



BÉNIN

QUESTIONS GÉNÉRALES

Juin 2019

Le présent document relatif au Bénin a été établi par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 5 juin 2019.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Web : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

Fonds monétaire international
Washington



BÉNIN

QUESTIONS GÉNÉRALES

Le 5 juin 2019

Approuvé par :
Le **département Afrique**

Préparé par : Goran Amidzic, Mohamed Camara,
Aissatou Diallo, Andresa Lagerborg, Sabrina Lando et
Mouhamadou Sy

TABLE DES MATIÈRES

ESTIMER LA CROISSANCE À MOYEN TERME AU BÉNIN _____	3
A. Introduction _____	3
B. Le modèle de croissance à risque _____	4
C. Résultats _____	6
D. Conclusion _____	9
E. Réponses impulsionnelles _____	12
ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA GESTION DE LA TRANSITION D'UNE CROISSANCE ENTRAÎNÉE PAR L'INVESTISSEMENT PUBLIC À UNE CROISSANCE ENTRAÎNÉE PAR L'INVESTISSEMENT PRIVÉ _____	14
A. Introduction et méthodologie _____	14
B. Enseignement 1 : améliorer la qualité des infrastructures matérielles _____	18
C. Enseignement 2 : mettre en œuvre des réformes du cadre réglementaire et du cadre de gouvernance _____	19
D. Enseignement 3 : Promouvoir activement le développement financier _____	20
E. Enseignement 4 : favoriser les activités à fort potentiel _____	22
F. Enseignement 5 : utiliser les incitations fiscales avec parcimonie _____	23
G. Conclusion _____	24
AUGMENTATION DES RECETTES FISCALES AU BÉNIN : ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXPÉRIENCES RÉUSSIES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT À FAIBLE REVENU _____	28
A. La nécessité d'augmenter les recettes au Bénin _____	28
B. Enseignement 1 : exploiter le plein potentiel de l'impôt sur la consommation _____	30

C. Enseignement 2 : réformer l'administration fiscale pour améliorer l'observance fiscale	32
D. Enseignement 3 : obtenir le soutien de toutes les parties prenantes	34
E. Conclusion	35
PROFITABILITE DES BANQUES AU BENIN: UN DIAGNOSTIC	39
A. Introduction	39
B. Décomposition du compte de résultat	40
C. Analyse par enveloppement des données	43
D. Analyse de sensibilité	47
E. Conclusion	49
EXAMEN DU CADRE DE GOUVERNANCE BÉNIÑOIS	52
A. Gouvernance budgétaire	54
B. Cadre réglementaire	57
C. État de droit	58
D. Régime de lutte contre le blanchiment de capitaux	59
E. Dispositif de lutte contre la corruption	60
GRAPHIQUES	
1. Governance Indicators, 2017	52
TABLEAUX	
1. Lacunes en matière de gouvernance, par dimension	54

ESTIMATION DE LA CROISSANCE À MOYEN TERME AU BÉNIN¹

Un modèle de croissance à risque est utilisé pour calculer la distribution des prévisions de la croissance du PIB pour le Bénin. Le modèle prédit des taux de croissance d'environ 6,7 % en 2019 et compris dans une fourchette de 6,4 à 6,8 % à moyen terme (selon les spécifications). Ces spécifications sont sujettes à des risques baissiers.

A. Introduction

1. Un modèle de croissance à risque est utilisé pour calculer la *distribution* des prévisions de la croissance du PIB pour le Bénin. Plutôt que de produire uniquement une estimation ponctuelle, cette méthode permet d'estimer les projections les *plus probables*, telles que la médiane et le mode, ainsi que les risques haussiers et baissiers sur la croissance. De plus, en estimant des projections locales, cette méthode peut servir à projeter la croissance à court et moyen terme.

2. La méthode de croissance à risque présente plusieurs avantages. Premièrement, l'utilisation de méthodes de régression par quantile génère un éventail d'élasticités dans tous les quantiles, ce qui, en retour, produit une *distribution* des prévisions de croissance du PIB. Deuxièmement, l'utilisation d'un modèle de panel règle le problème de la disponibilité limitée des données pour un pays spécifique en regroupant les données pour un ensemble de pays. Troisièmement, l'approche de régression quantile permet aux élasticités de varier tout au long du cycle économique, ce qui signifie que l'incidence des déterminants de la croissance ne sera pas la même en période de reprise et de ralentissement économiques.

3. Comme c'est le cas avec la plupart des méthodes économétriques, la nature rétrospective de cette approche suscite quelques réserves. Premièrement, comme dans tous les modèles économétriques, les prévisions s'appuient sur des informations passées et ne tiennent pas compte des politiques futures. Pour combler cette lacune, le présent document propose des spécifications alternatives avec des variables indépendantes supplémentaires intégrant des informations prospectives. Deuxièmement, l'approche fait l'hypothèse que les élasticités sont constantes dans le temps. Cela signifie que le modèle ne tient pas compte des changements susceptibles de se produire dans les élasticités en raison de ruptures structurelles durant la période considérée. Contourner cette limitation, par exemple en tenant compte de coefficients variant dans le temps ou en estimant le modèle sur une période plus courte, entraînerait une réduction importante de la taille de l'échantillon et aboutirait à des degrés de liberté insuffisants pour permettre des estimations précises. Toutefois, dans la mesure où les changements structurels dans l'économie ont une incidence sur les taux de croissance du PIB global, cela est déjà quelque peu pris en compte en permettant aux élasticités de varier avec les quantiles de croissance. Dans l'ensemble,

¹ Préparé par Andresa Lagerborg (département Afrique).

comme dans la plupart des approches économétriques de prévisions, le modèle fait l'hypothèse que les comportements observés dans le passé peuvent servir à prévoir les dynamiques future

B. Le modèle de croissance à risque

4. Le modèle de croissance à risque utilise une méthode de projection locale de panel par quantile. Pour chaque quantile de croissance (représenté par α), le modèle régresse la croissance dans le pays i à l'horizon prévisionnel h (représenté par $\Delta y_{i,t+h}$), sur un effet fixe du pays² (représenté par β_i), la croissance du PIB en période actuelle (représentée par $\Delta y_{i,t}$), l'inflation en période actuelle (représenté par $\pi_{i,t}$), et plusieurs déterminants de la croissance appelés « facteurs de risque » (représentés par **FACTEUR RISQUE** _{i,t}). La méthode de projection locale (Jordà, 2005) consiste à faire varier l'horizon prévisionnel h pour la variable de gauche, alors que les variables de droite restent inchangées, estimant de la sorte une réaction dynamique de l'incidence des facteurs de risque sur la croissance du PIB à différents horizons temporels. Il convient de noter que l'approche vise à estimer les *effets prévisionnels* des facteurs de risques sur la distribution de la croissance du PIB et non des *effets de causalité*³. La spécification empirique suivante est estimée pour les horizons prévisionnels $h = 1, 2, \dots, 5$ et une série de quantiles $\alpha = 0.05, 0.10, \dots, 0.95$:

$$\Delta y_{i,\alpha,t+h} = \beta_i^{(\alpha,h)} + \beta_1^{(\alpha,h)} \text{FACTEUR RISQUE}_{i,t} + \beta_2^{(\alpha,h)} \Delta y_{i,t} + \beta_3^{(\alpha,h)} \pi_{i,t} + \varepsilon_{i,t}^{(\alpha,h)}$$

5. Les projections de la croissance du PIB pour chaque pays, quantile et horizon prévisionnel sont obtenues par les valeurs prédites par le modèle empirique, en fonction des informations disponibles au moment t . La spécification permet aussi d'incorporer les anticipations au moment t de certains facteurs de risque dans le futur en utilisant les variantes principales de ces facteurs de risque (par exemple, **FACTEUR RISQUE** _{$i,t+h$}). Une distribution lissée est ensuite estimée pour les projections de la croissance du PIB en ajustant les estimations de régression par quantile à une distribution de student asymétrique, en suivant Adrian *et al.* (2018)⁴.

² La spécification comprend actuellement des effets fixes additifs. Toutefois, étant donné le faible nombre de pays couverts par l'horizon temporel des données lorsque seuls les pays de l'UEMOA sont pris en compte dans l'échantillon (cela ne pose pas de problème lorsque l'estimation est faite pour tous les pays d'Afrique subsaharienne) l'analyse pourrait à l'avenir considérer également la robustesse par rapport à une spécification avec des effets fixes non additifs et des erreurs obtenues avec la méthode du bootstrap, comme mis en œuvre par Adrian *et al.* (2018).

³ Autrement dit, les facteurs de risque doivent être considérés comme une forme réduite plutôt que comme des chocs structurels.

⁴ Pour lisser la fonction quantile, Adrian *et al.* (2018) réexpriment les estimations de régression quantile dans une distribution de Student asymétrique, développée par Azzalini et Capitaion (2003), qui fournit une spécification

(continued)

6. Des estimations basses de la croissance à risque indiquent de plus forts risques de révision à la baisse de la croissance du PIB. La croissance à risque se définit comme étant le α^e percentile de la distribution de la croissance du PIB réel anticipé, de la façon suivante :

$$P(\Delta y_{i,t+h} < GaR_{i,h}(\alpha|\Omega_t)) = \alpha$$

7. Cette méthodologie a été appliquée par Adrian *et al.* (2018) à 22 pays avancés et pays émergents en se concentrant sur les risques découlant des conditions financières. Elle a notamment été développée en tant qu'outil pour renforcer la surveillance macro financière en mettant en évidence les risques pesant sur la croissance apparaissant durant les périodes de conditions financières favorables, qui peuvent engendrer une accumulation de vulnérabilités financières. Les auteurs constatent qu'il existe un arbitrage intertemporel selon lequel la croissance à court terme due à des conditions financières plus accommodantes entraîne un risque baissier plus important pour la croissance future⁵.

8. Dans le cas du Bénin, l'analyse empirique produit des prévisions du PIB axées sur un éventail de facteurs de risque extérieurs et intérieurs, en utilisant l'ensemble de données des de panel pour les pays de l'UEMOA depuis 1990⁶. Compte tenu du secteur financier moins développé au Bénin et dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne, l'analyse se concentre sur d'autres variables prédictives de la croissance du PIB (par rapport à Adrian *et al.* 2018) qui sont considérées comme pertinentes pour le Bénin et les autres pays de l'UEMOA⁷. Les 10 variables suivantes sont considérées comme étant des « facteurs de risque » (les réponses impulsionnelles ont montré les signes prévus et sont représentées dans le graphique 4).

a) **Facteurs extérieurs communs à tous les pays**

- **Commerce mondial.** Le commerce mondial, en pourcentage du PIB, a des effets positifs sur la croissance à court et à moyen terme. Les données, y compris les projections, proviennent des Perspectives de l'économie Mondiale (PEM).

flexible et néanmoins paramétrable traduisant les quatre premiers moments : la moyenne, la volatilité, l'asymétrie et l'aplatissement.

⁵ En distinguant les variables financières, les auteurs trouvent que : (i) une hausse du prix domestique du risque (par exemple, prix des actifs et taux d'intérêt) permet de prévoir les risques à court terme jusqu'à un an, (ii) les agrégats de crédit dont l'évolution est plus lente sont plus instructifs à plus long terme et (iii) le sentiment général d'incertitude (par exemple, VIX) a une incidence sur les risques baissiers à court terme tandis que les effets des prix des produits de base et des taux de change apparaissent moins clairement.

⁶ Pour certains pays de l'UEMOA, l'échantillon commence plus tard, en fonction de la disponibilité des données.

⁷ Par conséquent, le secteur financier est moins susceptible d'être une source importante de crises.

- **Conditions financières mondiales.** Un resserrement des conditions financières mondiales, représentées par le VIX, conduit à une baisse de la croissance à court et moyen terme. Les données proviennent de Haver Analytics.
- **Incertitude entourant la politique commerciale.** L'incertitude entourant la politique commerciale, mesurée par la sous-composante commerciale de l'indice d'incertitude entourant les politiques économiques pour les États-Unis, présente une corrélation négative avec la croissance à court et moyen terme. Les données proviennent de Baker *et al.* (2016 et mises jour régulièrement).
- **Confiance des consommateurs américains.** L'enquête *Survey of Consumers* de l'université du Michigan fournit un indice de confiance à l'égard des conditions économiques actuelles et un indice de confiance au sujet des anticipations concernant l'économie. Le premier suggère une croissance plus élevée à court terme alors que le second laisse penser que la croissance sera plus forte à moyen terme.

b) Facteurs extérieurs spécifiques au pays

- **Termes de l'échange des matières premières.** Des termes de l'échange favorables indiquent une croissance plus élevée à court et à moyen terme. Les données, y compris les projections, proviennent de la base de données du FMI sur les termes de l'échange des matières premières.
- **Croissance des partenaires commerciaux.** Une croissance élevée des partenaires commerciaux peut avoir pour conséquence une croissance plus faible à court terme, lorsque la croissance des partenaires commerciaux ralentit. Les données, y compris les projections, proviennent du GEE.

c) Facteurs intérieurs

- **Conditions financières nationales.** Des conditions financières nationales plus accommodantes, représentées par le crédit intérieur en pourcentage du PIB, conduisent à une croissance plus élevée à court terme. Les données proviennent des bases de données WDI et SFI.
- **Politique budgétaire.** La croissance des administrations publiques fait augmenter la croissance du PIB à court terme (et/ou la politique budgétaire est procyclique). Les données, y compris les projections, proviennent des PEM.
- **Taux de change.** Un taux de change effectif réel plus élevé indique une surévaluation du taux de change qui pèsera sur la croissance à court terme. Les données proviennent de l'INS.

C. Résultats

9. D'après les estimations du modèle de croissance à risque, la croissance du PIB en 2019 est en moyenne de 6,7 % selon les spécifications, avec des risques baissiers. Le modèle permet de mesurer la médiane de la distribution de la croissance du PIB (les probabilités que la croissance se concrétise au-dessus et en dessous étant égales) et le mode (le résultat le plus probable dans la distribution lissée). Selon la spécification de référence, la médiane et le mode de la croissance du PIB en 2019 sont estimés à 7,0 % et 6,8 % respectivement, en utilisant des données jusqu'en 2018. Dans le cadre d'une spécification alternative qui comprend aussi les informations prospectives issues des projections des PEM (sur la croissance économique des partenaires, le commerce mondial, les termes de l'échange des matières premières et les dépenses publiques), l'estimation de la médiane diminue à 6,2 %. Ce pourcentage est inférieur à celui de 6,6 % estimé pour le mode, ce qui semble indiquer que les risques sur la croissance sont baissiers.

	2019	Moyen terme (2023)
Médianes estimées		
Médiane	7.0	6.4
Médiane (à partir des projections des PEM)	6.2	6.4
Ajusté / lissé		
Mode	6.8	6.7
Mode (à partir des projections des PEM)	6.6	6.8
Moyenne	6.65	6.6
Projections des PEM	6.5	6.5

10. Concernant le moyen terme, il est estimé que la croissance du PIB pour 2023 devrait se situer entre 6,4 % et 6,8 % (en fonction des spécifications). La médiane de la distribution de la croissance projetée du PIB pour 2023 est estimée à 6,4 %, en dessous du mode de 6,7 % à 6,8 %, ce qui suggère que les risques pesant sur la croissance sont moindres, mais toujours baissiers sur le moyen terme⁸.

11. Il est possible de représenter la densité complète pour montrer les risques baissiers et haussiers (voir le graphique 1). La croissance à risque, définie comme étant la croissance au plus bas décile, donne une croissance de 4,7 % et 4,9 % (4,3 % et 4,8 % en utilisant les projections des PEM) en 2019 et 2023 respectivement. Cela veut dire qu'il y a 10 % de chances que la croissance tombe en dessous d'une fourchette de 4 % à 5 % dans un scénario défavorable correspondant à la

⁸ Les projections à moyen terme sont robustes quand on estime le modèle sur une période plus courte de l'échantillon commençant en 2000, ce qui laisse croire que les changements structurels de l'économie sur la période de l'échantillon ont une incidence limitée sur nos résultats.

queue de gauche de la distribution. Le fait que les estimations de croissance à risque augmentent avec l'horizon temporel laisse croire que les risques baissiers devraient diminuer à moyen terme.

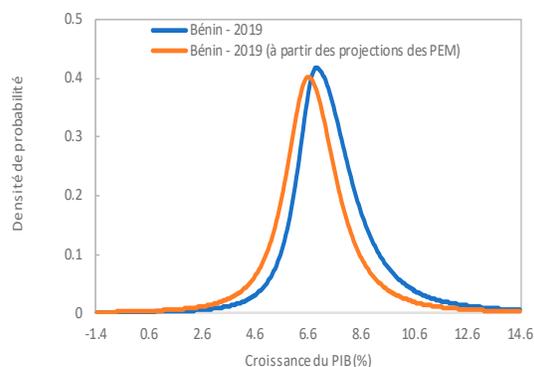
12. Les projections de la croissance peuvent être décomposées en contributions de chaque facteur de risque (voir le graphique 2). Selon les estimations de référence basées sur les conditions actuelles, la baisse de la croissance projetée du PIB de 7,0 % en 2019 à 6,4 % en 2023 est due à la détérioration des facteurs extérieurs, alors que les améliorations des facteurs intérieurs contribuent de manière positive. Toutefois, lorsque les anticipations concernant les développements futurs de la croissance des partenaires commerciaux, du commerce mondial, des termes de l'échange des produits de base et des dépenses publiques sont prises en compte à l'aide des projections des PEM, une détérioration plus prononcée des facteurs extérieurs communs (tels que le commerce mondial) est compensée par des améliorations des facteurs extérieurs spécifiques au Bénin (tels que la croissance des partenaires commerciaux et la croissance moyenne UEMOA), résultant en une augmentation de 0,2 point de pourcentage de la croissance du PIB entre 2019 et 2023.

13. Les projections du modèle de croissance à risque dépassent celles des PEM à moyen terme. À court terme, les écarts absolus par rapport à la croissance effective du PIB sont, en moyenne, plus faibles pour les projections des PEM que pour celles du modèle de croissance à risque (en tenant compte de la médiane). La qualité supérieure des projections des PEM se maintient pour les prévisions sur le Bénin à l'horizon d'une et de deux périodes (voir le graphique 3) et pour l'ensemble de l'UEMOA à l'horizon d'une période uniquement. Il convient de noter qu'il faut s'attendre à ce que les projections des PEM produisent de meilleurs résultats à court terme, puisque la comparaison repose sur des projections des PEM effectuées en octobre. Cela veut dire que les informations supplémentaires de la période de janvier à octobre seront intégrées dans les projections des PEM⁹. À moyen terme (commençant à l'horizon de deux périodes pour l'ensemble de l'UEMOA et à l'horizon de trois périodes pour le Bénin), les projections du modèle de croissance à risque pour la médiane dépassent celles des PEM, et cette qualité supérieure progresse encore pour les horizons prévisionnels plus longs (à cinq ans). Dans le cas du Bénin et en utilisant les estimations du mode (plutôt que la médiane) par le modèle de croissance à risque aux fins de comparaison, les projections des PEM produisent là aussi de meilleurs résultats à court terme (à un an), alors que les projections du modèle de croissance à risque ont de meilleurs résultats à moyen terme (à cinq ans). Ces constatations renforcent la crédibilité des projections de croissance à risque.

⁹ Il convient de noter que les prévisions des PEM peuvent aussi comprendre un large éventail d'informations, notamment des mesures actuelles et futures qui pourraient jouer un rôle dans la qualité supérieure de leurs prévisions à court terme.

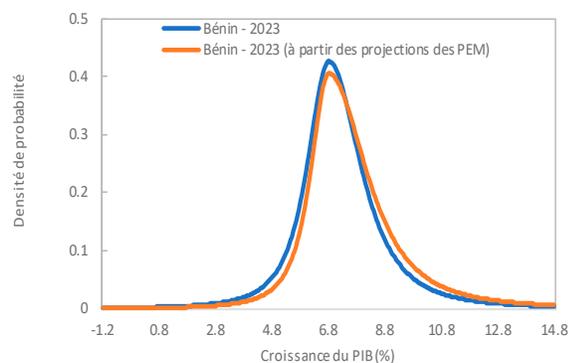
Graphique 1. Distributions de la croissance projetée du PIB

Distribution de la croissance projetée du PIB



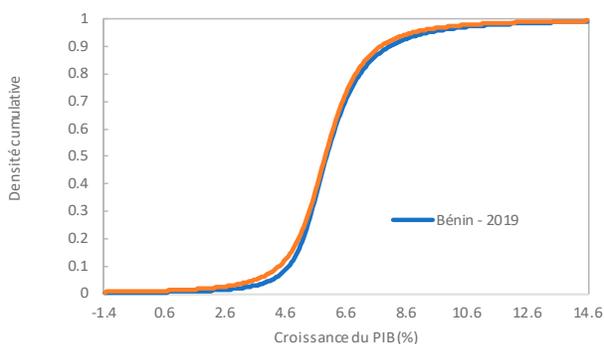
Source : calculs des services du FMI.

Distribution de la croissance projetée du PIB



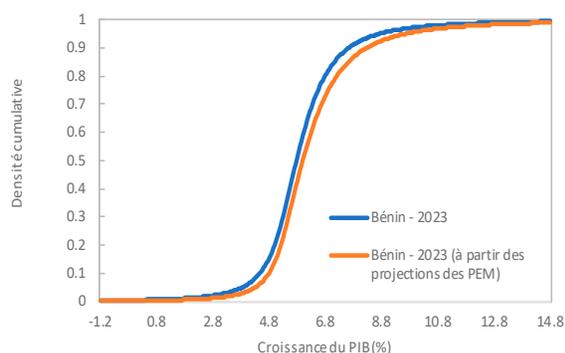
Source : calculs des services du FMI.

Distribution de la croissance projetée du PIB



Source : calculs des services du FMI.

Distribution de la croissance projetée du PIB



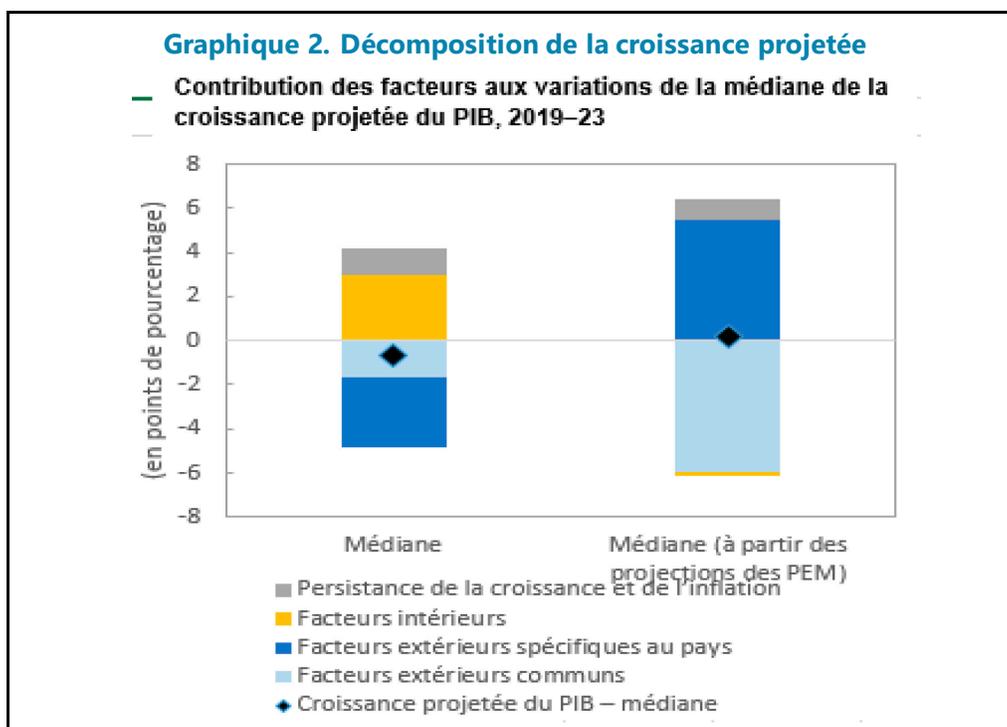
Source : calculs des services du FMI.

D. Conclusion

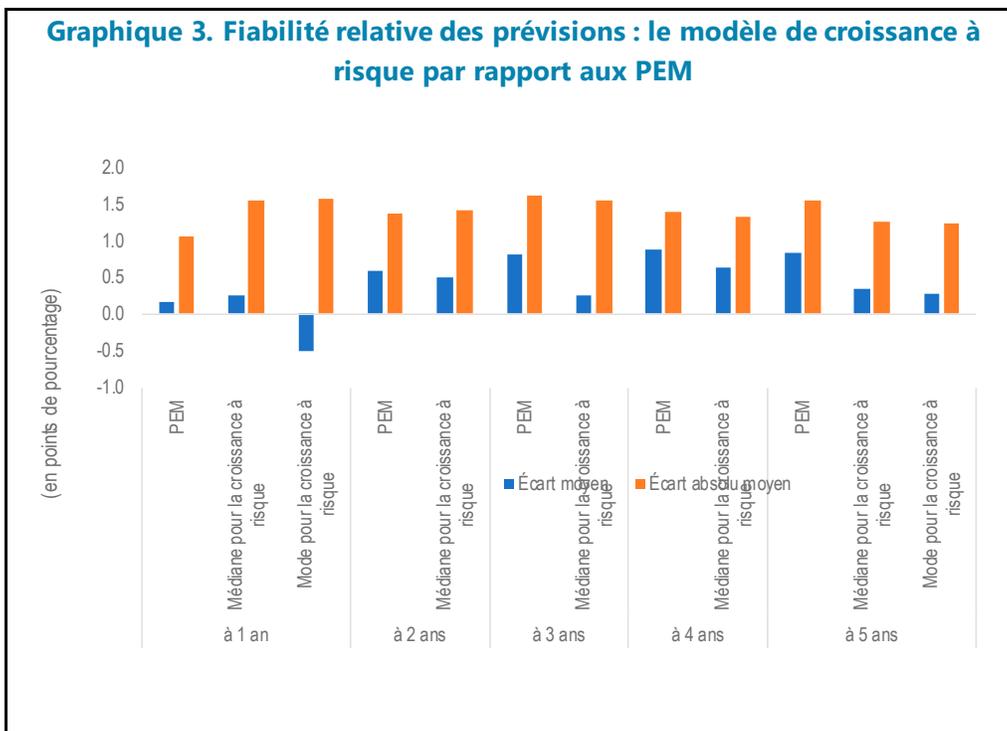
14. Un modèle de croissance à risque est utilisé pour mesurer la distribution de la croissance projetée du PIB à court et moyen terme pour le Bénin. La méthode estime des régressions par quantiles qui génèrent des élasticités aux facteurs de risque variant tout au long du cycle économique et s'appuie sur l'ensemble des données des pays de l'UEMOA. Le modèle prend en compte les facteurs extérieurs (commerce mondial, conditions financières mondiales, incertitude concernant la politique commerciale et confiance du consommateur américain), l'exposition spécifique aux facteurs extérieurs (termes de l'échange des produits de base et croissance des partenaires commerciaux) et les facteurs intérieurs (conditions financières nationales, politique budgétaire et taux de change).

15. La croissance du PIB de 2019 est estimée à environ 6,7 % en moyenne selon plusieurs spécifications. L'analyse montre que les projections de croissance à la fois pour la médiane et pour le mode sont légèrement plus élevées lorsqu'elles reposent sur les données de 2018, mais qu'elles diminuent lorsque les anticipations pour 2019 sont prises en compte en utilisant les projections des PEM. Dans l'ensemble, les risques baissiers semblent prépondérants.

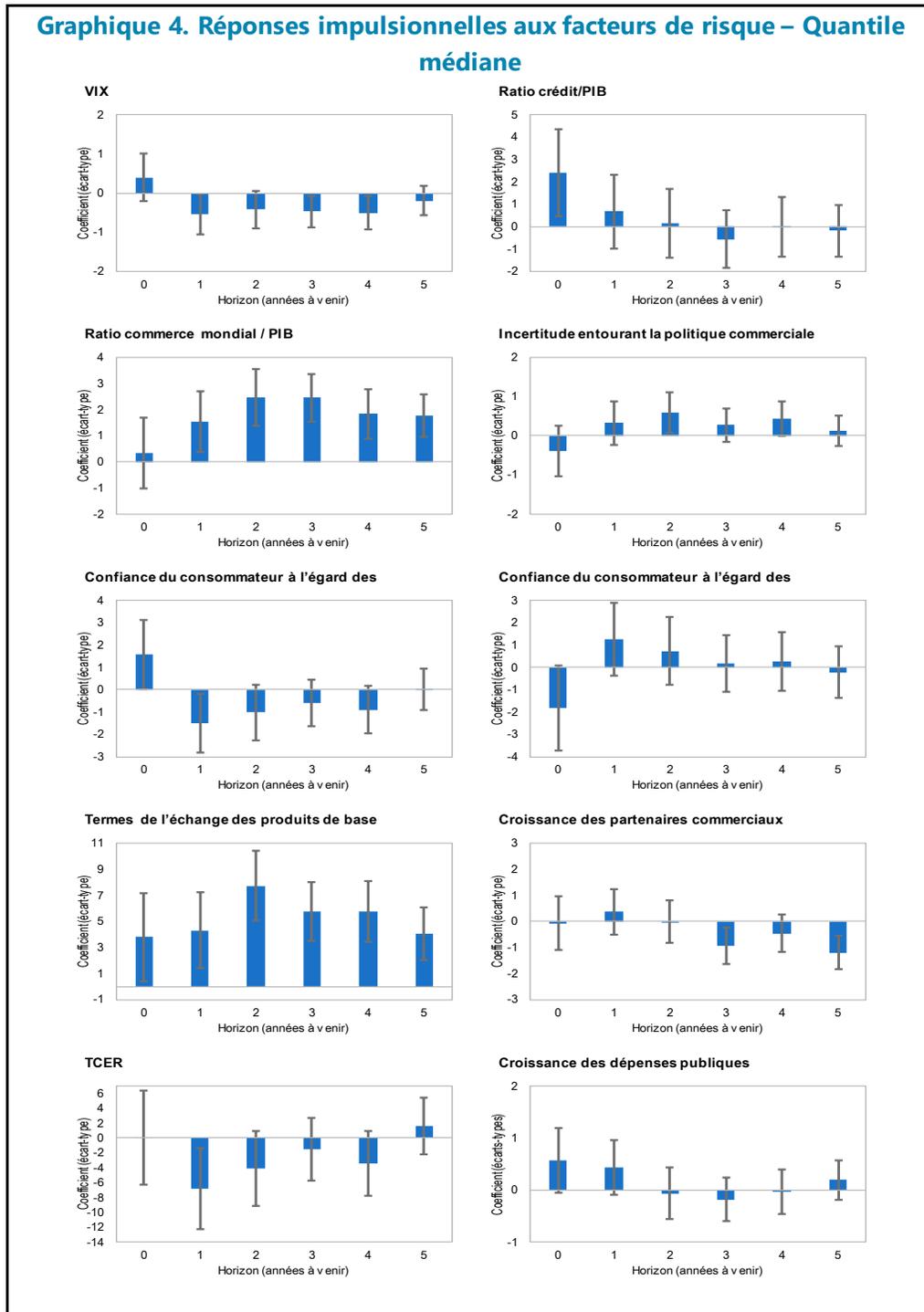
16. Selon les estimations, la croissance à moyen terme devrait se situer entre 6,4 % et 6,8 %. Les risques qui influent sur la croissance restent baissiers, mais moins asymétriques qu'à court terme.



Graphique 3. Fiabilité relative des prévisions : le modèle de croissance à risque par rapport aux PEM



E. Réponses impulsionnelles



Bibliographie

Adrian, T., F. Grinberg, N. Liang, S. Malik, 2018, "The Term Structure of Growth-at-Risk", *IMF Working Paper* WP/18/180.

Jorda, O., 2005, "Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections", *American Economic Review*, Vol. 95, No. 1, p. 161-182.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA TRANSITION VERS UNE CROISSANCE TIRÉE PAR L'INVESTISSEMENT PRIVÉ¹

De nombreux pays d'Afrique subsaharienne, notamment le Bénin, ont augmenté leur investissement public au cours des 10 dernières années. Cette stratégie a contribué à une accumulation de sources de vulnérabilité. Étant donné les progrès modestes en matière de mobilisation des recettes, le rééquilibrage budgétaire prévu entraînera une diminution des dépenses publiques, en particulier, de l'investissement public. Dans ce contexte, maintenir une croissance élevée exigera une plus importante participation du secteur privé. L'analyse tire les enseignements à partir d'expériences de pays qui ont réussi la transition d'une croissance entraînée par l'investissement public vers une croissance tirée par l'investissement privé, en utilisant un échantillon de pays à l'échelle mondiale, commençant au milieu des années 80. Ces enseignements mettent en évidence les mesures qui ont été essentielles pour stimuler la reprise de l'investissement privé à la suite de la contraction de l'investissement public. Ces mesures sont notamment les suivantes : amélioration des infrastructures (notamment dans les transports, l'énergie et les télécommunications) ; réformes du cadre réglementaire ; mesures pour soutenir le développement financier ; et mesures sectorielles pour soutenir les secteurs de l'agriculture et manufacturier. Toutefois, d'autres mesures, telles que les incitations fiscales, pourraient être moins pertinentes dans le contexte béninois.

A. Introduction et méthodologie

- 1. Le document tire les enseignements de l'expérience des pays qui ont effectué la transition vers une croissance tirée par l'investissement privé.** Cette question est particulièrement d'actualité dans les pays africains, et spécialement au Bénin, où les perspectives de croissance dépendent fortement de la capacité du secteur privé à devenir le moteur principal de la croissance après environ 10 ans d'expansion de l'investissement public.
- 2. L'analyse présente des similitudes avec les travaux existants sur les rééquilibrages budgétaires réussis.** Ces travaux montrent que, sous certaines conditions, le rééquilibrage budgétaire peut être favorable à la croissance et conduire à l'expansion économique. Pour mettre ce résultat en relief, les documents se concentrent sur des épisodes au cours desquels une contraction durable et importante du solde primaire corrigé des variations cycliques (CAPB) est suivie par une accélération du taux de croissance du PIB. Ces épisodes de rééquilibrage « réussi » sont en général identifiés en utilisant des critères *ad hoc*. Le tableau 1 montre que la plupart des études définissent le durcissement de la politique budgétaire comme étant une amélioration du CAPB à une échelle de 1,5 % à 3 % du PIB sur une période de deux à trois ans, conduisant à une reprise économique au cours d'une période de deux à trois ans.
- 3. Nous nous sommes concentrés sur les transitions de l'investissement public à l'investissement privé.** Alors que les travaux sur les rééquilibrages budgétaires réussis traitent d'un

¹ Préparé par Aissatou Diallo (département Afrique).

resserrement du budget *total* et de son impact sur la croissance *globale* du PIB, notre analyse est plus restreinte et se concentre sur les épisodes de rééquilibrage basés sur la contraction de l'investissement public, et suivis par une hausse de l'investissement privé, propice à la croissance. Les données, issues de la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*, portent sur un échantillon de 162 pays sur la période 1987–2017.

Tableau 1. Résumé des travaux existants sur le rééquilibrage budgétaire expansionniste

Bibliographie	Ampleur du rééquilibrage	Durée du rééquilibrage	Période testée pour évaluer la réussite ¹
'Budgetary Consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions, and Persistence' (Von Hagen, Hallett and Strauch, 2002)	2,5 %	2 ans	2 ans
Alesina A., and S. Ardagna, 1998, 'Tales of Fiscal Adjustments'.	3 %	2 ans	2 ans
'European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs' No 195 December, 2003	3 %	3 ans	2 ans
'Public finances in European Monetary Union report in 2007' European Economy Series No 3/ 2007	1,5 %	3 ans	3 ans
'Fiscal Adjustments in OECD countries : Composition and Macroeconomic Effects' (Alesina and Perotti, 1998)	2,5 %	2 ans	3 ans
'Large Changes in Fiscal Policy: Taxes vs Spending' (Alesina and Ardagna, 2009)	1,5 %	1 an	3 ans

Sources : calculs des services du FMI.

1/ La réussite est définie comme étant une croissance économique plus forte.

4. Dans le présent document, un épisode de « transition réussie » d'une croissance portée par l'investissement public vers une croissance tirée par l'investissement privé est caractérisé par trois conditions principales. Dans notre analyse de référence, un épisode réussi se définit comme suit : i) la diminution de l'investissement public représente au moins 2 % du PIB pendant trois ans ; ii) cette diminution est (plus que) compensée par une augmentation du ratio de l'investissement privé au cours de la même période ; et iii) l'augmentation de l'investissement privé est durable². Comme indiqué dans le tableau 1, ces conditions sont globalement conformes aux seuils utilisés dans les autres travaux réalisés sur le sujet. En outre, une analyse descriptive des tendances mondiales en matière d'investissement public confirme qu'une baisse de 2% du PIB de l'investissement public pendant trois ans représente un cas important, mais pas extrême de réduction des dépenses d'investissement. Le graphique 1 illustre ce point avec des statiques descriptives. Il montre qu'un ajustement du ratio de l'investissement public représentant 0,7 % du

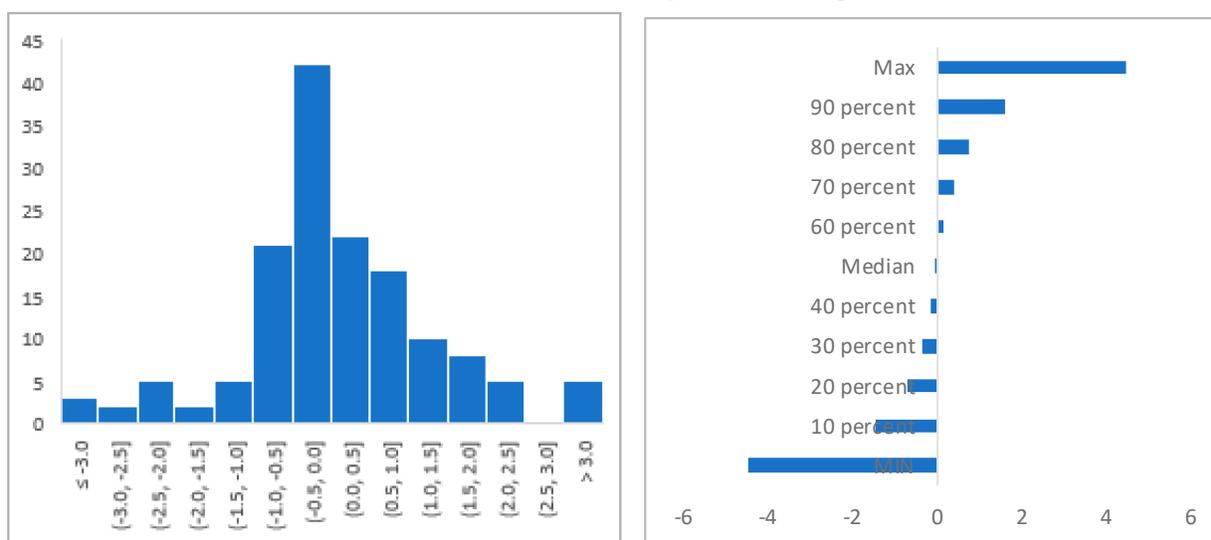
² La « durabilité » est définie comme étant une augmentation du ratio de l'investissement privé (caractérisé par la deuxième condition) qui se poursuit pendant au moins deux années après la fin de l'épisode. Cela veut dire que la reprise de l'investissement privé ne s'inverse pas pendant les premières années suivant la transition.

PIB par an (correspondant, à une base cumulative, à 2 % du PIB sur trois ans) est le deuxième décile le plus bas de la distribution de tous les ajustements d'investissement.

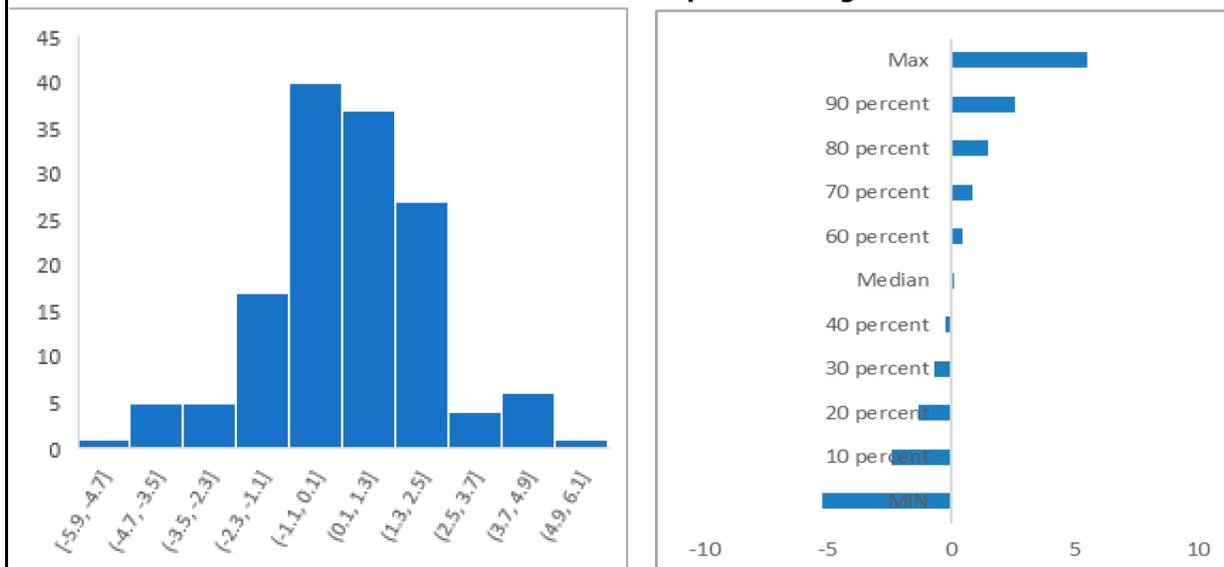
Graphique 1. Distribution des variations annuelles de l'investissement public et de l'investissement privé

(en pourcentage du PIB ; échantillon mondial ; 1987–2017)

Variation du ratio de l'investissement public : histogramme et déciles



Variation du ratio de l'investissement privé : histogramme et déciles



Sources : calculs des services du FMI.

5. Les trois conditions retiennent neuf épisodes de transition réussie. Le tableau 2 présente les résultats. Les épisodes des pays qui ont effectué la transition d'une croissance portée par

l'investissement public à une croissance tirée par l'investissement privé ont eu lieu partout dans le monde, notamment en Asie, en Afrique et au Moyen-Orient. Deux épisodes se sont produits dans les années 80, deux autres dans les années 90 et le reste durant la première décennie 2000.

Tableau 2. Épisodes de transition réussie d'une croissance tirée par l'investissement public à une croissance portée par l'investissement privé

	Variation de l'investissement public en pourcentage du PIB	Variation de l'investissement privé en pourcentage du PIB	Variation de l'investissement total en pourcentage du PIB
Bahreïn 2003-05	-3.4	6.0	2.6
Chine 2004-06	-4.7	5.2	0.4
Chine 2010-12	-4.5	4.9	0.4
Éthiopie 2013-15	-2.6	4.9	2.3
Inde 1995-97	-2.6	4.0	1.4
Jordanie 1988-90	-4.0	9.5	5.5
Rwanda 2001-03	-3.6	4.1	0.6
Thaïlande 1987-89	-2.3	7.2	4.9
Turquie 1987-89	-2.4	5.5	3.2

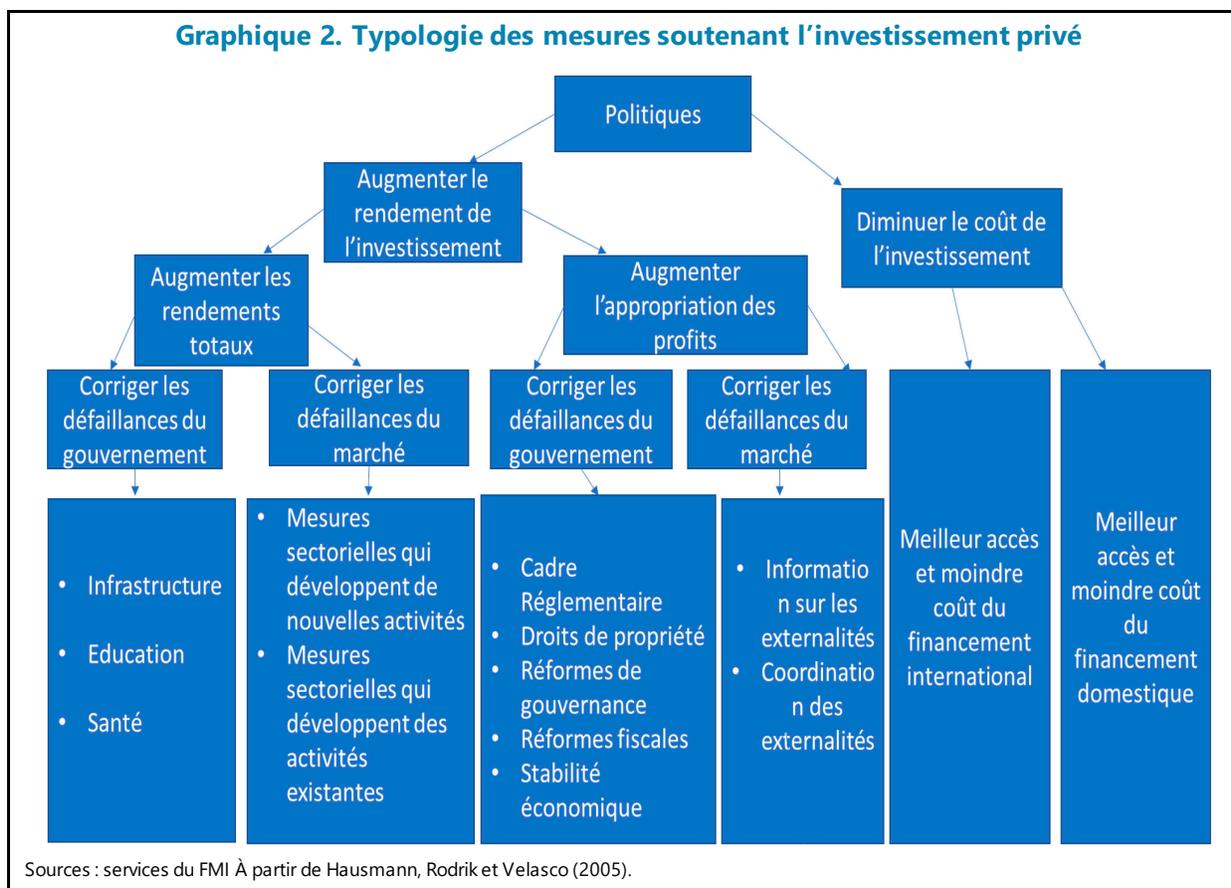
Sources : calculs des services du FMI.

6. La sélection des épisodes ne change pas de manière notable lorsque les trois conditions sont modifiées à la marge. Nous avons effectué une analyse de robustesse pour nous assurer que la sélection des épisodes n'est pas trop sensible au calibrage des seuils. En plus du scénario de référence, nous avons réalisé quatre scénarios utilisant d'autres critères (voir le tableau 3 dans l'annexe 1). Les deux premiers scénarios reposent sur une période plus longue (cinq ans au lieu de trois ans) et/ou un rééquilibrage représentant 3% du PIB. Les deux derniers scénarios s'inspirent des travaux existants sur le rééquilibrage budgétaire expansionniste et utilisent une période plus courte (2 ans) ainsi qu'un rééquilibrage représentant entre 1,5 % et 2 % du PIB. Le principal résultat de cette analyse de robustesse est que les neuf épisodes identifiés dans l'analyse de référence se maintiennent dans les autres scénarios (bien que des épisodes supplémentaires puissent s'intégrer dans ceux-ci).

7. Pour recenser et classer les mesures qui ont soutenu l'essor de l'investissement privé, nous utilisons le cadre d'analyse proposé par Hausman, Rodrik et Velasco (2005). Ce cadre distingue les mesures qui font baisser le *coût* de financement de l'investissement (à la fois total et privé) des mesures qui augmentent son *rendement* (voir le graphique 2). Une autre distinction importante est celle qui existe entre les mesures qui corrigent les défaillances de l'État ayant pour effet de pénaliser l'entrepreneuriat (par exemple, faire des réformes pour les entreprises ; stabilité économique ; renforcement de la gouvernance) et les mesures qui corrigent les défaillances du marché³ (par exemple, création de nouvelles activités économiques de pointe par la création de groupements). Le tableau 4 (dans l'annexe 1) résume les principales mesures appliquées dans chaque épisode.

³ Les défaillances du marché entravent l'investissement privé, même lorsque le gouvernement n'entrave pas les incitations du secteur privé.

Graphique 2. Typologie des mesures soutenant l'investissement privé



B. Enseignement 1 : améliorer la qualité des infrastructures

8. Les transitions réussies d'un modèle de croissance basé sur l'investissement public à celui axé sur l'investissement privé, sont souvent précédées de plans d'amélioration des infrastructures.

Les transports, les communications, les systèmes de traitement des eaux usées, l'eau et l'électricité tendent à être des investissements considérables, mais ils sont essentiels pour les entreprises en raison de l'influence importante qu'ils exercent sur le retour de l'investissement privé.

- *Expériences internationales.* Durant la première décennie 2000, la Chine a déployé des efforts considérables pour améliorer ses infrastructures dans les provinces à l'intérieur du pays, ainsi que l'environnement urbain, y compris la distribution d'eau / le traitement des eaux usées et la qualité de l'air. Cette stratégie a contribué à attirer des IDEs et à stimuler les investissements du secteur privé (FMI, 2004). Au début des années 2010, l'Éthiopie a augmenté les investissements dans divers projets de développement d'infrastructures concernant la production d'électricité, les télécommunications, les transports (particulièrement le chemin de fer Ethio-Djibouti) et d'autres services logistiques qui ont contribué à réduire les coûts de production pour le secteur privé et à améliorer la productivité et la compétitivité globales. Enfin, au Rwanda, le projet de développement du secteur des transports mis en œuvre lors de la première décennie 2000 a aidé à améliorer la capacité d'entretien des routes et à encourager l'activité du secteur privé.

- *Application au Bénin.* L'inadéquation des infrastructures, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'électricité, est l'une des principales difficultés pour faire des affaires au Bénin (Banque mondiale, 2018). Par conséquent, l'amélioration de la qualité des systèmes d'électricité, des transports et des communications est essentielle pour attirer l'investissement privé. Par ailleurs, le Bénin fait moins bien que ses pairs (pays de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne) en ce qui concerne l'efficacité des dépenses d'investissement. Selon la base de données du FMI sur l'efficacité des investissements, le Bénin a obtenu une note de 0,5 en 2015 comparativement à 0,65 pour les pays de l'UEMOA et de 0,64 pour les pays d'Afrique subsaharienne (FMI, 2017a). L'amélioration de l'efficacité des dépenses d'investissement permettrait au Bénin d'augmenter significativement la qualité des infrastructures, sans accroître substantiellement les montants investis. Enfin, près de 60 % des projets du plan d'action du gouvernement devraient être financés par le secteur privé, principalement sous la forme de partenariats public-privé (FMI, 2017b). Si les partenariats public-privé sont correctement enregistrés dans les comptes budgétaires, et si les risques financiers qu'ils représentent sont correctement évalués, les autorités pourraient améliorer l'accès aux infrastructures ainsi que la qualité de ces dernières sans compromettre la viabilité des finances publiques.

C. Enseignement 2 : mettre en œuvre des réformes liées au cadre réglementaire et à la gouvernance

9. Les réformes liées à la gouvernance dans le secteur public, particulièrement le système judiciaire et les instances d'audit, sont aussi essentielles pour améliorer le climat des affaires.

Le sentiment que la gouvernance est anémique et que la corruption existe dans le secteur public peut réduire l'appétit des investisseurs privés, en raison de la menace que cela fait peser sur la capacité d'appropriation de leurs profits. Les entreprises ne se créent pas, ni ne prospèrent dans un environnement où l'État n'a pas mis en place une régulation solide, des lois favorables au marché qui sont mises en œuvre équitablement par des juges honnêtes et bien formés et un système de marchés publics transparent (BERD, 2019).

- *Expériences internationales.* En 2002, Bahreïn a ouvert un bureau d'audit public indépendant, ne relevant pas de la compétence du ministère des Finances et de l'Économie nationale, dans le but d'envoyer un signal fort de lutte contre la mal gouvernance. Cette mesure a réussi à attirer des investisseurs privés, puisqu'elle a diminué le risque pesant sur l'appropriation privée des rendements. Sur la même lancée, au Rwanda, le bureau du vérificateur général a été renforcé en 2001. Cette mesure a développé chez les investisseurs privés la perception d'une bonne gouvernance publique et renforcé le sentiment de sécurité concernant leurs investissements.
- *Application au Bénin.* Au cours des dernières années, le Bénin a amélioré son cadre de gouvernance, même si des écarts existent entre le cadre réglementaire et sa mise en œuvre concrète (voir le document « Examen du cadre de gouvernance béninois » SIP V). Le Bénin a obtenu 40 points sur 100 selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International 2018, ce qui représente une amélioration par rapport à 2016 et 2017. Sur le terrain, le sentiment est que la gouvernance doit être renforcée et que l'indépendance du système judiciaire doit être développée pour combattre efficacement la corruption. Des efforts

supplémentaires sont nécessaires pour réformer les institutions d'audit, améliorer la transparence et encourager la responsabilisation (FMI, 2018). Les réformes nécessaires comprennent notamment le renforcement des institutions d'audit externe et interne et le suivi de leurs conclusions et recommandations, qui pourraient favoriser la transparence dans le secteur public et diminuer le risque sur l'appropriation des rendements.

10. Les réformes réglementaires qui simplifient les formalités pour les entreprises tendent à encourager l'investissement privé. Les formalités administratives lourdes réduisent l'attractivité d'un pays pour l'investissement, parce qu'elles augmentent considérablement la durée et le coût nécessaires pour créer une nouvelle entreprise ou gérer une entreprise existante.

- *Expériences internationales.* En Éthiopie, Industrial Park Development Corporation (IPDC, créé en 2014) s'est vu confier la responsabilité de faciliter les formalités et d'éliminer les obstacles bureaucratiques qui entravent les capacités productives des industries d'exportation et de substitution de produits nationaux aux importations. L'IPDC a joué un rôle dans l'amélioration de la compétitivité du pays (WEF, 2014 et 2015). De la même manière, les réformes mises en œuvre par Bahreïn en 2003, visant à faciliter l'accès au capital pour les petites et moyennes entreprises et à simplifier les formalités de création de nouvelles entreprises, ont contribué à l'amélioration continue des résultats du pays pour ce qui est de faire des affaires (Banque mondiale, 2018).
- *Application au Bénin.* Le rapport sur la compétitivité mondiale 2017–18 du Forum économique mondial classe le Bénin dans les 20 % des pays qui sont au bas du classement. Les formalités administratives lourdes sont citées comme étant un obstacle à la création d'entreprises dans le pays, réduire l'inefficacité bureaucratique contribuerait donc à stimuler l'activité du secteur privé. Les autorités béninoises se sont engagées à supprimer ces obstacles à la croissance, et deux projets de loi visant à faciliter l'investissement privé sont actuellement examinés au Parlement : le premier porte sur une révision du code des investissements et le second sur la promotion et le développement des micro, petites et moyennes entreprises.

D. Enseignement 3 : Promouvoir activement le développement financier

11. La mise en œuvre de réformes bancaires, notamment les réformes relatives à la gouvernance d'entreprise et à la résolution des prêts improductifs, a semble-t-il fait une différence importante dans les cas examinés. Un système bancaire solide est essentiel pour le développement du secteur privé, car il diminue le coût financier des projets tout en facilitant l'innovation et les nouvelles entreprises.

- *Expériences internationales.* Vers le milieu de la première décennie 2000, les autorités chinoises ont déployé des efforts importants pour créer des banques intérieures saines et compétitives sur le système financier mondial (FMI, 2004). À la suite de la recapitalisation de plusieurs banques d'État en difficulté et de la résolution des prêts improductifs, les autorités ont établi des plans d'action assortis d'échéances précises et tenu la direction des banques responsables de la mise en œuvre de ces plans dans les délais impartis. Elles ont encouragé le recours à des auditeurs externes pour évaluer la véritable position financière sous-jacente des banques, et elles ont

amélioré la surveillance externe des opérations bancaires, y compris la prise rapide de mesures au cas où l'assise financière est menacée. La commission de régulation bancaire de la Chine a établi en 2003 un certain nombre d'indicateurs d'évaluation de performance par rapport auxquels les performances des banques sont évaluées. Ces mesures ont renforcé les performances financières des banques et contribué à la croissance importante du crédit au secteur privé. Au Rwanda, le ministère de la Justice a mis en place en 2001 une procédure accélérée de recouvrement des prêts afin d'améliorer le recouvrement des prêts improductifs garantis par des cautions immobilières. Enfin, en 2003, Bahreïn a mis en œuvre des mesures concernant la gestion du risque opérationnel, l'établissement de rapports sur la gouvernance d'entreprise et la planification d'urgence, ainsi que des mesures visant à renforcer la surveillance interne des sociétés, imposant un contrôle plus strict du crédit à la consommation et mettant en place de nouvelles exigences pour la gestion des liquidités et des services bancaires en ligne.

- *Application au Bénin.* Le secteur bancaire du Bénin est peu profond. La capacité des banques à financer les projets du secteur privé est limitée par une rentabilité faible et l'exposition à la dette souveraine ainsi que par un niveau élevé de prêts improductifs. Les autorités béninoises devraient travailler en étroite collaboration avec les superviseurs régionaux pour continuer à remédier aux principales faiblesses du secteur (notamment le niveau élevé de prêts improductifs et la faible rentabilité) et promouvoir l'inclusion financière. (Voir également le document « Rentabilité des banques au Bénin : exercice diagnostique » SIP IV.)

12. L'arrivée de nouveaux acteurs financiers, notamment les fonds de pension, les groupes de conseil financier et les agents de change, peut contribuer à débloquer des financements pour le secteur privé. Une telle évolution aide à renforcer les marchés financiers et à accroître leur liquidité et permet une meilleure mutualisation des risques.

- *Expériences internationales.* Malgré la petite taille de son économie, Bahreïn a lancé, lors de la première décennie 2000, des réformes adéquates qui ont développé le système financier. Outre les acteurs clés du secteur, tels que les banques commerciales et islamiques, les unités bancaires offshore et les compagnies d'assurance, le pays est arrivé à attirer un groupe important d'acteurs plus petits, notamment les fonds de pension, les groupes de conseil financier et les agents de change.
- *Application au Bénin.* Certains fonds commun de placement (FCP) et société d'investissement à capital variable (SICAV) sont actifs sur le marché financier régional. Ces acteurs sont toutefois peu nombreux et de petite taille. Le développement et la diversification de ce type d'institutions pourraient aider à favoriser la liquidité du marché financier et à mutualiser les risques. De plus, ces institutions pourraient dynamiser le marché secondaire du marché régional des titres publics, où la base des investisseurs est étroite et dominée par les banques locales (FMI, 2019).

13. Ouvrir le secteur financier national aux investisseurs étrangers a généralement été bénéfique. Le rapport sur la stabilité financière internationale (FMI, 2014) a montré que le développement des marchés financiers des pays émergents, qui a lieu au cours des 15 dernières années, est allé de pair avec la diversification de la base des investisseurs locaux et la présence

croissante d'investisseurs étrangers. L'augmentation de la participation étrangère au capital des banques, qui est susceptible d'améliorer la gouvernance et d'accélérer le transfert des technologies et des pratiques de gestion, peut contribuer à renforcer le fonds de financement disponible pour les projets du secteur privé.

- *Expériences internationales.* Pour stimuler le développement financier, les autorités de Bahreïn favorisent depuis la première décennie 2000 l'ouverture du secteur financier aux investisseurs étrangers, et la plupart des institutions financières appartiennent désormais au secteur privé. Certaines grandes banques internationales (notamment Citibank et BNP Paribas) ont ouvert des filiales islamiques à Bahreïn afin de tirer parti du marché en expansion. Au cours des 20 dernières années, la Chine a augmenté la participation étrangère au capital des banques, qui est susceptible d'améliorer la gouvernance et d'accélérer le transfert des technologies et des pratiques de gestion.
- *Application au Bénin.* Les investisseurs étrangers pourraient servir de levier pour renforcer le marché des titres publics de l'UEMOA. La mise en place d'un contrôle intégré du marché et d'un seul dépositaire central de titres contribuerait à attirer davantage d'investisseurs étrangers (FMI, 2019). Ces mesures renforceraient l'attrait de la région, qui bénéficie déjà d'une stabilité politique relative, de fondamentaux macroéconomiques solides et de la parité fixe du franc CFA avec l'euro.

E. Enseignement 4 : favoriser les activités à fort potentiel

14. Les pays se sont efforcés d'augmenter la productivité du secteur agricole et de progresser sur l'échelle de la qualité afin de faire de l'agriculture un moteur central de l'investissement et de la croissance économique. Dans de nombreux pays en développement et pays émergents, l'agriculture emploie la majeure partie de la population et joue un rôle important dans l'économie. Toutefois, le manque de diversification combiné avec la prédominance de l'agriculture de subsistance et non structurée conduit souvent à une productivité réduite et contribue faiblement à la croissance générale.

- *Expériences internationales.* En Thaïlande, le secteur agricole (en particulier la production et l'exportation du riz) s'est fortement redressé en 1987 grâce à l'augmentation des cours mondiaux et aux réformes liées au perfectionnement des techniques agricoles (FMI, 1989). En Éthiopie, les politiques publiques qui ont stimulé la productivité agricole, telles que la stratégie de mécanisation, ont joué un rôle majeur pour maintenir une croissance équitable dans le pays, étant donné que la pauvreté sévit essentiellement dans les zones rurales (FMI, 2015).
- *Application au Bénin.* La stratégie des autorités consiste à promouvoir les productions naissantes, telles que la production de noix de cajou et d'ananas, et à développer le secteur du coton. D'autres réformes visant à stimuler la productivité pourraient se concentrer sur la sécurité foncière, l'irrigation, les services de vulgarisation, le développement de cultures à haute valeur ajoutée, l'expansion de l'usage d'engrais de bonne qualité et l'amélioration du stockage dans les entrepôts. De plus, les mesures ayant pour but de renforcer la protection contre l'érosion et

portant sur les problèmes environnementaux pourraient aider à augmenter le rendement des récoltes.

15. Souvent, soutenir le secteur manufacturier a aussi été favorable à la croissance et à l'investissement privé. Dans de nombreux pays en développement, le secteur manufacturier est un moteur clé de la croissance en raison de sa productivité à forte croissance, de sa capacité à faire l'objet d'échanges, des faibles compétences qu'il exige et de sa facilité d'absorption des nouvelles technologies (Cherif et Hasanov, 2019). Les pays qui ont réussi à renforcer le secteur manufacturier ont créé les conditions favorables à son développement, notamment avec des salaires concurrentiels, des infrastructures de qualité et un système financier fonctionnant correctement.

- *Expériences internationales.* Depuis la première décennie 2000, les autorités éthiopiennes ont mis l'accent sur le développement du secteur manufacturier et des IDE, en particulier dans le secteur du bâtiment et dans le secteur manufacturier axé sur l'exportation, reposant principalement sur la fabrication de textiles et de produits en cuir. Le gouvernement a aussi développé des parcs industriels et des zones spéciales industrielles pour stimuler les IDE et l'investissement privé dans les secteurs clés. La mise en place de salaires concurrentiels a permis à l'Éthiopie de devenir une destination de choix pour les investisseurs de l'industrie manufacturière légère (FMI, 2015a). La Chine est un autre exemple. Grâce à sa main-d'œuvre bon marché, la Chine a connu une croissance durable et la création d'emplois en se concentrant sur le secteur manufacturier. De nombreuses entreprises des pays développés exercent des activités importantes en Chine afin de tirer parti du faible coût de la main-d'œuvre du secteur manufacturier axé sur l'exportation et vendent leurs produits sur le marché chinois en pleine expansion (Morrison, 2014).
- *Application au Bénin.* Le secteur manufacturier du Bénin décline depuis quelques années. La part du secteur manufacturier dans la production est passée de 21 % en 1999 à 14 % en 2018 (données préliminaires). En particulier, les industries textile et alimentaire ont décliné en raison de la concurrence étrangère et du manque d'investissements dans le passé. Les autorités béninoises pourraient poursuivre leurs recherches sur les facteurs ayant conduit à la désindustrialisation du pays et mettre en œuvre des mesures qui feraient contrecarrer la tendance actuelle. Elles prennent déjà des mesures pour développer l'industrie alimentaire. Certaines industries textiles pourraient aussi être développées autour de l'activité cotonnière pour augmenter la valeur ajoutée des produits et diversifier les exportations.

F. Enseignement 5 : utiliser les incitations fiscales avec parcimonie

16. Certains pays ont activement eu recours aux incitations fiscales ciblées durant les transitions réussies. Les incitations fiscales se sont avérées efficaces pour attirer les IDE dans certains pays comme la Chine et la Jordanie. Toutefois, il sera difficile de reproduire ces expériences dans les pays à faible revenu parce que les incitations fiscales ne permettent pas de surmonter certains obstacles, tels que la faiblesse des infrastructures matérielles, la mal gouvernance et les systèmes financiers peu profonds (FMI 2015b et Andersen *et al.* 2018).

- *Expériences internationales.* La Chine et la Jordanie ont eu recours aux incitations fiscales pour stimuler l'investissement privé respectivement lors de la première décennie 2000 et dans les années 90. En Jordanie, les allègements et autres incitations fiscales ont été offerts aux investisseurs privés, alors que la Chine a réduit les taxes agricoles et la taxe professionnelle pour soutenir le secteur privé.
- *Application au Bénin.* Dans les pays à faible revenu, les incitations fiscales ne tendent pas à influencer significativement les décisions des investisseurs privés. Par exemple, les incitations fiscales ne peuvent pas compenser certaines lacunes telles que la faiblesse des infrastructures, le système financier peu profond, la mal gouvernance et les défaillances du système judiciaire. Compte tenu de ces éléments, le Bénin devrait utiliser les incitations fiscales avec prudence et veiller à ce qu'elles soient bien conçues, en gardant à l'esprit le coût budgétaire potentiellement élevé qu'elles peuvent avoir⁴.

G. Conclusion

L'analyse des expériences pays a permis de dégager trois messages principaux.

- *Améliorer le climat des affaires pour stimuler les rendements du secteur privé.* Les pays qui ont augmenté considérablement l'investissement privé en période de rééquilibrage budgétaire se sont concentrés sur : (i) l'amélioration de la qualité des infrastructures matérielles au cours des années précédant la réduction des investissements publics ; et (ii) la poursuite de réformes profondes liées au cadre réglementaire et celui de la gouvernance.
- *Faciliter l'accès aux services financiers pour diminuer le coût de l'investissement.* Le développement financier a été un facteur clé dans de nombreux épisodes de transitions réussies. Il a contribué au déblocage de sources de financement pour le secteur privé.
- *Mettre en œuvre des mesures pour soutenir l'agriculture et éviter la désindustrialisation.* Il faudra pour cela, en particulier, augmenter la productivité et la qualité de l'activité cotonnière et des autres cultures et créer un environnement concurrentiel pour attirer les investisseurs vers le secteur manufacturier.

⁴L'utilisation efficace des incitations fiscales exigent que celles-ci soient soigneusement conçues. En général, de « bonnes » incitations fiscales : (i) ciblent les entreprises exportatrices ; (ii) ne se limitent pas aux investissements de grande taille ; (iii) sont temporaires ; et (iv) sont fondées sur les coûts plutôt que sur les profits (voir FMI 2015b).

Bibliographie

- Alesina A., and S. Ardagna, 1998, "Tales of Fiscal Adjustments". *Economic Policy* n.27, October 1998.
- Cherif R., and F. Hasanov 2019, "The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy", IMF Working, WP/19/74.
- IMF, 1989, "Thailand – Staff Report for the 1998 Article IV Consultation", IMF Country Report No. 89/24.
- IMF, 2004, "People's Republic of China Article IV Consultation", IMF Country Report No. 04/351.
- IMF, 2015a, "The Federal Democratic Republic of Ethiopia Article IV Consultation", IMF Country Report No. 15/300.
- IMF, 2015b, "Options for LIC Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment," IMF Policy Paper.
- IMF, 2017, "Benin Article IV Consultation", IMF Country Report No. 18/1.
- IMF, OECD, UN and World Bank, 2015, "Options for LIC Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment", A Report to the G-20 Development Working Group.
- IMF, 2018, Bruno I. and all., "Bénin : Evaluation de la Gestion des Investissements Publics", Rapport d'Assistance Technique, Fonds Monétaire International.
- IMF, 2018, "Benin Second Review Under the Extended Credit Facility and Request", IMF Country Report No. 18/217.
- IMF, 2017, "Benin Request for a Three-year Arrangement Under the Extended Credit Facility and Request", IMF Country Report No. 17/100.
- IMF, 2014, *Global Financial Stability Report*, Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets.
- Wayne M., 2014, "China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States". Congressional Research Service 7-5700.
- WEF, 2014-15, *The Global Competitiveness Report*.
- WEF, 2018, *The Global Competitiveness Report*.
- World Bank, 2018, *Doing Business Report*, A World Bank Group Flagship Report, 15th Edition.

Annexe 1 – Analyse de robustesse

Les tableaux ci-dessous montrent les différentes listes d'épisodes qu'il est possible d'obtenir en modifiant les trois critères, plus précisément en effectuant une analyse de sensibilité sur : (i) le degré de resserrement de l'investissement public ; (ii) la durée du resserrement ; et (iii) la période durant laquelle la réussite (définie comme étant la compensation du resserrement par l'investissement privé) est testée. Les épisodes identifiés dans l'analyse de référence sont indiqués en vert dans les tableaux ci-dessous.

Tableau 3. Résumé de l'analyse de robustesse

Scénario 1 (3 %, 5 ans, 5 ans)				Scénario 2 (2 %, 3 ans, 5 ans)			
	Variation de l'investissement public en pourcentage du PIB	Variation de l'investissement privé en pourcentage du PIB	Variation de l'investissement total en pourcentage du PIB		Variation de l'investissement public en pourcentage du PIB	Variation de l'investissement privé en pourcentage du PIB	Variation de l'investissement total en pourcentage du PIB
Bahrein 2003-07	-4.0	7.7	3.7	Bahrein 2003-05	-3.4	7.7	4.2
Chine 2004-08	-6.5	7.2	0.7	Chine 2004-06	-3.2	7.2	4.0
Chine 2010-14	-5.5	5.5	0.0	Chine 2010-12	-4.7	5.5	0.8
Colombie 1984-88	-3.5	5.6	2.1	Croatie 1997-99	-2.0	5.0	3.0
Croatie 1997-2001	-3.0	5.0	2.0	Éthiopie 2013-15	-2.6	5.6	3.0
Éthiopie 2011-15	-5.1	5.6	0.5	Géorgie 2012-14	-2.7	6.4	3.7
Géorgie 2012-16	-3.3	6.4	3.1	Honduras 1994-96	-4.2	7.0	2.8
Honduras 1992-96	-4.2	7.0	2.8	Inde 1995-97	-2.6	3.4	0.8
Inde 1995-99	-2.9	3.4	0.5	Jordanie 1988-90	-4.0	7.4	3.4
Jordanie 1988-92	-4.2	7.4	3.2	Kosovo 2005-07	-4.5	5.9	1.3
Kosovo 2001-05	-6.2	6.9	0.7	Népal 1999-2001	-3.9	4.4	0.5
Rwanda 1999-2003	-7.5	8.8	1.3	Nouvelle-Zélande 1991-9	-2.1	2.9	0.8
Thaïlande 1986-90	-3.6	7.1	3.5	Rwanda 2001-03	-3.6	8.8	5.2
Turquie 1992-96	-3.0	4.7	1.7	Thaïlande 1987-89	-2.3	7.1	4.8
Royaume-Uni 1984-88	-4.9	9.1	4.2	Turquie 1987-89	-2.4	6.3	3.9
Ouzbékistan 2003-07	-3.0	6.0	3.0	Royaume-Uni 1986-88	-3.9	9.1	5.2
				Ouzbékistan 2003-05	-2.4	6.0	3.6

Scénario 3 (1,5 %, 2 ans, 2 ans)				Scénario 4 (2 %, 2 ans, 3 ans)			
	Variation de l'investissement public en pourcentage du PIB	Variation de l'investissement privé en pourcentage du PIB	Variation de l'investissement total en pourcentage du PIB		Variation de l'investissement public en pourcentage du PIB	Variation de l'investissement privé en pourcentage du PIB	Variation de l'investissement total en pourcentage du PIB
Bahrein 2003-04	-3.0	5.8	2.9	Bahrein 2003-04	-3.0	5.8	2.9
Cabo Verde 2015-16	-2.8	5.5	2.6	Cabo Verde 2015-16	-2.8	5.5	2.6
Chine 2004-05	-2.5	3.5	1.1	Chine 2004-05	-2.5	3.5	1.1
Chine 2010-11	-3.7	4.1	0.4	Chine 2010-11	-3.7	4.1	0.4
Croatie 1997-98	-1.8	4.4	2.6	Éthiopie 2014-15	-1.9	4.9	2.9
Éthiopie 2014-15	-1.9	7.3	5.3	Inde 1994-96	-2.1	3.7	1.6
Inde 1995-96	-2.1	3.6	1.5	Jordanie 1989-90	-3.0	4.9	1.9
Jordanie 1989-90	-3.0	4.9	1.9	Kosovo 2005-06	-3.8	5.3	1.5
Kosovo 2005-06	-3.8	5.3	1.5	Rwanda 2002-03	-2.6	2.7	0.2
Rwanda 2002-03	-2.6	2.7	0.2	Turquie 1987-88	-3.3	7.6	4.3
Thaïlande 1987-88	-2.3	4.0	1.7	Thaïlande 1987-88	-2.3	7.1	4.8
Thaïlande 2000-01	-1.6	3.7	2.1	Royaume-Uni 1987-88	-3.6	6.7	3.0
Turquie 1987-88	-3.3	7.6	4.3				
Royaume-Uni 1987-88	-3.6	6.7	3.0				

Sources : calculs des services du FMI.

Annexe 2 – Mesures mises en œuvre durant les épisodes

Tableau 4. Mesures mises en œuvre durant les épisodes

	Bahreïn 2003-05	Chine 2004 -06	Chine 2010- 12	Éthiopie 2013-15	Inde 1995-97	Jordanie 1988-90	Rwanda 2001-03	Thaïlande 1987-89	Turquie 1987-89
A. MESURES QUI AUGMENTENT LE RENDEMENT DES CAPITAUX INVESTIS									
1. Mesures qui augmentent les rendements totaux									
1.1 Mesures qui remédient aux défaillances du gouvernement									
1.1.1 Infrastructure	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.1.2 Éducation	X	X	X		X				
1.1.3 Santé	X								
1.2 Mesures qui remédient aux défaillances du marché									
1.2.1 Mesures sectorielles qui développent de nouvelles activités	X	X	X					X	
1.2.2 Mesures sectorielles qui développent de nouvelles activités existantes		X	X	X					
2. Mesures qui améliorent l'appropriation privée des rendements totaux									
2.1 Mesures qui remédient aux défaillances du gouvernement									
2.1.1 Éclaircissement réglementaire, droits de propriété, réformes en matière de gouvernance	X	X	X	X	X		X	X	
2.1.2 Diminution des impôts sur le capital			X		X			X	
2.1.3 Stabilité économique	X	X		X	X			X	
2.2 Mesures qui remédient aux défaillances du marché									
2.2.1 Externalités d'information									
B. MESURES QUI RÉDUISENT LE COÛT DE L'INVESTISSEMENT									
1. Meilleur accès au financement intérieur, à un meilleur coût									
1.1 Meilleure gestion de l'accès au financement intérieur	X	X	X		X				
1.2 Renforcement des marchés existants	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.4 Meilleure gestion de la politique monétaire		X	X		X				
1.5 Microfinance		X	X						
2. Meilleur accès au financement international, à un meilleur coût									
2.1 Libéralisation des flux de capitaux					X				

Sources : calculs des services du FMI.

AUGMENTATION DES RECETTES FISCALES AU BÉNIN : ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXPÉRIENCES RÉUSSIES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT¹

Les recettes fiscales augmentent au Bénin, mais restent faibles par rapport aux pays comparables et compte tenu des besoins importants en matière de développement. Dans le passé, certains pays à faible revenu ont réussi à augmenter durablement leurs recettes fiscales. Le présent document tire plusieurs enseignements de leurs expériences. L'analyse montre que le Bénin gagnerait à : (i) mettre en œuvre des réformes de politique fiscale exploitant davantage le potentiel des impôts sur la consommation, particulièrement la TVA et les droits d'accise ; (ii) améliorer l'efficacité de l'administration fiscale afin de réduire les risques de non-conformité et ; (iii) obtenir le soutien de toutes les parties prenantes pour faciliter la mise en œuvre de la réforme.

A. La nécessité d'augmenter les recettes au Bénin

17. Les recettes fiscales sont relativement basses au Bénin. En 2017, le ratio impôts/PIB du Bénin était de 13,2 %, comparativement à 15,4 % pour les pays à faible revenu et en développement non riches en ressources et 15,1 % pour les pays d'Afrique subsaharienne.

18. Il est essentiel d'accroître les recettes pour atteindre les objectifs de développement de manière durable. En recouvrant davantage de recettes fiscales, le pays pourrait renforcer sa capacité à (i) créer de l'espace budgétaire pour réaliser les objectifs du développement durable (ODD) ; (ii) développer la capacité de remboursement de la dette et ; (iii) satisfaire aux critères de convergence de l'UEMOA, étant donné que la plupart d'entre eux sont directement ou indirectement influencés par le rendement de l'impôt. Les autorités étant conscientes des avantages d'une hausse des recettes, elles ont récemment pris des mesures pour éliminer certaines dépenses fiscales dans le cadre de la loi de finances 2019.

19. Le Bénin pourrait apprendre de l'expérience d'autre pays, particulièrement de ceux qui ne sont pas riches en ressources naturelles. Les services du FMI ont recensé 65 épisodes de fortes

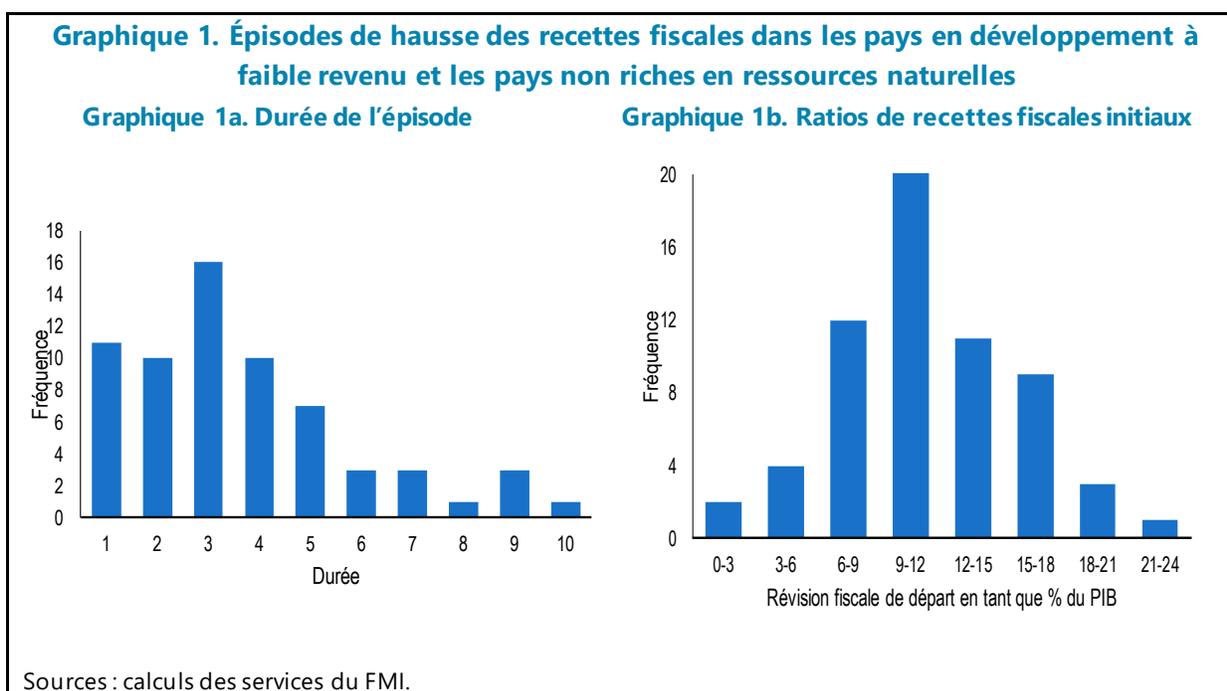
¹ Préparé par Mouhamadou Sy (département des finances publiques). Le présent document s'appuie sur: Akitoby *et al.* (2018), « Tax Revenue Mobilization in Emerging Markets and Low-Income Countries: Lessons from a New Dataset », IMF Working Paper No 18-234, Akitoby *et al.* (2019), « Case Studies in Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries » IMF Working Paper No 19-104 et sur divers rapports d'assistance technique sur le Bénin provenant du département des finances publiques. Il s'appuie aussi sur le chapitre « Mobilisation des recettes fiscales en Afrique subsaharienne : quelles sont les possibilités ? » des *Perspectives économiques régionales* (2018, département Afrique, FMI). Le présent document élargit la portée du document précédent en analysant les pays en développement à faible revenu en dehors de l'Afrique subsaharienne. Il enrichit aussi l'analyse en utilisant les études de cas issues de Akitoby *et al.* (2019).

hausse des recettes fiscales dans des pays à faible revenu et en développement non riches en ressources naturelles entre 2000 et 2015. On entend par là une amélioration du ratio impôts/PIB d'au moins 0,5 % par an. Un ajustement cyclique est effectué pour garantir que ces augmentations sont causées par la politique budgétaire et les réformes, et non par le cycle économique.

20. L'analyse de ces expériences réussies met en évidence plusieurs similitudes. Deux principaux faits stylisés ont été observés dans les pays qui ont réussi avec succès l'augmentation de leurs recettes fiscales.

- *Durabilité.* Dans l'échantillon, la période moyenne de l'augmentation des ratios impôts/PIB dans les pays en développement à faible revenu non riches en ressources naturelles était de 3,4 ans, et certains pays ont réussi à maintenir l'augmentation pendant 5 ans (graphique 1a).
- *Les pays ayant un faible ratio impôts/PIB initial ont le mieux réussi.* Les épisodes d'importante mobilisation des recettes fiscales ont principalement eu lieu dans des pays ayant un faible ratio impôts/PIB initial² dans l'échantillon de pays en développement à faible revenu non riches en ressources naturelles (graphique 1b).

Ces deux faits stylisés combinés semblent indiquer que les retombées des réformes pour mobiliser davantage de recettes fiscales peuvent être considérables, durables et avoir lieu dans des pays ayant un faible rendement de l'impôt initial.

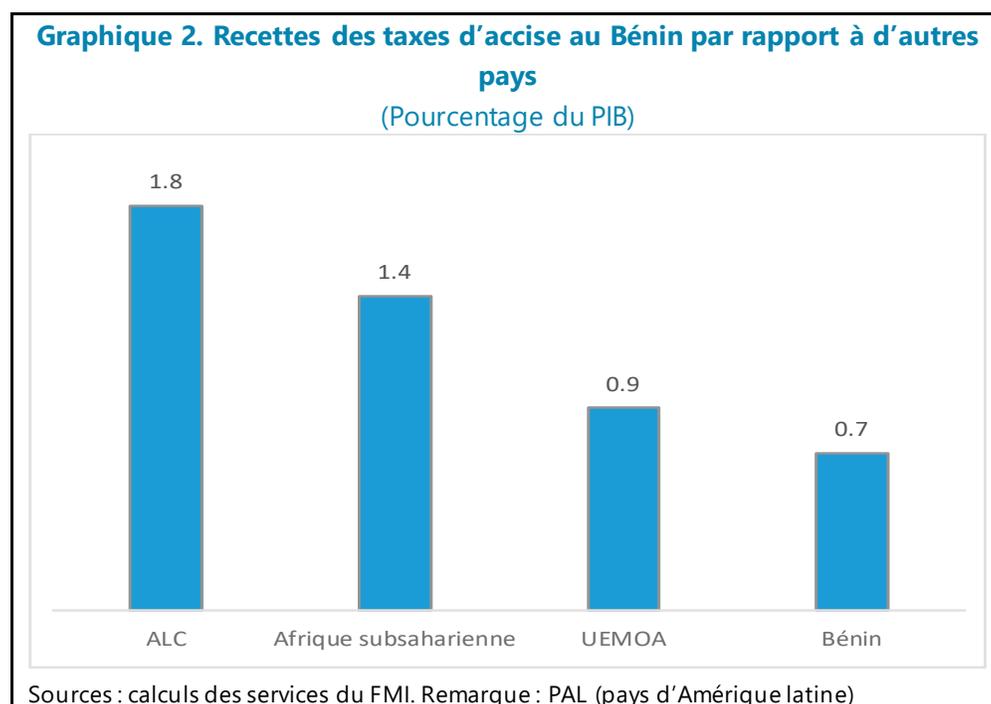


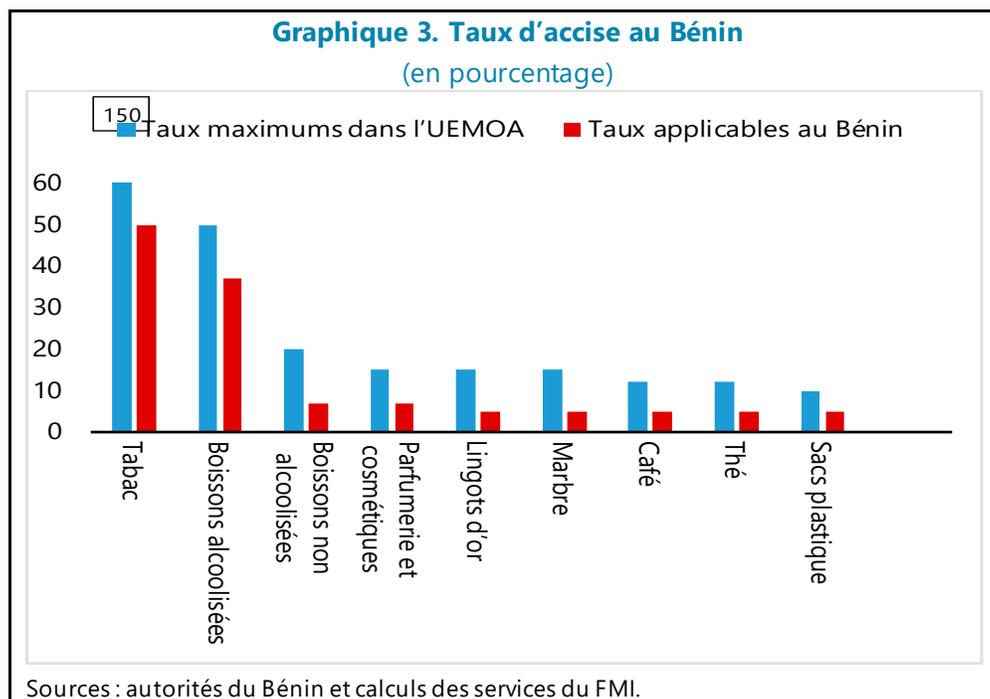
²Près de 70 % des pays à faible revenu avaient un ratio impôts/PIB inférieur à 15 % avant la période de réforme fiscale.

B. Enseignement 1 : exploiter le plein potentiel de l'impôt sur la consommation

21. Les réformes de politique fiscale réussies commencent souvent avec des mesures faciles et inexploitées, comme les droits d'accise.

- *Expériences nationales.* Les droits d'accise concernent en général un nombre limité de produits (tabac, alcool, produits de luxe, etc.) dont l'élasticité de la demande par rapport au prix est peu élevée. Certains de ces produits ont été ciblés par les pays qui cherchent à augmenter leurs recettes. Par exemple, la Gambie a augmenté le taux d'imposition sur les cigarettes de près de 25 % en 2013 ; les recettes de l'accise sur les produits du tabac ont augmenté de 0,5 point de pourcentage pour s'établir à 0,8 % du PIB en 2014. Le Burkina Faso a aussi augmenté l'accise pour les boissons alcoolisées, qui est passée de 25 % à 30 %.
- *Application au Bénin.* Les accises restent une source de revenus inexploitée dans les pays de l'UEMOA en général et au Bénin en particulier (graphique 2). Au Bénin, les taux d'accise de la plupart des produits soumis à la taxe d'accise sont en général bien inférieurs aux plafonds établis par la commission de l'UEMOA (graphique 3). Le pays pourrait aussi envisager de mettre en place des taxes d'accise sur les nouveaux produits (par exemple, sur l'eau minérale importée et les boissons énergisantes).

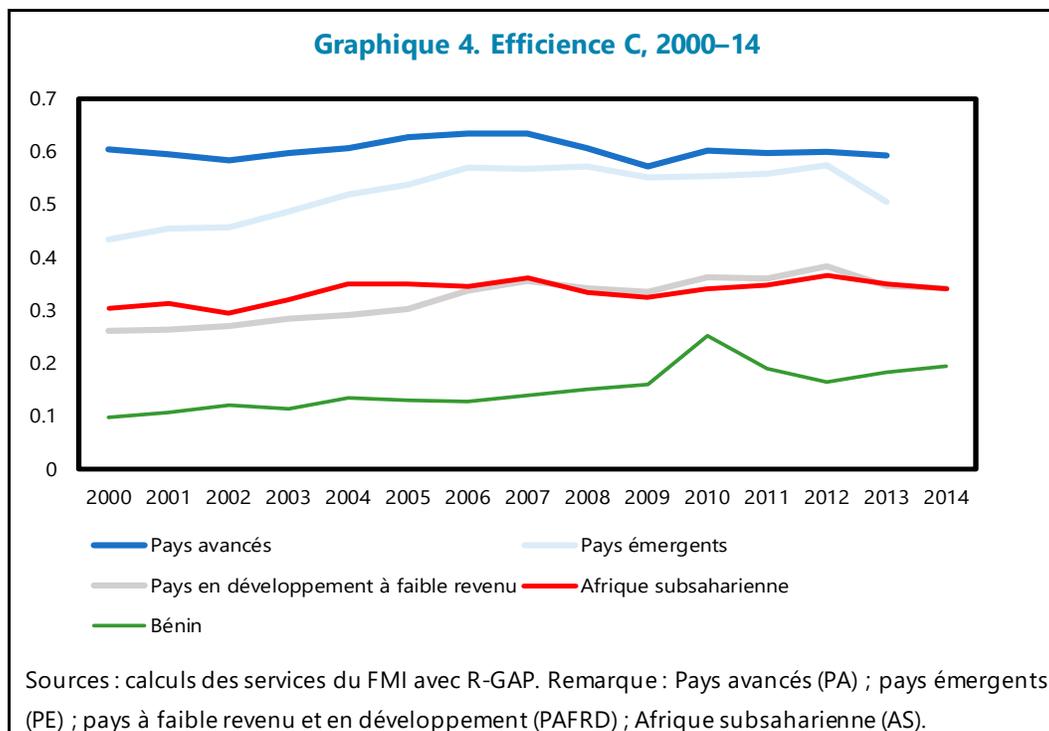




22. De fortes hausses des recettes fiscales exigent souvent que le plein potentiel des possibilités offertes par la TVA soit exploité.

- Expériences nationales.* L'écart entre la TVA actuellement perçue et la TVA qui pourrait être perçue (estimé par l'efficacité C) tend à être plus élevé dans les pays en développement à faible revenu (graphique 4). Cela met en évidence l'inefficacité de la gestion de la TVA par la politique fiscale (par exemple, exonérations fiscales élevées) et/ou l'administration fiscale (non-respect des obligations de TVA). En général, dans les expériences réussies, l'accent a d'abord été mis sur l'amélioration de l'efficacité C plutôt que sur l'augmentation des taux de TVA. Par exemple, en 2012, le Rwanda a supprimé plusieurs exonérations fiscales, particulièrement celles qui étaient liées au code d'investissement du pays. En 2014, l'Ouganda a réformé son système de TVA avec un nouveau code des impôts (« plan recettes ») en réduisant de nombreuses exonérations (par exemple, élimination des exonérations de TVA sur les ventes de véhicules motorisés ou de remorques, extension de la TVA aux ordinateurs), en supprimant les exonérations de TVA sur les hôtels et en augmentant le seuil de TVA.
- Application au Bénin.* Comme de nombreux pays en développement à faible revenu, l'efficacité C du Bénin est faible (graphique 4), ce qui indique un écart de TVA élevé. Réduire l'écart de TVA exigerait des autorités qu'elles poursuivent la rationalisation des exonérations de TVA pour diminuer les écarts de politique économique et développer des stratégies pour réduire le non-respect des obligations de TVA (d'abord en renforçant la capacité de gestion de la TVA

au sein de l'administration fiscale, en promouvant le civisme fiscal volontaire³, en augmentant le seuil de TVA pour alléger le fardeau de l'administration fiscale et lui permettre de se concentrer sur les contribuables de plus petite taille redevables de la TVA et améliorant la mise en œuvre du dispositif de remboursement de la TVA pour garantir la crédibilité du système de TVA).



C. Enseignement 2 : réformer l'administration fiscale pour améliorer l'observance fiscale

23. Les ressources de l'administration fiscale devraient être réorientées vers les contribuables présentant un risque non-conformité plus élevé.

- *Expériences nationales.* De nombreux pays ayant enregistré les meilleurs résultats ont apporté des changements en matière de gestion des relations humaines visant à mieux surveiller et sanctionner les contribuables les plus à risque. Il est important de repérer, d'évaluer et d'atténuer les risques d'incivisme fiscal pour soutenir le fonctionnement de l'administration fiscale. Les réformes doivent être exhaustives en couvrant tous les domaines de la gestion du risque d'incivisme fiscal (inscription, déclaration, paiement et information). Récemment, le Sénégal, le Rwanda et l'Ouganda ont défini les éléments fondamentaux d'un système de gestion du civisme fiscal.

³Le lancement d'une phase d'expérimentation du système de machines électroniques de facturation de la TVA et l'amélioration des services aux contribuables (en fournissant aux contribuables un espace fiscal personnalisé) sont des mesures qui vont dans la bonne direction.

- *Application au Bénin.* Il est urgent d'optimiser la gestion des ressources humaines au sein de l'administration fiscale du Bénin en réduisant le personnel chargé des fonctions automatiques en faveur de groupes d'experts (analyse de risque, contrôle, recherche, redressement). Par exemple, les services d'audit et de recherche ne représentent que 5 % de la main d'œuvre totale. Ce pourcentage est cinq à six fois plus faible que celui observé chez les administrations fiscales qui obtiennent de bons résultats en matière de lutte contre la fraude fiscale. Un premier pas que les autorités pourraient effectuer serait de renforcer le Bureau d'enquête, de recherche et d'analyse des risques (BERAR) en le dotant d'un personnel plus qualifié (statisticiens, informaticiens, etc.) et en formant ses employés à l'utilisation de SIGTAS et à l'analyse de risque.

24. Il faut tirer parti des systèmes informatiques pour améliorer l'efficacité de la perception de l'impôt et l'observance fiscale.

- *Expériences nationales.* Dans de nombreuses expériences réussies, les systèmes informatiques ont été mis à contribution pour améliorer la perception de l'impôt. Par exemple, l'Autorité fiscale de l'Ouganda a amélioré la qualité de ses services aux contribuables en utilisant des services en ligne pour faciliter l'inscription, la déclaration et le paiement des contribuables. Le Rwanda a récemment introduit la télédéclaration et mis en œuvre la télé-inscription, ce qui a aidé à améliorer le processus d'inscription. Le Sénégal a introduit l'utilisation systématique de la télédéclaration et du télépaiement en 2017.
- *Application au Bénin.* L'administration fiscale a récemment modernisé son système informatique. En principe, cela devrait lui permettre de proposer des services fiscaux en ligne aux contribuables. Toutefois, ces services ne sont pas encore totalement opérationnels. Le retard s'explique par la faible qualité des données que le système informatique doit traiter, le besoin en formation du personnel et l'absence d'une stratégie de communication visant à encourager les contribuables à adopter cette nouvelle technologie. Actuellement, les grandes et moyennes entreprises ont accès au paiement électronique. Le traitement manuel des déclarations fiscales reste prédominant, ce qui nuit à l'amélioration de la qualité des données. L'administration fiscale devrait utiliser systématiquement les services en ligne pour améliorer la qualité et la quantité des données collectées auprès des contribuables.

25. La coopération entre les administrations des impôts et des douanes pourrait être renforcée afin de limiter les fraudes internationales.

- *Expériences nationales.* La coordination entre les administrations fiscale et des douanes doit être améliorée, particulièrement pour ce qui est de l'échange d'informations. Certaines informations sur les contribuables recueillies aux frontières (celles des importateurs, en particulier) doivent être pleinement utilisées par l'administration fiscale pour réduire le risque d'incivisme fiscal. En retour, certaines informations collectées par l'administration fiscale (numéros d'identification fiscale, par exemple) pourraient être exploitées par l'administration des douanes pour limiter la fraude fiscale sur les marchandises importées. Par exemple, en 2012, le Burkina Faso a mis en place deux systèmes de gestion pour améliorer le partage d'informations entre les administrations fiscale et des douanes pour lutter contre la fraude et limiter l'évasion fiscale.

- *Application au Bénin.* Étant donné l'importance du commerce international⁴ pour la mobilisation des recettes au Bénin, il est crucial d'améliorer la coopération entre les deux administrations fiscales. Le recouvrement des recettes douanières présente de nombreuses failles, ce qui a une incidence sur le recouvrement des recettes non douanières. Un récent recouplement des données des deux régies financières a montré qu'il existe encore des importateurs non connus des services de l'administration fiscale, ce qui met en évidence le manque de collaboration entre les deux administrations.

D. Enseignement 3 : obtenir le soutien de toutes les parties prenantes

26. La volonté politique est essentielle pour favoriser la mise en œuvre des réformes fiscales.

- *Expériences nationales.* Lorsque les institutions sont faibles, comme cela est souvent le cas dans de nombreux pays en développement à faible revenu, et que les gros contribuables peuvent utiliser leurs relations politiques pour se soustraire à leurs obligations fiscales, l'engagement politique est nécessaire pour faire front aux intérêts personnels et poursuivre les réformes qui présentent des difficultés politiques. En outre, l'engagement politique peut faciliter la coordination entre toutes les agences pertinentes, particulièrement entre les administrations fiscales et des douanes.
- *Enseignements pour le Bénin.* Les autorités ont montré leur volonté de s'engager sur le chemin de la mobilisation des recettes en commençant à rationaliser les dépenses fiscales dans le cadre de la loi de finances 2019. Cependant, il reste encore beaucoup à faire étant donné le niveau encore élevé de dépenses fiscales et l'ampleur des améliorations à apporter à la coopération entre les différentes agences fiscales.

27. Informer par l'éducation, le dialogue social et les consultations peut conduire à une meilleure observance fiscale.

- *Expériences nationales.* Le civisme fiscal des contribuables est essentiel pour réaliser des gains durables en matière de mobilisation des recettes. Au Sénégal, par exemple, les autorités ont adopté en 2012 un code des impôts qui a été préparé en consultation avec les employeurs et les syndicats. Tous ont eu la possibilité de faire des observations et des commentaires sur la version préliminaire du nouveau code des impôts. Cette approche inclusive a permis de faire en sorte que les réformes soient mieux acceptées.
- *Enseignements pour le Bénin.* Les autorités pourraient améliorer leurs stratégies de communication, particulièrement pour ce qui est de la gestion de la TVA. Par exemple, informer le public qu'il faut demander un reçu pour chaque achat permettrait d'améliorer la collecte de la TVA. Les entreprises seraient ainsi obligées de respecter les obligations relatives à la TVA, ce qui

⁴ En 2017, le Bénin avait un taux d'ouverture (exportations plus importations en pourcentage du PIB) de 79 % comparativement à 59 % en Afrique subsaharienne.

réduirait le commerce informel. En outre, les autorités devraient faire participer les contribuables à toutes les étapes des réformes fiscales.

28. Il convient de développer les synergies entre la politique fiscale et les administrations fiscales pour maximiser les avantages des réformes des recettes.

- *Expériences nationales.* Les expériences ayant le mieux réussi (définies comme étant celles ayant les gains les plus importants et les plus durables) ont été le théâtre à la fois de réformes de l'administration fiscale et de réformes de politique fiscale. En fait, les mesures de politique fiscale doivent être mises en œuvre par une administration fiscale efficace. Pour leur part, les réformes de l'administration fiscale pourraient être gênées par une politique fiscale inefficace (par exemple, des exonérations fiscales élevées font de la mise en œuvre du code des impôts une tâche compliquée et nécessitant des ressources considérables).
- *Enseignements pour le Bénin.* Des synergies peuvent être exploitées dans les deux sens au Bénin. D'une part, la rationalisation des dépenses fiscales mise en œuvre par les autorités portera ses fruits uniquement si elle est soutenue par une administration fiscale efficace. D'autre part, l'efficacité de l'administration fiscale exige aussi des efforts du côté de la politique fiscale pour simplifier le code des impôts. À cet égard, les autorités devraient réfléchir soigneusement aux désavantages potentiels de la mise en place de nouvelles incitations fiscales pour l'investissement, celles-ci pouvant avoir un coût budgétaire élevé sans effet manifeste sur les IDE⁵.

E. Conclusion

29. Les trois principaux ingrédients du succès suivants se dégagent de l'analyse des expériences nationales.

- *Mettre l'accent sur l'impôt sur la consommation.* Les pays qui ont enregistré une hausse importante de leurs recettes fiscales se sont essentiellement concentrés sur l'impôt sur la consommation en : (i) élargissant la base de TVA (par exemple, en rationalisant les exonérations fiscales) et ; (ii) en augmentant les droits d'accise (soit en augmentant les taux d'imposition, soit en mettant en place de nouveaux droits d'accise sur certains produits).
- *Cibler les contribuables les plus à risque.* La réussite a reposé sur (i) la réforme de l'administration de l'impôt pour améliorer le civisme fiscal des contribuables les plus à risque et tirer partie des systèmes informatiques et ; (ii) le renforcement de la coopération entre les administrations fiscale et douanière pour réduire la fraude fiscale et l'évasion fiscale transfrontalières.

⁵ Voir FMI, 2015b, « Options for LIC Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment », et Anderson *et al.* (2018) « Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries ».

- *Obtenir le soutien de toutes les parties prenantes.* Cela exige (i) des efforts conjoints du côté de la politique fiscale et de l'administration fiscale ; (ii) une volonté politique pour faciliter la mise en œuvre des réformes et ; (iii) le dialogue social et des consultations

PROFITABILITE DES BANQUES AU BENIN : UN DIAGNOSTIC¹

La profitabilité du système bancaire béninois est faible depuis 10 ans, et est généralement inférieure à celle des autres pays de la région. Ce document recense les éléments qui déterminent les bénéfices des banques et examine les principaux facteurs qui expliquent la performance faible des banques béninoises. Par ailleurs, il compare l'efficacité des banques béninoises pour ce qui est de générer des bénéfices avec celle des banques d'autres pays de la région de l'UEMOA en établissant une frontière d'efficacité et en calculant la distance des banques béninoises par rapport aux banques les plus efficaces dans la région. Pour évaluer l'impact possible des variations de l'environnement macroéconomique sur la rentabilité des banques, des analyses de sensibilité simples sont aussi effectuées.

A. Introduction

1. La profitabilité globale du secteur bancaire béninois est faible depuis 10 ans. Au niveau global, les bénéfices des banques sont inférieurs à ceux des banques de la région de l'UEMOA entre 2005 et 2017 (Tableau 1). En plus d'autres indicateurs de profitabilité, le rendement moyen des actifs et le rendement des fonds propres sont inférieurs à ceux des établissements de la région.

Tableau 1 : Indicateurs de rentabilité des banques au Bénin et dans l'UEMOA

	Bénin : Moyenne simple (2005-2017)	UEMOA : Moyenne simple (2005-2017)
Taux d'intérêt moyen sur les prêts (1)	9.0	9.7
Coût moyen des fonds empruntés (2)	3.0	2.5
Marge d'intérêt moyenne (1) - (2)	5.9	7.2
Rendement après impôts des actifs moyens	0.3	1.1
Rendement après impôts des fonds propres	2.6	11.5
Dépenses hors intérêts/revenu bancaire net	66.1	60.6
Traitements et salaires/revenu bancaire net	28.3	26.4

Sources : Indicateurs de solidité financière, FMI

2. Une faible profitabilité peut amplifier la vulnérabilité des banques aux chocs. Une faible profitabilité réduit la capacité des banques à faire face à des pertes prévues ou imprévues, car elle pèse sur leurs fonds propres et restreint les possibilités de constituer des provisions. En outre, la nécessité de rétablir un niveau suffisant de fonds propres et de restructurer les portefeuilles des banques peut avoir des incidences négatives sur le crédit accordé à l'économie. Enfin, une faible profitabilité peut pousser les banques à chercher à accroître leurs bénéfices en prenant davantage de risques.

3. Il est difficile de comprendre la faible profitabilité des banques. Si une faible profitabilité peut être liée à de mauvaises décisions idiosyncratiques, le fait qu'elle soit systématiquement faible pour l'ensemble des banques pourrait indiquer que des forces structurelles sont aussi à l'œuvre. Il pourrait par exemple s'agir d'une sur bancarisation ou de problèmes de gouvernance (FMI, 2017). Dans le cas du Bénin, la persistance d'une faible profitabilité pourrait être

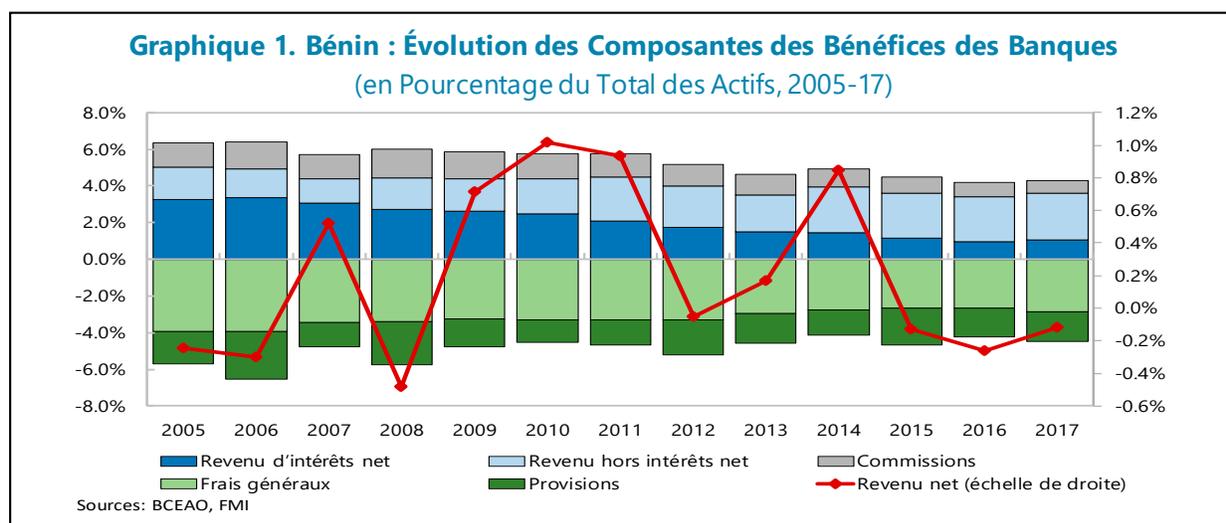
¹ Rédigé par Goran Amidzic (département Afrique).

liée à un ensemble de facteurs cycliques (par exemple, des répercussions de la situation au Nigéria) et structurels (par exemple, un manque de possibilités d'investissement et une économie très informelle).

4. Ce document a pour objectif de fournir un diagnostic de la faible rentabilité des banques au Bénin. L'analyse repose sur trois méthodes : i) une décomposition du compte de résultat pour toutes les banques au Bénin, afin de distinguer les éléments qui déterminent leurs bénéfices ; ii) une analyse par enveloppement des données pour toutes les banques au Bénin et dans l'ensemble de l'UEMOA, afin de comparer l'efficacité des banques à générer des bénéfices ; et iii) une analyse de sensibilité qui évalue la réponse de certaines composantes importantes du compte de résultat à des chocs macroéconomiques.

B. Décomposition du Compte de Résultat

5. Une décomposition des principales composantes du compte de résultat d'une banque peut aider à distinguer les principaux éléments qui déterminent la rentabilité.² Il est possible d'analyser la taille et l'évolution du revenu net en examinant la contribution des composantes du compte de résultat regroupées en cinq catégories (revenu d'intérêts net, revenu hors intérêts net, commissions, provisions³ et dépenses d'exploitation), exprimée en pourcentage du total des actifs. Les comptes de résultat de 117 banques des huit pays membres de l'UEMOA ont été analysés sur la période 2005-17.



²Les données des bilans et des comptes de résultat des banques sont publiées par la BCEAO :

<https://www.bceao.int/fr/publications/bilans-et-comptes-de-resultats-des-etablissements-de-credit-de-lumo>.

³ Étant donné que des données désagrégées des comptes de résultat ne sont pas disponibles, la catégorie « provisions » inclut i) les provisions pour prêts improductifs, ii) l'amortissement du capital fixe, iii) les dépenses d'amortissement et iv) les dépenses d'ajustement de valeur.

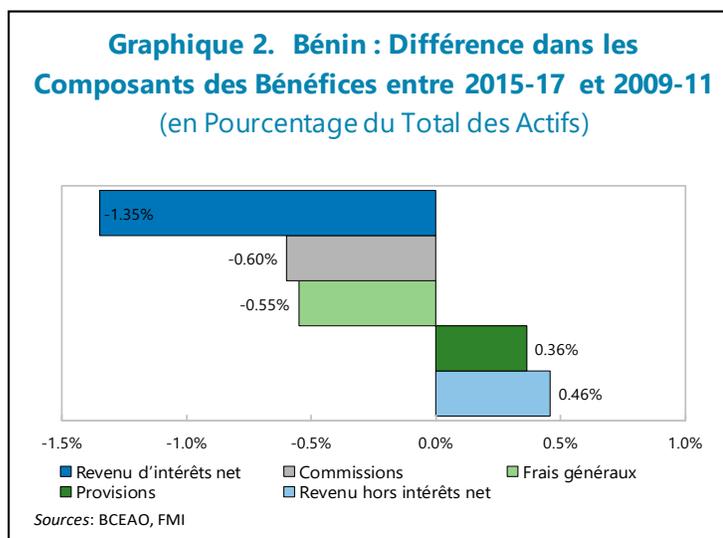
(continued)

6. Au cours des 10 dernières années, la profitabilité globale des banques a diminué et est devenue négative en 2015-17 (graphique 1).

Le ratio revenu net/actifs est tombé d'un pic de 1,02 % en 2010 à un creux de -0,26 % en 2016. En 2017, la baisse a été généralisée par rapport à 2016, seules 3 banques sur 14 ayant enregistré une amélioration.⁴

7. La baisse continue du revenu d'intérêts net constitue le principal facteur d'explication de cette diminution de la profitabilité.

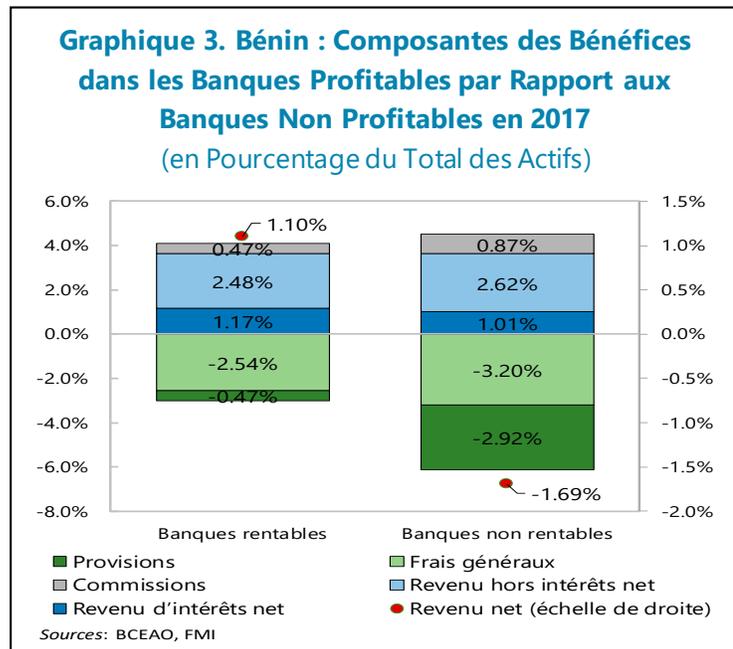
Pour déterminer les principaux facteurs d'explication de la baisse de la profitabilité, l'analyse a comparé les composantes de la profitabilité des banques pendant la période où cette dernière était élevée (2009-11) avec celles observées pendant la période où la profitabilité était faible (2015-17). Le revenu d'intérêts nets, qui a diminué de 1,35 % du total des actifs entre la moyenne de la période 2009-11 et la moyenne de la période 2015-17 (graphique 2), constitue la principale explication de la baisse de la profitabilité.⁵ Une analyse plus approfondie (qui n'apparaît pas dans le graphique) montre que, si les charges d'intérêts ont été plus ou moins identiques sur les deux périodes, le revenu d'intérêts pendant la période 2009-11 a été supérieur de 1,17 % du total des actifs des banques. En conséquence, le revenu d'intérêts net pendant la période 2009-11 a été plus du double de celui de la période 2015-17.



⁴Après des résultats médiocres en 2017, trois banques béninoises ont changé de propriétaire. L'État a pris le contrôle de la Banque Africaine pour l'Industrie et le Commerce (BAIC) et de la Banque Internationale du Bénin (BIBE), tandis que la Banque de l'Habitat du Bénin (BHB) a été acquise par la BOA Bénin.

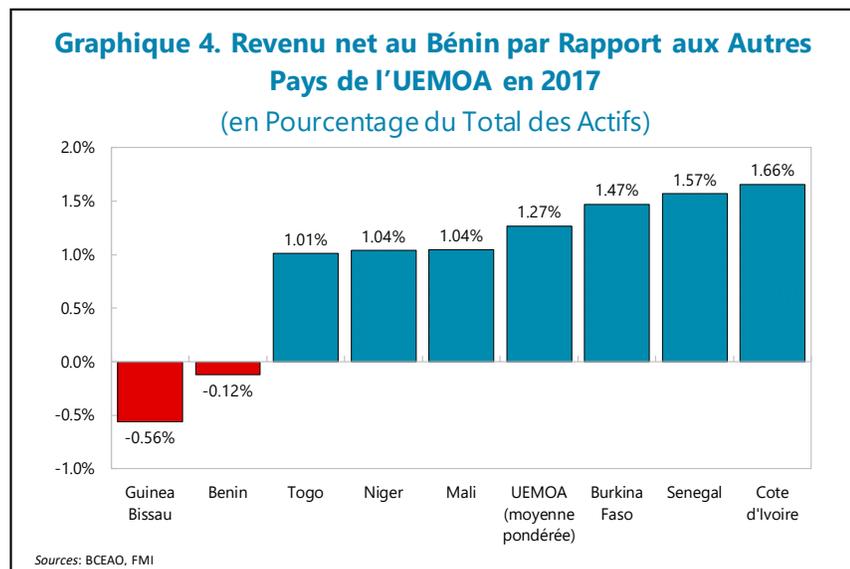
⁵Le graphique 2 compare les périodes 2009-11 et 2015-17. Une autre comparaison a été effectuée entre la moyenne des années de rentabilité élevée (2009, 2010, 2011 et 2014) et celle des années de rentabilité faible (2012, 2013, 2015, 2016, 2017). La principale conclusion reste valable, à savoir que le revenu d'intérêts net constitue le principal facteur d'explication de la différence.

8. En 2017, le secteur a continué d'enregistrer des pertes en raison des provisions élevées. Selon les dernières données disponibles (2017), six banques (principalement de petite taille) ont enregistré un revenu net négatif, la moyenne pondérée du revenu net pour l'ensemble du secteur s'établissant à -0,12 % du total des actifs du secteur. En comparant les banques rentables à celles enregistrant des pertes en 2017, les mauvais résultats de ces dernières peuvent s'expliquer principalement par le niveau plus élevé des frais généraux et des provisions, dont la majorité provient des ajustements de valeur (graphique 3).⁶



9. La rentabilité des banques béninoises est inférieure à celle des établissements de la région de l'UEMOA.

Alors que les bénéfices du secteur bancaire de l'UEMOA ont atteint 1,27 % du total des actifs en 2017, les banques béninoises ont en moyenne enregistré des pertes, avec un revenu net de -0,12 % du total des actifs du secteur. Par ailleurs, en 2017, les deux banques les moins rentables de la région se trouvaient au Bénin. Seul le

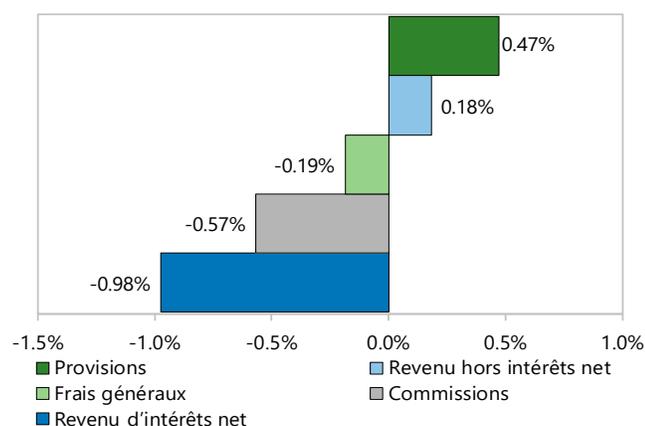


⁶ Nous avons aussi procédé à une comparaison des composantes des bénéfices entre les banques de grande et de petite taille (au lieu des banques enregistrant des bénéfices et des pertes). L'échantillon de 14 banques en 2017 se divise de manière égale entre les deux groupes si l'on utilise la part des actifs de chaque banque dans le total des actifs du secteur bancaire comme indicateur. Cela donne un seuil de 190 milliards de FCFA au-dessus duquel une banque est considérée comme de grande taille. Les conclusions du graphique 3 restent valables : le niveau élevé des frais généraux et des provisions constitue le principal facteur d'explication de la faible rentabilité des banques.

secteur bancaire de la Guinée-Bissau a enregistré des pertes plus élevées, avec un revenu net de -0,56 % du total des actifs du secteur (graphique 4).

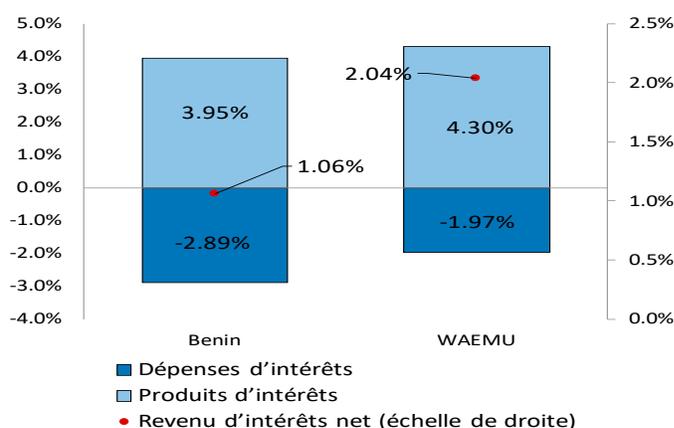
10. Le niveau plus élevé des provisions et du coût des dépôts au Bénin explique les mauvais résultats des banques béninoises par rapport à leurs concurrents étrangers. Au Bénin, les provisions des banques (0,47 % du total des actifs) sont plus élevées que dans les autres pays de l'UEMOA (graphique 5). En outre, si le revenu d'intérêts était comparable pour l'ensemble des banques au Bénin et dans les autres pays de l'UEMOA en 2017, les charges d'intérêts étaient supérieures de 0,92 % (du total des actifs du secteur) pour les banques béninoises. En conséquence, le revenu d'intérêts net des banques béninoises était inférieur de près de 1 point de pourcentage (du total des actifs du secteur) à celui des banques du reste de l'UEMOA en 2017 (2,04 %, contre 1,06 % (graphique 6).

Graphique 5. Différences dans les Composants des Bénéfices Entre les Banques au Bénin et les Banques dans les Autres Pays de l'UEMOA en 2017



Sources: BCEAO, FMI

Graphique 6. Décomposition du Revenu d'Intérêts au Bénin par Rapport aux Autres Pays de l'UEMOA (en Pourcentage du Total des Actifs, 2017)



Sources: BCEAO, FMI

C. Analyse par Enveloppement des Données

11. Pour mieux comparer la rentabilité des banques, ce document utilise une analyse par enveloppement des données.⁷ Dans l'analyse par enveloppement des données, l'efficacité est

⁷ L'analyse par enveloppement des données est une procédure d'optimisation non paramétrique linéaire qui utilise des données relatives aux entrées-sorties de chaque banque pour établir une frontière de production efficace pour l'ensemble du système bancaire. Le score d'efficacité d'une banque est sa distance relative par rapport à la frontière efficace. Pour plus de détails sur l'analyse par enveloppement des données, voir Seiford et Thrall (1990), ainsi que Berg, Forsund, and Jansen (1992). Le logiciel DEAP qui est utilisé ici est décrit dans Coelli (1996).

(continued)

définie comme étant la capacité d'une banque de générer des bénéfices à partir d'une combinaison de facteurs : l'efficacité peut donc être considérée comme une indication indirecte de la rentabilité. L'analyse par enveloppement des données recourt à trois mesures de l'efficacité. La principale mesure globale de l'efficacité est appelée « *efficacité économique* » et est une combinaison d'efficacités « techniques » et « d'allocation » :⁸

- L'*efficacité technique* est définie comme la capacité d'une banque à maximiser ses bénéfices étant donné les entrées cible. Elle est estimée à l'aide d'un modèle d'analyse par enveloppement des données axée sur les sorties.
- L'*efficacité d'allocation* indique la capacité d'une banque à utiliser les entrées dans des proportions optimales. L'efficacité d'allocation est définie comme la maximisation des bénéfices pour un coût donné (ou, de la même manière, comme la minimisation du coût pour un niveau donné de bénéfices).⁹ Elle est estimée à l'aide d'un modèle d'analyse par enveloppement des données coût-efficacité.

12. L'application du modèle exige de disposer de données sur les bénéfices et les dépenses consacrées aux entrées. Les bénéfices d'exploitation bruts des banques sont utilisés comme données de sortie.¹⁰ Les banques utilisent du travail, du capital physique et les dépôts des clients pour leur production. Les coûts de ces entrées sont les suivants : i) le total des dépenses de personnel (travail), ii) le coût de l'établissement et de l'entretien des succursales bancaires (capital physique) et iii) le total des intérêts versés sur les dépôts des clients. Chaque catégorie de dépenses peut être décomposée en une composante volume (nombre de travailleurs, nombre de succursales et volume des dépôts) et une composante coûts (rémunération moyenne, coûts administratifs par succursales et taux d'intérêt sur les dépôts).

13. La section ci-après inclut trois types d'estimations. Premièrement, le modèle de l'analyse par enveloppement des données est appliqué au secteur bancaire béninois uniquement et calcule l'efficacité économique (ainsi que l'efficacité technique et l'efficacité d'allocation) de chaque

⁸ Les modèles DEA peuvent être mis en œuvre de deux manières, en fonction de l'hypothèse de retour à l'échelle (variable ou constante). Coelli et al. (1996) notent que l'hypothèse d'un rendement d'échelle constant n'est appropriée que si l'on peut supposer que les banques opèrent à une échelle optimale, c'est-à-dire en l'absence de concurrence imparfaite, de contraintes de financement et d'autres obstacles. Par conséquent, cet article suppose que les rendements d'échelle variables lors du calcul de tous les modèles DEA.

⁹ De manière équivalente, l'efficacité allocative mesure la capacité d'une banque à minimiser son coût pour un niveau donné de profit.

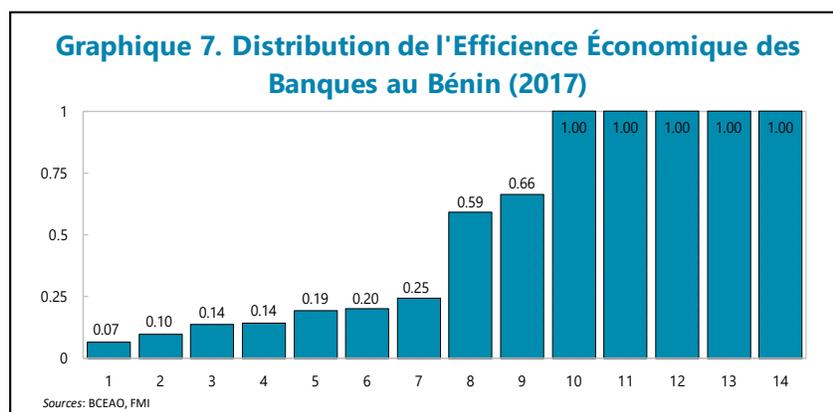
¹⁰ Les bénéfices d'exploitation bruts sont définis comme étant le revenu avant frais de gestion, impôt sur la propriété, assurance, réserves de fonds propres, loyers, intérêts, impôt sur les bénéfices et amortissement. Les données sont tirées des comptes de résultat qui sont publiés par la BCEAO pour toutes les banques de la région de l'UEMOA.

(continued)

banque en 2017. Cela permet de comparer les banques au niveau national, les banques les plus efficaces du pays constituant la frontière. Deuxièmement, le même modèle est appliqué à toutes les banques de la région de l’UEMOA. Dans ce cas, les banques béninoises sont comparées à leurs concurrents régionaux en 2017, et la frontière est établie par les banques les plus efficaces de la région. Troisièmement, l’évolution de l’efficacité de l’ensemble du système bancaire béninois est suivie entre 2007 et 2017 grâce à un indice de Malmquist.¹¹

14. L’échantillon inclut 117 banques dans les huit pays membres de l’UEMOA. 14 de ces banques sont domiciliées au Bénin. Toutes les observations sont fournies par la BCEAO.¹² Par ailleurs, dans cette analyse, les banques « étrangères » sont définies comme étant des banques aux activités internationales dont le siège se situe en dehors de la région ; les banques « panafricaines » sont des entités domiciliées dans la région et présentes dans deux pays au moins (c’est-à-dire leur pays d’origine et dans un ou plusieurs autres pays), et les banques « domestiques » sont les établissements qui n’opèrent que dans leur propre pays. En outre, certaines banques sont classées parmi les banques d’importance systémique nationale, sur la base de la classification proposée par le Comité de Bâle afin de distinguer les établissements dont la défaillance pourrait affecter considérablement le système financier et l’économie du pays où elles opèrent (BCEAO, 2018). Enfin, les banques « de grande taille » et « de petite taille » diffèrent par la part totale des actifs d’une banque dans le total des actifs du secteur bancaire d’un pays.

15. En appliquant l’analyse par enveloppement des données au secteur bancaire béninois, nous notons qu’un nombre de banques avaient une efficacité très faible en 2017. La distribution de l’efficacité des banques au Bénin montre que la moitié



des banques au Bénin affiche une *efficacité économique* très faible en 2017 - à ou au-dessous de 25 % de la frontière établie par les banques béninoises les plus efficaces (graphique 7).

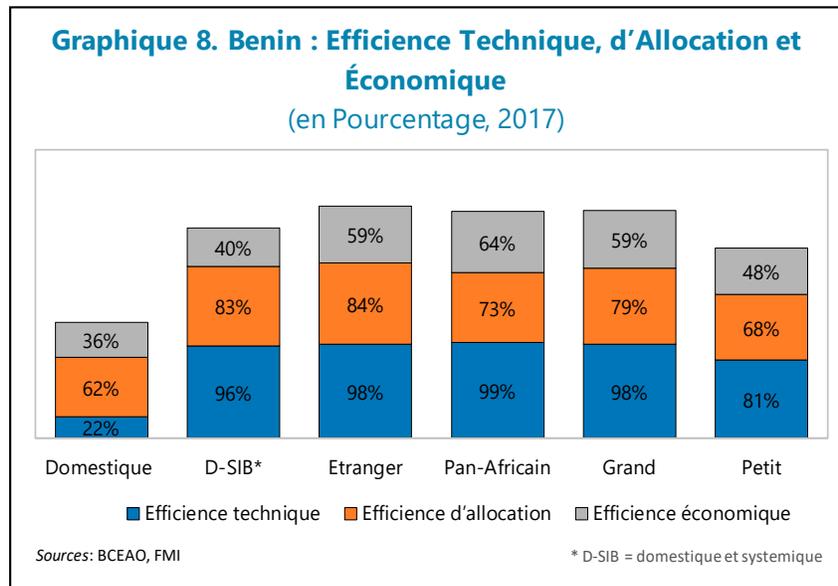
¹¹ Voir Berg, Forsund, et Jansen (1992) pour une description de l’indice et son utilisation d’une analyse par enveloppement de données. Comme cette méthode exige des données de panel équilibrées pour toutes les années considérées, l’échantillon inclut 10 banques domiciliées au Bénin, pour lesquelles des données étaient disponibles.

¹² L’analyse utilise les données des bilans et des comptes de résultat accessibles au public en plus des données sur les succursales bancaires et les travailleurs du secteur bancaire, publiées dans les rapports annuels de la BCEAO.

https://www.bceao.int/fr/publications?field_theme_publication_target_id=78

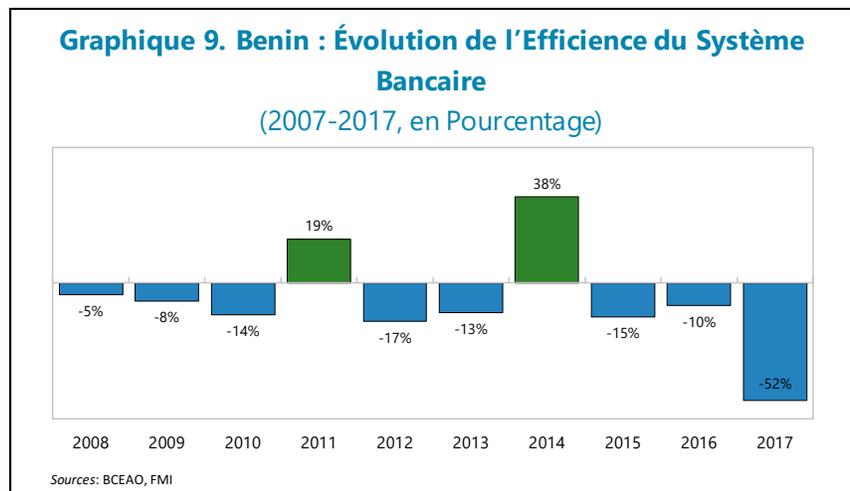
16. Si l'on examine les différents types et tailles d'établissements bancaires, les entités les moins efficaces au Bénin étaient les banques de petite taille et les banques domestiques.

Les banques *domestiques* étaient les banques les moins efficaces du secteur bancaire béninois. En ce qui concerne les banques *de petite taille*, leur efficacité économique était de 48 %, alors que les établissements de plus grande taille avaient une efficacité économique de 59 % (graphique 8).



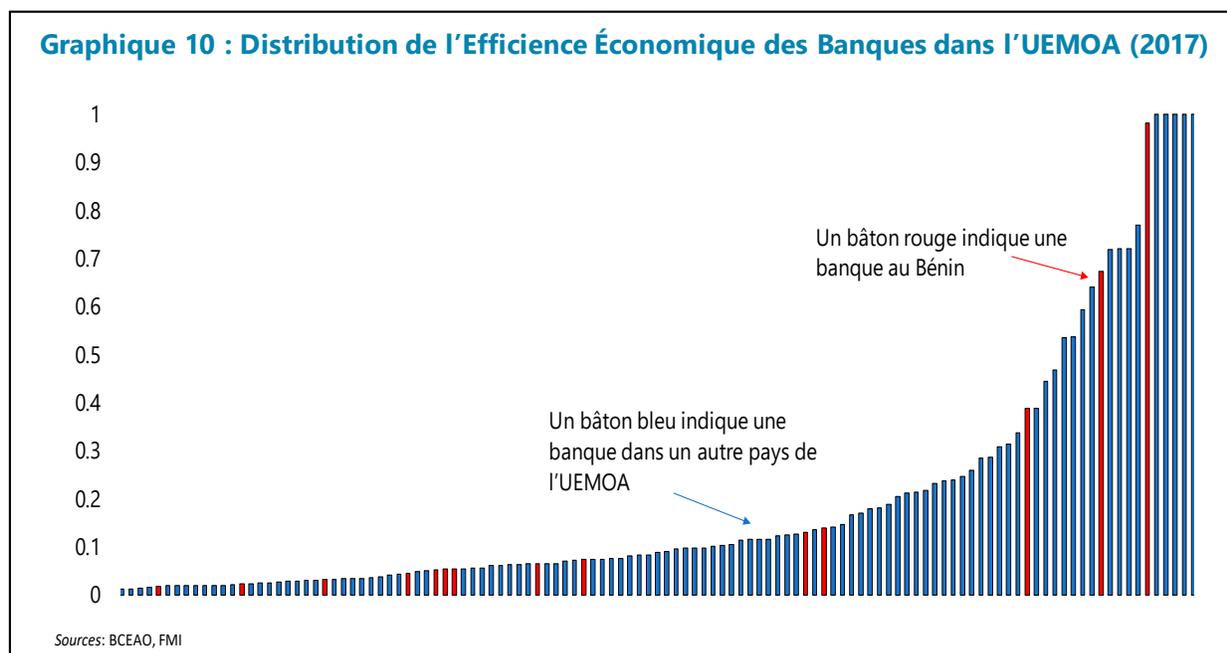
17. Entre 2007 et 2017, l'efficacité des banques béninoises a diminué. Selon l'indice de Malmquist, si l'efficacité économique a augmenté en 2011 et en 2014, elle a baissé pour toutes les autres années considérées, avec des pertes particulièrement marquées en 2017 (graphique 9). Si l'on examine l'évolution de l'efficacité parmi l'ensemble

des banques béninoises, seule une banque a enregistré une amélioration entre 2007 et 2017, alors que l'efficacité de toutes les autres banques a baissé. Les résultats ne font état d'aucune différence marquée dans l'évolution de l'efficacité si l'on distingue les types et les tailles des banques béninoises.



18. Pour ce qui est de la comparaison internationale, l'analyse régionale par enveloppement de données montre que les banques au Bénin figuraient parmi les établissements bancaires les moins efficaces de la région de l'UEMOA en 2017. Cette année-là, 12 sur 14 banques béninoises n'ont pas affiché une efficacité économique supérieure à 50 % de celle enregistrée par les banques les plus efficaces de la région (graphique 10). Aucune banque béninoise ne faisait partie de la frontière d'efficacité régionale, même si une banque s'en rapproche fortement. En conséquence, le secteur bancaire béninois fait partie des moins efficaces de la région.

Graphique 10 : Distribution de l'Efficacité Économique des Banques dans l'UEMOA (2017)

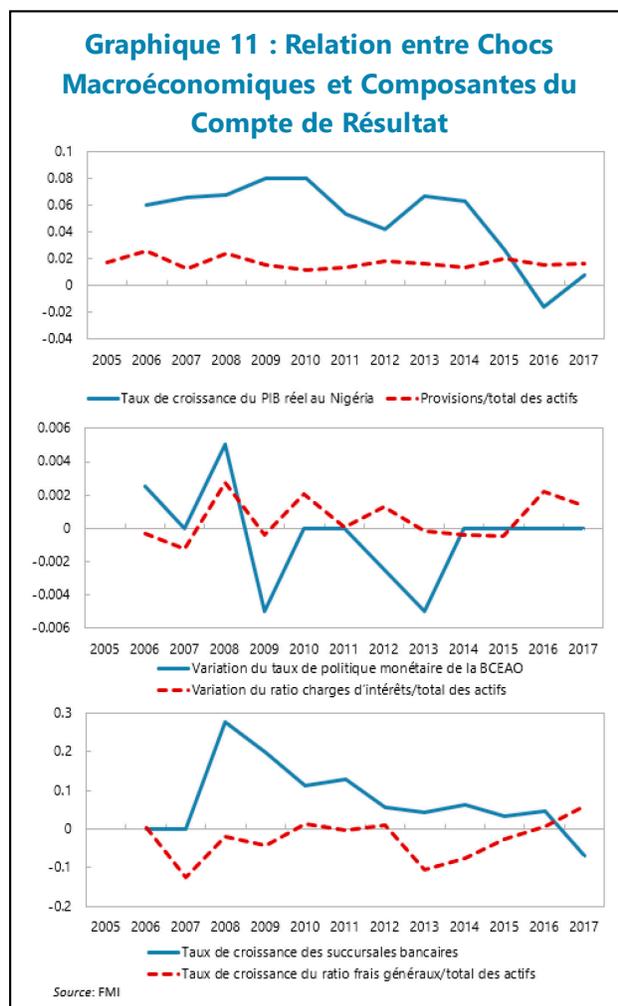


D. Analyse de Sensibilité

19. Une analyse de sensibilité est effectuée pour évaluer l'impact possible des variations de l'environnement macroéconomique sur la rentabilité des banques. L'objectif des simulations est d'estimer la réponse des trois composantes du compte de résultat des banques qui constituent les principales sources de vulnérabilité dans l'exercice ci-dessus : i) provisions, ii) charges d'intérêts, et iii) frais généraux. L'analyse détermine l'impact des chocs macroéconomiques sur le revenu net et les fonds propres des banques en appliquant des techniques économétriques pour calculer les élasticités. Le choix du choc macroéconomique dépend de la composante considérée : i) choc sur la croissance du Nigéria pour la composante provisions, ii) variation du taux de politique monétaire de la BCEAO pour les charges d'intérêts et iii) variation du nombre de succursales bancaires pour les frais généraux. L'analyse repose sur les données relatives aux banques qui ont été fournies par la BCEAO pour la période 2005-2017.

20. L'analyse de sensibilité est fondée sur un simple exercice comptable, complété par des estimations économétriques.

Premièrement, divers modèles économétriques sont estimés afin de lier les chocs macroéconomiques à des composantes particulières du compte de résultat. Pour tester la robustesse, on effectue des régressions avec des séries chronologiques (en utilisant les données agrégées du secteur bancaire béninois) et des séries de panel (en utilisant des données sur les banques individuelles pour le Bénin), ainsi qu'en modifiant la période et les spécifications. Il convient de traiter les résultats avec prudence et de les considérer comme indicatifs, car ils établissent des corrélations simples et non des effets de causalité (graphique 11). Dans une deuxième étape, on construit des scénarios en introduisant la composante qui subit un choc dans le compte de résultat, toutes les autres composantes étant constantes.¹³ Les simulations produisent un impact estimé sur le ratio des fonds propres (ratio d'endettement, à l'aide d'actifs non pondérés par les risques). L'exercice a pour but d'avoir une idée de l'impact des chocs et de les comparer ; il ne s'agit pas de prévoir avec exactitude leur effet sur la rentabilité des banques. Enfin, on procède à une analyse de sensibilité inverse en adaptant la taille du choc qui est nécessaire pour réduire le ratio de fonds propres (ratio d'endettement) de 1 % des actifs non pondérés par les risques.



21. Les résultats de l'analyse de sensibilité peuvent être utiles pour déterminer les composantes les plus vulnérables du compte de résultat (tableau 2).

- L'analyse montre qu'un fléchissement de 1 % du taux de croissance au Nigéria entraînerait une baisse de 0,79 % du ratio provisions/actifs totaux des banques. Par exemple, selon les estimations, un ralentissement de la croissance au Nigéria, similaire à l'épisode de 2014-2015, lorsque la croissance est tombée de 6,3 à 2,7 %, entraînerait une baisse de 3 % du ratio de fonds propres des banques béninoises (tous les autres facteurs étant constants). À cet égard, la

¹³Il s'agit bien sûr d'une hypothèse de simplification, car un choc pourrait affecter toutes les catégories du compte de résultat simultanément.

composante provisions semble être la catégorie la plus sensible du compte de résultat et doit être surveillée de près en cas de choc.

- Un relèvement de 1 point de pourcentage du taux de politique monétaire entraînerait une baisse du ratio de fonds propres de 0,26 %. C'est considérable ; néanmoins, le taux monétaire n'a guère été volatil au cours des 10 dernières années.
- L'analyse indique un effet plus modéré de la croissance des succursales bancaires sur les fonds propres des banques. En effet, les banques béninoises devraient accroître le nombre de leurs succursales de 151 % pour que leur ratio de fonds propres baisse de 1%.

Tableau 2 : Résultats de l'analyse de sensibilité

Type de Choc	Analyse de Sensibilité : Scénario de Référence				Analyse de Sensibilité Inverse	
	Taille du Choc Normalisé	Variable Touchée		Impact sur le Ratio Fonds Propres/ Total des Actifs de l'Ensemble du Secteur Bancaire Béninois	Taille du Choc Nécessaire pour Causer une Baisse de 1 % du Ratio de Fonds Propres	
		Variable	Période			Coefficient d'Élasticité
Baisse du taux de croissance économique du Nigéria	1%	Provisions/total des actifs	2005-2011	-0.79	-0.79%	1.26%
Hausse du taux directeur de la Banque Centrale	1%	Variation du ratio de charges d'intérêts sur total des actifs	2007-2013	0.26	-0.26%	3.92%
Croissance du nombre de succursales bancaires	10%	Taux de croissance des frais généraux	2005-2017	0.16	-0.07%	151.0%

E. Conclusion

- 22. Ce document porte sur la question de la faible rentabilité des banques au Bénin.** Il recense les facteurs qui déterminent les bénéfices des banques, compare leur efficacité pour ce qui est de générer des bénéfices et d'allouer les ressources avec celle de leurs concurrents régionaux, et évalue la réaction de leurs bénéfices et de leurs fonds propres à des chocs.
- 23. Les résultats de la décomposition du compte de résultat, les scores d'efficacité de l'analyse par enveloppement des données et l'analyse de sensibilité illustrent les difficultés que les banques béninoises rencontrent pour générer des bénéfices et mobiliser leurs ressources de manière efficace.** La décomposition du compte de résultat indique que le niveau élevé des provisions, des frais généraux et du coût des dépôts sont les principaux facteurs d'explication de la faible rentabilité du secteur bancaire béninois. Ces observations sont confirmées par les scores d'efficacité de l'analyse par enveloppement des données, selon laquelle les banques béninoises figurent parmi les établissements bancaires les moins efficaces de la région. Au sein du secteur bancaire béninois, les résultats de l'analyse par enveloppement des données indiquent que les banques de petite taille et les banques domestiques sont les établissements bancaires les moins efficaces. La légère régression de l'efficacité du secteur bancaire béninois au cours des 10 dernières années indique l'absence de convergence par rapport aux établissements comparables de la région. Enfin, selon les résultats de l'analyse de

sensibilité, les provisions constituent la catégorie la plus sensible du compte de résultat et doivent être surveillées de près.

Bibliographie

BCEAO, 2018, "Identification des banques d'importance systémique dans l'UMOA".

Berg, Sigbjorn Atle, Finn R. Forsund, and Eilev S. Jansen, 1992, "Malmquist Indices of Productivity Growth during the Deregulation of Norwegian Banking, 1980–89," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 94 (Supplement), pp. S211–28.

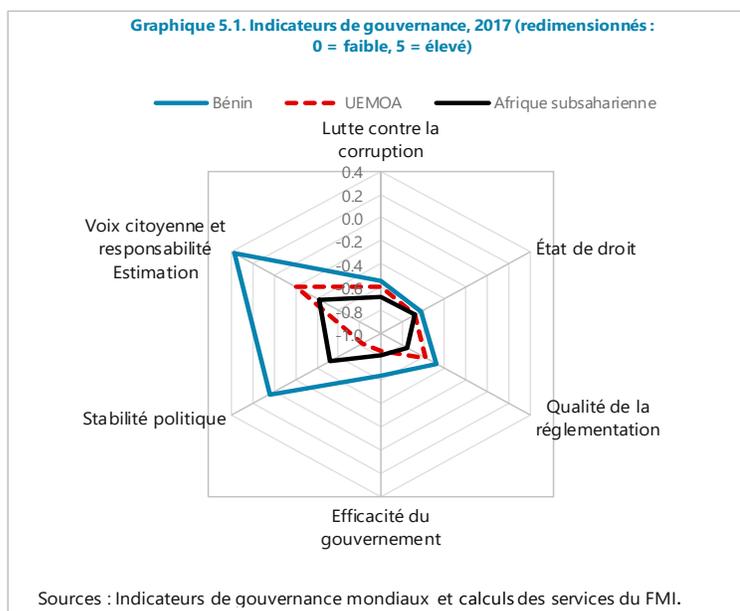
Coelli, Tim, 1996, "A Guide to DEAP Version 2.1: A Data Envelopment Analysis (Computer) Program," Center for Efficiency and Productivity Analysis Working Paper 96/08 (Armidale, New England: University of New England).

International Monetary Fund, 2017, *Global Financial Stability Report: Getting the Policy Mix Right*, Washington, DC, April.

Seiford, Lawrence M., and Robert M. Thrall, 1990, "Recent Developments in DEA: The Mathematical Programming Approach to Frontier Analysis," *Journal of Econometrics*, Vol. 46 (Nos. 1–2), pp. 7–38.

ANALYSE DU CADRE DE GOUVERNANCE BÉNINOIS¹⁴

1. Le Bénin est perçu comme confronté à des problèmes multiformes de gouvernance, qui peuvent avoir une incidence négative sur sa compétitivité et son attractivité pour les investisseurs étrangers ainsi que sur sa capacité à assurer durablement une croissance inclusive. Les indicateurs de gouvernance mondiaux (WGI) montrent que le Bénin affiche un score faible (-0,55) en matière de contrôle de la corruption (graphique 1)¹⁵. Dans Le rapport *Doing Business* 2019 le Bénin a obtenu une note de 51,4 (sur 100), légèrement supérieure à la moyenne de l'UEMOA (50,6), mais inférieure à l'Afrique subsaharienne (51,6). Dans l'édition 2018 du *Rapport sur la compétitivité mondiale*, l'indice du Bénin est inférieur à la moyenne pour l'Afrique subsaharienne, et la corruption est décrite comme étant le deuxième facteur posant le plus problématiques pour les affaires dans le pays (après l'accès au financement). Enfin, selon perception de la corruption de Transparency International 2018 le Bénin a obtenu un score de 40,0 (sur 100), au-dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne (32,3). Les données de



portée internationale montrent que la corruption a une incidence sur les résultats économiques en affaiblissant la capacité de l'État à assurer ses fonctions essentielles et en exerçant une influence négative sur les moteurs de la croissance potentielle et inclusive (voir le document d'orientation du FMI *The Role of the Fund in Governance Issues—Review of the Guidance Note*, 2017).

2. Toutefois, les indicateurs de gouvernance montrent les progrès constants dans la lutte contre la corruption, ce qui prouve que les efforts des autorités commencent à porter leurs fruits. Plusieurs indicateurs reflètent l'amélioration au fil du temps, tels que l'indice de perception

¹⁴ Préparé par Mohamed Camara (département Afrique) et Sabrina Lando (département juridique) avec la participation de Mouhamadou Sy (DAF) et Gwenaelle Suc (DAF).

¹⁵ Il faut interpréter les indicateurs sur la compétitivité internationale et la facilité de faire des affaires avec prudence, car leur méthodologie génère des marges d'erreur pour chaque estimation de gouvernance et parce qu'ils sont basés sur des enquêtes de perception réalisées auprès d'entreprises, de citoyens et d'experts. Les estimations traduisent la performance relative d'un pays, et non la performance absolue.

(continued)

de la corruption de Transparency International et les indicateurs de gouvernance mondiaux. Pour maintenir cette dynamique, le Bénin doit assurer la mise en œuvre efficace de ses réformes récentes, particulièrement dans les domaines abordés dans le présent document.

3. Plusieurs Dimension au Bénin présentent des lacunes en matière de gouvernance, qui nécessitent une évaluation approfondie. Le présent document applique le cadre du FMI pour le renforcement de l'engagement en faveur de la gouvernance, adopté en avril 2018, en mettant plus particulièrement l'accent sur la gouvernance budgétaire, la lutte contre le blanchiment de capitaux, l'État de droit (protection de la propriété et droits contractuels), le cadre réglementaire et la lutte contre la corruption (voir le tableau 1)¹⁶. Deux autres dimensions (activités de la banque centrale et surveillance du secteur financier) ne sont pas étudiées dans le présent document, car elles relèvent d'une responsabilité régionale et sont examinées dans le cadre des consultations du FMI avec l'UEMOA (dont les principales conclusions sont présentées dans le rapport pays du FMI n° 19/90).

Gouvernance budgétaire	Cadre réglementaire	État de droit	Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme
<ul style="list-style-type: none"> • Résultats de recettes • Institutions fiscales • Résultats de dépenses • Transparence budgétaire • Passation des marchés 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitation des échanges • Facilité de faire des affaires • Engagement public • AREAER 	<ul style="list-style-type: none"> • Respect des contrats • Droit de propriété 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparence des entités • Justice pénale • Coopération internationale • Mesures préventives

¹⁶ Le nouveau cadre est présenté dans le document d'orientation disponible à l'adresse

<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/04/20/pp030918-review-of-1997-guidance-note-on-governance>.

(continued)

<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation de la gestion des finances publiques 			
---	--	--	--

A. Gouvernance budgétaire¹⁷

4. L'administration fiscale mène actuellement des réformes de grande ampleur pour améliorer son efficacité et accroître les recettes. Certaines mesures sont particulièrement justifiées pour réduire les risques de fraude et de corruption.

- *Réformes récentes.* Au cours des dernières années plusieurs réformes ont amélioré la collecte de l'impôt et le civisme fiscal. Ces réformes comprennent : (i) la poursuite de la bancarisation des paiements d'impôts ; (ii) le déploiement du système de gestion des impôts (SIGTAS) en vue d'améliorer la transparence dans les opérations et de contribuer à la réduction de la fraude fiscale ; et (iii) le lancement de la téléprocédure pour rendre possible la télédéclaration et le télépaiement des impôts.
- *Problèmes résiduels.* Malgré les réformes, les lacunes de l'administration fiscale demeurent : les fonctions de contrôle et d'audit internes sont en sous-effectif (la plupart du travail effectué se limitant à répondre aux demandes de la hiérarchie administrative et des contribuables), et les procédures sont peu informatisées. Cette situation augmente le risque de fraude et de paiements illégaux.
- *Recommandations.* Les autorités pourraient adopter une stratégie davantage axée sur les risques pour accroître l'efficacité des opérations et de leurs contrôles, en vue de concentrer les activités des services fiscaux sur les cas présentant les plus fortes présomptions de fraude. En outre, le recours systématique aux processus automatiques de déclaration et de versement pourrait réduire les contacts avec les contribuables et limiter les risques de corruption.

5. La consolidation du compte unique du Trésor au Bénin est une réforme indispensable. Le calendrier fourni pour la concrétisation du compte unique du Trésor a été repoussé en raison de difficultés techniques et opérationnelles.

- *Réformes.* Au cours des cinq dernières années, plusieurs mesures ont soutenu la mise en œuvre du compte unique du Trésor, notamment : (i) l'adoption en 2015 d'un cadre réglementaire pour le compte unique du Trésor ; (ii) la mise en place de l'infrastructure informatique nécessaire pour

¹⁷ La gestion de l'investissement public (sélection des projets, passation des marchés) est un autre domaine important, qui n'est pas abordé dans le présent document, qui a été étudié dans le rapport pays du FMI n° 18/364 (paragraphe 21).

sa mise en œuvre ; et (iii) le recensement sommaire en 2017 des comptes du gouvernement dans les comptes des banques commerciales, mis à jour en 2018.

- *Problèmes résiduels.* La mise en œuvre du compte unique du Trésor a Jusqu'à présent rencontré plusieurs difficultés techniques et opérationnelles, notamment des retards dans le rapatriement des comptes du gouvernement depuis les banques commerciales vers le compte unique du Trésor. Il en résulte un accès direct aux fonds et des règlements en espèces décentralisés, ce qui pourrait entraîner une utilisation abusive des sommes concernées.
- *Recommandations.* Les autorités devraient accélérer la mise en œuvre du plan d'action visant à consolider le compte unique du Trésor, tout en adaptant le calendrier compte tenu des retards récents, et en tenant compte des implications potentielles pour le secteur financier.

6. La création récente d'établissements publics autonomes, chargés de la mise en œuvre des projets d'investissement et directement supervisés par la présidence de la République, pourrait réduire la transparence fiscale. Des mesures sont nécessaires pour limiter les risques financiers et le manque de transparence associés à ces établissements.

- *Réformes récentes.* Plusieurs réformes sont en cours au Bénin pour mettre en œuvre le Plan d'actions du gouvernement (PAG), parmi lesquelles la création d'établissements publics chargés de la réalisation des projets d'investissement. Six agences ont été créés à ce jour.
- *Problèmes résiduels.* Ces agences, censés améliorer la gestion et la réalisation des projets d'infrastructure, pourraient créer des problèmes du point de vue de la gestion des finances publiques. Les problèmes possibles sont notamment : (i) le manque de transparence en matière d'information financière (la comptabilité financière de ces agences est gérée par le secteur privé, et leur système d'information n'est pas intégré dans celui du secteur public traditionnel) ; (ii) la gestion de trésorerie (ces agences pourraient détenir des comptes dans des banques commerciales en dehors du compte unique du Trésor) ; (iii) le suivi (il pourrait être difficile de surveiller l'exécution des dépenses, puisque les dépenses de ces entités s'afficheront en tant que transfert de capital fixe depuis le budget) ; et (iv) l'affaiblissement des contrôles internes et externes (aucune séparation stricte des fonctions n'est imposée tout au long du processus des dépenses, et les responsabilités ne sont pas clairement énoncées.)
- *Recommandations.* Combiner des modalités de transmission des données adéquates avec des informations et des systèmes comptables pertinents entre les établissements et le budget pourrait garantir que la réalisation des programmes d'investissement des établissements est correctement surveillée par les services du ministère des Finances. En outre, pour assurer une gestion de trésorerie efficace, le numéraire géré par les agences publics devrait faire partie du compte unique du Trésor. Des procédures claires doivent être définies pour veiller à ce que les responsabilités soient exercées de manière appropriée et garantir la responsabilité envers l'auditeur externe. Il serait aussi possible de limiter les risques financiers en soumettant ces établissements à des réglementations contraignantes en matière de dépenses (similaires à celles qui sont appliquées au reste de l'administration publique).

7. Il est essentiel d'améliorer la gestion de l'investissement public pour soutenir le programme d'infrastructures du gouvernement. Le cadre juridique pour l'investissement public est solide et complet, mais il est possible d'améliorer sa mise en œuvre.

- *Réformes.* Les autorités ont adopté une loi sur les partenariats public-privé (PPP) en 2016, le cadre de gestion de l'investissement public a fait l'objet d'une évaluation PIMA en 2017. Les autorités ont par la suite élaboré un plan d'action fondé sur les recommandations, conformément aux objectifs du Plan d'actions du gouvernement. La mise en œuvre du plan permettra : (i) de développer un cadre juridique contrôlant toutes les phases du cycle de gestion de l'investissement public ; (ii) d'adopter des décrets mettant en œuvre la loi sur les PPP ; et (iii) la nomination de représentants de l'organisme chargé de la passation des marchés dans les ministères dépensiers pour aider à mieux faire appliquer la loi.
- *Problèmes résiduels.* L'investissement public souffre d'une faible efficience au Bénin. La mission PIMA de 2017 a révélé des déficiences dans la sélection des projets (manque de transparence et absence d'utilisation systématique de critères de sélection). Un autre problème est que la mise en œuvre de la loi sur la passation des marchés n'est pas toujours efficace, malgré un cadre relativement exhaustif et à jour. Cela s'explique en partie par le fait que l'autorité publique chargée de gérer les marchés ne dispose pas de statistiques fiables sur les marchés publics et, dans la pratique, ne peut pas contrôler le nombre de marchés de gré à gré. Dans l'ensemble, comme dans de nombreux pays à faible revenu, la gestion déficiente des finances publiques facilite les comportements frauduleux et crée les conditions propices à de tels comportements. Elle détourne également l'allocation des fonds publics aux secteurs prioritaires.
- *Recommandations.* Pour résoudre ces problèmes, les priorités devraient être les suivantes : (i) améliorer la sélection des projets d'investissement (par exemple, les autorités devraient continuer à appliquer et publier les critères de sélection, améliorer le processus d'établissement des coûts et exiger systématiquement des études de faisabilité) ; et (ii) veiller à ce que les marchés publics soient exécutés en respectant la loi (l'examen de la qualité du système d'information serait un bon point de départ).

B. Cadre réglementaire

8. Les procédures aux douanes peuvent être simplifiées et accélérées pour faciliter le commerce. Au cours des dernières années, de nombreuses mesures ont été prises pour stimuler la contribution du commerce à la croissance. Ces mesures visent à améliorer le climat des affaires et la compétitivité, mais elles n'ont pas totalement réglé les problèmes liés aux formalités de dédouanement.

- *Réformes récentes.* Au cours des cinq dernières années, les principales réformes ont porté sur : (i) le développement d'un processus informatique plus rapide et moins fastidieux pour le dédouanement à l'importation et à l'exportation ; (ii) l'intégration des administrations douanière et de contrôle au port de Cotonou ; et (iii) la délégation de sa gestion au port d'Anvers.

- *Problèmes résiduels.* Malgré ces efforts, les indicateurs de facilitation des échanges de l'OCDE continuent à signaler plusieurs points faibles, en particulier, le manque de clarté et d'automatisation concernant les formalités exigées pour les importateurs et les exportateurs. Ce manque de transparence pourrait créer des risques d'arrangements, de corruption et de paiements illégaux entre les agents des douanes et les personnes cherchant à contourner le règlement.
- *Recommandations.* Pour remédier à ces goulots d'étranglements, les autorités pourraient améliorer l'accès aux informations sur les procédures (y compris les étapes et les échéances) ainsi que leur transparence. Elles pourraient aussi favoriser leur automatisation pour éviter les interactions personnelles et réduire la durée moyenne de dédouanement.

9. Les autorités prennent actuellement plusieurs mesures pour moderniser le secteur de l'énergie, qui continue à entraver la croissance. Les principales difficultés concernent les pertes dans la distribution de l'électricité et le manque de concurrence dans le domaine de la production.

- *Réformes récentes.* Une réforme en profondeur du secteur de l'énergie est en cours au Bénin à travers : (i) la signature d'un contrat de performance entre la Société béninoise d'énergie électrique (SBEE) et le gouvernement ; (ii) l'ouverture de la production à la concurrence ; (iii) l'adoption d'un code de l'électricité Bénino-Togolais et la révision du code de l'électricité du Bénin pour tenter de rétablir la viabilité financière du secteur de la distribution ; et (iv) un plan exhaustif pour accroître la capacité énergétique, améliorer la gestion et imposer des tarifs de recouvrement des coûts financés par le Millennium Challenge Account.
- *Problèmes résiduels.* Le secteur de l'énergie au Bénin est confronté à des problèmes persistants, qui sont notamment : (i) des pertes techniques et financières importantes¹⁸ dans la distribution, qui s'expliquent par les fraudes au compteur, la prolifération de toiles d'araignée et l'attribution du même numéro de contrats à plusieurs clients ; et (ii) l'absence de concurrence et de cadre juridique pour les producteurs d'électricité, ce qui crée des conditions propices au clientélisme dans le processus de passation des marchés. Les deux problèmes sont liés, puisque les difficultés financières du secteur de la distribution réduisent la motivation des producteurs d'électricité indépendants (PEI) à entrer sur le marché¹⁹.
- *Recommandations.* Les autorités devraient accélérer les réformes lancées par le gouvernement dans le cadre du Millennium Challenge Account et rendre l'environnement plus favorable aux producteurs d'électricité indépendants (PEI). Pour cela, le déficit financier de la compagnie de distribution doit être comblé, notamment en imposant des tarifs de recouvrement des coûts.

¹⁸ Les pertes techniques se définissent comme les pertes entre l'électricité produite et l'électricité facturée aux clients. Elles peuvent s'expliquer par des défaillances techniques dans le fonctionnement du réseau électrique, mais aussi par des vols d'électricité.

¹⁹ Les pertes et la dette de la compagnie de distribution créent des incertitudes concernant le rendement des capitaux investis pour la production.

Dans l'ensemble, les réformes amélioreraient la concurrence la transparence et les résultats dans le secteur de l'électricité.

C. État de droit

10. Bien que le Bénin ait bien renforcé le respect des droits de propriété et des droits contractuels, les inefficiences du système judiciaire peuvent aboutir à une application insuffisante de la législation. De nombreuses réformes ont été mises en œuvre au cours des dernières années pour faciliter l'octroi et la protection des droits de propriété, des droits de créance et des droits fonciers. Toutefois, la fiabilité et la régularité de leur application continuent à poser problème.

- *Réformes.* (i) Les autorités ont lancé plusieurs réformes pour améliorer les droits de propriété et l'accès au foncier au Bénin, particulièrement par la révision du code foncier de 2013 réalisée en 2017. Ces mesures visent à : faciliter et accélérer les procédures d'acquisition des droits de propriété ; convertir les permis d'habiter en titres fonciers ; créer un registre national des titres ; diminuer le coût d'enregistrement des biens ; et améliorer la transparence du système de gestion foncier. (ii) En outre, le Bénin étant membre de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) depuis 1995, les actes uniformes du traité de l'OHADA fournissent un cadre qui régleme les activités commerciales au Bénin et établit des mécanismes de jugement et d'arbitrage. En 2017, le Bénin a créé un tribunal de commerce pleinement opérationnel pour statuer sur les litiges commerciaux, dont les décisions sont publiées en ligne.
- *Problèmes résiduels.* La modernisation des infrastructures d'investissement et des procédures judiciaires associées demeure un enjeu majeur pour la protection des investissements et le respect des contrats. Dans la pratique, malgré les réformes législatives, (i) l'enregistrement des titres de propriété continue à être difficile, et des litiges surviennent toujours en raison du manque de cohérence dans l'application du code foncier ; (ii) le respect des contrats est, selon les informations disponibles, déficiente ; et (iii) les procédures judiciaires sont perçues comme étant inefficaces. Ces lacunes sont dues en grande partie au manque de financement et aux faibles capacités institutionnelles du système judiciaire, ce qui nuit à l'efficacité des tribunaux et accroît la vulnérabilité à la corruption par le biais de la subornation²⁰.
- *Recommandations.* Il faut donner la priorité à une mise en œuvre efficace du code foncier révisé pour faciliter l'accès aux droits de propriété et assurer leur protection. Les efforts pour améliorer le fonctionnement du tribunal de commerce nouvellement créé doivent se concentrer sur les moyens de garantir que les dossiers sont traités rapidement et que les obstacles à l'application des décisions sont éliminés. Assurer la transparence des frais juridiques (fournir clairement et

²⁰ Selon le rapport *Doing Business* 2019, faire exécuter un contrat par les tribunaux nécessite en moyenne 750 jours à un coût équivalant à 64,7 % de la plainte. Les moyennes pour l'Afrique subsaharienne sont estimées à 655 jours et 42,3 %.

réellement les frais juridiques) et publier les jugements des tribunaux contribuera à améliorer la transparence et la confiance dans système judiciaire.

D. Régime de lutte contre le blanchiment de capitaux

11. Le Bénin a pris des mesures importantes pour renforcer son dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux afin de détecter, d'enquêter et de réprimer le blanchiment des produits de la corruption. Toutefois, l'insuffisance des ressources et des capacités sur le terrain continue à entraver la mise en œuvre du cadre.

- *Réformes.* En 2018, le gouvernement a adopté une loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux transposant la loi uniforme de l'UEMOA dans la législation nationale et qui, par conséquent, instaure de nouvelles obligations pour appuyer les efforts de lutte contre la corruption. La cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF), créée en 2006, a établi des voies de coopération entre les partenaires nationaux et internationaux, y compris l'agence de lutte contre la corruption, et a rejoint les cellules de renseignements financiers du groupe Egmont en 2018.
- *Problèmes résiduels.* Malgré ces efforts, le cadre juridique présente toujours des lacunes, et la mise en œuvre doit être renforcée. (i) Les mesures de vérification relatives aux personnalités politiquement exposées ne s'appliquent pas aux membres de la famille et aux proches collaborateurs de ces personnalités. (ii) En outre, on ignore dans quelle mesure exactement les législations de l'OHADA permettent d'accéder en temps opportun aux renseignements sur les propriétaires effectifs des entités juridiques. (iii) En ce qui concerne la mise en œuvre, le nombre de déclarations d'opération suspecte reçues par le CENTIF reste faible, et deux banques seulement ont été contrôlées par la commission bancaire de la BCEAO entre 2016 et 2018. Il est nécessaire de s'assurer que les institutions financières et non financières sont en conformité avec la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux par un contrôle basé sur les risques axé sur les risques de blanchiment du produit de la corruption. (iv) Enfin, le CENTIF doit renforcer ses capacités pour s'acquitter efficacement de son mandat.
- *Recommandations.* Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer le cadre juridique, notamment pour étendre les mesures de vérification aux membres de la famille et aux proches collaborateurs des personnalités politiquement exposées et garantir la transparence des propriétés bénéficiaires. Au *niveau national*, il est nécessaire de renforcer la capacité et les ressources (financières, logistiques et humaines) du CENTIF. Il faut intensifier la surveillance des secteurs relevant des autorités nationales identifiés comme étant exposés à la corruption, notamment le secteur immobilier et les bureaux de change. Le Bénin a été soumis à une évaluation par rapport à la norme du Groupe d'action financière (GAFI) 2012 en mars 2019 et doit mobiliser ses efforts pour donner suite aux recommandations du rapport d'évaluation qui sera publié en décembre 2019. Au *niveau régional*, conformément aux recommandations de la dernière consultation de l'UEMOA, la commission bancaire de la BCEAO devrait poursuivre efforts pour renforcer ses activités de contrôle basé sur les risques afin d'assurer la mise en œuvre efficace des

mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, particulièrement en ce qui concerne les personnalités politiquement exposées.

E. Dispositif de lutte contre la corruption

12. Le Bénin a progressivement mis en place un cadre légal et institutionnel anticorruption. Toutefois, il est nécessaire de prendre des mesures importantes pour combler l'écart entre le cadre et sa mise en œuvre concrète.

- *Réformes.* En 2004, le Bénin a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC). En 2011, le pays a adopté une loi anticorruption portant création de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC), elle a érigé en infraction certains actes de corruption et établit la base juridique pour l'obligation de déclaration de patrimoine, la coopération internationale et la protection des lanceurs d'alerte. L'Inspection générale des finances (IGF) a récemment été chargée de l'audit des activités gouvernementales. La Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) a été créée en août 2018. Enfin, une loi sur le renforcement de la gouvernance a été adoptée par le Parlement en février 2019.
- *Problèmes résiduels.* Les lacunes législatives et institutionnelles et les insuffisances de capacité entravent la mise en œuvre du cadre anticorruption. L'ANLC manque d'indépendance, et ses rapports d'activités ne sont pas rendus publics. La stratégie anticorruption de 2001 n'a pas été mise à jour, et le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'UNCAC sur le Bénin (adopté en 2017) souligne aussi des lacunes législatives dans la criminalisation des actes de corruption ainsi que des obstacles à une coopération internationale efficace en matière de lutte contre la corruption.
- *Recommandations.* L'indépendance de l'ANLC doit être renforcée, et ses rapports d'activités doivent être publiés, y compris en ce qui concerne les dénonciations reçues, et transmis au procureur général. Le gouvernement doit adopter une stratégie anticorruption pragmatique et mobiliser des ressources pour sa mise en œuvre. Il convient de multiplier les efforts pour enquêter sur la corruption, et la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme doit être rendue opérationnelle. Enfin, le Bénin doit s'assurer de respecter ses obligations en vertu de l'UNCAC, notamment pour ce qui est du prochain rapport d'évaluation de la mise en œuvre.

13. Le régime de déclaration de patrimoine doit être mis en conformité avec les meilleures pratiques et appliqué dans les faits pour soutenir les efforts visant à détecter l'enrichissement illicite et les autres actes de corruption. Un régime de déclaration de patrimoine applicable, transparent et complet, combiné à un régime de lutte contre le blanchiment de capitaux efficace, est un outil important de détection des conflits d'intérêts et des actes de corruption, particulièrement de l'enrichissement illicite.

- *Réformes.* La Constitution exige que le Président et les membres du gouvernement déclarent leur patrimoine à la Cour des comptes lorsqu'ils prennent et quittent leurs fonctions. Une loi de 2011 et un décret de 2012 étendent cette obligation aux autres fonctionnaires et établissent plus précisément les modalités du régime. Selon les statistiques recueillies par l'ANLC auprès des Chambres des comptes, en octobre 2018, la plupart des fonctionnaires avaient déclaré leur patrimoine.
- *Problèmes résiduels.* Bien que le niveau de conformité soit encourageant, le manque de directives législatives sur la mise en œuvre des obligations de déclaration nuit à la crédibilité du régime. En outre, aucune sanction n'est actuellement infligée pour non-respect des obligations de déclaration, et les déclarations ne font l'objet d'aucune vérification.
- *Recommandations.* Des modifications législatives indispensables doivent être effectuées pour (i) exiger les déclarations de patrimoine détenu directement et indirectement, au Bénin et à l'étranger, (ii) placer les membres de la famille et les proches collaborateurs sous le régime et (iii) exiger la publication des déclarations des hauts fonctionnaires. Les déclarations de patrimoine doivent être vérifiées, et des sanctions doivent être imposées en cas de non-respect de déclaration du patrimoine. Enfin, les noms des fonctionnaires n'ayant pas rempli leur déclaration pourraient être publiés.