financement budgétaire est du même ordre, compte tenu du maintien d'une subvention cotonnière (10 Mds), de la poursuite du dynamisme salarial (9 Mds) et de l'investissement soutenu. Il est à noter qu'au-delà du strict coût de la subvention du prix au

²³ versement par l'État d'une subvention de fonctionnement de 6,82 milliards de francs CFA à la SONAPRA correspondant au montant du fonds de stabilisation (cf rapport WADDELL p. 9).

producteur, nous n'avons pas pris en compte d'autres charges liées à l'accumulation des difficultés sur la filière coton.

6. Bénin : T.O.F.E. en milliards de FCFA

	2000	2001	2002	2003
1. Recettes budgétaires totales	266,2	281,0	306,8	324,4
Recettes fiscales	234,1	247,1	270,1	285,6
Recettes non fiscales	32,1	33,9	36,7	38,8
2. Dons budgétaires	27,0	46,0	49,6	49,7
3. Dépenses courantes	199,9	218,0	254,3	268,2
Personnel	74,8	80,7	89,5	96,3
Autres dépenses	110,8	121,6	131,1	147,8
Intérêts	14,0	15,3	15,3	14,1
<u>Subvention prix producteur de coton</u>	<u>0,0</u>	<u>0,0</u>	<u>18,4</u>	<u>10,0</u>
4. Dépenses de capital	122,4	135,2	163,0	176,4
Dépenses totales (3 + 4)	322,3	353,2	417,3	444,6
Solde courant (1 + 2 - 3)	93,3	109,0	102,1	105,9
Besoin de financement (1+2-3-4)		- 26,2	- 60,9	- 70,5
Gap "traditionnel"	0,0	0,1	- 63,0	- 68,2

Source : FMI (1/07/2002) et Jumbo (subvention coton 2003)

Variante pour le Bénin : et si la production cotonnière était en forte baisse ?

Dans notre projection, il est supposé la reconduction d'une subvention budgétaire aux producteurs de coton de façon à maintenir un prix d'achat bord-champ à 200 FCFA. Compte tenu de nos hypothèses, cela revient à supposer une subvention publique de 25 FCFA/kg (à comparer à 45F/kg lors de la dernière campagne). Ce prix au producteur permet selon notre scénario central de maintenir la production de coton à un niveau de 400 000 tonnes pour la prochaine campagne 2002-2003 (après 408 000 tonnes obtenues en 2001-2002 et une moyenne de 350 000 tonnes sur les 5 campagnes précédentes).

Des inquiétudes surgissent : que se passerait-il en cas d'effondrement de la production de coton ?

À la fin juillet 2002, la filière devait encore aux producteurs 12 milliards de FCFA au titre de la campagne 2001-2002 (soit un tiers des 56 milliards attendus une fois les intrants remboursés). Par ailleurs, compte tenu du cours mondial toujours bas, les acteurs de la filière coton béninoise ont convenu d'un prix d'achat au producteur de 175 FCFA le kg (soit, avant subvention, 25F de moins qu'en 2001-2002). Enfin, on constaterait une nette baisse des surfaces ensencées à mi-juillet²⁴ (autour de 300 000 hectares emblavés, essentiellement dans le Nord, pour 380 000 hectares de surface cotonnière l'année dernière). L'addition des retards de paiement, de la baisse annoncée du prix d'achat du coton graine, de la baisse des surfaces emblavées (si elle est confirmée) et d'une mauvaise pluviométrie pourrait conduire à une diminution considérable de la production pour la prochaine campagne 2002/2003 au Bénin. La situation serait alors préoccupante.

L'effet d'une variante sur la croissance béninoise

Pour évaluer l'impact d'un scénario plus pessimiste, nous avons mené trois variantes : scénario 0 dans lequel il n'y a plus de subvention publique (c'est l'impact « pur » de la subvention sur la croissance) ; scénario 1 qui est le scénario 0 dans lequel la production de la prochaine campagne est ramenée à seulement 300 000 tonnes (soit une baisse des volumes de -33 % par rapport au scénario central) ; scénario 2 qui est le scénario 0 dans lequel la production de la prochaine campagne est ramenée à seulement 200 000 tonnes (soit une baisse de -50 %).

Dans le scénario 0, l'impact de la suppression de la subvention est relativement limité : il est de -0,5 point de PIB sur la croissance, de +0,1 point de PIB sur le commerce extérieur (les ménages ruraux consomment moins, donc moins d'importations et moins de recettes fiscales), avec au total une économie de -10 MdsF sur les dépenses publiques, et une moins-value de -1,5 Md sur les recettes fiscales. Le scénario 1 a un effet récessif beaucoup plus important : -3 points de croissance du PIB réel, -0,9 point sur la balance commerciale et autant sur le solde courant. Le scénario 2, le plus catastrophique, fait apparaître un impact quasiment double du scénario 1 avec -5,7 points de croissance du PIB et aucun gain sur le budget de l'État (l'économie tirée de l'absence de subvention est annihilée par la moins-value fiscale induite par la récession).

Bénin : Variantes sur la production de coton en 2003

	2003	2003	2003	2003
	Scénario central	Scénario 0	Scénario 1	Scénario 2
Chocs sur les exogènes				
Subvention au producteur de coton (F/kg)	25	0	0	0
Écart en FCFA		- 25	- 25	- 25
Écart en %		- 12,5	- 12,5	- 12,5
Production en volume de coton-graine	400 000	400 000	300 000	200 000
Écart en tonnes		0	- 100 000	- 200 000
Écart en %		0	- 33,3	- 50
Réponse des endogènes				
Taux de croissance du PIB réel		- 0,5	- 3,0	- 5,7
Taux d'inflation		0,0	0,0	0,0
Recettes fiscales				
<i>en %</i>		- 0,5	- 2,0	- 3,5
en milliards de FCFA		- 1,5	- 5,6	- 10,2
Solde primaire de base				
en milliards de FCFA		+ 8,5	+ 4,4	- 0,2
Commerce extérieur en milliards FCFA				
Exportations de biens fob		0,0	- 23,0	- 46,1
Importations de biens fob		- 2,8	- 9,8	- 17,4
Balance commerciale				
en milliards de FCFA		+ 2,8	- 13,2	- 28,6
<i>en % du PIB</i>		+ 0,1	- 0,9	- 2,0
Balance courante				
en milliards de FCFA		+ 3,6	- 11,7	- 29,9
<i>en % du PIB</i>		+ 0,1	- 0,8	- 2,0

Toutefois, en faisant l'hypothèse d'une baisse effective de la production cotonnière au Bénin lors de la prochaine campagne et une fois donné l'ordre de grandeur des effets annuels, il faut se souvenir que les conventions de comptabilisation conduiraient à l'imputation de la chute de la production sur l'année civile 2002 et celui de la baisse des revenus et de la consommation sur l'année civile 2003. Dans les comptes nationaux du Bénin, les effets récessifs d'une telle éventualité seraient ainsi « partagés » entre les deux années considérées.

3.3.4 Évolution de nos prévisions

Comme on le constate, le boom cotonnier de 2002 conduit à une forte révision à la hausse de la croissance par rapport à nos précédentes prévisions (la croissance béninoise est révisée en hausse de plus d'un point sur 2002-2003 (tandis que la mission à Cotonou nous a conduit à recalculer les années 2001-2002).

²⁴ alors que la fin juillet est considérée comme une date limite pour les semis.

Par rapport, aux autres prévisionnistes, nous sommes plus optimistes en 2002 (toutefois la prévision FMI s'appuie sur une récolte de coton inférieure de 30 000 tonnes en 2002, ce qui dans notre maquette représente environ 1 point de PIB).

7. Bénin : Évolution des prévisions selon les exercices

	2000	2001	2002	2003
PIB Jumbo septembre 2002	5,8	5,9	7,1	5,7
PIB Jumbo avril 2002	5,5	5,4	5,7	4,6
VARIATION	-0,3	-0,5	+1,4	+1,1
DP Bénin (séminaire Afristat)	5,4	5,0	5,6	6,0
PIB FMI (juillet 2002)	5,8	5,0	5,3	6,0

4. BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET REVUES

ADJE Isaac, **ADJADI** Ernest « Diffusion du matériel amélioré palmier à huile en milieu villageois : l'expérience du Bénin » *Revue OCL* Vol. 8 N°5, septembre-octobre 2001

BAKO-ARIFARI Nassirou [2001] *La corruption au port de Cotonou : douaniers et intermédiaires* Politique africaine

BIERSCHENK Thomas, **OLIVIER DE SARDAN** Jean-Pierre [1998] *Les pouvoirs au village (le Bénin entre démocratisation et décentralisation)* Karthala/les Afriques

CLING Jean-Pierre, **RAZAFINDRAKOTO** Mireille, **ROUBAUD** François (éd.) [2002] *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica

DEVEZE Jean-Claude [1996] *Le réveil des campagnes africaines*, Karthala

DEVEZE Jean-Claude [1991] « Facteurs d'évolution de la production de coton au Bénin et importance du prix au producteur », *miméo CCCE*

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE [2000] « Dossier secteur informel » *Courrier ACP-UE*, Union européenne

FICATIER Armand (éd.) [1958] *Annuaire statistique de la France d'outre-mer* Ministère des colonies

FOURNIER Stéphane, **AY** Peter, **JANNOT** Claude, **OKOUNLOLA-BIAOU** André, **PEDE** Euloge [2001] « La transformation artisanale de l'huile de palme au Bénin et au Nigeria » *Rapport conjoint CERNA, CIRAD, Freie Universität Berlin, SRPH*, novembre 2001

HIRSCH Robert [2002] « Les filières oléagineuses d'Afrique de l'ouest : quelles perspectives face à l'intégration et à la mondialisation ? » *Rapport de l'AFD*, avril 2002

HIRSCH Robert [2001] « Regards sur l'évolution à long terme de la consommation mondiale de corps gras et le rôle des oléagineux pérennes » *Revue OCL* Vol. 8 N°6, novembre-décembre 2001

HIRSCH Robert [2000] « Compte rendu d'une mission au Mali, au Sénégal et au Bénin » *Document interne de l'AFD*, novembre 2000

HIRSCH Robert [1999] « La filière Huile de palme au Cameroun dans une perspective de relance » *Rapport de l'AFD*, juin 1999

HIRSCH Robert [1995] « L'huile de palme dans les pays du golfe de Guinée et les besoins de replantation à long terme » *Rapport de la CFD*, mai 1995

HIRSCH Robert [1994] « Les filières oléagineuses béninoises » *Rapport de la CFD*, mai 1994

HIRSCH Robert [1993] « Les huiles végétales en Afrique : esquisse de bilan et perspectives » *Rapport de la CFD en deux volumes*, janvier 1993

IGUE John O. et **SOULE** Bio G. [1992] *L'État-entrepôt au Bénin : commerce informel ou remède à la crise*, Karthala

IGUE John [1999] *Le Bénin et la mondialisation de l'économie*, Karthala

MASSUYEAU Benoit [2000] « L'influence du Nigeria sur les prix en zone franc : le rôle du commerce informel » *thèse de doctorat, Université d'Auvergne*, mai 2000

NAUDET David, **RAFFINOT** Marc [2000] « Que penser de l'image que donnent les comptes nationaux de l'économie des pays africains ? » Communication au 8^{ème} Colloque de l'ACN (session 4 : pays en développement)

REPUBLIQUE FRANÇAISE - Ministère de la coopération [1984] *Mémento de l'agronome* Coll. « Techniques rurales en Afrique », 4^{ème} édition.

ROUBAUD François (éd.) [2000] « Le projet Madio à Madagascar : l'information statistique au service du débat démocratique sur la politique économique » numéro spécial de la *Revue STATECO de l'INSEE*

RAPPORTS

UNION EUROPÉENNE [2001] « Rapport Annuel 2000 sur la coopération UE-Bénin »

UNION EUROPÉENNE [2001] « Mise en œuvre des FED : Convention du VIIème FED »

JOGUET Vincent [1999] Incidence sur la mise en place du TEC sur le commerce bénino-nigérian LARES

REPUBLIQUE DU BENIN Direction de la prévision [2001] *Note de conjoncture*

REPUBLIQUE DU BENIN Gouvernement [2001] *Programme d'action gouvernemental*

REPUBLIQUE DU BENIN Direction de la prévision [2001] *Statistiques des finances publiques - FINANSTAT*

REPUBLIQUE DU BENIN Direction de la prévision [2001] *Rapport économique et financier - gestion 2002*

REPUBLIQUE DU BENIN INSAE [2001] *Comptes économiques 1996-1999 - estimation 2000 - Résultats et analyse*

REPUBLIQUE DU BENIN Cellule macroéconomique de la Présidence [1999] *Rapport sur l'état de l'économie nationale*

REPUBLIQUE DU BENIN CNDLP [2002] *Document de stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin 2002-2004 (avant-projet janvier 2002)*

REPUBLIQUE FRANÇAISE Secrétariat d'État à la Coopération [1997] *L'aide française au Bénin 1985-1995*

REPUBLIQUE FRANÇAISE Ministère de la Coopération et du développement [1991] *Le coton en Afrique de l'ouest et du centre : situation et perspectives*, Collection Études et Documents

SORI-COULIBALY ED. Rosine [2001] *Rapport national sur le développement humain (RNDH) au Bénin* PNUD

SOULE BIO GOURA [2001] Les perspectives commerciales entre le Nigeria et ses voisins OCDE/Club du Sahel

VIGNON Gilles [1998] *Estimations des importations de produits nigériens au Bénin* rapport LARES-SCAC

Notes techniques

MALDONADO Carlos [1998] « Secteur informel: Fonctions macro-économiques et politiques gouvernementales: Le cas du Bénin » *Monographie sur le secteur informel*, BIT

BANQUE MONDIALE [2002] *SPA Country status report : Bénin*

DRAME Mouhamadou [2002] « *Macroeconomic monitoring - Recent economic developments and prospects* » note de la Banque mondiale

GOREUX Louis 2002 Impact de la libéralisation du secteur cotonnier dans cinq pays africains Banque mondiale-AFD

REPUBLIQUE DU BENIN Direction de la prévision 2002 Modélisation du commerce extérieur dans MOSARE

REPUBLIQUE DU BENIN Direction de la prévision 2002 Situation récente de l'économie nationale République du Bénin

REPUBLIQUE DU BENIN Direction de la prévision 2002 Rapport économique et financier 2002 République du Bénin

REPUBLIQUE DU BENIN Direction de la prévision [2002] Bilan et perspectives à court et à moyen terme de l'économie nationale

Annexe 1 : Développement humain et éducation au Bénin

1 CLASSEMENT IDH DU BENIN

1.1 La situation relative du Bénin en 1999

Dans le tableau suivant, qui décompose l'Indice du développement humain (IDH, voir encadré sur le contenu et le calcul de l'IDH) pour quelques pays d'Afrique subsaharienne classés par ordre décroissant de valeur de cet indice, on note les éléments suivant :

- ◆ Le Bénin est classé 147^{ème} pays sur 162 en 2001 (données de 1999)²⁵
- ◆ Les pays anglophones et le Togo ont de nettement meilleures performances en éducation que les pays de la zone franc ;
- ◆ La Côte d'Ivoire est assez mal notée à l'IDH en raison d'une espérance de vie à la naissance relativement faible, ce qui est surprenant compte tenu du niveau de développement du pays (effet du SIDA ?), et d'une situation éducative peu performante (faible taux d'alphabétisation, faible taux de scolarisation) ;
- ◆ Parmi les pays mentionnés, seul le Ghana se situe légèrement au-dessus de la catégorie des pays à faible développement humain (ie dont l'IDH est inférieur à 0,50). Tous les autres, et notamment les pays sahéliens, sont dans le bas du classement mondial.
- ◆ Le PIB par tête mesuré en parité de pouvoir d'achat (PPA) fait apparaître des niveaux de revenu et une hiérarchie entre pays très différents de ceux obtenus avec l'indicateur brut du PIB par tête tel qu'il ressort des statistiques officielles (ex : dans le cas du Bénin, le PIB par tête est de 380 dollars courants en 1999 et de 993 en dollars PPA, voir plus loin).

8. Indicateurs et valeur de l'IDH pour des pays voisins du Bénin

	Ghana	Togo	Nigeria	RCI	Bénin	Mali	Burkina	Niger
Espérance de vie (années)	56,6	51,6	51,5	47,8	53,6	51,2	46,1	44,8
Alphabétisme (% des 15 ans et +)	70,3	56,3	62,6	45,7	39	39,8	23	15,3
TBS combiné (en %)	42	62	45	38	45	28	23	16
PIB/tête (dollar PPA)	1881	1410	853	1654	933	753	965	753
Longévité	0,53	0,44	0,44	0,38	0,48	0,44	0,35	0,33
Éducation	0,61	0,58	0,57	0,43	0,41	0,36	0,23	0,16
PIB/tête	0,49	0,44	0,36	0,47	0,37	0,34	0,38	0,34
IDH global	0,54	0,49	0,46	0,43	0,42	0,38	0,32	0,27
Rang au classement IDH (/ 162)	119	128	136	144	147	153	159	161
Rang PIB/tête - Rang IDH	0	5	11	-20	-4	0	0	-7

Source : PNUD

²⁵ Le classement 2002 sur la base des données en 2000 — non disponible lors de la rédaction initiale de ce rapport — a été publié récemment par le PNUD. Le Bénin serait désormais à la 158^{ème} place sur 173 pays classés, avec un IDH de 0,421 et un déclassement de -4 places par rapport à son rang en PIB par tête.

Rappels sur le calcul de l'IDH

L'approche du « développement humain » — sa définition et sa mesure — a été promue par les Nations-Unies pour apprécier et classer les pays sur une base plus large que le traditionnel PIB/tête, jugé trop réducteur car ne donnant aucune information sur les éventuelles inégalités de répartition. Il s'agit donc d'élargir les indicateurs à d'autres dimensions, en élargissant l'analyse aux différentes dimensions qui caractérisent le bien-être : santé, longévité, connaissance et richesse.

Pour permettre une synthèse des informations multidimensionnelles sous la forme d'un indice unique pour chaque pays et comparable entre les différents pays, il a été décidé de procéder en trois étapes : définition et mesure de 4 indicateurs classiques couvrant 3 secteurs ; calcul d'un indice normé entre 0 et 1 pour ces secteurs ; calcul de l'IDH par moyenne arithmétique des 3 sous-indices précédents.

Les indices de base : indice d'espérance de vie, indice d'éducation et indice de PIB

S'agissant de la santé et de la longévité, l'indicateur privilégié est celui de **l'espérance de vie à la naissance (en années)**, indicateur construit en appliquant fictivement à une cohorte de nouveau-nés les taux de décès constatés à chaque âge dans le pays considéré, et en calculant l'âge moyen du décès de cette cohorte.

S'agissant de l'éducation et de la connaissance, deux indicateurs sont retenus : **le taux d'alphabétisation des adultes (en % des personnes âgées de 15 ans et +)** et **le taux brut de scolarisation combiné (en % de la population scolarisable)²⁶** pour les trois niveaux d'éducation (primaire, secondaire et tertiaire). L'indice d'éducation est obtenu en effectuant la moyenne de ces deux sous-indices pondérés deux-tiers pour l'espérance de vie, un tiers pour la scolarisation.

Pour mesurer la richesse économique, l'indicateur retenu est **le PIB par tête (en dollars PPA)**, en utilisant un taux de change du dollar américain corrigé des écarts de pouvoir d'achat (afin de limiter les distorsions de prix entre pays).

Outre ces trois indices de base, le PNUD utilise également d'autres indices permettant d'apprécier la situation des pays sur des dimensions spécifiques comme la prise en compte du genre ou la capacité des populations à conduire leur destin (*empowerment*).

Les indices normés : situer chaque pays entre la meilleure et la pire des performances observées

Afin de rendre les indices homogènes en termes d'unités, ils sont normés pour être compris entre 0 (valeur qui figure le minimum observé de la distribution des pays) et 1 (qui figure le maximum observé dans les pays). Pour un indice et un pays donné, la norme IDH est obtenue en effectuant le calcul suivant :

$$IDH_{\text{PAYS}} = (I_{\text{PAYS}} - I_{\text{MIN}}) / (I_{\text{MAX}} - I_{\text{MIN}})$$

Avec un maximum égal à 100 sauf pour l'espérance de vie (85 ans) et pour le PIB par tête (40 000 USD PPA comme au Luxembourg) ; un minimum égal à 0 sauf pour l'espérance de vie (25 ans) et pour le PIB par tête (100 USD PPA). Par ailleurs, pour les revenus, ce calcul est fait en logarithme pour linéariser une distribution exponentielle des revenus. Pour illustrer le calcul-type d'un indicateur dans le cas du Bénin :

$$\text{Indice d'espérance de vie} = (47,8 - 25) / (85 - 25) = 0,477 \text{ arrondi à } 0,48$$

²⁶ voir aussi encadré sur les paramètres d'appréciation d'un système éducatif.

L'indice global IDH : classer les pays sur un seul axe et apprécier l'évolution de chacun dans le temps

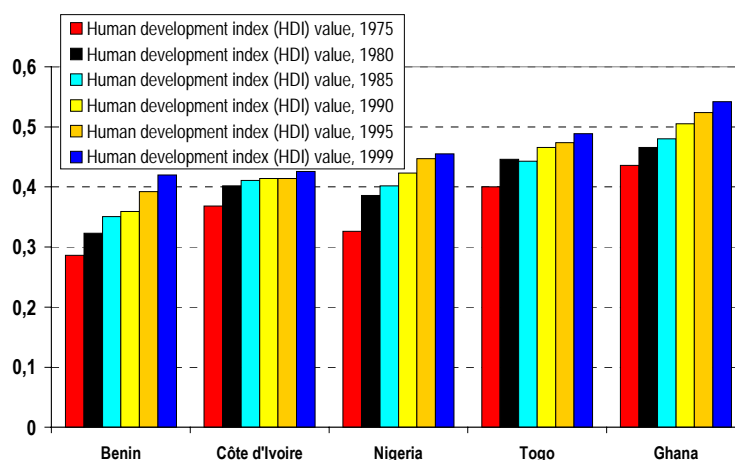
La moyenne des trois indicateurs permet de classer le Bénin par rapport à ses voisins d'une part et d'évaluer les améliorations entre deux périodes d'autre part. Cette façon de procéder est bien sûr réductrice, mais intègre déjà plus d'information que l'indicateur traditionnel du PIB par tête. Ainsi, avec des PIB identiques en dollars PPA, le Mali est classé devant le Niger (avec plus de 0,12 point sur l'indice synthétique) en raison de performances scolaires bien meilleures (sachant que dans les deux cas, les pays sont dans les derniers du classement IDH). De même avec des PIB relativement comparables, le Vietnam est classé à la 101^{ème} place (IDH = 0,682), le Ghana à 119^{ème} (IDH = 0,542 soit -0,140 par rapport au Vietnam) et la RCI à la 144^{ème} place (IDH = 0,426 soit -0,216 par rapport au Vietnam).

Si on admet des erreurs de mesure sur les indicateurs de ± 1 année sur l'espérance de vie, de ± 5 % sur le taux d'alphabétisation, de ± 10 % sur le taux brut de scolarisation et de ± 50 % sur le PIB par tête, on constate que l'IDH ne varie que de $\pm 0,05$ point, ce qui est assez peu (voir discussion sur l'IDH du Bénin).

1.2 L'évolution de l'IDH du Bénin depuis 1975

Comme le montre le graphique ci-dessous couvrant la période 1975-1999, l'IDH du Bénin s'améliore assez régulièrement dans le temps et s'améliore peu ou prou dans tous les pays considérés. Notons cependant que celui de la Côte d'Ivoire plafonne quelque peu (les IDH béninois et ivoiriens sont très proches en 1999, ce qui augure d'ailleurs d'une inversion des situations dans le prochain classement — compte tenu des événements de 2000 en Côte d'Ivoire).

5. Le classement IDH comparé de quelques pays depuis 1975



1.3 L'IDH du Bénin est-il fondé ? Retour sur la notion de revenu par tête

Le Bénin est mal classé notamment parce que la situation éducative est jugée moins bonne que chez ses voisins immédiats (Nigeria, Togo) et surtout parce que le PIB par tête béninois serait comparable à celui du Burkina et du Nigeria, mais très inférieur au revenu par tête du Ghana, du Togo et de la Côte d'Ivoire. L'étude discute de la réalité du PIB/tête retenu.

L'IDH a été conçu pour sortir de l'assimilation réductrice entre niveau de développement et niveau du PIB par tête. D'autre part, pour classer les pays selon l'IDH, les revenus par têtes sont exprimés dans une même monnaie (le dollar américain) corrigée des variations de pouvoir d'achat selon les pays. Ces deux préoccupations sont légitimes, mais conduisent dans le cas de l'IDH à un indicateur de revenu par tête très « retravaillé » qui devient en contrepartie difficile à exploiter comme le montrent les développements suivants sur la mesure du PIB par tête

selon les concepts en vigueur (données extraites des *World Development Indicators* 2001 de la Banque mondiale).

Trois séries de revenu par tête sont disponibles dans les WDI : le PIB par tête en dollars américains courants, le PIB par tête en dollars par la méthode ATLAS et le PIB par tête de parité de pouvoir d'achat.

Le PIB par tête en dollar courant est un indicateur trivial obtenu en convertissant le PIB par tête issu de la comptabilité nationale au taux de change moyen courant du dollar l'année considérée. La méthode Atlas de la Banque mondiale consiste, pour passer des comptes nationaux en monnaie locale à un indicateur en dollar américain, à utiliser un taux de change lissé sur les trois dernières années et corrigé des écarts d'inflation entre pays. La méthode PPA consiste à utiliser un taux de change du dollar tel que le pouvoir d'achat soit le même dans le pays considéré qu'aux Etats-Unis. Ainsi, si le pouvoir d'achat d'un dollar est triple dans le pays X de celui des États-Unis, le PIB par tête brut de 300 dollars courants tiré de la comptabilité nationale et du taux de change instantané devient 900 dollars en corrigeant de la PPA. L'énoncé de l'objectif de cette méthode suffit à en cerner les fragilités : il n'est pas aisé de comparer des pouvoirs d'achat lorsque la structure de la consommation est très différente²⁷.

Le tableau suivant donne pour les pays mentionnés les valeurs du PIB par tête selon les pays, les périodes et les concepts. On constate que la vision du revenu par tête est très dépendante de l'indicateur retenu, car lorsque l'on observe une diminution tendancielle du revenu « en USD courants » sur la période 1975-1999 (comme au Niger et au Nigeria), l'approche « PPA » inverse cette tendance, en faisant apparaître une croissance positive de la richesse moyenne des consommateurs.

²⁷ Pour mémoire, la revue *The Economist* a proposé une méthode originale de mesure du taux de change de PPA en s'appuyant sur le prix du sandwich *Big Mac* dans les restaurants *Mac Donald's*, en constatant que — compte tenu des normes industrielles, strictes et « transnationales », en vigueur dans les établissements de cette chaîne et du contenu très diversifié en « biens et services » du sandwich (produits agricoles, BTP, énergie, emballage, services, salaires et taxes) — le taux de change de PPA s'obtenait en faisant le ratio du prix en monnaie locale du Big Mac avec le prix du même Big Mac aux Etats-Unis. Toutefois, cette « méthode » reste en butte à d'éventuelles disparités de politique de marge commerciale entre filiales des différents pays.

9. Indicateurs du revenu par tête selon les concepts

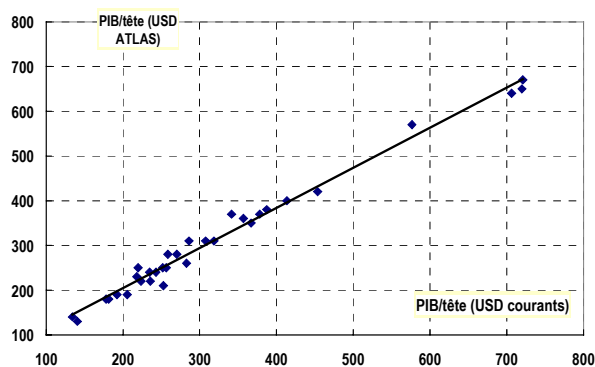
		1975	1985	1995	1999	Évolution moyenne annuelle		Évolution totale		en % du PIB/tête du Bénin USD courant 1999
						1999/1975	1999/1995	1999/1975	1999/1995	
						Bénin	USD courants	223	259	
	USD PPA	335	633	846	933	4,4%	2,5%	178,6%	10,3%	241%
	USD ATLAS	220	280	350	380	2,3%	2,1%	72,7%	8,6%	98%
Ghana	USD courants	286	357	378	414	1,6%	2,3%	44,7%	9,4%	107%
	USD PPA	801	1 052	1 710	1 881	3,6%	2,4%	134,7%	10,0%	485%
	USD ATLAS	310	360	370	400	1,1%	2,0%	29,0%	8,1%	103%
Nigeria	USD courants	454	341	253	283	-1,9%	2,9%	-37,6%	12,0%	73%
	USD PPA	405	511	825	853	3,1%	0,9%	110,5%	3,4%	220%
	USD ATLAS	420	370	210	260	-2,0%	5,5%	-38,1%	23,8%	67%
Niger	USD courants	220	218	206	192	-0,6%	-1,7%	-12,5%	-6,5%	50%
	USD PPA	458	618	736	753	2,1%	0,5%	64,3%	2,2%	194%
	USD ATLAS	250	230	190	190	-1,1%	0,0%	-24,0%	0,0%	49%
Togo	USD courants	270	252	319	308	0,5%	-0,9%	13,9%	-3,4%	79%
	USD PPA	745	1 185	1 371	1 410	2,7%	0,7%	89,2%	2,8%	364%
	USD ATLAS	280	250	310	310	0,4%	0,0%	10,7%	0,0%	80%
Côte d'Ivoire	USD courants	576	706	720	721	0,9%	0,0%	25,1%	0,1%	186%
	USD PPA	900	1 328	1 534	1 654	2,6%	1,9%	83,8%	7,9%	427%
	USD ATLAS	570	640	650	670	0,7%	0,8%	17,5%	3,1%	173%
Mali	USD courants	141	178	256	243	2,3%	-1,3%	72,6%	-5,3%	63%
	USD PPA	312	518	678	753	3,7%	2,7%	141,7%	11,0%	194%
	USD ATLAS	130	180	250	240	2,6%	-1,0%	84,6%	-4,0%	62%
Burkina Faso	USD courants	134	181	236	235	2,4%	-0,1%	74,7%	-0,5%	61%
	USD PPA	295	564	836	965	5,1%	3,6%	227,0%	15,4%	249%
	USD ATLAS	140	180	220	240	2,3%	2,2%	71,4%	9,1%	62%

Source : WDI (2001)

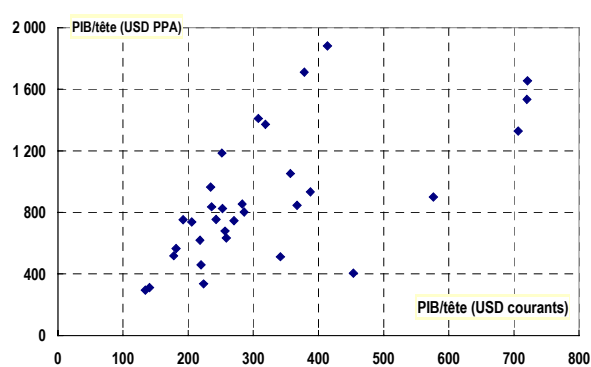
Les deux graphiques ci-dessous représentent, pour les pays du tableau ci-dessus, le croisement des indicateurs de PIB per capita pris deux à deux. Il en ressort que la méthode ATLAS et la méthode classique donnent des indications extrêmement proches dans tous les cas de figure (pays et période) avec un alignement quasiment parfait de tous les couples de mesure sur notre échantillon.

6. Croisement de différentes mesures du PIB par tête

USD courants / USD méthode ATLAS



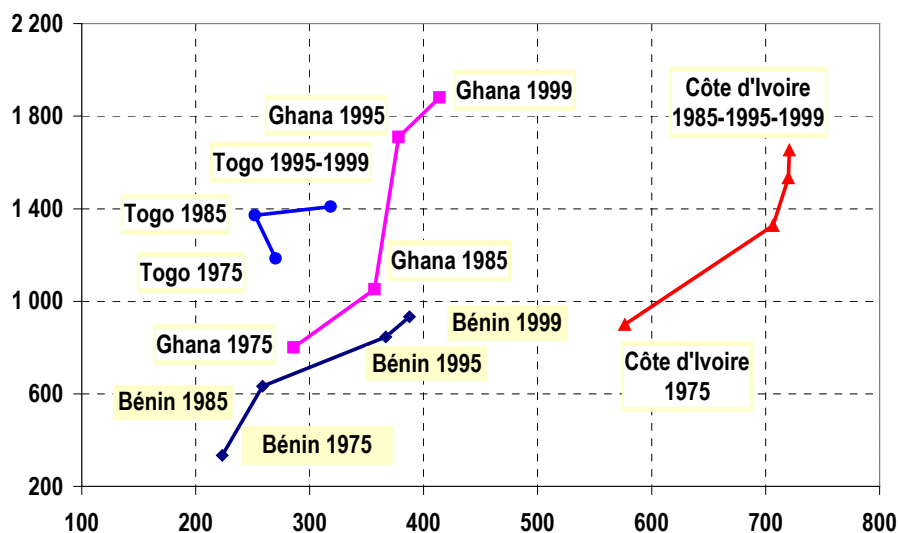
USD courants / USD PPA



En revanche, le croisement des indicateurs PPA et dollar courant donne un nuage de points difficile à interpréter, avec apparition de « deux branches ». Ainsi, l'IDH est construit en utilisant des revenus par tête non naturels assez éloignés de la comptabilité nationale

Pour tenter de mieux cerner la dynamique du revenu PPA, nous avons isolés la trajectoire de quelques pays voisins (le Nigeria ne figure pas dans le graphique suivant, car il se placerait en plein centre du nuage²⁸). Pour aider à la lecture, lorsque la trajectoire est plutôt verticale (cas du Ghana) le pays progresse plus rapidement en richesse PPA qu'en richesse « dollar courant » ; lorsque la courbe est plutôt horizontale (cas de la Côte d'Ivoire), la richesse progresse en dollar mais son pouvoir d'achat reste constant. Enfin, lorsque la courbe est en accent circonflexe (cas du Togo), il y a eu recul du revenu par tête au cours des dernières années.

7. Trajectoire des pays voisins du Bénin dans l'espace PIB par tête selon les mesures



Source WDI (2001)

On note également qu'au Bénin, les progrès de l'indicateur sont équilibrés entre les deux concepts. On note qu'assez curieusement, le fait d'appartenir à une même zone monétaire ne garantit pas une évolution similaire des pouvoirs d'achat.

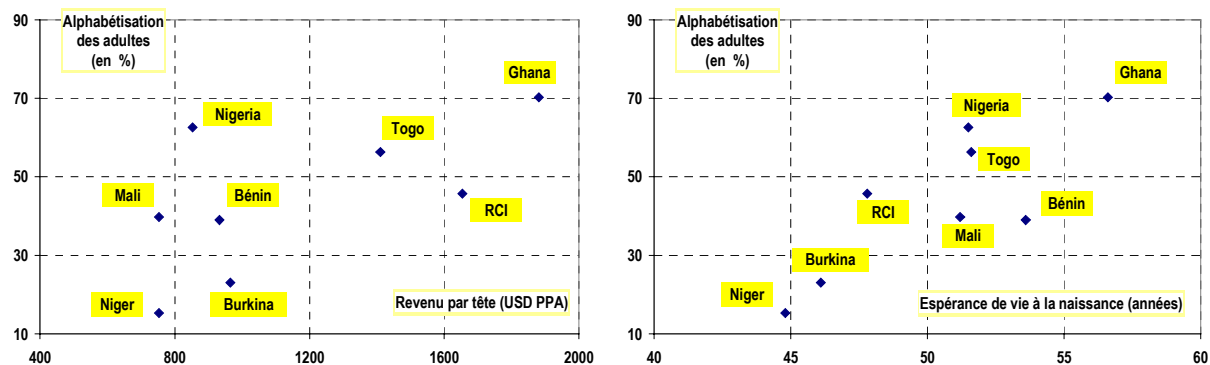
Notons qu'il n'y a pas de corrélation évidente entre le revenu par tête des pays et (par exemple) le taux d'alphabétisation des adultes (il n'y a pas de lien apparent entre les deux indicateurs sur le graphique de gauche ci-dessous). Une telle corrélation est nettement plus visible entre espérance de vie et taux d'alphabétisation, ce qui peut d'ailleurs s'interpréter intuitivement : plus la population est éduquée, plus l'espérance de vie est élevée, car la prévention et l'information sont facilitées.

²⁸ Avec une évolution plutôt horizontale et en « accent circonflexe » voir plus loin.

8. Distribution des pays de la zone selon des indicateurs croisés

Taux d'alphabétisation et PIB / tête

Taux d'alphabétisation et longévité



Source : PNUD (2002)

2 LA FAIBLESSE DE L'IDH DU BENIN IMPUTABLE A LA PIETRE SITUATION EDUCATIVE

Une équipe conjointe formée d'experts et consultants béninois et de spécialistes de la Banque mondiale a procédé à une évaluation en profondeur de la situation et des perspectives du système éducatif béninois. Ce travail a donné lieu à un rapport volumineux²⁹ publié en décembre 2000 et à un atelier national³⁰ qui s'est tenu à Cotonou en juin 2001.

2.1 Présentation générale du système éducatif béninois

Cette partie tente d'illustrer la situation éducative au Bénin, avec des données chiffrées datant de l'année scolaire 1998-1999 pour les plus récentes. Plus que le niveau moyen, ce qui frappe au Bénin sont les écarts de situation liés au sexe et surtout à la zone de scolarisation (rurale ou urbaine, au nord ou au sud).

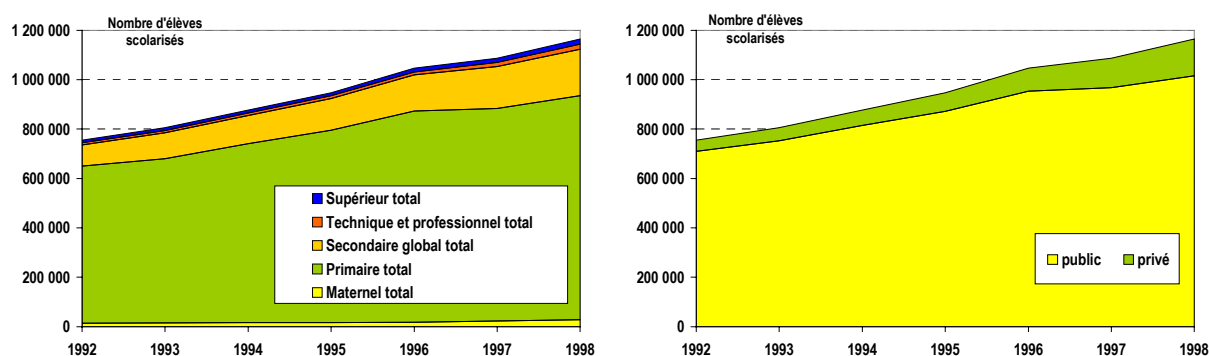
2.1.1 Population scolarisée et grandes tendances

Comme l'illustrent les deux graphiques qui suivent, le nombre des individus scolarisés (tous niveaux confondus) a constamment progressé au Bénin de 1992 à 1998, mais sa croissance a connu une nette inflexion à partir de 1996. Environ 80 % des élèves sont dans le primaire, 15 % dans le secondaire, les autres cycles apparaissant relativement marginaux du point de vue des effectifs. De plus, contrairement à d'autres pays d'Afrique subsaharienne, l'essentiel de l'éducation est encore assuré par le système public (toutefois sur la période récente, la croissance du secteur privé est nettement plus dynamique que celle du secteur public, voir tableau suivant).

²⁹ « Le système éducatif béninois : performance et espaces d'amélioration pour la politique éducative » *Rapport conjoint Ministère de l'éducation nationale du Bénin et de la Banque Mondiale*, publié en décembre 2000

³⁰ *Rapport de l'atelier de préparation du cadre de développement à moyen terme de l'éducation au Bénin*, Cotonou, juin 2001

9. Population scolarisée au Bénin selon le niveau et le secteur



Source : Rapport conjoint MEN du Bénin et Banque mondiale sur le système éducatif [2000]

10. Effectifs scolarisés au Bénin (primaire et secondaire)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Écart 1998-1992	Croissance moyenne
Primaire	635 663	664 485	724 635	778 951	854 967	861 023	907 383	271 720	5,3%
Secteur public	599 830	624 778	677 900	722 161	784 887	778 635	809 059	209 229	4,4%
Secteur privé	35 833	39 707	46 735	56 790	70 080	82 388	98 324	62 491	15,6%
Secondaire 1^{er} cycle	69 539	86 373	93 895	105 980	122 240	141 732	158 944	89 405	11,6%
Secteur public	66 435	80 983	88 320	98 401	113 212	129 289	142 302	75 867	10,7%
Secteur privé	3 104	5 390	5 575	7 579	9 028	12 443	16 642	13 538	22,8%
Secondaire 2nd cycle	16 930	18 755	20 856	22 276	23 895	27 294	29 091	12 161	7,9%
Secteur public	16 083	17 497	18 928	19 748	21 125	23 272	24 894	8 811	6,2%
Secteur privé	847	1 258	1 928	2 528	2 770	4 022	4 197	3 350	25,5%
Secondaire global	86 469	105 128	114 751	128 256	146 135	169 026	188 035	101 566	10,9%
Secteur public	82 518	98 480	107 248	118 149	134 337	152 561	167 196	84 678	9,9%
Secteur privé	3 951	6 648	7 503	10 107	11 798	16 465	20 839	16 888	23,3%

Source : Rapport conjoint MEN du Bénin et Banque mondiale sur le système éducatif [2000]

Si l'on considère l'éducation primaire, on constate que le taux brut de scolarisation varie du simple au double selon les départements, avec un TBS le plus faible observé au Nord (Borgou) et un TBS de 104 % au Sud (région de Cotonou).

11. Enseignement primaire : situation selon les départements

Département	Nombre d'écoles	Nombre d'élèves	Taux brut de scolarisation*	Nombre d'enseignants	Élèves par enseignants	Élèves par écoles	Enseignants par écoles
Atacora	534	98 834	62,2%	1 809	54,6	185,1	3,4
Atlantique	599	156 226	103,7%	3 165	49,4	260,8	5,3
Borgou	584	111 496	51,7%	1 806	61,7	190,9	3,1
Mono	525	143 301	83,3%	2 133	67,2	273,0	4,1
Ouémé	643	162 449	86,8%	2 959	54,9	252,6	4,6
Zou	596	136 573	74,0%	2 622	52,1	229,1	4,4
Total Bénin	3 481	808 879	75,7%	14 494	55,8	232,4	4,2

* NB : le taux national du rapport est de 81,4 % mais ce n'est pas cohérent avec les taux et populations fournis par départements. Nous privilégions nos propres estimations.

Source : Rapport conjoint [2000] et calculs de l'auteur

Sur la base des statistiques régionalisées, on constate au fur et à mesure qu'on s'éloigne vers le Nord que les indicateurs se détériorent nettement et que la taille des établissements diminue.

12. Enseignement primaire : situation selon les régions

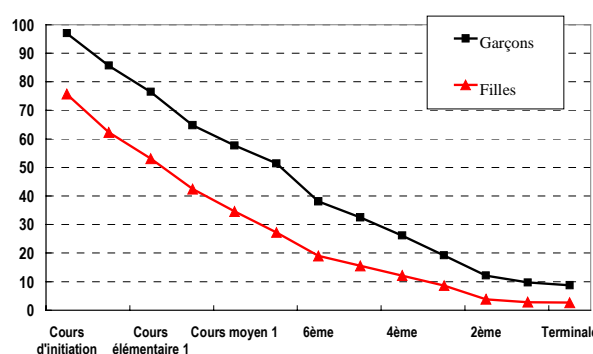
	TBS	Élèves par enseignants	Élèves par école	Enseignants par école
Nord	56,2%	58,2	188,1	3,2
Centre	74,0%	52,2	229,5	4,4
Sud	90,6%	55,9	261,4	4,7
Total Bénin	75,7%	55,8	232,4	4,2

Source : Rapport conjoint [2000] et calculs de l'auteur

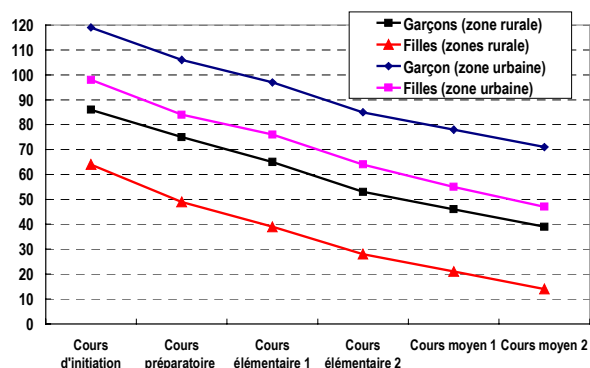
Autre point remarquable est la disparité statistique entre la scolarisation des filles et des garçons (voir tableau suivant), car le taux d'accès national au cours d'initiation³¹ est de 97 % pour les garçons contre 75 % pour les filles. Plus remarquable encore — hélas — est le taux d'accès au CM2 : la moitié des garçons en est exclue, les trois-quarts des filles. En fin de secondaire, le taux d'accès est inférieur à 10 % en Terminale quel que soit le sexe, mais proche de 10 % pour les garçons et proche de 0 pour les filles.

Ce constat de l'inégalité d'accès selon le sexe se double d'un autre constat qui concerne la zone de scolarisation. En zone urbaine, l'écart des taux d'accès est de 21 points à l'entrée au primaire (119 pour les garçons, 98 pour les filles) et se dégrade légèrement de 3 points jusqu'au CM2 (71 pour les garçons et 47 pour les filles). En zone rurale, l'écart filles-garçons et la tendance CP-CM2 sont similaires avec des niveaux de départ nettement plus faibles cependant ; au final, seulement 14 % des filles des zones rurales sont encore scolarisées en CM2 (et 40 % des garçons). Au total, il y a en moyenne un écart de -30 points sur les taux d'accès au primaire, en défaveur des élèves ruraux dans le primaire.

10. Taux d'accès selon le sexe



11. Taux d'accès selon la zone

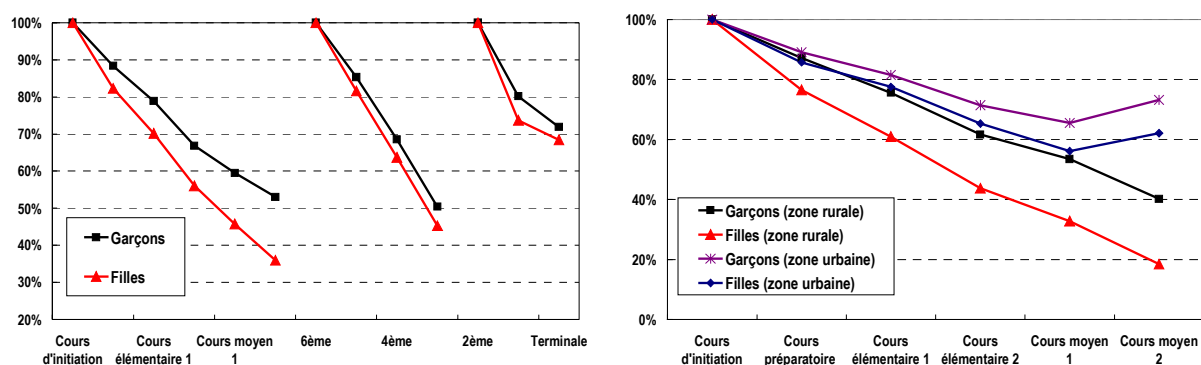


2.1.2 Efficacité du système éducatif

Les deux tableaux suivants illustrent autrement l'insuffisante performance du système éducatif béninois : le taux de rétention est inférieur à 50 % des entrants dans le primaire et dans le premier cycle de l'enseignement secondaire. Cela signifie d'une part que plus de la moitié des élèves sortent du système sans avoir terminé leur cycle primaire : le risque pour ces personnes de régresser vers l'illettrisme est très important (voir encadré). En zone rurale, ce risque menace les deux-tiers des élèves en moyenne, et plus de 80 % des filles. Les coûts budgétaires exposés sur l'éducation de base s'avèrent finalement relativement inefficaces (voir aussi §2.2 de la présente annexe).

³¹ Le français n'étant pas la langue maternelle des enfants, il faut faire précéder le cours préparatoire hérité du système français d'une année basée sur le langage et la compréhension.

12. Les taux de rétentions du Bénin selon les cycles, le sexe et la zone de scolarisation



Ces faibles performances nationales résultent de la combinaison de plusieurs facteurs :

- Comme mentionné dans l'encadré sur les paramètres d'un système éducatif, la scolarisation des enfants s'accompagne de coûts indirects qui sont sans doute plus élevés pour les filles que pour les garçons en Afrique subsaharienne. Ce constat est renforcé par le fait qu'au nord du Bénin, il est d'usage d'envoyer les filles se faire élever par leur tante³², laquelle est sans doute moins attachée que la mère à l'émancipation scolaire de ses « aides familiales » par ailleurs nièces ;
- Il y a sans doute également des interférences avec les religions traditionnelles (islam et vòdoun) qui proposent également des accès alternatifs à la socialisation des adultes, via des écoles coraniques ou via également une sorte de prêtrise destinée aux femmes dans la religion traditionnelle ;
- Se greffe par dessus tout cela des réticences de certains parents à exposer leurs filles devenues nubiles à des milieux jugés dangereux pour la dignité et l'intégrité de la personne ou de nature à diminuer l'influence des parents.

13. Profil de scolarisation selon le sexe et le niveau 1998-1999

		Taux d'accès (% des enfants atteignant une classe)			Rétention en cours de cycle (% d'une cohorte)		
		Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
Primaire	Cours d'initiation	97,0	75,7	86,7	100,0	100,0	100,0
	Cours préparatoire	85,7	62,3	74,4	88,4	82,3	85,8
	Cours élémentaire 1	76,5	53,1	65,2	78,9	70,1	75,2
	Cours élémentaire 2	64,8	42,4	53,9	66,8	56,0	62,2
	Cours moyen 1	57,7	34,6	46,5	59,5	45,7	53,6
	Cours moyen 2	51,4	27,2	39,7	53,0	35,9	45,8
Secondaire 1 ^{er} Cycle	6 ^{ème}	38,1	19,0	28,8	100,0	100,0	100,0
	5 ^{ème}	32,5	15,5	24,3	85,3	81,6	84,1
	4 ^{ème}	26,1	12,1	19,3	68,5	63,7	67,0
	3 ^{ème}	19,2	8,6	14,1	50,4	45,3	48,8
Secondaire 1 ^{er} Cycle	2 ^{nde}	12,1	3,8	8,1	100,0	100,0	100,0
	1 ^{ère}	9,7	2,8	6,4	80,2	73,7	78,7
	Terminale	8,7	2,6	5,7	71,9	68,4	71,1

Source : Rapport conjoint MEN du Bénin et Banque mondiale sur le système éducatif [2000]

³² Cet « arrachement » est censé les préparer à leur vie de femme destinée à rejoindre la famille de son futur époux.

14. Profil de scolarisation selon l'habitat 1998-1999

	Taux d'accès zone rurale			Rétention rurale			Taux d'accès zone urbaine			Rétention urbaine		
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
CI	86	64	75	100	100	100	119	98	108	100	100	100
CP	75	49	62	87	77	83	106	84	95	89	86	88
CE1	65	39	52	76	61	70	97	76	86	82	78	80
CE2	53	28	41	62	44	54	85	64	74	71	65	69
CM 1	46	21	34	53	33	45	78	55	66	66	56	61
CM 2	39	14	27	40	18	36	71	47	59	73	62	54

Source : Rapport conjoint MEN du Bénin et Banque mondiale sur le système éducatif [2000]

Autre faiblesse structurelle du Bénin : la rémunération des maîtres du primaire qui atteint plus d'un million de FCFA annuels, ce qui représente environ 4,4 fois le PIB par tête du Bénin, ratio qui ne permet pas de recruter suffisamment de maîtres pour permettre en parallèle une extension de la couverture scolaire et du taux d'encadrement des élèves. Accessoirement, le tableau ci-dessous montre que le coût unitaire d'un enseignant du secondaire est presque le double dans le secondaire que dans le primaire, et qu'en revanche, les coûts unitaires dans le supérieur sont 8 fois plus importants que dans le secondaire.

15. Coûts unitaires des enseignants du Bénin

Année 1998-1999	Primaire	Secondaire*	Supérieur
Enseignants	19 593	39 310	117 333
Salaire moyen annuel en kFCFA (a)	1 058	1 651	3 520
Nombre d'élève par enseignants (b)	54	42	30
Coût unitaire annuel en FCFA (a/b)	19 593	39 310	117 333
Non-enseignants	2 100	3 200	38 300
Fonctionnement (fournitures, etc.)	5 200	2 900	70 600
Aides aux élèves et étudiants	0	300	128 000
Estimation du coût unitaire des enseignants	26 893	45 710	354 233

* NB : enseignement secondaire général.

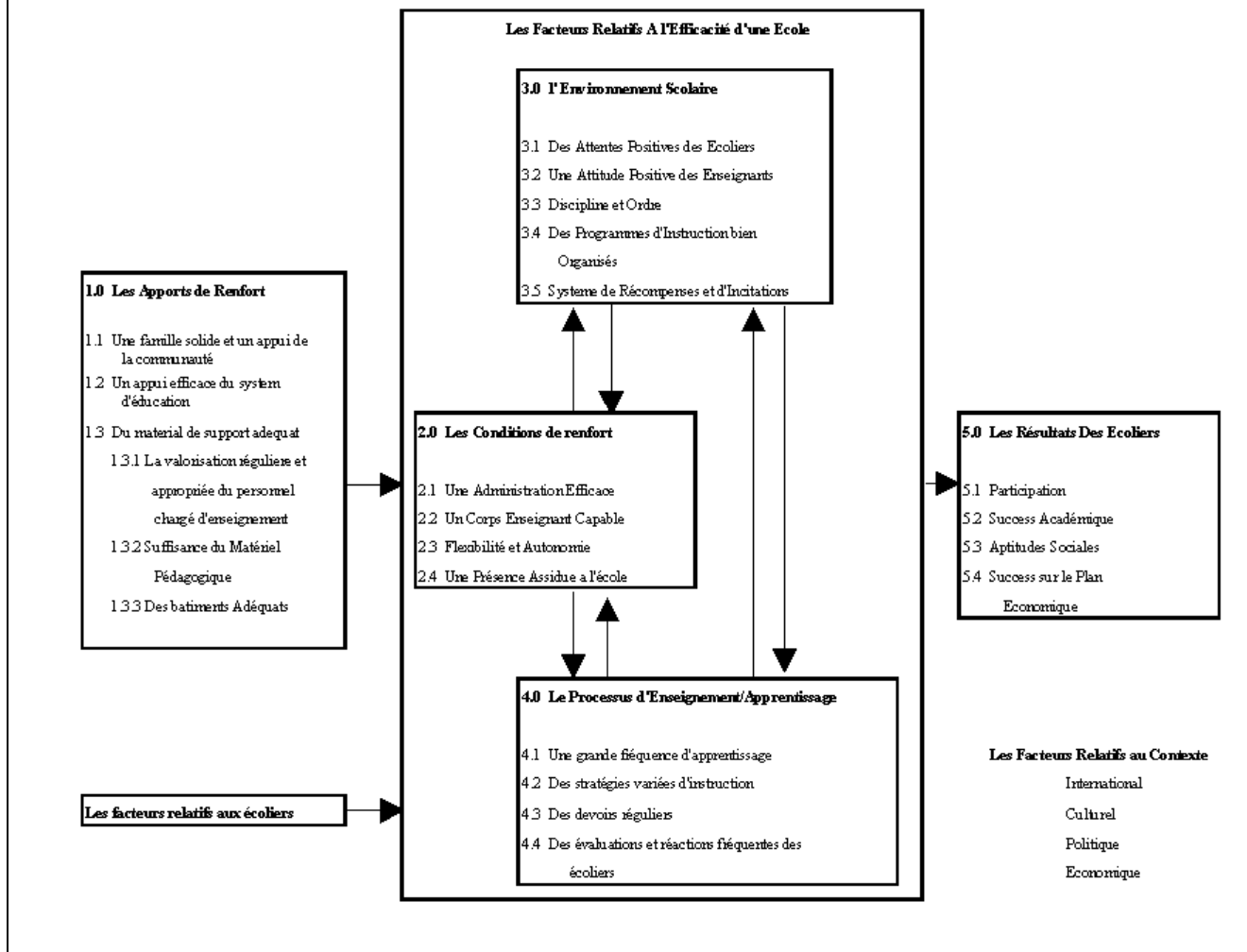
Source : Rapport conjoint MEN du Bénin et Banque mondiale sur le système éducatif [2000]

Rappels sommaires sur les paramètres de référence pour un système éducatif

Le contexte mondial

Le sommet mondial sur l'éducation de Jomtien (Thaïlande) en 1990 avait résumé les objectifs des politiques à suivre en matière éducative par un slogan très optimiste : « l'Éducation pour tous en 2010 ». Le Sommet de Dakar (Sénégal) de 2000 a constaté les résultats obtenus et le retard pris par rapport à l'objectif : il a décidé de repousser la scolarisation universelle à l'horizon 2015.

Si la communauté internationale parvient à s'accorder sur des objectifs souhaitables en matière d'éducation, c'est qu'un consensus se fait jour sur le sujet, en matière d'appréciation des situations diverses et en termes de « bonnes pratiques » de politique économique. A titre d'illustration, voici comment la Banque mondiale, cartographie les interactions entre acteurs de la société, système éducatif efficace et contexte, et dresse la liste des critères idéaux à retenir et à améliorer dans chaque sphère d'intervention³³.



³³ On note beaucoup d'anglicismes résiduels dans la traduction...

Les indicateurs quantitatifs et qualitatifs de performance d'un système éducatif

Un système éducatif est notamment caractérisé par son taux de couverture de la population, son coût, son efficacité et son efficience. Parmi les concepts classiques de performance, orienté vers l'appréciation quantitative des systèmes éducatifs, citons :

- **Le taux brut de scolarisation** (TBS = population scolarisée/population scolarisable) qui peut excéder 100 % lorsque des élèves plus jeunes (scolarisation précoce) ou plus âgés (scolarisation tardive) sont effectivement admis au numérateur (tandis que le numérateur reste constant par construction).
- **Le taux net de scolarisation** (TNS = population scolarisée à l'âge N / population scolarisée âgée de N) qui ne peut excéder 100 % mais qui est plus difficile à estimer compte tenu des effets de concentration sur les âges « ronds » lors des recensements.
- **Le taux de scolarisation combiné entre les trois niveaux**, qui fait la moyenne arithmétique pondérée entre les TBS à chaque niveau) et qui sert pour le calcul de l'IDH.

Des concepts plus complexes d'appréciation de la qualité d'un système éducatif ont été introduits dans les analyses, issus de l'important travail d'étude et de synthèse effectué sous l'égide de la Banque mondiale, parmi lesquels :

- **Le profil de scolarisation** qui est constitué par la séquence des taux de scolarisation à chaque année du cycle, selon le sexe et la zone d'habitation.
- **Le taux de rétention** qui est la capacité du système à conserver puis diplômé les individus qui y sont entrés.

Les indicateurs financiers de performance d'un système éducatif

Pour relativiser l'appréciation des avantages d'un système éducatif, il faut parallèlement évaluer les coûts qu'il engendre selon les types d'agents impliqués (agents, ménages, bailleurs de fonds publics et privés).

S'agissant des coûts budgétaires pour l'État, il y a les indicateurs classiques de part des dépenses d'éducation dans le PIB, salaire moyen des enseignants et coût unitaire correspondant, investissements en infrastructures éducatives, bourses universitaires, etc.

Pour les ménages, les coûts liés à la scolarisation d'un enfant sont directs (frais de scolarité, coût des fournitures scolaires, coût du logement en ville, coût alimentaire) ou indirects (pertes liées à la scolarisation de l'enfant : moindre main d'œuvre agricole, moindre aide familiale). Dans le cas des filles, si le coût direct de la scolarisation sont les mêmes que pour les garçons, en revanche s'y ajoutent des obstacles indirects à la scolarisation généralement plus nombreux que pour les garçons.

Benchmarks de la Banque mondiale en matière éducative

En s'appuyant sur des analyses détaillées des différents systèmes éducatifs³⁴ et en synthétisant les études, la Banque mondiale a constaté que les pays à bonne performance éducative étaient habituellement caractérisés par un certain nombre de critères de référence, dont notamment :

- Un taux de scolarisation primaire proche de 100 %, à l'entrée et surtout à la sortie (sanctionné par un diplôme de fin d'études), ce qui est la définition même d'un fort taux de rétention dans le primaire.
- Une durée minimale de scolarisation réussie d'au moins 5 ans, car sinon il y a un très fort risque de régression vers l'illettrisme³⁵.

³⁴ La méthodologie de ces enquêtes nationales a fait l'objet d'une normalisation définissant le contenu standard d'un **Rapport d'État d'un système éducatif national (RESEN)**.

- Une part des dépenses d'éducation dans le PIB supérieure à X % du PIB
- Salaire de base d'un maître du primaire n'excédant pas 3 à 3,5 fois le PIB par tête du pays³⁶.

Matrice d'action pour favoriser la scolarisation des filles

Un des constats les plus fréquents en Afrique subsaharienne, et qui est vrai au Bénin, est la faible scolarisation des filles, qui accèdent moins au système éducatif et en sortent plus vite que les garçons. Ce constat est d'autant plus accentué que l'on s'intéresse aux zones les plus rurales. Ceci est doublement dommageable, pour les filles elles-mêmes qui demeurent faiblement alphabétisées devenues adultes et pour l'efficacité des politiques de réduction de la pauvreté qui — compte tenu du rôle central des femmes dans les apprentissages (alimentation, hygiène, prévention, scolarisation) — se trouvent amoindries dans les zones rurales.

Pour information, le tableau suivant, tiré des publications de la Banque mondiale, propose une matrice de mesures susceptibles de favoriser la scolarisation des filles qui est un enjeu particulièrement important pour le Bénin. Face à la liste des différents obstacles à une scolarisation plus importante en nombre et en durée des filles, sont recensées les types de mesures permettant de réduire ou contourner les difficultés rencontrées.

³⁵ Au Bénin, la durée moyenne (pour un cycle primaire et secondaire de 13 ans) étant comparable à la durée minimale nécessaire, il y a donc beaucoup d'anciens élèves du primaire, plus de la moitié sans doute et principalement des femmes, qui redeviendront progressivement analphabètes.

³⁶ par exemple au Bénin, PIB par tête = 387 USD annuels = 238 kFCFA annuels. Le salaire moyen d'un instituteur est de 1038 kFCFA, soit 4,4 fois supérieur.

Facteurs relatifs à la demande	Interventions possibles
<p>Facteurs relevant des ménages et des communautés Coûts directs élevés de la scolarité</p> <p>Coûts d'opportunité élevés de l'éducation des filles</p> <p>Faible rendement économique privé de l'éducation des filles</p> <p>Chasteté et sécurité sexuelle</p> <p>Faible demande d'éducation des filles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Abaisser le coût du matériel scolaire. • Assurer transports et fournir uniformes. • Instaurer des bourses, des programmes d'exonération des droits de scolarité, le déjeuner à l'école, des programmes d'aide médicale et sanitaire, notamment la distribution de vermifuges. • Adapter le calendrier scolaire pour répondre aux besoins des ménages en matière de travail des enfants. • Réduire la distance entre l'école et le foyer. • Utiliser des écoles satellites • Offrir des possibilités de garde des enfants et des structures d'accueil préscolaire • Promouvoir des technologies économisant la main-d'oeuvre. • Aménager le système juridique et la réglementation pour améliorer la condition féminine. • Mieux adapter les programmes scolaires aux exigences de la vie et du marché. • Accroître la participation des collectivités à la vie de l'école. • Prévoir des installations adaptées aux exigences culturelles. • Favoriser le recrutement d'enseignantes. • Séculariser les écoles coraniques. • Lancer des campagnes d'information qui mobilisent les chefs de file communautaires, religieux et civils. • Promouvoir les programmes d'alphabétisation des adultes
Facteurs relatifs à l'offre	
<p>Facteurs scolaires Politiques d'effectifs et de promotion Gestion : calendrier scolaire et sécurité Programmes d'études Matériaux Méthodes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître les effectifs en abaissant l'âge de la scolarité. • Réduire les taux d'abandon, revoir les politiques en matière de redoublement et de renvoi. • Prévoir une structure de garderies des enfants. • Instaurer des horaires souples. • Améliorer les résultats: examiner le matériel pédagogique pour déceler les préjugés sexistes, améliorer l'enseignement des mathématiques et des sciences. • Favoriser la présence d'enseignantes pour les sciences. • Créer les laboratoires et des bibliothèques scolaires pour les sciences. • Instaurer des programmes d'encadrement et de cours particuliers. • Promouvoir une sensibilisation aux questions relatives à la différence entre sexes dans tous les programmes de formation initiale, de formation en cours de service des enseignants et de formation des dirigeants de l'enseignement.
<p>Facteurs politiques et institutionnels Politique relative à la grossesse des écolières, promotion des éducatrices, formation du personnel Attitudes, volonté d'autonomie des femmes et des pauvres Statut juridique de la femme</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Créer un environnement favorable aux femmes et aux pauvres grâce à la révision des politiques les concernant. • Investir dans les structures nécessaires: écoles, installations pour les filles, toilettes, dortoirs, cloisons. • Lancer des campagnes d'information. • Améliorer la condition féminine par le biais de réglementations. • Adopter des stratégies de lutte contre la pauvreté qui libèrent les jeunes filles et les femmes des corvées d'eau et de bois de feu combustible au profit d'activités plus productives. • Faciliter l'accès des femmes au marché officiel du travail.

2.2 Éléments de comparaison avec des pays proches

Les performances du système éducatif béninois qui restent globalement insuffisantes dans l'absolu, le sont également en comparaison avec d'autres pays de la sous-région.

La part des dépenses publiques d'éducation dans le PIB a régressé depuis 1985 (passant de 3,3 à 2,7 % du PIB) tandis que les pays alentours connaissent une évolution généralement inverse de 1985 à 1993. Toutefois dans le même temps, la durée moyenne de la scolarisation s'est accrue (de moins d'un an en... 15 ans). Si l'on apprécie l'efficacité du système éducatif en faisant le ratio entre durée moyenne et coût, on constate que dans un contexte moins-disant budgétaire, l'efficacité du système s'est accrue quelque peu.

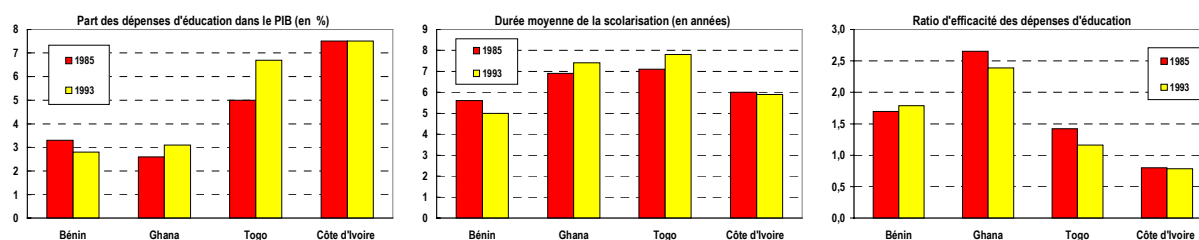
16. Efficacité du système : les indicateurs financiers

	1985	1993	1999
Part des dépenses d'éducation dans le PIB	3,3	2,8	2,7
Durée moyenne de la scolarisation	5,6	5,0	6,3
Ratio entre les deux	1,7	1,8	2,3

Source : Rapport conjoint sur le système éducatif [2000]

Si l'on compare la durée moyenne de survie dans le système scolaire, on trouve que le Bénin a une relativement faible performance : en 1993 déjà, la Côte d'Ivoire affichait une durée moyenne de 6 années et le Ghana et le Togo flirtaient avec les 8 années en moyenne. Par rapport au benchmark d'une durée minimale de 5 années en primaire pour éviter la régression vers l'illettrisme, ces durées moyennes signifient qu'une partie très importante de la population, dans ces 4 pays mais surtout au Bénin, oublieront leurs acquis et viendront ultérieurement diminuer le taux d'alphabétisation des adultes.

13. Quelques indicateurs du système éducatif béninois : évolution 1988-1993 et comparaisons



Source : Rapport conjoint MEN du Bénin et Banque mondiale sur le système éducatif [2000]

Si l'efficacité du système s'est accrue au Bénin, il reste encore beaucoup de chemin à faire pour retrouver la réputation de ce pays d'être le « Quartier latin » de l'Afrique subsaharienne, pays qui avait également fourni d'importants bataillons de fonctionnaires à l'administration coloniale française.

Notons enfin pour mémoire qu'il nous a été mentionné la relative faiblesse des informations statistiques relatives au système éducatif du Bénin sur les années récentes. En effet, certains financeurs d'études sur le secteur éducatif, soucieux d'encourager l'analyse et le développement de l'enseignement primaire au Bénin, ont assorti la collecte d'informations de gratifications financières directes, ce qui a instauré un double effet contre-productif : à court terme, l'importance accordée aux enjeux sur le cycle primaire a évincé, chez les services normalement compétents, les efforts d'attention sur les autres cycles ; à moyen terme, la « mithridatisation » — via les *per diem* versés par ces projets aux agents normalement chargés de la collecte et de la production de statistiques — a engendré, au terme des projets en question, une « désertification » des données... y compris sur le primaire. Nous mentionnons ce point pour information, toutefois, l'étude utilisée donne largement de quoi penser.

3 L'EDUCATION DANS LE DSRP

Dans l'avant-projet de DSRP de janvier 2002 récemment finalisé, l'éducation n'apparaît guère prioritaire ou — plus exactement — apparaît au 7^{ème} rang des priorités nationales, fondue dans les secteurs sociaux entre la santé et l'eau potable. La piètre performance du système éducatif n'est pas mentionnée dans les faiblesses structurelles de l'économie, et n'apparaît qu'en 9^{ème} position dans les principales causes de pauvreté mentionnées lors des réunions participatives.

Certes, le profil de pauvreté, sur lequel s'appuie l'ensemble du DSRP, rappelle que l'enseignement primaire présente de fortes disparités dans la population (régionales, selon le sexe) et fait de « l'accès à une éducation primaire, notamment pour les filles » un des domaines prioritaires d'interventions. Mais au total, la stratégie pour le secteur (tous niveaux confondus) occupe 4 pages sur les 60 du document (hors annexes).

Point notable, l'alphabétisation des adultes fait spécifiquement l'objet d'un éclairage, avec l'annonce d'une Politique nationale d'alphabétisation des adultes (PNAA) et l'énoncé de ses principales orientations.

Cette relative « pauvreté » du DSRP provisoire en matière d'éducation est d'autant plus remarquable que le programme gouvernemental PAG II joue la carte d'un Bénin « plate-forme *high-tech* » et route alternative vers le Nigeria. Compte tenu de la mauvaise situation de départ, il semblerait souhaitable d'articuler plus précisément les deux positions, et d'en décliner un programme plus explicite et plus cohérent (notamment sur l'articulation entre primaire et autres cycles).

Annexe 2 : Le secteur informel au Bénin

1 LE SECTEUR INFORMEL : CONCEPTS ET MESURES

La notion de « secteur informel » a été définie pour la première fois par les économistes du Bureau international du Travail dès 1972³⁷, dans le cadre d'études sur le travail au noir. Depuis, le BIT n'a cessé d'enrichir son approche de ce secteur, en développant des analyses fines à partir d'études de cas, en approfondissant la méthodologie des enquêtes et en définissant divers indicateurs permettant d'apprécier la production, l'organisation et les conditions de travail (voir encadré Monographies du BIT). Après un bref survol des définitions courantes pour ce concept, on rappellera comment le Bénin a vu se développer plus qu'ailleurs une économie informelle.

Monographies du BIT sur le secteur informel

Le Bureau international du Travail a entrepris au cours des vingt dernières années diverses activités de coopération technique et de conseils aux gouvernements en faveur du secteur informel. Ces activités ont souvent intégré dans leur conception les résultats de recherches menées par le BIT et autres organisations concernées par ce secteur. De même, ces recherches ont bénéficié de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de projets de coopération technique. Or, le secteur informel évolue constamment par rapport à la conjoncture économique, aux restructurations et politiques adoptées par les gouvernements (programmes d'ajustement structurel souvent imposés de l'extérieur, adoption de nouvelles politiques fiscales ou monétaires, changement du cadre réglementaire, etc.), à la libéralisation des échanges internationaux et, plus récemment, à la globalisation de l'économie mondiale et à la rapide évolution des technologies. Par conséquent, il est nécessaire, de temps à autre, de faire le point sur les effets de ces changements sur le secteur informel dans le double but, d'une part, de mieux comprendre son potentiel, ses problèmes et contraintes et, d'autre part, de mieux concevoir les mesures politiques et programmes en sa faveur.

Le BIT a donc entrepris dans les années 1990 une série de publications sur le secteur informel (concernant huit pays : Bénin, Burkina-Faso, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Niger, Rwanda et Sénégal). La conception et contenu de chaque étude sont similaires. Seule la disponibilité de données statistiques et autres informations les différencie l'une de l'autre.

- La première partie de chaque étude analyse l'évolution du contexte macro-économique au cours de ces vingt dernières années.
- Une deuxième partie analyse le rôle et la contribution du secteur informel dans les évolutions macroéconomiques décrites précédemment (contributions à l'emploi, au PIB, aux revenus, à la satisfaction des besoins essentiels, etc.).
- Une troisième partie passe en revue les politiques globales et sectorielles au cours des dernières années et analyse leurs effets sur le secteur informel: problèmes et contraintes découlant de celles-ci, effets sur la compétitivité du secteur et sur sa croissance, etc.
- La quatrième partie s'attache à comprendre et décrire plus précisément comment des mesures fiscales, monétaires et réglementaires ou un cadre institutionnel inadéquat contribuent au développement d'un secteur informel, en élevant le coût d'une éventuelle intégration au-delà des bénéfices qui pourraient en découler, en ayant des conséquences négatives sur les entreprises du secteur formel.

³⁷ Dans une étude sur le Kenya.

En conclusion, les études font un certain nombre de propositions touchant à l'ensemble des facteurs pouvant avoir des incidences sur le secteur en vue de son intégration progressive dans l'économie formelle.

1.1 Secteur informel : définitions et contours

Il existe plusieurs définitions du concept de secteur informel. Le secteur informel se caractérise par une multitude d'activités bien que sa définition ne fasse pas encore l'unanimité des opérateurs, décideurs, économistes et bailleurs de fonds. Pour Jacques Charmes³⁸, il est constitué « d'activités économiques ordinaires et licites mais s'exerçant dans l'illégalité parce que non enregistrées ». Pour d'autres, « le secteur informel est l'ensemble des activités économiques qui se réalisent en marge de législation pénale, sociale et fiscale ou qui échappent à la Comptabilité Nationale », ce qui a le mérite de la simplicité mais englobe à la fois les activités de type artisanal et les activités criminelles.

Pour cette étude, nous adopterons la définition retenue par Afristat (voir encadré sur les définitions dans les instances internationales), qui a le mérite d'être conforme aux prescriptions de la norme minimale de comptabilisation nationale des Nations-Unies (SCN 1993) et de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Définitions des instances internationales³⁹

Selon la résolution de la quinzième conférence internationale des statisticiens du travail, le secteur informel peut se caractériser, d'une façon générale, comme un ensemble d'unités produisant des biens ou des services marchands avec l'objectif premier de créer des emplois ou d'engendrer des revenus pour les personnes concernées.

Ces unités de production, selon les définitions et classifications contenues dans le SCN (révision 4 de 1993), font partie du secteur institutionnel des ménages en tant qu'entreprises individuelles. Ces unités informelles sont caractérisées par les éléments suivants :

Elles opèrent typiquement à petite échelle, avec un faible niveau d'organisation et avec peu ou pas de division entre les facteurs de production (capital, travail) ;

- Les relations d'emploi qu'elles entretiennent sont surtout fondées sur l'emploi occasionnel, les liens de parenté ou les relations personnelles ou sociales plutôt que sur des accords contractuels comportant des garanties formelles ;
- Ces entreprises individuelles sont des unités produisant des biens et des services marchands. Elles ne constituent pas une personne morale distincte du ménage ou des membres du ménage auxquels elles appartiennent, et elles ne tiennent pas un ensemble complet de comptes permettant de distinguer leurs activités propres de production des autres activités de leurs propriétaires. De ce fait, les actifs utilisés dans la production n'appartiennent pas à l'unité, mais à leurs propriétaires ;
- Sur le plan juridique, les propriétaires sont personnellement responsables, sans limite, de tous les engagements souscrits dans le processus de production. On distingue les unités de production informelles (UPI) de personnes travaillant pour compte propre et les UPI d'employeurs informels.

³⁸ Voir UNION EUROPEENNE [2000]

³⁹ Cette partie s'appuie sur le deuxième numéro de la série *Méthodes* des publications d'AFRISTAT « Concepts et indicateurs du marché du travail et du secteur informel » qui reprend le texte d'une étude réalisée à la demande de l'UEMOA par Prosper BACKINY-YETNA (AFRISTAT) et Rémi BARDON (INSEE-DIAL), dans le cadre du Programme PARSTAT.

De son côté, le BIT précise que le secteur informel doit être défini indépendamment du lieu de travail où se déroulent les activités productives, du degré d'utilisation du capital fixe, de la durée effective de l'entreprise (permanente ou occasionnelle), et du caractère principal ou secondaire de l'emploi.

D'où la définition proposée par Afristat :

Activité informelle : toute activité, non enregistrée et/ou dépourvue de comptabilité formelle écrite, exercée à titre d'emploi principal ou secondaire, par une personne en tant que patron ou à son propre compte. Cette personne, active occupée, est alors considérée comme « chef d'unité de production informelle ».

Cette définition intègre donc bien les deux notions suivantes : - la notion *d'entreprise individuelle*, selon la terminologie préconisée par le SCN 93 (c'est-à-dire l'unité de production du secteur institutionnel des ménages), par la non tenue de comptabilité formelle écrite ; - et aussi la notion *d'informalité* selon la terminologie BIT, par le biais du non enregistrement. De ce fait, elle est conforme aux principes énoncés par le BIT et le SCN 93.

Pour mémoire, l'enregistrement se réfère à l'inscription prévue par la réglementation industrielle ou commerciale, les lois fiscales ou de sécurité sociale, la réglementation des groupes professionnels ou toute autre loi ou règlement national.

1.2 Réflexions sur le concept et la mesure du secteur informel

Le secteur informel suscite traditionnellement une méfiance de la part des gouvernements puisqu'il échappe par certains aspects à leur autorité. Parmi les éléments fréquemment cités :

- ◆ **Il contribuerait peu au budget de l'État** car il échappe aux charges fiscales, bien que dans un grand nombre de cas les opérateurs du secteur soient obligés de contribuer au budget municipal ;
- ◆ **Il n'appliquerait pas ou peu les normes internationales du travail** (salaire minimum, mauvaises conditions de travail, pas de contribution à la sécurité sociale, travail des enfants, etc.) ;
- ◆ Il serait **mal vu par les organisations d'employeurs** (compétition déloyale) et par celles des travailleurs (pas de syndicat).

Ainsi, outre ses contours incertains, l'attitude à tenir envers le secteur informel constitue un dilemme aussi : il s'agit d'une activité économique importante dont il n'est pas souhaitable de freiner la croissance et — d'autre part — il n'observe pas les règles de droit applicables à la production. Face à ce dilemme, une politique raisonnable doit sans doute combiner incitations et contraintes en vue d'une « formalisation » progressive du secteur informel. Pour asseoir une telle politique, il faut au préalable une connaissance du secteur, et donc tenter de mesurer l'inobservable.

Pour cela, une première génération d'enquêtes⁴⁰ consistait à recenser puis échantillonner et enfin enquêter sur un type d'unité de production informel (bâtiment, transport, etc.). Cependant, ce type d'enquête ne peut concerner que ce qui est déjà finalement assez bien connu, et ne permet pas de déceler de nouvelles activités. Pour cela, une deuxième série d'enquête est d'emboîter une enquête sur l'informel au sein d'une enquête sur les ménages. Ainsi, après avoir interrogé des ménages supposés représentatifs sur leur situation et la variété de leurs revenus, on focalise sur les revenus tirés d'activités informelles, et on déclenche ensuite une enquête orientée vers les unités de production informelles : c'est la grande innovation des enquêtes 1-2-3 (voir encadré).

⁴⁰ Voir BACKINY dans numéro spécial du *Courrier ACP-UE* [2000].

1.3 Quelques idées reçues contestables sur l'informel⁴¹

Dans un intéressant papier, LAUTIER recense quelques idées préconçues sur les caractéristiques du secteur, dont il s'attache à contester ou nuancer l'évidence prétendue :

- ◆ **Le niveau des revenus serait en moyenne plus faible dans le secteur informel** : si le secteur informel abrite des rémunérations extrêmement faibles, voire nulles⁴² dans le cas des apprentis, il comporte également des revenus très élevés et très supérieurs à ceux du secteur formel (hors encadrement) ;
- ◆ **Le niveau de formation serait en moyenne plus faible dans le secteur informel** : ce constat s'applique en ne considérant que les années de scolarisation, mais il s'atténue si l'on assimile les années d'apprentissage à des années de formation ;
- ◆ **Les prix pratiqués dans le secteur informel seraient plus bas que dans le secteur formel** : ce constat n'est pas nécessairement vrai à qualité égale (les prix inférieurs de l'informel sont souvent associés à des qualités inférieures de produit). L'argument selon lequel le prix est systématiquement plus bas en raison du non paiement des droits et taxes prévaut surtout dans les secteurs très taxés (par exemple le transport à cause du carburant), mais en règle générale, la moindre fiscalisation ne compense pas la moindre productivité ;
- ◆ **La taille des unités de production serait plus faible dans le secteur informel** : outre l'aspect tautologique résultant de la définition statistique même (« unité de petite taille »...), il y a des unités informelles de grande taille (cas des organisations criminelles) et surtout, la plupart des entreprises formelles de grande taille ont une partie non négligeable de leurs activités dans l'informel (via des sous-traitants, des fournisseurs, des supplétifs pour l'entretien ou la manutention).
- ◆ **Il est facile d'entrer dans le secteur informel** : cette idée est démentie par toutes les monographies sur le secteur, qui font apparaître de nombreuses barrières à l'entrée, financières (coût de l'investissement initial) mais surtout non financières lorsque le secteur est dominé par une confrérie, une caste, une ethnie ou une famille ;
- ◆ **Le secteur informel ne respecte pas la loi** : contrairement à l'idée reçue, il y a une fiscalisation notable de ce secteur, indirectement via les intrants taxés non déductibles, directement via les impositions locales. Le secteur est régi par de nombreuses règles internes, assimilable à des codes de bonne conduite. Par ailleurs, dans les monographies, l'excès de fiscalité n'apparaît jamais en premier comme une raison de se réfugier dans l'informel : la plupart du temps, les micro-entrepreneurs ignorent souvent que la loi existe ou qu'elle s'applique à eux ;
- ◆ **Il y aurait un « secteur » informel qui se distinguerait du secteur formel** : outre que la notion de secteur signifie qu'on partitionne l'espace des observations apparaît impropre (l'informel touche précisément toutes les catégories et... tous les secteurs formels).

Ces différentes remarques, et notamment la dernière réflexion quasiment sémantique, ont pour objectif de faire réfléchir aux fragilités du concepts plutôt que de convaincre. Ainsi, dans le cas du Bénin, il semble pertinent d'admettre qu'une partie majeure de l'activité économique est peu ou mal appréhendée dans les statistiques officielles de la comptabilité nationale. Une vision « objective » de ce pays doit s'attacher à cerner les enjeux pour s'assurer que les objectifs poursuivis par la politique économique, sont compatibles et cohérent avec la réalité socio-économique souvent « informelle ».

⁴¹ Voir LAUTIER dans numéro spécial du *Courrier ACP-UE* [2000].

⁴² Et même négatives lorsque l'accès à l'apprentissage est payant.

2 ROLE ET IMPORTANCE DU SECTEUR INFORMEL AU BENIN

2.1 La genèse du secteur informel au Bénin

D'après la littérature⁴³, le développement d'un important secteur informel au Bénin résulterait de plusieurs facteurs, notamment :

- ◆ **Une position de corridor naturel** entre l'hinterland et la côte du golfe de Guinée ayant canalisé de longue date les échanges ;
- ◆ **L'absence de rente naturelle d'exportation au Bénin** — alors que parallèlement que les pays limitrophes apparaissent mieux dotés (phosphates au Togo, uranium au Niger, pétrole au Nigeria) — a orienté les activités béninoises vers la captation d'autres rentes, dans le prolongement de l'économie de traite (traite négrière, puis huile de palme, puis commerce des biens) ;
- ◆ Des groupes ethniques à forte tradition commerciale répartis à cheval sur les frontières issues de la décolonisation, qui forment une véritable « **classe marchande** » et permettent une **continuité des échanges** qui transcende les frontières administratives ;
- ◆ **Une politique économique résolument tournée vers l'encouragement du commerce régional ;**

2.2 Les sources d'information immédiatement disponibles sont éparses et parfois anciennes

Il est difficile de disposer de dénombrements récents et exhaustifs en matière de population. Le dernier recensement général de la population du Bénin date de février 1992. Le dénombrement effectif du troisième Recensement général de la population et de l'habitation (RGPH3) conduit par l'INSAE du 15 février au 1^{er} mars dernier s'est, en pratique, prolongé jusqu'en avril 2002 ; les premiers résultats en seront disponibles d'ici début 2003.

Plusieurs enquêtes sur les conditions de vie des ménages au milieu des années 1980 (ECVR, ELAM) mais rien n'est disponible pour les années récentes. Dans le cadre du programme PARSTAT de l'UEMOA piloté par Afristat et appuyé par DIAL, une enquête 1-2-3 s'est déroulée très récemment à Cotonou (de septembre à décembre 2001) et son exploitation est actuellement en cours (un séminaire régional de dépouillement de la phase 1 se tient à Bamako en juin 2002).

2.3 Principaux enseignements de la monographie du BIT sur le secteur informel béninois⁴⁴

Sur la description du secteur informel béninois, nous avons basé notre description sur l'ouvrage de référence que constitue le rapport du BIT⁴⁵ consacré au Bénin (voir encadré sur les monographies du BIT et MALDONADO [1998]).

Ce rapport du BIT recèle une masse importante d'informations chiffrées sur le secteur informel au Bénin. Toutefois, nous n'avons pas repris ici les montants et niveaux exprimés en francs CFA compte tenu de leur ancienneté (1985) et des importantes modifications vraisemblablement induites par la dévaluation de 1994. Toutefois, chaque fois que possible, on cite les conclusions générales et structurelles de l'étude.

⁴³ Voir IGUE [1992] ou MASSUYEAU [2000].

⁴⁴ voir MALDONADO [1998]

⁴⁵ Ce document de travail fait partie d'une série de publications sur le secteur informel dans huit pays de l'Afrique francophone (Bénin, Burkina-Faso, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Niger, Rwanda et Sénégal).

Sur la base des comptes économiques établis par l'INSAE pour 1985, le BIT estime la contribution productive du secteur informel (agricole et non-agricole) à 64,5 % du PIB. Par ailleurs, il contribue pour la quasi-totalité à la création de la richesse dans le secteur primaire, pour 50 % dans le secteur secondaire (66 % dans l'industrie manufacturière) et 48 % dans le secteur tertiaire (68 et 58 % dans le commerce et le transport respectivement).

En terme d'activité, l'agriculture représente près de la moitié du PIB informel, le commerce vient en deuxième position avec 17,5 %, suivi par les services (13,5 %) et les activités manufacturières et le transport qui contribuent avec 8 et 7 % respectivement. De plus, les ratios de valeur ajoutée sont plus élevés dans les entreprises informelles que dans les entreprises modernes, surtout dans le commerce, les services, le bâtiment et les industries manufacturières.

Au sein du secteur informel, l'évaluation de la valeur ajoutée n'est pas aisée, car la plupart des entreprises (73 % selon cette enquête) ne tiennent pas de comptabilité et ne disposent pas de documents susceptibles de faciliter ces évaluations. Il faut donc emprunter des voies indirectes pour approcher la réalité économique des comptes.

L'excédent brut d'exploitation, qui représente le profit et dont la vocation est de financer de nouveaux investissements, est très significatif dans le bâtiment (52 % de la production), relativement bon dans le secteur primaire et les autres services (29,3 et 21 % respectivement) et faible dans les industries manufacturières, le commerce, la restauration et les transports (entre 9 et 15 %).

Parmi les caractéristiques du secteur, le BIT relève (i) le faible niveau de capital des unités informelles de production (avec toutefois de fortes disparités selon les catégories d'entreprises) ; (ii) le niveau de capitalisation croît avec l'âge des entreprises ; (iii) la création d'emplois diminue avec l'accroissement du capital ; (iv) 15,4 % des chefs d'entreprises ont une autre source de revenu⁴⁶ (revenu secondaire) qui vient compléter le revenu principal tiré de leur activité informelle.

D'après l'étude, le secteur informel distribue des revenus à 95,5 % de la population active béninoise, sachant qu'entre 66 et 75 % de la valeur ajoutée des unités économiques sont alloués à la rémunération des salariés.

Ces rémunérations se font soit en argent, soit en nature selon plusieurs modes :

- ◆ **salaire fixe** (14,2 % des travailleurs),
- ◆ **rémunération à la pièce ou à la tâche** (8,4 %)
- ◆ **rémunération selon les recettes réalisées** (14,1 %)
- ◆ **l'argent de poche qui concerne quelques 55 % des travailleurs** (apprentis et aides familiaux particulièrement).

La hiérarchisation des revenus montre que les **salariés occasionnels** sont les mieux payés (100 % du salaire de référence), puis ensuite les **salariés permanents** (86 % du salaire de référence) et nettement plus loin les **aides familiaux** (26 %) et enfin les **apprentis** (22 %). Il faut toutefois noter qu'au sein de chacune de ces catégories il existe de fortes disparités selon la branche d'activité, la ville ou encore selon des caractéristiques personnelles du travailleur telles le niveau d'éducation, l'ancienneté, etc. Du point de vue de la branche d'activité, on remarque que les activités les plus rémunératrices sont généralement la **construction et les transports**.

Une rémunération en nature vient souvent compléter le revenu monétaire (faible) des travailleurs, mais pour de montants faibles également : la plupart des apprentis et aides familiaux doublent leur revenu monétaire avec leur revenu en nature. Ce diagnostic sur les inégalités de revenu doit être complété par celui sur les heures de travail effectuées... qui sont d'autant plus nombreuses que la qualification est faible (ce qui installe les aides familiaux et les apprentis nettement en bas de l'échelle des rémunérations horaires).

⁴⁶ toutefois les montants tirés de ces sources secondaires demeurent relativement faibles.

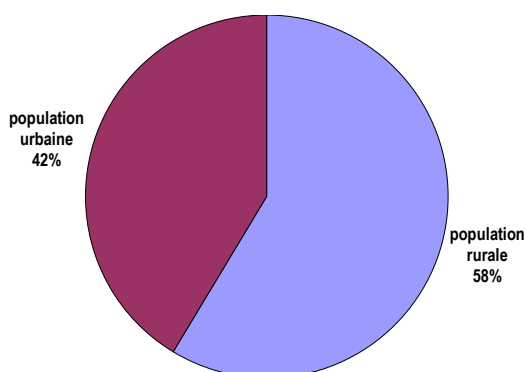
L'étude publiée en 1998 conclut en soulignant le fait que les niveaux de rémunération dans le secteur informel sont extrêmement bas, quelle que soient les catégories de travailleurs considérées et illustrent le cadre d'une économie de précarité qui rémunère mal les efforts consentis et le temps investi.

3 RESULTATS PRELIMINAIRES DE L'ENQUETE 1-2-3 AU BENIN⁴⁷

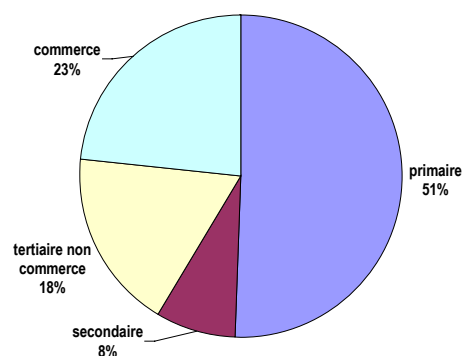
3.1 Examen sommaire de la population et de l'emploi

Malgré la disparité d'origine des données disponibles, nous tentons de dresser un profil de la situation récente au Bénin. Les graphiques ci-dessous ont été construits en utilisant les données de la Banque mondiale (*country at a glance*), du PNUD et des premiers résultats du premier volet de l'enquête 1-2-3⁴⁸. Ils font apparaître que 42 % de la population vit en milieu urbain et d'autre part que la population active est employée pour moitié dans l'agriculture et l'élevage, pour moitié dans le secteur tertiaire (le secteur secondaire apparaissant particulièrement marginal au Bénin). De plus, le commerce absorbe à lui tout seul environ le quart de la population active (essentiellement dans les villes mais également dans les zones rurales).

14. Population rurale/urbaine (d'après BM)



15. Décomposition sectorielle de la population active



Le tableau ci-dessous montre que la part de la population urbaine employée dans le secteur informel reste très importante à la fin des années 1990 (plus de 90 % des actifs), et n'a pas beaucoup varié depuis l'enquête de 1985 (voir résultats de l'étude BIT ci-dessus). De plus, selon l'INSAE, cette proportion aurait légèrement cru au Bénin depuis la dévaluation de 1994.

17. Part de la population active du secteur informel (évolution de 1994 à 1999)

	Cotonou		Parakou		Porto-Novo	
	1994	1999	1994	1999	1994	1999
% des actifs dans le secteur informel						
Hommes	90 %	91 %	88 %	95 %	92 %	95 %
Femmes	85 %	89 %	85 %	90 %	85 %	90 %
Ensemble (hommes et femmes) :	87 %	91 %	87 %	94 %	90 %	93 %
Évolution en points	-	+4 %	-	+7 %	-	+3 %
Population (en milliers d'habitants)	-	800	-	175	-	200

Source : INSAE sur IZF

⁴⁷ Enquête effectuée fin 2001 à Cotonou par l'INSAE auprès de 5 000 ménages, avec l'appui technique de DIAL. Cette enquête fait partie du volet « secteur informel » du projet PARSTAT de l'UEMOA, dont la mise en œuvre a été confiée à Afristat sur financement de l'Union européenne.

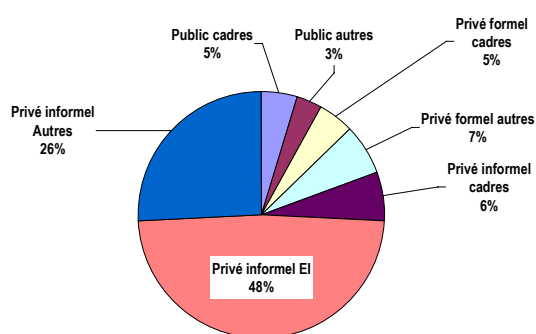
⁴⁸ L'exploitation des deux enquêtes récentes (recensement de l'INSAE, enquête 1-2-3 dans le cadre de PARSTAT) permettront de mettre à jour la structure estimée de la population béninoise.

3.2 La situation des ménages de Cotonou

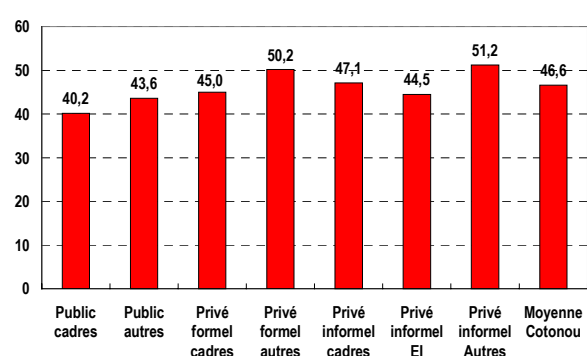
Selon des résultats préliminaires (à confirmer), il ressort du dépouillement brut des données de l'enquête 1-2-3 menée fin 2001 à Cotonou les éléments suivants :

- ◆ une très grande partie (84 %) des actifs de la capitale économique ont un emploi dans le secteur privé informel : près de la moitié des actifs sont des « entrepreneurs individuels ou indépendants » auxquels s'ajoutent les 30 % de la population qui sont des employés faiblement qualifiés de ce secteur et les 6 % d'assimilés cadres de ce secteur.
- ◆ le secteur public (y compris entreprises publiques) emploie 8 % des actifs
- ◆ le secteur privé formel emploie 12 % des actifs

16. Répartition catégorielle des actifs



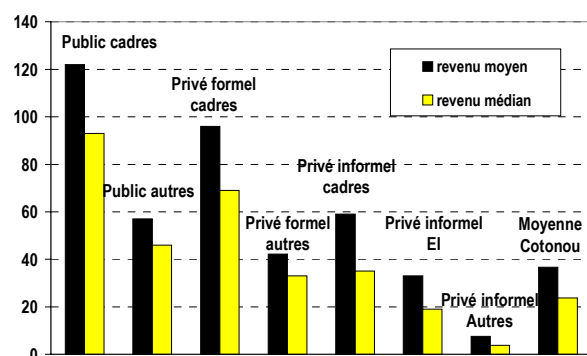
17. Horaire hebdomadaire par catégorie



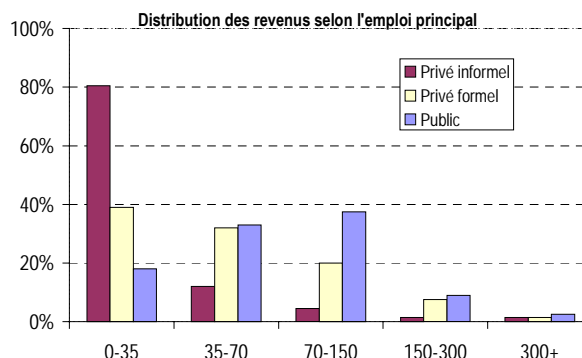
Au sein de ces catégories, on constate une relativement forte dispersion des revenus entre secteurs (public, privé, informel) et entre catégories d'emploi (cadres ou non), mais aussi au sein d'une même catégorie d'emplois, comme en témoignent les deux graphiques ci-dessous (construits sur la base de résultats — à confirmer — d'une première exploitation des données de l'enquête 1-2-3 à Cotonou). Parmi les faits saillants :

- ◆ **Le secteur public (administration ou entreprises publiques) reste en moyenne le plus rémunérateur pour les cadres**, suivi du privé formel et de l'informel. Il faut cependant corriger du biais de l'ancienneté, car l'absence de recrutement de la fonction publique sous ajustement structurel tend mécaniquement à majorer, relativement aux autres secteurs, le revenu moyen par tête d'emploi public (même avec un gel du point et des avancements) ;
- ◆ **Les emplois moins qualifiés (employés, ouvriers, manœuvres) respectent la même hiérarchisation** mais on note l'extrême modicité des revenus moyens de ces catégories dans le secteur informel ;
- ◆ **L'entrepreneur individuel (indépendant, artisan, commerçant) n'est (en moyenne) pas extrêmement rémunéré** puisque selon ces résultats provisoires, on observerait — toutes activités confondues — un revenu moyen inférieur au revenu des emplois non qualifiés du secteur formel. Il faut cependant rappeler que la majorité de ces emplois est occupé par des femmes (à plus de 60 %) ce qui se traduit généralement par des rémunérations inférieures ;
- ◆ **L'inégalité est assez marquée au sein même des catégories**, lorsque l'on observe que la médiane est inférieure à la moyenne pour chacune des catégories considérées (le salaire médian est généralement inférieur de 30 % au salaire moyen) et ce constat est particulièrement marqué pour le secteur informel (le salaire moyen est double du salaire médian, reflétant l'ampleur des disparités de revenus dans cette catégorie).

18. Dispersion des revenus (médiane et moyenne)



19. Répartition des actifs selon les revenus



Comme on le constate, pour le secteur informel la médiane (revenu maximal perçu par la moitié la plus pauvre de la population) se situerait nettement dans la première classe de revenus (moins de 35 000 FCFA mensuels), pour le secteur privé formel la médiane est dans la seconde classe des revenus (de 35 à 70 000 FCFA mensuels) tandis que la médiane du secteur public est dans la troisième classe de revenu.

3.3 Confrontation entre les estimations Jumbo et les résultats de l'enquête 1-2-3

Le tableau suivant illustre les difficultés d'une réconciliation entre enquêtes et comptes nationaux. Il tente d'estimer le revenu des ménages urbains pour l'année 2001 au vu des résultats préliminaires de l'enquête 1-2-3.

La première colonne de données correspond aux données « quasi-comptables » du revenu brut des ménages urbains extraites de la base Jumbo (qui se veut cohérente avec la comptabilité nationale du Bénin). Le montant global de ce revenu des ménages urbains est de 978 Mds FCFA.

Cette première colonne se compare aux **trois dernières colonnes qui extrapolent** pour l'ensemble de la population urbaine du Bénin **les données de l'enquête 1-2-3 en les multipliant simplement par 3**, en s'appuyant sur le constat que Cotonou concentre un tiers de la population urbaine du Bénin.

Les trois colonnes intermédiaires sont obtenues en utilisant les données préliminaires de l'enquête 1-2-3 :

- ◆ **La colonne « brut »** est le produit mécanique des effectifs par leur revenu moyen déclaré : c'est la masse des revenus monétaires déclarés aux enquêteurs 1-2-3, qui atteint 138 MdsF en 2001.
- ◆ **La colonne « redressé »** est obtenue en assignant un « salaire monétaire fictif » aux 16 % de l'effectif qui ont déclaré percevoir 0 F de revenu (soit 50 000 personnes, toutes employées non-qualifiées du secteur informel supposées être des aides familiaux). Sur les 69 000 individus du secteur informel non qualifié, on a supposé que ces 50 000 personnes percevaient fictivement un salaire de 14 500 CFA par mois et une médiane à 10 000 CFA). Cette imputation de revenu fictif majore de 9 MdsF les revenus du secteur informel et la masse globale.
- ◆ **La colonne « super-redressé »** est obtenu en constatant que sur les données réputées connues (salaires formels du public et du privé), les résultats bruts de l'enquête sont très éloignés des données « fiables » des statistiques officielles. On constate que les salaires publics atteignent 86 MdsF alors qu'ils seraient de 81 MdsF seulement dans Jumbo. Le super-redressement revient donc à diminuer les salaires publics de 5 % avant extrapolation à l'ensemble du Bénin urbain⁴⁹. En revanche, pour le secteur privé formel, pour obtenir 230 MdsF après extrapolation de l'enquête, il faut appliquer une majoration de 175 % des revenus déclarés (coefficient 2,75). Pour le secteur informel, on a retenu forfaitairement un coefficient multiplicateur obtenu

⁴⁹ Ce n'est pas surprenant, car Cotonou concentre plusieurs administrations centrales, et donc des salaires publics plus élevés que les deux autres tiers de la population urbaine du Bénin.

en moyennant les deux coefficients obtenus sur le secteur formel, ce qui donne une majoration de 128 % des revenus de l'informel. Au prix de ces redressements importants, les revenus extrapolés ressemblent au final à ceux de la comptabilité nationale quoique légèrement inférieurs.

Le super-redressement effectué se borne à vouloir redresser le biais déclaratif structurel à la baisse, sans vouloir nier la réalité des bas revenus. Il faut également noter l'importance du coefficient de majoration obtenu sur le revenu monétaire (exception faite des emplois familiaux déjà redressés) du secteur informel (2,28). Ce résultat peut être considéré au choix comme majoré (en supposant que les pauvres sont plus sincères car moins taxables) ou comme minoré si l'on admet que l'écart sur le secteur formel (donc vérifiable) est structurellement plus faible que sur le secteur informel. Compte tenu de notre soupçon de sous-estimation, nous penchons en faveur d'un montant réel des revenus informels urbains (au sens de la comptabilité nationale) plus important que celui de notre reconstitution 1-2-3 même super-redressée.

18. Un essai de reconstitution du revenu des ménages urbains à partir de l'enquête 1-2-3

En milliards de FCFA		Bénin urbain	Enquête 1-2-3 Cotonou 2001			Bénin urbain (extrapolation 1-2-3)		
		JUMBO 2001	Brut	Redressé	Super-redressé	Brut	Redressé	Super-redressé
Salaires (privé formel)	(1)	230	28	28	76	83	83	229
Revenus EI (informel)	(2)	667	82	90	206	245	271	618
Secteur privé	(3) = (1)+(2)	897	109	118	282	328	354	847
Salaires publics	(4)	81	29	29	27	86	86	82
Revenus urbains	(5) = (3) + (4)	978	138	147	309	414	440	928

Sources : modèle Jumbo, résultats provisoires de l'enquête 1-2-3 d'octobre 2001 à Cotonou

Ce travail de réconciliation n'est pas achevé car il faut encore :

- ◆ Tenir compte des revenus complémentaires des ménages (qui représenteraient entre 10 et 15 % de majoration) ;
- ◆ Réintégrer à ces revenus monétaires déclarés puis redressé sur des bases forfaitaires, les productions auto-consommées et les revenus fictifs de toutes les catégories d'agents (autre que les emplois familiaux). Par exemple, en supposant que le loyer fictif des propriétaires et abrités à titre gracieux représente 5 000 FCFA mensuels pour les actifs occupés, on obtient une majoration de plus de 50 MdsF pour la totalité du Bénin urbain ;
- ◆ Procéder à la réconciliation interne aux enquêtes 1-2-3 entre volet 1 (revenus directs déclarés, dont on a utilisé des données très provisoires) et volet 3 (enquête détaillée de consommation) ;
- ◆ Multiplier les recoupements entre données et entre pays pour jauger des redressements acceptables.

Ce travail sera fait dans le cadre du projet PARSTAT de l'UEMOA sous l'égide d'Afristat. Les données citées et les redressements effectués par notre étude ne prétendent nullement se substituer à une exploitation raisonnée des données d'enquêtes par les spécialistes nationaux et par les experts d'Afristat et de DIAL.

Par ailleurs, s'agissant de l'appropriation de la démarche 1-2-3 par l'INSAE et de l'apport des résultats d'enquête obtenus sur Cotonou à l'estimation ultérieure des comptes nationaux du Bénin, il s'agit d'un chantier en soi comme en attestent les développements de la partie 3 de la présente étude. Les économistes intéressés par la zone franc ne manqueront pas de suivre de près ce chantier transversal qui attend l'UEMOA.

En guise de conclusion, les premiers résultats provisoires de l'enquête INSAE-DIAL présentent des ménages urbains plutôt globalement plus pauvres que ne le disent les comptes nationaux estimés par Jumbo. Ce primo-diagnostic doit être reconsidéré après exploitation des 3 volets de l'enquête.

Secteur informel : l'apport et la méthodologie des enquêtes 1-2-3

Présentation des enquêtes 1-2-3 mises au point par DIAL à Yaoundé et Madagascar⁵⁰

L'intérêt croissant pour le secteur informel se heurte à une double difficulté statistique : le concept même de secteur informel est flou et, d'autre part, la nature spécifique des activités informelles les rend « insaisissables ». Après quelques années de tâtonnement, un début de clarification s'est fait jour sur les deux fronts (définitions, modes de mesure).

L'enquête 1-2-3, conçue par François Roubaud et les chercheurs de DIAL pour répondre au mieux à ce double défi, fait aujourd'hui partie de la boîte à outil du statisticien pour traiter de la question du secteur informel. Son expérimentation réussie, d'abord au Cameroun, puis à Madagascar, lui a même valu de faire l'objet d'une recommandation internationale (Afristat, 1997). Outre le fait qu'elle constitue une des rares réalisations abouties de l'enquête 1-2-3 dans un pays en développement, l'expérience malgache est aussi celle qui a poussé le plus loin la mise en œuvre de ce type d'enquêtes, à partir de laquelle il est désormais possible d'envisager sa généralisation. En particulier, il s'agit du seul cas où deux opérations successives, à trois ans d'intervalle, ont pu être menées avec succès (1995, 1998).

Le dispositif des enquêtes 1-2-3

L'enquête tire son nom de son architecture séquencée en 3 phases successives.

- ◆ La phase 1 s'attache à décrire les caractéristiques socio-économiques de base des ménages étudiés, notamment la structure de la population (âge, sexe, statut, composition des ménages), son emploi (secteur d'activité, nature des revenus) et ses revenus (base déclarative) ;
- ◆ La phase 2 se focalise, sur la base d'un questionnaire détaillé et d'un sous-échantillon de l'échantillon de la phase 1, sur le profil de pauvreté, les activités du secteur informel et les stratégies des acteurs.
- ◆ La phase 3, également sur la base d'un sous-échantillon se concentre sur la consommation et les conditions de vie des ménages.

A cette architecture de base, peuvent s'ajouter des volets thématiques supplémentaires sur l'opinion des pauvres, la pauvreté subjective, la situation sanitaire ou éducative, les transferts inter-ménages ou les biographies.

Pour fixer les ordres de grandeurs, la deuxième enquête malgache (1998) a duré 18 mois au total (de la conception à la publication des résultats), a coûté environ 40 000 dollars, a mobilisé 60 enquêteurs pour 3000 ménages soit 13 442 individus pour la phase 1, puis 60 enquêteurs pour 1049 ménages dans la phase 2 et enfin 40 enquêteurs pour 562 ménages en phase 3.

Au Bénin, l'enquête 1-2-3 a concerné 3 000 ménages (soit 11 574 individus) et s'est déroulée d'octobre à décembre 2001. Les phases 2 et 3 se sont déroulées en décembre 2001. L'exploitation des résultats a fait l'objet d'un séminaire régional Afristat en juin 2002 à Bamako.

Les apports et les atouts dans un contexte de pénurie statistique

Plusieurs facteurs sous-tendent le succès des enquêtes :

⁵⁰ d'après ROUBAUD éd. [2000]

- ◆ L'enquête 1-2-3 est un dispositif relativement léger et peu coûteux, ce qui facilite son financement et sa répétition dans le temps ;
- ◆ L'enquête 1-2-3 est modulable en fonction des objectifs particuliers des commanditaires (éclairage sur la pauvreté, contribution à la comptabilité nationale) ;
- ◆ L'enquête 1-2-3 s'applique à toutes les branches non agricoles, que ce soit en milieu urbain ou rural, étant entendu que la mesure des activités primaires a ses méthodes spécifiques.

Les délais de réalisation entre la fin de chacune des phases et le début de la suivante sont relativement courts (environ deux mois) ce qui minimise les problèmes de mobilité des ménages entre deux salves et permet la production définitive des résultats dans des délais raisonnables. Au total, il est souhaitable que 12 mois au maximum s'écoulent entre le début des opérations d'enquêtes et la publication des résultats des trois phases.

Ces nombreuses qualités et les efforts pour articuler l'enquête avec les nomenclatures en vigueur pour l'élaboration des comptes nationaux, sont cependant assorties de limites structurelles :

- ◆ la focalisation méthodologique initiale vers l'approche de la pauvreté laisse le dispositif en butte au problème d'estimation des « hauts revenus » ;
- ◆ la qualité de l'échantillonnage repose sur la qualité des données du recensement, lequel est généralement ancien ;

L'utilisation dans le cadre du projet PARSTAT de l'UEMOA piloté par Afristat

Après la mise en place du cadre institutionnel de la surveillance multilatérale, l'UEMOA a dès 1998 accordé une priorité au renforcement de la crédibilité de ce dispositif avec notamment une politique d'harmonisation des statistiques nationales dans le cadre du Programme Régional d'Appui à la Statistique (PARSTAT) élaboré conjointement avec EUROSTAT et du cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques.

Institution régionale de référence, AFRISTAT a été chargé, avec l'appui de DIAL et un financement de l'UE, de mettre en œuvre ce dispositif de collecte, d'analyse et de diffusion des données statistiques pour la zone UEMOA⁵¹. Dans ce cadre, il a été décidé d'utiliser le système d'enquête 1-2-3 pour réaliser le programme PARSTAT. Le projet a commencé en octobre 1998 à Ouagadougou (calendrier prévisionnel). Pour sa part, le volet « secteur informel » du programme PARSTAT a démarré plus tardivement et a fait l'objet d'un séminaire régional de synthèse sur les premiers résultats à Bamako début juin 2002.

Quant à l'intégration des données dans les comptes nationaux, l'enquête est conçue à cet effet, à condition d'en tenir compte dans les nomenclatures. Le seul problème provient du fait que dans le programme PARSTAT, les enquêtes ne couvrent que la capitale et non pas le territoire national dans son ensemble. Pour cette raison, les comptes nationaux continueront à utiliser les méthodes indirectes d'estimation, en complément des résultats de l'enquête.

Pour mémoire, le programme PARSTAT a été complété⁵² par un projet ECOSTAT concernant les pays de la CEDEAO non-UEMOA en vue de la mise en place d'un mécanisme de surveillance macro-économique dans la sous-région. ECOSTAT devrait être achevé en 2004 et fournir ainsi un cadre statistique commun pour les systèmes comptables nationaux, mais aussi pour les méthodes de production de l'indice des prix à la consommation, de collecte et de diffusion des données statistiques relatives au commerce extérieur.

⁵¹ Outre PARSTAT, Afristat pilote également le Programme Statistique Biennal (PSB) de la CEMAC et le Programme Statistique Minimum Commun (PROSMIC) des États membres.

⁵² Projet approuvé en décembre 2000 par la Commission et en mars 2001 par la CEDEAO.

4 DES EXEMPLES DE L'IMPORTANCE DU SECTEUR INFORMEL

Face aux indices de surestimation des revenus des ménages urbains, nous avons recensé des indices de sous-estimation de ces mêmes ménages.

4.1 Les zémidjans de Cotonou

Il y a 100 000 zémidjans à Cotonou, recensés par l'administration. Pour chacun de ces « entrepreneurs individuels », le capital est constitué d'une moto de moyenne cylindrée, achetée d'occasion et dont la valeur vénale est en moyenne de 500 000 CFA. Premier résultat : le stock de capital des « zems » peut donc être estimé de l'ordre de 50 Mds FCFA. En supposant un taux de déclassement de l'ordre de 20 % annuel (soit encore une durée moyenne d'utilisation de 5 ans de chaque véhicule d'occasion), on déduit un investissement annuel des EI de ce secteur à 10 Mds FCFA pour la seule agglomération de Cotonou. En extrapolant aux autres agglomérations béninoises, on atteindrait 30 Mds FCFA (pour un revenu des entrepreneurs individuels d'environ 660 MdsF en 2001 et un investissement global privé du Bénin de 200 MdsF cette même année (chiffre qui comprend tous les investissements — sociétés et entrepreneurs individuels confondus — y compris l'investissement-logement des ménages).

4.2 Les revenus ruraux de l'huile de palme

Un indice de sous-estimation du PIB liée à l'autoconsommation et à la commercialisation de l'huile rouge, car si l'on valorise les 35 000 tonnes d'huile rouge du rapport FOURNIER [2001] à 700 FCFA le litre, les revenus villageois tirés de cette huile atteignent 25 Mds FCFA à comparer avec une consommation totale d'environ 500 MdsF ou encore 5 % des revenus ruraux de l'ensemble des ménages du Bénin (ça semble beaucoup).

4.3 La marge sur le commerce frontalier

Le commerce transfrontalier entre le Nigeria et le Bénin a fait l'objet de nombreuses études et enquêtes, dans la lignée méthodologique de l'ouvrage fondateur sur l'État-entrepôt au Bénin⁵³. Ainsi, le rapport de Gilles Vignon, publié en décembre 1998 sous les auspices du Laboratoire d'analyse et de recherche économique et sociale (LARES)⁵⁴, analyse longuement le résultat d'enquêtes sur différents marchés (urbains et en zones rurales) effectuées pour cerner les volumes, les prix et les marges caractérisant les biens nigériens vendus au Bénin. Une enquête symétrique de Galtier (citée par Vignon et parue début 1999) s'est attachée à décrire les marchandises béninoises présentes sur les marchés nigériens.

Ces enquêtes, malgré leur limites structurelles (voir encadré sur 1-2-3), font apparaître deux informations très importantes pour notre analyse macroéconomique :

- ◆ **L'importance des flux du commerce transfrontalier** Nigeria-Bénin (par la route et les canaux) est considérablement sous-estimée dans les statistiques officielles du Bénin (de l'ordre d'un facteur 100 !).
- ◆ **La balance commerciale « informelle » aurait été globalement équilibrée en 1996 entre les deux pays.**

L'éclairage apporté par ces études est très intéressant pour nos travaux :

- ◆ En supposant que la balance commerciale informelle soit effectivement équilibrée et la demande intérieure béninoise maintenue inchangée en valeur, on ajoute cependant 100 Mds FCFA au commerce extérieur officiel béninois (soit un tiers des échanges toutes destinations confondues). **La simple application d'un taux de marge commerciale à ce volume supplémentaire d'échanges conduit à revaloriser notablement**

⁵³ Voir IGUE et SOULE [1992]

⁵⁴ Situé à Cotonou au Bénin et coordonnateur du réseau d'observation des échanges transfrontaliers. .

le revenu des ménages (et donc finalement la consommation et donc le PIB). Par ex. : si le taux de marge est de 15 %, le revenu des ménages doit être majoré de 15 MdsF. Le LARES estime à 40 MdsF la valeur ajoutée de cette « branche », et à 20-30 MdsF les recettes douanières induites ;

- ◆ Par ailleurs, en supposant que l'erreur de mesure révélée par ces enquêtes (99 % sur le trafic routier et fluvial entre Bénin et Nigeria) puisse exister, même dans une moindre mesure, sur le trafic portuaire conduit à **majorer les ressources de l'économie en biens importés, et donc renforcer davantage l'envie de majorer les comptes nationaux du Bénin.**

4.4 La consommation de ciment

Parmi les indicateurs qui laissent penser à une forte sous-évaluation du PIB, on constate notamment la « sur-consommation » de ciment (qui semble aller au-delà du biais culturel⁵⁵). En effet, si l'on rapproche les caractéristiques sommaires du secteur du ciment pour différents pays d'Afrique subsaharienne, on observe (tableau ci-dessous) que le Bénin présente un marché intérieur très important (800 000 tonnes consommées en 1999, dont 300 000 importées, 950 000 tonnes en 2000) relativement à sa population (moins de 6 Mhab), son revenu moyen par tête (moins de 400 dollars par personne) et son prix relativement inférieur à celui pratiqué dans les autres pays.

19. Principales variables déterminant la consommation de ciment Comparaison des pour des pays d'Afrique subsaharienne

	Population (milliers)	PIB/tête USD 1996	Urbanisation %	Consommation de ciment (kg/hab)	Prix du ciment USD / tonne	Marché intérieur (tonnes)	kg ciment / 100 \$ GDP
Sénégal	9 200	570	41	120	78	1 000	21,1
Mauritanie	2 400	470	50	65	141	200	13,8
Mali	9 800	240	27	51	144	500	21,3
Gambie	1 100	320	24	65	123	80	20,3
Guinée Bissau	1 200	250	22	63	127	70	25,2
Guinée	7 000	560	30	50	113	300	8,9
Ghana	17 500	360	35	100	nd	1 800	27,8
Côte d'Ivoire	15 800	660	44	62	80	1 000	9,4
Cap Vert	400	960	49	350	nd	150	36,5
Bénin	5 800	380	40	164	103	950	43,1
Nigeria	117 900	280	41	48		5 700	17,3

Source : Philippe Bosse, *étude de marché sur cimenterie du Sénégal (1998)*

Plusieurs facteurs laissent penser que cet indicateur est relativement fiable (au sens de « représentatif de la consommation béninoise réelle ») :

- ◆ Jusqu'en 1997, le Bénin était autosuffisant, voire exportateur net de ciment.
- ◆ Depuis juin 1999, le Bénin dispose à nouveau de 3 cimenteries concurrentes⁵⁶ et — malgré cela — a dû importer du ciment (importations autorisées depuis 1997, avec des régimes assouplis de taxation depuis 1998, et avec une TVA réduite de 50 % depuis 1999) jusqu'en 2001 au moins.

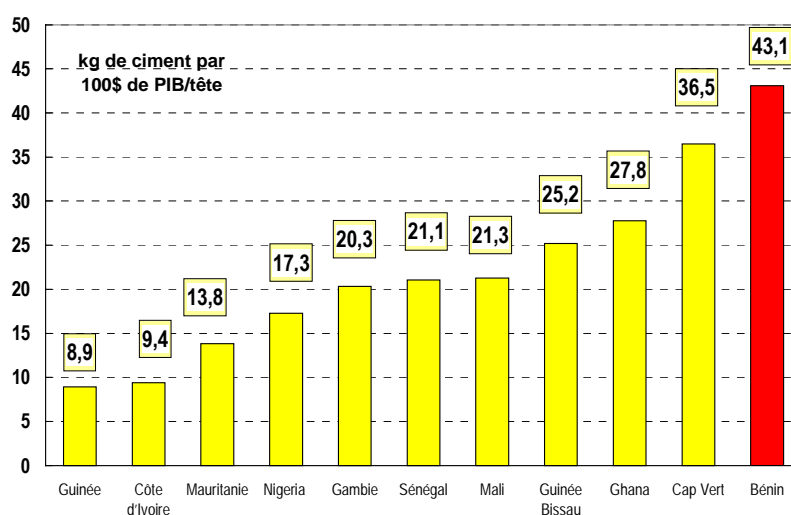
⁵⁵ Spécificité béninoise, Cotonou a des rues pavées en ciment (projet AFD) et par ailleurs, il y a peu de projet d'habitations collectives, ce qui renforce la consommation unitaire de ciment.

⁵⁶ CIMBENIN (appartenant au groupe norvégien SCANCEM), SCB (appartenant au groupe français Amida) et SCO (détenu partiellement par LAFARGE).

- ◆ Le prix du ciment est administré par l'État : officiellement, les 100 kg sont vendues 52 800 FCFA la tonne depuis janvier 1999⁵⁷, prix qui aurait été porté en mars 2002 à 75 000 CFA la tonne par entente des 3 producteurs nationaux⁵⁸ (afin de couvrir les coûts croissants induits par le broyage et le chauffage du clinker).
- ◆ Depuis les récents investissements de SCO, la capacité de production du Bénin à fin 2001 est de l'ordre de 1 300 000 tonnes, répartie également entre les 3 opérateurs, avec une vocation à exporter à terme vers le Nigeria.
- ◆ Le Togo est exportateur. Si le Nigeria est importateur, le ciment est particulièrement pondéreux, donc coûteux à transporter.

Au total, on constate selon l'indicateur suivant⁵⁹ que le Bénin est tout particulièrement consommateur de ciment, puis que pour 100 dollars de PIB par tête, 43 kg de ciment serait achetés en moyenne (alors que le Bénin serait l'un des pays les plus pauvres de la région) contre 36 kg pour le Cap Vert et 26 kg en moyenne dans les pays de la méditerranée.

20. Comparaison des consommations de ciment pour 100\$ de PIB/tête



A supposer qu'il n'y ait aucune éviction de la consommation apparente vers le Niger au Nord et le Nigeria à l'Est (le LARES ne fait jamais mention de ce produit dans le contenu des échanges transfrontaliers), cela signifierait ou bien une préférence béninoise très atypique, ou bien — et c'est notre thèse — une sous-estimation importante du revenu moyen des ménages béninois : de -18 % si l'on suppose une proximité de comportement avec le Cap Vert ; de -55 % en se référant au Ghana, et de -150 % en se référant au Nigeria.

4.5 Autres pistes à explorer

D'autres indicateurs partiels pourraient faire l'objet d'investigations complémentaires, comme les dépôts bancaires par tête au Bénin, la consommation de carburant frelaté ou l'investissement en logement des ménages.

En conclusion, il apparaît de nombreux indices de distorsion dans la représentativité des statistiques, avec :

⁵⁷ Prix unique au 1^{er} janvier 1999 résultant de l'Arrêté en Conseil des ministres.

⁵⁸ Apparemment, l'État béninois a été mis devant le fait accompli.

⁵⁹ Repris d'une étude de marché sur le Ciment dans la zone Méditerranée

- ◆ d'un côté — d'après les comptes nationaux ou les indicateurs sectoriels — une croissance du PIB soutenue, un secteur informel dynamique, une économie cotonnière rémunératrice, une consommation macroéconomique qui suppose des revenus ;
- ◆ de l'autre côté — d'après les enquêtes auprès des ménages — une pauvreté importante et plutôt croissante sur les dernières années, une situation éducative dégradée et de bas revenus.

Annexe 3 : Statistiques, comptes nationaux et modélisation du Bénin dans Jumbo

1 LES STATISTIQUES DU BENIN

Avec la généralisation du module ERETES dans les services de comptabilité nationale des pays membres d'Afristat, avec l'amélioration générale des méthodes et indicateurs de suivi constaté depuis quelques années dans la zone UEMOA, l'équipe des économistes utilisant Jumbo avait décidé à l'occasion de la prévision d'avril 2002 de changer d'année de base et d'utiliser systématiquement les données officielles issues de la comptabilité nationale des pays.

Notre étude avait ainsi l'ambition de recalculer les comptes du Bénin tels qu'estimés dans Jumbo en s'appuyant sur les différentes données disponibles : comptes nationaux, enquêtes, recensement de la population, indicateurs sectoriels, etc. Dans cette même direction, nous espérons introduire une modélisation complète des réexportations du Bénin vers le Nigeria.

Premier constat : il y a un certain retard dans l'implantation du module ERETES à l'INSAE et les premiers comptes ne seront disponibles avant la fin 2003. Par ailleurs, un recensement de la population a eu lieu en mars 2002.

Second constat : après de premières investigations, nous avons collecté de nombreux indices contradictoires concernant l'économie du Bénin : certains indicateurs incitent à penser que le PIB du Bénin est plus important que celui calculé par l'administration compétente (consommation de ciment, investissement-logement, transport) ; d'autres indicateurs, et notamment les résultats provisoires de l'enquête 1-2-3 menée tout récemment à Cotonou par l'INSAE, laissent au contraire entrevoir une surestimation du PIB et des revenus.

Face à ces indicateurs, raisonnablement convaincants considérés isolément mais contradictoires entre eux, nous avons été conduits à surseoir à nos ambitions de recalage des comptes. L'information tirée des enquêtes 1-2-3 et leur utilisation pour la construction des comptes nationaux devrait faire dans les mois qui viennent l'objet d'un chantier commun avec les statisticiens-économistes DIAL, sur au moins quatre pays de l'UEMOA (Bénin, Burkina, Mali et Togo).

2 L'IMAGE TROUBLANTE DES ECONOMIES EN DEVELOPPEMENT DANS LES COMPTES NATIONAUX

Dans une communication de janvier 2000 au 8^{ème} colloque de l'Association de comptabilité nationale (Paris, janvier 2000), NAUDET et RAFFINOT ont fait le point sur la perception des économies africaines qui résulte des comptes nationaux⁶⁰. Les paradoxes qu'ils mettent en évidence, sur la base de leurs multiples expériences et d'une synthèse de la littérature économique, se rencontrent de façon très nette au Bénin. Parmi leurs principales conclusions, citons notamment :

◆ **L'image que donne les comptes nationaux de la croissance est généralement pessimiste et conforte l'idée d'une sous-estimation globale de l'activité et des revenus.**

Si l'on s'en tient aux comptes nationaux des États en Afrique subsaharienne, le revenu par tête a généralement régressé entre 1970 et 1990 (diminution de -15 à -5 %⁶¹, la décomposition sectorielle du PIB (primaire, secondaire, tertiaire) est très inerte et l'urbanisation rapide des pays ne s'est pas traduite par un accroissement des services. Ces évolutions comptables défavorables sont par ailleurs en contradiction avec d'autres sources d'information qui montrent que — sur la même période — les rations alimentaires ont augmenté, la scolarisation s'est accrue, la monétisation a progressé ou encore que le nombre de postes radios par habitant a connu une progression très forte (très généralement entre +15 et +50 %). La conclusion est

⁶⁰ voir Naudet et Raffinot [2000]

⁶¹ Les auteurs citent Centrafrique, Tchad, Côte d'Ivoire, Ghana, Mauritanie, Niger.

donc que la mesure des comptes nationaux sous-estime sans doute la réalité, notamment sa composante informelle.

◆ **La mesure de la richesse nationale, et notamment le compte des ménages, souffre de nombreux biais et d'erreur de mesure.**

Compte tenu du manque de moyens humains et financiers des services de la statistique, l'estimation du compte des ménages se fait généralement par solde, une fois estimées — sur la base d'informations administratives — les autres composantes de l'équilibre emplois/ressources. Cette pratique, en l'absence d'enquête complémentaire sur la structure des revenus et de la consommation, ne permet pas de repérer ni d'évaluer l'activité informelle dans les pays et ne rend pas compte fidèlement des productions auto-consommées. De plus, à supposer que les enquêtes révèlent correctement des quantités et des volumes, les valorisations se font le plus souvent aux prix observés dans la capitale. Enfin, les enquêtes peinent à évaluer correctement les consommations intermédiaires pour déduire la création de valeur ajoutée des unités informelles de production.

◆ **L'observateur et le comptable national se focalisent souvent sur des mesures de niveau à un instant donné** (montant des revenus, stock de capital, dénombrement) et tend à négliger les évolutions dans le temps.

Que ce soit dans le secteur formel ou informel, les enquêtes doivent s'appuyer sur une situation supposée connue pour l'échantillonnage des questionnaires et une représentativité correcte des résultats. Cette connaissance préalable réfère précisément à des permanences des structures, qui ne rendent pas compte des évolutions rapides dans le secteur informel. De plus, même si une enquête pertinente permet d'approcher ces activités à un instant donné, c'est sa répétition dans le temps qui permettra de cerner les dynamiques à l'œuvre.

◆ **L'utilisation et l'agrégation de données d'enquête pour la confection de comptes nationaux est un problème bien connu et difficile.**

A priori, les enquêtes sur les ménages devraient naturellement permettre une amélioration substantielle de la qualité des comptes nationaux, mais dans la réalité les obstacles sont nombreux (méthodologie et concepts non conforme et non cohérentes, insuffisante régularité des enquêtes dans un contexte de forte saisonnalité des situations) et souvent les résultats restent irréconciliables. Par ailleurs, les enquêtes s'attachent souvent aux revenus monétaires et à la consommation dans un contexte de faible monétarisation, de confusion entre statut d'unité de production et d'unité de consommation (comment distinguer les consommations intermédiaires des consommations finales) et d'intérêt pour les plus pauvres (et donc les ménages à moyens/hauts revenus sont insuffisamment pris en compte).

La non représentativité du haut de la pyramide des revenus, la crainte par les sondés d'une fiscalisation accrue, la variété des revenus perçus, l'autoconsommation et l'absence d'imputation de certains revenus du capital (loyer fictif des propriétaires, notamment) font que **les enquêtes de revenus sont très fortement biaisées à la baisse** (voir à titre illustratif notre tentative de reconstitution du compte des ménages urbains sur la base de l'enquête 1-2-3).

Pour être fiabilisées et utilisées, les enquêtes déclaratives de revenus doivent donc être complétées par des enquêtes de consommation détaillées (c'est l'esprit des enquêtes 1-2-3), lesquelles ne doivent pas négliger les ménages aisés (le rapport des niveaux de consommation pouvant s'étaler de 50 à 100 fois entre « riches » et « pauvres », la sous-estimation des ménages riches se traduit rapidement par un biais très important dans les résultats. De même, l'absence de suivi démographique (les recensements sont peu fréquents en Afrique subsaharienne dans un contexte de migrations pourtant fortes⁶²) nuit à la représentativité de l'échantillonnage.

Au total, dans le cas béninois qui nous occupe, il n'est pas surprenant que les comptes nationaux apparaissent pessimistes concernant les ménages. Il n'est pas non plus extraordinaire que les résultats préliminaires du premier

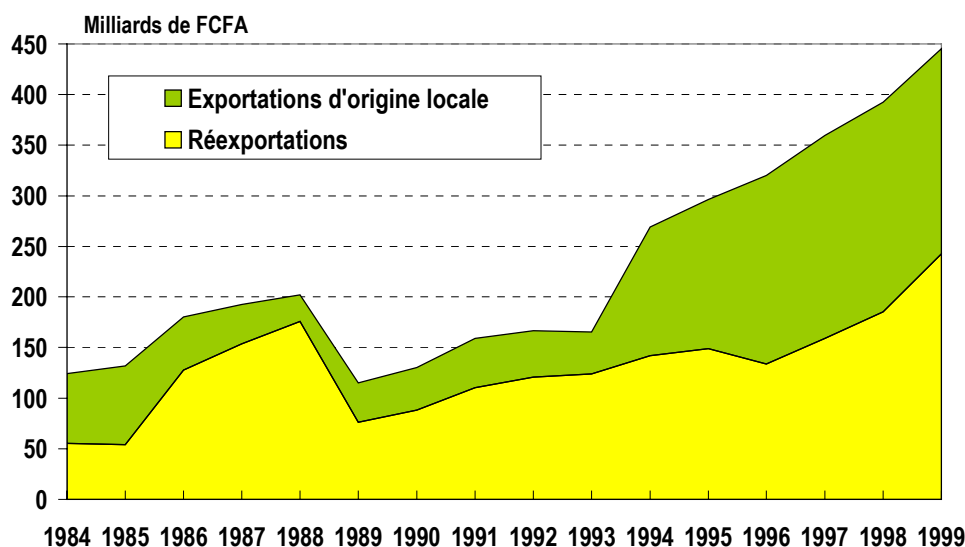
⁶² L'enquête 1-2-3 de fin 2001 à Cotonou recense par exemple 38 % de migrants dans la population (environ 300 000 personnes), dont la moitié au cours des 10 dernières années.

volet de l'enquête 1-2-3 conduit à des revenus déclarés des ménages très inférieurs à ceux recensés par les comptes nationaux (car n'y figurent ni les revenus du capital, ni les revenus fictifs imputés, ni l'autoconsommation ni une représentativité suffisante de la situation des ménages aisés).

3 COMMERCE FRONTALIER ET REEXPORTATIONS : UNE FAILLE DANS LES STATISTIQUES OFFICIELLES ?⁶³

Le commerce de réexportation au Bénin consiste à importer des marchandises du marché mondial pour les exporter frauduleusement vers les pays voisins, en particulier le Nigeria. Cette activité devenue une tradition pour le pays remonte à la fin des années 1960 pendant la guerre du Biafra. Par ce canal, d'importants flux de marchandises importés du marché mondial sont acheminés vers le Nigeria (voir graphique ci-dessous).

20. Décomposition des exportations de 1984 à 1999

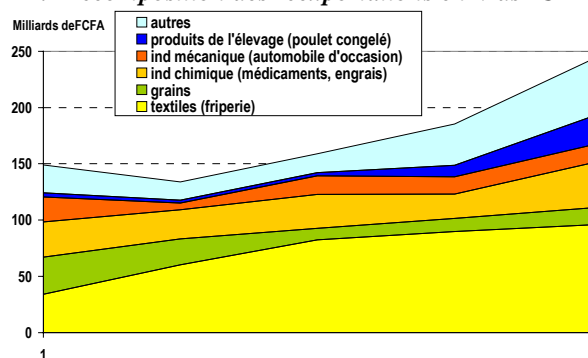


Source : données FMI de 1984-1995, comptes nationaux INSAE (juin 2001)

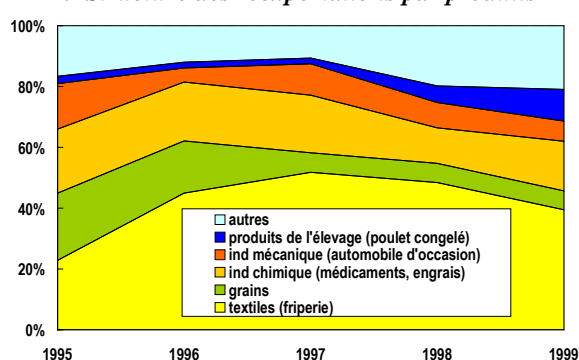
Mais, au cours des dernières années, la dynamique de cette activité a connu de profondes modifications sans pour autant réduire l'ampleur du trafic. On a assisté à une diminution des flux de riz et de la farine de blé en faveur d'autres produits (tissus, fripes, véhicules et pneus d'occasion...).

⁶³ D'après une fiche de synthèse du LARES rédigée par TASSOU [1999]

21. Décomposition des réexportations en MdsFCFA



22. Structure des réexportations par produits



Source : Comptes nationaux du Bénin, INSAE [2001]

3.1 La réexportation, une activité partiellement frauduleuse

La réexportation repose en fait, sur le contournement de la politique protectionniste nigériane⁶⁴. Les marchandises prohibées ou très taxées à l'importation au Nigeria sont importées « formellement⁶⁵ » d'Europe ou d'Asie par des sociétés d'import-export basées à Cotonou. Ensuite, commencent les activités illégales : les marchandises sont en effet achetées à Cotonou par des grossistes nigériens qui ont réalisé le change pour obtenir du FCFA sur le marché parallèle (Lagos, Cotonou ou autres). Elles sont ensuite acheminées jusqu'à la frontière, sont souvent stockées dans des entrepôts côté béninois avant de passer la frontière en fraude. Les marchandises vont ensuite vers Lagos où elles sont stockées puis vendues au grand jour sur les marchés. Le commerce de réexportation est donc toujours une activité à moitié frauduleuse : si l'importation des marchandises par le Bénin est entièrement légale, leur exportation vers le Nigeria relève de la contrebande. La réexportation se distingue ainsi du transit qui consiste simplement pour un opérateur nigérian à louer les services du port de Cotonou.

3.2 Les réexportations ont un impact macroéconomique important

Pour les opérateurs béninois, la réexportation est une activité fortement génératrice de valeur ajoutée. Ainsi, le LARES a pu estimer qu'entre 1995 et 1997, la réexportation avait procuré à l'État béninois quelques 20 et 30 milliards de FCFA de recettes douanières, ce qui représente plus du tiers des recettes douanières et environ 14% des recettes budgétaires totales.

La marge brute des sociétés d'import-export de Cotonou serait du même ordre de grandeur (aux alentours de 20 milliards de FCFA). Cette activité dont on ne prend pas ici en compte les coûts, génère un revenu qui se répartit entre le bénéfice des sociétés d'import-export et l'ensemble des services liés à l'opération d'importation (port, transitaires, banques, manutention, etc.).

En outre, une partie de la marge brute des grossistes nigériens qui viennent s'approvisionner à Cotonou revient à des opérateurs béninois pour les différents services rendus (stockage, transport, marché parallèle des changes, passeurs, douaniers corrompus etc.). Au total, l'impact direct de la réexportation sur le revenu des Béninois est estimé à au moins 40 milliards de FCFA (ce qui représente environ 6% du PIB).

Il faudrait encore ajouter à ce chiffre tous les effets indirects liés au supplément d'activité induit par la dépense des 40 milliards. On peut donc conclure qu'aujourd'hui encore, malgré la baisse de la réexportation par rapport à

⁶⁴ IGUE et SOULE [1992]

⁶⁵ les sociétés d'import-export sont déclarées à la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin, les opérations de changes sont réalisées par les banques de Cotonou, les marchandises paient les droits de douanes béninois à leur arrivée au port de Cotonou et sont vendues sur le territoire béninois conformément à ce qui a été déclaré aux douanes béninoises.

son niveau des années 1980 (baisse liée à l'appauvrissement de la population nigériane et à la levée des interdictions de nombreux produits) et le boom du secteur cotonnier (intervenu au Bénin dans les années 1990), le commerce de réexportation reste l'une des principales activités du pays.

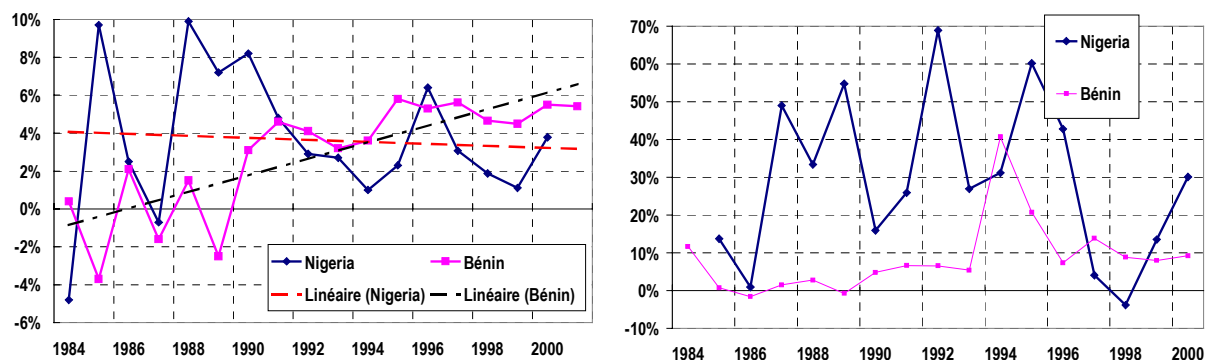
Ce flux orienté du Bénin vers le Nigeria a sa contrepartie dans l'autre sens et pour des montants semblables parce que les quantités de Naira qu'elle procure ne peuvent servir que pour acheter au Nigeria. En outre, au moment de leur exportation vers le Nigeria les marchandises se sont considérablement renchéries par rapport au moment où elles ont été importées par les sociétés d'import-export de Cotonou (taxes douanières + marge des sociétés d'import-export + valeur ajoutée par les différents services de transport, stockage etc.).

La liste des produits qui animent ce commerce a varié dans le temps au gré des opportunités induites par le niveau des taxes et les prohibitions à l'importation au Nigeria. À ce titre le riz, la farine de blé, les produits textiles, les fripes, les véhicules usagés sont passés de la prohibition à la libéralisation⁶⁶. Il est intéressant de noter que l'embellie de la réexportation de marchandises a lieu alors que le Nigeria a procédé à libéraliser le commerce du blé, du riz et d'autres produits. Une telle situation met en évidence le fait que les tarifs de douane du Bénin ne sont pas les seuls déterminants de la réexportation.

3.3 La croissance du Nigeria influence-t-elle l'activité au Bénin ?

Compte tenu des multiples interconnexions des échanges entre les deux pays, on s'attendrait à observer une forte corrélation entre les taux de croissance nigériane et béninoise. Comme l'indiquent les deux graphiques suivants, il n'en est rien en première approximation ni en volume, ni en valeur. Il faut toutefois rappeler les éléments suivants qui brouillent la lecture des indicateurs (i) la disproportion entre ces deux économies ; (ii) l'importance du pétrole dans les évolutions nigérianes (production, prix mondial) ; (iii) le fait que le Bénin appartient à une zone monétaire stable, tandis que le naira du Nigeria.

21. Comparaison de la croissance du PIB sur 1984-2000
en volume... ..et en valeur



Source : FMI

⁶⁶ Le riz a été autorisé d'importation avec une taxe dégressive (150% en février 95 à autour de 35% à partir de 1966). La taxe à l'importation des fripes est passée de 55% de la valeur CAF en 1997 à 75% en 1998, celui des tissus de 45 à 65%. Les importations de viandes de volailles sont également libéralisées (Budget 98) avec 150% de droits de douanes sur la valeur CAF. Les voitures d'occasion sont autorisées d'importation sans limitation d'âge (Budget 98). Cependant, sur les deux ans, l'impact de ces changements de politique du commerce extérieur du Nigeria sur la réexportation béninoise a été négligeable (sauf pour le riz et la farine de blé).

3.4 Vers une nouvelle formulation des exportations et des importations Nigeria/Bénin dans Jumbo ?

Ainsi, les réexportations génèrent 14% des recettes budgétaires officielles et 40 milliards de valeur ajoutée au Bénin. Comme la maquette Jumbo s'appuie sur le TOFE, dans lequel les recettes figurent sans distinction d'origine, l'importance fiscale du secteur informel est bien pris en compte. En revanche, il est probable que la partie du revenu des ménages tirée du commerce transfrontalier soit mal prise en compte.

Les déterminants du commerce frontalier sont multiples, mais peuvent se classer en 3 familles :

- ◆ **les effets de demande** (liée aux revenus et à l'activité, notamment au Nigeria) ;
- ◆ **les effets de prix relatifs** (dont les effets taux de change) ;
- ◆ **les effets institutionnels** de « gap réglementaire » entre les deux pays.

S'agissant des deux premiers effets, il serait souhaitable que le modèle Jumbo s'enrichisse de nouvelles équations représentant (en volume, en valeur) les échanges commerciaux transfrontaliers en s'appuyant sur les données macroéconomiques disponibles. En revanche, à supposer que l'on puisse construire un indicateur composite représentatif des « effets institutionnels » et de leur évolution dans le passé, nous serions dans l'impossibilité de le renseigner utilement en projection.

4 LA PROBLEMATIQUE DES PIB PLUS COMPARABLES

Pour les besoins de la surveillance de la convergence des conjonctures et des politiques économiques de ses États-membres, l'UEMOA a besoin d'obtenir de ceux-ci des comptes nationaux comparables (l'essentiel des indicateurs de la convergence est constitué de ratios en pourcentage du PIB). Il a été choisi de s'aligner sur les nouvelles normes internationales (SCN 93). Cependant, ce nouveau système induit une réévaluation du niveau du PIB de l'ordre de 10% à 16% selon les cas et les années en raison de la comptabilisation de rubriques nouvelles comme le loyer fictif que se versent à eux-mêmes les propriétaires de logement pour y habiter ou la consommation par les usagers des investissements publics.

La France et l'Union européenne ont financé en commun la mise au point du progiciel ERETES qui permet une adaptation la plus rigoureuse possible des concepts et principes du SCN 93 aux conditions de l'information statistique des pays africains. Les États ont convenu d'adopter à terme cette méthode et ont demandé à AFRISTAT de l'implanter dans leurs administrations. On estime à une année de travail (pour une équipe constituée et stable) l'établissement de l'année de base, puis à six mois l'écriture d'une année courante. Ainsi, l'établissement d'une série de 5 années de comptes nationaux, nécessaire pour pouvoir entamer une « lecture » économique de ces comptes demande au minimum 3 ans de travail. S'agissant du Bénin, il a bénéficié des premières étapes de mise en œuvre de cet outil d'aide à la fabrication de comptes nationaux, toutefois l'année de base (sans doute 1999) ne devrait être achevée qu'à la fin de l'année 2002, et l'année 2000 serait disponible que fin 2003.

Dans l'intervalle, les besoins de la surveillance multilatérale ont conduit les responsables de l'UEMOA à demander aux services statistiques de ses États membres d'établir, avec l'appui technique d'AFRISTAT, des PIB « plus comparables » (mais pas encore vraiment comparables), par une convergence des concepts et méthodes⁶⁷ préparant à la généralisation prochaine du SCN 93 et l'utilisation de « grilles de passage »⁶⁸.

⁶⁷ Ainsi seront réintroduits les loyers fictifs et la consommation de capital fixe public. La comptabilisation de la campagne agricole sera effectuée, conformément à la logique comptable, l'année de production et non l'année de commercialisation.

⁶⁸ Dans le modèle Jumbo, l'ajustement « aux PIB plus comparables » a été fait et des stocks agricoles ont été introduits pour les pays sahéliens. Dans les autres pays de la zone, où la production agricole est moins susceptible de variations importantes d'une année sur l'autre et où la récolte a lieu de manière moins concentrée dans le temps qu'au Sahel, le passage au système de « PIB plus comparable » ne devant pas s'accompagner de modifications majeures, on en a négligé l'effet (excepté au Cameroun où l'effet est toutefois relativement faible).

Cette démarche a été examinée et approuvée lors de la réunion des directeurs des INS et des directeurs de la Prévision des pays membres de l'UEMOA (Ouagadougou 18-20 mars 2002). Un projet de règlement va être soumis au conseil des ministres des finances de l'UEMOA qui devrait rendre officiel l'usage de ces PIB dans l'appréciation des critères de convergence à partir du 1er juillet 2002⁶⁹.

Le tableau suivant, construit à partir des documents diffusés par le Bénin à Afristat, montre l'impact somme toute faible de cette réforme sur les comptes nationaux du Bénin. Cet impact est faible parce que le Bénin suivait déjà la plupart des recommandations du SCN 93 et qu'il est climatiquement moins sensibles aux variations de campagne que ne l'est le Sahel.

22. Les modifications de PIB induites par l'application du SCN 93 au Bénin

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>En Mds FCFA courants</i>											
PIB ancien	569	597	835	1 006	1 138	1 259	1 377	1 470	1 605	1 752	1 889
PIB +comparable	599	608	880	1 041	1 184	1 320	1 441	1 543	1 685	1 831	1 971
Écart	30	11	45	35	46	61	64	73	80	79	82
%	5,3%	1,8%	5,4%	3,5%	4,0%	4,8%	4,6%	5,0%	5,0%	4,5%	4,3%
<i>En Mds FCFA constants de 1985</i>											
PIB ancien	534	553	577	604	640	676	707	740	783	828	874
PIB +comparable	558	565	602	619	664	700	734	763	811	854	901
Écart	24	12	25	15	24	24	27	23	28	26	27
%	4,5%	2,2%	4,3%	2,5%	3,8%	3,6%	3,8%	3,1%	3,6%	3,1%	3,1%
<i>Taux de croissance du PIB en volume en moyenne annuelle</i>											
Ancien		3,6%	4,3%	4,7%	6,0%	5,6%	4,6%	4,7%	5,8%	5,7%	5,6%
+ comparable	4,7%	1,3%	6,5%	2,8%	7,3%	5,4%	4,9%	4,0%	6,3%	5,3%	5,5%
Écart		-2,3%	2,2%	-1,9%	1,3%	-0,2%	0,3%	-0,7%	0,5%	-0,4%	-0,1%

Source : Afristat d'après INSAE (2002)

Ainsi, il n'y a pas de révolution particulière à attendre de la phase transitoire. En revanche, l'implantation d'ERETES pourrait bien réserver d'autres surprises en raison des modifications induites par le changement d'année de base (la structure de la consommation a vraisemblablement bougé au Bénin sur les 14 années qui séparent 1985 de 1999) et par les méthode d'appréciation du secteur informel que permet le progiciel.

5 CONCLUSION

Au total, lorsque l'on fait la synthèse sur les différents facteurs qui poussent à reconsidérer l'évaluation du PIB béninois, **on observe des indices contradictoires** entre des indicateurs de sous-estimations, des résultats d'enquête qui laissent au contraire augurer d'une sur-estimation du revenu des ménages (enquête dont il convient toutefois d'achever complètement l'exploitation), un recensement général de la population qui viendra également contribuer à une meilleure appréciation des données de la comptabilité nationale et enfin les effets relativement faibles attendus en phase transitoire de la mise en place de PIB plus comparables.

Dans l'attente d'informations et d'éléments complémentaires, notre étude n'a pas permis pas de modifier significativement la représentation et la modélisation des comptes nationaux du Bénin dans la maquette Jumbo.

⁶⁹ sachant qu'il y aura une période de transition entre le 1er juillet 2002 et le 1er janvier 2003, période durant laquelle les deux séries coexisteraient.

Annexe 4 : Situation des filières oléagineuses au Bénin⁷⁰

Le Bénin a une longue histoire en matière de cultures oléagineuses, depuis la traite des palmistes et l'exploitation des palmiers (*Elais guineensis*) jusqu'au boom cotonnier des années récentes. Le Bénin est aujourd'hui producteur marginal d'huile de palme, connaît des records de production de coton-graine et apparaît sur-capacitaire concernant la trituration des graines de coton. Palmier à huile et coton sont les deux filières structurantes de l'économie béninoise. Quel avenir et quelles complémentarités pour ces secteurs qui se situent à un carrefour entre histoire, politique économique, intégration régionale et prospective à moyen terme ?

Avant d'analyser la situation particulière au Bénin, la présente annexe fait le point sur le secteur des oléagineux en général (typologie et principales caractéristiques des produits) puis se focalise sur les enjeux des deux filières importantes que sont le coton et l'huile de palme.

Notons qu'il est inhabituel d'aborder la filière coton dans une optique oléagineuse, mais le cas du Bénin y invite à plus d'un titre, que ce soit par son rang actuel de deuxième exportateur mondial de graines de coton ou par la détérioration croissante de sa balance commerciale en corps gras. Sans vouloir réduire la filière coton à la production de graines de coton, nous usons de la double appartenance du coton (fibre textile et... graine oléagineuse) pour user d'un artifice de présentation permettant de rapprocher les deux produits-phares du Bénin, coton et palmier à huile.

1 RAPPELS SUR LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES FILIERES AGRICOLES OLEAGINEUSES

Dans l'alimentation humaine et animale, les corps gras et oléagineux figurent en deuxième position juste après les céréales. Ces corps gras alimentaires sont d'origine animale (beurre, lard, saindoux, huile de foie de morue, etc.) ou végétale (huiles, tourteaux, margarine). Outre la nutrition et son cortège d'habitudes culturelles, les corps gras ont des applications importantes dans la savonnerie et les cosmétiques aussi bien que dans les peintures.

1.1 Typologie de référence

Il n'est pas aisé de dresser une typologie fonctionnelle de ces produits si différents et par ailleurs si nécessaires. Pour les besoins de notre étude, nous distinguerons deux grandes familles : l'huile de palme et les autres productions oléagineuses

- ◆ **L'huile de palme** est particulière à plus d'un titre. C'est d'abord une **huile alimentaire traditionnelle** en Afrique subsaharienne avec une production villageoise auto-consommée sous forme d'huile brute (« huile rouge »). C'est aussi, depuis la colonisation, une **culture industrielle, notamment pour l'exportation. Le rendement est important à l'hectare** (dans les plantations industrielles performantes, il peut atteindre 4 tonnes d'huile à l'hectare contre généralement moins d'une tonne pour les autres graines oléagineuses). Le fruit du palmier⁷¹ donne deux huiles : (1) l'huile rouge ou huile de palme brute ; (2) l'huile de palmiste obtenu à partir des noix de palmiste (amande centrale située dans le fruit) donne l'huile de palmiste, dont l'exploitation est semblable à celle des autres graines oléagineuses (voir ci-dessous). **L'extraction industrielle de l'huile de palme nécessite des équipements spécifiques**, et il n'y a pas d'autres substituts

⁷⁰ S'agissant du palmier à huile, ce chapitre s'inspire beaucoup des données et conclusions des nombreux travaux publiés dans les années récentes par Robert Hirsch, expert de l'AFD pour les filières agricoles (cf. bibliographie spécifique en fin d'annexe). Profitant de la richesse de ses analyses et de son expertise reconnue sur ces filières, cette annexe constitue une note de synthèse de ses idées sur la problématique de ce secteur, approché au travers du prisme béninois. S'agissant du coton, l'étude s'est de nombreuses reprises appuyée sur les travaux et réflexions de Jean-Claude Devèze, agronome de l'AFD en charge de cette filière pour l'Afrique de l'ouest. Qu'ils soient tous deux remerciés pour leur aide et leurs remarques.

⁷¹ Outre ses fruits oléagineux, le palmier fournit des palmes utilisées en vannerie et pour les toitures, de la sève consommée fermentée (vin de palme), un tronc utilisé en construction. Les « déchets » de l'extraction d'huile servent de combustible, d'alimentation pour bétail ou d'engrais (les cendres des « rafles » sont particulièrement riches en potasse).

pour l'approvisionnement des huileries « de palme ». La culture du **palmier à huile est pérenne** : la durée de vie d'un arbre est d'une trentaine d'années, avec mise en production de 3 à 6 ans après la plantation et — compte tenu de la situation climatique du Bénin — la **production béninoise est très fortement concentrée** sur le premier semestre de chaque année⁷² (de janvier à juin).

- ◆ **Les autres graines oléagineuses** sont pérennes (karité, noix de coco et... noix de palmiste) ou annuelles (coton, arachide, colza, soja) mais ont en commun **d'être toutes triturables sur les mêmes chaînes d'extraction** (au prix de minimes changements de réglage des machines). Ainsi, les huileries de trituration peuvent panacher leurs approvisionnements en fonction des saisons et du prix d'achat des graines.

Le tableau ci-dessous dresse une première typologie sommaire des différentes cultures oléagineuses.

23. Typologie des principales cultures oléagineuses

	<i>Annuelles</i>	<i>Pérennes</i>
<i>Trituration</i>	Arachide Colza Coton (Graines) Sésame Soja Tournesol Maïs	Palmistes (Amandes) Noix de coco / Coprah Karité (Amandes)
<i>Autres procédés</i>		Palme (Régimes)

1.2 Extraction de l'huile

La transformation des graines en huile peut emprunter des procédés traditionnels (beurre de karité, huile de palme) ou industriels (par trituration ou extraction par solvant), les deux technologies pouvant coexister comme c'est le cas pour l'huile de palme.

Le rendement à l'extraction (quantité d'huile tirée d'une quantité de graines) diffère selon les graines (entre variétés, mais aussi au sein d'une même variété), le mode de transformation (artisanal ou industriel) ou la structure physico-chimique du produit de base. Pour mémoire, rappelons également que les huiles de coprah et de palmiste, dites « lauriques », sont caractérisées par un fort pouvoir émulsif, particulièrement recherché par la filière « savon ».

⁷² Cette caractéristique calendaire n'est pas neutre sur la rentabilité des unités de production d'huile de palme, car celles-ci ne peuvent fonctionner à plein régime que 6 à 8 mois par an, alors qu'une grosse unité industrielle d'huile de palme raffinée n'est rentable qu'à partir de 10 mois de fonctionnement normal. Cette saisonnalité marquée de la production de pointe est à l'origine de la surcapacité structurelle des huileries béninoises (sachant que les régimes de palme ne peuvent être stockés longtemps).

24. Rendement en huile des principales graines oléagineuses

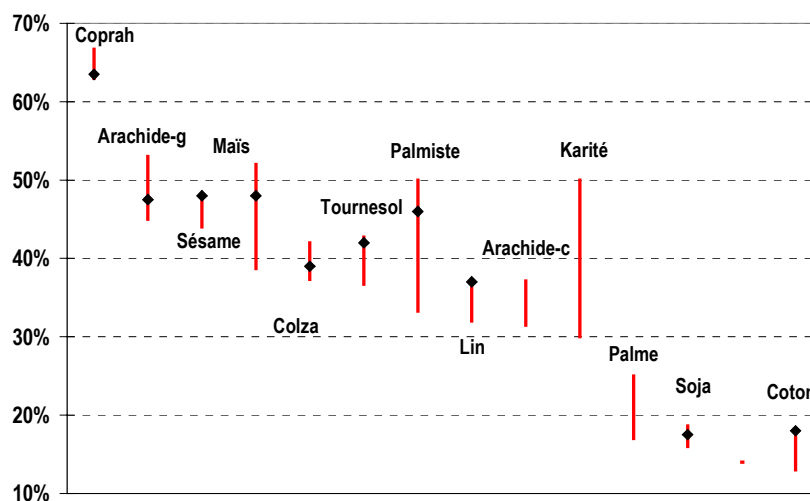
Graines	Rendement en huile		Standard UE (*)	Usage
	Minimum	Maximum		
Arachide -Coque	31,5 %	37,1 %		Alimentaire
Arachide -Graine	45,0 %	53,0 %	47,5 %	Alimentaire
Colza	37,3 %	42,0 %	39,0 %	Alimentaire
Coprah	63,0 %	66,7 %	63,5 %	Alim ou Indus.
Coton (Graines)	13,0 %	18,0 %	18,0 %	Alim ou Indus.
Karité (Amandes)	30,0 %	50,0 %		Alim ou Indus.
Palme (Régimes)	17,0 %	25,0 %		Alim ou Indus.
Palmistes (Amandes)	33,3 %	50,0 %	46,0 %	Alim ou Indus.
Sésame	44,0 %	47,0 %	48,0 %	Alimentaire
Soja	16,0 %	18,6 %	17,5 %	Alimentaire
Tournesol	36,7 %	42,7 %	42,0 %	Alimentaire

(*) teneur conventionnelle retenue par l'Union européenne pour ses travaux.

Source : Robert D. Hirsch (2002)

À partir des données ci-dessus, les segments du graphique ci-dessous indiquent l'ampleur de la variabilité des rendements industriels selon les variétés et procédés, tandis que le point mentionne, lorsque c'est possible, le rendement standard retenu par l'Union européenne en la matière. Comme on le constate, la coprah (pulpe de coco déshydratée) domine tous les autres par son exceptionnelle teneur en huile tandis que la graine de coton apparaît comme l'une des moins « rentables » en huile (moins de 20 %). En queue de peloton figure l'huile de palme⁷³ (autour de 20 %) tandis que la noix de palmiste peut approcher les 50 %.

23. Variabilité des teneurs selon les variétés



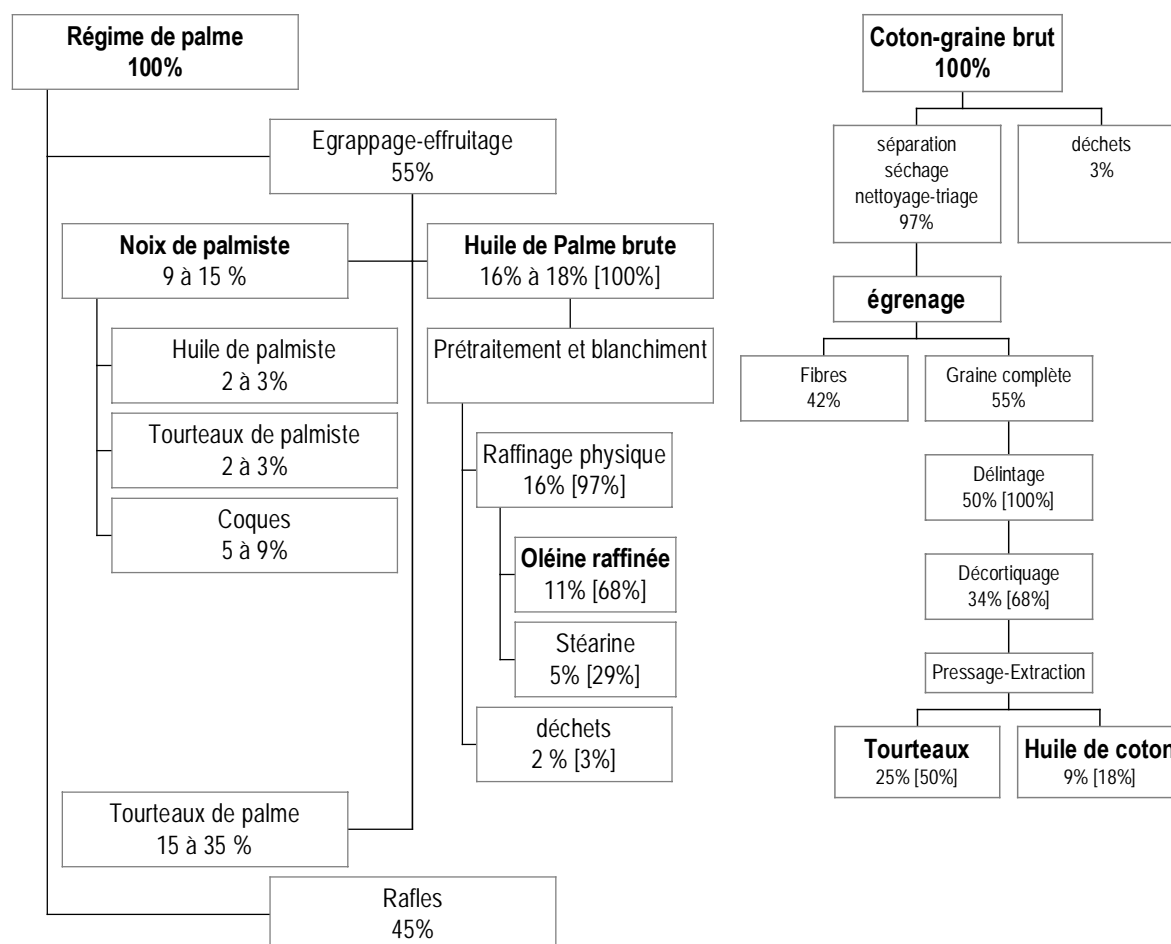
Pour l'agrégation des produits et le bilan physique en huile de l'économie béninoise, nous oserons convertir les quantités produites de graines oléagineuses en leur « équivalent huile » en utilisant la teneur en huile de référence de l'Union européenne quand elle existe (ou sinon la moyenne de la fourchette).

⁷³ Ce constat de faiblesse relative de la teneur en huile du fruit du palmier doit cependant être immédiatement nuancé par le fait que le rendement d'huile à l'hectare du palmier est très nettement supérieur à celui de toutes les autres cultures oléagineuses.

1.3 Le cas des filières béninoises

Dans le cas du Bénin, et pour illustrer la problématique des corps gras dans ce pays, nous avons dressé le schéma d'exploitation industrielle pour les deux filières de référence (voir figures suivantes).

24. Bilan simplifié des processus d'extraction d'huile à partir du palmier et du coton*



* Les pourcentages indiquent la part des produits considérés dans le produit de départ « bord-champ » (le régime de palmier ou le coton-graine). Les pourcentages figurant entre crochets font de même par rapport à une étape particulière (huile de palme brute et graines de coton défibrées). Il faut souligner le caractère purement indicatif de ces pourcentages car, s'agissant de produits agricoles (naturels ou sélectionnés, dont la composition exacte varie d'une région à l'autre, d'une saison à l'autre, d'une année à l'autre) et de procédés de transformation (qui peuvent être industriels ou artisanaux, qui peuvent bénéficier d'innovations techniques et de gains de productivité), ils peuvent varier selon les dates d'enquêtes, les régions et produits de référence.

1.4 Paysage mondial de la production, de la consommation et des échanges d'oléagineux⁷⁴

À la différence des autres filières agricoles (céréales, boissons stimulantes), les corps gras présentent la particularité de n'avoir pas d'institution internationale représentative ni d'accord spécifique de produit dans les négociations commerciales multipartites. C'est d'autant plus étonnant que les corps gras sont des nutriments essentiels de l'alimentation humaine et animale (voir plus haut) et que les huiles végétales raffinées (produit phare de ces filières) comme les tourteaux (alimentation du bétail) sont de plus en plus substituables.

⁷⁴ Voir HIRSCH [2001]

À l'échelle mondiale et sur les dernières décennies, le volume et la structure de la demande et de l'offre globale de corps gras alimentaires ont connu des évolutions très importantes — voire spectaculaires — qu'on a pu qualifier de « révolution discrète »⁷⁵.

Du côté de la demande mondiale en produits oléagineux — et au-delà des incertitudes statistiques inhérentes à toute démarche internationale et rétrospective — on peut retenir les principales tendances suivantes (voir tableau ci-dessous) :

- ◆ Il y avait une grande disparité des consommations de corps gras dans les années 1960, **disparité qui tend à s'estomper sur la période récente** (du fait notamment de l'uniformisation des habitudes alimentaires, de l'abaissement relatif du prix de production des corps gras et des droits de douanes qui les affectent)
- ◆ **La consommation totale de corps gras a été multipliée en moyenne par environ 1,6 sur les 40 dernières années**, passant de 21 à 34 grammes par jour et par personne. Cette croissance de la consommation moyenne a été observée partout, mais elle est inégale selon les régions considérées : l'Asie a connu une très forte progression mais partait d'un niveau très bas ; la consommation européenne a quasiment stagné mais partait d'un niveau très élevé ; l'Afrique subsaharienne est aujourd'hui la zone consommant le moins de corps gras.
- ◆ Il y a eu **régression de la consommation alimentaire de corps gras d'origine animale** (sauf en Asie) au profit des corps gras d'origine végétale dont la consommation a doublé en moyenne. Cette évolution amorcée dans les années 1930 s'est accentuée dans les années 1960 et s'est poursuivie jusqu'à nos jours.

25. Consommation de corps gras selon l'origine et les régions du monde

(en grammes par jour et par personne)

	Consommation 1961-1963			Consommation 1997-1999			Facteur multiplicatif entre les deux périodes			Consommation 1997-1999 en % de la moyenne mondiale
	Végétal	Animal	Total	Végétal	Animal	Total	Végétal	Animal	Total	
Asie	7,3	1,9	9,2	21,9	4,2	26,1	3,0	2,2	2,8	77 %
Amérique sauf Sud	25,8	18,6	44,4	49,3	11,6	60,9	1,9	0,6	1,4	179 %
Amérique du Sud	13,7	6,1	19,8	34,2	6,1	40,3	2,5	1,0	2,0	119 %
Afrique subsaharienne	15,4	1,3	16,7	20,7	1,1	21,8	1,3	0,8	1,3	64 %
Europe	26,7	27,2	53,9	40,9	20,2	61,1	1,5	0,7	1,1	180 %
Monde	13,2	8,2	21,4	27,4	6,6	34,0	2,1	0,8	1,6	100 %

Source : Hirsch [2001] d'après FAO Balance Sheets

Pour caractériser l'évolution de l'offre mondiale en produits oléagineux, qui s'est adaptée à la demande quand elle ne l'a pas induite par des modifications de prix relatifs, on peut retenir les principales tendances suivantes :

- ◆ **La croissance moyenne observée de +3,2 % au cours du 20^{ème} siècle** (soit plus rapidement que la pression démographique) ;
- ◆ **La fin de la prédominance des corps gras d'origine animale** (déjà abordé) ;
- ◆ **L'émergence hégémonique de 4 huiles végétales : soja, huile de palme, colza et tournesol** (qui totalisent en 2000 plus de 77 % de l'offre mondiale) et le déclin corrélatif des huiles « historiques » de coprah et d'arachide. Il faut souligner, au chapitre de la biodiversité culturelle la bonne résistance de l'huile d'olive dans le bassin méditerranéen ;
- ◆ **Le bouleversement de la géographie mondiale des grandes zones de production**, marqué par l'apparition de l'Asie (Malaisie, Indonésie) et de l'Amérique du Sud (Brésil, Argentine) qui tranchent singulièrement avec la marginalisation de l'Afrique ;

⁷⁵ Voir HIRSCH [2001]

- ◆ La baisse tendancielle des prix des corps gras et la substituabilité croissante entre huiles raffinées, qui aigüise la concurrence entre producteurs.

1.5 Paysage au sein de l'UEMOA

Au sein de l'UEMOA ou de la CEDEAO, le Bénin est un producteur marginal de corps gras. Seul particularisme notable, le Bénin est le deuxième exportateur mondial de graines de coton.

Lorsque l'on rapporte les échanges commerciaux du Bénin au total enregistré pour l'UEMOA, on constate que sa « part de marché » en 1999 est de près de 8 % des importations globales de l'UEMOA (en valeur comme en volume) tandis qu'elle atteint 25 % du volume des exportations mais seulement 7 % des exportations en valeur. Le Bénin exporte plus de corps gras en volume que la moyenne de ses voisins, concentré sur les graines de coton dont la valorisation est cependant médiocre par rapport aux autres corps gras. Si l'on compare la dernière année disponible avec la moyenne sur la période 1994-1999, on constate en revanche que le Bénin est devenu un des premiers importateurs de graines de la région (pour combler les exportations de graines de coton ?).

26. Part du Bénin dans les échanges de corps gras de l'UEMOA (par produits)

En % du total UEMOA	Importations			Exportations			Solde commercial		
	1994	1999	Moyenne 94-99	1994	1999	Moyenne 94-99	1994	1999	Moyenne 94-99
Graines	0,0	13,6	2,7	64,5	63,8	65,6	70,4	65,0	71,6
Tourteaux	17,0	4,4	6,9	3,4	6,5	4,8	3,3	6,6	4,8
Huiles & graisses	6,8	7,6	5,7	3,7	0,3	1,4	1,4	65,1	23,6
Total des volumes	6,0	7,6	5,3	22,9	22,0	25,8	27,7	33,0	38,8
Graines	0,8	35,3	10,1	52,5	45,3	45,6	56,0	45,6	47,6
Tourteaux	34,4	12,8	20,8	1,8	7,2	3,8	1,4	7,0	3,3
Huiles & graisses	6,9	7,3	5,5	2,6	0,3	1,0	-0,4	-115,3	-7,9
Total des valeurs	6,8	7,5	5,5	9,1	7,4	8,1	10,2	6,9	15,1

Sources : Douanes nationales, données recueillies par la mission et archives R. D. Hirsch

2 LA FILIERE HUILE DE PALME AU BENIN

2.1 Retour sur l'histoire des palmiers du Royaume du Danhomè

Le Dahomey, devenu indépendant en 1960 et rebaptisé Bénin en 1975, est depuis plus de deux siècles une zone de production d'huile de palme et de noix de palmiste. Rapidement après l'abolition de l'esclavage, le commerce de ces produits (à destination des savonneries marseillaises notamment) a pris durablement le relais de l'activité de la traite négrière, contribuant à structurer l'économie et la sociologie béninoises. L'apparition de « plantations » destinées à une exportation de l'huile de palme a résulté de la conjonction de plusieurs facteurs favorables :

- ◆ L'existence d'une palmeraie naturelle près de la côte, donnant des produits relativement rares et recherchés à l'époque, permettant une activité rémunératrice à l'exportation ;
- ◆ L'émergence d'une population d'« entrepreneurs » enrichie localement par la traite négrière mais aussi constituée par d'anciens esclaves, affranchis et enrichis en Amérique du sud (Brésil notamment), revenus en Afrique ;
- ◆ Une population originaire de régions septentrionales, déplacées vers la côte initialement pour le trafic d'esclaves et devenues main-d'œuvre locale disponible pour des travaux agricoles

Il y a donc eu dans la zone méridionale du Dahomey un contexte favorable à une proto-industrialisation agricole autour de l'exploitation plus systématique des palmeraies. Dans la brève histoire du Bénin qui introduit et étaye

leur analyse du commerce informel, J. IGUE et B. SOULE [1992] rappellent que les premiers comptoirs pour la traite d'huile de palme remontent à 1843 avec l'installation à Ouidah d'un comptoir de la maison Régis.

2.2 La production d'huile de palme sur longue période

Par la suite et jusqu'à l'indépendance, le Dahomey a figuré dans les statistiques de la France d'outre-mer comme le principal producteur d'huile de palme et de noix de palmiste d'Afrique francophone (le prix de l'amande à Porto-Novo servant d'ailleurs de référence pour le marché mondial avec des données de prix disponibles dès les années 1920). Il faut rappeler qu'à l'époque, la production provenait exclusivement de la palmeraie naturelle, et se caractérisait notamment par des amandes de palmiste plus grosses et une pulpe moindre que dans les variétés sélectionnées actuelles.

27. Importance historique des produits du palmier à huile pour le Dahomey

<i>Produits du palmier à huile</i>	1938	1947	1949	1950	1952	1953	1954	1955	1956	1957
Part du palmier à huile dans exportations du Dahomey*	16%	62%	nd	74%	nd	nd	72%	67%	68%	60%
Part Dahomey dans la production des colonies françaises**	56%	65%	59%	53%	62%	60%	63%	61%	62%	56%
<i>dont Huile de Palme</i>	61%	57%	82%	72%	65%	92%	86%	88%	90%	80%
<i>Palmiste</i>	55%	66%	56%	50%	61%	54%	58%	55%	56%	51%

* En valeur

** En volume

Source : *Annuaire statistique de la France d'outremer (1958)*

Ainsi, dans les années 1940 et 1950, les produits dérivés du palmier (huile de palme, noix de palmiste) représentaient entre 60 % et 75 % des exportations en valeur du Dahomey. Ce pays assurait sur cette période la moitié de la production en palmiste et la quasi-totalité de la production d'huile de palme des colonies françaises de l'époque.

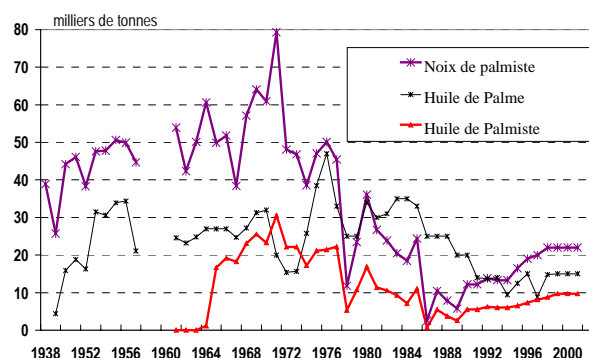
Les graphiques suivants concernent les quantités produites (à gauche) et exportées (à droite) par le pays sur longue période. Ils ont été construits en rapprochant des données de trois origines : les productions commercialisées et exportées du Dahomey de 1938 à 1957⁷⁶ ; les données de production et d'exportation recensées ou estimées par la FAO sur la période 1961-2001 ; les données d'exportation collectées sur place par R.D Hirsch et la présente mission pour la période 1994-2001⁷⁷.

⁷⁶ d'après l'annuaire statistique de la France d'outremer.

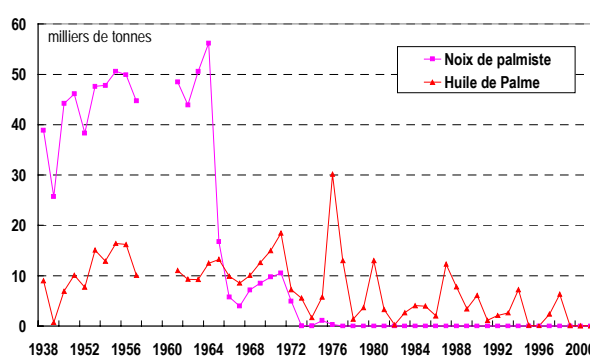
⁷⁷ il est à noter que la FAO renseigne forfaitairement les années récentes, sans prendre systématiquement connaissance des statistiques réelles élaborées sur place. Il apparaît que les données FAO sur le Bénin sont particulièrement divergentes avec celles recueillies à la source.

Productions tirées du palmier à huile au Dahomey puis au Bénin pour la période 1938-2000
(milliers de tonnes)

25. Production de produits du palmier à huile



26. Exportations de produits du palmier à huile



Les données statistiques de production sont sujettes à caution lorsqu'elles concernent des plantations pour lesquelles coexistent des productions traditionnelles villageoises et des filières agro-industrielles, comme c'est précisément le cas pour le palmier à huile au Bénin. Il faut donc les commenter avec prudence. Sous ces réserves, on note toutefois que :

- ◆ **la collecte de noix de palmiste** a été en nette progression depuis les années 1930 jusqu'au début des années 1970 (avec un record à près de 80 000 tonnes produites en 1971) puis que la tendance s'inverse nettement jusqu'en 1985 (la production aurait été quasiment nulle en 1986) et qu'une forme de reprise de cette filière serait à l'œuvre sur les 15 dernières années (le rebond se traduirait par une production stabilisée autour de 20 000 tonnes).
- ◆ Parallèlement, **la production d'huile de palme est en croissance** jusqu'au début des années 1970 (avec un pic à 47 000 tonnes en 1976), puis diminue progressivement jusqu'à se stabiliser autour de 10 000 tonnes depuis les années 1990.
- ◆ Une **production nationale d'huile de palmiste** se développe dans les premières années qui suivent l'indépendance, pour atteindre plus de 30 000 tonnes en 1971 avant de décliner ensuite en 1986 et de stagner en deçà de 10 000 tonnes depuis. Cette évolution est à rapprocher d'une capacité de production de 28 000 tonnes, inchangée depuis la fin des années 1960 (voir Hirsch [1994])

S'agissant des exportations, on constate que **le développement d'une capacité locale de trituration des noix de palmiste dans les années 1964-1965 se traduit par l'arrêt brutal et total des exportations de ces graines.** Les exportations d'huile de palme béninoise sont quant à elles tendanciellement en baisse depuis le pic de 1976

Au-delà des incertitudes statistiques, **la filière palmier à huile a joué un rôle majeur pour l'économie du Bénin jusque dans les années 1970, et a décliné depuis au profit de la filière coton.**

2.3 La filière « palmier à huile » de l'indépendance à la dévaluation (1960-1994)

Comme nous l'avons rappelé, la palmeraie béninoise est d'origine naturelle pour l'essentiel, très ancienne et couvre environ 300 000 ha. La situation économique et agronomique actuelle résulte de trois histoires distinctes : la permanence de la production villageoise ; le démantèlement du schéma d'exploitation issu des « coopératives d'État » (monopole de production et axe de développement) ; l'émergence d'une exploitation décentralisée et dynamique d'un matériel végétal amélioré dans le sud-est, grâce à la Station de recherche sur le palmier à huile (SRPH) de Pobé.

2.3.1 La production de l' « huile rouge »⁷⁸

L'activité traditionnelle de production d'huile de palme brute, dans un cadre villageois à partir d'arbres non sélectionnés et selon des méthodes artisanales, n'a jamais cessé jusqu'à aujourd'hui. Cette « huile rouge » est pour l'essentiel auto-consommée, mais elle est aussi partiellement commercialisée.

Selon des enquêtes récemment menées au Bénin (autour des villes de Pobé et de Savalou), 40 % des femmes rurales de la zone Palmier (quart méridional du Bénin) produisent de l'huile de palme selon des procédés artisanaux (lesquels sont parfois enrichis de pratiques inspirées des traitements industriels) et 13 à 26 % de ces femmes — selon les régions — tirent une partie de leurs revenus monétaires de la commercialisation de cette production.

Le prix de revient du litre d'huile rouge artisanale varie de 195 à 350 FCFA selon la saison⁷⁹, pour une commercialisation autour de 1 000 FCFA le litre sur les marchés ruraux.

Cette filière aurait produit en 2000 entre 15 000 et 36 000 tonnes d'huile rouge par le secteur artisanal. Le haut de la fourchette est donné par l'étude citée qui se fonde sur une exploitation d'environ 300 000 ha de palmiers naturels avec un rendement de 1,4 tonne de régime à l'hectare pour un taux d'extraction de 8,6 %. Le bas de la fourchette est une estimation moins-disante que nous formulons en tenant compte d'une production béninoise spécialement concentrée sur le premier semestre et d'une densité moyenne des arbres comme d'un rendement naturel de la palmeraie villageoise plus faibles que celles que sous-tendent les hypothèses de FOURNIER ;

2.3.2 Les ambitions puis le déclin de la filière industrielle étatique

Ce deuxième « sous-secteur », né de politiques agricoles d'intensification amorcées au 19^{ème} siècle et accentuées sous la colonisation, a été l'épine dorsale de toute la politique de développement du sud du pays au lendemain de l'indépendance et jusqu'aux années 1990.

À compter des années 1950, les colonisateurs avaient mis en œuvre une véritable politique d'industrialisation agricole pour l'exploitation des palmiers à huile, avec des mesures couvrant toutes les étapes de la filière depuis l'amélioration variétale⁸⁰ jusqu'au procédé industriel d'extraction de l'huile en passant par le défrichage, la fumure, la lutte anti-parasitaire, les infrastructures d'évacuation ou l'encadrement des plantations.

Dans les années 1970, la politique de développement volontariste de la culture du palmier a pris un tour encore plus autoritaire⁸¹ avec l'octroi de parcelles communautaires à des groupements de paysans érigés — brutalement et sans concertation préalable — en coopératives. En aval de ce quadrillage de la production de régimes, une politique d'implantation de grosses unités de production industrielle d'huile de palme complétait l'édifice en dotant le Bénin d'une rente agricole majeure et prometteuse, permettant à terme d'assurer la prospérité du pays, et au-delà son industrialisation.

Prolongeant la structure centralisée du secteur héritée de la colonisation, le monopole d'État s'est progressivement constitué d'abord autour de la SONADER (de 1962 à 1975) puis d'une entreprise de transformation : la SOBEPALH (société béninoise pour le palmier à huile) transformée en monopole de fait avec l'absorption des huileries de la SONADAH. En 1982, cette situation est institutionnalisée avec la création de la SONICOG (société nationale pour l'industrie de corps gras) qui — outre les transformations industrielles en

⁷⁸ Cette partie s'appuie sur les éléments rassemblés par l'étude FOURNIER *et alii* [2001]

⁷⁹ Voir FOURNIER *et alii* [2001]

⁸⁰ Les premières avancées de la recherche fondamentale sur le palmier à huile datent de 1939 (voir HIRSCH [1995]). La SRPH de Pobé a été créée en 1928.

⁸¹ Comme d'ailleurs toute la gouvernance du pays à cette époque, marquée par une approche planificatrice contraignante et une gestion centralisée et étatique de l'économie. Le secteur-phare de l'économie béninoise ne pouvait non seulement pas échapper à ce mouvement, mais devait bien au contraire en devenir rapidement le terrain privilégié et emblématique pour en connaître toutes les ambitions et toutes les errances.

huiles et savons — se voit confier toute la gestion de la filière : gestion des palmeraies, appuis techniques aux coopératives et la gestion de toutes les unités de transformation⁸².

En 1993, la SONICOG régnait sur :

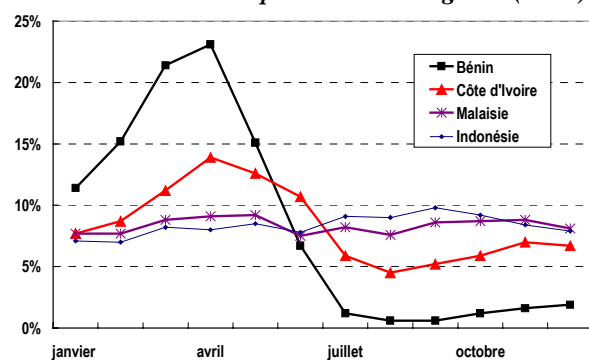
- ◆ **6 huileries industrielles** : 3 d'huile brute de palme pour une capacité de 130 000 tonnes de régimes par an soit théoriquement près de 23 000 tonnes d'huile brute ; 3 de graines (palmiste, arachide, coton, karité) pour une capacité de 107 000 tonnes de graines par an ;
- ◆ **1 raffinerie d'huile de palme** d'une capacité 9 000 tonnes d'huile brute par an ;
- ◆ **1 savonnerie** d'une capacité de 9 000 tonnes d'huile brute ;

Pour mémoire, la production béninoise d'huile brute n'aurait qu'exceptionnellement dépassé les 10 000 tonnes depuis 1976 (voir partie historique).

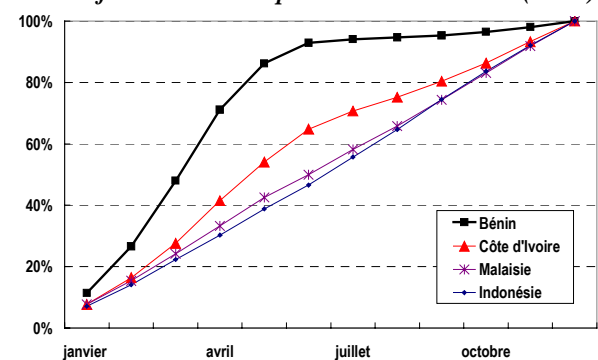
La grande ambition pour la filière palmier au Bénin, dont la force naturelle semblait dictée par l'évidence de son rôle séculaire, a souffert dès le départ d'un triple handicap : un environnement climatique et hydrique généralement peu favorable sauf exception locale, avec une saison sèche prononcée et un ensoleillement insuffisant ; une pédologie peu propice avec la terre de barre ; un manque de lucidité sur les évolutions en cours au plan mondial, notamment les conséquences des politiques d'intensification mises en œuvre en Asie et en Amérique latine.

Le handicap pédo-climatique est particulièrement visible à partir du profil saisonnier de production des régimes : 90 % de la production annuelle se font de janvier à mai, ce qui — compte tenu de l'impossibilité de stocker les régimes — se traduit par des approvisionnements des huileries industrielles que 6 mois par an et donc une **surcapacité structurelle de l'ordre de 50 %**. Cette forte saisonnalité des production est à rapprocher des concurrents africains (la Côte d'Ivoire connaît également un profil peu linéaire) et surtout asiatiques (Indonésie et Malaisie, dont la production est linéaire tout au long de l'année).

27. Saisonnalité de la production de régimes (en %)



28. Profil cumulé de la production mensuelle (en %)



Source : Hirsch [1995]

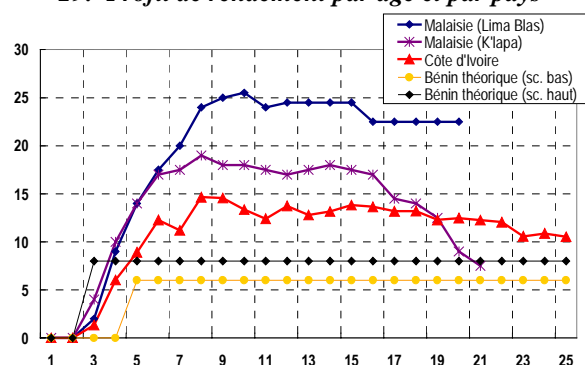
Autre révélateur du handicap agro-climatiques des palmeraies africaines (graphique de gauche suivant), leur rendement à l'hectare en fonction de l'âge des palmiers est généralement inférieur à celui des arbres asiatiques⁸³. Toutefois, l'indicateur du rendement par âge résulte du croisement de nombreux facteurs (anomalie climatique aux conséquences durables, maladie ou parasite, mort de certains arbres dans les parcelles) difficiles à prévoir et — *a fortiori* — à extrapoler. Le graphique de droite illustre par ailleurs, avec la même échelle et à climat

⁸² Voir HIRSCH [1994].

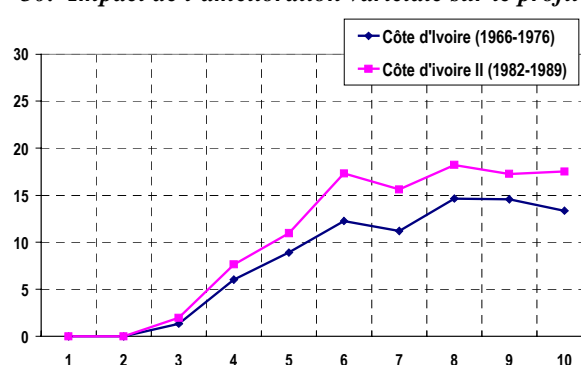
⁸³ Cette considération est toutefois à nuancer, puisque l'on voit que, si le rendement de certaines plantations de Malaisie, est durablement proche de 25 tonnes de régimes à l'hectare (cas Lima Blas) et supérieur aux meilleurs rendements ivoiriens, on peut trouver d'autres cas de figure asiatiques (K'lapa) dans lesquels le rendement s'étiole rapidement.

constant, l'impact favorable de la sélection des arbres sur le rendement agricole des palmier (+30 % sur les 7 premières années à 15 ans d'intervalle dans le cas de la Côte d'Ivoire).

29. Profil de rendement par âge et par pays



30. Impact de l'amélioration variétale sur le profil



Source : Hirsch [1995]

Ainsi, si l'on superpose une forte saisonnalité de la production de régimes au Bénin avec de moindres rendements à l'hectare, la compétitivité des grosses huileries industrielles est déjà nécessairement moins bonne qu'en Asie.

Il a cependant fallu plusieurs décennies, et de nombreuses études lourdes, pour analyser le manque de résultats des politiques et des actions de soutien au secteur du palmier à huile. Pendant ce temps, il y a eu obsolescence progressive d'un outil industriel par ailleurs sur-capacitaire. Cette lente évolution de la vision sur l'avenir du palmier au Bénin se fait en parallèle avec d'autres mutations importantes, marquées par les politiques d'ajustement structurel dans les années 1980 (assorties d'une politique de désengagement des États préconisée partout par les institutions de Bretton Woods), avec surtout la profonde remise à plat socio-politique du Bénin permise par l'abolition en 1989 du régime autoritaire d'obédience marxiste-léniniste⁸⁴ et la conférence de réconciliation nationale au début de 1990.

Ces transformations majeures se sont traduites en termes institutionnels par la mise en œuvre, à compter de 1992, d'un processus de démantèlement et privatisation de la SONICOG, processus qui n'a abouti qu'en 1997. Ce processus, difficile et heurté, a achevé d'éteindre les ambitions nationales béninoises en matière de développement centré sur le palmier à huile.

Dans l'intervalle, la dévaluation du franc CFA en 1994 avait permis une amélioration de la compétitivité des filières agricoles de la zone franc qui n'a pu qu'aiguïser l'intérêt des repreneurs. Plusieurs sociétés ont racheté les sites industriels : CODA Bénin a repris l'huilerie d'Agonvy ; le groupe helvético-guinéen l'Aiglon a repris les installations de Cotonou et deux huileries de palme, le groupe ivoirien SIFCA a repris l'huilerie de coton de Bohicon (SHB). De son côté, le groupe nigérian Fludor a construit — en 1999 — une nouvelle huilerie de graines.

L'activité de ces plantations industrielles anciennes perdue encore en 2000, avec du matériel végétal certes amélioré à l'époque, mais aujourd'hui vieilli (baisse de la densité des arbres) et peu productif (l'extinction de la production était attendue pour les années 2000⁸⁵). La filière palmier à huile industrielle aurait cependant produit **10 000 tonnes** en 2000 grâce à l'exploitation de 20 000 ha de palmiers appartenant aux coopératives (soit un rendement de 3,1 tonnes de régimes à l'hectare pour un taux d'extraction d'huile de 16 %).

⁸⁴ Déclaration d'adhésion à l'idéologie marxiste-léniniste du 30 novembre 1974 qui prévaudra jusqu'en décembre 1989.

⁸⁵ Voir HIRSCH [1994]

2.3.3 La nouvelle palmeraie améliorée

L'activité récente qui se développe dans la basse vallée de l'Ouémé (autour de la SRPH de Pobé au sud-est du pays) résulte de la conjonction d'une climatologie plus propice et d'un matériel végétal modernisé et très productif⁸⁶. Le tableau suivant est construit avec les données historiques de la station INRAB de Pobé de 1987 à 2000 et en utilisant leur scénario de croissance de la vente des graines et plants pour la période 2002-2006. Il prolonge (et confirme sur le passé !) l'exercice mené par HIRSCH [1994].

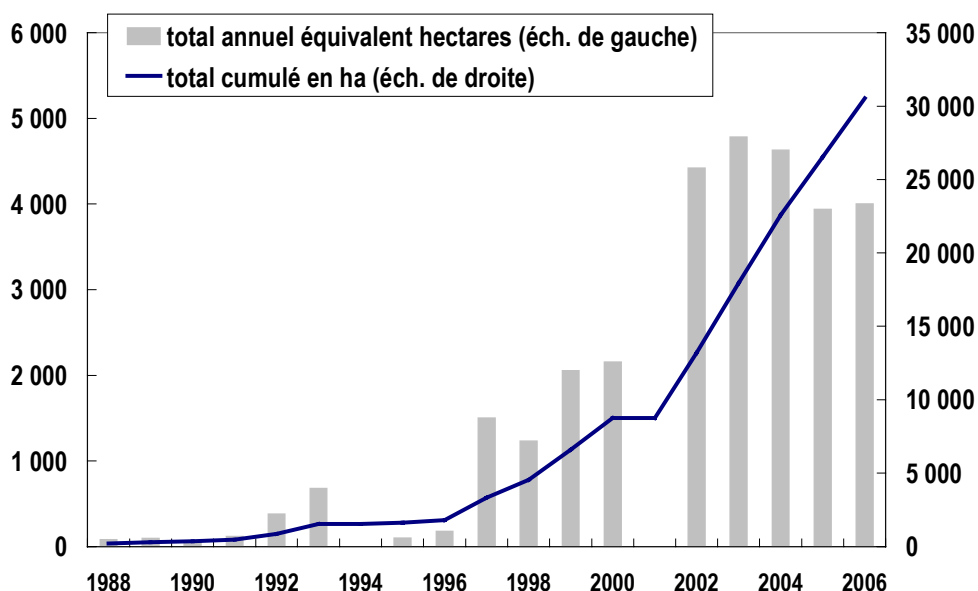
28. Superficies plantées en palmier amélioré

		1993	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre graines (200/ha)	(A1)	110 000	430 680	0?	495 500	536 150	518 800	441 250	448 650
Nombre plantules (175/ha)	(A2)	-	-	-	-	-	-	-	-
Nombre plants (150/ha)	(A3)	19 453			291 450	315 375	305 225	259 550	263 900
Total annuel équivalent (ha)	(A)	680	2 153	0	4 421	4 783	4 629	3 937	4 003
Total cumulé depuis 1987 (ha)	(B)	1 534	8 752	8 752	13 173	17 956	22 585	26 522	30 524

Source INRAB (SRPH Pobé) sur les semences, calculs de l'auteur

Dans cet exercice, nous avons limité notre reconstitution des surfaces plantées aux seules semences vendues par Pobé à des plantations industrielles (en excluant les ventes prévisionnelles aux villages), ce qui revient à diminuer de moitié les prévisions de surfaces cultivées de la SRPH de 2002 à 2006 (prévisions figurant dans l'article d'ADJE et ADJADI [2001]). Par ailleurs, certaines données annuelles sont manquantes (les années 1994 et 2001) et nous les avons supposées nulles, ce qui minore de fait les estimations qui suivent. Ces hypothèses moins-disantes compensent également le fait qu'une fraction de la production prévisionnelle de Pobé devrait être exportée vers d'autres pays (Cameroun notamment). Le graphique suivant illustre sur longue période cette remarquable progression des surfaces plantées qui sont passées de 0 à 10 000 hectares entre 1988 et 2002, et pourraient tripler sur les prochaines années.

31. Dynamisme de la plantation de palmiers sélectionnés



⁸⁶ Voir l'article d'ADJE et ADJADI [2001].

Pour tenter d'aller plus loin, nous avons essayé d'estimer, au prix d'hypothèses raisonnables, la production future de cette palmeraie améliorée (production huile de palme et de palmistes). Pour ce faire, nous avons été conduits à faire plusieurs hypothèses et à construire deux scénarios. **Compte des diverses restrictions de « champ » faites sur les surfaces, nous pouvons raisonnablement leur appliquer des performances industrielles au rendement agricole et au taux d'extraction de l'huile.** Sur ce dernier point, on suppose dans tous les cas que pour les huileries de palme, le taux d'extraction de l'huile rouge est de 18 % de la masse des régimes.

S'agissant encore des surfaces, il faut se rappeler qu'il faut quelques années pour qu'un palmier produise, et donc les hypothèses concernant les surfaces à compter de 2002 (et au-delà) n'ont pas de conséquences sur nos estimations avant au mieux 2005 (et au-delà).

S'agissant des rendements, ne disposant pas de référence pour le Bénin, nous avons testé deux scénarios inspiré de données disponibles pour la Côte d'Ivoire :

- ◆ **Dans le scénario haut**, le profil de rendement des palmiers de Pobé plantés au Bénin est supposé être **inférieur de 10 % à celui des plantations ivoiriennes anciennes** (elles-mêmes inférieures de 30 % aux variétés ivoiriennes sélectionnées dans les années 1980, voir graphique sur l'amélioration variétale des rendements Annexe 2 § 2.3.2). Dans ce scénario, la mise en production a lieu dès la troisième année mais n'atteint sa plénitude qu'à la huitième année. Le rendement apparent (production/surface plantées) s'élève progressivement et dépasse les 5 tonnes à l'hectare à horizon 2005, le rendement réel (production/surface exploitées) s'établirait durablement au-dessus de 7 tonnes à l'hectare.

Dans ce cas, la production de la palmeraie améliorée du Bénin permettrait d'atteindre **plus de 30 000 tonnes d'huile brute en 2006** (rendement moyen de 7,6 tonnes de régimes/ha pour une surface de 22 600 ha). Pour 2000, la production améliorée aurait été selon ces hypothèses optimistes de 5 700 tonnes pour 4 500 ha en production ;

29. Estimation de la production future d'huile de palme (scénario haut)

		1993	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total cumulé depuis 1987 (ha)	(a)	1 534	8 752	8 752	13 173	17 956	22 585	26 522	30 524
Production de régimes (t)	(b) = 50% CI-5	3 795	36 364	52 793	70 020	70 020	105 384	143 650	180 680
Rendement apparent (t/ha)	(c ₁) = (b)/(a _t)	2,2	3,6	4,9	4,7	4,4	4,4	5,0	5,6
Rendement réel (t/ha)	(c ₂) = (b)/(a _{t-3})	7,0	7,0	6,6	7,0	9,0	7,6	7,3	7,6
Huile de palme brute (t)	(d) = 18%(b)	599	5 714	7 790	11 069	14 134	17 912	23 647	30 874
Amandes de palmiste (t)	(e) = 5%(b)	166	1 587	2 164	3 075	3 926	4 976	6 569	8 576
Huile de palmiste (t)	(f) = 46%(e)	77	730	995	1 414	1 806	2 289	3 022	3 945
Huile de palme raffinée (t)	(g) = 97%(d)	581	5 543	7 557	10 737	13 710	17 375	22 938	29 948

Source : calculs de l'auteur

- ◆ **Dans le scénario bas**, le profil de rendement des palmiers de Pobé plantés au Bénin est supposé être **inférieur de 50 % à celui des plantations ivoiriennes anciennes, avec une montée en production décalée de 2 ans.** Ainsi, dans ce scénario, la mise en production a donc lieu la cinquième année et n'atteint sa plénitude qu'à la dixième année.

Selon ce cas de figure, la production d'huile de palme **atteint progressivement 10 000 tonnes en 2006** (rendement réel de 4,2 t/ha pour une surface de 13 200 ha), et aurait été de 1 800 tonnes en 2000 pour 1 800 ha en production ;

30. Estimation de la production future d'huile de palme (scénario bas)

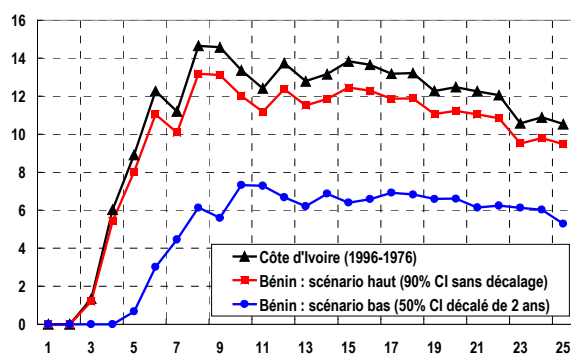
		1993	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total cumulé depuis 1987 (ha)	(a)	1 534	8 752	8 752	13 173	17 956	22 585	26 522	30 524
Production de régimes (t)	(b) = 90% CI70	849	9 989	11 761	17 637	24 044	34 165	43 622	55 285
Rendement apparent (t/ha)	(c ₁) = (b)/(a _t)	0,6	1,1	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,8
Rendement réel (t/ha)	(c ₂) = (b)/(a _{t-5})	2,9	5,5	3,5	3,9	3,6	3,9	5,0	4,2
Huile de palme brute (t)	(d) = 18%(b)	153	1 798	2 117	3 175	4 328	6 150	7 852	9 951
Amandes de palmiste (t)	(e) = 5%(b)	42	499	588	882	1 202	1 708	2 181	2 764
Huile de palmiste (t)	(f) = 46%(e)	20	230	271	406	553	786	1 003	1 272
Huile de palme raffinée (t)	(g) = 97%(d)	148	1 744	2 054	3 079	4 198	5 965	7 616	9 653

Source : calculs de l'auteur

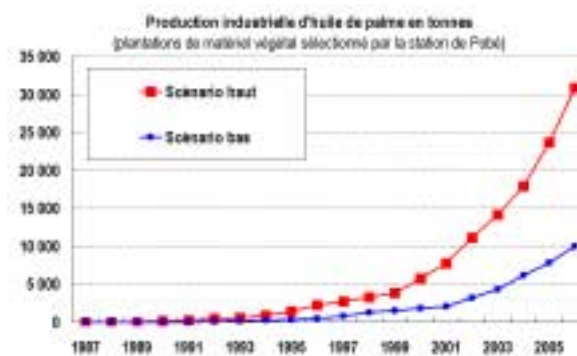
Cet exercice met en lumière que la contribution de ce nouveau verger serait loin d'être négligeable dans les années futures (entre 10 et 30 000 tonnes annuelles en 2006), avec des volumes qui se comparent aisément à la production industrielle actuelle, même en faisant des hypothèses peu favorables. Il en ressort que la production permise par la production de matériel végétal de la SRPH de Pobé devrait devenir significative du point de vue macroéconomique à l'horizon 2005 si, toutefois, les capacités et les performances des huileries industrielles de cette époque permettent une conversion acceptable du potentiel oléagineux en produits de consommation.

Les graphiques ci-dessous illustrent nos scénarios, celui de gauche montrant comment le profil de rendement utilisé dans chacun des scénarios se positionne par rapport à celui des anciennes plantations ivoiriennes ; celui de droite précisant le profil théorique de la production prévisionnelle au Bénin d'huile de palme d'ici 2006 selon les deux scénarios.

32. Profil de rendement : les deux scénarios



33. Apport des replantations à la production



Pour fixer les idées du point de vue quantitatif pour 2000, l'estimation de FOURNIER *et alii* [2001] pour la production de la palmeraie améliorée varie de 1 300 à 1 500 tonnes d'huile brute (vallée de l'Ouémé). Quoique encore marginale, cette production devrait notablement s'accélérer dans les prochaines années. Pour leur part, FOURNIER *et alii* [2001] estiment la production de ce « nouveau » secteur à près de 10 000 tonnes en 2005 pour 7 500 ha. Nos propres évaluations permettent de constater deux points :

- ❑ **L'hypothèse de 10 000 tonnes produites par les palmeraies améliorées à horizon 2005 est parfaitement plausible** puisque nous estimons la production à 30 000 tonnes pour 18 000 ha en production dans le scénario haut, et à 7 850 tonnes pour 8 700 ha en production dans le scénario bas ;
- ❑ Le rapprochement entre notre estimation 2000 (5 700 tonnes dans le scénario haut, 1 800 tonnes dans le scénario bas) et le résultat CIRAD pour cette même année (1 300-1 500 tonnes) montre que **ce type de**

prévision supporte une marge d'erreur importante (du simple au triple), et que notre scénario bas est sans doute plus proche de la réalité.

2.4 Diagnostic d'étape sur la filière palmier

Sur la base de ces investigations, il apparaît la filière palmier béninoise a certes régressé par rapport à son apogée des années 1970 mais qu'elle reste vivace et essentielle pour l'économie villageoise du quart méridional du pays. On peut y lire indirectement un indice de sous-estimation du PIB liée à l'autoconsommation et à la commercialisation de l'huile rouge, car si l'on valorise les 35 000 tonnes d'huile rouge de l'étude FOURNIER [2001] à 700 FCFA le litre, les revenus villageois tirés de cette huile atteignent 25 Mds FCFA ou encore 5 % des revenus ruraux ce qui semble beaucoup.

Le regain d'intérêt certain pour des variétés améliorées permet d'envisager au minimum une stabilisation de la production industrielle autour de 10 000 tonnes, mais plus vraisemblablement une augmentation progressive autour de 20 000 tonnes, la partie « flottante » de l'estimation étant imputable :

- ◆ au devenir des anciennes plantations coopératives (replantées ? reconverties ? abandonnées ?) ;
- ◆ aux performances de l'outil industriel d'extraction et de raffinage en 2005 ;
- ◆ et surtout au réalisme du *business plan* de la station INRAB de Pobé pour 2002-2006.

À l'avenir, si les grandes ambitions industrielles du Bénin pour le palmier à huile ont définitivement laissé la place à une approche réaliste, toute nouvelle velléité d'appui à cette filière « recomposée » devra notamment tenir compte du contexte suivant :

- ◆ **Les conditions climatiques ne sont pas excellentes** pour la culture du palmier, sauf dans la vallée de l'Ouémé autour de la station agronomique de Pobé. Ce diagnostic résulte du croisement de différents facteurs : pédologie peu propice (les sols sont dégradés dans le sud du Bénin), manque d'ensoleillement et déficits hydriques trop élevés (la saison sèche est très marquée au Bénin). À un environnement agro-climatique médiocre s'est superposée depuis les années 1970 une certaine baisse des rendements résultant d'un **déficit hydrique persistant** ;
- ◆ **La concurrence des huiles raffinées importées** d'Asie et d'autres pays d'Afrique est forte, tout comme celle de l'huile de coton ;
- ◆ **Les bailleurs de fonds ne financent plus ce type de projet** ;
- ◆ **La palmeraie « industrielle » béninoise, pour autant qu'on la connaisse, est vieille et en fin de vie.** L'exploitation des plantations anciennes sous formes de « coopératives contraignantes » se traduit aujourd'hui par des **tensions foncières**.
- ◆ **L'outil de production hérité** de l'ancienne société d'État SONICOG, privatisée et démantelée, est **aujourd'hui obsolète** ;

3 LA FILIERE COTON⁸⁷

Comme on l'a vu, la culture du palmier concerne la zone méridionale du pays, sur une bande relativement étroite. Pour mettre en valeur les régions situées plus au Nord, l'administration coloniale puis les premiers gouvernements ont cherché dès les années 1950 à développer la culture du coton, offrant une alternative de production aux paysans de ces régions au climat soudano-sahélien et en favorisant leur accès à un revenu monétaire (autre que la commercialisation des vivriers).

Alors que les grands projets de développement du palmier se sont avérés des échecs, la filière coton illustre à l'inverse le succès rencontré par d'autres volets de la politique agricole du Bénin : en 2002, un demi-siècle après les premiers essais de culture cotonnière, le Bénin est le 2^{ème} producteur de coton de la zone franc, derrière le Mali et devant le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. Après un bref historique sur le développement de cette filière, l'étude rappelle la place relative non négligeable du coton d'Afrique de l'ouest dans la production mondiale et le commerce international de la fibre.

Rappelons à ce stade que du point de vue technique, la production africaine de coton fibre est plutôt de bonne qualité pour de faibles coûts de production.

3.1 Brève histoire du coton au Bénin

3.1.1 La structuration et les performances de la filière cotonnière

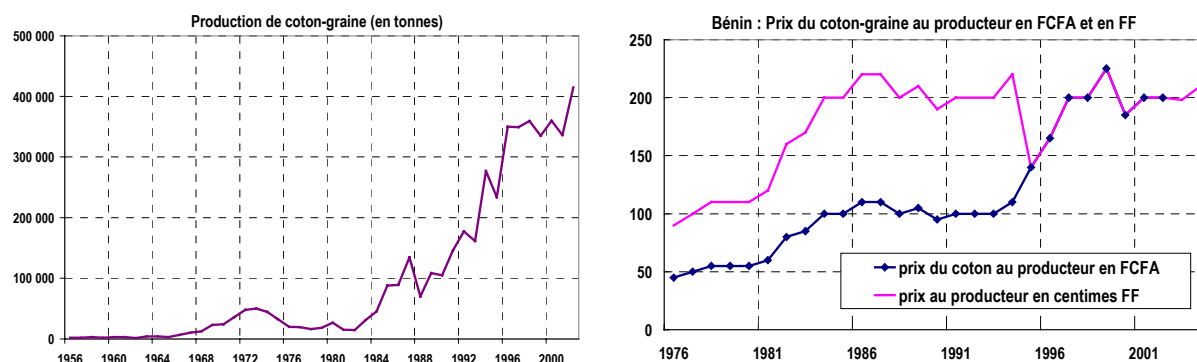
Comme l'illustrent les graphiques suivants, on peut scinder l'historique de la production de coton au Bénin en quatre grandes phases : (1) un développement lent de 1956 à 1972 jusqu'à 50 000 tonnes (2) une régression de 1973 à 1982 avec un retour vers une production de moins de 15 000 tonnes (3) un développement rapide de 1982 à 1996 avec une production multipliée par plus de 20 (4) une stagnation autour de 350 000 tonnes de 1996 à 2002 (avec une dernière récolte difficile à interpréter à ce stade).

- ◆ **Jusqu'en 1972**, la culture du coton se développe au Nord (sous la houlette de la CFDT) et à l'Ouest (sous l'impulsion de la SATEC) selon des schémas légèrement différents : la CFDT privilégie des groupements pour la commercialisation et l'encadrement des producteurs tandis que la SATEC recherche une maîtrise centralisée des approvisionnements (voir DEVEZE [1991]). Au total, la production atteint 50 000 tonnes au début des années 1970.
- ◆ **De 1972⁸⁸ à 1982**, la filière végète et la production régresse, faute d'encouragement public et d'encadrement technique. La CFDT est priée de quitter le Bénin dès 1974. Il s'ensuit une désorganisation croissante du secteur et la production retombe à moins de 15 000 tonnes.

⁸⁷ Cette section doit beaucoup aux différentes publications de Jean-Claude Devèze, agronome de l'AFD.

⁸⁸ Le coup d'État d'octobre 1972 installe un régime qui veut rompre avec les pratiques et politiques coloniales, que le coton incarne de façon emblématique.

34. Culture du Coton au Bénin: quantités produites (tonnes) et prix au producteur (FCFA/kg)

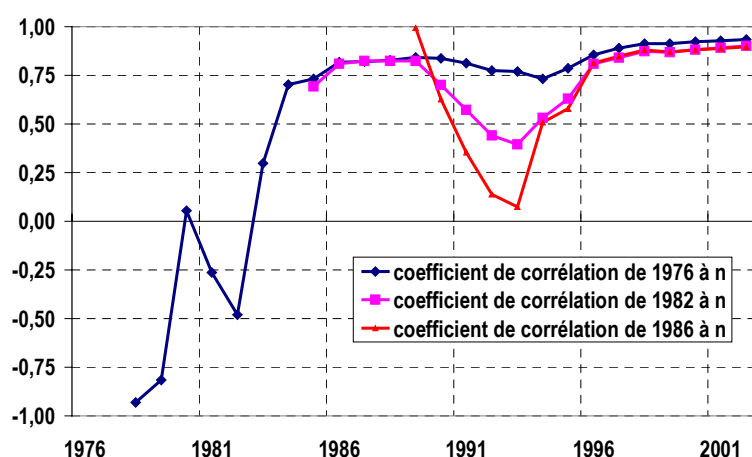


* Les abscisses indiquent la deuxième année de la campagne n/n+1. Ex : « 1982 » = « campagne 1981/1982 »
 Source : Devèze [1991] jusqu'en 1980 ; Banque mondiale de 1981 à 2001 ; mission pour 2002

A partir de 1982 et jusqu'en 1997, le Bénin connaît une croissance remarquable de sa production de coton. En fait, dès 1978 la politique de développement du Bénin s'appuie sur la relance de l'agriculture, avec la définition et la mise en œuvre de grands projets ruraux notamment centrés sur le coton. Parmi les facteurs ayant permis cette remarquable progression de la production (qui passe de moins de 20 000 tonnes en 1982 à plus de 350 000 tonnes à compter de 1996), on peut citer les suivants :

- ♦ **Le prix du coton au producteur** (graphique de droite ci-dessus) passe de 50 FCFA le kilo en 1978 à 100 FCFA en 1984. Toutefois l'évolution du prix au producteur n'est certainement pas le seul facteur explicatif de l'évolution de la production cotonnière en volume, car on constate que ce prix au producteur est resté stable autour de 100 FCFA du kilo de 1984 à 1994, c'est-à-dire précisément pendant une période où la production en volume a été extrêmement dynamique. La corrélation entre prix et quantité n'est pas très significative ni dans son niveau, ni dans ses fondements.

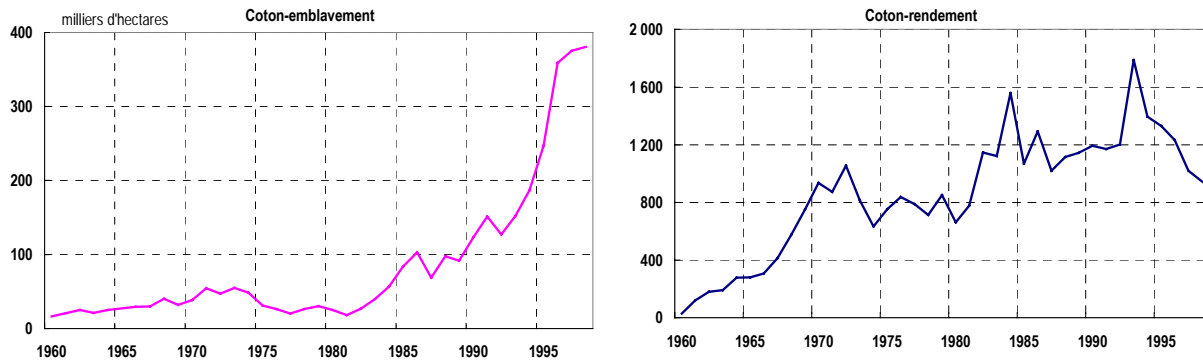
Pour se convaincre du faible indice de fiabilité de l'indicateur « corrélation entre prix au producteur et quantité produite », le graphique ci-dessous présente la valeur glissante de ce coefficient de corrélation entre une année donnée et l'année en abscisse. Comme on le constate, il n'y a que sur la fin de période (stagnation des prix et stagnation des volumes) que ce coefficient se stabilise autour de 1. Sur la période de très forte croissance 82-96, il est difficile d'admettre l'influence déterminante du prix sur la production⁸⁹.



⁸⁹ S'y ajoute le débat sur le statut exact du prix au producteur : est-il annoncé avant, pendant ou en fin de campagne ?

- ◆ **Les surfaces emblavées s'accroissent** (graphique de gauche ci-dessous) nettement, et — pour mieux analyser cette courbe — il serait intéressant de pouvoir (i) régionaliser cette courbe (ii) connaître le nombre de planteurs concernés dans ces régions et départements ;
- ◆ **Le rendement à l'hectare** (graphique de droite ci-dessous) passe de 800 (en moyenne sur la période 1970-1982) à plus de 1200 kilogrammes à l'hectare (en moyenne sur la période 1982-2001) ;

35. Culture du Coton au Bénin: surfaces cultivées (milliers d'ha) et rendements (kg/ha)



Source : FAO

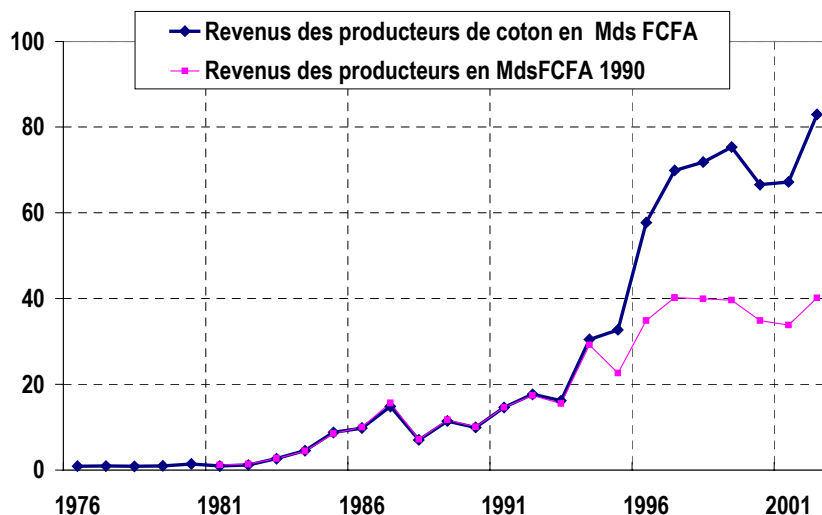
Notons que le Bénin a mis en place une caisse de stabilisation du Coton en 1988 et que cette institution s'est arrêtée en 1994, après que les réserves accumulées (environ 9 MdsFCFA) aient été entièrement consommées.

3.1.2 La part du coton dans les revenus ruraux au Bénin

Du point de vue macroéconomique, l'évolution du montant global de la rente cotonnière en francs courants et constants, c'est-à-dire respectivement la valorisation des tonnages produits au prix d'achat au producteur et idem corrigé de l'inflation, fait apparaître les éléments suivants :

- ◆ Sur la période 1980-1994, **le Bénin a connu en moyenne une inflation quasi-nulle** qui rend indistinct le revenu réel du revenu nominal des planteurs.
- ◆ Sur la période 1994-2001, l'effet inflationniste de la dévaluation conduit la rente « coton » de moins de 20 MdsF en 1993 à près de 80 MdsF en 1999. **Toutefois, le pouvoir d'achat de cette rente n'a fait que doubler de 1993 à 2001, et a connu récemment un net tassement.**

36. Rente cotonnière des producteurs béninois de 1976 à 2002 (prix fois quantité)



Si l'on rapproche la rente cotonnière des autres revenus, on constate que les revenus du coton en 2001 (64 MdsF CFA) pèsent **environ 12 % du revenu global des ménages ruraux (y compris les revenus imputables liés à l'autoconsommation)** : il s'agit plus d'un revenu d'appoint que d'un revenu principal. Faut-il anticiper pour les années futures une hausse, une stabilisation ou une décreue des revenus cotonniers? La partie suivante envisage la question d'une éventuelle hausse de la production de coton en volume.

3.1.3 Le coton : éléments de prospective au Bénin ?

Il est traditionnellement risqué de prévoir l'évolution d'une production agricole dans un pays. Toutefois, comme l'étude l'a rappelé, la production de coton du Bénin semble depuis 1996 plafonner entre 350 et 400 000 tonnes de coton-graine, alors que la capacité d'égrenage installée du pays est de 587 500 tonnes⁹⁰.

Cette stagnation coïncide avec une stabilité du prix au producteur de coton (autour de 200 FCFA) et un cours mondial du coton historiquement bas (le niveau actuel est proche de celui de 1975 aux Etats-Unis comme au Royaume-Uni, sachant que Liverpool a connu un point comparable en 1985). Peut-on envisager une production de coton béninois encore en augmentation à moyen terme ?

Une **première méthode** consiste à recenser les points hauts historiques selon les régions, et à les additionner comme représentant une production maximale fictive. Dans cet esprit, l'analyse de la décomposition régionale, voire départementale, de la production de coton au Bénin montre que les « points hauts » ne sont pas intervenus nécessairement aux mêmes dates. La dernière colonne se borne à attribuer à chaque département ou région sa production maximale pour les années connues, et le total donne une production virtuelle de près de 412 000 tonnes, ce qui est proche du réalisé estimé pour 2001-2002 (415 000 tonnes estimées lors de la mission, révisées en baisse à 408 000 tonnes lors d'une mission récente de l'AFD sur ce secteur⁹¹).

31. Décomposition régionale de la production de Coton au Bénin et première estimation*

	1984-1988	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	Maximum
Atacora	9 000				59 839	69 546	86 621	86 621
Borgou-Alibori	62 000				171 853	187 821	195 140	195 140
Zone nord	71 000	243 108	239 776	206 162	231 692	257 367	281 761	281 761
Mono-Couffo	9 000				16 827	18 215	17 231	18 215
Ouémé-Plateau	500				8 398	8 176	6 800	8 398
Zou-collines	16 500				102 195	50 434	45 584	102 195
Zone centre	26 000	106 369	120 264	130 074	127 420	76 825	69 615	130 074
TOTAL	97 000	349 477	360 040	336 236	359 112	334 192	351 376	411 835

NB : les cases vides correspondent à des données non ventilées.

Source : rapport Devèze [1991] pour la première colonne, réalisations et prévisions Waddell [2001] sinon.

Une **deuxième estimation d'un plafond théorique à la production** consiste à s'appuyer sur les meilleures performances connues en matière de superficies emblavées et de rendement à l'hectare. Le tableau ci-dessous recense les emblavements et rendements maximaux sur la période 1961-2001 faisant apparaître une production putative de 700 000 tonnes ; en écartant ces points trop remarquables du point de vue statistique, et en considérant les sous-maximales de chacune des deux variables, on trouve une estimation à 530 000 tonnes ; en utilisant les meilleures moyennes triennales sur la période, on trouve une production virtuelle de 576 000 tonnes.

⁹⁰ Cette surcapacité industrielle représente en terme de charges fixes, d'après le rapport WADDELL [2001], un surcoût d'environ 30 francs CFA/kg de coton fibre produit soit l'équivalent de 13 francs CFA/kg de coton graine commercialisé.

⁹¹ Mission J. C. Devèze et J. L. Rousselot (mai 2002).

32. Estimations sommaires d'une production cotonnière maximale pour le Bénin

1961-2001	Maximum FAO	2 ^{ème} meilleure performance FAO	Meilleure moyenne sur 3 ans	
Emblavement (ha)	393 242	380 311	[1997-1999]	382 923
Rendement (kg / ha)	1 788	1 394	[1993-1995]	1 504
Production (tonnes)	703 283	530 115		575 922

Source : FAO, calculs de l'auteur

Ces calculs sommaires n'ont pas de vertus prédictives, il ne s'agit que de tenter d'évaluer une sorte de « production potentielle » de référence qui puisse éventuellement orienter une politique d'appui et d'investissement (voir plus loin). L'étude retient seulement qu'il existe encore des marges (théoriquement) pour un accroissement des volumes — en combinant une politique d'intensification de la culture du coton, des aléas climatiques favorables et surtout une reprise des cours mondiaux (qui semble peu vraisemblable dans l'immédiat) permettant un « bon » prix au producteur — **avec un plafond compris entre 500 et 600 000 tonnes.**

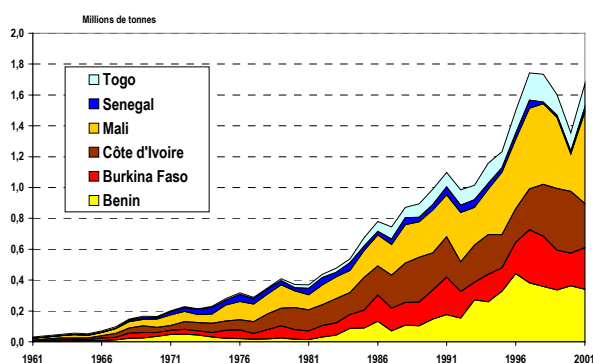
3.2 La place relative des producteurs africains sur le marché mondial

3.2.1 Le Bénin au sein de l'UEMOA

Comme on le constate (graphique de gauche ci-dessous), la production globale des pays appartenant aujourd'hui à l'UEMOA a considérablement augmenté de 1961 à 2001 : elle était quasiment nulle au lendemain des indépendances ; elle augmente mais reste inférieure à 200 000 tonnes en 1971 ; elle atteint 1,6 million de tonnes en 1998. Pour mémoire, on observe la forte contraction de la production malienne en 2000, avec la grève des paysans pour protester contre le faible prix payé au producteur. Sur les années récentes, le Bénin représente plus de 20 % de l'UEMOA. Pour mémoire également, on constate que le Sénégal, qui a pu représenter 20 % de la production dans les années 1970, est redevenu un producteur marginal.

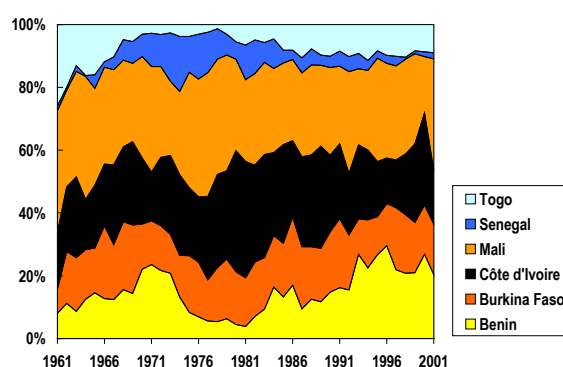
37. Production de coton-graine de l'UEMOA

(en millions de tonnes)



38. Structure de la production de coton de l'UEMOA

(en % du total UEMOA)



NB : les séries sont empilées suivant l'ordre des légendes. Le Niger étant particulièrement marginal, nous l'avons supprimé pour alléger les figures.

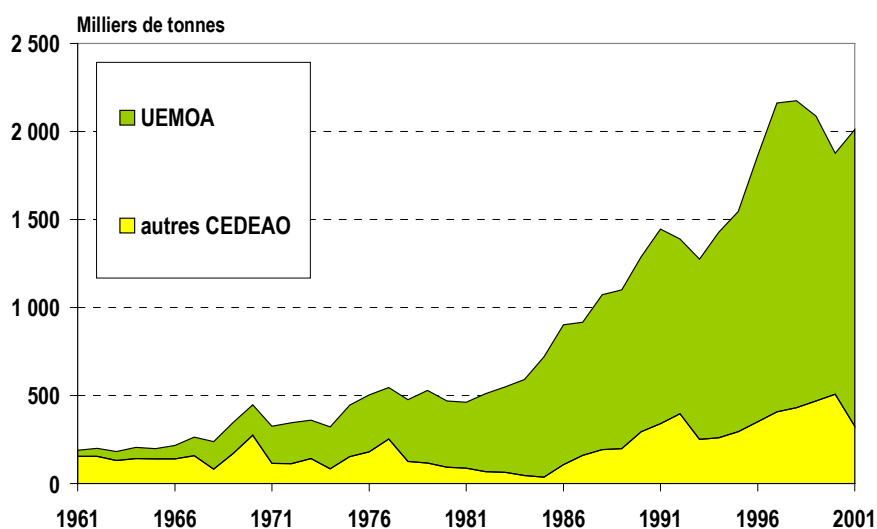
Source : FAO

3.2.2 Le Bénin et l'UEMOA au sein de la CEDEAO

Au sein de l'ensemble UEMOA, on constate que le Bénin est l'un des pays dynamiques de la zone : il est l'un des 4 pays de la zone à présenter un taux de croissance moyen de la production cotonnière supérieur à +10 % par an sur 40 ans (comme le Mali, la Côte d'Ivoire ou le Burkina Faso). Ce succès de la politique d'encouragement à la culture du coton a permis à l'actuelle zone UEMOA une croissance « à deux chiffres » de la production cotonnière qui avoisine les 1,7 Mt en 2001 selon les données provisoires de la FAO.

Au sein de la CEDEAO, force est de constater que l'essentiel de la production cotonnière de la zone provient de l'UEMOA (voir graphique ci-dessous)

39. La production de coton-graine au sein de la CEDEAO



Source : FAO

Le tableau ci-dessous précise les tonnages selon les principaux pays de la CEDEAO en remontant jusqu'à 1961. Il rappelle que le Nigeria dominait très largement la production de coton de l'actuelle CEDEAO dans les années 1960, mais qu'il n'a pas spécialement développé le secteur : il est aujourd'hui devancé par le Mali, la Côte d'Ivoire et le Bénin.

Ce tableau fait également apparaître la performance agricole de la zone CEDEAO, et plus encore de l'UEMOA, en matière de coton : la production totale CEDEAO a presque quintuplé de 1981 à 2001 et dépasserait les 2 millions de tonnes.

33. Coton-graine : principaux pays producteurs des zones UEMOA et CEDEAO

	Mali	Bénin	Côte d'Ivoire	Burkina	Togo	UEMOA ⁽¹⁾	Nigeria	CEDEAO non UEMOA	Total CEDEAO
1961	12 000	2 482	5 569	2 352	8 000	33 174	155 000	155 000	188 174
1971	67 939	47 447	31 316	28 126	5 617	209 885	112 679	113 910	323 795
1981	96 464	14 134	136 603	57 534	23 962	375 494	80 903	86 603	462 097
1991	272 430	177 123	261 139	242 200	93 000	1 103 692	309 000	339 921	1 443 613
1992	319 424	152 849	193 769	172 400	99 900	992 605	348 000	395 194	1 387 799
1993	246 362	272 182	238 784	114 764	93 000	1 023 392	192 000	250 850	1 274 242
1994	293 769	260 436	258 343	177 127	131 750	1 169 115	218 000	258 573	1 427 688
1995	405 907	328 227	216 000	150 451	102 050	1 248 916	251 000	294 686	1 543 602
1996	452 046	342 590	217 261	202 630	146 400	1 412 737	301 000	350 226	1 762 963
1997	522 903	382 588	265 145	343 106	176 200	1 754 311	341 000	405 949	2 160 260
1998	521 943	359 331	337 097	324 557	180 000	1 742 421	348 000	431 169	2 173 590
1999	460 630	336 000	399 933	257 121	134 000	1 616 300	381 000	469 000	2 085 300
2000	242 772	362 841	399 138	212 545	117 400	1 369 079	399 000	506 700	1 875 779
2001	592 648	340 000	287 000	270 000	150 000	1 685 648	215 200	324 900	2 010 548
T1*	+10,0 %	+12,7 %	+10,1 %	+12,3 %	+7,4 %	+10,1 %	+0,8 %	+1,8 %	+5,9 %
T2**	23 %	17 %	16 %	14 %	8 %	80 %	17 %	20 %	100 %

* T1 : taux de croissance moyen sur la période 1961-2001

**** T2 : part moyenne dans le total CEDEAO sur la période 1997-1999**

(1) : les pays dont la production est inférieure à 100 000 tonnes en 2001 (Guinée Bissau, Niger, Sénégal, Ghana et Guinée) ne sont pas détaillés dans ce tableau mais sont compris dans les totaux régionaux.

Source : FAO

3.2.3 La position relative de la CEDEAO au sein de l'offre mondiale de coton

La production mondiale de coton-graine atteignait presque 50 millions de tonnes en 1999. Elle est relativement concentrée, puisque les 6 premiers pays producteurs cités dans le tableau ci-dessous totalisent plus de 75 % de la production mondiale. La CEDEAO, avec 4,2 % de la production mondiale, se situe au 7^{ème} rang mondial des « pays⁹² » producteurs de coton, nettement derrière les deux principaux (Chine et Etats-Unis qui totalisent 40 % de la production mondiale) mais comparable à la Turquie. Notons d'ailleurs que l'entité UEMOA se situe entre l'Union européenne et l'Australie. Si l'on réunit les zones CEDEAO et COMESA, on atteint 7 % de la production mondiale de coton, soit encore 3,4 millions de tonnes.

34. Principales zones de production de coton-graine en 1999

Rang	Pays ou zone	Production 1999	Part dans la production mondiale	Cumul des n premiers producteurs
		En tonnes	En %	En %
1	Chine	11 487 000	23,2%	23,2%
2	États-Unis	9 458 000	19,1%	42,3%
3	Inde	5 910 200	11,9%	54,3%
4	Pakistan	5 735 435	11,6%	65,8%
5	Ouzbékistan	3 600 000	7,3%	73,1%
6	Turquie	2 300 000	4,6%	77,8%
7	CEDEAO	2 085 800	4,2%	82,0%
8	Union européenne	1 779 000	3,6%	85,6%
9	Australie	1 617 000	3,3%	88,8%
10	Brésil	1 413 920	2,9%	91,7%
11	COMESA	1 384 686	2,8%	94,5%
	Autres	2 727 129	5,5%	100,0%
	Total monde	49 498 170	100,0%	

Source : FAO

Si l'on considère maintenant la production de coton-fibre internationalement échangée, la hiérarchie de l'offre mondiale en est modifiée. Tout d'abord, le volume de fibres après égrenage représente environ 42 % du volume des graines : des 50 Mt produites sont extraites environ 21 Mt de fibres, dont moins d'un quart est effectivement exporté (la plupart des fibres sont donc transformées dans des filatures du pays producteur). Ainsi, la CEDEAO se hisse au rang de 4^{ème} exportateur mondial, pesant 10 % des exportations mondiales, et plus de 15 % si l'on y adjoint les exportations de la COMESA.

35. Principaux exportateurs de coton en 1999

Rang	Pays ou zone	Production 1999	Part dans les exportations mondiales	Cumul des n premiers exportateurs
------	--------------	-----------------	--------------------------------------	-----------------------------------

⁹² Par commodité, on assimile ici les unions économiques d'Afrique subsaharienne à des pays sans toutefois vouloir minimiser les difficultés inhérentes à la coordination des politiques économiques d'entités souveraines, fût-ce au sein d'un ensemble régional.

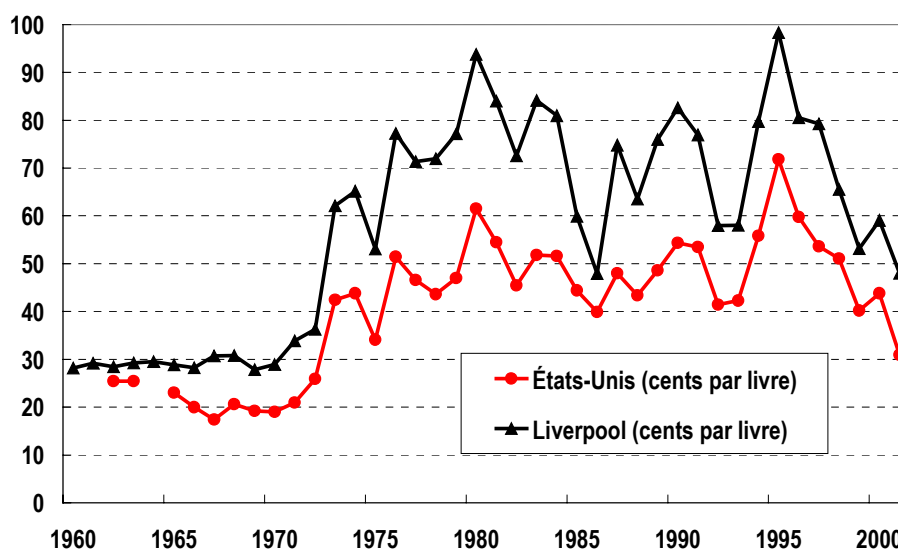
		<i>En tonnes</i>	<i>En %</i>	<i>En %</i>
1	Ouzbékistan	900 000	18,4%	18,4%
2	Australie	709 709	14,5%	32,9%
3	États-Unis d'Amérique	708 375	14,5%	47,4%
4	CEDEAO	498 623	10,2%	57,7%
5	Union Européenne (15)	306 257	6,3%	63,9%
6	COMESA	255 101	5,2%	69,1%
7	Chine	238 820	4,9%	74,0%
8	Turkménistan	195 000	4,0%	78,0%
9	Argentine	138 000	2,8%	80,8%
10	Syrie	111 535	2,3%	83,1%
	Autres	824 073	16,9%	100,0%
	Total monde	4 885 493	100,0%	

Source : FAO

3.3 Le cours mondial du coton de 1980 à 2002

Le graphique suivant montre que le cours du coton en dollar a historiquement fluctué entre 20 et 70 cents la livre sur les marchés américains et entre 30 et 100 cents la livre sur le marché de Liverpool. Les deux points hauts historiques sont les années 1980 et 1995 et que sur les années récentes, le cours se rapproche de son niveau du début des années 1970.

40. Cours mondial du coton en cents US par livre (1 livre = 453 g)



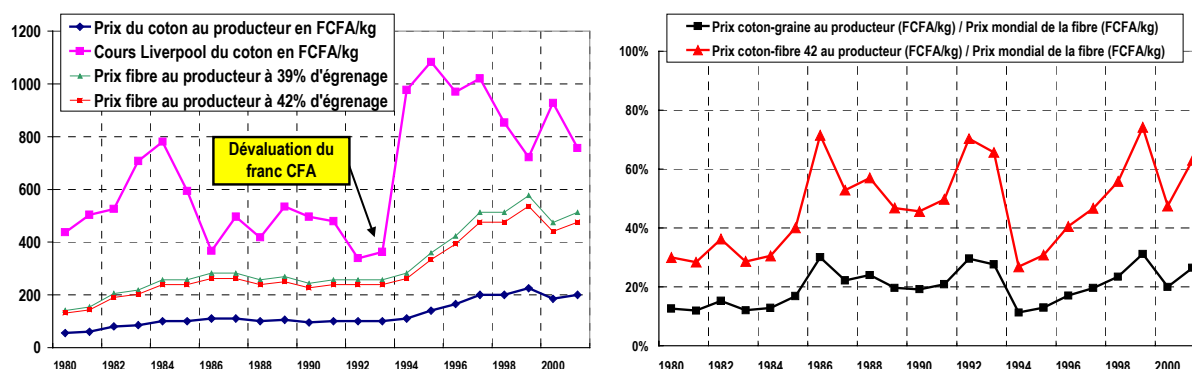
Exprimé en FCFA, le cours mondial du coton (graphique de gauche ci-dessous) retrouve en 2001 son niveau de 1984 (soit avant la dévaluation du FCFA) après avoir atteint 800 FCFA le kilo en 1995 (double effet favorable du point haut mondial et de la dévaluation).

Autre fait notable, si l'on reconstitue un « équivalent prix de la fibre » au producteur (en faisant une hypothèse sur le taux d'égrenage de 39 ou 42 %), on note qu'à chaque fois que la courbe du « prix fibre au producteur » approche le cours mondial (marché de Liverpool), cela signifie que la filière connaît une situation financière dégradée car il n'y plus de marge suffisante pour couvrir le transport, l'égrenage, la mise à FOB, etc. Ce fut le cas sur toute la période 1986-1993, et c'est aujourd'hui encore le cas en 1999 et tout récemment en 2001.

Chaque fois que l'écart entre cours mondial et prix de la fibre au producteur devient inférieur à 200 FCFA, il y a déficit de la filière et contrepartie en terme de subvention publique. Le graphique de droite dit autrement la même chose en rapportant le prix au producteur (graine et fibre) au prix mondial : lorsque le prix du coton-fibre excède

60 % du prix mondial, il n'y a pas de marge suffisante pour couvrir les coûts d'usinage, de conditionnement et de transport.

41. Comparaison du prix mondial (marché Liverpool) en FCFA/kg et du prix au producteur (graine et fibre)



Source : Statistiques financières internationales (FMI), Devèze [1991], Banque mondiale [1999]

On peut constater que le cours mondial actuel n'est pas très incitatif pour les producteurs, et que le maintien par le Bénin d'un prix d'achat au producteur à 200 FCFA se traduira par des coûts budgétaires importants. Cette conclusion est à rapprocher de l'analyse⁹³ du marché mondial du coton, dont l'offre serait massivement subventionnée aux Etats-Unis et en Europe, abaissant artificiellement les cours et pénalisant les pays en développement, notamment ceux d'Afrique subsaharienne.

3.4 La situation actuelle de la filière coton au Bénin

Dans le secteur coton, la période récente est caractérisée par une triple problématique :

- ◆ **le marasme du marché mondial**, le rôle nocif des subventions aux producteurs dans certaines régions cotonnières et l'incidence *in fine* en matière de fixation du prix au producteur dans les pays d'Afrique subsaharienne ;
- ◆ **l'évolution institutionnelle** difficile de la filière au Bénin avec une libéralisation aux effets discutables et son impact sur les finances publiques ;
- ◆ **l'effet d'éviction des exportations de graines de coton sur les approvisionnements des huileries** de trituration au Bénin.

Avant d'examiner les différents enjeux de la filière coton, le tableau ci-dessous dresse le bilan matière de la production du Bénin pour la campagne 2001-2002 (comptabilisée en 2002 par Jumbo). Partant d'un tonnage record de 415 000 tonnes de coton-graine⁹⁴, on observe que le Bénin pourra exporter 174 300 tonnes de fibres (soit 42 % de la production de graine), et qu'après prélèvement de 12 000 tonnes de semences pour la prochaine campagne, il y aura 194 625 tonnes de graines défibrées disponibles soit pour l'exportation soit pour la trituration. En réalité, malgré l'interdiction d'exportation des graines afin de préserver l'approvisionnement des huileries locales, un contingent de 44 885 sera tout de même commercialisé à l'extérieur du Bénin, correspondant à un reliquat de contrats d'exportation non exécutés de l'année précédente.

⁹³ de plus en plus consensuelle entre économistes et observateurs.

⁹⁴ La révision en légère baisse de la campagne à 408 000 tonnes de modifie pas fondamentalement ces résultats.

36. Décomposition des produits du coton pour la campagne 2001/2002 au Bénin*

En tonnes	production de coton-graine		Production de graines de coton		Production d'huile
Coton-graine (récolte)	415 000				
Dont					
Déchets		12 450			
Graines complètes		228 250			
dont					
semences			12 000		
délintages			21 625		
graines défibrées			194 625		
dont					
graines exportées				44 885	
graines triturées				149 740	
dont					
huile					26 953
coques					47 917
tourteaux					74 870
fibres		174 300			
Total à chaque étape	415 000	415 000	228 250	194 625	149 740

* Les chiffres en gras précisent les produits nobles et les informations commentées dans le texte.

Source : informations recueillies par la mission.

3.4.1 Marché mondial, subventions, prix au producteur⁹⁵

Actuellement les prix internationaux du coton sont inférieurs aux coûts de production dans presque tous les pays producteurs⁹⁶. Dans une économie de libre échange plus ou moins parfaite avec des producteurs aux performances inégales et pour une culture annuelle, un tel phénomène devrait entraîner le retrait rapide (à l'échelle d'une ou deux années) de certains producteurs (les moins efficaces) et/ou de certaines parcelles (les moins rentables) et donc une baisse de la production mondiale en volume. En retour, on devrait constater une certaine hausse des prix mondiaux permettant aux producteurs les plus performants de retrouver des marges positives sur l'exploitation.

C'est la vertu généralement reconnue au libre-échange que de corriger les déséquilibres transitoires sur des marchés pas trop imparfaits, par ajustement des prix à court terme, des quantités à plus long terme. Tel n'est pas le cas sur le marché mondial du coton, sur lequel des transferts publics viennent — dans certaines zones de production de coton — déconnecter totalement le revenu réel des producteurs de celui qu'ils retireraient du simple produit de la vente de leur production sur le marché mondial.

S'agissant du coton, le mécanisme d'ajustement par le marché est bloqué par les subventions que nombre d'États versent aux producteurs, les protégeant artificiellement contre les fluctuations des cours mondiaux. Huit pays (les États-Unis, la Chine, la Grèce, l'Espagne, la Turquie, le Brésil, le Mexique et l'Égypte) qui représentent ensemble plus de la moitié de la production mondiale de coton sont dans ce cas. À titre d'exemple, le montant de la subvention reçue par les planteurs nord-américains de coton au kilo de fibre a été du même ordre que le prix mondial en 1999/2000⁹⁷. Les subventions européennes au kilo de coton sont encore plus élevées, mais portent sur des quantités nettement inférieures.

⁹⁵ Cette partie reprend rapidement et fait la synthèse des éléments provisoires recensés et discutés par Louis GOREUX (consultant et ex-économiste de la Banque mondiale) au cours de son étude sur l'impact des subventions aux producteurs sur le cours mondial du coton. L'étude avait l'objet d'une restitution au siège parisien de l'AFD en avril 2002.

⁹⁶ y compris les coûts variables, c'est à dire qu'un niveau de production plus élevé entraîne des déficits plus grands

⁹⁷ et sera probablement plus élevée en 2001/2002

37. Subventions fournies par les gouvernements aux secteurs coton

Pays	1999/2000	
	Cents par livre	M\$
États-Unis	25,2	2 056
Chine	15,4	1 534
Grèce	63,1	596
Turquie	16,5	287
Espagne	69,3	199
Brésil	2,8	44
Mexique	9,5	28
Égypte	3,9	20
Total 8 pays majeurs	21,7	4 764

Sources : données provisoires GOREUX (2002)

Ainsi, face à des distorsions massives induites sur la formation des prix mondiaux par les politiques de redistribution des pays cités, il est difficile pour les pays en développement d'Afrique subsaharienne d'agir. Leurs producteurs sont isolés et n'ont guère d'alternative possible pour la production. Les budgets des États sont négligeables face aux sommes en jeu (4 Mds USD représentent environ 2 800 MdsFCFA soit deux fois le PIB du Bénin ou huit fois les dépenses publiques).

Dans ce contexte de subventions généralisées, il est normal que les zones de production les plus compétitives et les plus démunies s'interrogent sur les voies et moyens de soutenir leurs producteurs et de limiter à terme les dérives.

On comprend également que les bailleurs et les institutions de Bretton Woods puissent adopter des positions hétérodoxes (du point de vue de la doctrine du libre échange), en acceptant le maintien du prix au producteur autour de 180-200 FCFA selon les pays (dans tous les cas, il s'agit d'achats « à perte »), soit en fixant autoritairement ce prix dans les systèmes centralisés comme au Mali, soit en subventionnant les opérateurs à partir du budget de l'État (cas du Bénin).

En revanche, dans ce contexte, il est raisonnable de supposer en projection la constance des prix producteurs pour 2002/2003 et 2003/2004 et une certaine stagnation des volumes de production, car ces subventions ne sauraient durablement perdurer ni s'accroître.

3.4.2 Libéralisation en cours de la filière au Bénin⁹⁸

Au Bénin comme ailleurs en Afrique subsaharienne⁹⁹, les IBW ont jugé que les inconvénients de la gestion publique des filières agricoles (prédations, clientélisme, inefficacités économiques et administratives) l'emportaient sur les avantages retirés d'une gestion centralisée (sécurisation des revenus agricoles et des crédits-intrants, politique de développement cohérente, guichet éventuel de redistribution à destination des ménages ruraux). La libéralisation du secteur cotonnier au Bénin a débuté par les intrants en 1992 et les usines d'égrenage ont suivi en 1995. Comme un cadre approprié n'avait pas été établi ex-ante, il a fallu ex-post corriger les manques en créant au fil de l'eau des institutions supplémentaires. Aujourd'hui, il reste encore à traiter le cas de la SONAPRA¹⁰⁰, principal égreneur futur ex-public du Bénin, qui dispose de 10 sites d'égrenage (voir plus loin).

Suivant les recommandations issues des études stratégiques sectorielles, le Bénin a opté pour une filière privée intégrée au niveau national. Une telle organisation conserve l'avantage de l'intégration verticale des fonctions de la filière en remplaçant l'État par une entité interprofessionnelle (AIC : Association Interprofessionnelle du

⁹⁸ voir le rapport WADDELL [2001] « Étude sur la crise financière cotonnière » publié en décembre 2001.

⁹⁹ Cacao en Côte d'Ivoire, café au Cameroun...

¹⁰⁰ Société Nationale pour la Promotion Agricole.

Coton) comme gestionnaire de la filière. Ce choix stratégique du Gouvernement repose notamment sur (i) un prix plancher garanti pour l'achat du coton graine, (ii) un prix unique de cession par type d'intrant (iii) l'obligation pour les producteurs de vendre toute leur production de coton graine aux égreneurs nationaux, (iv) l'obligation pour les égreneurs d'acheter toute la production cotonnière.

Au stade actuel, la libéralisation du secteur s'inscrit dans un cadre qui reste, à certains égards, encore contraignant : les importations d'intrants agricoles restent soumises à un système de fixation des prix et de quotas, avec au final des prix de cession appliqués uniformément à l'ensemble des planteurs ; les usiniers privés n'ont pas l'entière maîtrise de leurs approvisionnements en coton-graine (répartition et origine du coton graine sont décidés par la CSPR (Centrale de Sécurisation des Paiements et du Recouvrement) sur la base d'un système de quotas par usine ; le prix d'achat du coton graine, négocié avant le démarrage de la campagne entre les égreneurs et les producteurs, est appliqué uniformément à l'ensemble du territoire.

En contrepartie de ces contraintes, les opérateurs privés et les producteurs bénéficient d'un certain nombre d'avantages : les producteurs ont l'assurance de vendre la totalité de leur production à un prix d'achat connu et garanti ; les distributeurs d'intrants ont un volume d'activité assuré et la garantie d'être payés ; les égreneurs sont certains d'être approvisionnés en coton graine à hauteur des quotas attribués et à un prix fixe.

A l'usage, et bien que l'on soit encore en phase transitoire, la commercialisation du coton graine étant très encadrée, les égreneurs se plaignent de la lourdeur bureaucratique du système¹⁰¹. Par ailleurs, la CSPR (chargée des intrants et du paiement des producteurs) ne peut que répartir et redistribuer ce qu'elle a reçu. En cas de défaut de paiement, et c'est déjà le cas, il y a apparition d'arriérés en cascade. Par ailleurs, le nouveau système a également un coût prélevé sur la marge globale de la filière cotonnière béninoise (financement des nouvelles institutions AIC, CSPR, etc.).

Au total, compte tenu :

- ◆ des pratiques interventionnistes intrusives et polluantes de certains producteurs majeurs de coton sur le marché mondial (tirant très fortement les prix à la baisse) ;
- ◆ de la permanence de la demande de systèmes centralisés de la part des producteurs (avec prix unique d'achat du coton, stabilisation des cours, garantie publique) ;
- ◆ de la transformation du prix d'achat au producteur fixé par l'État en subvention publique au kilo de graine de coton

il est légitime de s'interroger sur la pertinence et le succès réel des conditionnalités fortes portées sur le démantèlement des filières cotonnières.

3.4.3 Exportations massives des graines

Historiquement, la culture du coton se faisait exclusivement pour la fibre de coton recherchée par l'industrie textile. Après égrenage, la production de fibre donne un sous-produit : la graine de coton¹⁰² qui, si elle est triturée, peut à son tour donner deux sous-sous-produits : l'huile de coton (alimentation humaine) et le tourteau (alimentation animale). L'évolution de la production mondiale de coton s'explique principalement par l'exploitation de la fibre dans les filatures.

Toutefois, sur la période récente, deux tendances « nouvelles » sont apparues, qui sans remettre en cause l'organisation du marché mondial des fibres, ont une incidence non négligeable sur l'économie du Bénin : les graines de coton données telles quelles au bétail ont des qualités alimentaires — comme les tourteaux en général

¹⁰¹ L'AIC attribue un quota à chaque égreneur avec un plan d'évacuation spécifiant les tonnages qu'il doit collecter dans chaque Sous-Préfecture (éventuellement une vingtaine pour une usine donné...). Ces allocations doivent être périodiquement révisées et il n'existe pas de programme informatisé pour les optimiser.

¹⁰² voir le bilan simplifié de la filière coton en début d'annexe.

— mais, consommées avant trituration, ont une vertu supplémentaire car elles stimulent la lactation chez les vaches laitières. Ainsi, les graines de coton ont-elles connu une valorisation accrue sur le marché mondial qui a incité les égreneurs béninois à les exporter en l'état sur le marché mondial.

Parallèlement, les huileries de trituration béninoises issues du démantèlement de la SONICOG se sont trouvées dépossédées de leur approvisionnement traditionnel en graines de coton. L'approvisionnement des huileries en graines de coton, compte tenu des cours mondiaux actuels de ces graines et des prix intérieurs des huiles végétales, ne peut être assuré que si l'État limite l'exportation de la graine comme cela a été fait en 2000/01 ou encore verse aux égreneurs une compensation comme cela est proposé pour 2001/02. Dans les deux cas, il s'agit de solutions dilatoires. Dans le but de permettre à l'État de définir sa stratégie en la matière, un étude portant sur l'intérêt économique de ces huileries pour le Bénin et sur les mesures envisageables pour préserver cette industrie devra être réalisée.

3.5 Quelle politique cotonnière au Bénin dans les années qui viennent ?

À court terme, le Bénin doit résoudre trois problèmes : définir les modalités de son désengagement de la SONAPRA, financer sur son budget le coût de la subvention au kilo de coton-graine et les éventuels compléments nécessaires, réglementer sur les exportations de graines et décider d'une éventuelle subvention pour la prochaine campagne (2002/2003) qui s'ajouterait au prix d'achat arrêté entre producteurs et égreneurs. À moyen terme, il s'agit plutôt de « grandes manœuvres » combinant sécurisation institutionnelle et financière de la filière libéralisée, stratégie de lutte à adopter vis à vis des pays cotonniers subventionnant massivement la production, utilisation éventuelle de la filière cotonnière comme guichet social dans le cadre de l'initiative PPTE.

3.5.1 À court terme : coûts de la filière pour le budget de l'État et avenir de la SONAPRA¹⁰³

L'accumulation des difficultés sur la filière coton fait peser un risque sur les dépenses publiques du Bénin. Tout d'abord, le coût budgétaire des subventions, s'il n'est pas directement dépendant des évolutions du cours mondial est tributaire en revanche du niveau exact de la récolte de coton. Un calcul sommaire montre qu'une subvention de 45 FCFA au kilo de coton-graine coûte immédiatement 18,7 MdsF au budget si la récolte est effectivement de 415 000 tonnes (ramené à 18,4 MdsF si récolte révisée à 408 000 tonnes). Si on y ajoute les coûts indirects susceptibles d'être pris en charge par les finances publiques (apurement des dettes croisées État / SONAPRA et subvention de fonctionnement¹⁰⁴ pour 6,8 MdsF, avances sur le recouvrement des impayés et arriérés accumulés à la CSPR pour 4 MdsF) dans le contexte d'élections locales, il est possible d'atteindre une « menace budgétaire » de l'ordre de 30 MdsF au total, coût qui englobe le soutien public au prix au producteur et la remise à flot des institutions de la filière.

Par ailleurs, il y a eu un long débat au sein des autorités publiques sur la stratégie pertinente à retenir pour parvenir à un désengagement « constructif » de l'État dans la SONAPRA. Pour parvenir à une privatisation de l'entreprise SONAPRA, l'alternative était soit une ouverture du capital de la société actuelle, soit un démantèlement de l'entreprise en vendant par lots les 10 usines d'égrenage. Le choix s'est finalement porté sur la cession par lot/

Pour mémoire, le tableau ci-dessous rappelle quelques paramètres au sujet des différentes usines au Bénin. On observe que la SONAPRA pèse la moitié des capacités béninoises, qu'elle tourne — comme les autres sites — autour de la moitié de ses capacités. Enfin, cette entreprise présente la meilleure performance en termes de rendement en fibre (plus de 42,5 %).

38. Parc des usines d'égrenage au Bénin

Usine	Capacité	% du total des	Taux d'utilisation des capacités en	Rendement en fibre de
-------	----------	----------------	--	--------------------------

¹⁰³ cette partie a été rédigée avant l'annonce d'une cession par lot de la SONAPRA.

¹⁰⁴ versement par l'État d'une subvention de fonctionnement de 6,82 milliards de francs CFA à la SONAPRA correspondant au montant du fonds de stabilisation (cf rapport WADDELL p. 9).

	d'égrenage	capacités	200/2001	l'égrenage
SONAPRA	312 500	53,2%	54,1%	42,6%
SODICOT	40 000	6,8%	25,8%	41,8%
IBECO	25 000	4,3%	56,2%	42,4%
SEICB	25 000	4,3%	50,6%	40,8%
LCB	50 000	8,5%	50,6%	42,4%
SOCOBE-ICA	25 000	4,3%	Nd	42,2%
ICB-ICA	25 000	4,3%	Nd	42,2%
CCB-ICA	25 000	4,3%	Nd	42,2%
MCI	60 000	10,2%	38,2%	41,1%
Total	587 500	100,0%	57,3%	42,2%

Source : WADDELL [2001]

La préférence, si ce n'est l'exigence, des bailleurs de fonds allait à la cession par lot. Cette option a plusieurs avantages : sortie rapide et complète de l'État de ce métier industriel qui n'est pas le sien ; possibilité pour les opérateurs privés (présents ou intéressés) de pouvoir mener de façon souveraine leur politique industrielle sur les sites repris ; opportunité pour les opérateurs privés de diversifier leur implantation géographique.

En termes de recettes de privatisation, cette démarche devrait sans doute permettre une meilleure valorisation en raison de l'attrait particulier que représentent certains sites (les enchères monteraient). À l'inverse, compte tenu d'un contexte de forte surcapacité d'égrenage au Bénin, l'option du démantèlement devrait également avoir pour conséquence la fermeture de certains sites (les plus obsolètes, les moins rentables, les moins bien situés) pour lesquels il n'y aurait pas de repreneurs¹⁰⁵. Au-delà des aspects doctrinaires de certaines conditionnalités, le bilan global pour l'État entre les gains (recettes de privatisation, concession faite aux bailleurs) et les coûts (notamment le coût social et politique de l'éventuelle fermeture d'usines laissées pour compte) n'est pas évident pour un observateur lointain.

L'intérêt d'une démarche procédant par ouverture du capital aurait été le maintien de l'intégrité de l'entreprise SONAPRA, avec des actionnaires privés et des actionnaires institutionnels. Ce scénario aurait préservé l'outil industriel et le rôle de l'État, mais aurait aussi modifié complètement la motivation des opérateurs industriels.

3.5.2 À moyen terme, une politique régionale active est-elle possible ?

Dans le contexte d'un marché mondial du coton très imparfait et très manipulé, les politiques de soutien public aux filières cotonnières dans les pays en développement d'Afrique subsaharienne rencontrent de moins en moins d'objections de la part des bailleurs, compte tenu de l'atomicité¹⁰⁶ de ces producteurs considérés individuellement et de l'évidence que la cause du mal se situe dans l'hémisphère Nord.

D'autre part, dans le cadre de la mise en œuvre de politiques visant à réduire la pauvreté, les filières cotonnières (quelle que soit leur organisation) ont fait la preuve de leur efficacité en matière de réseau de distribution d'information, d'intrants et de subsides (ce que souligne leur gestion parfois clientéliste et électorale). Au total, sans vouloir encourager certaines dérives maffieuses déjà observées (mise en place de monopole des approvisionnements, rationnement des crédits de campagne, discrimination de certains opérateurs), il peut y avoir un avenir pour des filières cotonnières structurées et centralisées ; avec sous forme de guichet social¹⁰⁷. Une telle politique pourrait même s'accompagner de financements internationaux, visant simplement à maintenir les producteurs africains « à flot » en attendant que les États qui subventionnent leurs production de coton reconsidèrent leur politique agricole qui déstructurent les marchés et les filières d'Afrique subsaharienne.

¹⁰⁵ ce point est explicitement mentionné dans les dernières lignes de l'encadré n°6 de l'avant-projet de DSRP (janvier 2002).

¹⁰⁶ Au sens de la théorie des marchés parfaits.

¹⁰⁷ On retrouve là des arguments plaçant pour l'ouverture du capital de la SONAPRA plutôt que pour la cession par lot.

Par ailleurs, compte tenu du poids non négligeable de l'UEMOA et de la CEDEAO sur le marché mondial du coton, les pays de la zone pourraient développer une politique à l'échelle régionale de « lobbying anti-subsventions », comportant par exemple les volets suivants :

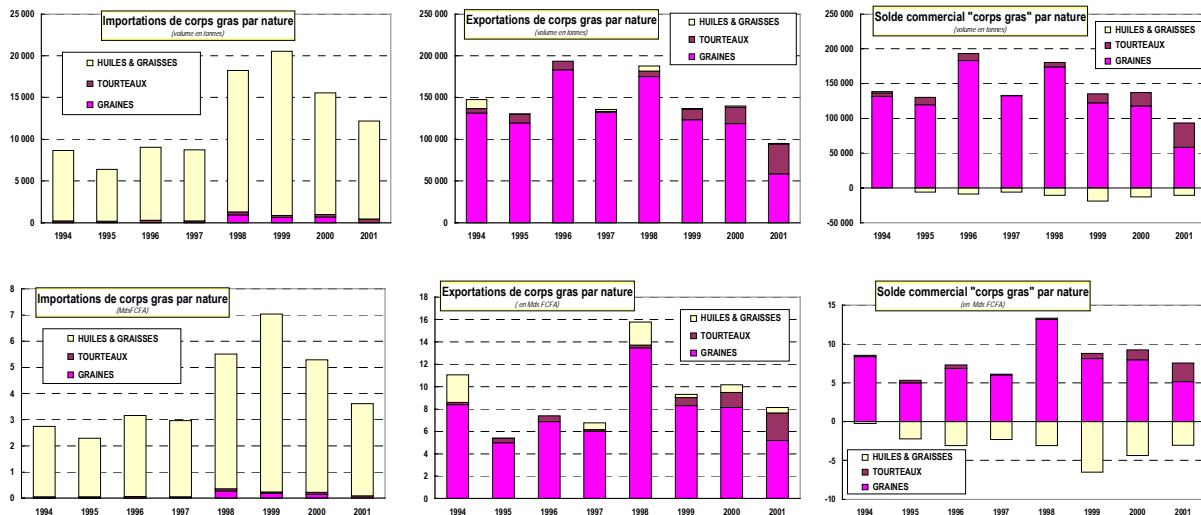
- ◆ **Dépôt de plaintes** (individuelles et collectives) devant les instances arbitrales compétentes à l'OMC contre les Etats-Unis (premier pourvoyeur de subvention) et les États commercialement déloyaux.
- ◆ **Demande en faveur d'une politique de quota de production et d'exportation chez les principaux pays subventionneurs** (sans jamais remettre en cause leur droit souverain à opérer des transferts de redistribution envers leurs paysans si cette politique ne brouille pas les signaux du marché).
- ◆ **Proposer une suspension de certaines conditionnalités en matière de démantèlement** des filières intégrées pour une utilisation en tant que guichet social permettant d'atteindre — financièrement mais aussi pour information et éducation — des populations et des régions déshéritées géographiquement.
- ◆ **Définition d'une politique régionale d'intégration cotonnière** (au niveau de la CEDEAO ou de l'UEMOA) comprenant un appui politique et institutionnel aux groupements professionnels transnationaux.

On peut noter qu'une rencontre sur ce thème, réunissant les ministres de l'Agriculture des pays francophones d'Afrique subsaharienne, est prévu à Abidjan fin juin 2002.

4 LES ECHANGES DU BENIN EN MATIERE DE CORPS GRAS

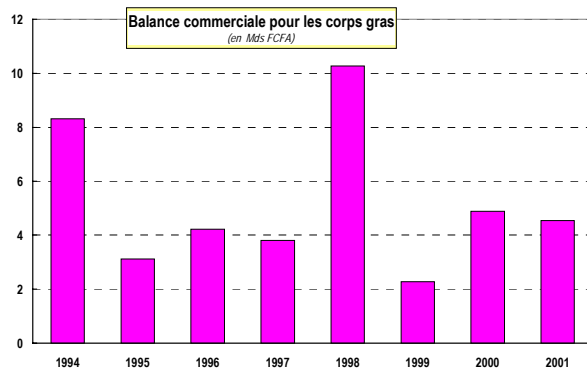
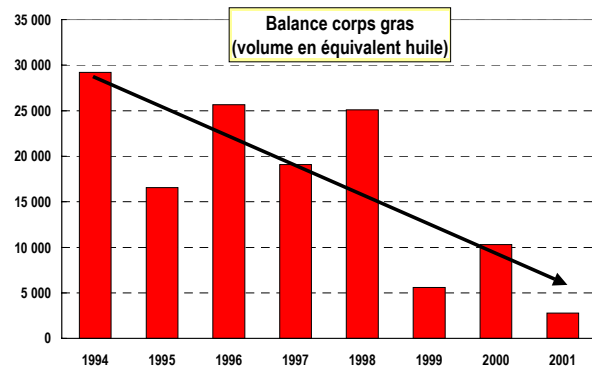
Du point de vue commerce extérieur, le Bénin importe essentiellement des huiles raffinées (essentiellement de l'huile de palme asiatique) et exporte principalement des graines (essentiellement des graines de coton). La ventilation du solde des échanges par produits en volume montre que sur la période, l'excédent en graines couvre très largement (d'un facteur 10) le déficit national en huiles, mais que ce dernier tend à s'accroître tandis que les exportations de graines ne sont pas régulièrement croissantes.

42. Les échanges commerciaux de corps gras du Bénin de 1994 à 2001 (importations, exportations, solde) (graphiques du haut en volume en tonnes ; graphiques du bas en valeur en Mds FCFA)



Source : R.D. Hirsch et données recueillies par la mission

Par ailleurs, compte tenu de la différence de valeur de ces produits, c'est le solde commercial en valeur qui rend compte du bilan économique des échanges de corps gras. Comme le montre le graphique ci-dessous, il y a un excédent commercial global sur les corps gras, qui varie de 2 à 4 MdsF hormis l'année 1998 qui a dégagé un excédent de 10 Mds FCFA. Si le bilan commercial est excédentaire en valeur, la balance « physique » du Bénin en corps gras (en convertissant les échanges en équivalent huile) se dégrade tendanciellement et pourrait cesser d'être excédentaire à brève échéance.

43. Balance commerciale du Bénin en corps gras**44. Balance physique en équivalent huile***

* agrégation des différents produits en affectant : à chaque type de graine sa teneur spécifique en huile, aux tourteaux une teneur nulle et aux huiles et graisses une teneur de 100 %.

Source : R.D. Hirsch et données recueillies par la mission