



BENIN

QUESTIONS GÉNÉRALES

Juillet 2018

Le présent rapport relatif aux questions générales sur le Benin a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme documentation de base pour des consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment de sa préparation achevée le 28 novembre, 2017.

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 • Télécopieur : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Internet : <http://www.imf.org>
Prix : \$18,00 l'exemplaire imprimé

**Fonds monétaire international
Washington, D.C.**



BÉNIN

QUESTIONS GÉNÉRALES

28 novembre 2017

Approuvé par le
Département Afrique

Préparé par une équipe dirigée par Norbert Toé et composée de Aissatou Diallo, Karim Barhouni, Shirin Nikaein Towfighian et Rodolfo Maino.

TABLE DES MATIÈRES

CROISSANCE, TRANSFORMATION STRUCTURELLE ET DIVERSIFICATION DES

EXPORTATIONS	4
A. La structure de l'économie béninoise	4
B. Croissance et intrants factoriels	11
C. Diversification des exportations	13
D. Conclusions	20

ENCADRÉ

1. Diversification des exportations et de la production	16
---	----

GRAPHIQUES

1. Bénin : PIB réel par habitant et structure de la production	7
2. Afrique subsaharienne et pays de comparaison : Degré d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales	8
3. Productivité	10
4. Indicateurs Doing Business et IDE	12
5. Emploi par secteur et par sexe	13
6. Termes de l'échange	14
8. Diversification économique : Bénin et pays d'AfSS, 2014	17
9. Diversification des exportations	18
10. Indice de la diversification et de la qualité des exportations	20
11. Économie informelle et gouvernance	21

TABLEAU

1. Volatilité de la production et diversification des produits (Indice Theil plus élevé diversification moindre)	19
Bibliographie	22

INCLUSION FINANCIÈRE ET DÉVELOPPEMENT FINANCIER	23
A. Contexte	23
B. Accès aux services financiers et développement financier	25

GRAPHIQUES

1. Profondeur financière et PIB par habitant, 2015	24
2. Indicateurs comparatifs de la solidité du système bancaire	27
3. Détention d'un compte, 2015	28
4. Indice du développement financier, 1980-2013	28
5. Inclusion financière, 2015	29
6. Activité de téléphonie mobile, 2016	31

TABLEAUX

1. Structure du système bancaire, 2014-17	23
2. Indicateurs de solidité financière, 2011-17	30

EFFICIENCE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU BÉNIN : UNE ANALYSE EMPIRIQUE 31

A. Introduction	32
B. Évaluation de l'efficacité de l'investissement public au Bénin	35
C. Explication de l'efficacité de l'investissement public au Bénin	39
D. Améliorer la gestion des investissements publics pour réduire le déficit d'efficacité du Bénin	41
E. Conclusion et principaux enseignements	42

GRAPHIQUES

1. Indicateurs des infrastructures, 2000-15	33
2. Sélection d'indicateurs quantitatifs des infrastructures, 2015	33
3. Qualité des infrastructures, 2006-15	34
4. Indicateurs de la qualité des infrastructures, 2015	35
5. Investissement public réel et qualité de l'ensemble des infrastructures, 2015	38
6. PIB par habitant et formation brute de capital fixe, 2015	38
7. Cadre d'évaluation de la gestion des investissements publics (EGIP)	41

TABLEAUX

1. Scores d'efficacité au Bénin	35
2. Facteurs de l'efficacité de l'investissement public au Bénin	40
3. Facteurs de la qualité de l'investissement public au Bénin	40

Bibliographie	43
---------------	----

POLITIQUES MACROSTRUCTURELLES ET INÉGALITÉS	44
A. Réformes destinées à renforcer la mobilisation de ressources intérieures	45
B. Conséquences pour la politique économique	49
ENCADRES	
1. Structure générale du modèle	49
2. Évaluation quantitative de l'incidence de l'impôt : Pourquoi est-elle nécessaire ?	49
GRAPHIQUE	
1. Effets macroéconomiques et sur la répartition des réformes fiscales	49
Bibliographie	51
INCIDENCE BUDGÉTAIRE ET INÉGALITÉS	52
A. La pauvreté au Bénin	52
B. Fiscalité	54
C. Résumé de la méthodologie et données de l'enquête auprès des ménages	55
D. Résultats	55
E. Conclusion et conséquences pour la politique économique	60
GRAPHIQUES	
1. Une croissance inclusive hors de portée, 1990-2016	52
2. Concepts du revenu de CEQ	57
3. Coefficient de Gini et taux de pauvreté	58
4. Taux de concentration dans l'éducation et la santé	58
Bibliographie	62

CROISSANCE, TRANSFORMATION STRUCTURELLE ET DIVERSIFICATION DES EXPORTATIONS

Si l'économie du Bénin a enregistré une croissance soutenue ces dernières années, elle doit néanmoins relever des défis majeurs s'agissant de la diversification des exportations et de la production intérieure. Sur la base d'une analyse portant sur plusieurs pays, la présente note évalue la nature des réformes structurelles et de la diversification économique qui pourraient contribuer à stimuler et à pérenniser une croissance diversifiée au Bénin, en insistant sur la nécessité d'améliorer les infrastructures, les réseaux commerciaux et l'accès aux marchés, de réduire les obstacles à l'entrée pour les nouveaux produits, d'augmenter l'importance des circuits financiers et d'investir dans le capital humain.

A. La structure de l'économie béninoise

1. Au cours de la dernière décennie, la croissance au Bénin a été fortement instable à titre de comparaison. La croissance du PIB par habitant a cependant stagné. La croissance économique réelle s'est redressée pour s'établir à 4 % en 2016. En 2015, la croissance avait subi un net ralentissement et chuté à 2,1 % en raison de la faiblesse de la production agricole, imputable à des conditions météorologiques défavorables et aux retombées négatives du Nigéria. Entre 2006 et 2016, la croissance du PIB réel a atteint 4,2 % en moyenne (avec un maximum de 7,2 % en 2013 et un minimum de 2,1 % en 2010 et en 2015), tirée principalement par le secteur des services. La croissance demeure instable, même si elle s'est raffermie ces dernières années. La croissance du PIB par habitant stagne et le Bénin reste à la traîne de six pays d'AfSS pauvres en ressources naturelles qui affichent une croissance très soutenue. L'inflation est devenue négative en 2016 après une hausse modérée en 2015. La dévaluation du naira a contrebalancé la réduction des subventions aux carburants, qui s'est traduite par une baisse des prix intérieurs des carburants, composante essentielle de l'indice des prix à la consommation. Le déficit budgétaire s'est creusé pour passer de -0,4 % du PIB en 2012 à -6,2 % du PIB en 2016, avec un maximum de -8,0 % du PIB en 2015. Ce creusement s'explique principalement par un accroissement net des transferts courants, notamment des subventions aux secteurs du coton et de l'électricité, ainsi que par un alourdissement de la masse salariale, tandis que les recettes fiscales ont reculé. Le déficit extérieur courant a diminué de 1,5 point de pourcentage du PIB en 2016 par rapport à 2015, essentiellement à la faveur de la persistance de très bons résultats à l'exportation.

2. En outre, la croissance économique n'était pas partagée. Malgré les avancées récentes, le Bénin demeure un pays à faible revenu de 11 millions d'habitants qui affichait un revenu par habitant de 790 dollars en 2015. L'agriculture représente un quart du PIB et 51 % de l'emploi du pays, le coton étant le produit de base le plus exporté. Le secteur informel, dont l'agriculture de subsistance, contribue au PIB jusqu'à hauteur de près de 60 % et mobilise plus de 80 % de la population active.¹ Les réexportations vers le Nigéria représentent jusqu'à un quart des recettes

¹ Cf. Medina *et al.* (2017).

publiques. Toutefois, la croissance rapide de la population, à raison de 3,5 % par an en moyenne, s'est traduite par une progression modeste et inégale de la consommation des ménages. Le taux de pauvreté a augmenté, passant de 36,2 % en 2011 à 40,1 % en 2015. Compte tenu de la faiblesse de la productivité, la croissance a été modeste dans l'agriculture, qui emploie un peu plus de la moitié de la population active. L'économie reste peu diversifiée et exposée à des chocs exogènes, ce qui met en évidence l'urgence de créer les conditions propices à une diversification économique.

- La pauvreté est toujours répandue et se caractérise par de grandes disparités entre les régions. En général, les ménages dont le chef est une femme enregistrent des taux de pauvreté plus bas (Tableau 1 du texte), privés de perspectives économiques.

Tableau 1 du texte : Bénin : Taux nationaux de pauvreté et d'inégalité, 2007-15

	2007	2009	2011	2015
Taux de pauvreté				
Zones urbaines	28,0	29,8	31,3	35,8
Zones rurales	36,0	38,4	39,7	43,6
Ménages dont le chef est un homme		36,2	38,0	40,2
Ménages dont le chef est une femme		30,4	27,6	39,7
Total du Bénin	33,0	35,2	36,2	40,1

Source : INSAE, 2015.

- Il existe une dichotomie entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Au cours des cinq dernières années, la croissance soutenue a surtout été tirée par des secteurs à plus forte intensité capitalistique comme la banque, les télécommunications et les activités maritimes au port de Cotonou. En revanche, la croissance de l'agriculture, qui est un facteur de premier

plan de réduction de la pauvreté, a pour l'essentiel découlé de l'extension des terres cultivées et de la main-d'œuvre associée plutôt que d'une amélioration de la productivité.

- La croissance rapide de la population a par ailleurs limité la progression du revenu par habitant et ses effets sur la réduction de la pauvreté. En outre, le ralentissement économique et les changements apportés par les pouvoirs publics au Nigéria ont eu des répercussions négatives sur le commerce régional. Les possibilités d'échanges de biens comme de services entre le Bénin et le Nigéria ont diminué, ce qui a pénalisé le secteur plus vaste du commerce non structuré, où le gaz circule de manière informelle du Nigéria vers le Bénin, et celui des biens de consommation, où le riz, le poulet, l'huile alimentaire, les voitures d'occasion, les vêtements usagés, etc. circulent du Bénin vers le Nigéria. À titre d'exemple, la suppression des subventions dans le secteur pétrolier nigérian a pesé sur le commerce non structuré de gaz béninois dans les régions voisines de la frontière du Bénin avec le Nigéria, où le taux de pauvreté a augmenté pour passer de 34,8 % en 2011 à 50,4 % en 2015.

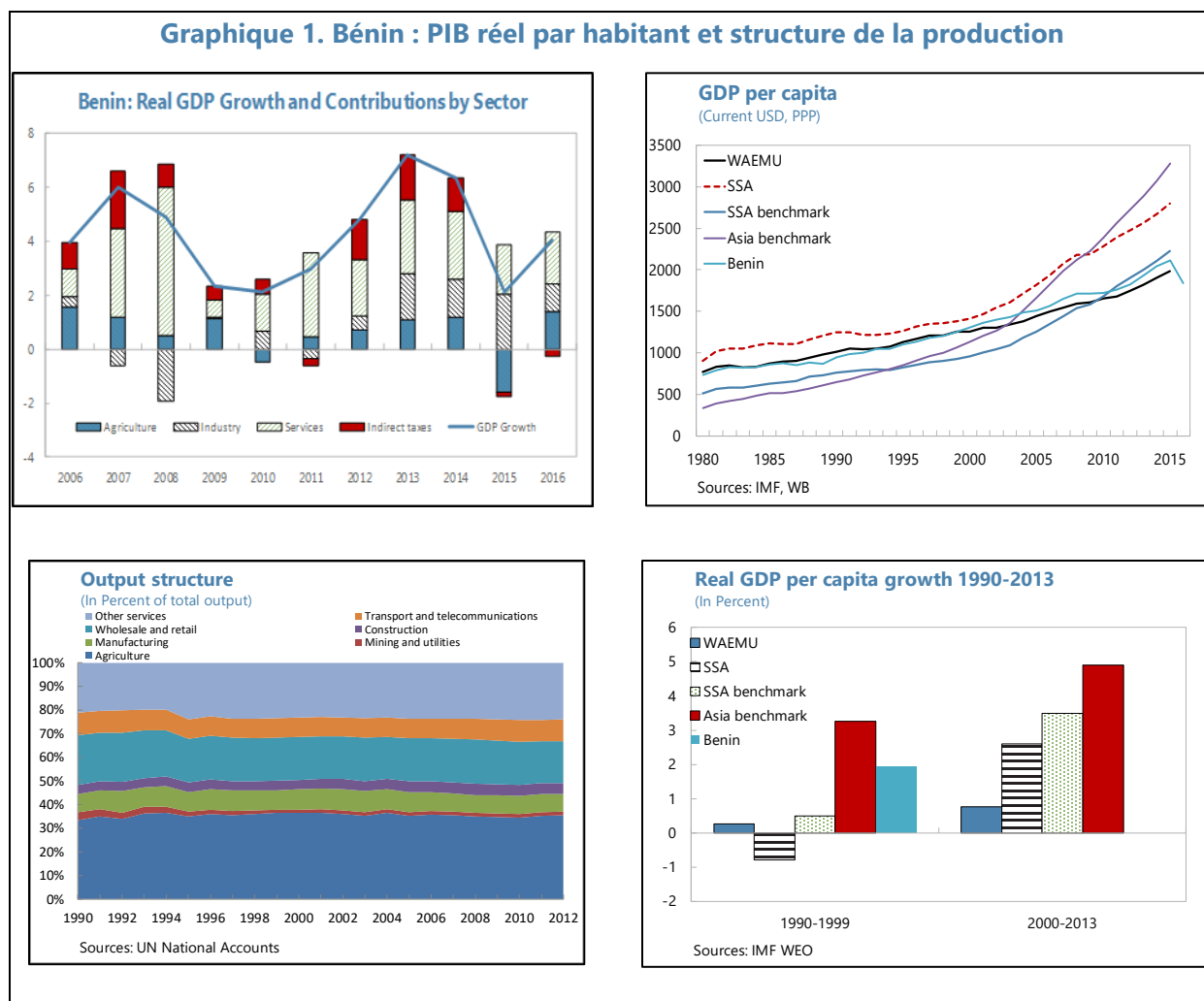
3. La diversification progresse lentement, sous l'impulsion des secteurs agricole et des services. Les signes d'un changement structurel au Bénin au fil du temps ont été relativement peu nombreux (Graphique 1). La composition sectorielle de la production est restée extrêmement stable et le degré de diversification faible. Au cours de la période 2000–12, le secteur des services a contribué à la croissance du PIB réel à hauteur de 2,2 %, contre respectivement 0,4 % et 1,1 % pour l'industrie et l'agriculture. Au cours de la décennie suivante, la participation des différents secteurs est restée à peu près la même. Durant la période 2010–16, le secteur primaire a contribué à la croissance du PIB réel à hauteur de 0,5 %, tandis que la part des secteurs secondaire et tertiaire s'est établie à respectivement 1 % et 2,2 %. Ces parts n'ont guère évolué depuis 1990, première année pour laquelle des données sont disponibles. Le degré de diversification de la production, sur la base d'un indice Theil (Encadré 1), est lui aussi faible. Il est resté stable, contrairement à celui des pays de référence affichant une croissance plus rapide, où la diversification s'est nettement accentuée au fil des années.

4. Le secteur agricole béninois est fortement tributaire des conditions climatiques et, surtout, d'un produit de base central (le coton). Malgré sa faible productivité, l'agriculture reste l'une des principales sources de croissance et d'emploi au Bénin. Toutefois, pour contribuer davantage à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, le secteur agricole doit améliorer sensiblement sa productivité. Plus précisément, les systèmes de production agricole dépendent fortement de l'extension des superficies cultivées et du travail familial, le recours à des moyens et méthodes de production et à du matériel agricole améliorés étant limité. Les exportations agricoles se concentrent dans trois catégories de produits : le coton, les fruits (ananas) et les noix (de cajou) et oléagineux (soja et graines de coton). Néanmoins,

- pour répondre aux besoins d'une population urbaine grandissante, le pays continue à importer une grande partie des produits horticoles depuis les pays voisins (essentiellement le Burkina Faso et le Nigéria), du riz d'Asie, du blé, de la viande congelée et du lait d'Europe et des produits avicoles congelés du Brésil;

- le secteur agricole doit relever un triple défi : (i) diversifier les exportations (renforcer les exportations de coton et accroître le volume d'exportation pour les ananas et les noix de cajou), (ii) augmenter la production de denrées alimentaires, et (iii) améliorer durablement la productivité des exploitations et après récolte. Pour ce faire, il faudra réduire la vulnérabilité structurelle du système de production agricole du pays aux inondations et aux épisodes occasionnels de sécheresse ; et
- l'accès au financement est limité en dehors du système coton. Les résultats du pays en matière d'échanges agricoles sont généralement médiocres, la balance des échanges agricoles étant durablement négative.

Graphique 1. Bénin : PIB réel par habitant et structure de la production



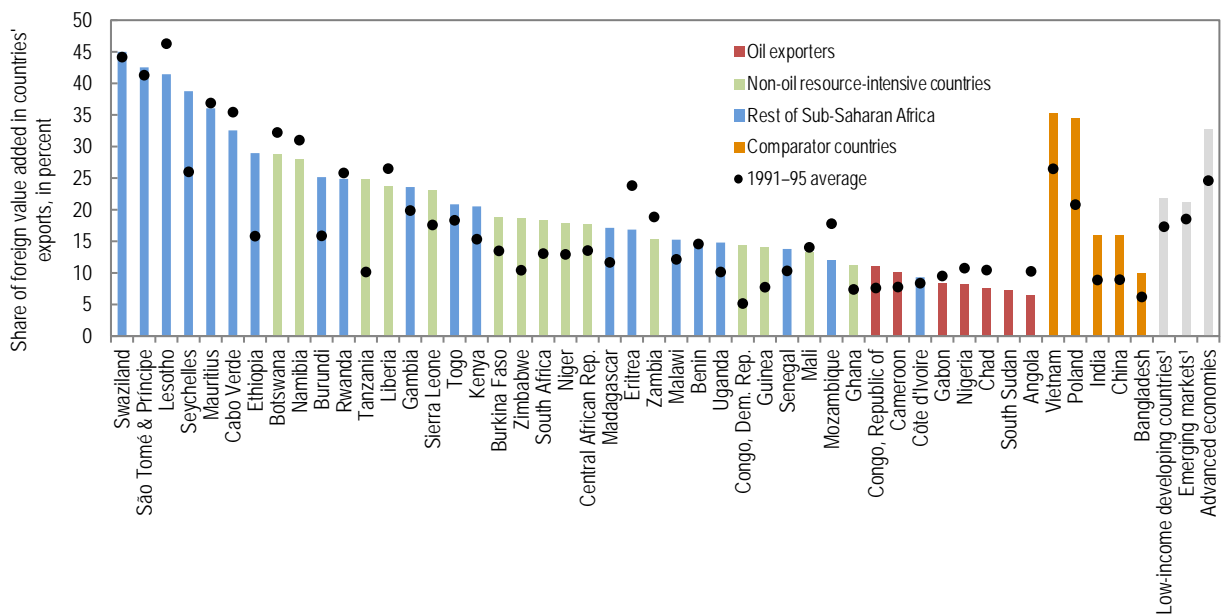
5. Le Bénin a connu une désindustrialisation modeste, qui tranche avec un essor industriel prononcé dans ce secteur parmi les pays de référence.² La part du secteur manufacturier dans la production a reculé de 22 % à 12 % au Bénin pendant la période 2000–12,

² Dominguez-Torres et Foster (2011).

alors qu'elle a augmenté pour passer de 10 % à 16 % dans le groupe de pays asiatiques entre 1990 et 2012. À l'inverse, la part du secteur agricole a diminué dans l'ensemble des pays à faible revenu au fil des années mais est restée élevée au Bénin. Au cours de la décennie 2000–09, la part du secteur agricole a été estimée à 24 % en moyenne. Elle est restée constante et a été évaluée à 22 % pendant la période 2010–16.

6. S'agissant de l'intégration dans les chaînes de valeur, le Bénin a obtenu de bons résultats dernièrement. L'Étude économique régionale (2015) a montré que l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales était allée de pair avec une hausse des niveaux de revenu. Pour mesurer la profondeur de cette intégration, les Perspectives économiques régionales se sont appuyées sur l'importance de la valeur ajoutée étrangère dans les exportations d'un pays, ce que l'on appelle traditionnellement l'intégration ascendante. Selon cet indicateur, l'intégration plus profonde s'est accompagnée d'une progression des revenus au fil du temps pour les pays en développement et émergents. Une part plus grande des exportations sert de ressources pour les exportations d'autres pays, ce qui témoigne du rôle toujours prédominant joué par les produits de base dans les exportations de nombreux pays de la région. D'après cet indicateur, le Bénin est en phase avec le reste de l'AfSS (Graphique 2).

Graphique 2. Afrique subsaharienne et pays de comparaison : Degré d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales, moyenne 2008–13



Source : Perspectives économiques régionales, Département Afrique. FMI (avril, 2015).

7. Dans ce contexte, le changement structurel et la diversification économique deviennent des éléments indispensables du développement économique. La diversification des exportations va de pair avec une diminution de la volatilité de la production mais aussi avec des

taux de croissance économique plus élevés.³ Dans le même temps, la diversification de la production, dont celle de l'emploi, est associée à une hausse du revenu par habitant.⁴ En outre, la nature et la qualité des produits d'exportation augmentent en fonction de la diversification de la production.⁵ La présente note examine le potentiel de croissance et les avantages de la diversification pour le Bénin.

³ Papageorgiou, Perez-Sebastian et Spatafora (2013).

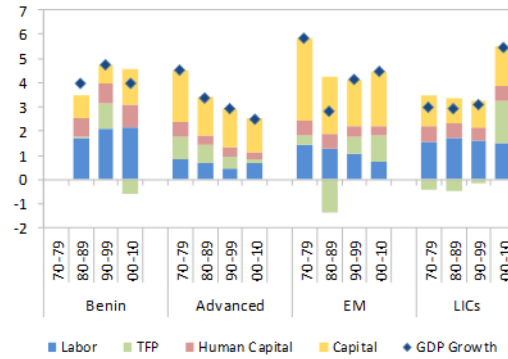
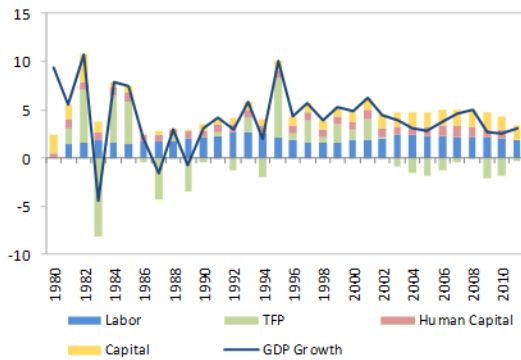
⁴ Imbs et Wacziarg (2012).

⁵ Papageorgiou, Perez-Sebastian et Spatafora (2013).

Graphique 3. Bénin : Productivité

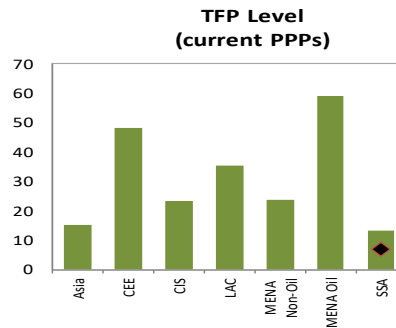
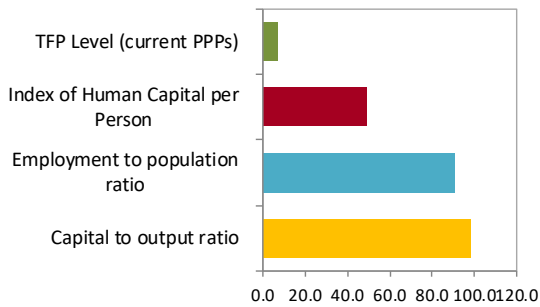
La contribution du capital a été faible alors que la main-d'œuvre et la PTF ont été stables (après 2000)...

...et le pays a affiché un profil satisfaisant ces dernières années par rapport aux années précédentes.



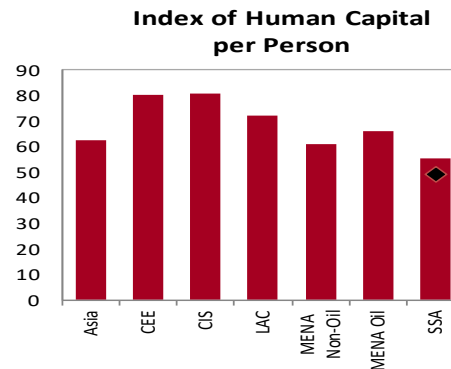
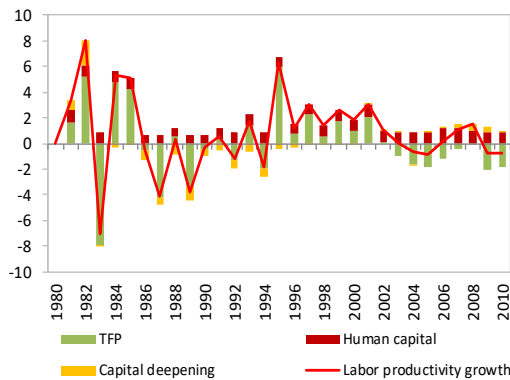
Les intrants factoriels étaient tous positifs en 2011...

...mais les niveaux de PTF étaient toujours bas à titre de comparaison.



La décomposition de la productivité de la main-d'œuvre met en évidence une faible contribution du capital humain...

...compte tenu du potentiel d'amélioration en termes de capital humain.

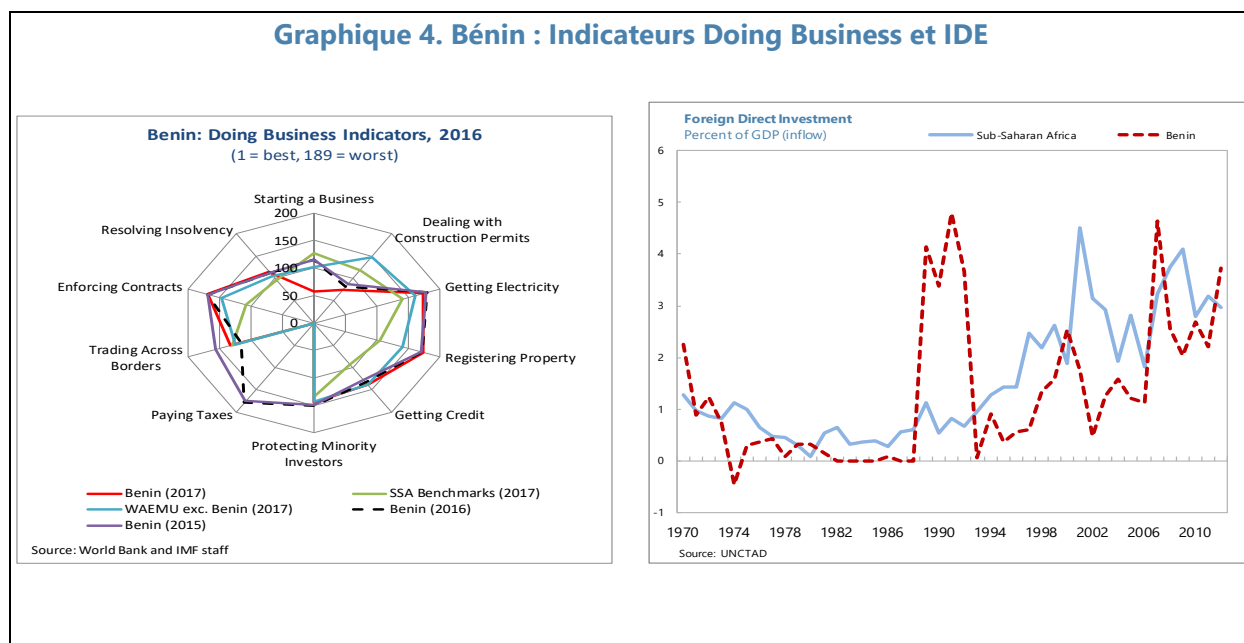


B. Croissance et intrants factoriels

8. La faiblesse de l'accumulation de capital humain et de la productivité totale des facteurs semble avoir été à l'origine de l'instabilité de la croissance. Un exercice de décomposition de la croissance montre que la croissance au cours des vingt dernières années est imputable pour deux tiers à l'accumulation de main-d'œuvre, la part de l'accumulation de capital s'élevant à près d'un tiers. En revanche, le capital humain et la productivité semblent avoir été les causes premières des résultats médiocres en termes de croissance. Il s'agit des facteurs pour lesquels le Bénin accuse le retard le plus important par rapport aux autres pays. Les taux de scolarisation dans l'enseignement de base au Bénin sont nettement plus bas que ceux des pays de référence d'AfSS et d'Asie et se répartissent de manière plus inégale dans l'ensemble de la population. L'efficacité de l'investissement public demeure relativement faible et un environnement industriel et commercial difficile freine l'activité de production du secteur privé. Ces «insuffisances» donnent à penser que les politiques menées devraient cibler l'accès à l'éducation et la qualité de l'enseignement, des réformes de la gestion des finances publiques en vue d'améliorer l'efficacité de l'investissement public, et des éléments clés de l'environnement industriel et commercial comme l'exécution des contrats, l'accès au crédit et un approvisionnement en électricité efficient.

9. Des goulets d'étranglement structurels et un climat des affaires difficile nuisent à la compétitivité du Bénin. Le rapport de 2016 sur les indicateurs *Doing Business* classe le Bénin au 155^e rang (sur 189 pays), c'est-à-dire moins bien que la plupart des autres pays de la région. Les indicateurs liés à l'éducation, la santé, l'accès à l'eau et la mortalité infantile se sont améliorés ces dernières années mais à un rythme lent, de sorte qu'il est peu probable que le Bénin atteigne les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2015. La croissance est allée de pair avec un faible niveau de création d'emplois, un sous-emploi généralisé touchant en particulier les femmes et les jeunes dans les zones urbaines. Toutefois, l'activité des femmes dans les services a progressé au cours de la dernière décennie. L'investissement direct étranger (IDE) suit le rythme de l'AfSS, même si des investissements supplémentaires s'imposent.

Graphique 4. Bénin : Indicateurs Doing Business et IDE



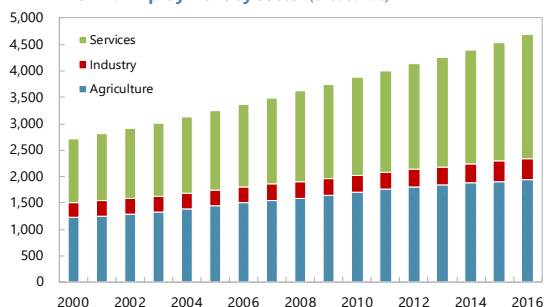
10. La part sectorielle est restée stable au Bénin au cours de la dernière décennie. Malgré l'augmentation de l'activité globale dernièrement, le Bénin restait à la traîne de près de la moitié des pays d'AfSS s'agissant de la part de l'industrie manufacturière et des services en pourcentage du PIB. Les changements structurels qui ont été opérés dans le pays après 2004 lui ont peu à peu permis de se trouver dans une situation nettement plus favorable aujourd'hui. La comparaison entre le Bénin et les pays d'AfSS actuellement montre que la part de l'industrie manufacturière et des services est plus élevée au Bénin que dans la plupart des pays d'AfSS et atteint 75 % du PIB. Si les exportations par habitant du Bénin demeurent inférieures à celles de la plupart des pays d'AfSS, elles se sont considérablement améliorées pendant cette décennie.

11. La transformation structurelle et la diversification de la production sont susceptibles de stimuler la croissance et de réduire l'instabilité au Bénin. Outre une transformation structurelle «intersectorielle» via le redéploiement de ressources depuis des secteurs peu productifs comme l'agriculture vers des secteurs plus productifs comme l'industrie manufacturière, une transformation structurelle peut aussi avoir lieu à travers des gains de productivité «intrasectoriels» en améliorant la qualité des produits et services existants ou en se diversifiant dans de nouveaux produits à forte valeur ajoutée.

Graphique 5. Bénin : Emploi par secteur et par sexe

La part de l'emploi par secteur a été stable....

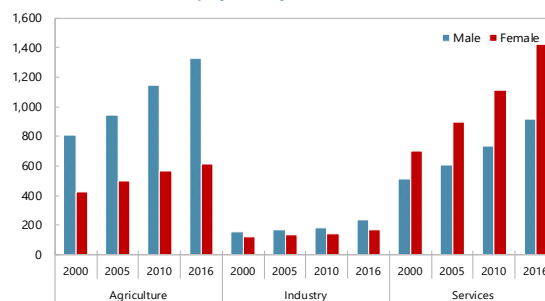
Benin: Employment by sector (thousands)



Source: ILO - Trends Econometric Models, October 2013.

avec une progression de l'activité féminine dans les services.

Benin: Sectoral Employment by Gender (thousands)



Source: ILO - Trends Econometric Models, October 2013.

C. Diversification des exportations

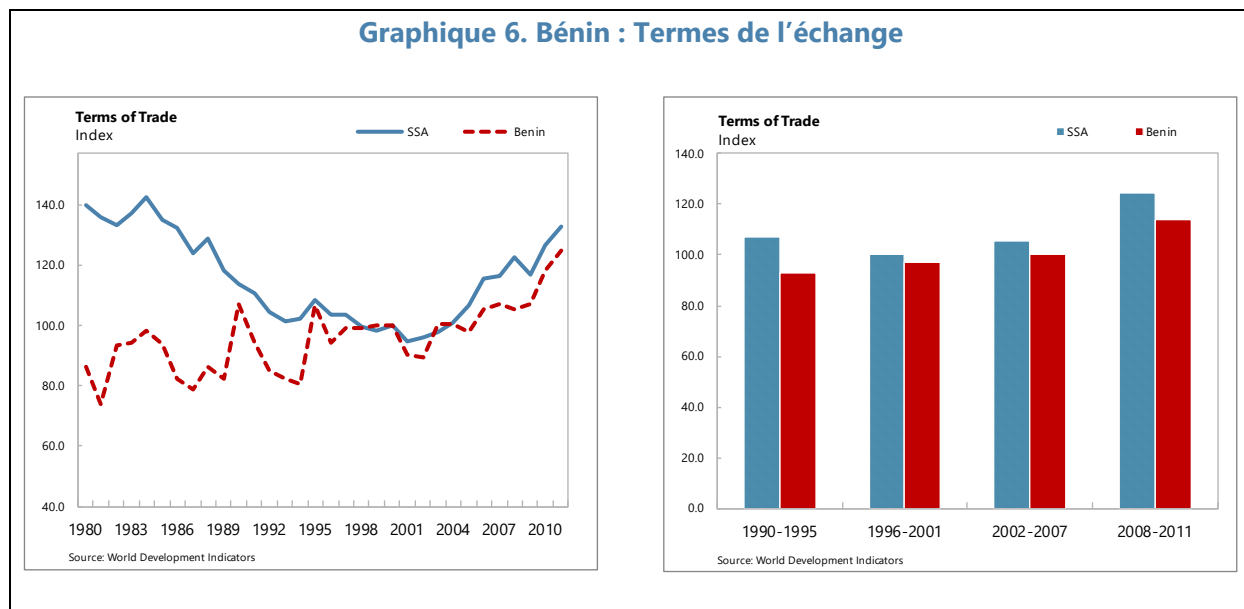
12. La diversification des exportations n'a pas eu lieu. Les pays africains de référence se sont diversifiés de manière assez marquée après 1990 et ont rattrapé les pays asiatiques de référence, dont les degrés de diversification étaient déjà relativement élevés avant cette date (Graphique 3). Le nombre de partenaires à l'exportation a augmenté en moyenne mais la part des principaux partenaires à l'exportation est restée prépondérante. Une analyse portant sur plusieurs pays montre que les politiques doivent s'appuyer sur les atouts et points forts d'un pays et être adaptées pour remédier à certaines difficultés afin de garantir une diversification réussie⁶.

13. La diversification des produits pourrait entraîner une progression de la croissance (Graphique 3, dernier diagramme). Un futur accroissement de la variété des produits semblable à une diversification pourrait induire une nouvelle progression de la croissance. Sur la base des estimations dans FMI (2014a), une augmentation d'un écart-type de la diversification des exportations des pays à faible revenu améliore le taux de croissance d'environ 0,8 point de pourcentage⁷. Pour le Bénin, cela se traduit par une progression de la croissance estimée de 0,2 point de pourcentage si la diversification des exportations était portée aux niveaux observés dans des pays de comparaison comme le Viet Nam.

⁶ Perspectives économiques régionales, octobre 2017.

⁷ FMI (2014a) constate que la diversification de la production a un impact décisif sur la croissance des pays à faible revenu. L'écart-type de la diversification de la production dans les pays à faible revenu s'élève à 0,078, d'où une hausse prévue du taux de croissance des pays à faible revenu de $100 \times (-0,078) \times (-0,176) = 1,373$ points de pourcentage.

Graphique 6. Bénin : Termes de l'échange



14. D'après FMI (2014a), la formule suivante est utilisée pour estimer la volatilité de la croissance :

$$Vol_{i,t} = \alpha Vol_{i,t-1} + \beta Div_{i,t} + \delta x_{i,t} + e_{i,t}$$

Les données couvrent la période allant de 1992 à 2015. $Vol_{i,t}$ désigne la volatilité de la croissance dans le pays i à l'instant t , qui correspond à l'écart-type de la croissance du PIB en utilisant un

intervalle de cinq ans. $Div_{i,t}$ désigne l'indice de diversification. Les deux premiers indices, l'indice

Theil global et l'indice Herfindahl, illustrent l'impact sur la volatilité du degré général de diversification d'un pays. Les deux autres indices, les marges extensive et intensive, peuvent être obtenus à partir d'une décomposition de l'indice Theil global. Une diversification extensive se produit lorsqu'un pays exporte de nouvelles lignes de produits, tandis qu'une diversification intensive signifie qu'un pays exporte une gamme plus équilibrée de produits existants. Des valeurs plus basses pour l'ensemble des quatre indices indiquent un degré de diversification plus élevé. En

outre, $open_{i,t}$ désigne le degré d'ouverture commerciale défini par le total des exportations et importations en pourcentage du PIB. Plusieurs régressions incluent des termes d'interaction entre l'indice de diversification et un indicateur de l'ouverture commerciale (x_{it} désigne le terme

d'interaction); $tot_{i,t}$ désigne d'autres variables de contrôle comme la volatilité des termes de

l'échange, la volatilité de l'inflation et la volatilité du taux de change alors que $e_{i,t}$ est l'erreur

résiduelle. Les données sont des moyennes sur cinq ans pour chaque variable afin d'exclure les valeurs extrêmes et les cycles conjoncturels ; par conséquent, t désigne chaque période de cinq ans. Les régressions sont estimées à l'aide du modèle MGM (méthode généralisée des moments) en deux étapes en raison du caractère dynamique de l'équation de régression. Comme l'estimation contient une variable dépendante décalée, les estimations du modèle à effets fixes sont biaisées. D'après Arellano et Bond (1991), l'estimateur de la MGM est donc nécessaire pour obtenir des estimations cohérentes.

Encadré 1. Bénin : Mesure de la diversification des exportations

D'après Henn *et al.* (2013), la diversification des produits d'exportation est mesurée par l'indice Theil, qui peut se décomposer en deux sous-indices «inter» et «intra» :

$$Theil\ Index = \frac{1}{N} \sum_i^N \frac{Export\ Value_i}{Average\ Exp.Value} \ln \frac{Export\ Value_i}{Average\ Exp.Value} =$$

$$Theil\ Index = Theil_{between} + Theil_{within}$$

où i représente l'indice des produits et N le nombre total de produits. L'indice Theil «inter» illustre la *marge extensive* de la diversification, c'est-à-dire le nombre de produits, tandis que l'indice Theil «intra» illustre la *marge intensive* (part des produits).

Diversification des partenaires à l'exportation. L'indice Theil existe aussi pour les différents partenaires à l'exportation. Dans ce cas, i et N dans la relation ci-dessus représentent respectivement l'indice des partenaires à l'exportation et le nombre de partenaires à l'exportation.

La qualité des exportations est mesurée par la valeur unitaire des exportations corrigée des écarts de coûts de production, de la distance relative par rapport au partenaire commercial et du niveau de développement d'un pays sur la base de la relation suivante :

$$Trade\ PRICE_{mxt} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln\ unobservable\ quality_{mxt} + \alpha_2 \ln\ p\ c\ income_{mxt} + \alpha_3 \ln\ DISTANCE_{mxt} + error_{mxt}$$

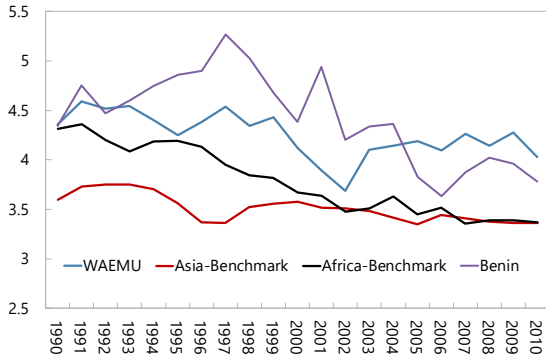
où m , x , et t désignent respectivement l'importateur, l'exportateur et la période concernée.

15. La diversification des exportations contribue à réduire la volatilité de la croissance (Tableau 1). D'après la méthodologie décrite dans FMI (2014a), le Tableau 1 présente les résultats d'une régression selon la méthode MGM en deux étapes pour quantifier l'impact de la diversification sur la volatilité de la croissance dans un panel dynamique, en privilégiant le Bénin et en élargissant les régressions pour inclure les effets de la marge extensive de la diversification des produits. Les résultats montrent que la volatilité est plus susceptible de diminuer en augmentant la marge intensive de la diversification des produits. Toutes choses égales par ailleurs, les estimations semblent indiquer qu'accroître la diversification des produits pourrait réduire la volatilité d'environ un cinquième et un tiers respectivement (Graphique 9).

Graphique 7. Bénin : Diversification des exportations et de la production

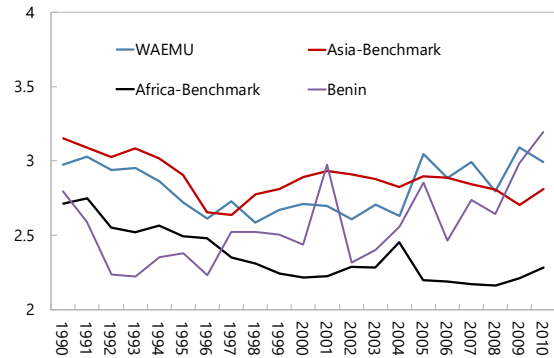
Export Product Diversification

(Theil Index Decomposition, Lower Values=More Diversification)



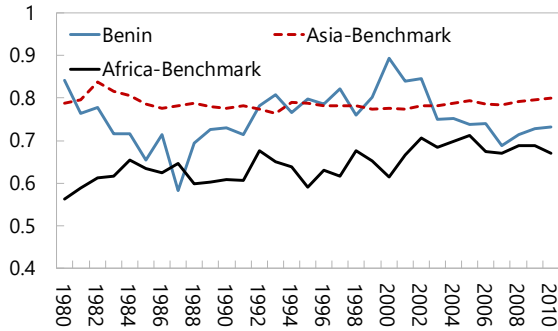
Export Partner Diversification

(Theil Index Decomposition, Lower Values=More Diversification)



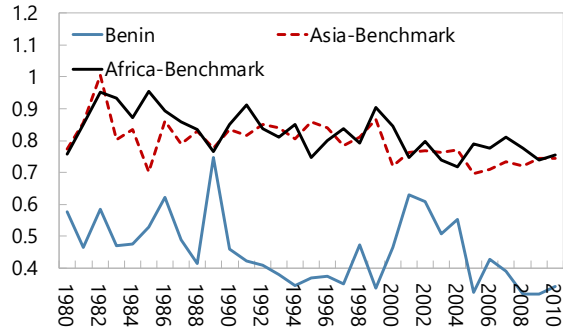
Manufacturing Quality

(1 = 90 Percentile of All Countries)



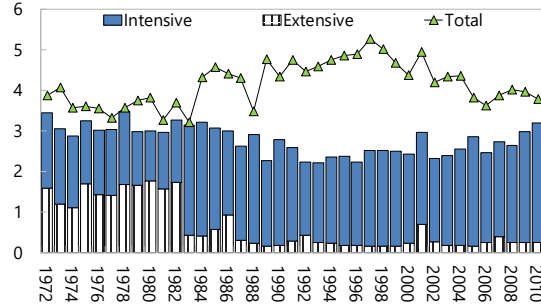
Commodity Quality

(1 = 90 Percentile of All Countries)



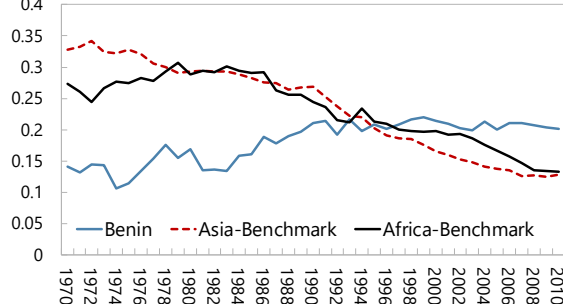
Benin: Export Partner Diversification

(Theil Index Decomposition, Lower Values=More Diversification)



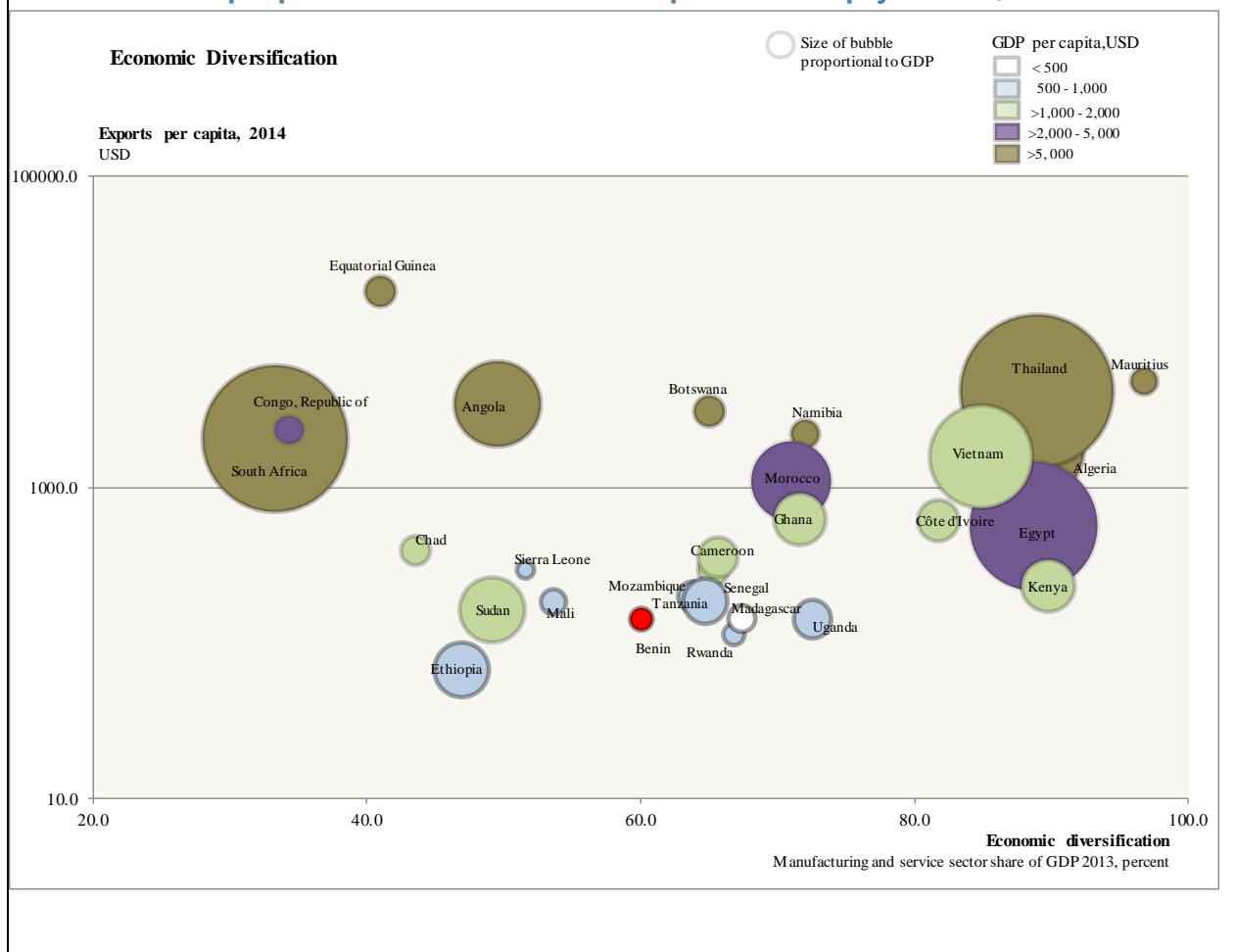
Output Diversification

(Theil Index; Lower Values=More Diversification)



Source: IMF (2014a).

Graphique 8. Diversification économique : Bénin et pays d’AfSS, 2014

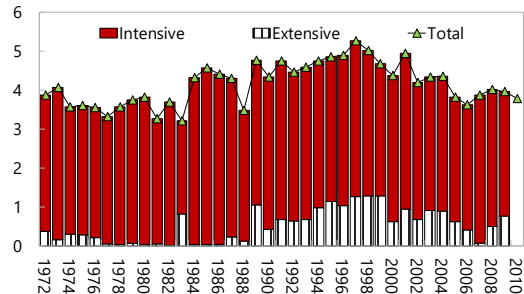


Graphique 9. Diversification des exportations

La diversification des produits s'accroît sous l'effet d'une amélioration des marges intensives....

Benin: Export Product Diversification

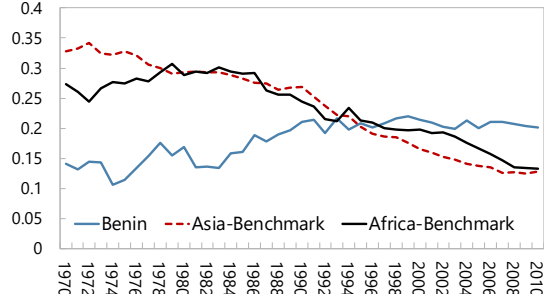
(Theil Index Decomposition, Lower Values=More Diversification)



...ainsi que des repères détectés dans les pays de comparaison.

Output Diversification

(Theil Index; Lower Values=More Diversification)

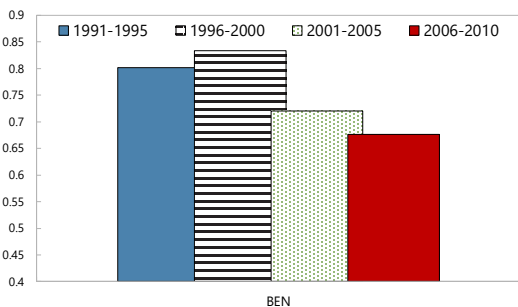


Source: IMF (2014a).

....sachant que les principales catégories d'exportation restent stables....

Share of Three Major Exports in Total Exports, 1991-2010

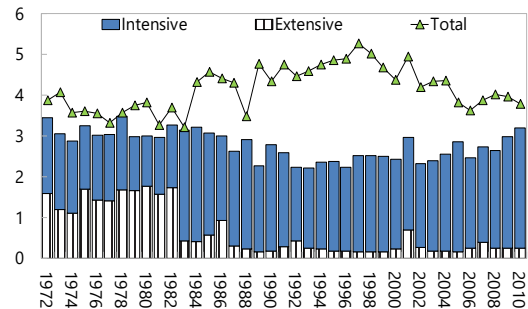
(Export Product Measured at 2-Digit SITC Level)



...tandis que le nombre de partenaires à l'exportation a augmenté, ce qui renforce la diversification des partenaires à l'exportation....

Benin: Export Partner Diversification

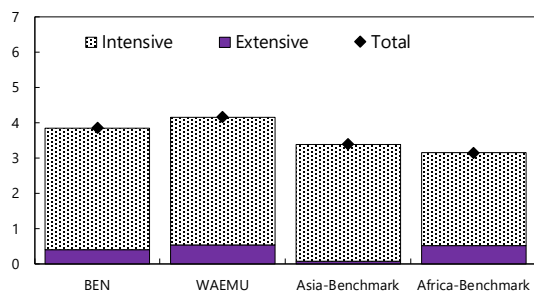
(Theil Index Decomposition, Lower Values=More Diversification)



...et le pays n'a rien à envier aux pays de comparaison.

Export Product Diversification, 2006-2010

(Theil Index Decomposition, Lower Values=More Diversification)



Les effets positifs sur la croissance pourraient être considérables.

Benin: Growth Effects from Increased Diversification

(Increase in Annual Growth Rate, Average 2001-2012)

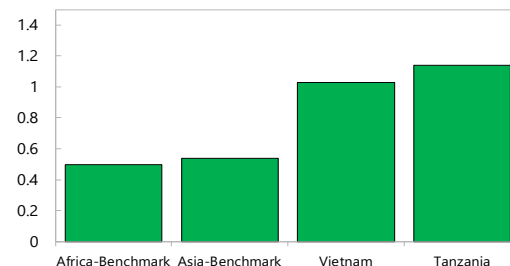
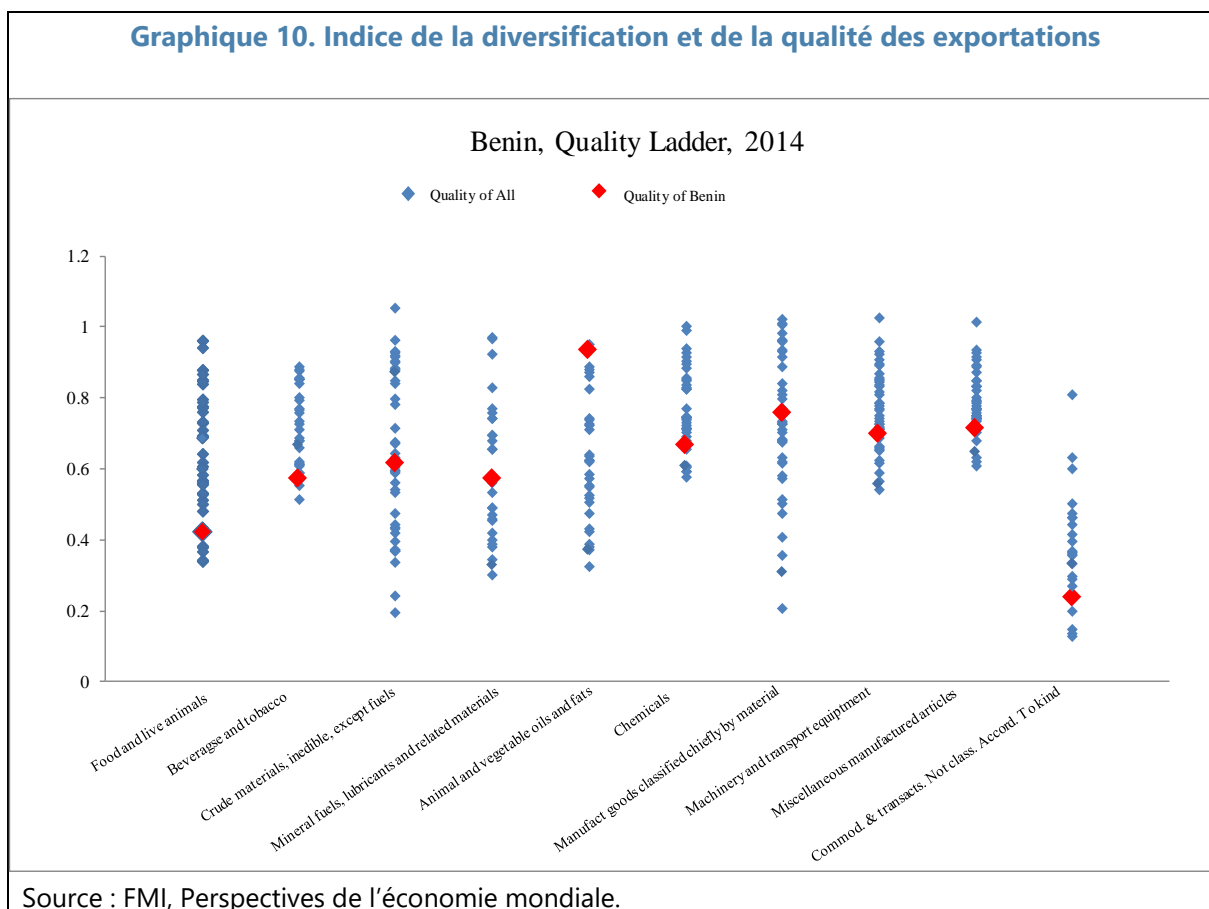


Tableau 1. Bénin : Volatilité de la production et diversification des produits
(Indice Theil plus élevé = diversification moindre)

Variables	Diversification des exportations		Diversification des exportations et ouverture		Diversification des exportations et variables de contrôle		Diversification des exportations, contrôle et relations commerciales	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Croissance décalée	0,035 (0,145)	0,035 (0,023)	0,106 (0,052)	0,051 (0,020)	0,719 (0,594)	0,057 (0,032)	0,031 (0,041)	0,122 (0,074)
Indice Theil «intra-exportation»	-0,731 (0,122)			-1,011 (0,129)			-2,109 (0,923)	
Indice Theil «inter-exportation»		0,975 (0,277)	2,107 (0,530)		2,668 (1,134)			2,703 (0,998)
Ouverture commerciale			-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,001 (0,001)		
Relations «intra-indice» et ouverture							0,002 (0,001)	
Relations «inter-exportation» et ouverture								-0,006 (0,222)
Termes de l'échange					-0,005 (0,006)	0,003 (0,005)	-0,006 (0,003)	0,005 (0,005)
Taux de change					-0,002 (0,003)	0,005 (0,002)	-0,005 (0,003)	0,002 (0,866)
Inflation					0,020 (0,017)	0,001 (0,009)	0,012 (0,014)	0,021 (0,001)
Constante	4,528 (0,145)	1,891 (0,556)	-0,252 (1,151)	5,015 (0,124)	-0,347 (1,476)	2,068 (0,960)	7,903 (1,963)	0,4530 (1,524)
Observations	47	47	47	47	47	47	47	47

16. La qualité des exportations au Bénin se maintient au niveau de la valeur moyenne en AfSS. L'indice de la diversification des exportations produit par le FMI englobe 187 pays, dont la plupart des pays à faible revenu, et communique des informations sur la diversification et la qualité des produits d'exportation durant la période 2000–10. Comme les valeurs plus élevées de l'indice indiquent des niveaux de qualité supérieurs, nous constatons que la qualité des produits exportés par le Bénin est restée relativement médiocre au fil des années.

Graphique 10. Indice de la diversification et de la qualité des exportations



D. Conclusions

17. Des goulets d'étranglement structurels entravent la compétitivité du Bénin. Le pays pâtit d'un climat des affaires difficile, d'une productivité faible et d'un capital humain insuffisant. La faiblesse et la stagnation de la productivité dans le secteur agricole sont peut-être les causes premières de la réduction limitée de la pauvreté dans les zones rurales.⁸

18. Les mesures visant à opérer une transformation structurelle et une diversification de l'économie devraient s'attacher à remédier les entraves à l'entrée dans de nouveaux domaines d'activité économique. De nouvelles avancées en matière de renforcement du climat des affaires,

⁸ La croissance a en particulier découlé de l'extension des superficies cultivées et d'une augmentation de la main-d'œuvre plutôt que d'un accroissement de la productivité. Comme le secteur agricole concentre un peu plus de la moitié de la population active, l'absence d'un accroissement de la productivité dans le secteur serait la cause première de l'absence d'une réduction sensible de la pauvreté. Les travailleurs qui ont peu à peu quitté le secteur agricole informel à faible productivité se sont cependant tournés vers le commerce informel et d'autres services tout aussi peu productifs.

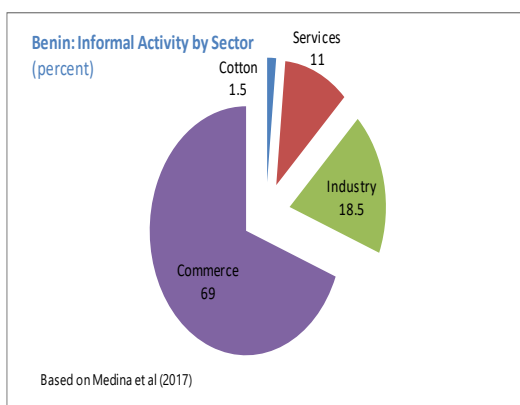
de résolution des problèmes de pénurie d'électricité et d'augmentation du capital humain pourraient avoir des effets très positifs.

19. Les mesures qui pourraient en particulier contribuer à améliorer la productivité à court

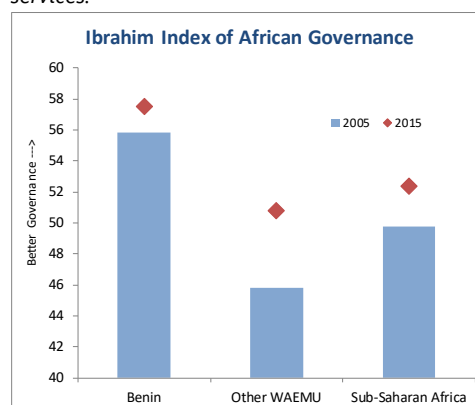
terme incluent : (i) l'adoption et la vulgarisation à grande échelle de technologies améliorées (production, traitement après récolte et stockage), dont des systèmes de production climato-intelligents, afin de réduire la vulnérabilité des activités agricoles au changement climatique et aux aléas météorologiques; (ii) la mise en place d'infrastructures de production et de marché pour améliorer la productivité à travers une gestion efficace de l'eau, une réduction des pertes après récolte et un meilleur accès au marché via des entrepôts et autres équipements; (iii) la coordination des chaînes de valeur et l'accès au financement à travers l'utilisation durable des instruments de gestion financière mis au point dans le cadre du projet initial; (iv) le soutien institutionnel au ministère de l'Agriculture et aux autres parties prenantes du secteur (société civile et organisations de producteurs) en insistant particulièrement sur le renforcement des capacités. En outre, des mesures visant à améliorer l'éducation et la productivité pourraient avoir un impact prononcé sur l'économie informelle, qui représente plus de la moitié du PIB d'après des estimations. La diversification des produits pourrait se traduire par des taux de croissance plus élevés.

Graphique 11. Bénin : Économie informelle et gouvernance

Les parts sont stables...



avec une progression de l'activité féminine dans les services.



Bibliographie

- Dabla-Norris, Era, Giang Ho, Kalpana Kochhar, Annette Kyobe, and Robert Tchaidze, 2013, "Anchoring Growth: The Importance of Productivity-Enhancing Reforms in Emerging Market and Developing Economies". IMF SDN/13/08.
- Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, 2011, "Investing in Public Investment Efficiency". IMF Working Paper 11/97.
- Dominguez-Torres, Carolina and Vivien Foster, 2011, Benin's Infrastructure—A Continental Perspective. Policy Research Working Paper 5689. The World Bank. June
- Henn Christian, Chris Papageorgiou, and Nikola Spatafora, 2013, "Export Quality in Developing Countries," IMF Working Paper 13/108.
- IMF, 2014a, "Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries—The Role of Structural Transformation and Diversification." IMF Policy Paper, March.
- Imbs Jean, and Romain Wacziarg. 2003. "Stages of Diversification." *American Economic Review*, 93(1): 63-86.
- Medina Leandro; Andrew W Jonelis, and Mehmet Cangul, 2017, "The Informal Economy in Sub-Saharan Africa: Size and Determinants," Working Paper No. 17/156
- Papageorgiou Chris, Fidel Perez-Sebastian, and Nicola Spatafora, 2013, Structural Change through Diversification: A Conceptual Framework. International Monetary Fund. March.
- Regional Economic Outlook, 2015, African Department. International Monetary Fund. April.

INCLUSION FINANCIÈRE ET DÉVELOPPEMENT FINANCIER

Si l'accès au financement s'améliore, par rapport aux autres pays d'Afrique subsaharienne (AfSS), plusieurs réformes pourraient favoriser l'expansion des circuits financiers et l'inclusion financière et compléter les initiatives visant à encourager le développement du secteur privé et les créations d'emplois.

A. Contexte

1. Le secteur financier béninois est peu développé et segmenté et se caractérise par un accès limité aux services financiers. Le Bénin possède un secteur financier de petite taille et segmenté dans lequel trois catégories d'acteurs opèrent : les établissements bancaires, les institutions de microfinance (IMF) et les autres institutions financières non bancaires. À la fin de l'année 2016, le pays comptait 15 banques commerciales, dont quatre détenaient environ 80 % des crédits du système bancaire (Tableau 1). Le ratio de fonds propres des banques a augmenté pour passer de 8,8 % (fin juin 2015) à 10,6 %, soit un niveau supérieur au minimum de 8 % mais toujours inférieur aux moyennes de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et de l'AfSS.¹ Le ratio des prêts improductifs demeure élevé par rapport à celui des autres pays de l'UEMOA (Graphique 2). D'autres indicateurs se situent aussi en deçà des moyennes de l'UEMOA, dont le ratio de provisionnement pour les prêts improductifs (12 % des actifs pondérés en fonction des risques en 2014–15), le ratio de liquidité et les indicateurs de rentabilité.

Tableau 1. Bénin : Structure du système bancaire, 2014-17

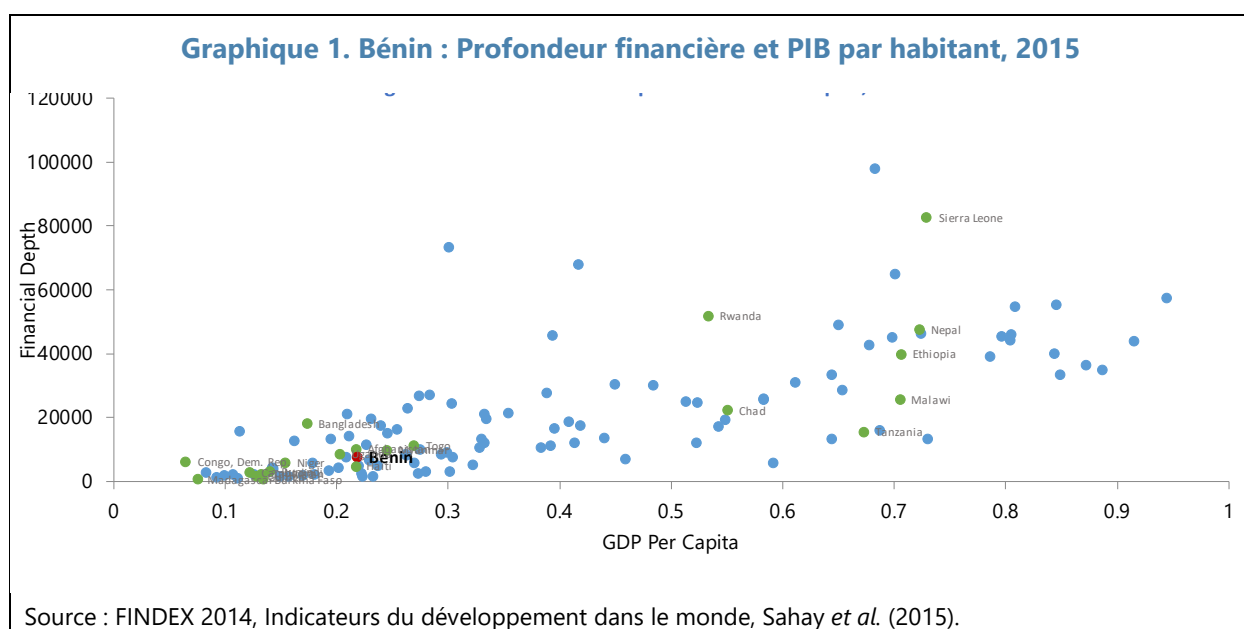
	2014	2015	2017 ^{1/}
	(CFAF billions)		
Credits	1,096	1,078	1,195
top 4 banks	899	841	991
short term	596	643	710
medium term	463	392	420
long term	37	43	65
Treasury Notes	211	295	393
Deposits	1,355	1,503	1,643
top 4 banks	935	1,082	1,101
sight Deposits	631	686	752
term Deposits	724	817	891

Source: BCEAO

1/ as of June

¹ Le document de la série des Questions générales de janvier 2016 pour le Bénin (Rapport par pays du FMI n° 16/7) présentait une analyse du secteur financier, dont les facteurs de vulnérabilité et les risques du secteur bancaire en juin 2015.

2. Bien que le système bancaire reste stable, sa profondeur ne s'est pas améliorée. Le secteur bancaire est globalement solide mais il joue un rôle limité dans l'inclusion financière. D'après des estimations de la BCEAO (2010), l'accès aux services bancaires est restreint. Plus précisément, le rapport entre les comptes de dépôt dans les banques commerciales et la population active est d'environ 5 %. Au Bénin, les services bancaires ciblent la population urbaine à revenu élevé. La faible densité de population et l'ampleur du secteur informel ont restreint l'accès aux services bancaires. En outre, il n'existe aucun marché interbancaire. La profondeur du système bancaire béninois est légèrement inférieure à la moyenne des autres pays de l'UEMOA (le crédit privé et les dépôts intérieurs représentant respectivement 21 % et 30 % du PIB). Si les banques ont créé des réseaux de succursales dans le pays, seuls 17 % de la population détenaient un compte bancaire en 2015. L'accès au financement est difficile pour certaines catégories vulnérables et pour les petites et moyennes entreprises. Au total, le ratio monnaie au sens large sur le PIB (M2/PIB) a augmenté de manière modeste pour passer de 34 % à fin 2012 à 40 % en juin 2017. Malgré cette progression sensible, les possibilités d'expansion des circuits financiers demeurent très nombreuses (Graphique 1).



3. Les IMF, qui affichent une croissance rapide, présentent toujours des risques élevés. Le secteur se compose de 721 IMF, dont seulement 226 sont agréées. Le secteur de la microfinance joue un rôle essentiel pour accorder des financements aux deux secteurs de l'économie et à la population rurale (4,5 millions d'habitants) qui est mal desservie par les banques. Si le secteur de la microfinance joue un rôle de plus en plus important dans la réduction de la pauvreté au Bénin, il manque de ressources pour venir en aide aux petites et moyennes entreprises, notamment sous la forme de prêts à long terme. Le grand nombre d'IMF non autorisées (établissements de dépôts) constitue un risque élevé pour le système bancaire, ce qui impose de durcir encore les conditions d'agrément. Cela a aussi contribué à la prédominance d'IMF non autorisées. Bien que les dépôts

collectés par les IMF non autorisées représentent actuellement environ ½ % du PIB, ce qui laisse entrevoir un passif budgétaire conditionnel limité, tout choc potentiel frappant ce secteur en croissance rapide pourrait entamer la confiance et compromettre l'expansion des circuits financiers.² Des contrôles annuels sur place consolideront l'approche axée sur les risques adoptée par les autorités, y compris un meilleur recueil des données et permettront des innovations technologiques dans ce sous-secteur.

4. Autres institutions financières non bancaires. Ce secteur se compose de compagnies d'assurance, de fonds de pension et de services de chèques postaux. Les fonds de pension incluent une entité publique pour les fonctionnaires permanents, le Fonds national de retraite du Bénin, et une entité autonome pour les salariés du secteur privé et les fonctionnaires contractuels, la Caisse nationale de sécurité sociale, qui gère les ressources provenant des cotisations des salariés et des employeurs. Le pays compte aussi 15 compagnies d'assurance, dont huit spécialisées dans l'assurance dommage et six dans l'assurance-vie.

B. Accès aux services financiers et développement financier

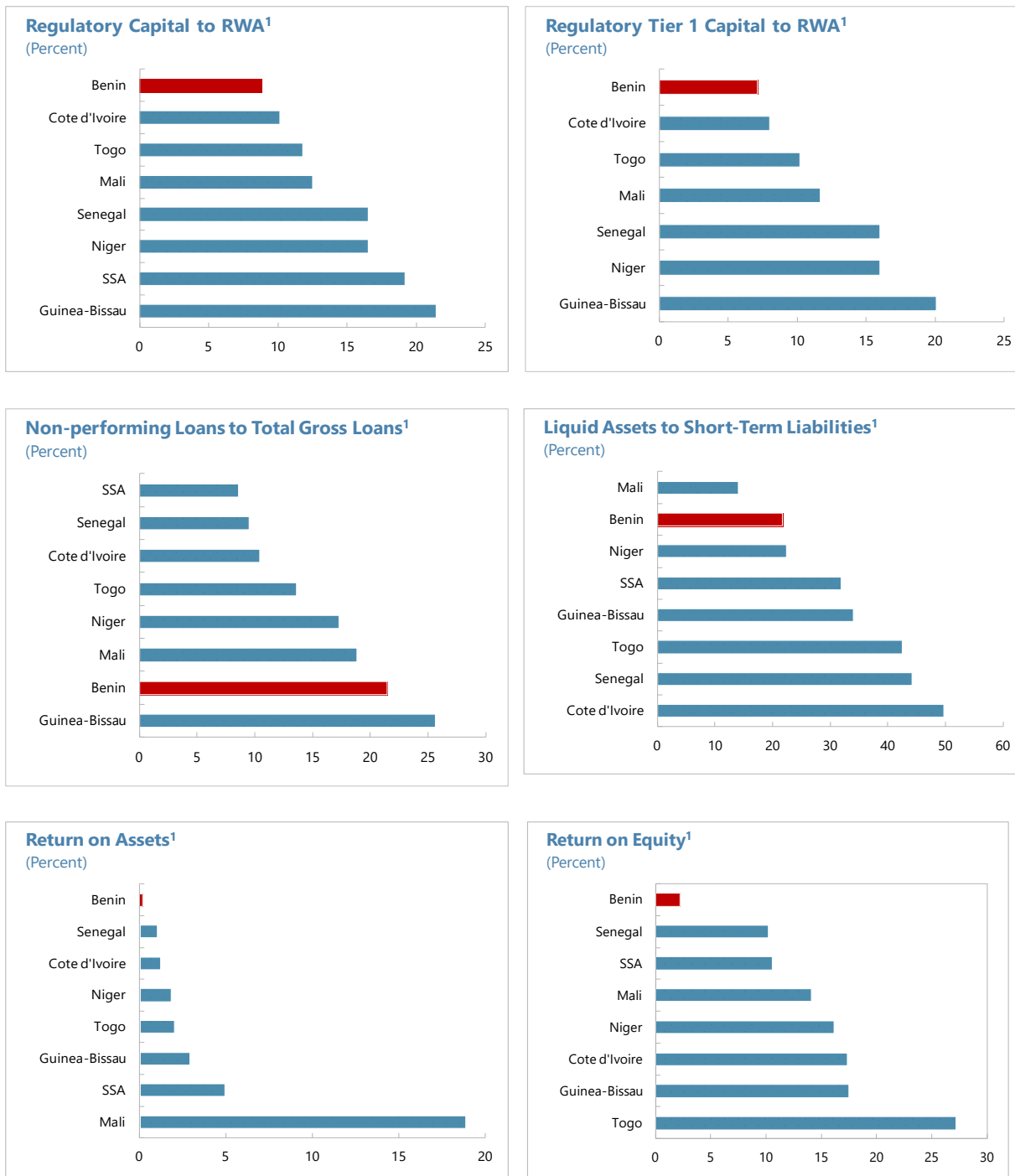
5. Les autorités s'efforcent d'améliorer l'offre de services financiers en s'attaquant aux obstacles à l'inclusion financière en développant les circuits financiers, améliorant l'accès, la profondeur et l'efficacité.

- **Accès.** Bien que le nombre de succursales bancaires ait augmenté récemment, dans les zones rurales notamment, il est possible de renforcer encore l'inclusion financière en consolidant le cadre réglementaire des antennes de banques étrangères. Les nombreux justificatifs exigés pour ouvrir, tenir et clôturer un compte et pour demander un prêt pourraient freiner l'accès au financement (frais de participation).
- **Profondeur.** Pour valoriser davantage la culture du crédit et couvrir toute la population, les autorités pourraient envisager d'élaborer un projet de loi relatif aux informations sur les antécédents de crédit, de manière à unifier le système de déclaration des garanties, en évitant tout éclatement potentiel entre plusieurs bureaux d'enregistrement. Il serait aussi être utile de renforcer la procédure d'insolvabilité/de faillite et d'améliorer la délivrance de titres de propriété, ce qui pourra alléger les garanties demandées par les prêteurs. Par ailleurs, une meilleure exécution des contrats dans le secteur judiciaire pourrait contribuer à assouplir les contraintes en termes de garanties et à combler les lacunes dans l'infrastructure des marchés financiers.
- **Efficacité de l'intermédiation.** L'efficacité va généralement de pair avec l'état de la concurrence et transparait dans les écarts entre taux d'intérêt et les frais généraux des banques. Les coûts d'intermédiation (à savoir les taux d'intérêt et commissions élevés) témoignent des asymétries d'information entre les emprunteurs et les banques.

² Document de la série des Questions générales pour le Bénin (2016).

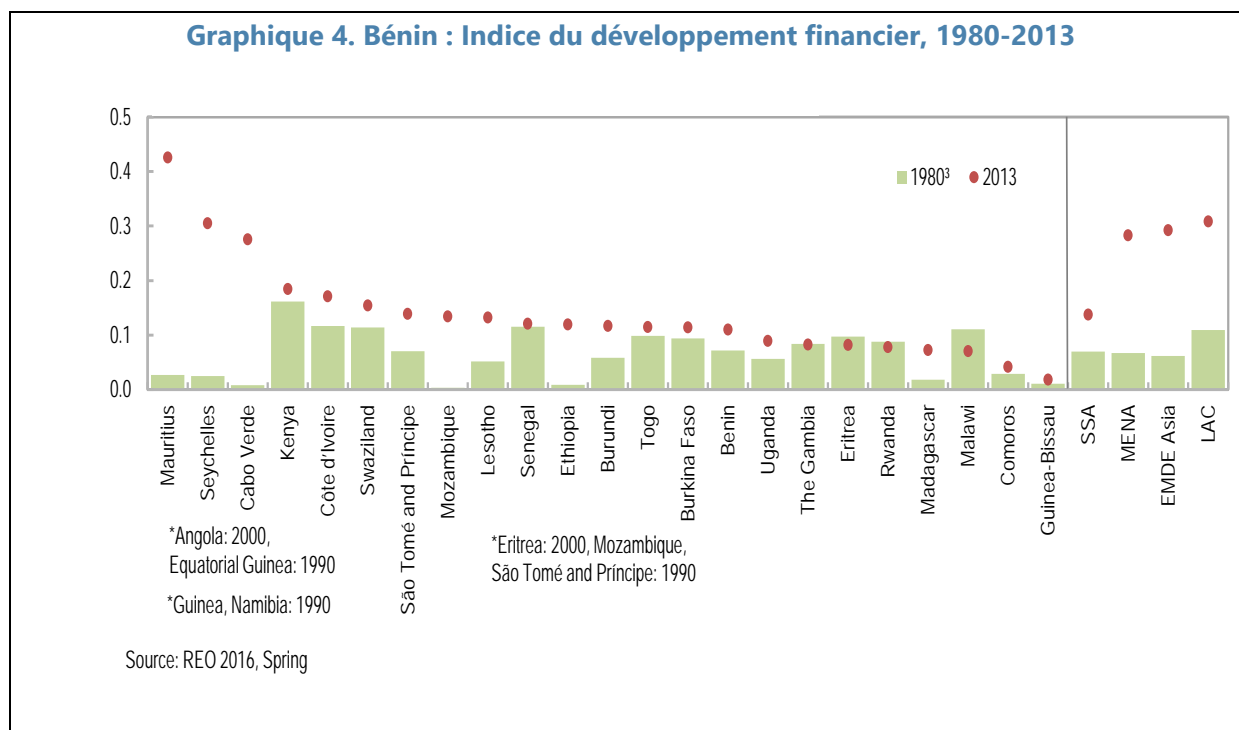
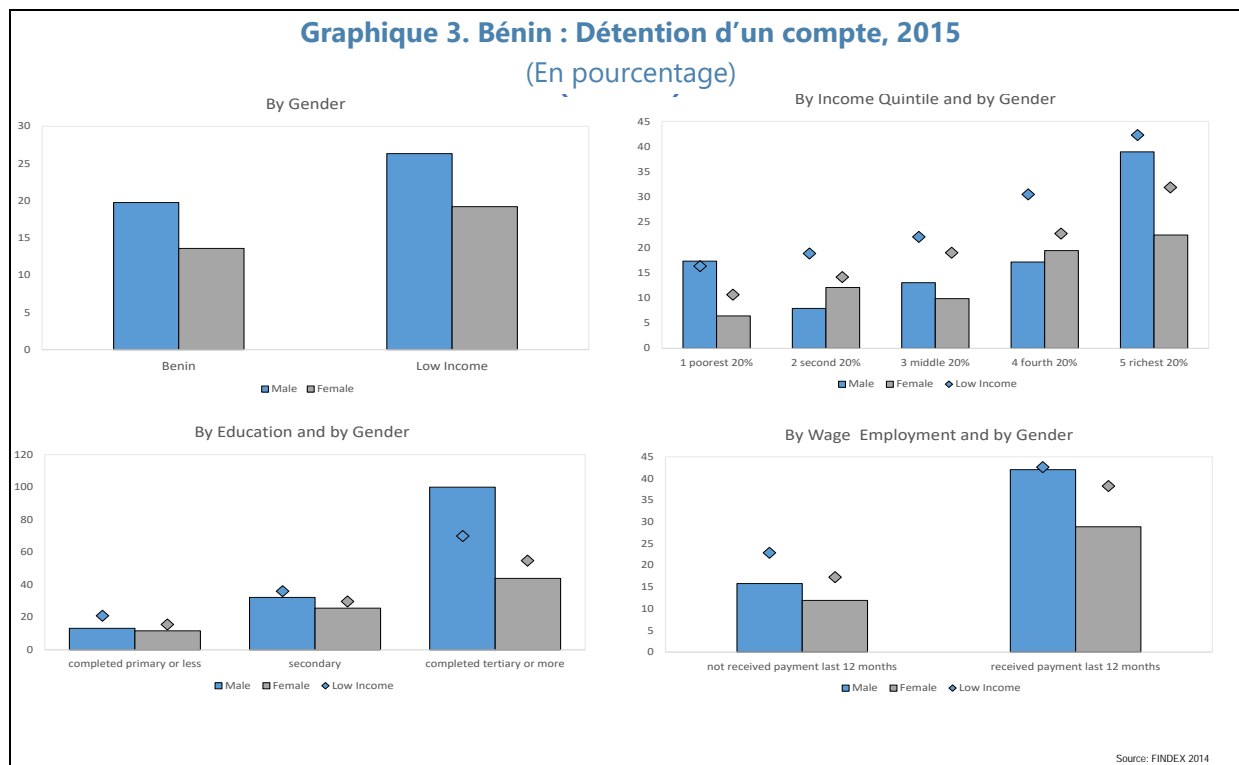
6. S'agissant de l'accès à un compte bancaire, le Bénin obtient des résultats médiocres par rapport aux moyennes des pays à faible revenu (Graphique 5). Au Bénin, les hommes font état d'un meilleur accès que les femmes. Le niveau d'études est aussi un facteur qui détermine l'accès à un compte. L'accès est relativement faible pour toutes les catégories de revenu et lorsqu'il fait l'objet de comparaisons par niveaux de salaire et d'emploi.

Graphique 2. Bénin : Indicateurs comparatifs de la solidité du système bancaire



Sources : autorités nationales et calculs des services du FMI.

^{1/} Dernières données en 2013–15.

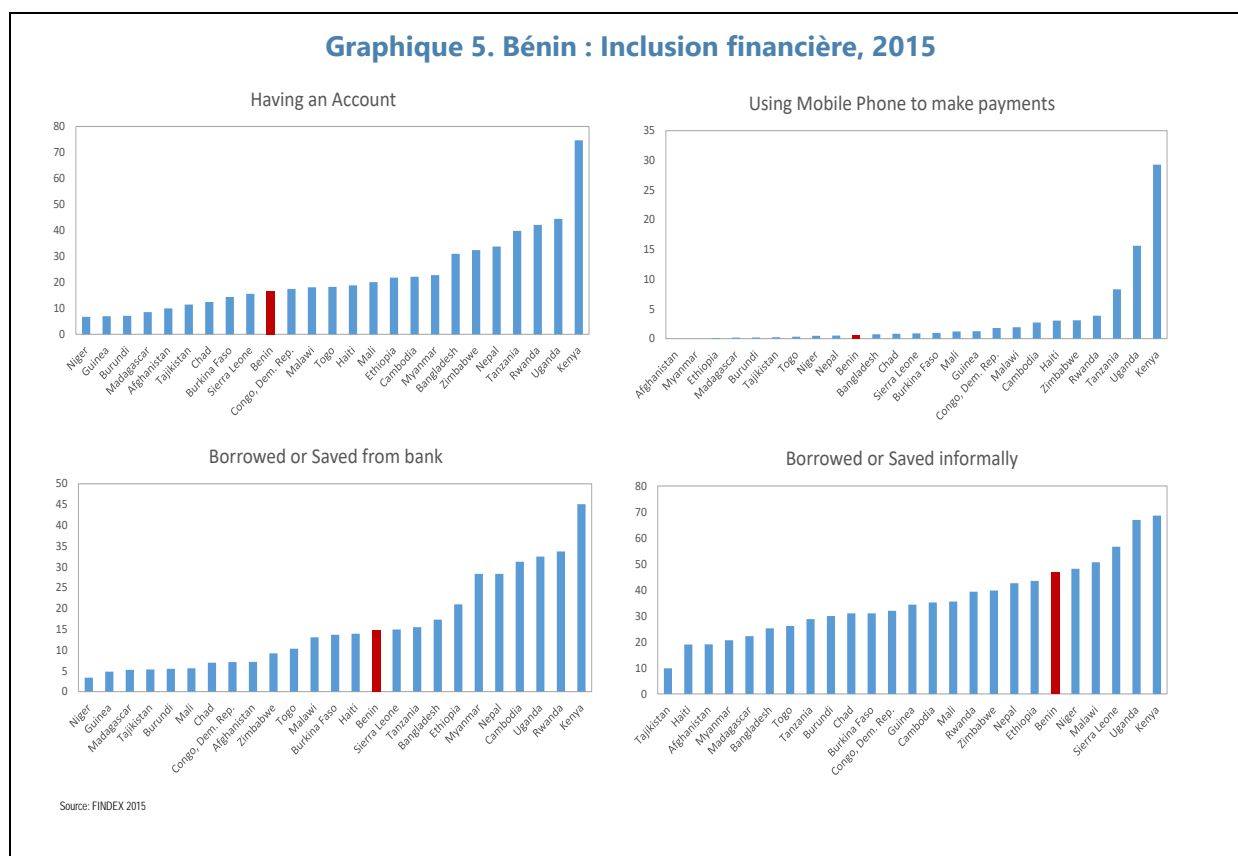


7. Le développement financier s'est légèrement amélioré au Bénin ces dix dernières années. L'indice composite du développement financier semble indiquer que le développement

financier au Bénin a été médiocre ces trente dernières années. Le Graphique 4 décrit le niveau de développement financier de différentes catégories de pays, dont le Bénin. Par rapport aux pays à revenu intermédiaire (Afrique du Sud, Maurice, Namibie et Seychelles), le Bénin a accompli des progrès modestes en matière de degrés de développement financier plus élevés et se situe en deçà de la moyenne des pays d'AfSS et d'autres régions.³

8. Au Bénin, la contribution du secteur financier à l'investissement privé est limitée.

D'une part, le secteur bancaire ne contribue pas de manière significative au financement de l'investissement privé (Tableau 2) pour quatre raisons : (i) Le cadre institutionnel n'encourage pas les banques commerciales à prendre des risques ; celles-ci participant activement aux emprunts souverains au sein de l'UEMOA en raison de leur rendement élevé (de 6 à 7 %) ; (ii) les banques commerciales ont du mal à financer certaines activités économiques en raison des possibilités limitées de garantir les prêts aux petites et moyennes entreprises ; (iii) la petite taille du secteur structuré de l'économie et du secteur manufacturier ; et (iv) le coût de la création de succursales bancaires dans les zones rurales est très élevé. D'autre part, le secteur de la microfinance n'est pas en mesure de financer l'investissement privé en raison de l'absence de fonds à long terme.



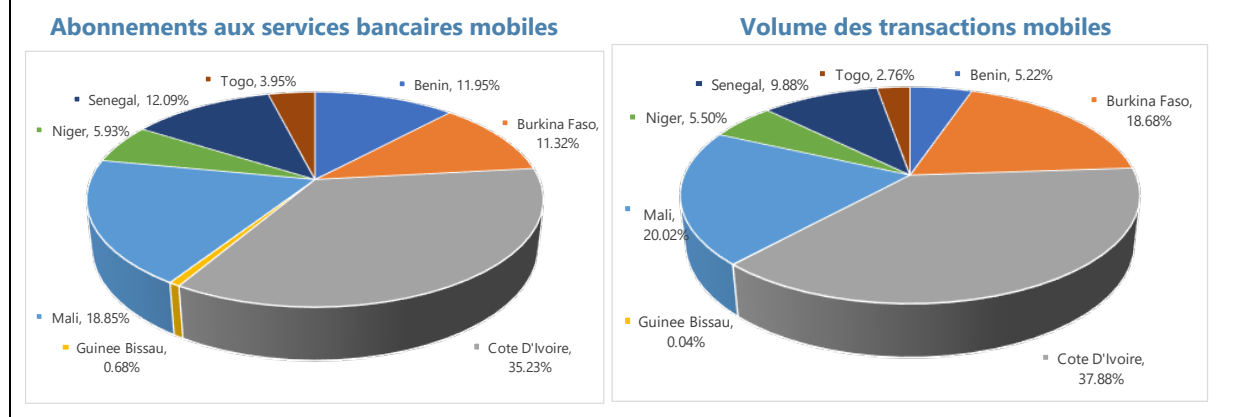
³ Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne, automne 2016.

Tableau 2. Indicateurs de solidité financière, 2011–17

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 June
	(Percent unless otherwise indicated)						
Regulatory capital to risk-weighted assets	12.5	12.8	12.9	12.7	12.6	9.5	10.0
Core capital to risk-weighted assets ¹	11.7	11.9	11.8	11.2	10.5	7.6	8.6
Provisions to risk-weighted assets	10.7	10.8	10.3	10.7	11.7	15.6	19.8
Capital to total assets	7.3	7.3	7.2	6.7	5.7	3.8	4.4
Composition and quality of assets							
Total loans to total assets	55.2	55.0	55.9	54.6	53.1	39.3	56.1
Concentration: Credit to the 5 largest borrowers (in terms of total capital)	92.9	92.3	75.1	88.6	113.1	...	487.0
Credit by sector ²							
Agriculture, Forestry, and Fishing	2.9	2.6	2.9	3.1	3.2	...	...
Extractive Industries	2.2	1.6	1.8	2.0	2.0	...	...
Manufacturing	18.8	18.2	17.0	17.9	17.2	...	...
Electricity, Water, and Gas	3.2	3.2	3.7	3.9	4.2	...	...
Buildings and Public Works	6.7	6.7	7.8	8.7	9.4	...	...
Commerce, Restaurants, and Hotels	32.3	34.7	33.5	31.1	31.5	...	...
Transportation and Communication	11.2	10.0	11.2	9.3	9.5	...	...
Financial and Business Services	5.5	6.1	6.0	6.5	6.6	...	...
Other Services	17.2	16.8	16.2	17.0	16.4	...	...
Non-Performing Loans (NPLs)							
Gross NPLs to Total loans ³	15.9	16.0	15.5	14.4	14.4	21.4	20.3
Provisioning rate	64.2	63.4	61.0	62.8	62.8	63.2	66.3
Net NPLs to total loans	6.4	6.5	6.6	6.1	5.9	9.1	7.9
Net NPLs to capital	47.8	48.8	51.1	50.0	54.9	95.2	100.8
Earnings and profitability ⁴							
Average cost of borrowed funds	2.4	2.5	2.8	2.4	2.4	...	...
Average interest rate on loans	9.7	9.8	10.7	9.1	2.4	...	...
Average interest margin ⁵	7.3	7.3	7.9	6.7	6.4	...	...
After-tax return on average assets (ROA)	1.2	0.9	0.9	1.1	1.2	...	...
After-tax return on average equity (ROE)	13.7	10.1	11.5	15.5	16.4	...	...
Noninterest expenses/net banking income	61.6	61.0	60.7	58.6	58.6	...	...
Salaries and wages/net banking income	26.4	25.7	26.5	25.4	25.4	...	...
Liquidity							
Liquid assets to total assets	33.6	32.5	32.2	30.9	29.4	...	...
Liquid assets to total deposits	46.1	45.8	46.1	45.9	43.8	...	...
Total loans to total deposits	84.3	86.2	90.0	89.5	87.0	68.4	71.8
Total deposits to total liabilities	72.9	71.1	68.5	63.4	67.1	57.4	78.0
Demand deposits to total liabilities ⁶	37.8	36.5	35.5	34.5	35.4	24.3	34.2
Term deposits to total liabilities	35.1	34.6	33.0	32.8	31.7	33.1	43.8
Source: BCEAO.							
Note: ... = not available.							
¹ Tier 1 Capital.							
² Identified sectors represent at least 80 percent of credit							
³ The improvement of NPLs since 2014 includes the reduced exposure by several banks to a business group that encountered difficulties in 2012–14.							
⁴ Some account elements available semi-annually.							
⁵ Excluding taxes on banking operations.							
⁶ Including savings accounts.							

9. Enfin, le Bénin obtient des résultats assez satisfaisants s'agissant de l'accès au financement et de l'utilisation des services bancaires mobiles, même s'il a encore une marge de progression (Graphique 6). Le Bénin concentre environ 5 % du volume total des transactions mobiles dans la région de l'UEMOA, avec 12 % du total des abonnements.

Graphique 6. Bénin : Activité de téléphonie mobile, 2016



10. L'amélioration de l'accès au crédit est un problème complexe. Les avantages de la mise sur pied d'institutions financières au Bénin sont considérables. Chronologiquement, il conviendrait donc de privilégier la création d'institutions à des stades peu avancés, en prêtant une attention grandissante à la formation de marchés au fur et à mesure que le revenu par habitant augmente. Le Bénin pourrait adapter la réglementation et les infrastructures afin de faciliter l'investissement par les acteurs du secteur privé, tout en les autorisant à couvrir les risques et en permettant l'affectation efficace de capitaux à des projets d'investissement. Enfin, la poursuite du développement du système d'assurance et de retraite pourra contribuer à diversifier la base d'investisseurs et, par conséquent, à améliorer la profondeur et l'ampleur du marché des capitaux.

EFFICIENCE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC AU BÉNIN : UNE ANALYSE EMPIRIQUE⁴

Le Bénin pourrait améliorer l'efficacité de l'investissement public en réfléchissant à une stratégie pour renforcer la surveillance des projets d'investissement public et pour remanier le cadre de gestion de l'investissement public. Sur la base des données concernant les infrastructures actuelles, s'agissant de l'efficacité de l'investissement public, le Bénin obtient de moins bons résultats que les pays de référence, dont les autres pays d'Afrique subsaharienne (AfSS). Les résultats de l'estimation de données de panel semblent indiquer que des institutions solides peuvent jouer un rôle déterminant dans l'accroissement de l'efficacité de l'investissement public.

⁴ Cette note s'appuie sur les travaux en cours du FMI consacrés à l'efficacité de l'investissement public, en particulier *Making Public Investment More Efficient*. 2015. Fonds monétaire international.

A. Introduction

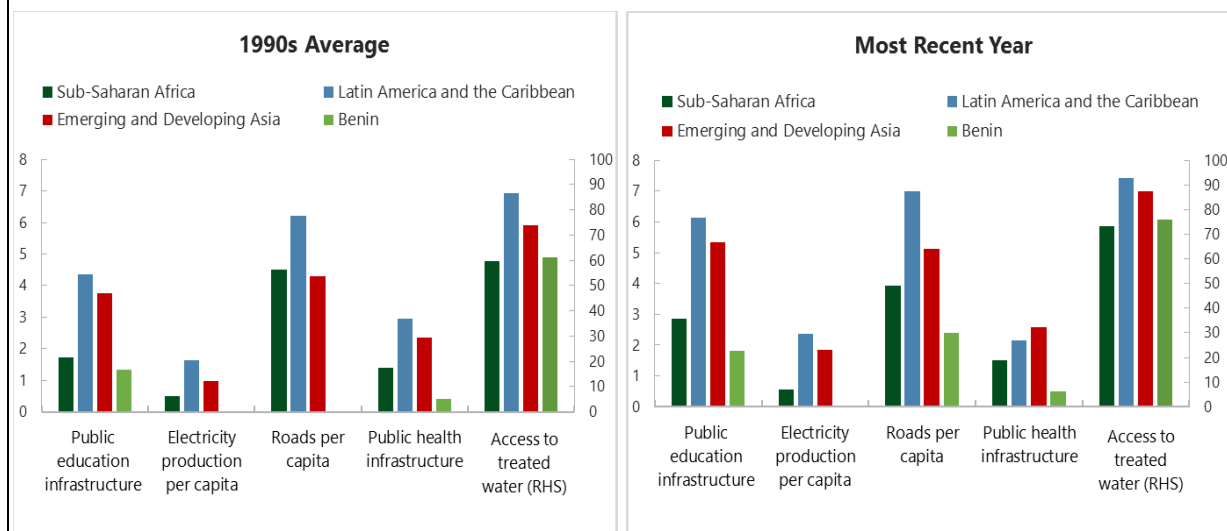
1. D'après les projections, le Bénin devrait augmenter sensiblement les volumes d'investissement public pour permettre de combler le déficit d'infrastructures de la région. Le déficit d'infrastructures du Bénin est relativement prononcé et a souvent été identifié comme un obstacle à la croissance (Graphiques 1 et 2). Les besoins du Bénin en matière d'infrastructures sont considérables (Dominguez-Torres et Foster, 2011). Le Bénin se situe notamment en deçà de la moyenne de l'AfSS pour ce qui est de l'approvisionnement en électricité, de la densité des routes revêtues et des infrastructures de télécommunications.

2. Historiquement, les dépenses consacrées par le Bénin aux investissements publics ont été nettement moins élevées que celles de ses voisins. Les investissements publics, exprimés en proportion du budget national, ont été maintenus à un niveau annuel de 36,7 % en moyenne entre 2010 et 2014 malgré des besoins substantiels. Les performances du pays en matière d'investissement public semblent plus médiocres par rapport à celles des pays et économies semblables. Bien que l'effort d'investissement public du Bénin soit supérieur à la moyenne des pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), il a diminué radicalement depuis 2010, le ratio investissement/PIB ayant chuté de 9,0 % en 2009 à 5,1 % en 2010. Les dépenses d'équipement ont certes à nouveau augmenté ces dernières années (8,1 % en 2015) mais restent inférieures à la moyenne de l'AfSS. Malgré le gros effort d'investissement évoqué plus haut, le stock de capital public s'est dégradé en permanence dernièrement. En outre, la perception de la qualité des infrastructures béninoises demeure inférieure aux moyennes des pays de l'AfSS et de l'UEMOA. L'accès aux infrastructures publiques comme l'électricité ou les eaux traitées ne s'est guère amélioré et a même diminué comme dans le secteur de la santé depuis les années 90.

3. L'insuffisance ou l'inefficience des infrastructures réduit la rentabilité des activités commerciales et économiques et pèse sur les perspectives de croissance⁵. Pour combler ce déficit, le Bénin prévoit d'augmenter fortement les dépenses publiques d'équipement à moyen terme. Le Programme d'action du gouvernement (PAG) 2016-21 encourage le recours à des financements innovants comme les partenariats public-privé (PPP) afin de garantir la réalisation des projets.

⁵ Commission économique pour l'Afrique (2005); Foster et Briceño-Garmendia (2009).

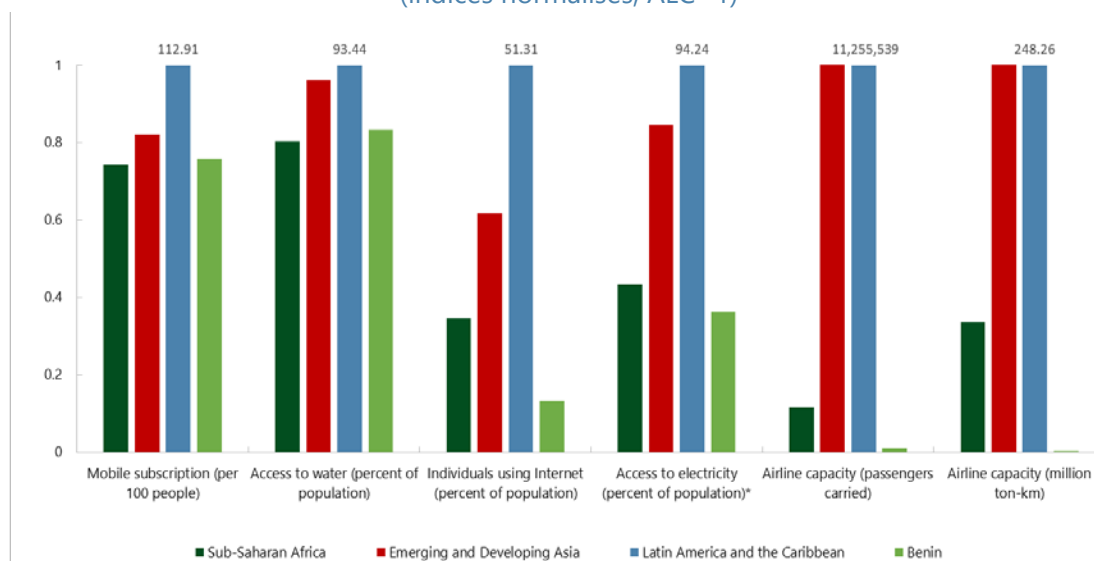
Graphique 1. Indicateurs des infrastructures, 2000-15



Source: World Development Indicators; and IMF staff estimates.

*Units vary to fit scale. Left hand axis: Public education infrastructure is measured as secondary teachers per 1,000 persons; Electricity production per capita as kWh per 1,000 persons; Roads per capita as km per 1,000 persons; and Public health infrastructure as hospital beds per 1,000 persons. Right hand axis: Access to treated water is measured as percent of population.

Graphique 2. Bénin : Sélection d'indicateurs quantitatifs des infrastructures, 2015 (indices normalisés, ALC=1)



Sources: World Development Indicators, and IMF Staff estimates.

* Latest available data for Access to electricity is from 2014.

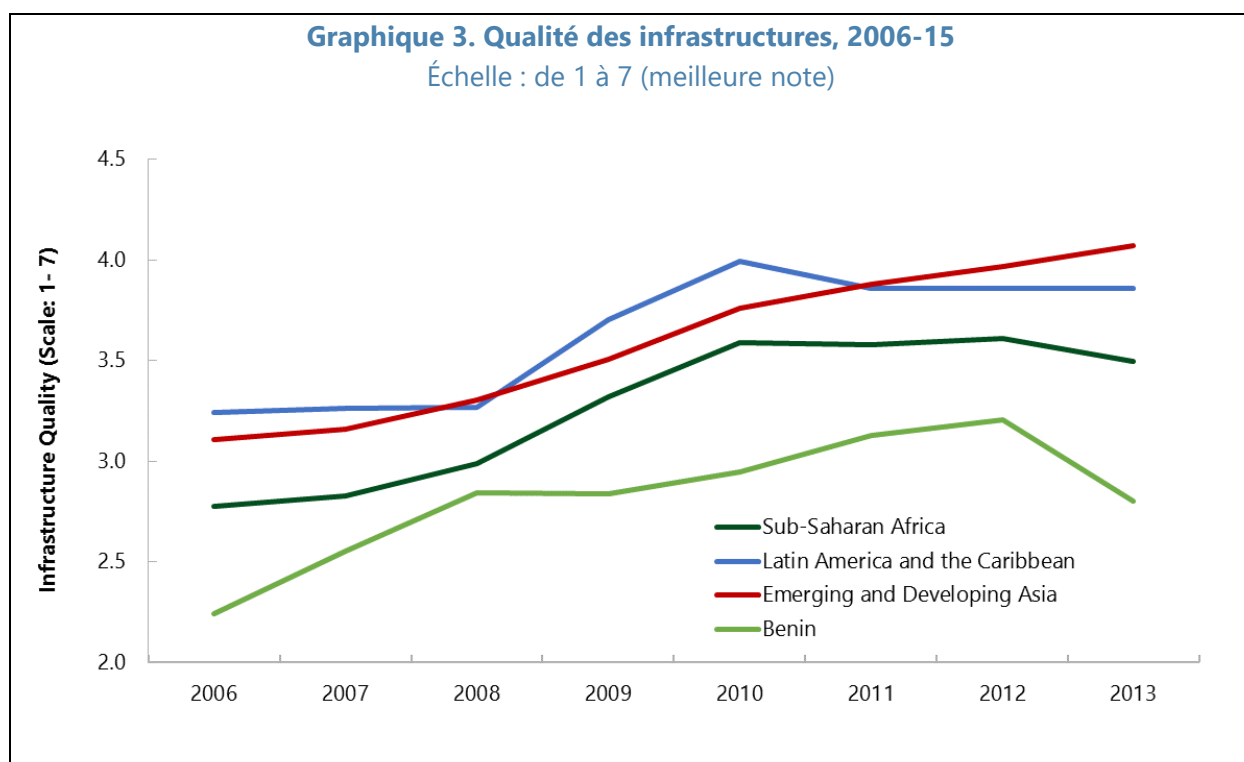
** EDA's value for airline capacity is 3.6 (40,456,902 passengers) and 5.7 (1,410.90 million ton-km), but it's not shown in the graph so that smaller values are visible.

4. Toutefois, outre le déficit d'infrastructures, la qualité des infrastructures béninoises est aussi jugée relativement faible et l'efficacité des investissements semble limitée (Graphique 4). Les derniers indices de compétitivité mondiale en date du Forum économique

mondial classent le Bénin en dessous de la moyenne de l'AfSS et des groupements régionaux de l'AfSS. La qualité de l'approvisionnement en électricité ainsi que des voies ferrées et des routes est aussi moins bien notée que la moyenne des pays de référence de l'AfSS. À un niveau comparable de stock de capital public réel, la qualité globale des infrastructures du Bénin est considérée comme inférieure à celle des autres pays de la région.

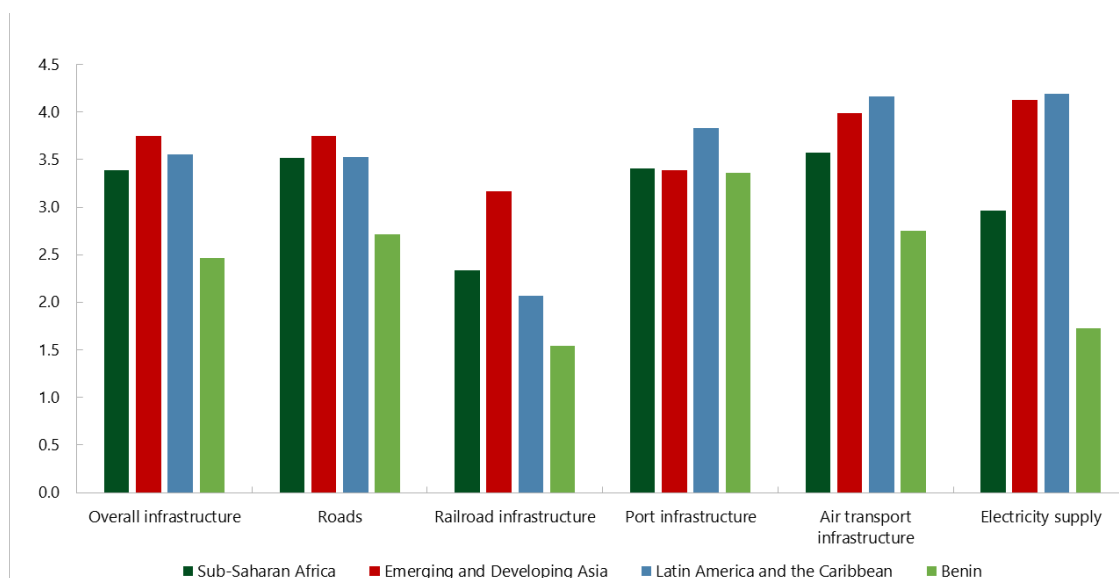
5. La présente note s'appuie sur plusieurs méthodes empiriques pour évaluer l'efficacité de l'investissement public au Bénin et met en évidence ses principaux facteurs. Elle évalue d'abord le déficit d'infrastructures au Bénin à partir de l'analyse de la frontière d'efficacité. Elle présente ensuite les facteurs de l'efficacité de l'investissement public à travers des régressions de panel. Enfin, la conclusion expose les principaux enseignements et les conséquences pour la politique économique.

6. Avertissements. Comme les données disponibles sont limitées, la présente note n'analyse pas de manière distincte les infrastructures des secteurs public et privé. De même, elle n'établit pas l'efficacité des dépenses d'investissement ventilée par type d'infrastructure, en l'absence d'une décomposition des données.



Graphique 4. Indicateurs de la qualité des infrastructures, 2015

Échelle : de 1 à 7 (meilleure note)



Sources: Global Competitiveness Index, and IMF Staff estimates.

B. Évaluation de l'efficacité de l'investissement public au Bénin

7. La frontière d'efficacité évalue l'efficacité relative du Bénin s'agissant de la transformation d'investissements publics (intrants) en infrastructures (extrants). D'après FMI (2015), Grigoli et Kapsoli (2013) et Albino-War *et al.* (2014), nous employons la méthodologie courante d'analyse par enveloppement des données (AED), démarche classique dans les publications utilisant des méthodes non paramétriques, pour calculer l'efficacité de l'investissement public. L'AED est un algorithme déterministe qui calcule la frontière d'efficacité par le biais d'approximations linéaires enveloppant l'ensemble des observations de la performance des unités de décision (DMU). Les scores d'efficacité sont ensuite calculés par rapport à un groupe de pairs qui comprend des combinaisons linéaires d'observations d'intrants-extrants pour les DMU efficaces⁶. Nous calculons les scores d'efficacité à l'aide d'un modèle axé sur les résultats.

⁶ Le modèle d'AED initial suppose un rendement à l'échelle constant, ce qui signifie que toutes les DMU de l'échantillon performant à un niveau optimal. Il s'agit d'une hypothèse forte lorsque nous sommes en présence d'un ensemble hétérogène de pays. C'est pourquoi nous utilisons une AED avec rendement à l'échelle variable pour garantir que chaque DMU (pays) est uniquement comparée à d'autres présentant des caractéristiques similaires.

8. L'évaluation de l'efficacité de l'investissement public s'effectue à l'aide d'un modèle à deux intrants et un extrant au cours de la période 2000-15.

- **Intrants** : Le premier intrant est le stock de capital public réel par habitant⁷. Le second est le PIB par habitant, qui sert d'indicateur de substitution de la contribution du secteur privé aux services infrastructurels.
- **Extrants** : Pour mesurer la production d'infrastructures, nous adoptons la méthode de FMI (2015) et utilisons trois indicateurs de la qualité des infrastructures et de l'accès à celles-ci⁸ :
 - *Un indicateur physique* qui associe des données sur le volume des infrastructures économiques (longueur du réseau routier, production d'électricité et accès à l'eau) et des infrastructures sociales (nombre d'enseignants dans le secondaire et de lits d'hôpital)⁹.
 - *Un indicateur qualitatif* reposant sur l'enquête du Forum économique mondial sur les impressions des dirigeants d'entreprises quant à la qualité des principaux services infrastructurels¹⁰.
 - *Un indicateur hybride*, qui fusionne les indicateurs physiques et reposant sur une enquête pour former un indicateur synthétique du périmètre et de la qualité des réseaux d'infrastructures.

9. Les scores d'efficacité estimés montrent explicitement que, en matière d'efficacité de l'investissement public, le Bénin fait moins bien que les pays de comparaison de la région et que la marge d'amélioration de l'efficacité est considérable. Pour chaque indice de production d'infrastructures évoqué plus haut, nous estimons son score d'efficacité correspondant. Globalement, le Bénin reste à la traîne de tous les groupes de comparaison et l'ampleur de l'inefficacité dépend de l'indice des scores d'efficacité (Tableau 1). Conformément à l'indice des trois scores d'efficacité, les résultats montrent que le Bénin pourrait accroître l'efficacité de l'investissement de 55 % en moyenne avec le même volume d'investissement.

⁷ Pour des précisions concernant les estimations des stocks de capital public, cf. FMI (2015).

⁸ Les données sont communiquées par le Cadre d'investissement et de stock de capital préparé par le Département des finances publiques du FMI.

⁹ Si cet indicateur donne une idée du périmètre des réseaux d'infrastructures et du résultat effectif des investissements publics, il ne mesure pas parfaitement la qualité des infrastructures.

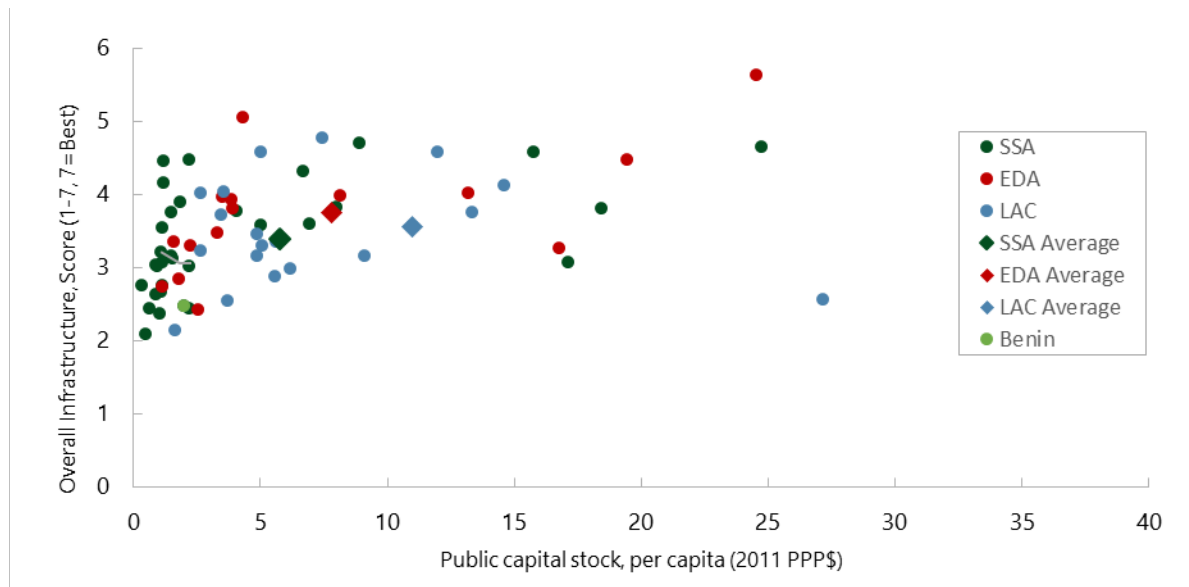
¹⁰ Si cet indicateur évalue la qualité des actifs infrastructurels, il est sensible aux biais de perception individuelle et n'appréhende pas convenablement l'aspect périmètre.

Region	Physical Infrastructure	Quality of Infrastructure	Hybrid Indicator
Sub-Saharan Africa	0.4597	0.8033	0.6417
CEMAC	0.3046	0.6247	0.5108
EAC	0.4875	0.8736	0.7351
WAEMU	0.3694	0.8137	0.6188
Benin	0.4725	0.7114	0.4976
Oil exporters	0.1958	0.5938	0.2687
Non-resource-intensive	0.4464	0.8577	0.6981
Other resource-intensive	0.6019	0.8134	0.6563

10. La faible qualité des infrastructures n'est que vaguement liée aux niveaux d'investissement public, ce qui met en évidence une inefficience prononcée au Bénin par rapport aux pays de comparaison de la région. Comme le montre le Graphique 5, la corrélation entre le stock de capital public réel par habitant et la perception de la qualité des infrastructures est positive mais relativement ténue. Cela donne à penser qu'il existe une marge considérable d'amélioration de l'efficacité et des effets de l'investissement public au Bénin.

11. Au Bénin, l'investissement semble avoir été moins utile pour créer de la croissance que dans les autres pays. La hausse des taux d'investissement ces vingt dernières années n'est pas allée de pair avec une amélioration des taux de croissance dans l'ensemble de la région. La corrélation entre croissance du PIB réel et investissement en 2015 a été plus ténue que dans les autres pays d'AfSS (Graphique 6).

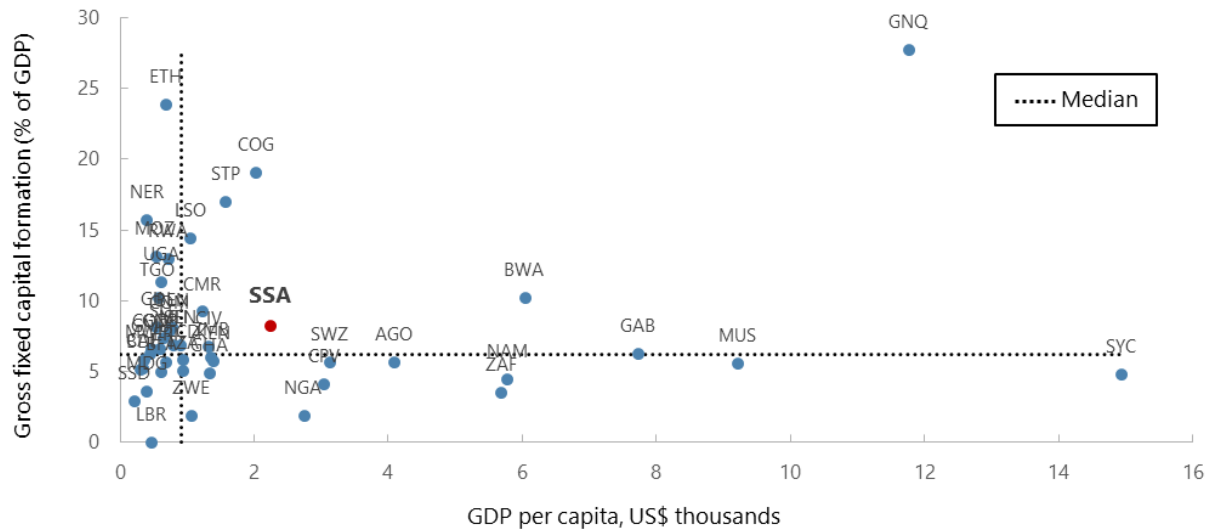
Graphique 5. Investissement public réel et qualité de l'ensemble des infrastructures, 2015
Échelle de 1 à 7 (meilleure note)



Sources: World Development Indicators, and IMF Staff estimates.

* Equatorial Guinea and Trinidad and Tobago are not shown in the graph as they are outliers.

Graphique 6. PIB par habitant et formation brute de capital fixe, 2015



Source: Investment and Capital Stock Database; World Economic Outlook; and IMF staff estimates.

C. Explication de l'efficience de l'investissement public au Bénin

12. Les ouvrages empiriques soulignent qu'une plus grande efficience de l'investissement public va en général de pair avec des institutions plus solides et une faible dépendance à l'égard des recettes tirées des ressources naturelles. Albino-War *et al.* (2014), Grigoli et Mills (2014) et Gleb et Grassman (2010) ont constaté que, dans les pays où la qualité des institutions est médiocre, les pouvoirs publics peuvent utiliser les dépenses d'équipement comme un outil de recherche de rente, ce qui se traduit par des investissements publics inefficients. Pour examiner les principaux facteurs qui expliquent l'efficience de l'investissement public dans les pays d'AfSS, nous procédons à une régression sur la période 2000-15 des scores d'efficience¹¹ estimés précédemment, en fonction d'une série de variables explicatives comme : (i) la qualité des institutions mesurée par deux Indicateurs du développement dans le monde, à savoir la lutte contre la corruption et la qualité de la réglementation¹², (ii) l'aide publique au développement (APD), (iii) le pourcentage de la population urbaine¹³ et (iv) la dépendance à l'égard des ressources naturelles pour tenir compte de la dépendance d'un pays envers ses ressources naturelles¹⁴.

13. Les régressions internationales semblent indiquer que la qualité des institutions est le principal facteur d'efficience de l'investissement public au Bénin. Dans l'ensemble, nos estimations font apparaître une corrélation positive entre l'efficience de l'investissement public et la qualité des institutions et une corrélation négative entre la dépendance à l'égard des ressources naturelles et l'efficience de l'investissement public (Tableau 2). Dans la suite logique des précédents travaux de recherche, nos résultats montrent que, dans les pays où la qualité des institutions est médiocre, les pouvoirs publics peuvent utiliser les dépenses d'équipement comme un outil de recherche de rente (Keefer et Knack, 2007; Grigoli et Mills, 2014), ce qui se traduit par des dépenses inefficientes.

14. Le recours à une autre méthodologie empirique et à des indicateurs de la qualité des institutions différents ne modifie pas les résultats de manière significative. L'analyse empirique prend en considération une autre méthode d'estimation (Tableau 3) ainsi que d'autres mesures des scores d'efficience¹⁵. L'impact de la qualité des institutions sur l'efficience de l'investissement public est notable d'après les autres mesures des scores d'efficience et les indicateurs différents de la qualité des institutions.

¹¹ L'échantillon comprend 154 pays, dont 45 pays d'AfSS.

¹² Il illustre la perception de la capacité des autorités à formuler et à appliquer des politiques et réglementations solides qui permettent et encouragent le développement du secteur privé. L'estimation donne le score du pays s'agissant de l'indicateur global, en unités d'une loi normale centrée réduite, c'est-à-dire compris entre -2,5 et 2,5 environ.

¹³ La population urbaine désigne les personnes vivant dans des zones urbaines selon la définition des offices statistiques nationaux. Les données sont recueillies et lissées par la Division de la population des Nations Unies.

¹⁴ Nous construisons une variable muette, la valeur 1 correspondant à un pays à faible revenu ou à un pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) riche en ressources naturelles non renouvelables.

¹⁵ En guise d'autre méthode, nous estimons un modèle Tobit.

Tableau 2. Facteurs de l'efficacité de l'investissement public au Bénin

Dependent Variable:		
Hybrid Efficiency Score	(1)	(2)
Corruption	0.11292*** (3.061)	
Regulatory Quality		0.11552*** (3.130)
ODA	-0.00000 (-0.225)	-0.00000 (-0.696)
Proportion of Urban Population	-0.00002 (-0.021)	-0.00045 (-0.416)
Natural Resource Receipts	-0.12216** (-2.129)	-0.11708** (-2.030)
Constant	0.75330*** (11.065)	0.77387*** (11.043)
Observations	93	93
R-squared	0.216	0.220
t-statistics in parentheses		
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

15. Des institutions solides peuvent jouer un rôle déterminant dans l'accroissement de l'efficacité de l'investissement public au Bénin. Sur la base de diverses définitions, une hausse de 10 % de l'indice de lutte contre la corruption ou de l'indice de la qualité de la réglementation pourrait améliorer l'efficacité de l'investissement public au Bénin de quelque 15 % en moyenne et entraîner une réduction du déficit d'efficacité du pays. Par conséquent, le Bénin devrait accélérer les réformes indispensables des institutions et de la lutte contre la corruption, ce qui imposera de profonds changements juridiques et institutionnels pour optimiser les « efforts » qu'il a investis. Fatalement, les modifications institutionnelles nécessaires ne pourront pas être apportées du jour au lendemain. Il faudra acquérir de nouvelles qualifications et compétences et patienter avant que les effets positifs prévus se concrétisent.

Tableau 3. Facteurs de la qualité de l'investissement public au Bénin

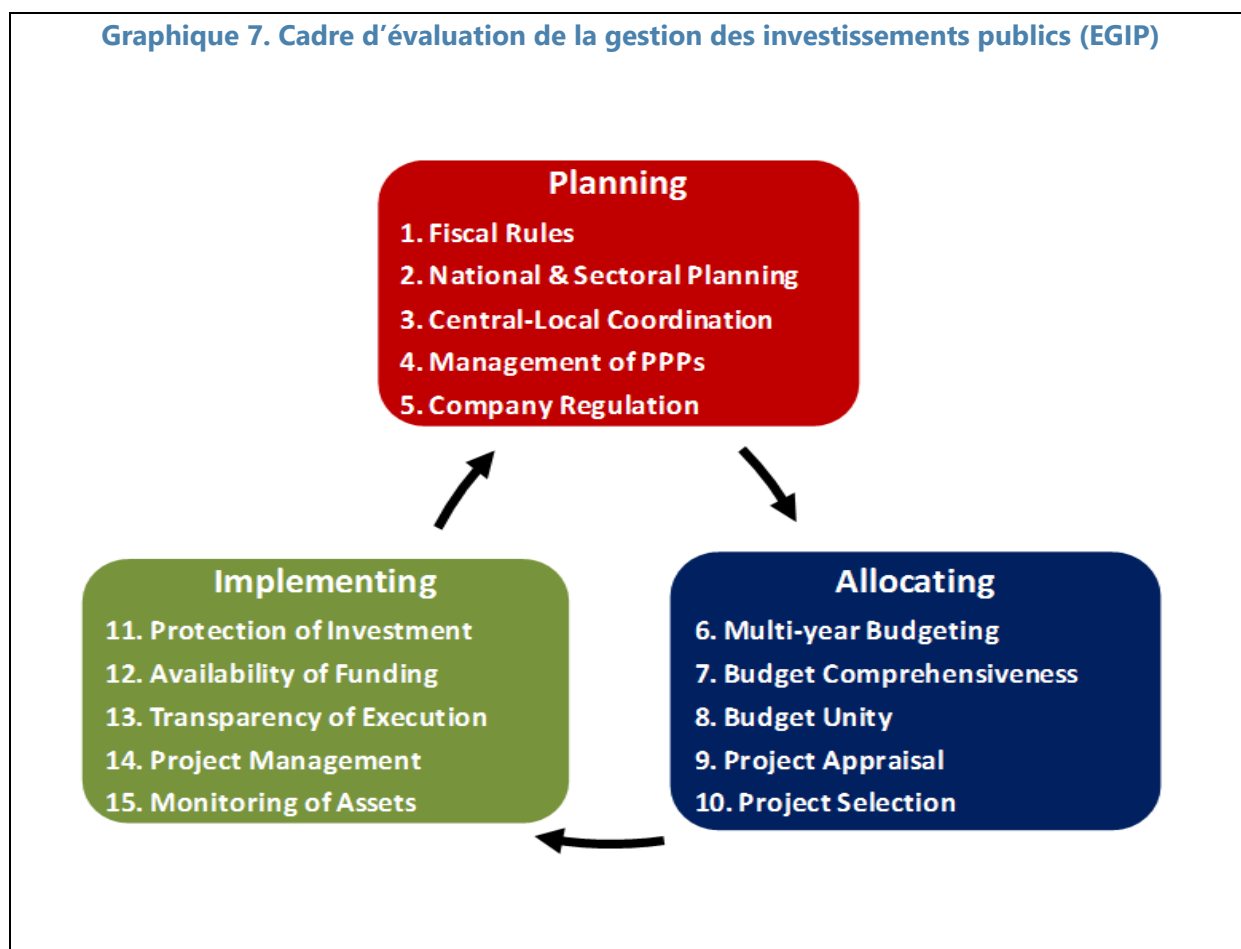
Dependent Variable: Quality Efficiency Score		
	(1)	(2)
Control of Corruption	0.11783*** (4.588)	
Regulatory Quality		0.10568*** (4.148)
Official Development Assistance	0.00000 (1.443)	0.00000 (0.934)
Proportion of Urban Population	-0.00146** (-2.066)	-0.00159** (-2.180)
Natural Resources Dependency	-0.02733 (-0.748)	-0.02801 (-0.750)
Constant	0.89319*** (19.280)	0.88955*** (18.940)
Observations	103	103
t-statistics in parentheses		
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

D. Améliorer la gestion des investissements publics pour réduire le déficit d'efficience du Bénin

16. S'agissant de l'efficience de l'investissement public, l'écart entre le Bénin et les autres pays de comparaison dépend en partie de la solidité relative de leurs organismes de gestion des investissements publics. Manifestement, les effets de l'investissement public sur la qualité des infrastructures et les résultats économiques se manifestent par l'intermédiaire d'une série de facteurs, parmi lesquels le niveau de développement économique, la qualité de la gouvernance, la situation géographique et le climat par exemple. Toutefois, de plus en plus de publications soulignent le rôle des systèmes juridiques, institutionnels et opérationnels dans la détermination du volume, de la composition et de l'impact de l'investissement public.

17. Les services du FMI ont mis au point un nouveau Cadre d'évaluation de la gestion des investissements publics (EGIP) afin d'identifier les principaux domaines du renforcement de l'efficience de l'investissement public. L'EGIP évalue 15 organismes de premier plan en charge de la planification, de la répartition et de la réalisation des investissements publics. Ces entités de gestion des investissements publics forment un sous-ensemble du cadre plus global des « organismes budgétaires » qui régit le processus de gestion des finances publiques (Graphique 7).

Graphique 7. Cadre d'évaluation de la gestion des investissements publics (EGIP)



18. Le Bénin doit identifier des organismes de gestion des investissements publics (GIP) de premier plan qui pourraient réduire le déficit d'efficacité. Le nouveau cadre EGIP du FMI pourrait permettre au Bénin d'évaluer la solidité de ses pratiques de GIP. Les organismes de GIP orientent la prise de décisions aux trois principaux stades du cycle de l'investissement public :

- planification d'investissements durables dans l'ensemble du secteur public;
- répartition des investissements dans les secteurs et projets appropriés et
- réalisation des projets dans le respect des délais et du budget.

E. Conclusion et principaux enseignements

19. Au Bénin, la marge d'amélioration de l'efficacité de l'investissement public est considérable. À partir des frontières d'efficacité, l'analyse constate que l'efficacité de l'investissement public au Bénin semble faible par rapport à celle des pays d'AfSS les plus performants. D'après l'analyse de régression, un renforcement des institutions pourrait réduire le déficit d'efficacité de l'investissement public au Bénin. C'est pourquoi le Bénin doit évaluer la solidité des pratiques de GIP de ses organismes et services en charge des investissements publics. L'amélioration de l'efficacité de l'investissement public pourrait pour sa part contribuer à stimuler la croissance et à accélérer les progrès sur le front de la réalisation du programme en faveur du développement.

Bibliographie

- Maria Albino-War, Svetlana Cerovic, Francesco Grigoli, Juan Carlos Flores, Javier Kapsoli, Haonan Qu, Yahia Said, Bahrom Shukurov, Martin Sommer, and SeokHyun Yoon, 2014, Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries. International Monetary Fund, November.
- Foster, Vivien, and Cecilia Briceño-Garmendia, 2010, Africa's Infrastructure: A Time for Transformation, Africa Development Forum. Washington, DC: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/246961468003355256/Africas-infrastructure-a-time-for-transformation>
- Commission for Africa, 2015, Still Our Common Interests, March.
- Gelb, A., and S. Grassman, 2010. "How Should Oil Exporters Spend Their Rents?" Working Paper 221, Center for Global Development, Washington, DC.
- Grigoli, F., and J. Kapsoli, 2013. "Waste Not: The Efficiency of Health Expenditure in Emerging and Developing Countries." IMF Working Paper 13/87, International Monetary Fund, Washington, DC.
- International Monetary Fund, 2015, "Making Public Investment More Efficient", Fiscal Affairs Department Policy Paper, Washington, DC.
- Keefer, P., and S. Knack, 2007. "Boondoggles, Rent-Seeking and Political Checks and Balances: Public Investment under Unaccountable Governments." Review of Economics and Statistics 89 (3): 566–72.

POLITIQUES MACROSTRUCTURELLES ET INÉGALITÉS¹

1. Le Bénin affiche des niveaux de pauvreté et d'inégalités élevés, avec des différences entre les populations vivant en zones urbaines et rurales. Le caractère très informel de l'économie et la faiblesse de la productivité, notamment dans le secteur agricole, sont les causes premières de l'absence de cohésion sociale. Malgré le recul de la pauvreté non monétaire globale ces dernières années, les statistiques font apparaître une forte prévalence de la pauvreté au sein des populations vivant en zones rurales (dans la partie septentrionale du pays) par rapport aux populations des zones urbaines (qui se concentrent dans le sud). Dans le même temps, les recettes fiscales peu élevées restreignent la capacité des autorités à atteindre les objectifs sociaux². Sur la base d'un cadre d'équilibre général dynamique mis au point par Adrian *et al.* (2017) et par Fabrizio *et al.* (2017), cette note examine les effets macroéconomiques et sur la répartition à moyen terme des politiques et réformes structurelles actuellement mises en œuvre au Bénin. Les réformes étudiées sont axées sur des mesures visant à mobiliser des ressources intérieures.

2. Le cadre d'équilibre général dynamique utilisé s'appuie sur les principales caractéristiques structurelles des pays en développement à faible revenu (PDFR). Le modèle est une petite économie ouverte qui comporte deux zones, rurales et urbaines, et quatre secteurs, à savoir l'agriculture intérieure, l'agriculture d'exportation, l'industrie manufacturière et les services informels. Les taxes sur la valeur ajoutée (TVA) s'appliquent sur la consommation de biens agricoles et manufacturiers intérieurs (Encadré 1). Le modèle est calibré pour correspondre aux particularités de l'économie béninoise en termes macroéconomiques et de répartition, dont la part des différents secteurs dans la consommation et la production, la structure de la fiscalité et les indices de Gini des revenus en zones rurales et urbaines.

3. Le cadre produit une répartition endogène des ménages qui réagissent aux évolutions des politiques publiques au Bénin. Lorsqu'ils sont cumulés, les changements de comportement des ménages permettent de prévoir les effets potentiels des réformes à l'étude du point de vue macroéconomique et de la répartition. Le cadre tient aussi compte des inégalités entre secteurs et des inégalités au sein des secteurs. D'une part, les inégalités entre secteurs dépendent de la mobilité des travailleurs entre les secteurs d'activité. D'autre part, les inégalités au sein des secteurs s'expliquent par le fait que, alors que les ménages d'un type et d'un lieu donnés peuvent être identiques *ex ante*, leur productivité est exposée à des chocs au fil des années, ce qui influe donc sur leurs revenus au cours d'une période déterminée. Par conséquent, les ménages perçoivent des revenus différents au final. En outre, les politiques publiques et les caractéristiques du secteur

¹ Préparé par l'équipe du Bénin en étroite collaboration avec Marina Mendes Tavares et Xin Tang (tous deux du Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation).

² Cf. INSAE (2015) pour l'analyse la plus récente de la pauvreté au Bénin sur la base d'une enquête réalisée en 2015, qui englobe aussi une analyse comparative des inégalités (2011-15).

financier ont une incidence différente sur les diverses catégories de l'économie, ce qui est à l'origine des performances macroéconomiques et des résultats en termes de répartition.

A. Réformes destinées à renforcer la mobilisation de ressources intérieures

4. Pour faire face aux importants déséquilibres macroéconomiques et mettre en place un ambitieux plan d'investissement, le Bénin a lancé une stratégie de réforme en 2017, axée sur la mobilisation de recettes intérieures. Le Bénin était confronté à une situation macroéconomique difficile, marquée par les éléments suivants : la croissance avait subi un net ralentissement, les comptes budgétaires s'étaient dégradés et le ratio dette publique/PIB avait augmenté de 43 points de pourcentage sur trois ans, pour atteindre 47 % du PIB en 2016. Les recettes fiscales durablement basses restreignent la taille du budget et limitent donc la capacité des pouvoirs publics à atteindre les objectifs sociaux. Le programme de réformes a cherché à accroître les recettes fiscales à travers un relèvement du taux de TVA et une baisse des dépenses courantes non prioritaires pour s'opposer à l'accumulation de la dette publique. Une évaluation quantitative s'impose pour analyser les liens entre la TVA et les perspectives de répartition de l'économie (Encadré 2).

Encadré 1. Structure générale du modèle

- ✓ Le modèle est une petite économie ouverte qui comporte deux zones (urbaines et rurales) et quatre secteurs (biens agricoles intérieurs, biens agricoles d'exportation, industrie manufacturière et services informels).*
- ✓ Les ménages ont une productivité hétérogène, ce qui va dans le sens d'une répartition endogène de la consommation et des revenus. Les ménages ruraux moins productifs travaillent pour des exploitations agricoles exportatrices qui produisent des biens agricoles intérieurs et d'exportation, tandis que les ménages ruraux plus productifs travaillent sur leurs propres parcelles et produisent des biens agricoles intérieurs. En revanche, les ménages urbains moins productifs produisent des biens pour les services informels, alors que les ménages urbains plus productifs travaillent pour des entreprises de l'industrie manufacturière dans l'économie formelle.
- ✓ Les ménages constituent une épargne à travers un actif sans risque, qui est intégralement transformée en capitaux utilisés par les entreprises du secteur manufacturier. Les autorités perçoivent des impôts sous forme de TVA, d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et d'impôt sur les sociétés (IS). Les impôts peuvent être utilisés soit d'une manière non productive, soit pour un programme de transferts monétaires et des investissements d'infrastructure. Les comptes internationaux et les comptes nationaux sont équilibrés dans le modèle.
- ✓ Dans l'équilibre, tous les ménages et toutes les entreprises optimisent, en acceptant les prix et politiques publiques comme tels. Les prix, salaires et taux d'intérêt réalisent l'équilibre de l'ensemble des marchés.

*/ L'industrie manufacturière correspond au secteur moderne de l'économie à forte productivité (et inclut donc certains services comme la banque, la finance, etc.), alors que les services désignent les activités informelles non imposables comme les services aux personnes.

5. Les résultats de la simulation d'une augmentation des recettes fiscales correspondant à 2 % du PIB via la TVA (principale simulation) semblent indiquer que la réforme a un impact négatif direct sur la consommation et la production. Cela s'explique par le fait que les recettes fiscales sont supposées être utilisées d'une manière non productive. En revanche, l'impact sur l'investissement est positif en raison d'une hausse du coût relatif de l'épargne par rapport à la consommation, ce qui attire l'épargne privée, qui est transformée en capitaux utilisés par les

Encadré 2. Évaluation quantitative de l'incidence de l'impôt : Pourquoi est-elle nécessaire?*

Les pays à faible revenu présentent quatre caractéristiques importantes qui expliquent pourquoi la TVA s'avère particulièrement efficace et intéressante pour eux par rapport aux autres instruments fiscaux :

- par rapport aux pays développés, les pays à faible revenu sont en général qualifiés «d'économies à deux vitesses» avec de vastes secteurs agricole et informel;
- les pays à faible revenu présentent souvent un niveau limité d'accumulation de capital;
- un secteur non structuré de poids réduit l'efficacité des impôts sur les revenus du travail et
- la faible accumulation de capital se traduit par une base d'imposition très étroite pour les impôts sur les revenus du capital.

Par conséquent, l'application des recommandations pratiques pour parvenir à un rééquilibrage budgétaire dans les pays à faible revenu présente généralement des avantages et des inconvénients :

- En raison du grand nombre de secteurs informels, la fraude fiscale devient une habitude puisque les transactions sont pour la plupart exécutées sous la forme de transactions en numéraire et semblables à celles-ci.
- Par conséquent, une hausse de la TVA crée des écarts supplémentaires entre les prix des différents biens, ce qui déforme la répartition des ressources vers les secteurs informels, d'où au final un secteur informel plus vaste que prévu par un modèle sans frictions.
- En outre, par définition, la TVA frappe plus lourdement les personnes qui consomment davantage. Compte tenu de la part élevée des groupes de ménages pauvres dans les pays à faible revenu, qui dépensent une grande partie de leur revenu pour consommer des aliments, la TVA fait peser une charge fiscale plus lourde sur ces ménages pauvres, exprimée en pourcentage du revenu total.

Par conséquent, les effets de la TVA sur la répartition pourraient aggraver des situations d'inégalité. Ce cas de figure est plus fréquent dans les pays à faible revenu. En revanche, les recettes fiscales perçues peuvent être affectées à la construction d'infrastructures qui s'avèrent bénéfiques pour la croissance économique à long terme, protègent les pauvres et financent des systèmes de protection sociale redistributifs afin de réduire les taux d'inégalité et de pauvreté.

Les liens entre la TVA et certaines caractéristiques des pays à faible revenu sont à l'origine de circuits qui influent positivement et négativement sur les perspectives de croissance et de répartition de l'économie. L'impact global est donc théoriquement ambigu et doit faire l'objet d'une étude quantitative.

*/ D'après Xin Tang (2017).

entreprises. Les effets négatifs sur la consommation et la production peuvent être atténués pour l'essentiel, si les recettes fiscales supplémentaires perçues sont utilisées pour des investissements d'infrastructure qui améliorent la productivité dans tous les secteurs de l'économie (Encadré 3, page en haut à gauche/à droite).

6. Une comparaison des résultats de la simulation d'une mobilisation de recettes représentant 2 % du PIB via la TVA, l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) donne à penser que la TVA est l'impôt qui cause le moins de distorsions en termes de production globale. L'explication tient précisément à l'effet d'attraction de l'investissement privé (Encadré 3, page en bas à gauche). Le recours à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ou à l'impôt sur les sociétés (IS) se traduit par une réduction plus marquée de l'activité économique. L'IS diminue le retour des capitaux investis, ce qui entraîne une baisse sensible de l'activité économique. L'IRPP réduit le revenu disponible des ménages plus aisés, d'où une diminution de l'épargne globale dans l'économie et donc un recul de l'investissement et de l'activité économique. Par conséquent, compte tenu de son incidence neutre sur l'investissement, la TVA est l'impôt qui génère le moins de distorsions pour cette économie.

7. La réforme de la TVA se traduit par un creusement des inégalités de revenu dans les zones urbaines. Dans les villes, les ménages pauvres travaillent dans le secteur non exportateur, qui n'est pas structuré, alors que les ménages plus aisés travaillent dans l'industrie manufacturière. La réforme de la TVA réduit la demande globale et les prix des biens non exportables, d'où une diminution du revenu des populations pauvres vivant en zones urbaines. Les ménages aisés vivant dans les villes constatent une augmentation de leur revenu en raison de la progression de l'investissement dans l'économie, ce qui se traduit par des salaires comparativement plus élevés dans l'industrie manufacturière (Encadré 2, page en haut à gauche).

8. La réforme de la TVA provoque une réduction des inégalités de revenu dans les zones rurales. La diminution de la demande globale entraîne une baisse des prix agricoles qui touche les ménages vivant dans les territoires ruraux. Les ménages les plus aisés vivant en zones rurales sont davantage visés puisqu'ils vendent une part plus importante de leur production, ce qui se traduit par des inégalités de revenu moins marquées dans le secteur (Encadré 2, page en haut à gauche).

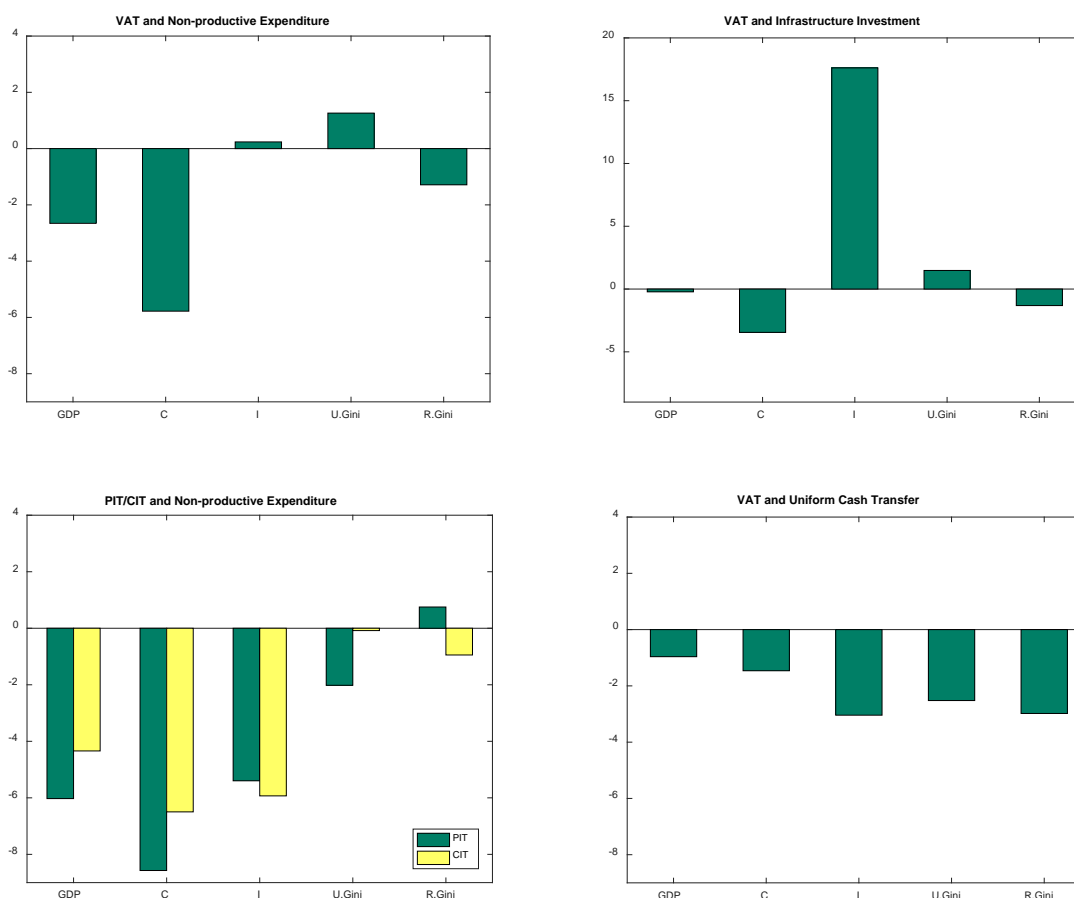
9. L'instauration d'un revenu universel de base (RUB) réduit les inégalités de consommation comme les inégalités de revenu. Les inégalités deviennent moins prononcées dans la mesure où le RUB augmente le revenu des ménages pauvres, directement et indirectement :

- directement parce que les transferts représentent une part plus importante du revenu des ménages pauvres et
- indirectement via une augmentation de 4 % du prix relatif des biens non exportables qui sont produits par les populations pauvres (Encadré 2, page en bas à droite).

10. Scénarios. Le cadre est simulé pour cinq scénarios différents en utilisant l'équilibre de référence comme base.

Scénario	Description
1	Recettes fiscales supplémentaires représentant 2 % du PIB via la TVA, recettes fiscales supplémentaires utilisées pour des dépenses publiques non productives.
2	Recettes fiscales supplémentaires représentant 2 % du PIB via la TVA, recettes fiscales supplémentaires utilisées pour un transfert monétaire uniforme.
3	Recettes fiscales supplémentaires représentant 2 % du PIB via la TVA, recettes fiscales supplémentaires utilisées pour financer des investissements d'infrastructure qui augmentent la productivité globale de 1,74 %.
4	Recettes fiscales supplémentaires représentant 2 % du PIB via l'IS, recettes fiscales supplémentaires utilisées pour des dépenses publiques non productives.
5	Recettes fiscales supplémentaires représentant 2 % du PIB via l'IRPP, recettes fiscales supplémentaires utilisées pour des dépenses publiques non productives.

Graphique 1. Effets macroéconomiques et sur la répartition des réformes fiscales



* Tous les résultats sont les variations en pourcentage des variables correspondantes de l'axe des abscisses en utilisant l'équilibre initial (le statu quo) comme référence.

B. Conséquences pour la politique économique

11. Le succès de la réforme de la mobilisation de recettes au Bénin dépend fortement de la nature de l'instrument fiscal choisi et des modalités d'utilisation des recettes publiques.

L'analyse montre que, pour le Bénin, la TVA est l'instrument qui cause le moins de distorsions pour la collecte de recettes par comparaison avec l'IRPP et l'IS. Plus précisément, les simulations du modèle indiquent qu'un relèvement du taux de TVA se traduirait par une légère progressivité de l'impôt et rapporterait des recettes avec des effets sur l'activité économique un peu moins négatifs qu'en cas de relèvement des taux de l'IRPP et de l'IS.

12. L'existence d'un vaste secteur non structuré au Bénin protégerait le revenu des producteurs de biens (agricoles) informels, si bien que l'impôt deviendrait légèrement

progressif³. Les résultats du modèle concordent avec l'analyse effectuée pour de nombreux PDFR qui se caractérisent par une faible part de la population salariée du secteur structuré, par un important secteur agricole non productif et par la rareté des biens d'équipement. Si les recettes publiques sont utilisées pour la consommation publique non productive, alors la mobilisation de recettes provoquera une contraction de l'activité économique. En revanche, si elles sont utilisées pour financer des investissements d'infrastructure efficaces, la mobilisation de recettes pourra avoir un impact négligeable sur l'activité économique et même stimuler la croissance économique en cas d'investissements très rentables et efficaces. Concrètement, cela pourrait prendre la forme d'investissements dans les routes, l'électrification, l'irrigation, la recherche-développement agricole et les services agricoles.

13. L'instauration d'un RUB atténue l'impact négatif de la mobilisation de recettes sur l'activité économique. Un RUB contribue aussi à réduire les inégalités et la pauvreté dans les zones rurales et urbaines. La hausse de la consommation des ménages pauvres compense en partie les effets négatifs de la TVA sur la production, de sorte que le programme de transfert monétaire devient un moyen d'action souhaité pour la croissance inclusive.

³ Cf. Medina *et al.* (2017).

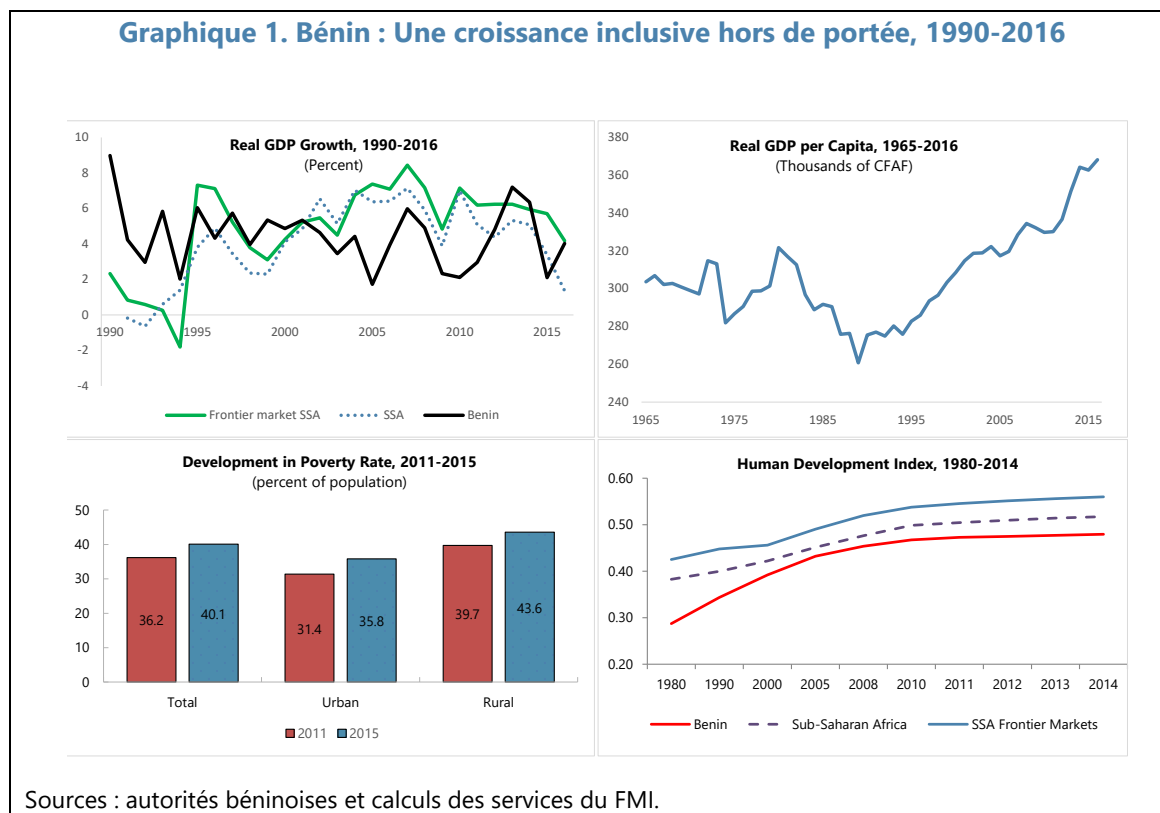
Bibliographie

- Adrian Peralta-Alav, Marina Mendes Tarvares, and Xuan S. Tam, 2017, The Distributional Implications of Fiscal Consolidation in Developing Countries, *Manuscript*.
- Bollinger, Christopher R. and Barry T. Hirsch, 2013, "Is Earnings Nonresponse Ignorable?" *Review of Economics and Statistics*, May, 95(2): 407–416.
- Bollinger, Christopher R. and Barry T. Hirsch, 2006, Match Bias from Earnings Imputation in the Current Population Survey: The Case of Imperfect Matching, *Journal of Labor Economics*, July, 24, 483-519.
- Fabrizio, Stefania, David Furceri, Rodrigo Garcia-Verdu, Bin Grace Li, Sandra V. Lizarazo, Marina Mendes Tavares, Futoshi Narita, and Adrian Peralta-Alva, 2017, Macro-Structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries. SDN/17/01. January
- Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique, 2015, *Enquete Modulaire Integree sur les Conditions de Vie des Menages*. Octobre.
- Medina, Leandro, Andrew Jonelis, and Mehmet Cangul, 2017, The Informal Economy in Sub-Saharan Africa: Size and Determinants, International Monetary Fund. WP/17/156
- Tang, Xin, A Tutorial of the Toolkit for Solving a Multisector Heterogeneous Agents General Equilibrium Model, August. Manuscript.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE ET INÉGALITÉS¹

Cette étude évalue l'impact des politiques budgétaires redistributives au Bénin en estimant leur incidence sur les inégalités de revenu et les taux de pauvreté des ménages. Le montant des impôts (directs et indirects) payés par les ménages à faible revenu et intégrés dans l'analyse dépasse la valeur des avantages procurés par les dépenses sociales inclus dans l'analyse. L'analyse en conclut qu'il est indispensable de cibler les dépenses sur les foyers de condition modeste pour atteindre les objectifs sociaux².

A. La pauvreté au Bénin



1. Les performances macroéconomiques solides ne se sont pas traduites par une réduction sensible de la pauvreté au Bénin. Après dix ans de résultats économiques médiocres, la croissance ces trois dernières années (2013-15) est ressortie à 5,2 % en moyenne, ce qui a comblé l'écart avec la croissance moyenne du PIB par habitant en Afrique subsaharienne (AfSS) (Encadré 1).

¹ Préparé par l'équipe du Bénin en étroite collaboration avec Jon Jellema et Maya Goldman (tous deux de l'Institut CEQ). Cette analyse a été réalisée dans le cadre d'un projet commun à l'Institut Commitment to Equity (CEQ) et aux services du FMI ainsi qu'avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le contexte du Programme de l'UE sur les Systèmes de protection sociale, qui est cofinancé par l'Union européenne, l'OCDE et les autorités finlandaises. Toutefois, le contenu ne saurait en aucun cas être considéré comme reflétant la position ou l'opinion de l'Union européenne ou des autorités finlandaises.

² Pour des raisons de disponibilité des données, l'analyse exclut certains éléments des dépenses et recettes, si bien que l'analyse n'est pas exhaustive mais partielle.

La croissance demeure toutefois non inclusive, d'où la nécessité d'élaborer une stratégie plus judicieuse pour améliorer les niveaux de vie des secteurs les plus pauvres à moyen terme (Graphique 1).

2. Les indicateurs de la pauvreté se sont dégradés ces dernières années. Malgré la progression du PIB réel par habitant depuis 1987, le taux de pauvreté dans le pays s'est aggravé ces dernières années (Graphique 1). Une estimation globale de la pauvreté au Bénin réalisée par l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) montre que les indicateurs de la pauvreté se sont détériorés pour passer de 36,2 % de la population en 2011 à 40,1 % en 2015. Le résultat s'explique principalement par la contraction des dépenses de consommation. L'enquête réalisée par l'INSAE a aussi mis en évidence que :

- Les niveaux de pauvreté (non monétaire) étaient plus élevés chez les femmes que chez les hommes. Cependant, s'agissant de la pauvreté monétaire, l'analyse a constaté que les groupes dirigés par des femmes sont mieux lotis que ceux qui sont dirigés par des hommes (les femmes chefs de ménage jouissent en général d'une autonomie économique suffisante, ce qui résulte en partie de leur situation matrimoniale, de la taille du ménage, des secteurs d'activité et du fait que les femmes bénéficient d'un meilleur accès au crédit).
- Les personnes vivant dans des ménages dont le chef a au moins suivi un enseignement primaire sont moins touchées par la pauvreté monétaire ou non monétaire.

3. Le Bénin s'est classé 167^e sur 185, contre 166^e en 2015, pour ce qui est du développement humain. Au niveau régional, le Bénin a occupé le 35^e rang, au lieu du 31^e en 2015. Toutefois, le niveau de développement du Bénin est resté pratiquement inchangé. En effet, son indice de développement humain a progressé pour passer de 0,480 en 2015 à 0,485 en 2016, soit un niveau inférieur à la moyenne de 0,497 pour les pays à faible développement humain et inférieur à la moyenne de 0,523 pour les pays d'Afrique subsaharienne (AfSS).

4. Des indicateurs de gouvernance médiocres sous-tendent la pauvreté au Bénin. En 2015, le Bénin s'est classé 16^e (sur 54) s'agissant de la gouvernance globale et n'a que très légèrement progressé au cours de la décennie (+0,7). Les scores élevés du pays dans les catégories *Participation et Droits de l'homme* et *Sécurité et État de droit*, où il occupe respectivement les 9^e et 11^e places, sont compensés par des résultats plus décevants dans les catégories *Développement humain* et *Développement économique durable*, où il figure dans la deuxième moitié du classement continental, respectivement aux 31^e et 28^e rangs.

- En outre, la situation au Bénin s'est détériorée dans la catégorie *Sécurité et État de droit* au cours de la décennie (-1,9), sous l'effet d'un repli dans la *Sécurité nationale* (-7,9), les *Tensions transfrontalières* et l'*Implication du gouvernement dans un conflit armé* figurant parmi les dix indicateurs du pays qui se sont le plus aggravés au cours de la décennie. Le Bénin enregistre aussi un recul, quoique minime, dans la catégorie *Sécurité individuelle* (-1,0), avec une très nette dégradation des indicateurs *Sécurité de la personne* et *Troubles sociaux*, tandis que les *Services de police* affichent la deuxième plus forte progression sur le continent.

- Le Bénin obtient son score le plus élevé dans la catégorie Participation et Droits de l'homme (68,6) mais sa performance n'a pas varié au cours de la décennie. Le Bénin enregistre en réalité un recul significatif dans les Droits (-9,3) et est le septième pays où la situation s'est dégradée le plus sur le continent. Les Violations des droits de l'homme figurent parmi les dix indicateurs du Bénin qui se sont aggravés le plus au cours de la décennie, un recul préoccupant ayant aussi été enregistré dans la Liberté d'expression et la Liberté d'association et de réunion.
- La très faible progression du Bénin en matière de Développement économique durable (+0,1) découle entièrement des Infrastructures (+5,6), même si le pays reste relativement mal classé dans cette sous-catégorie (37^e). Le Bénin accuse un repli dans l'ensemble des trois autres sous-catégories, à savoir la Gestion publique, l'Environnement des entreprises et le Secteur rural, et cinq des dix indicateurs du pays qui se sont dégradés le plus au cours de la décennie relèvent de cette catégorie.
- L'amélioration sur le plan du Développement humain (+4,5) résulte d'une progression dans l'ensemble des trois sous-catégories, même si cela reste la catégorie dans laquelle le Bénin est le plus mal classé (31^e). Le Bénin est le huitième pays où la situation s'est améliorée le plus en matière d'Enseignement (+10,6) sur le continent, la Qualité du système éducatif et l'Achèvement du cycle primaire figurant parmi les dix indicateurs du pays qui se sont le plus améliorés au cours de la décennie.

B. Fiscalité

5. Pour évaluer l'effet redistributif des politiques budgétaires, il faut comparer les recettes et les dépenses avec et sans les prestations ou prélèvements créés par la politique budgétaire. L'analyse intègre l'essentiel du portefeuille de dépenses sociales (éducation et santé par exemple) au Bénin mais exclut les dépenses de défense, de sécurité et d'infrastructures. L'évaluation analyse l'effet redistributif des politiques budgétaires à un moment donné et ne se prononce pas sur les effets dynamiques de ces politiques sur les inégalités de revenu.

6. Concernant les recettes publiques, seuls la TVA et les dons sont inclus dans l'analyse, tandis que l'impôt sur les sociétés, les retenues à la source des entreprises, les droits de douane et les recettes non fiscales en sont exclus (Tableau du texte ci-dessous).

Text table. Benin: Composition of Fiscal Revenues, 2011–2017				
(percentage of GDP)				
	2011-14*	2015	2016	2017
	Actual		Proj.	
Tax revenues	14.6	14.5	13.4	13.5
Tax on international trade	7.6	7.0	6.0	6.2
Direct and indirect taxes	6.9	7.5	7.4	7.3
Non tax revenues	2.3	2.2	2.0	1.9
Total revenues	16.9	16.7	15.4	15.5
* average				
Sources: Beninese authorities and IMF staff calculation.				

C. Résumé de la méthodologie et données de l'enquête auprès des ménages

7. L'Institut Commitment to Equity (CEQ) a procédé à une analyse pour évaluer l'effet redistributif des politiques budgétaires au Bénin. En général, une évaluation de CEQ porte sur des éléments précis de la politique budgétaire (à savoir les programmes, dépenses ou recettes recouvrées) et les affecte aux particuliers et aux ménages à partir d'une enquête socioéconomique au niveau microéconomique. Une fois les affectations réalisées, CEQ calcule différents indicateurs de la pauvreté et de l'appauvrissement, des inégalités et de la progressivité ainsi que l'ampleur de la redistribution des revenus. L'impact de la politique budgétaire redistributive sur les revenus repose sur la comparaison de deux « concepts du revenu » qui excluent (c'est-à-dire avant impôts) et incluent (c'est-à-dire après impôts) les mesures de politique budgétaire. La construction de ces concepts du revenu est présentée dans le Graphique 2.

8. Évaluation de l'impact sur les inégalités et la pauvreté. L'évolution des indicateurs des inégalités (coefficient de Gini par exemple) et de la pauvreté (nombre de personnes) entre les distributions avant et après impôts indique l'ampleur de l'impact. À titre d'exemple, la mesure dans laquelle le système réduit les inégalités est calculée en déterminant comment les inégalités évoluent lorsque différents transferts et impôts s'ajoutent au revenu ou sont retranchés de celui-ci. De même, l'impact sur la pauvreté s'obtient en suivant l'évolution de la pauvreté en fonction des concepts du revenu. Deux notions fondamentales sont utilisées pour décrire le degré de progressivité ou de régressivité des interventions : les « taux de concentration », qui sont les prestations reçues par les ménages (classés par revenu par habitant) mesurées en pourcentage du total des prestations créées (via les dépenses publiques), et « l'incidence », à savoir les prestations reçues par les ménages (classés par revenu) mesurées en pourcentage de leur propre revenu.

D. Résultats

9. La politique budgétaire a eu un effet redistributif au Bénin. Nos résultats semblent indiquer que, si la TVA réduit les inégalités, elle est aussi à l'origine d'une augmentation du taux de pauvreté. Le coefficient de Gini pour le revenu disponible (0,43) est supérieur de 1 point au

coefficient pour le revenu final, à savoir le revenu disponible moins les impôts indirects plus les prestations en nature créées par les systèmes publics de santé et d'éducation (Graphique 3). Si les inégalités sont un peu plus marquées dans les zones urbaines que dans les zones rurales, la politique budgétaire est tout aussi efficace dans les deux types de zones (Graphique 3).

10. Les dépenses de santé et d'éducation réduisent la pauvreté. L'impact sur les inégalités et la pauvreté est à peu près identique dans les zones urbaines et rurales. Les taux de pauvreté augmentent lorsqu'un ensemble d'impôts indirects et de subventions est pris en considération. Si l'on retranche les impôts indirects payés par les ménages (par exemple via les dépenses générales de consommation) de leur revenu disponible, alors la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté s'accroît pour passer de 40 % à 43 % (cf. les chiffres de la pauvreté pour le revenu consommable dans le Graphique 3). Si la pauvreté dans les zones rurales est plus élevée au départ, à près de 43 % de la population rurale, l'effet négatif des instruments fiscaux et de dépenses conjuguées est plus modéré dans ces zones (Graphique 3).

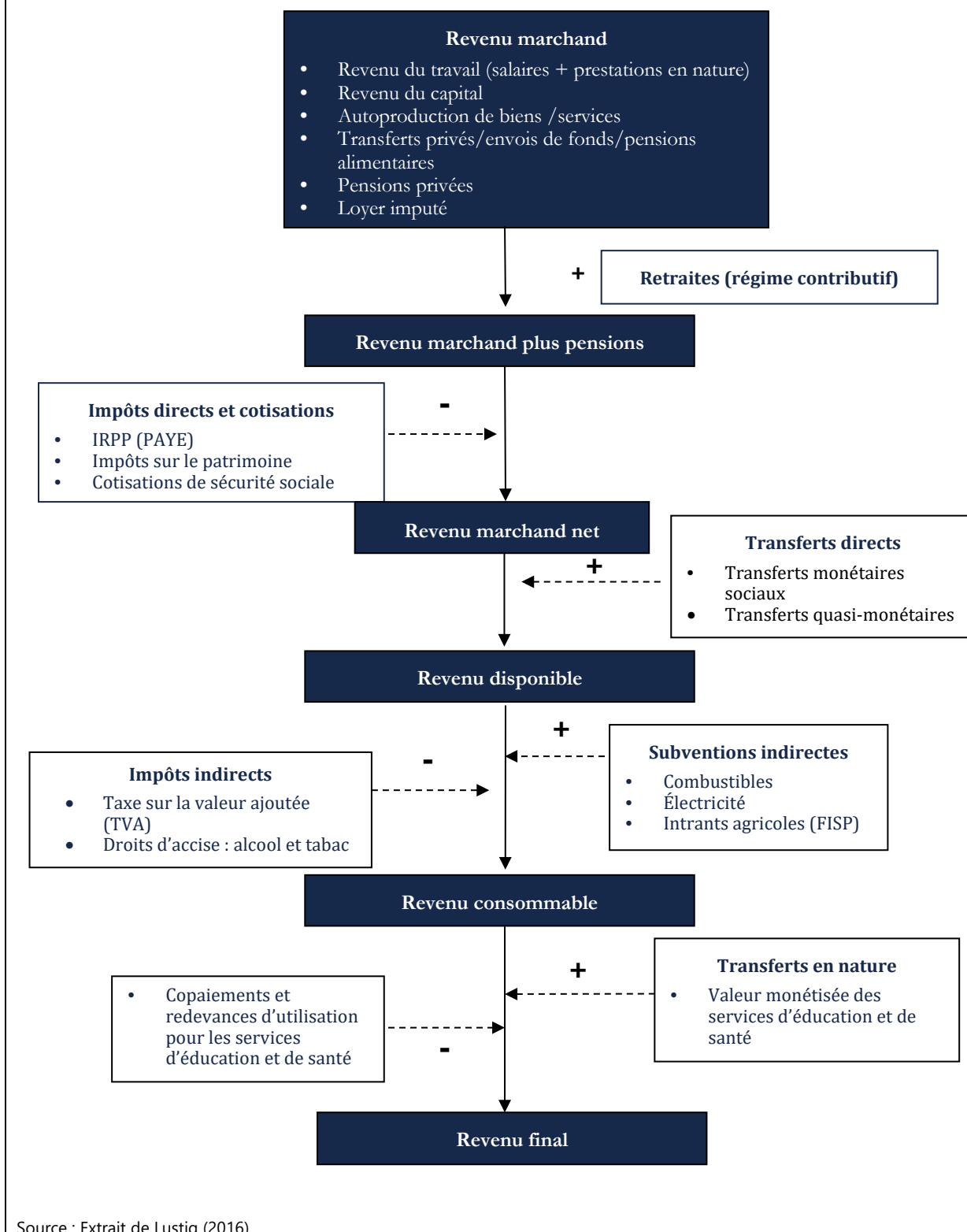
Dépenses sociales

11. La progressivité de l'éducation globale découle de l'enseignement primaire, tandis que l'enseignement supérieur est régressif. La progressivité de l'ensemble des prestations liées à l'éducation au Bénin résulte des dépenses en lien avec l'enseignement primaire, dont bénéficie la plupart des élèves des écoles publiques. En revanche, les parts des prestations liées à l'enseignement secondaire du premier cycle, à l'enseignement secondaire du deuxième cycle et surtout à l'enseignement supérieur dans le public augmentent avec les revenus (Graphique 4).

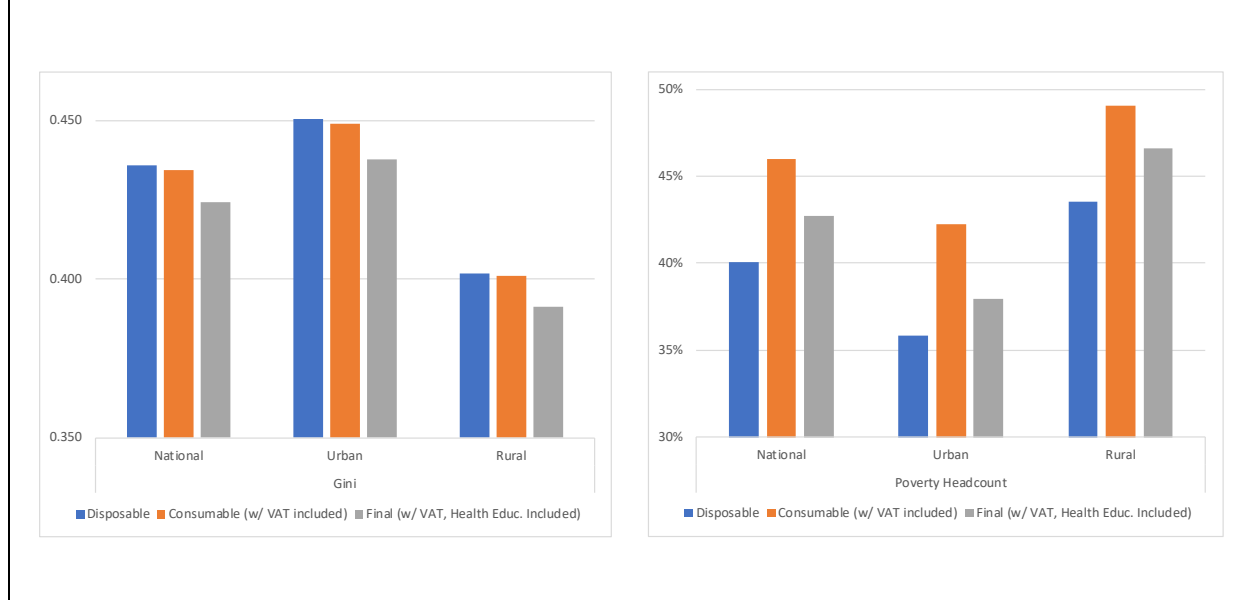
12. Les dépenses publiques d'éducation et de santé ont un effet redistributif plus marqué sur les ménages à faible revenu que les subventions. Les prestations au titre des dépenses sociales (éducation et santé publiques) représentent une part importante des revenus des ménages plus pauvres.

- À titre d'exemple, les prestations de santé et d'éducation (transferts) contribuent à hauteur de 4 % environ du revenu des individus. La courbe de Lorenz ci-dessous fait apparaître le revenu / les dépenses de consommation (en rouge) et les courbes de concentration pour les prestations en nature totales reçues (santé, éducation) ainsi que le total de la TVA payée.
- Une part plus importante des prestations issues du système public de santé et d'éducation est captée par des personnes plus aisées au Bénin. Toutefois, la part de ces prestations est tout de même inférieure à celle des revenus avant prestations : la courbe de concentration pour les prestations se situe en dessous de la droite à 45 degrés mais au-dessus de la courbe de Lorenz pour le revenu / la consommation.

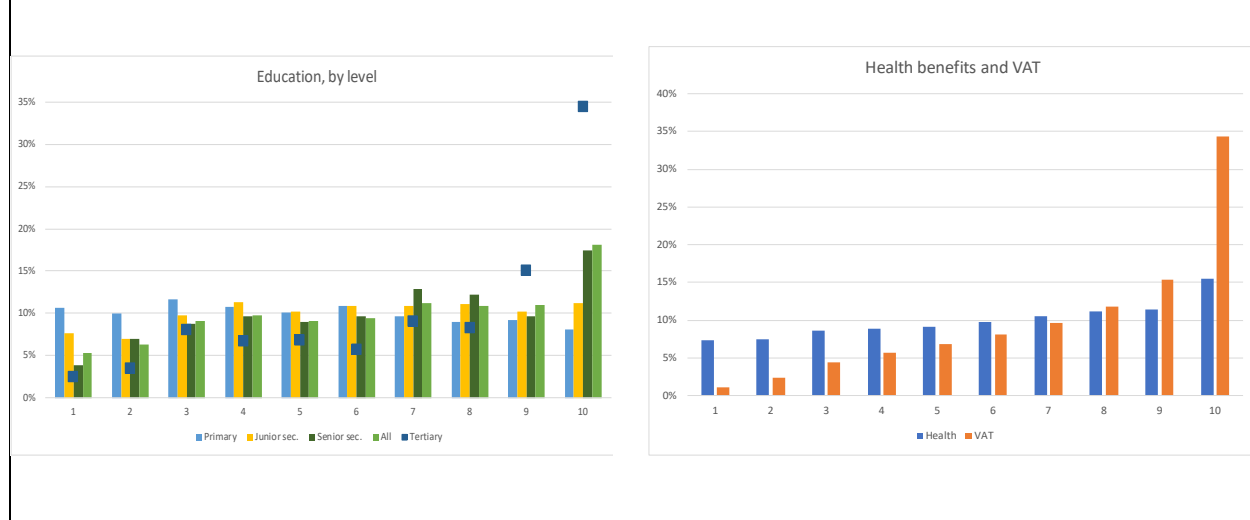
Graphique 2. Concepts du revenu de CEQ

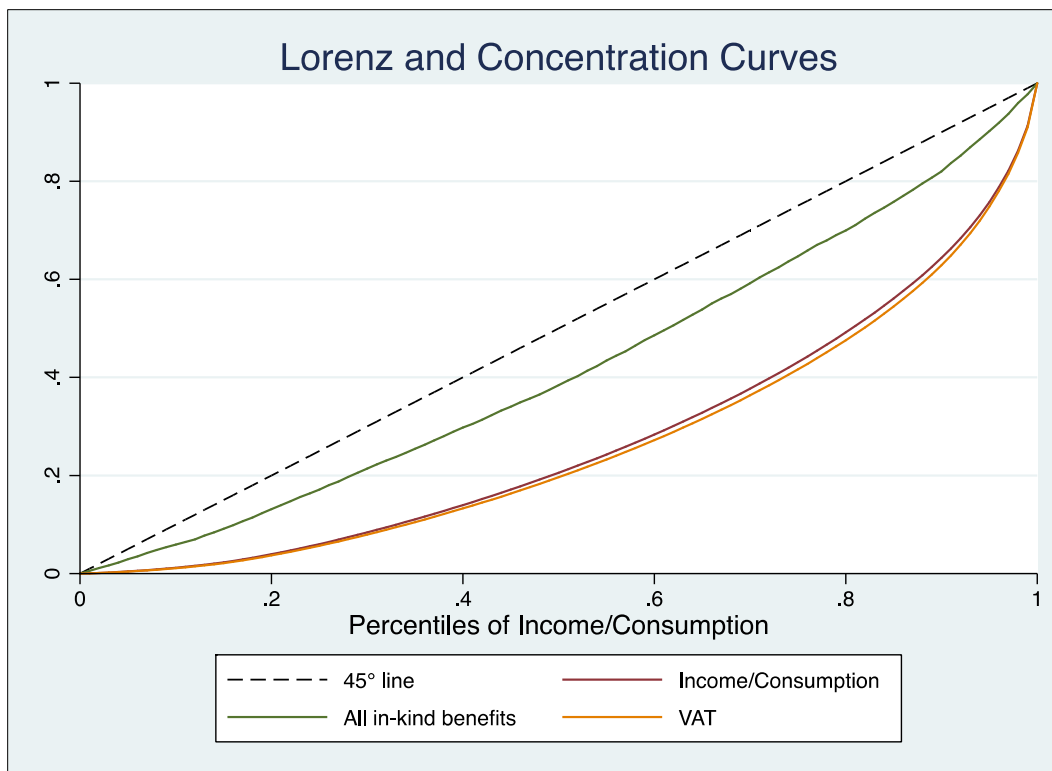


Graphique 3. Bénin : Coefficient de Gini et taux de pauvreté



Graphique 4. Bénin : Taux de concentration dans l'éducation et la santé





Taxe sur la valeur ajoutée

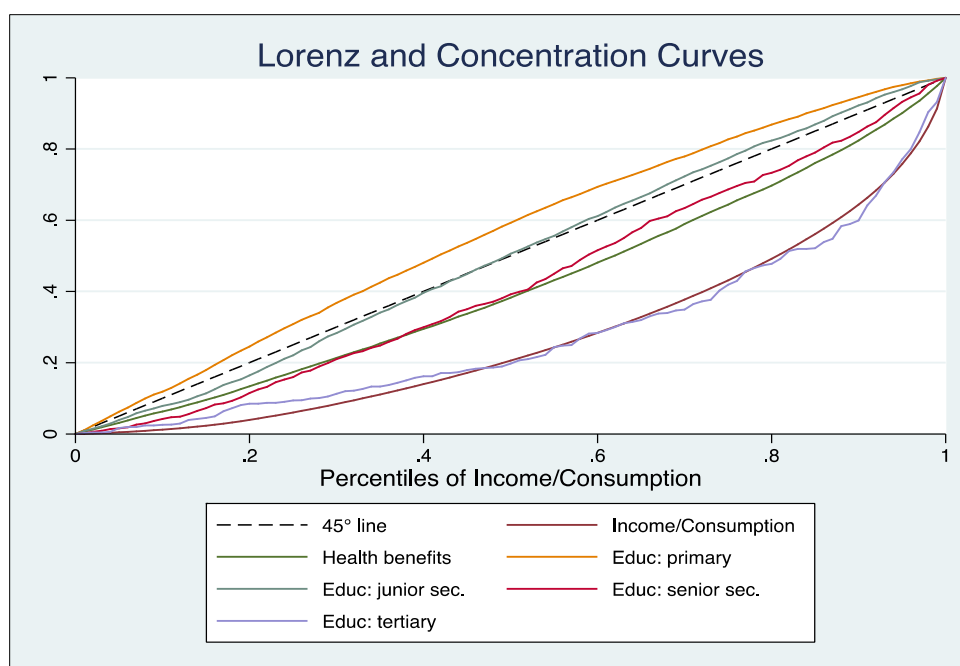
13. Les ménages de la tranche supérieure des revenus payent une part plus importante du total de la TVA perçue au Bénin. La TVA a un effet d'égalisation puisque la charge de la TVA, mesurée en proportion du revenu avant TVA des ménages, augmente en fonction du revenu. La TVA se caractérise par une répartition progressive, sachant que les ménages plus aisés sont responsables de parts de TVA qui sont plus élevées que leurs parts du revenu avant TVA : la courbe de concentration pour la TVA se situe *en dessous* de la courbe de Lorenz pour le revenu / la consommation. Cependant, tout impôt implique une réduction du pouvoir d'achat des ménages pour tous les biens et services disponibles.

14. Ci-dessous figurent la courbe de Lorenz pour le revenu / les dépenses de consommation (en violet) et les courbes de concentration pour les prestations en nature reçues des prestataires de services de santé et d'éducation.

- La prestation en nature dont la répartition est la plus progressive est l'enseignement primaire : sa part est plus élevée pour les ménages pauvres que pour les ménages plus aisés, c'est-à-dire que la courbe de concentration pour l'enseignement primaire se situe au-dessus de la droite à 45 degrés.

- Les prestations liées à l'éducation pour l'enseignement secondaire du premier cycle se caractérisent par une répartition à peu près neutre ou proportionnelle : les parts des prestations sont approximativement identiques, quelle que soit la position dans l'échelle des revenus.
- Des parts plus élevées de l'enseignement secondaire du deuxième cycle et des prestations de santé sont captées par les ménages plus aisés : les courbes de concentration pour l'enseignement secondaire du deuxième cycle et la santé se situent en dessous de la droite à 45 degrés mais au-dessus de la courbe de Lorenz pour le revenu / la consommation.

15. L'enseignement supérieur est la seule prestation dont la répartition est régressive dans la mesure où les parts des prestations liées à l'enseignement supérieur augmentent avec les revenus.



E. Conclusion et conséquences pour la politique économique

16. La politique budgétaire au Bénin a en partie contribué à la réduction des inégalités.

L'incidence de la taxe sur la valeur ajoutée est progressive puisque les ménages plus aisés payent davantage au total. Bien que les dépenses d'éducation et de santé ciblent les ménages à faible revenu, les politiques budgétaires au Bénin accentuent la pauvreté, dans la mesure où davantage de ménages pâtissent de l'incidence de l'impôt sans être dédommés comme il convient au moyen de programmes de subventions ou de transferts directs ciblés.

17. Conséquence de cette étude pour la politique économique, il faut songer à cibler les dépenses publiques pour dédommager les ménages à faible revenu. Comme une part plus importante de leurs revenus est soumise à l'impôt, la TVA pèse comparativement davantage sur les foyers de condition modeste, malgré sa progressivité globale. Cependant, les impôts indirects et les

prestations en nature (santé et éducation) réduisent les inégalités. Si les inégalités sont un peu plus marquées dans les zones urbaines que dans les zones rurales, la politique budgétaire est tout aussi efficace dans les deux types de zones. Cette conclusion impose de cibler efficacement les dépenses sociales dans le cadre des stratégies à moyen terme de réduction de la pauvreté et de développement adoptées par les autorités.

Bibliographie

Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique, 2015, *Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages*. Octobre.

Nora Lustig, ed., *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Redistributive Impact of Fiscal Policy*, The Brookings Institution and CEQ Institute/Tulane University, in progress.

Human Development Report 2016, UNDP, 2016.