

# Benin: Selected Issues



## BÉNIN

### QUESTIONS GENERALES

Juillet 2022

Le présent document relatif au Bénin a été établi par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 29 juin 2022.

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

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

**Fonds monétaire international  
Washington**



## BÉNIN

### QUESTIONS GÉNÉRALES

Le 29 juin 2022

Document

approuvé par

**Département**

**Afrique**

Rédigé par Hicham Bennouna, Greta Polo,  
Anthony Ramarozatovo et Younes Zouhar.

#### **BÉNIN—DÉPENSES PUBLIQUES POUR UNE CROISSANCE INCLUSIVE** 3

A. Dépenses publiques et sociales au Bénin : faits stylisés et enjeux clés 3

B. Dépenses et résultats dans le secteur de la santé 5

C. Dépenses et résultats dans le secteur de l'éducation 11

D. Options de dépenses publiques pour une croissance inclusive 14

#### **TABLEAU**

1. Fonctions de l'État 6

#### **GRAPHIQUE**

1. Dépenses publiques d'éducation au Bénin et dans certains pays 17

Bibliographie 18

#### **BÉNIN — POTENTIEL DE TAXATIONS ET OPTIONS DE MOBILISATION DES**

**RECETTES FISCALES** 20

A. Mise en contexte et récentes évolutions 20

B. Performance fiscale du Bénin et comparaison avec les pairs 22

C. Estimation du potentiel de recettes fiscales 26

D. Solutions pour améliorer la mobilisation des recettes intérieures au Bénin : cinq piliers  
29

#### **ENCADRE**

1. Analyse de frontière stochastique 28

Bibliographie	34
---------------	----

## **BÉNIN — LIENS COMMERCIAUX FORMELS ET INFORMELS AVEC LE NIGÉRIA :**

### **EVIDENCE A PARTIR DE LA PERIODE DE LA FERMETURE DE FRONTIÈRE** 40

A. Contexte : changement structurel vers une économie de transit au Bénin	40
---	----

B. Preuve empirique des liens économiques formels et informels entre le Bénin et le Nigéria	42
---	----

C. Preuves empiriques de l'impact de la fermeture des frontières fondées sur les données relatives à l'éclairage nocturne captées par satellite	44
---	----

D. Analyse économétrique	45
--------------------------	----

E. Conclusion et discussion	47
-----------------------------	----

## **TABLEAU**

1. Résultats des estimations visant à évaluer la dépendance économique du Bénin à l'égard du Nigéria et les retombées de la fermeture de la frontière entre les deux pays	49
---	----

Bibliographie	50
---------------	----

## **ANNEXES**

I. Déterminants du potentiel fiscal au Bénin	35
II. Indicateurs d'écart fiscal du Bénin, 2010 à 2019	36
III. Bénin : Estimations de l'écart fiscal	37
IV. Principaux incitatifs fiscaux: Bénin et pays pairs de l'UEMOA	38

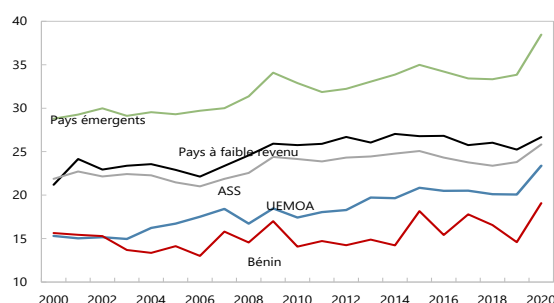
# BÉNIN—DÉPENSES PUBLIQUES POUR UNE CROISSANCE INCLUSIVE<sup>1</sup>

La pauvreté et les inégalités demeurent relativement élevées au Bénin malgré la croissance économique vigoureuse des dix dernières années, du fait en partie que les dépenses publiques d'éducation, de santé et de protection sociale n'augmentent pas au même rythme que la population. Pour améliorer le niveau de vie du peuple béninois comme le gouvernement souhaite le faire dans le cadre de son « mandat hautement social », il conviendra d'améliorer la prestation des services publics de base sur l'ensemble du territoire national, notamment les services d'éducation et de santé, et de renforcer les filets de protection sociale. La réalisation de ces objectifs bénéficiera des efforts soutenus de mobilisation des recettes et de redéfinition des priorités et d'accroissement de l'efficacité des dépenses publiques (document de questions générales II).

## A. Dépenses publiques et sociales au Bénin : faits stylisés et enjeux clés

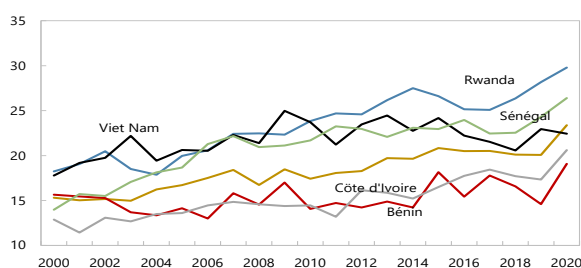
**1. Les dépenses publiques ont toujours été faibles au Bénin.** De 2000 à 2020, elles ont représenté en moyenne 15,3 % du PIB, une proportion nettement moindre que dans les pays à faible revenu (PFR) (25 %), les pays d'Afrique subsaharienne (23,4 %) et les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) (18,2 %) (graphique 1 du texte). Les dépenses publiques au Bénin sont aussi relativement faibles par rapport à celles de pays comparables comme le Rwanda (23,3 %) et le Sénégal (21 %) (graphique 2 du texte). Le Bénin s'est constamment retrouvé dans le dernier décile à l'échelle mondiale sur ce plan. De plus, alors que le ratio des dépenses publiques au PIB dans les pays en développement a connu une tendance haussière, celui du Bénin a stagné, si l'on fait abstraction du pic de 2020, au plus grave de la crise de la COVID-19.

**Graphique 1 du texte : Dépenses générales des administrations publiques (en pourcentage du PIB)**



Source : base de données des PEM du FMI.

**Graphique 2 du texte : Dépenses générales des administrations publiques (en pourcentage du PIB)**



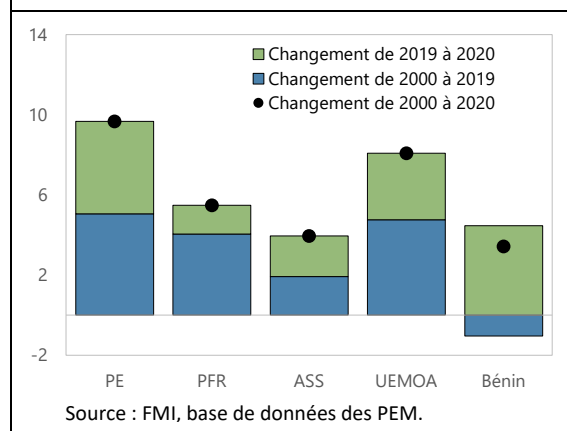
<sup>1</sup> Par Younes Zouhar (AFR).

## 2. Le faible niveau des dépenses publiques restreint la capacité de l'État à offrir les services publics essentiels et les fonctions non-traditionnelles.

- Avant la pandémie de COVID-19, les dépenses publiques au Bénin étaient comparables à celles observées au début du XX<sup>e</sup> siècle dans les pays que l'on considère actuellement avancés, une époque où les interventions de l'État se réduisaient au strict minimum, soit à certaines fonctions de base ou essentielles comme la défense, la protection des personnes et des biens, l'administration, la justice et les services de santé de base (Tanzi, 2008 ; Banque mondiale, 1997).

- L'éventail de dépenses publiques s'est globalement élargi avec le temps, au même rythme que les attitudes et les attentes de la population à l'égard du rôle de l'État évoluaient et que ce dernier mettait de plus en plus l'accent sur ses fonctions sociales ou de redistribution (Banque mondiale, 1997). En moyenne, de 2000 à 2019, les dépenses publiques mondiales ont augmenté d'une somme correspondant à 3,5 % du PIB (soit de 28,6 % à 32,1 %). En 2020, l'augmentation a été de 4,4 % du PIB en raison des programmes d'aide massifs déployés pour atténuer le choc socioéconomique de la pandémie de COVID-19, ce qui porte l'augmentation totale à 7,8 % du PIB en 20 ans. Une tendance similaire, bien que de moindre ampleur, a été observée dans les PFR, les pays d'Afrique subsaharienne et les pays de l'UEMOA (graphique 3 du texte). A l'inverse, les dépenses publiques au Bénin ont diminué pendant cette période de 1 point de pourcentage du PIB (15,6 % du PIB en 2000 à 14,6 % du PIB 2019), malgré un pic en 2017 (17,4 % du PIB). En 2020, les dépenses publiques au Bénin ont augmenté de 4,5 points de pourcentage du PIB, pour s'établir à 19,1 % du PIB, en partie en raison des dépenses engagées en riposte à la pandémie de COVID-19.

**Graphique 3 du texte : Évolution du ratio des dépenses publiques, 2000 à 2020 (en pourcentage du PIB)**



- ### 3. Par conséquent, les dépenses sociales au Bénin ont été en deçà des niveaux observés parmi les pays.
- Selon le FMI (2019), les dépenses sociales englobent les dépenses de protection sociale, d'éducation et de santé. Tenant compte de de l'assainissement budgétaire, de la concentration des dépenses dans l'amélioration du réseau routier (pour combler le déficit d'infrastructures) et dans la politique industrielle (p. ex., le programme de zones industrielles), les dépenses sociales au Bénin restent faibles. Elles représentaient en moyenne annuelle environ 5 % du PIB au cours des dix dernières années, par rapport à 8,2 % du PIB pour les PFR (graphique 4 du texte). Les dépenses sociales du Bénin sont inférieures à la moyenne des PFR dans tous les secteurs sociaux clés. Le ministère des Finances supervise les dépenses publiques consacrées aux priorités sociales (lutte à la pauvreté) qui englobent, les dépenses ciblant les groupes les plus vulnérables de la population (les dépenses sociales prioritaires ont augmenté, passant de 2 % du PIB en 2011 à 3,5 % en 2018, pour ensuite redescendre progressivement à 2,3 % du PIB en 2020).

**4. La réalisation des objectifs de développement durable (ODD) requiert des augmentations considérables des dépenses publiques.** Gaspar *et al.* (2019) et Prady et Sy (2020) estiment que le Bénin devra engager des dépenses additionnelles considérables pour atteindre ses ODD dans cinq secteurs (santé, éducation, eau et assainissement, électricité et infrastructure). Les dépenses devront s'accroître d'environ 21 % du PIB d'ici 2030. À titre d'illustration, si l'on suppose que les dépenses additionnelles viendront à parts égales du secteur privé, du redéploiement des dépenses et de gains d'efficacité, et de l'augmentation des dépenses publiques, le ratio des dépenses publiques au PIB devrait s'élever à environ 23 % d'ici 2026. Par ailleurs, le cadre de dépenses à moyen terme couvrant la période de 2022 à 2024 qui accompagnait les documents de la loi budgétaire initiale de 2022 prévoyait un léger recul du ratio des dépenses publiques au PIB par rapport au sommet de 2020 (ministère de l'Économie et des Finances, 2021). Le nouvel arrangement financier (mécanisme élargi de crédit (MEDC) et la facilité élargie de crédit (FEC)), appuyé par le FMI, prévoit l'augmentation des dépenses publiques à plus de 19 % du PIB d'ici la fin du programme (graphique 5 du texte), ce qui permettra de protéger les dépenses publiques et de les maintenir plus près d'une trajectoire compatible avec les ODD. Même en supposant une forte participation du secteur privé, la réalisation des ODD exigerait des efforts de mobilisation des recettes et des gains d'efficacité des dépenses publiques nettement supérieurs à ceux sous-jacents au MEDC et à la FEC (voir le rapport des services du FMI ; paragraphe 29).

## B. Dépenses et résultats dans le secteur de la santé

### *Tendances des dépenses publiques de santé*

**5. De 2016 à 2019, les dépenses publiques de santé représentaient en moyenne environ 0,6 % du PIB du Bénin, soit le tiers de la moyenne des PFR.** Le ratio des dépenses de santé à l'ensemble des dépenses publiques du Bénin est faible et suit une trajectoire à la baisse depuis maintenant 20 ans. Ces dépenses sont passées de 5,2 % de l'ensemble des dépenses entre 2001 et 2005 à 3,7 % entre 2016 et 2019 (graphique 6). Les dépenses publiques de santé par habitant au Bénin étaient estimées à environ 19 dollars (en parité de pouvoir d'achat) de 2016 à 2019, une hausse de 32 % par rapport à la période de 2001 à 2005. Au cours de cette même période, les dépenses publiques de santé moyennes dans les PFR ont doublé pour atteindre 66 dollars (en parité de pouvoir d'achat). Simultanément, la part des dépenses de santé à la charge des ménages béninois par rapport à l'ensemble des dépenses de santé a augmenté à 44,6 % entre 2016 et 2019, un taux supérieur à celui observé dans les PFR (40,7 %) (graphique 7 du texte).

**6. Ce sous-investissement dans le système public de santé découle de l'attribution de crédits budgétaires peu élevés et de la faiblesse des dépenses en capital.** Les dépenses de santé budgétisées suivent une tendance à la baisse, et ont atteint une moyenne annuelle de 1,1 % du PIB. Elles ont toutefois considérablement augmenté en 2020 dans le contexte de la pandémie de COVID-19. De plus, les dépenses en capital dans le secteur de la santé ont été relativement faibles, particulièrement celles financées par des ressources extérieures, qui ont représenté 63 % des crédits budgétaires totaux consacrés aux immobilisations du secteur de la santé de 2011 à 2019. Le taux d'exécution des dépenses en capital dans le secteur de la santé financées sur ressources externes a atteint 33 %, contre 86 % pour les dépenses en capital dans le secteur de la santé financées sur

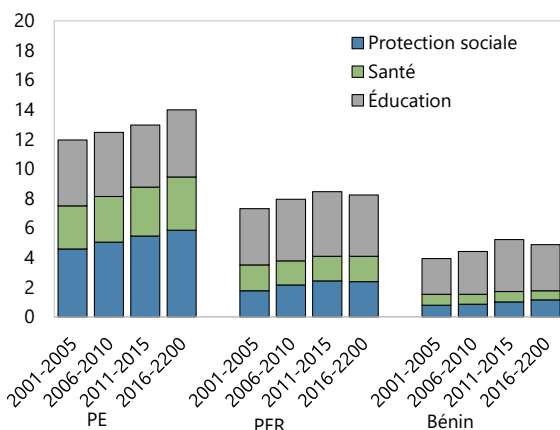
ressources internes au Bénin. La part des dépenses en capital financées sur ressources externes dans le secteur de la santé représentait donc, sur la base des engagements, le tiers des dépenses en capital totales consacrées à la santé. Parallèlement, la part des dépenses en capital par rapport aux dépenses de santé totales figurant au budget a diminué d'environ 45 % au début des années 2010 à 28 % au cours de la période de 2017 à 2019. La part des dépenses en capital, sur la base des engagements, a reculé de 24 à 17 % au cours de cette même période.

**Tableau 1. Fonctions de l'État**

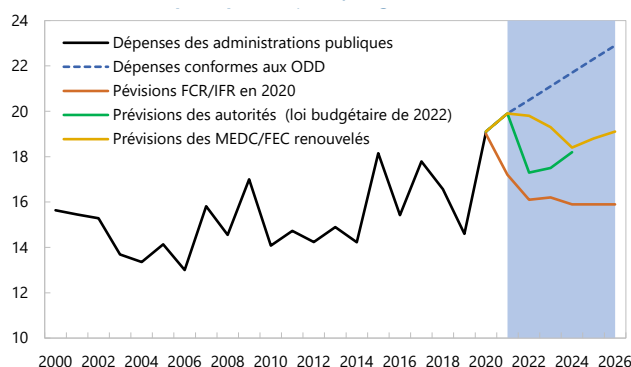
	Remédier aux défaillances du marché			Accroître l'équité
<b>Fonctions de base</b>	<b>Fournir des biens publics purs</b>			<b>Protéger les pauvres</b>
	Défense, loi et ordre, droits de propriété, gestion macroéconomique, santé publique			Programmes de lutte contre la pauvreté  Secours en cas de catastrophe
<b>Fonctions intermédiaires</b>	<b>Gérer les externalités</b>	<b>Réglementer les monopoles</b>	<b>Contrer l'information imparfaite</b>	<b>Offrir une assurance sociale</b>
	Éducation de base  Protection environnementale	Réglementation des services publics  Politique anti-monopole	Assurance (santé, vie, pensions)  Réglementation financière  Protection du consommateur	Pensions redistributives  Allocations familiales  Assurance chômage
<b>Fonctions avancées</b>	<b>Coordonner l'activité privée</b>			<b>Redistribuer la richesse</b>
	Stimulation des marchés  Initiatives de création de grappes			Redistribution des biens

Source : Banque mondiale (1997).

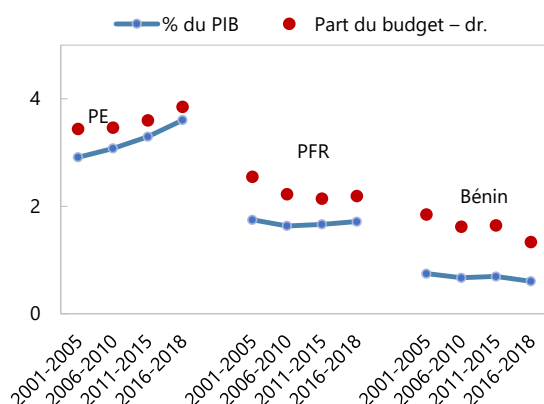


**Graphique 4 du texte : Dépenses sociales**  
(en pourcentage du PIB)

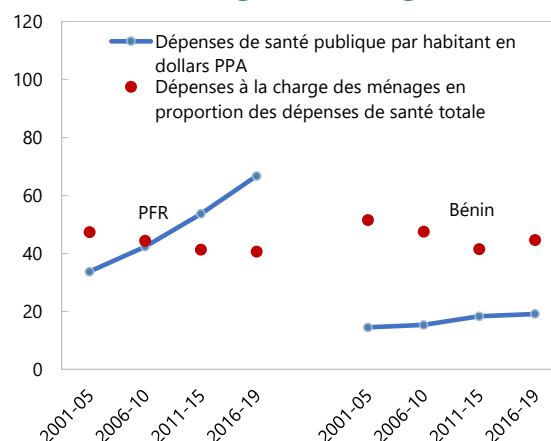
Sources : PEM du FMI ; Banque mondiale ; autorités nationales.

**Graphique 5 du texte : Dépenses générales des administrations publiques**  
(en pourcentage du PIB)

Sources : PEM du FMI ; autorités nationales.

**Graphique 6 du texte : Dépenses de santé publique**  
(en pourcentage du PIB)

Sources : OMS ; calculs des services du FMI.

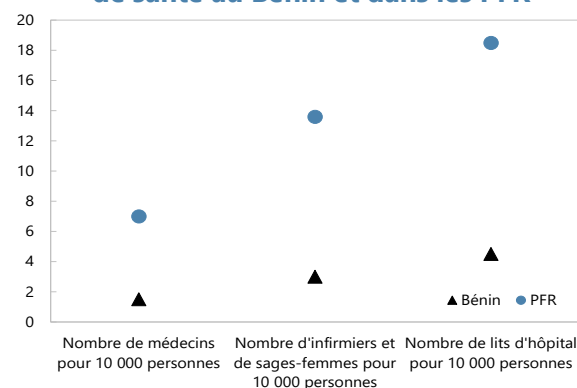
**Graphique 7 du texte : Dépenses publiques de santé par habitant et dépenses de santé à la charge des ménages****Indicateurs du système public de santé**

**7. Les indicateurs du système de santé au Bénin sont en décalage par rapport aux niveaux observés dans les autres PFR (graphiques 8 et 9).** Le rythme de construction des nouveaux hôpitaux et de recrutement du personnel dans le secteur de la santé n'est pas suffisamment compatible avec les lacunes constatées et la forte pression démographique.

- Le nombre de lits d'hôpital pour 10 000 personnes a diminué de 2010 à 2019, avant de remonter à près de 5 en 2020, un chiffre nettement inférieur à la moyenne des PFR qui est de 18.

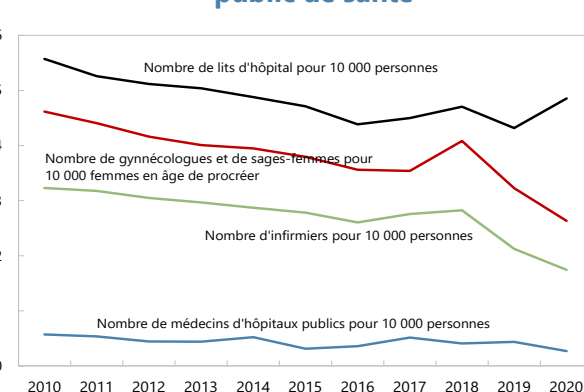
- Le nombre de médecins (des secteurs public et privé) pour 10 000 personnes est estimé à 1,5 au Bénin, contre 7 dans les autres PFR, une conséquence de la baisse du nombre de médecins du secteur public pour 10 000 personnes, qui n'était que de 0,3 en 2020.
- Le ratio d'infirmières et de sage-femmes pour 10 000 habitants n'est que de 3 au Bénin, une fraction des ratios observés dans les autres PFR (13). La densité des infirmières du secteur public a par ailleurs chuté de 3,2 en 2010 à 2 en 2020. On ne recense actuellement dans le pays que 2 gynécologues et sage-femmes pour 10 000 femmes en âge de procréer (contre 4,6 en 2010).

**Graphique 8 du texte : Indicateurs du système de santé au Bénin et dans les PFR**



Sources : OMS ; ministère de la Santé.

**Graphique 9 du texte : Indicateurs du système public de santé**



## Indicateurs de santé

### 8. Les résultats en matière de santé demeurent insuffisants, reflétant la faiblesse des ressources (paragraphe 7).

- Même si les taux de **mortalité infantile et maternelle** ont en moyenne diminué dans les PFR, ils demeurent relativement élevés au Bénin (graphique 10 du texte).
- Les progrès enregistrés dans la poursuite des ODD ont été aussi plus lents au Bénin que dans les autres PFR dans certains domaines, dont la réduction de la prévalence des **retards de croissance chez les enfants de 5 ans et moins** (graphique 11 du texte).
- Le **paludisme** est une maladie répandue et persistante au Bénin, qui affichait un taux de prévalence supérieur à 40 % en 2020. Dans les pays fortement touchés au début de 2000, le taux de prévalence du paludisme a en général été réduit de moitié (à 20 %) en 2020 ; au Bénin, il reste aussi élevé qu'il y a 20 ans (graphique 12 du texte). Le paludisme touche plus particulièrement les enfants (de 5 ans et moins) : plus de 50 % d'entre eux avaient contracté la maladie en 2020 (graphique 13 du texte). En 2019, le paludisme représentait 45,5 % des motifs de consultation ou d'hospitalisation (contre 44 % en 2010), devant les infections respiratoires aiguës (13 % en 2019). Le paludisme reste l'une des principales causes de morbidité et de

mortalité dans le pays ; 23 % des décès déclarés en 2019 étaient imputables à cette maladie (34 % du nombre total de décès chez les enfants de 5 ans et moins).

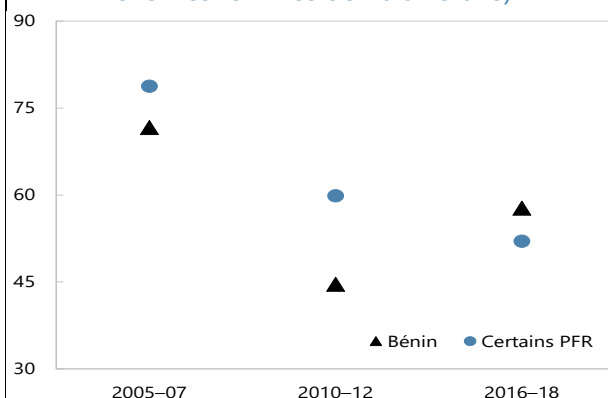
### **9. La forte prévalence du paludisme entraîne des coûts socioéconomiques significatifs.**

Les ménages qui comptent une ou plusieurs personnes atteintes du paludisme doivent assumer des coûts qui représentent de 10 à 20 % des dépenses mensuelles moyennes par habitant (Alonso *et al.*, 2019), ce qui entraîne un cercle vicieux menant à la pauvreté. Le poids financier du paludisme sur le système national de santé est substantiel et peut atteindre l'équivalent de 7 dollars par cas sans complication et de 74 dollars par cas grave dans les PFR. La prévalence du paludisme chez les enfants provoque un absentéisme, voire des abandons scolaires, ce qui a des effets durables sur l'accumulation de capital humain. Le paludisme réduit également la productivité des travailleurs touchés. Selon une étude, dans le sud de l'Inde, les ménages comptant des personnes atteintes de paludisme défrichaient seulement 40 % des terres par rapport aux autres ménages (Malaney *et al.*, 2004). Sur le plan macroéconomique, une fois que l'on tient compte, entre autres facteurs, de la pauvreté initiale, de la politique économique, de l'emplacement tropical et de l'espérance de vie, les pays où le paludisme est répandu tendent à afficher un taux de croissance annuel par habitant inférieur de 1,3 %. En outre, une diminution de 10 % de la prévalence du paludisme entraînerait une augmentation de 0,3 % du taux de croissance (Gallup et Sachs, 2001). La prévalence du paludisme a une incidence sur de nombreux aspects du bien-être social (p. ex., la participation au marché du travail, l'éducation, l'état de santé, l'équité) et entrave la réalisation de la plupart des ODD (Swiss Malaria Group, 2018).

### **10. De plus, l'accès aux services de soins et les résultats en matière de santé sont inégaux au Bénin, aussi bien selon revenu des ménages que selon la dimension géographique.**

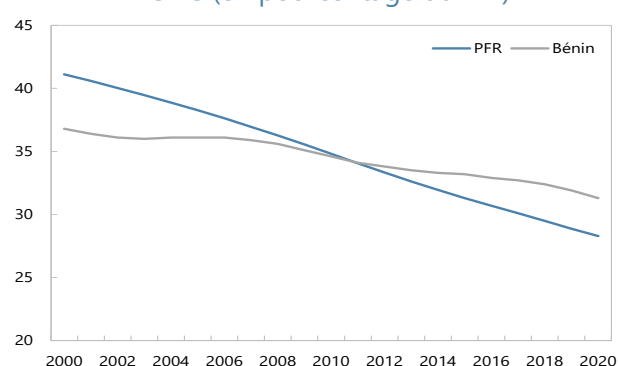
- **Inégalités liées au revenu des ménages.** Seulement 63,6 % des femmes appartenant au quintile inférieur des revenus avaient accès à des services de santé maternelle en 2017–18, contre plus de 95 % de celles du quintile supérieur (graphique 14 du texte), soit une régression par rapport à 2011–12 (68,2 %). De ce fait, en 2017–18, seulement 61 % des femmes enceintes appartenant à un ménage pauvre ont bénéficié d'un accouchement assisté par du personnel soignant qualifié, contre près de 100 % de celles appartenant à un ménage aisé, ce qui explique le taux de mortalité maternelle élevé chez les femmes les plus défavorisées. Pareillement, le paludisme tend à affecter davantage les ménages les plus pauvres, qui affichent un taux de prévalence de 55 %, contre 23 % pour les ménages les plus aisés (graphique 15 du texte).
- **Disparités régionales.** Les inégalités sur le plan des ressources en santé d'une région à l'autre du pays demeurent appréciables. La densité de professionnels de la santé tend à être étroitement liée au taux de pauvreté régional. Qui plus est, la diminution des ressources consacrées à la santé publique (par habitant) au cours des dix dernières années a surtout touché les régions les plus pauvres, tandis que la situation s'est au contraire améliorée dans les régions plus choyées. Pour 51,5 % des ménages les plus pauvres, l'éloignement des centres de santé expliquerait leurs difficultés d'accès aux services de santé, contre seulement 16 % des ménages les plus aisés. Ces chiffres reflètent la persistance des inégalités dans la répartition des ressources du système de santé public entre les régions (graphique 16 du texte).

**Graphique 10 du texte : Taux de mortalité infantile** (décès pour 1 000 naissances vivantes chez les femmes de 20 à 49 ans)



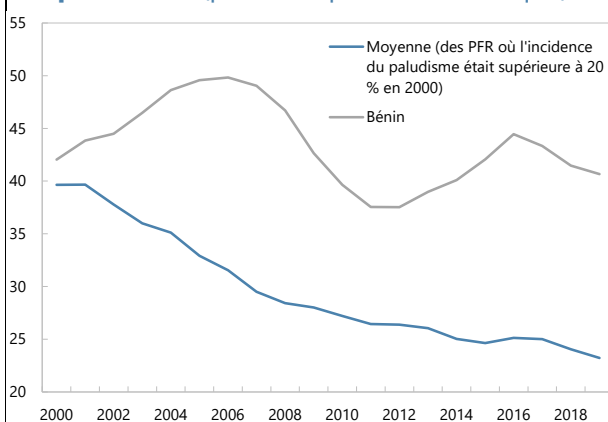
Source : OMS.

**Graphique 11 du texte : Prévalence du retard de croissance chez les enfants de 5 ans ou moins** (en pourcentage du PIB)



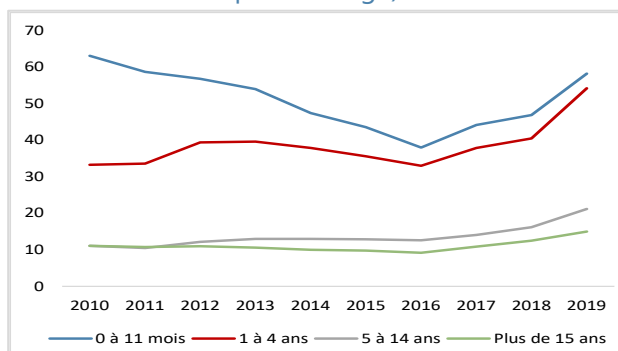
Source : OMS.

**Graphique 12 du texte : Incidence du paludisme** (pour 100 personnes à risque)



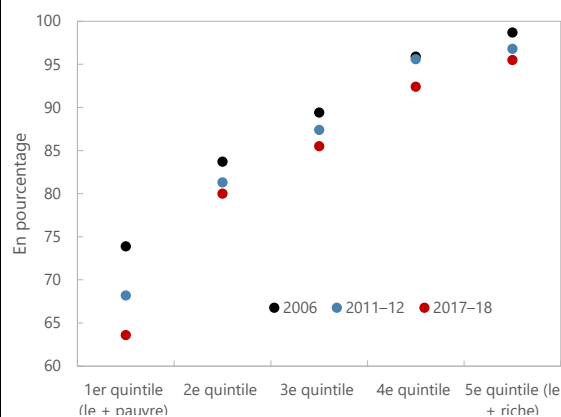
Sources : OMS ; calculs des services du FMI.

**Graphique 13 du texte : Incidence des cas de paludisme déclarés par groupe d'âge** (en pourcentage)



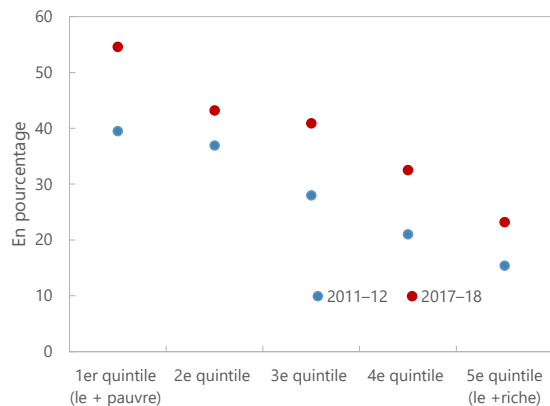
Source : ministère de la Santé du Bénin.

**Graphique 14 du texte : Accès à des services de santé maternelle, par quintile**



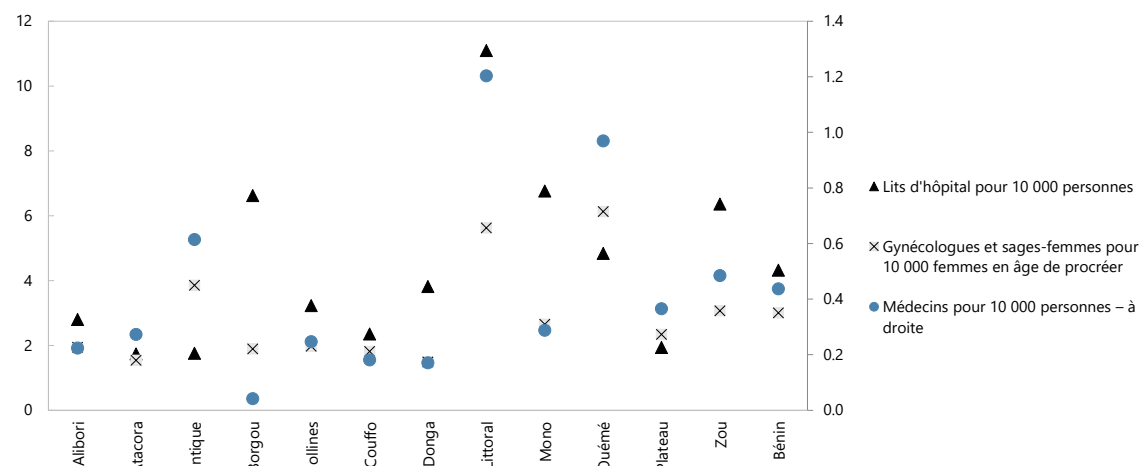
Source : enquêtes démographiques et sanitaires.

**Graphique 15 du texte : Prévalence du paludisme par quintile**



Source : enquêtes démographiques et sanitaires.

Graphique 16 du texte : Indicateurs du système de santé publique, par région



Source : ministère de la Santé.

## C. Dépenses et résultats dans le secteur de l'éducation

### 11. Malgré leur niveau relativement peu élevé, les dépenses publiques d'éducation représentent une part importante du budget béninois.

La part des dépenses publiques consacrées à l'éducation a atteint 18,8 % entre 2016 et 2018 (contre 21,6 % en moyenne annuelle de 2011 à 2015). Malgré cette baisse, ce niveau demeure supérieur à celui des PFR (15,5 %) (graphique 17 du texte). Toutefois, si on les évalue en fonction du PIB, les dépenses publiques d'éducation au Bénin sont 25 % inférieures à celles des PFR en général : 3,1 % du PIB au Bénin, contre 4,1 % du PIB dans les autres PFR.

**12. Les taux de scolarisation se sont généralement améliorés, avec des variations d'un niveau à l'autre.** En notant que le Bénin a comblé l'écart par rapport aux PFR en ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire, il continue d'être à la traîne pour ce qui est de l'enseignement pré primaire et supérieur (graphique 18 du texte).

**13. La qualité de l'enseignement primaire au Bénin est supérieure à celle des pays pairs.** La qualité du système d'éducation primaire au Bénin s'est considérablement renforcée, comme en témoigne l'amélioration des résultats d'apprentissage des élèves du primaire de 2014 à 2019 (PASEC, 2020) (graphique 19 du texte). Ces progrès pourraient être en partie attribuables à l'expansion du programme d'alimentation scolaire et à l'amélioration du dialogue entre les autorités et les syndicats d'enseignement (Le Nestour, 2021).

**14. Toutefois, on observe une importante disparité de résultats d'une région et d'un niveau de revenu à l'autre.** Les progrès accomplis en lecture et en mathématiques au Bénin ne concernent pas tous les élèves sur un plan d'égalité.

- **Inégalités liées au revenu.** Malgré la généralisation de la scolarisation dans le primaire, le taux de réussite demeure très faible chez les enfants issus d'un ménage pauvre. Seulement 21 % des

élèves du primaire des 20 % de ménages les plus pauvres ont terminé le cycle du primaire, contre 76 % pour les élèves des 20 % de ménages les plus fortunés et contre un taux moyen de 46 % pour les PFR (graphique 20 du texte).

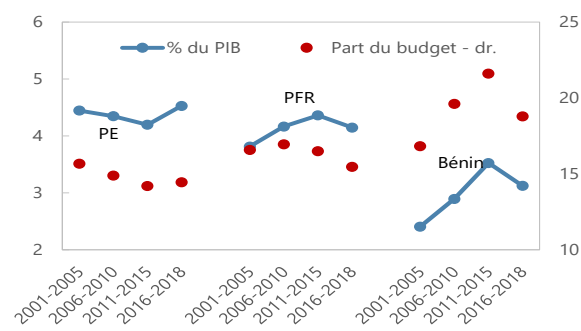
- **Disparités régionales.** Les résultats d'apprentissage varient fortement d'une région à l'autre. Ainsi, le taux d'achèvement du primaire n'est que de 23 % dans le département d'Alibori, ce qui représente 30 % du taux d'achèvement réalisé dans le département du Littoral (où trois élèves sur quatre finissent le cycle du primaire) (graphique 21 du texte).

## **15. Des analyses comparatives et des analyses de frontière laissent suggérer l'existence de marges de renforcement des dépenses d'éducation et d'amélioration de leur efficience (graphique 23 du texte).**

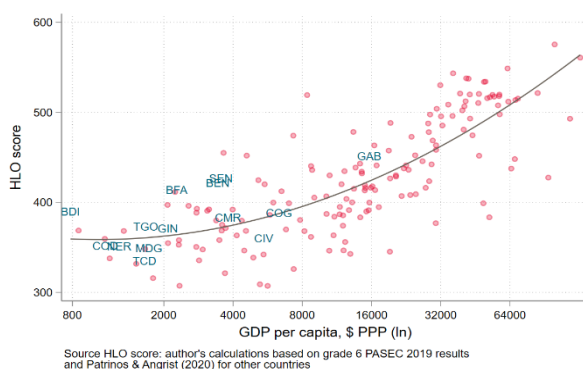
- Une analyse comparative semble indiquer que les dépenses d'éducation par élève sont nettement inférieures à la moyenne observée parmi les PFR et les pays d'Afrique subsaharienne. Les dépenses par élève dans l'enseignement primaire au Bénin sont inférieures d'un tiers aux niveaux observés dans les PFR, de 38 % pour l'enseignement secondaire et de 23 % pour l'enseignement supérieur.
- L'augmentation des dépenses d'éducation doit s'accompagner de gains d'efficience. Le ratio élèves/enseignant dans le primaire est comparable au ratio moyen des PFR. En revanche, le ratio élèves/enseignant dans le secondaire est plus de deux fois supérieur au ratio moyen des PFR. Une analyse de frontière<sup>2</sup> (analyse des relations entre les différentes combinaisons d'intrants et d'extrants par niveau d'études) semble indiquer que le Bénin pourrait atteindre un taux de scolarisation net égal dans le secondaire avec moins de ressources (dépenses par élève et ratio élèves/enseignant), ce qui laisse croire à l'existence d'un potentiel de gains d'efficience à ce niveau (ce qui est moins vrai pour l'enseignement primaire) (voir aussi Pouhe, 2021).

<sup>2</sup> La frontière d'efficience est calculée au moyen d'une analyse d'enveloppement des données (DEA). Pour plus de détails, voir l'outil d'évaluation des dépenses du FMI (EAT) et la note technique connexe.

**Graphique 17 du texte : Dépenses d'éducation**  
(en pourcentage du PIB)

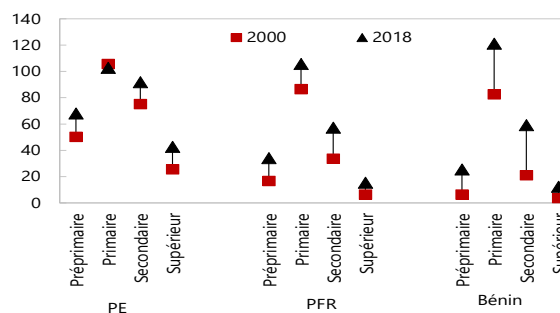


**Graphique 19 du texte : PIB par habitant et note relative aux résultats d'apprentissage harmonisés**

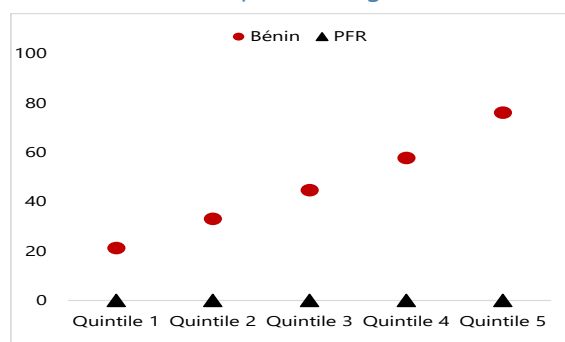


Source : Le Nestour (2021).

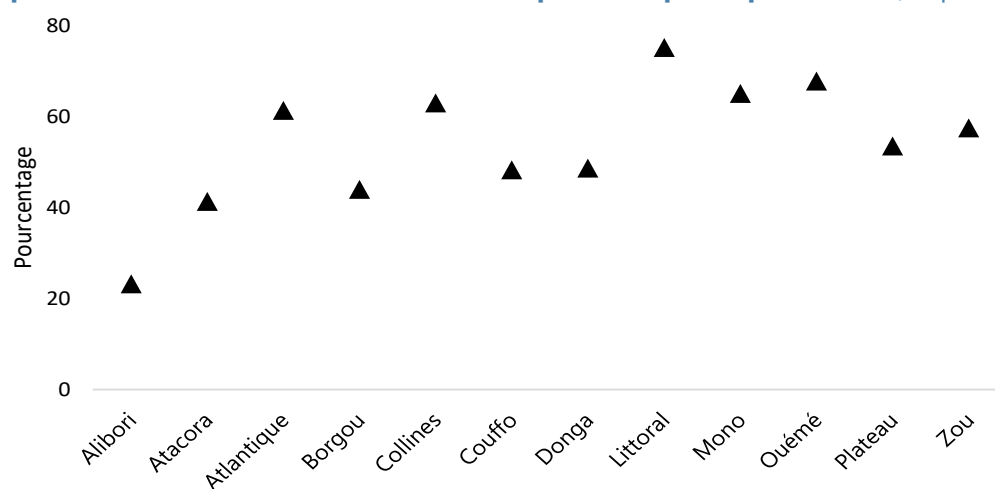
**Graphique 18 du texte : Scolarisation par niveau**  
(en pourcentage brut)



**Graphique 20 du texte : Taux d'achèvement du primaire, par quintile**  
(en pourcentage)



**Graphique 21 du texte : Taux d'achèvement du primaire, par département (en pourcentage)**



## D. Options de dépenses publiques pour une croissance inclusive

### 16. Le gouvernement a placé le « développement social » comme l'une de ses priorités fondamentales.

Le plan à moyen terme du gouvernement, soit le Programme d'action du gouvernement ou PAG 2021–26, a réaffirmé le développement social en tant que l'un des trois principaux piliers de la croissance. Dans ce sens, le nouveau PAG propose des stratégies clés pour améliorer la qualité du capital humain et rehausser le bien-être de la population. Entre autres stratégies, il y a lieu de mentionner le renforcement des filets de protection sociale, y compris le projet phare ARCH (Assurance pour le renforcement du capital humain) (rapport des services du FMI ; annexe) et l'amélioration et la généralisation de l'accès à des services d'éducation et de santé de qualité.

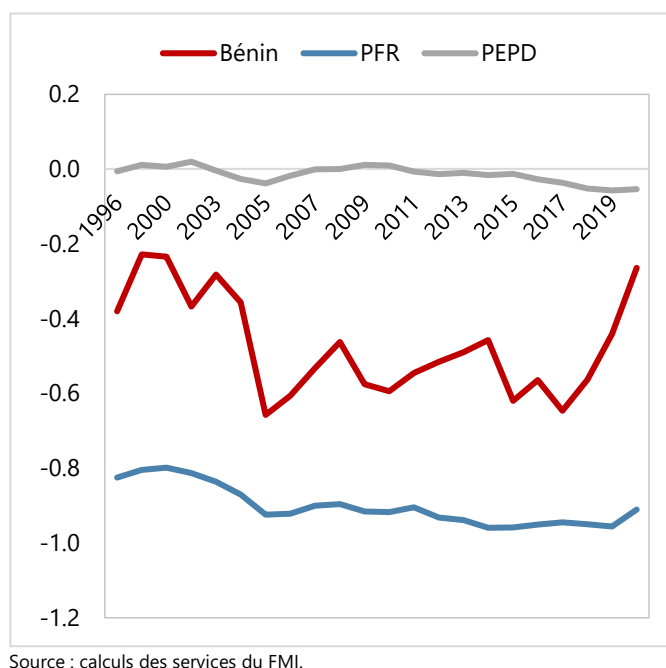
### 17. Pour combler l'important déficit sur les plans social et infrastructurel, il est nécessaire d'augmenter les dépenses publiques tout en préservant la viabilité des finances publiques.

La politique de dépenses publiques est un instrument puissant pour la réalisation d'une croissance plus inclusive (Cerra *et al.*, 2022 et Zouhar *et al.*, 2022). Dans le cas du Bénin, l'inclusivité de la croissance passe par une augmentation des dépenses publiques au-delà des niveaux historiques, afin de donner à l'État les moyens de s'acquitter de manière satisfaisante de ses fonctions fondamentales tout en protégeant les ressources indispensables à l'investissement dans le secteur social et dans les infrastructures. Pour atteindre cet objectif tout en préservant la viabilité des finances publiques, il faudra déployer des efforts de mobilisation soutenue des recettes intérieures pour amener le ratio des recettes fiscales au PIB du Bénin au niveau observé parmi ses pairs (**voir SIP-II sur le potentiel fiscal et les solutions nationales de mobilisation des recettes**).

### 18. La poursuite de l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques est primordial pour l'inclusion.

Le Bénin a accompli des progrès importants en matière de transparence budgétaire et de gestion des finances publiques. Dans son rapport de 2021 sur la transparence budgétaire, le FMI signale que le Bénin a réalisé une performance meilleure que celle de ses pairs dans de nombreux aspects de la transparence budgétaire et de la gestion des finances publiques. De même, le Bénin a fait depuis 2018 des progrès significatifs sur l'indicateur d'efficacité de l'administration publique de la Banque mondiale, qui se situe maintenant bien au-dessus de la moyenne des PFR et s'est rapproché des niveaux observés dans les pays émergents et les pays en

**Graphique 22 du texte : Indice d'efficacité de l'administration publique**





développement (graphique 22 du texte)<sup>3</sup>. Les domaines d'améliorations transversales peuvent comprendre les mesures suivantes:

- Mieux harmoniser le cadre de dépenses à moyen terme avec les ODD. En mettant en exergue les aspects stratégiques, la budgétisation à moyen terme permet d'aligner des objectifs de croissance inclusive avec l'allocation des ressources.
- Veiller à ce que les cadres budgétaires pluriannuels soient bien articulés avec le budget annuel et bien intégrés au processus décisionnel.
- Mieux tirer parti des avantages de la budgétisation par programme. Le basculement à partir de la Loi des Finances 2022 d'une budgétisation par poste vers une budgétisation par programme, présente une opportunité de renforcer la reddition des comptes le lien entre les ressources et les résultats. Le cadre de budgétisation pourrait être mieux adapté et affiné de manière à focaliser davantage sur les aspects socioéconomiques clés et sur l'obligation de rendre compte. Ainsi, dans un effort pour promouvoir l'égalité entre les genres (FMI, 2017c), de nombreux pays ont adopté la budgétisation sensible au genre. On pourrait de la même manière mettre davantage l'accent sur l'intégration explicite des ODD aux processus budgétaires (budgétisation des ODD).
- Accroître l'efficacité des interventions de la société civile dans la formulation et la supervision des dépenses sociales. Le Bénin est un pionnier au sein de la région dans l'implication de la société civile aux différentes étapes du processus budgétaire. La poursuite de ces efforts accroîtrait la transparence et réduirait les opportunités de corruption. Elle permettrait aussi d'améliorer le rapport coût-efficacité des services publics.

## **19. Sur le plan sectoriel, de nombreuses mesures pourraient être envisagées afin d'accroître l'inclusivité des interventions gouvernementales.**

### **Santé**

- Intensifier le programme de lutte au paludisme, principale cause de morbidité dans le pays. L'amélioration de l'accès aux services de santé maternelle devrait être une priorité vu le taux élevé de mortalité maternelle.
- Améliorer l'exécution des dépenses en capital dans le secteur de la santé, et plus particulièrement celles financées sur ressources externes. Cela devrait réduire les risques de sous-investissement dans la santé. Cette mesure pourrait exiger l'amélioration des procédures de passation des marchés publics et d'évaluation des projets d'investissement.
- Améliorer encore la coordination la stratégie des dépenses publiques dans le secteur de la santé avec les politiques publiques dans les autres secteurs. Les indicateurs de santé dépendent aussi

<sup>3</sup> L'indicateur d'efficacité de l'administration publique défini par la Banque mondiale exprime la qualité perçue des services et de la fonction publics, et leur étanchéité aux pressions politiques, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques et la crédibilité des engagements des autorités. Cet indicateur va de -2 à 2, la note 2 reflétant le plus haut niveau d'efficacité.

de facteurs socioéconomiques comme le revenu, la situation d'emploi et l'éducation. Voici quelques mesures possibles : i) l'introduction de transferts en nature ou en espèces bien ciblés avec une composante alimentaire pour les populations pauvres et ii) l'accélération de l'expansion prévue des programmes d'alimentation scolaire. Cette dernière mesure pourrait améliorer l'état de santé de la population et réduire la prévalence des retards de croissance chez les enfants tout en renforçant la fréquentation scolaire et les résultats en matière d'éducation.

- Poursuivre la mise en œuvre de filets de protection sociale subordonnés à un examen des revenus en capitalisant sur le registre social. À cet égard, l'accélération de la mise en œuvre du projet ARCH donnera plus rapidement à une grande partie de la population vulnérable un accès gratuit aux services de santé de base.
- Étendre l'infrastructure de santé dans les régions sous-desservies, embaucher davantage de professionnels de la santé et offrir des primes d'intéressement à ceux qui travaillent dans des régions éloignées et défavorisées.

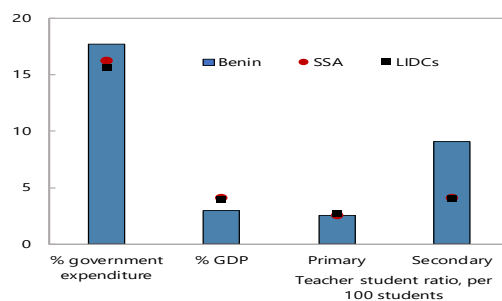
## **20. Au niveau sectoriel, de nombreuses mesures pourraient être envisagées pour rendre l'intervention gouvernementale davantage plus inclusive.**

### ***Éducation***

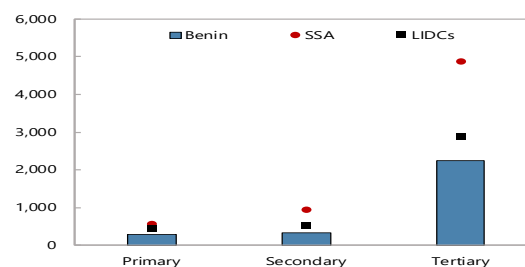
- Élargir les systèmes d'éducation de la petite enfance et les services scolaires de base. Les inégalités en matière d'éducation prennent racine pendant l'enfance et s'accumulent ensuite tout au long de la vie. Augmenter le taux de scolarisation dans le pré primaire (actuellement très bas) permettrait d'obtenir des résultats positifs importants qui influeraient sur la vie entière des personnes en cause, surtout les plus défavorisées (OCDE, 2006). De plus, proposer des services de garde d'enfants abordables et de qualité favorisera la participation des femmes au marché du travail.
- Améliorer l'efficacité de l'éducation, particulièrement dans le secondaire. À cet égard, il conviendrait de procéder à une évaluation approfondie et à une analyse comparative des dépenses d'éducation (p. ex., revue des dépenses publiques), ce qui contribuerait à identifier les domaines d'inefficacité.
- Accélérer le développement de la formation et de l'éducation professionnelles. Dans le secondaire, l'offre de parcours professionnels peut aider les jeunes déçus de l'enseignement académique à poursuivre leurs études (Quintini et Manfredi, 2009). On pourrait aussi atténuer l'inadéquation entre l'éducation et les besoins du marché de travail.
- Mettre à niveau les infrastructures scolaires, particulièrement dans les régions éloignées et défavorisées. Il convient notamment de connecter plus d'écoles aux services publics (accès à l'eau potable et à l'électricité) et améliorer les services de transport public et l'accès à Internet.

## Graphique 1. Dépenses publiques d'éducation au Bénin et dans certains pays

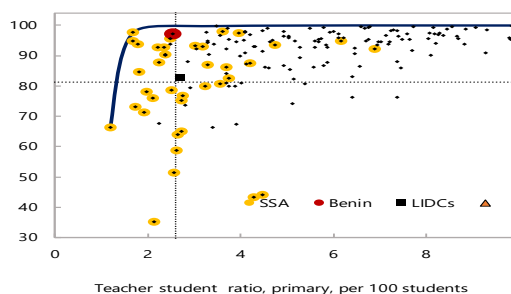
Dépenses publiques d'éducation, données les plus récentes



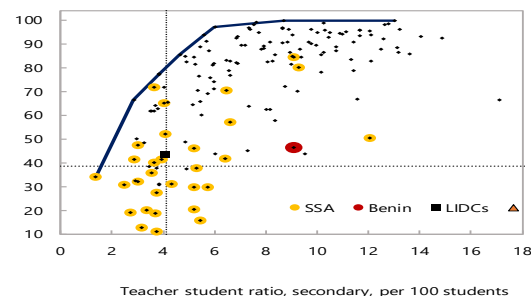
Dépenses publiques d'éducation par étudiant, \$PPA rajustés, données les plus récentes



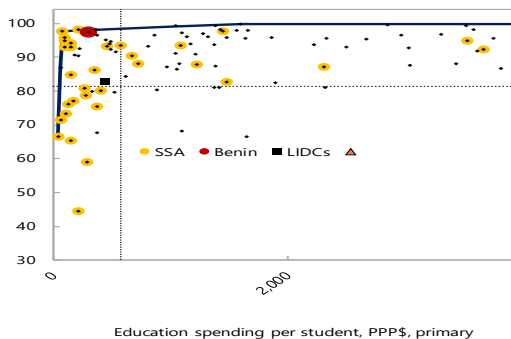
Enseignants et résultats, primaire, données les plus récentes 1/



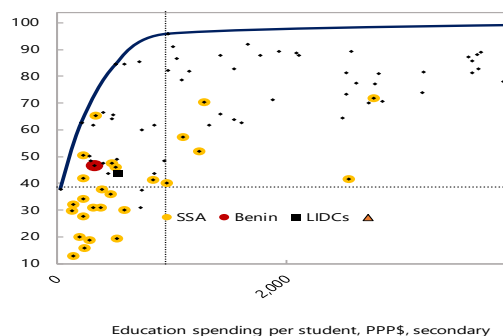
Enseignants et résultats, secondaire, données les plus récentes 1/



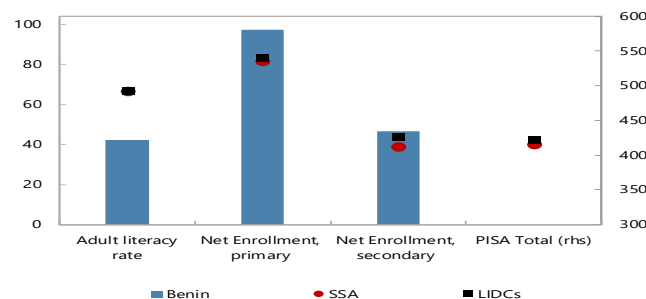
Dépenses publiques d'éducation et résultats, primaire, données les plus récentes 1/



Dépenses publiques d'éducation et résultats, secondaire, données les plus récentes 1/



Indicateurs d'éducation, données les plus récentes



Source : outil d'évaluation des dépenses (EAT) du département des finances publiques du FMI ; Banque mondiale.

1/ Les traits pointillés représentent la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne.

## Bibliographie

Alonso, S., Chaccour, C.J., Elobolobo, E. *et al.* The economic burden of malaria on households and the health system in a high transmission district of Mozambique. *Malar J* 18, 360 (2019).

<https://doi.org/10.1186/s12936-019-2995-4>

Cerra, Valerie, Barry Eichengreen, Asmaa El-Ganainy, and Martin Schindler, 2022. *How to Achieve Inclusive Growth*. Oxford University Press.

Gallup JL, Sachs JD. The economic burden of malaria. *Am J Trop Med Hyg.* 2001 Jan-Feb;64(1-2 Suppl):85-96. doi: 10.4269/ajtmh.2001.64.85. PMID: 11425181.

Gaspar, Vitor, David Amaglobeli, Mercedes Garcia-Escribano, Delphine Prady, and Mauricio Soto, 2019. *Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs*. Staff Discussion Notes. SDN/19/03.

IMF, 2019. *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*. IMF Policy Paper.

Le Nestour, Alexis, 2021. [New PASEC Results Show Modest Improvements in Student Learning in Francophone Africa, but Inequalities Are Widening | Center for Global Development | Ideas to Action \(cgdev.org\)](#). Blog Post. Center for Global Development.

Malaney PIA, Spielman A, Sachs J. The Malaria Gap. In: Breman JG, Alilio MS, Mills A, editors. *The Intolerable Burden of Malaria II: What's New, What's Needed: Supplement to Volume 71(2) of the American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*. Northbrook (IL): American Society of Tropical Medicine and Hygiene; 2004 Aug. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK3781/>

Ministry of Economy and Finance of Bénin, 2021. *Projet de Loi de Finances, Gestion 2022 - Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle 2022-2024 - Document Principal*. [DPBEP\\_2022\\_2024\\_Principa\\_Final.pdf \(budgetbenin.bj\)](#)

Ministry of Health, Various editions of statistical yearbooks.

Ministry of Planning and Development, Benin. *Enquête Démographique et de Santé*, various editions : 2006, 2011-12, 2017-18

Pouhe, Alex, 2021. *Public Efficiency Spending in Benin*. *mimeo*, International Monetary Fund.

Prady Delphine and Mouhamadou Sy, 2020. *The Spending Challenge for Reaching the SDGs in Sub-Saharan Africa: Lessons Learned from Benin and Rwanda*. IMF working paper No WP/19/270. International Monetary Fund.

Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la CONFEMEN, 2020. *PASEC2019 Qualité des Systèmes Éducatifs en Afrique Sub-saharienne Francophone Performances et Environnement de l'enseignement-Apprentissage au Primaire*.

Staff Discussion Notes. SDN/19/03.

Swiss Malaria Group, 2018. *Malaria and the UN Sustainable Development Goals (SDGs) 2030*.

Scientific Fact Sheet Swiss Tropical and Public Health Institute Swiss TPH for the Swiss Malaria Group

16 April 2018. [New factsheet Malaria and the UN Sustainable Development Goals 2 4.docx \(live.com\)](#)

Tanzi, V. (2008), "The role of the state and public finance in the next generation", OECD Journal on Budgeting, vol. 8/2, <https://doi.org/10.1787/budget-v8-art6-en>.

World Bank, 1997. World Development Report 1997: The State in a Changing World. [World Development Report 1997: The State in a Changing World \(worldbank.org\)](#)

Zouhar, Y., Jellema, J., Lustig, N., & Trabelsi, M, 2021. Public Expenditure and Inclusive Growth-A Survey. IMF Working Paper IMF No. 2021/83.

Zouhar, Y., Jellema, J., Lustig, N., & Trabelsi, M., 2022. Public Expenditure, Chapter 13 in *How to Achieve Inclusive Growth*, 457. Oxford University Press.

# BÉNIN — POTENTIEL DE TAXATIONS ET OPTIONS DE MOBILISATION DES RECETTES FISCALES<sup>1</sup>

À 11 %, le ratio des recettes fiscales au PIB du Bénin est nettement inférieur à celui de ses pairs, ce qui dénote l'étroitesse relative de son assiette fiscale et le niveau élevé de ses dépenses fiscales. Le modèle économique dit « entrepôt » du Bénin assujettit la perception fiscale à la situation chez son voisin géant, le Nigéria. Le phénomène de « nivellement par le bas » entre pays voisins érode par ailleurs l'assiette fiscale. Une analyse des pairs (les pays de l'Afrique subsaharienne) et une analyse de frontière stochastique laissent croire que la perception fiscale au Bénin souffre d'un manque à gagner équivalant à environ 3 points de pourcentage du PIB par rapport au potentiel fiscal, et que ce manque à gagner est particulièrement important dans les cas de la TVA et de l'impôt sur le revenu. Les efforts de dématérialisation des dernières années expliquent la résilience de la perception fiscale dans le contexte de la pandémie de COVID-19. En perspective, la stratégie à moyen terme de mobilisation des recettes que les autorités s'apprêtent à mettre en œuvre et l'engagement renouvelé à rationaliser les dépenses fiscales soutiendraient de manière durable la mobilisation des recettes.

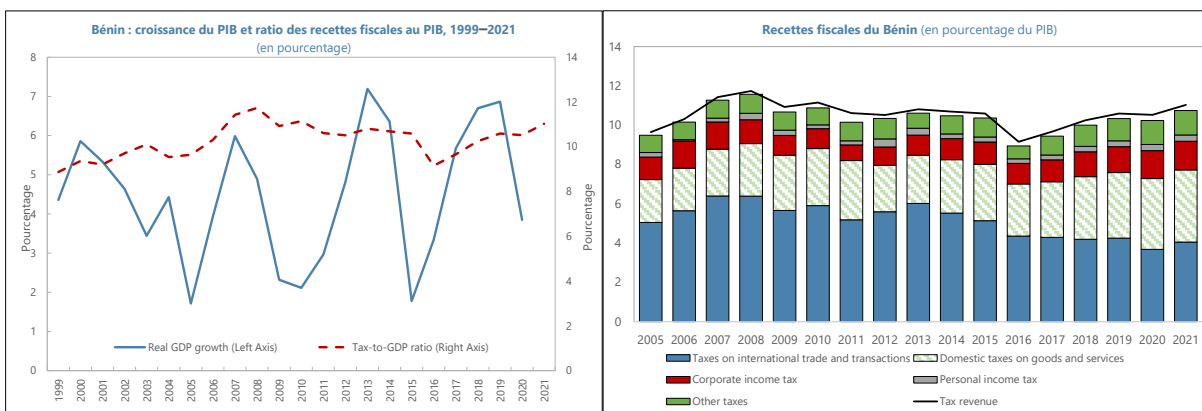
## A. Mise en contexte et récentes évolutions

**1. La mobilisation des recettes intérieures, pierre angulaire du programme de réforme des autorités, est l'un des défis les plus urgents auxquels le Bénin est confronté.** Il faudra en effet que le pays consacre davantage de ressources à la poursuite des objectifs de développement durable (ODD), et notamment à la lutte contre la pauvreté et l'inégalité, et à l'ouverture d'un accès satisfaisant aux services publics de base (p. ex., santé, éducation, eau, électricité et routes) dans un environnement sûr.

**2. Toutefois, le ratio des recettes fiscales au PIB est resté relativement stable au cours des 15 dernières années, avec une forte dépendance vis-à-vis des taxes sur le commerce international.** Une analyse des données historiques tend à démontrer que la crise financière mondiale de 2007–08 a freiné l'expansion de la perception fiscale. De plus, la récession de 2015–16 au Nigéria (déclenchée par le choc mondial de l'offre excédentaire de pétrole) a entraîné une réduction du ratio des recettes fiscales au PIB à 1,5 point de pourcentage du PIB, ce qui dénote bien la forte dépendance du Bénin à l'endroit des taxes sur le commerce international. De manière générale, le ratio des recettes fiscales au PIB n'a pas progressé au même rythme que la croissance économique (graphique 1 du texte), ce qui semble indiquer que la progressivité de la fiscalité laisse à désirer. Par ailleurs, si le ratio des recettes fiscales au PIB du Nigéria est revenu à son niveau d'avant la récession de 2015–16, il demeure inférieur à son sommet d'avant la grande crise financière, ce qui reflète probablement l'importance du secteur informel au sein de l'économie nigériane, dont la croissance s'est probablement accentuée pendant le repli économique.

<sup>1</sup> Par Anthony Ramarozatovo (FAD) et Greta Polo (AFR).

**Graphique 1 du texte. Bénin — Ratio des recettes fiscales au PIB et dépendance à l'endroit des taxes sur le commerce international**

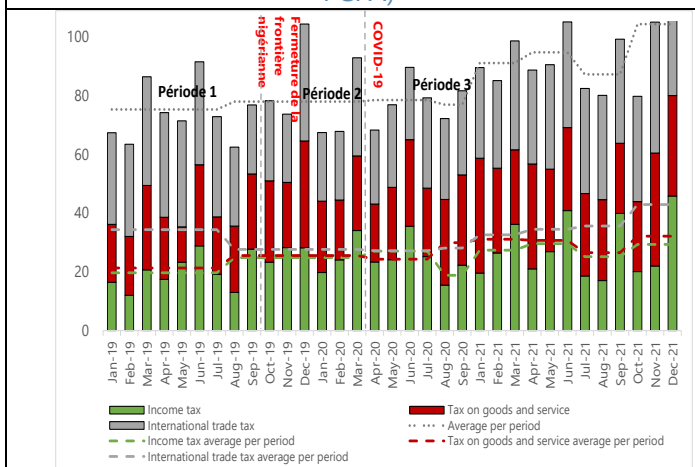


Sources : PEM ; base de données longitudinale du FMI sur les recettes mondiales.

### 3. La fermeture récente de la frontière avec le Nigéria illustre davantage la dépendance de l'économie et des taxes sur le commerce international au Bénin vis-à-vis le Nigéria (voir graphique 2 du texte).

En août 2019, le Nigéria a unilatéralement fermé ses frontières terrestres avec plusieurs pays voisins, dont le Bénin. Les autorités estimaient cette mesure nécessaire pour freiner l'importation illégale de certaines marchandises dont le pays cherchait à augmenter sa production intérieure (notamment, le riz). La fermeture de la frontière (rouverte en décembre 2020) a considérablement amputé les recettes issues du commerce international du Bénin (graphique 2 du texte).

**Graphique 2 du texte. Bénin — Recettes fiscales de janvier 2019 à décembre 2020 (en milliards de FCFA)**



Source : rapports d'évaluation du TADAT.

### 4. Les mesures de digitalisation lancées en 2017 ont renforcé la résilience des recettes fiscales pendant la pandémie de la COVID-19.

Contrairement à celles de nombreux PFR, les recettes fiscales intérieures du Bénin ont donc augmenté pendant la pandémie (de 6,3 à 7 points de pourcentage du PIB entre 2019 et 2021)<sup>2</sup>. Les recettes fiscales issues du commerce international ont en revanche diminué d'août 2019 à mars 2020 (voir graphique 3 du texte), une baisse imputable à la fermeture de la frontière avec le Nigéria (la baisse s'est maintenue, bien que dans une moindre mesure, d'avril à juillet 2020, en raison de la crise de la COVID-19). La résilience

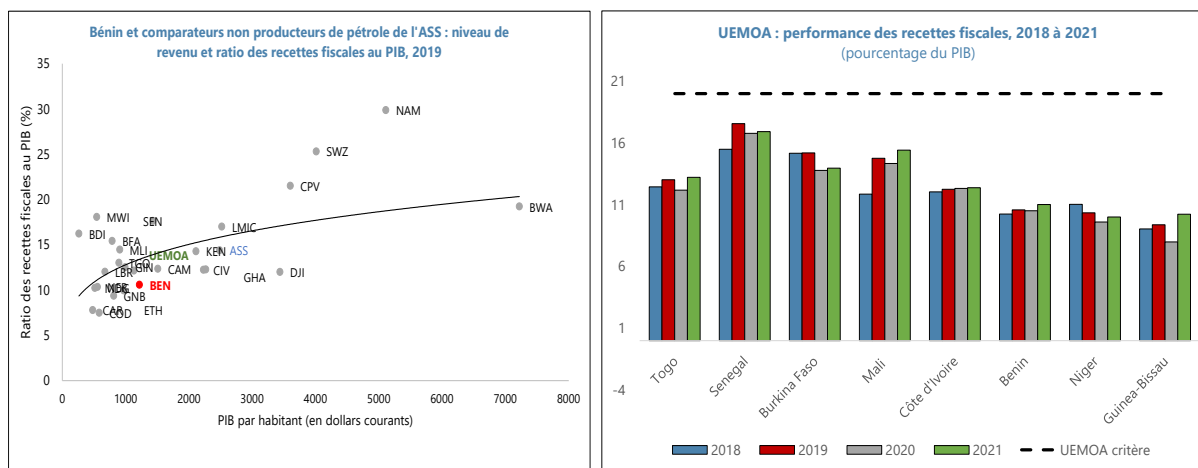
<sup>2</sup> Les recettes fiscales intérieures des PFR d'Afrique subsaharienne ont diminué en moyenne de xx points de pourcentage du PIB de 2019 à 2021.

globale de la perception fiscale pendant la pandémie de COVID-19, malgré la fermeture de la frontière, reflète l'importance des efforts déployés pour dématérialiser les principaux processus fiscaux (production électronique des déclarations, paiements électroniques, facturation électronique de la TVA, etc.) et les initiatives de dématérialisation aux douanes (guichet unique électronique, contrôle automatisé de la cohérence avec la valeur et le poids déclarés, paiements électroniques, suivi électronique du transit) entreprises en 2017 et accélérées au cours des dernières années.

## B. Performance fiscale du Bénin et comparaison avec les pairs

**5. Le ratio des recettes fiscales au PIB du Bénin demeure nettement inférieur au ratio moyen des pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et d'Afrique subsaharienne** Malgré les réformes visant la consolidation et la modernisation de l'administration fiscale et douanière ces dernières années, le ratio des recettes fiscales au PIB du Bénin demeure bas. À 11 % du PIB, il est inférieur au ratio moyen des pays de l'UEMOA qui se chiffre à environ 14 % (graphique 3)<sup>3</sup>. De plus, la performance fiscale du Bénin est nettement inférieure à celle des pays non producteurs de pétrole à revenu intermédiaire (tranche inférieure) (PRITI) d'Afrique subsaharienne (graphique 3 du texte).

**Graphique 3 du texte. Bénin — Comparateurs du ratio des recettes fiscales au PIB**



Sources : PEM ; base de données longitudinale du FMI sur les recettes mondiales internes.

## 6. L'assiette fiscale du Bénin reste étroite et composée surtout de grands contribuables.

La mobilisation des recettes fiscales intérieures au Bénin continue donc de reposer lourdement sur les grandes entreprises. Le Bénin est le pays de l'UEMOA qui compte le moins de contribuables

<sup>3</sup> Le 19 janvier 2015, les chefs des États membres de l'UEMOA ont adopté un nouvel ensemble de critères de convergence à observer au plus tard en 2019, dont un plancher indicatif de 20 % pour le ratio des recettes fiscales au PIB.

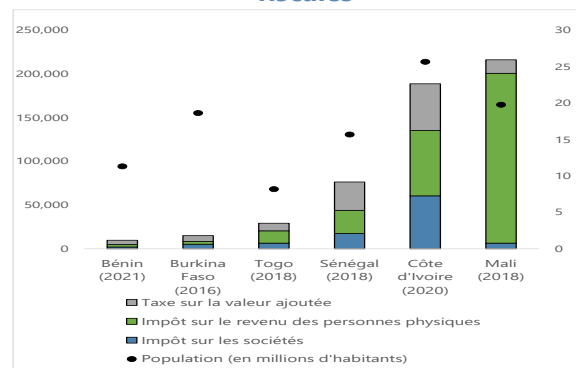


payant de l'impôt sur les sociétés et de la TVA (graphique 4 du texte). Les efforts de perception fiscale sont fortement concentrés sur un petit nombre de grands contribuables.

## 7. Le Bénin accuse du retard dans la mise en œuvre de sa transition fiscale.

Les pays membres de l'UEMOA ont adopté en 1997<sup>4</sup> un tarif extérieur commun (TEC) qui est appliqué depuis 2000 et qui a été étendu en 2015 à la zone de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). De plus, les États membres de l'UEMOA ont adopté en 2009 un cadre institutionnel pour mieux établir la convergence budgétaire recherchée dans la région de l'UEMOA. Un accord de partenariat économique (APE) entre les pays de l'Union européenne et les pays de l'ouest de l'Afrique a pris effet en 2014<sup>5</sup>. Sous l'effet combiné du TEC, de la fluctuation des prix des produits de base et du nouvel APE, les recettes fiscales issues du commerce international des pays de l'UEMOA (à l'exception du Bénin) ont graduellement diminué, et on s'est peu à peu tourné vers une fiscalité directe et indirecte. La mise en place du TEC a déplacé la concurrence régionale qui, plutôt que de porter sur les flux du commerce international, porte maintenant sur l'assiette fiscale douanière.

**Graphique 4 du texte. Bénin et UEMOA — Nombre de contribuables par type de recettes fiscales**

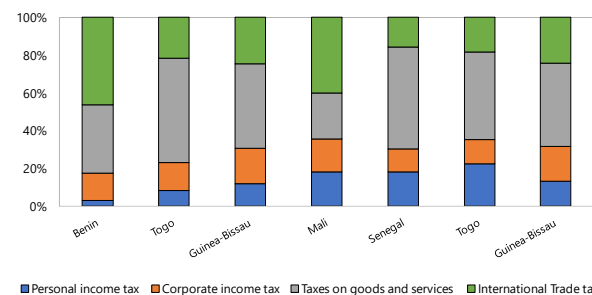


Source : rapports d'évaluation TADAT.

**8. Le système fiscal du Bénin dépend davantage du commerce international que celui de ses pairs.** Cette forte dépendance aux taxes sur le commerce international fait que la perception fiscale du Bénin est sensible à sa relation avec le Nigéria comme l'ont démontré la récession de 2016 et la fermeture de la frontière en 2019 (voir paragraphe 3).

- **Les taxes sur le commerce international du Bénin sont nettement supérieures à la moyenne régionale.** De 2008 à 2019, les droits de douane représentaient 4,5 % du PIB en moyenne (graphique 6 du texte) comparativement à un taux moyen de 2,8 % du PIB pour les pays de l'UEMOA et de 2,5 % du

**Graphique 5 du texte. Comparateurs entre le Bénin et les pays de l'UEMOA — Recettes par source, 2019 (en pourcentage des recettes fiscales totales)**



Sources : PEM du FMI ; FAD ART.

<sup>4</sup> Règlement n°02-/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 portant adoption du tarif extérieur commun de l'UEMOA.

<sup>5</sup> L'APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne conclu en 2014 vise la création d'une zone de libre-échange entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO + Mauritanie), conformément à l'article XXIV du GATT, mais cet accord n'a pas encore été signé par le Nigéria.

PIB pour les PRITI d'Afrique subsaharienne. Les taxes sur le commerce international du Bénin sont composées surtout de droits d'importation, de TVA, de droits d'accise et d'autres frais affectés. Les recettes fiscales issues des échanges commerciaux internationaux ne cessent d'augmenter depuis 2016, ce qui s'explique par le plan d'action de la réforme et la démarche de dématérialisation, l'intensité des activités de réexportation et la croissance du commerce régional.

- **Les recettes fiscales tirées des biens et services ont augmenté au fil des ans, toutefois, l'impôt sur le revenu reste stable.** Estimé à seulement 1,1 % du PIB en moyenne entre 2008 et 2019 (graphique 6), le ratio de l'impôt sur le revenu au PIB au Bénin demeure considérablement inférieur au ratio moyen des pays de l'UEMOA, estimé à 3,0 % du PIB (le taux enregistré au Bénin est encore plus faible si on le compare à celui des PRITI d'Afrique subsaharienne, dont le ratio moyen est de 5,4 % du PIB). La différence est particulièrement marquée en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ; on note un écart de presque un point de pourcentage du PIB entre le Bénin et les pays pairs de l'UEMOA, et un autre de 2,3 points du PIB par rapport aux PRITI d'Afrique subsaharienne.

## 9. La productivité du système fiscal béninois est relativement faible pour tous les instruments fiscaux (impôt sur les sociétés, IRPP, TVA).

- **Productivité de l'impôt sur les sociétés<sup>6</sup>.** Des différences substantielles existent dans la productivité de l'impôt sur les sociétés des différents pays d'Afrique subsaharienne. Même si le taux standard de l'impôt sur les sociétés du Bénin est très proche de celui de la plupart des autres pays de l'UEMOA, sa productivité était en 2019 de 0,2 % du PIB par point de pourcentage du taux de l'impôt sur les sociétés, soit un des plus bas de la zone de l'UEMOA (graphique 7). Cette performance relativement faible s'explique surtout par 1) la cohabitation de plusieurs régimes fiscaux et de plusieurs taux (qui contrevient à la directive de l'UEMOA<sup>7</sup>) qui crée des difficultés administratives et provoque une distorsion économique et 2) les nombreux avantages et allègements prévus dans le Code des investissements.
- **Productivité de l'IRPP<sup>8</sup>.** La productivité de l'IRPP est aussi relativement faible au Bénin, un résultat de la complexité et de la générosité du système, et de l'importance relative de l'économie informelle. Depuis la réforme de 2011, les revenus de l'IRPP ont fortement chuté, passant de 1,0 % du PIB en 2012 à 0,2 % en moyenne en 2019 (graphique 7 du texte). Actuellement, malgré un taux maximal et une assiette fiscale identiques à ceux de ses pairs, l'IRPP du Bénin affiche la productivité de l'IRPP la plus faible des pays de la zone de l'UEMOA (graphique 8 du texte). Le ratio des recettes de l'IRPP au PIB du Bénin (0,2 % du PIB) est nettement inférieur à celui de ses pairs de l'UEMOA.

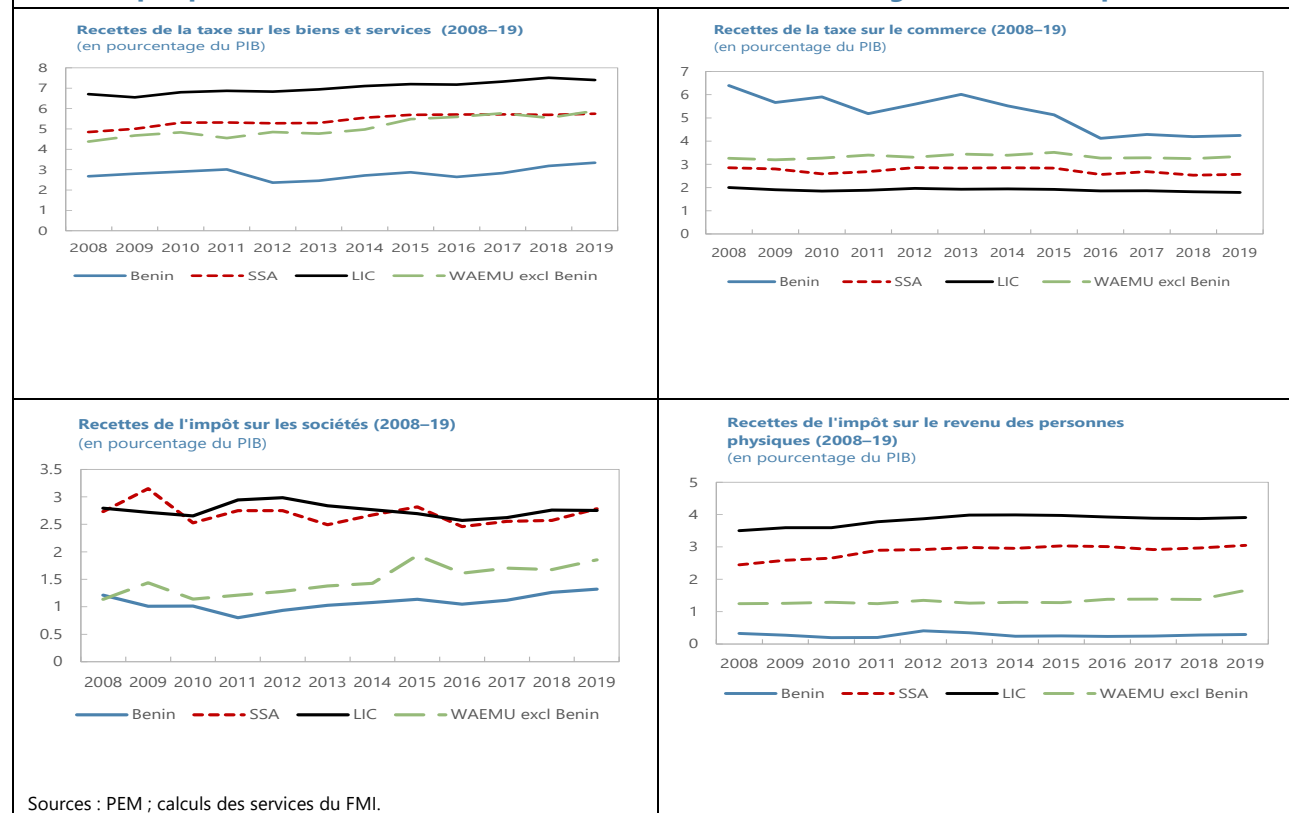
<sup>6</sup> La productivité de l'impôt sur les sociétés est calculée de la manière suivante : (Recettes de l'impôt sur les sociétés / [(taux de l'impôt sur les sociétés) \* (PIB)]).

<sup>7</sup> La directive n° 08/2008/CM/UEMOA exige des États membres qu'ils prélèvent un impôt sur les sociétés à un taux unique se situant entre 25 % et 30 %. Le Bénin applique actuellement trois taux différents : 25 % (secteurs industriel et minier), 30 % (taux standard), et 35 % à 45 % (secteur pétrolier).

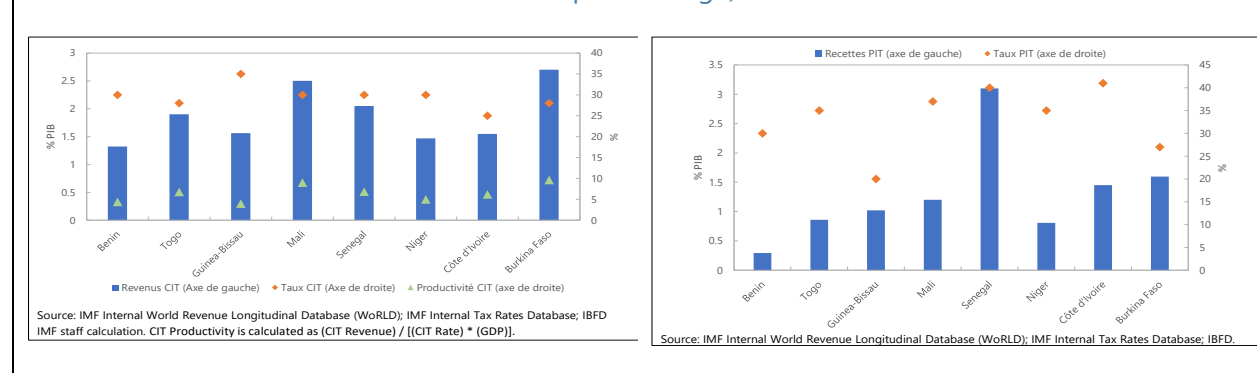
<sup>8</sup> La productivité de l'IRPP est calculée au moyen de la formule suivante : (Recettes de l'IRPP) / [(taux marginal de l'IRPP) \* (PIB)].

Cette piètre performance reflète 1) la multiplicité de régimes dérogatoires prévoyant de nombreux allègements et exceptions et 2) l'incapacité relative de l'administration fiscale d'appliquer les lois fiscales dans un vaste secteur informel<sup>9</sup>.

### Graphique 6 du texte. Recettes fiscales du Bénin et sous-catégories avec comparateurs



### Graphique 7 du texte. Bénin et comparateurs des recettes de l'impôt sur les sociétés et de l'IRPP, taux combinés maximaux et productivité en 2019 (en pourcentage du PIB et en pourcentage)

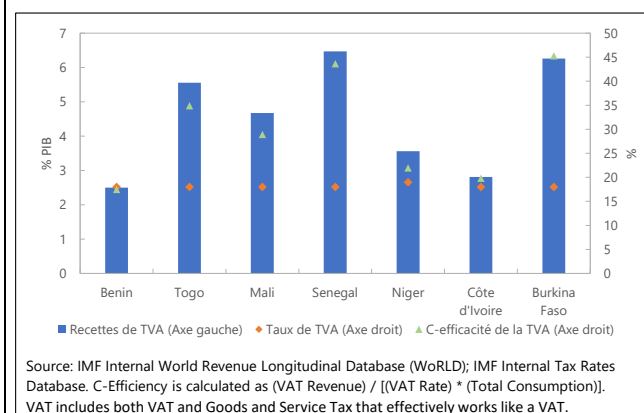


<sup>9</sup> Le secteur informel est fortement développé dans les centres urbains et le long de la frontière avec le Nigéria où une forte proportion de la population vit du commerce transfrontalier, légal ou pas.

- **Efficiencia-C de la TVA<sup>10</sup>.** La piètre performance du Bénin dans la perception de la taxe sur

les biens et services se reflète dans l'efficacité relativement faible de la TVA, même si le taux de la taxe et les lois qui la régissent sont comparables à ceux des pays pairs de l'UEMOA. Une analyse comparative régionale démontre que l'efficacité-C de la TVA béninoise est la plus faible des pays de l'UEMOA (graphique 8 du texte), exception faite de la Guinée-Bissau qui ne perçoit pas encore de TVA. De manière générale, les faibles recettes de la taxe sur les biens et services du Bénin s'expliquent par des anomalies de la TVA qui i) comporte de multiples exemptions et ii) est perçue en partie sur la consommation finale nigériane, puisqu'une forte proportion des marchandises importées consommées au Bénin sont en fait destinées au marché nigérian, soit officiellement (réexportation) soit frauduleusement (produits interdits au Nigéria).

**Graphique 8 du texte. Bénin et comparateurs des recettes de la TVA, taux standard et efficacité-C, 2019**

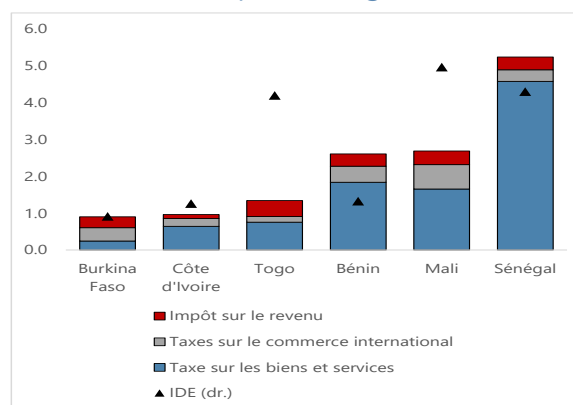


- 10. Le système fiscal du Bénin comprend plusieurs incitations fiscales qui s'avèrent inefficaces.** Le Bénin affiche l'un des plus hauts niveaux de dépenses fiscales (graphique 9 du texte) des pays de l'UEMOA (le Sénégal est le pays qui a le niveau le plus élevé). Or, ces incitatifs semblent peu efficaces et leur coût est élevé, car ils réduisent les sommes que l'on pourrait autrement consacrer à des dépenses publiques dont le besoin se fait durement sentir. Le régime d'incitatifs fiscaux du Bénin figure parmi les plus généreux au sein de l'UEMOA (annexe IV).

## C. Estimation du potentiel de recettes fiscales

- 11. Des méthodes d'analyse des pairs et d'analyse de frontière stochastique ont été appliquées pour estimer les recettes fiscales potentielles du Bénin.**

**Graphique 9 du texte. Bénin — Dépenses fiscales et investissement direct étranger, 2019 (en pourcentage du PIB)**



Source : rapport sur les dépenses fiscales des autorités.

- **Analyse des pairs.** Un modèle standard de panel avec effets fixes et estimateur par régression est utilisé pour l'analyse de première génération qui a pour objet d'estimer le potentiel

<sup>10</sup> L'efficacité-C est calculée au moyen de la formule suivante : (Recettes de la TVA) / [(taux de la TVA) \* (consommation totale)].

fiscal total et le potentiel fiscal par catégorie d'instruments fiscaux (taxe sur les biens et services, taxes sur le commerce international et impôt sur le revenu) en s'appuyant sur les déterminants standard des recettes fiscales définis dans la littérature<sup>11</sup>. Le niveau prévu des différentes recettes fiscales d'un pays donné du panel est obtenu en adaptant les caractéristiques actuelles du pays et d'autres composantes structurelles de son efficience au modèle estimé. La capacité fiscale prévue est estimée pour l'ensemble des recettes fiscales et pour chacune des sous-catégories (taxe sur les biens et services, impôt sur le revenu et taxes sur le commerce international). La valeur prévue est une approximation de la capacité fiscale du pays, tandis que la différence entre la capacité fiscale prévue et le niveau réel des recettes fiscales dénote l'existence d'une combinaison de lacunes des politiques fiscales et de l'administration fiscale.

- Le **modèle de frontière stochastique** (encadré 1) est une analyse de régression utilisée pour tester la robustesse des constatations de l'analyse des pairs. Il sert à évaluer les recettes fiscales potentielles (toutes catégories confondues) auxquelles un pays peut prétendre compte tenu de ses caractéristiques et dans un contexte optimal, tandis que les estimations de l'analyse des pairs sont fondées sur une performance moyenne. Par exemple, le modèle de frontière stochastique utilise pour la taxe sur le commerce international le logarithme des taxes sur le commerce comme variable dépendante, avec les contrôles suivants : logarithme du PIB par habitant (en dollars constants de 2010), inflation, logarithme des importations et des exportations (en pourcentage du PIB), logarithme de la population urbaine (en pourcentage de la population totale) et logarithme des rentes totales tirées des ressources naturelles (en pourcentage du PIB). Une variable muette « exportateur de pétrole » est incluse pour tenir compte des particularités de la fiscalité de ces pays. Les données sont celles des *Perspectives de l'économie mondiale* (PEM) du FMI, du département des finances publiques du FMI et des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale (WDI). Le panel couvre une période de presque 20 ans et inclut le plus grand nombre possible de pays d'Afrique subsaharienne (38 à 42).

**12. Les résultats de l'analyse de frontière stochastique de la fiscalité sont généralement conformes à ceux de l'analyse des pairs d'Afrique subsaharienne.** Les deux analyses ont été effectuées en utilisant un ensemble de données qui couvre la période de 2000 à 2019 pour un échantillon de 38 à 42 pays d'Afrique subsaharienne. Les pays de l'UEMOA et les autres pays d'Afrique subsaharienne sont utilisés comme groupe de référence. L'analyse porte sur l'ensemble du fardeau fiscal et sur chaque catégorie de taxes (taxe sur les biens et services, impôt sur le revenu et taxes sur le commerce international), tandis que l'estimateur des effets fixes véritables de Greene (2005a) est utilisé pour estimer les inefficacités techniques. Le total réel et prévu des recettes fiscales du Bénin est nettement inférieur à celui de ses pairs de l'UEMOA, ce qui s'explique dans une large mesure par un écart appréciable dans la perception de la taxe sur les biens et services et de l'impôt sur le revenu. Toutefois, les taxes sur le commerce international perçues par le Bénin sont

<sup>11</sup> PIB par habitant, consommation, formation de capital fixe brut, inflation, ouverture commerciale (importations et exportations en pourcentage du PIB), part de l'agriculture dans le PIB, part de la population vivant en zone urbaine, rentes générées par les ressources naturelles et monnaie au sens large en pourcentage du PIB.

supérieures au potentiel du pays estimé dans le contexte des groupes de référence que sont l'UEMOA et les pays d'Afrique subsaharienne (annexe III).

### Encadré 1. Analyse de frontière stochastique

Nous appuyant sur un ensemble important d'études empiriques, nous avons établi un modèle similaire à celui d'Aigner, de Lovell et de Schmidt (1977) ; à celui d'Alfirman (2003) et à celui de Pessino (2010 et 2013). Le modèle de frontière stochastique de la fiscalité peut être représenté de la façon suivante :

$$y_{it} = \alpha_i + \beta'x_{it} + v_{it} - u_{it}$$

Où  $y_{it}$  est le logarithme du ratio des recettes fiscales au PIB pour le pays  $i$  au moment  $t$ ,

$\alpha_i$  représente un ensemble de valeurs d'intersection spécifiques à un pays,

$\beta$  est un vecteur de paramètres inconnus à estimer,

$x_{it}$  est un vecteur de déterminants des recettes fiscales pour le pays  $i$  au moment  $t$ ,

$v_{it}$  est le bruit de fond statistique ou le terme de perturbation. On tient pour acquis qu'il y a des erreurs aléatoires réparties de manière indépendante et identique  $N(0, \sigma^2)$  et de manière indépendante du  $u_{it}$ .

$u_{it}$  représente le niveau d'inefficacité ; soit le « défaut » de percevoir le montant maximal de recettes fiscales. Il s'agit d'une variable aléatoire non négative associée à des facteurs spécifiques à un pays comme des inefficacités techniques et des politiques (différences dans les lois fiscales d'un pays, dans ses taux d'imposition et dans les exemptions accordées) qui contribuent à la non-utilisation par le pays  $i$  de son potentiel fiscal au moment  $t$ .

L'analyse vise à estimer l'efficacité technique des recettes fiscales totales du Bénin et des différentes catégories de taxes par rapport aux autres pays de l'UEMOA et d'Afrique subsaharienne. Pour y arriver, nous estimons d'abord les inefficiences techniques ( $u_{it}$ ) pour obtenir ensuite les efficacités techniques ( $1 - u_{it}$ ).

**13. Nous estimons la capacité fiscale du Bénin à 13,6 % de son PIB.** Les coefficients estimés affichent les signes attendus (annexe I) et sont robustes pour toutes les catégories de taxes. Par exemple, le coefficient du PIB par habitant, une approximation du niveau de développement, est positif et important pour l'ensemble des recettes fiscales, ce qui porte à croire que les niveaux supérieurs de revenu par habitant sont associés à une plus forte proportion de recettes fiscales dans le revenu national. S'appuyant sur les coefficients générés par l'analyse des pairs à l'annexe I et sur la valeur moyenne des variables explicatives pendant la période de 2015 à 2019, les estimations portent à croire que le Bénin aurait pu atteindre en 2021 un ratio des recettes fiscales totales au PIB de 13,6 % comparativement à des recettes réelles représentant 11,1 % du PIB. Ce manque à gagner découle peut-être des inefficacités de l'administration et du niveau élevé de dépenses fiscales.

**14. Le potentiel fiscal estimé confirme la portée considérable d’une éventuelle augmentation des recettes fiscales au Bénin.**

Peu importe le groupe de comparateurs et la méthodologie utilisée, les estimations indiquent toutes que les recettes fiscales perçues par le Bénin sont inférieures à son potentiel fiscal, et que le déficit moyen

de la période de 2015 à 2019 se situe dans une fourchette de 1,8 % à 3,1 % du PIB par rapport aux groupes de référence, ce qui est considérable (tableau 2 du texte). De plus, le déficit semble augmenter avec le temps (de 0,3 % du PIB en 2000 à 1,4 % en 2019, si l’on s’en tient aux pays de l’UEMOA).

**Text Table 2. Benin and Comparators: Estimated tax gap across benchmark groups (in Percent of GDP)**

Benin	Gap for WAEMU	Gap for SSA	Gap for SSA Low inc.	Gap for Low inc.
2019	1.4	1.3	2.7	2.1
2015-2019	1.9	1.8	3.1	2.5

**15. Les résultats de l’analyse des pairs, appuyés par des analyses de frontière stochastique, indiquent que le Bénin dispose d’une marge de manœuvre pour améliorer considérablement la perception de la taxe sur les biens et services, et de l’impôt sur le revenu.** Les recettes fiscales du Bénin générées par la taxe sur les biens et services pourraient être supérieures d’environ 2 points de pourcentage du PIB par rapport aux autres pays de l’UEMOA et, dans le cas de l’impôt sur le revenu, de 0,7 point de pourcentage du PIB par rapport aux autres pays d’Afrique subsaharienne (annexe III). La rationalisation du système fiscal, l’abolition des exemptions fiscales inefficaces, la lutte contre la fraude et la réintégration du secteur informel au système fiscal sont autant de mesures essentielles pour atteindre ces objectifs (voir section D).

## **D. Solutions pour améliorer la mobilisation des recettes intérieures au Bénin : cinq piliers**

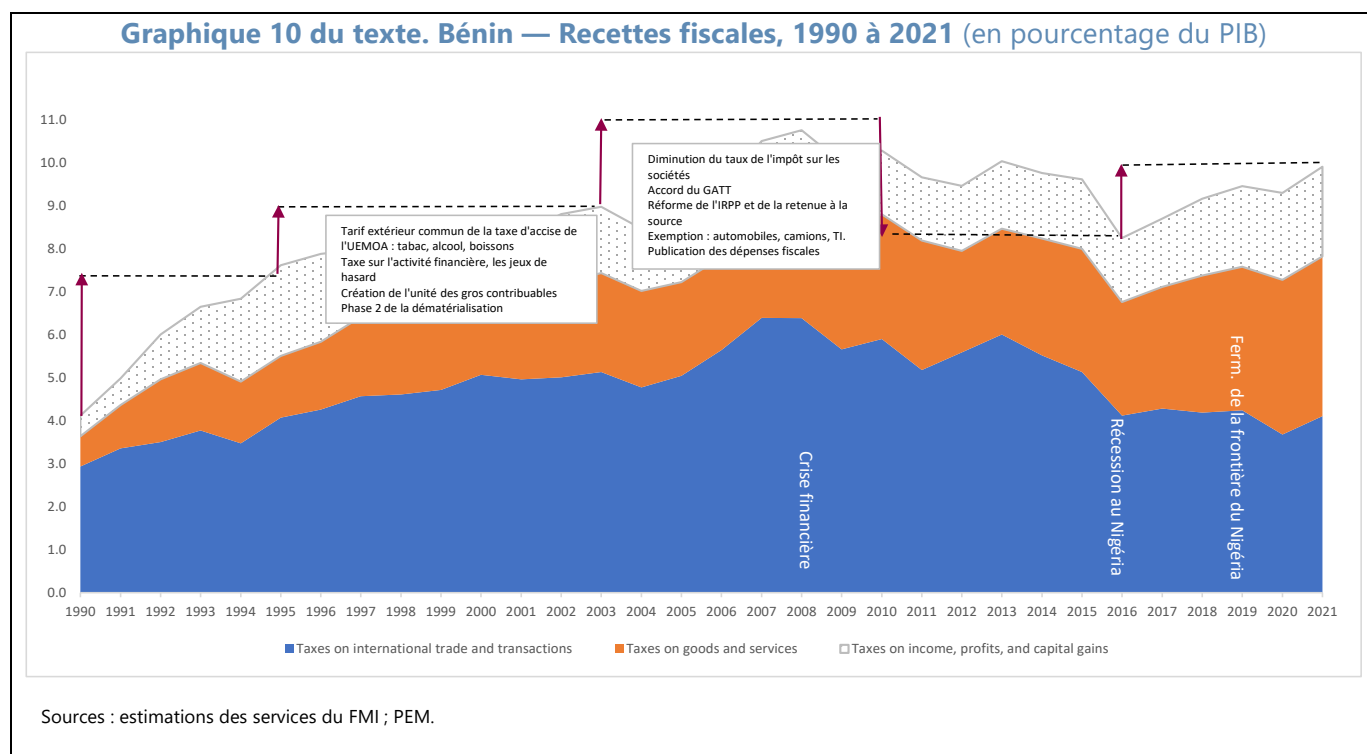
**16. Comme l’indique l’analyse empirique, il y a au Bénin toute la latitude voulue pour améliorer la mobilisation des recettes intérieures.** Les réformes structurelles de l’administration au Bénin ont été particulièrement réussies (p. ex., rationalisation des processus et dématérialisation). Certaines des réformes de l’administration fiscale, notamment la mise en place de systèmes de déclarations et de paiements électroniques, sont maintenant arrivées à maturité et pourraient être déployées à plus grande échelle et l’utilisation de ces systèmes, devenir obligatoire pour rehausser l’efficacité du système fiscal.

**17. Le système fiscal du Bénin continue de reposer lourdement sur une assiette fiscale restreinte et sur des règles vieillissantes, et comporte des échappatoires qui ajoutent aux dépenses fiscales.** En outre, d’importants groupes d’acteurs économiques béninois n’ont pas l’habitude de participer à la fiscalité, souvent parce qu’ils exercent leurs activités dans le secteur informel ou sont jugés trop petits pour être imposés.

**18. Si l’on se fie au passé, au Bénin, les réformes de l’administration fiscale donnent de meilleurs résultats sur le plan des recettes lorsqu’elles sont conjuguées à une réforme de la politique fiscale.** Au cours des cinq dernières années, par exemple, les recettes fiscales ont été fortement stimulées par le lancement simultané de réformes de la politique fiscale et d’initiatives de



modernisation de l'administration et des procédures. Outre cet épisode récent, les réformes simultanées des politiques et de l'administration fiscales ont été corrélées avec une amélioration de la mobilisation des recettes (graphique 10 du texte). Cette tendance s'est amorcée au début des années 90 avec l'introduction de la TVA et la première phase de la dématérialisation, qui ont été suivies par la création de départements affectés spécialement aux gros contribuables et la mise en place d'une deuxième génération de systèmes informatiques vers la fin de la décennie. Malheureusement, ces réformes successives ont été chaque fois réduites à néant par des chocs exogènes comme i) la crise financière mondiale (2008), ii) la récession au Nigéria (2015), iii) la fermeture de la frontière avec le Nigéria (août 2019) et iv) la crise de la COVID-19 (mars 2020).



### 19. Le lancement simultané d'une politique fiscale et de réformes administratives s'appuyant sur les cinq piliers suivants pourrait structurellement améliorer la mobilisation des recettes intérieures au Bénin :

- Premièrement, **la rationalisation des dépenses fiscales et la diminution de la concurrence fiscale internationale** dans la région sont des priorités fondamentales qui pourraient engendrer des dividendes importants à court terme.
- Deuxièmement, la marge de manœuvre actuelle est suffisante pour **accroître l'efficacité des règles fiscales** en modernisant notamment les politiques fiscales et en intégrant un peu mieux la gestion des risques, notamment à l'administration fiscale.



- Troisièmement, il est fondamental **d'accroître la taille du secteur formel de l'économie**, puis d'élargir l'assiette fiscale pour un partage plus équitable du fardeau fiscal entre les contribuables.
- Ensuite, **la dématérialisation** pourrait être plus poussée. On pourrait notamment rehausser l'efficacité et la transparence des processus dans l'espoir d'assainir le climat des affaires et de stimuler les échanges commerciaux.
- Finalement, le **renforcement du contrat social** est primordial. Il faut notamment mieux expliquer le lien entre les recettes fiscales et la prestation de services publics par l'État. Pour qu'ils soient plus enclins à les payer, les contribuables doivent comprendre à quoi servent les cotisations fiscales qu'ils paient.

**20. La réforme du système fiscal béninois pourrait contribuer à une transition graduelle vers une harmonisation régionale de la fiscalité.** Le système fiscal englobe actuellement de multiples exemptions et dispositifs dérogatoires qui ne sont pas tout à fait conformes aux règles de l'UEMOA et qui ne sont pas régis par le code fiscal général, mais plutôt par des codes ou des accords particuliers (annexe III). Il est généralement plus difficile de surveiller de manière efficace et appropriée ces exemptions fiscales et dispositifs dérogatoires. De plus, la modernisation du système fiscal pourrait engendrer des recettes additionnelles. Parmi les mesures qui pourraient être prises, mentionnons i) l'adoption d'un taux unique d'imposition des sociétés, ii) l'abolition de certaines exemptions et dérogations à l'impôt sur les sociétés et à l'IRPP, iii) la sécurisation de l'assiette fiscale de l'impôt des sociétés et iv) l'application stricte des valeurs transactionnelles aux douanes.

**21. L'assiette fiscale pourrait également être élargie en s'appuyant sur des instruments fiscaux actuellement sous-utilisés, notamment la taxe foncière.** L'imposition des immeubles est pratiquement inexistante au Bénin, tandis que selon les estimations, le Burkina Faso, le Sénégal et la Côte d'Ivoire perçoivent des taxes foncières correspondant respectivement à 1,0 %, à 2,2 % et à 4,5 % des recettes fiscales nationales totales. Les autorités ont lancé plusieurs initiatives de nature à permettre la création d'une assiette fiscale foncière dont i) la mise en œuvre d'une taxe foncière sur les revenus locatifs qui serait retenue par le locataire, ii) la modernisation de la Taxe foncière unique, iii) l'imposition des gains en capital sur les immeubles, iv) le quadrillage des propriétés des zones urbaines avec le soutien des autorités locales et v) des vérifications systématiques dans les bases de données accessibles (fournisseurs d'eau et d'électricité, banques, douanes, etc.).

**22. L'amélioration de la performance du pays sur le plan de la mobilisation des recettes fiscales intérieures et de la lutte contre la fraude fiscale pourrait engendrer des dividendes importants.** Le Bénin est le pays de la région le plus avancé dans la dématérialisation de son administration fiscale et douanière. Les différentes réformes qui se sont succédé depuis 2017 (déclarations et paiements électroniques pour les gros et moyens contribuables, paiement mobile de l'impôt et des taxes, paiement électronique des droits de douane, analyse automatisée des risques douaniers, machines de facturation électronique de la TVA, interconnexion des bases de données fiscales et douanières, vérifications automatisées de l'exactitude des valeurs et des poids

déclarés aux douanes, surveillance par GPS du transport des marchandises) doivent être bonifiées et élargies afin i) d'accroître l'efficacité des administrations fiscales et douanières ; ii) de mieux coordonner et intégrer le secteur informel et combattre les fraudes et iii) de bonifier les plans d'accroissement de la conformité aux règles fiscales et douanières.

**23. Conformément au « mandat social » du gouvernement, les futures réformes du système fiscal doivent également tenir compte du contrat social.** L'efficacité du système fiscal béninois est dans une large mesure minée par le poids énorme du secteur informel, et notamment par la contrebande transfrontalière (rapport des services du FMI ; annexe VI). L'assujettissement progressif du secteur informel à la fiscalité doit s'appuyer sur une stratégie globale faisant la promotion d'une inscription et d'une conformité volontaires, et qui comprendra, entre autres, la mise en œuvre des moyens suivants : i) amélioration de la perception qu'a le public de l'administration des recettes ; ii) rationalisation du système fiscal et modernisation des communications ; iii) simplification des processus et utilisation des systèmes de paiement mobiles et iv) accroissement de la transparence dans l'administration des recettes ainsi que dans la responsabilisation de l'administration et de ses mandataires.

**24. La stratégie de mobilisation des recettes à moyen terme (SMRMT) actuellement envisagée par les autorités viendra appuyer la future politique fiscale et les réformes de l'administration des recettes.** La SMRMT est l'instrument qui convient pour la mise en œuvre d'une stratégie globale de mobilisation des ressources intérieures s'appuyant sur un système fiscal juste et équitable, capable de financer les dépenses publiques requises et d'assurer la viabilité macroéconomique et la viabilité de la dette, tout en tenant compte de questions distributionnelles et en créant des incitatifs appropriés au développement économique et social. Une SMRMT typique, qui exige un soutien politique de haut niveau, définit une feuille de route générale pour une réforme du système fiscal s'étalant sur une période de 4 à 6 ans et touchant les politiques publiques, l'administration et les considérations juridiques.

**25. Le moment choisi pour lancer les réformes et leur coordination seront déterminants.** Conformément à leur longue tradition et à leur excellente capacité d'absorption de l'assistance technique, les autorités béninoises ont sollicité le soutien technique du FMI dans la mise en œuvre de ces réformes, notamment celle de la SMRMT, une entreprise d'envergure nationale. La coordination du soutien technique des différentes parties prenantes à la mise en œuvre des réformes de mobilisation des recettes sera essentielle si l'on souhaite atteindre les ambitieux objectifs de mobilisation des recettes nationales.

**26. La récente modification du code fiscal en vertu de la loi budgétaire de 2022 n'était qu'un pas dans la bonne direction ; il devra être suivi de nombreux autres.** Le Bénin a fait preuve d'audace en abolissant en vertu de la loi budgétaire de 2022 certaines exemptions fiscales. Les mesures fiscales, qui englobent certains éléments importants attendus depuis longtemps dans le cadre d'une réforme de l'IRPP, pourraient générer des recettes additionnelles équivalent à 0,5 % du PIB. Pour augmenter durablement les recettes fiscales, la rationalisation des dépenses fiscales doit se poursuivre. L'application d'une saine stratégie qui combinerait une politique fiscale et des mesures d'administration des recettes élargissant l'assiette fiscale, la poursuite du processus de

dématérialisation des procédures et l'imposition d'activités économiques actuellement sous-imposées (agriculture, propriété foncière, etc.) sont autant d'éléments qui contribueraient à une augmentation durable des taxes perçues au Bénin.

## Bibliographie

Keen M., 2007 « VAT, Tariffs, and Withholding: Border Taxes and Informality in Developing Countries », IMF Working Paper, July 2007, International Monetary Fund.

Taxing times, Fiscal Monitor, October 2013, International Monetary Fund

Mansour M. and Rota-Graziosi G., 2014, "Tax Coordination and Competition in the West African Economic and Monetary Union," Tax Notes International, 74:2, April 2014, pp. 182-204.

Rota-Graziosi G., Grigoriou C. and Laporte B., 2015, « General Tax Policy, Taxation of the Informal and Sector Mining », TA Report January 2015, International Monetary Fund.

Rota-Graziosi G. and Nicolas Blouin N., 2018, « Analysis of tax expenditures » TA Report January 2018, International Monetary Fund.

Regional Economic Outlook, Sub-Saharan Africa, Domestic revenue Mobilization and Private Investment, April 2018, International Monetary Fund

Ossa R., Sy M., Fossat P., Carré J. and Soubrié A., 2019, « Implementation of the tax compliance plan stocktaking and next TA Report April 2019, International Monetary Fund.

Montagnat-Rentier G., Geourjon A.M., Russell J. and Grigoriou C., 2019, « Working towards a tailored modernization of Customs Administration Concrete Actions and Utilizing Data », TA Report May 2019, International Monetary Fund.

Golub S.S., Ahmadou A.M. and Cheikh A.D., 2019 Chapter 8: Benin's informal trading with Nigeria, August 2019, Economic Development & Institutions, Benin Institutional Diagnostic.

Wen J.F., Godbout L. and Diallo I., 2019, « Income tax and tax expenditures » TA Report September 2019, International Monetary Fund.

De Broeck M., Ossa R., Diallo I., Diop S., Donou A., Jarry-Bouabid A-C., and Konsewitch D., 2019, « TADAT- Performance Assessment Report », December 2019, International Monetary Fund.

Caldeira E., Compaoré A., Adessé Dama A., Mansour and M. Rota-Graziosi G. (2020) "Tax effort in Sub-Saharan African countries: Evidence from a new dataset," Études et Documents, n°2, April 2020, CERDI.

Ossa R., Wandja Fondja P.A., Carré J., Viault G., Nsabimana A., 2021, "Elements of a tax revenue mobilization strategy", TA Report March 2021, International Monetary Fund.

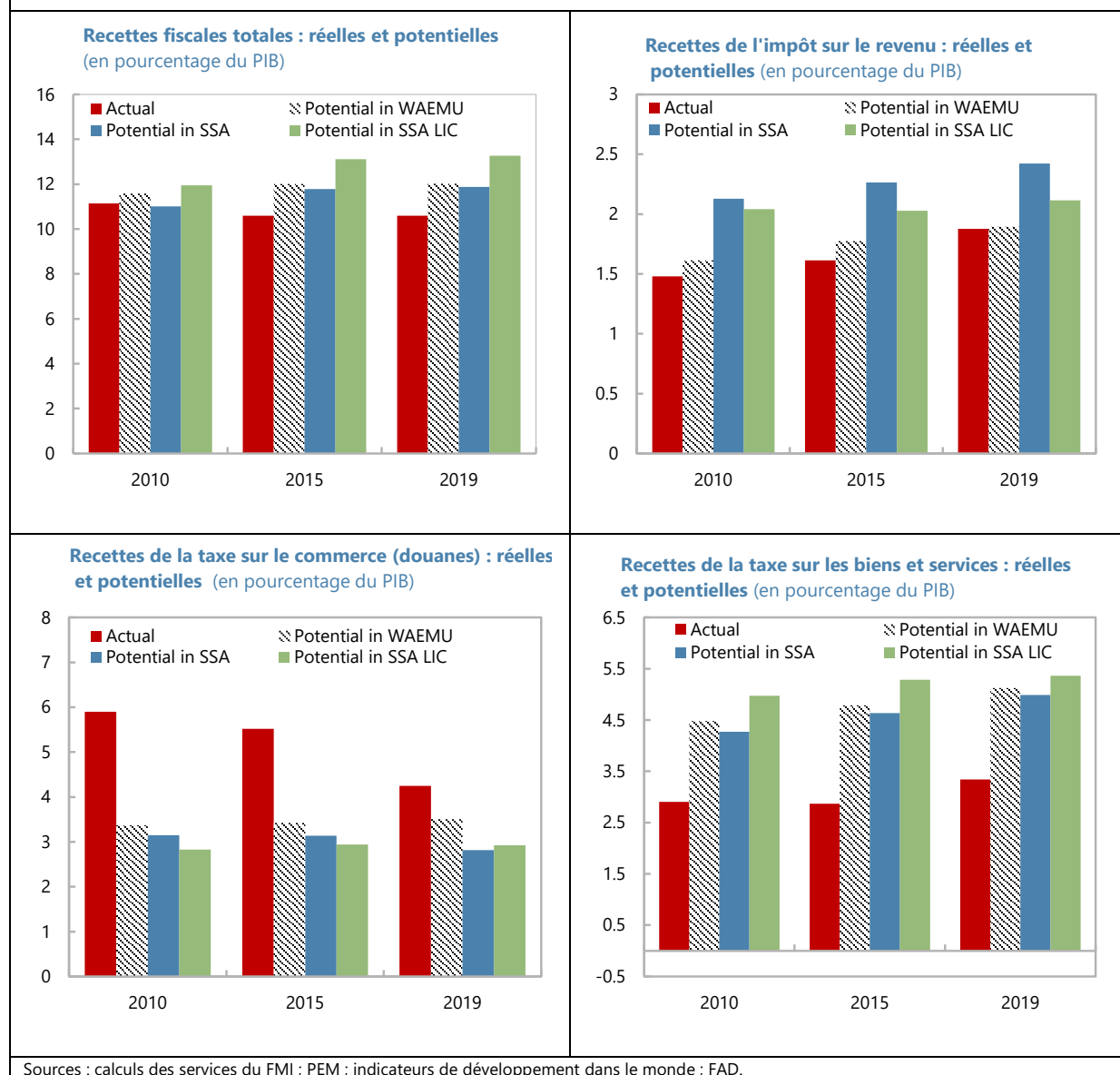
Loeprick J. and Vellutini C., 2022, "Tax policy reforms and technical assistance options," TA Report April 2022, International Monetary Fund

## Annexe I. Déterminants du potentiel fiscal au Bénin\*

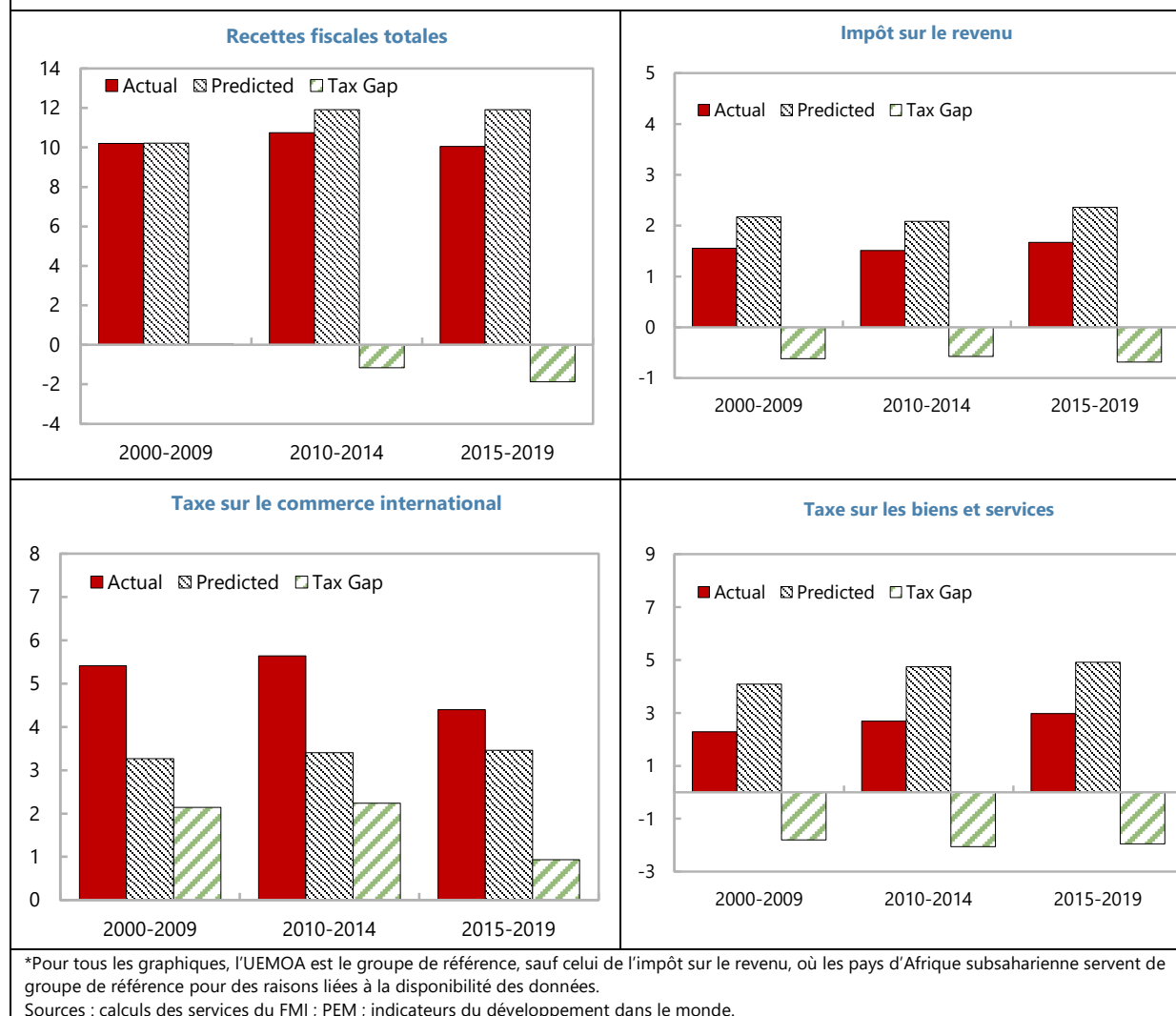
Determinants of Total Tax Potential		Determinants of Goods and Services Tax Potential	
GDP per capita	0.416*** [0.048]	GDP per capita	0.200*** [0.057]
Inflation, consumer prices (Annual percentage)	-0.001 [0.001]	Inflation, consumer prices (Annual percentage)	-0.001 [0.001]
Openness (percent of GDP)	0.141*** [0.033]	Agriculture (percent of GDP)	-0.068* [0.041]
Agriculture (GDP)	-0.026 [0.037]	Government consumption (percent of GDP)	-0.066** [0.029]
Final consumption expenditure, etc. (percent of GDP)	-0.234*** [0.067]	Household consumption (percent of GDP)	0.091 [0.056]
Gross fixed capital formation (percent of GDP)	0.032 [0.024]	Gross fixed capital formation (percent of GDP)	0.105*** [0.025]
Urban population	-0.021 [0.083]	Urban population (percent of total)	-0.111 [0.095]
Total natural resources rents (percent of GDP)	0.011 [0.016]	Broad money (percent of GDP)	0.439*** [0.038]
Broad money (percent of GDP)	0.169*** [0.030]	Openness (percent of GDP)	-0.066** [0.033]
Constant	3.241*** [1.017]	Constant	4.102*** [0.955]
Observations	736	Observations	740
Number of Countries	42	Number of Countries	41
Robust standard errors in brackets		Robust standard errors in brackets	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	
Determinants of Trade Tax Potential		Determinants of Income Tax Potential	
GDP per capita	-0.474*** [0.077]	GDP per capita (constant 2010 US\$)	-0.481*** [0.123]
Inflation, consumer prices (Annual percentage)	0.0001 [0.004]	Agriculture, value added (percent of GDP)	0.001 [0.069]
Imports (percent of GDP)	0.141*** [0.033]	Final consumption expenditure, etc. (percent of GDP)	-0.142 [0.153]
Exports (percent of GDP)	-0.026 [0.037]	Gross capital formation (percent of GDP)	-0.051 [0.043]
Urban population (percent of total)	0.396*** [0.141]	Urban population (percent of total)	0.316 [0.221]
Total natural resources rents (percent of GDP)	0.169*** [0.030]	Total natural resources rents (percent of GDP)	0.006 [0.029]
Constant	5.232*** [1.334]	Broad money (percent of GDP)	0.203*** [0.074]
Observations	753	Public Wage Bill (percent of GDP)	0.864*** [0.025]
Number of Countries	42	Constant	4.712*** [0.660]
Robust standard errors in brackets		Observations	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		426	
		Number of Countries	
		33	
		Robust standard errors in brackets	
		*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.2	

\*Les résultats de la régression sont fondés sur « l'analyse des pairs » en Afrique subsaharienne.

## Annexe II. Indicateurs d'écart fiscal du Bénin, 2010 à 2019



## Annexe III. Bénin : Estimations de l'écart fiscal



## Annexe IV. Principaux incitatifs fiscaux<sup>1, 2</sup> : Bénin et pays pairs de l'UEMOA

Type d'incitatif fiscal	Description	Bénin	Sénégal	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Togo
Congés fiscaux	Exonération temporaire de certaines taxes (habituellement, au moins l'impôt sur les sociétés) accordée à une nouvelle entreprise ou à un nouvel investissement	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
	Durée de l'exonération de l'impôt sur les sociétés (années)	5 à 17		2 à 6	5 à 15	2 à 5
Zones spéciales	Zones où les entreprises admissibles peuvent s'installer et où elles bénéficient d'exonérations fiscales de portée variable ou échappent à certaines exigences administratives	Oui [ZES]	Oui [ZES]	Non	Non	Oui [ZFI]
Crédit d'impôt à l'investissement	Déduction de l'obligation fiscale d'une partie donnée d'un investissement	Non	Oui [ZES]	Non	Non	Non
Déduction pour investissement	Déduction du bénéfice imposable d'une partie donnée d'un investissement	Non	Oui [CI]	Non	Non	Oui
Amortissement accéléré	Amortissement plus rapide que celui proposé aux autres acteurs économiques	Non	Non	Non	Non	Non
Taux d'imposition réduit	Réduction du taux d'imposition, habituellement applicable aux sociétés	Oui	Non	Oui	Non	Non
Différentes exemptions fiscales	Exemption de certaines taxes, souvent perçues à la frontière (droits de douane, TVA)	Oui [CI]	Oui [ZES]	Oui	Oui	Oui

<sup>1</sup> Le Bénin a adopté en 2020 un nouveau et très généreux Code des investissements. Ce code introduit de nouveaux incitatifs fiscaux (exemption de l'impôt sur les sociétés, impôt à taux fixe minimal, brevets et licences et réduction de 50 % à 80 % de l'exonération complète de la contribution des employeurs sur les salaires) et prolonge la durée de leur application.

<sup>2</sup> Le Bénin a aussi adopté une loi sur les espaces économiques spéciaux en juin 2017. Cette loi accorde des exemptions à l'impôt sur les sociétés, à l'impôt sur les dividendes, aux charges sociales des employeurs, aux droits d'enregistrement, aux taxes foncières, à l'impôt sur la masse salariale, aux droits de douane et à toutes les taxes ou frais.



Incitations au financement	Réduction du taux d'imposition applicable aux bailleurs de fonds, p. ex., de l'impôt sur les dividendes	Non [CI] Oui [ZES]	Non [CI] Oui [ZES]	Non	Non	Non [CI] Oui [ZFI]
----------------------------	---	-----------------------	-----------------------	-----	-----	-----------------------

Sources : **[CI]** : Code des investissements (Bénin 2020, Sénégal 2004, Togo 2012, Côte d'Ivoire 2012, Burkina Faso 2018) ; **[ZES]** : lois créant des zones économiques spéciales (Bénin 2017, Sénégal 2017, Côte d'Ivoire 2017) et **[ZFI]** Loi portant statut de zone franche industrielle (Togo 2011).

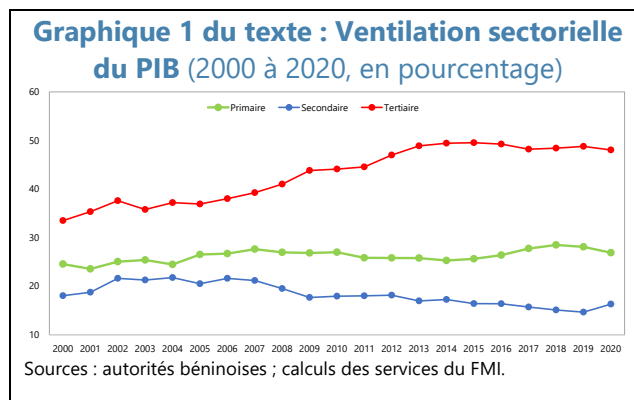
# BÉNIN — LIENS COMMERCIAUX FORMELS ET INFORMELS AVEC LE NIGÉRIA : EVIDENCE A PARTIR DE LA PERIODE DE LA FERMETURE DE FRONTIÈRE<sup>1</sup>

Le commerce de transit est l'un des principaux moteurs économiques du Bénin qui met en valeur sa proximité avec l'imposant marché nigérian et l'emplacement stratégique du port de Cotonou. Bien que le modèle « entrepôt » de croissance, axé sur le transport des biens, soit une source importante de recettes pour le Bénin, ce dernier demeure fragile et vulnérable aux évolutions économiques et aux chocs provenant du Nigéria, comme illustré par la période de fermeture unilatérale de la frontière par le Nigéria entre août 2019 et décembre 2020. L'évidence empirique, y compris sur la base données à haute fréquence de l'éclairage nocturne détecté par satellite, laissent présager que le trafic illicite de marchandises a atténué les conséquences de la fermeture de la frontière, mais aux dépens des activités formelles et des taxes sur le commerce international y associées (voir aussi le **SIP-II sur la mobilisation des recettes**). A l'avenir, des efforts de diversification de l'économie, notamment en favorisant un environnement économique propice aux affaires, contribueraient à promouvoir le commerce formel à forte valeur ajoutée dans une région de plus en plus intégrée et généreraient des recettes soutenues.

## A. Contexte : changement structurel vers une économie de transit au Bénin

### 1. Depuis 20 ans, l'économie béninoise a effectué une transition importante vers des services à valeur ajoutée limitée et elle est restée peu diversifiée.

- La part des services dans le PIB a fortement augmenté au Bénin depuis 20 ans ; elle est passée du tiers du PIB en 2000 à environ la moitié tout juste avant l'éclatement de la crise de la COVID-19 (graphique 1 du texte). Au-delà des services à valeur ajoutée limitée, l'économie est fortement tributaire de l'agriculture, un secteur vulnérable aux chocs climatiques (voir le rapport des services du FMI ; annexe VII) qui génère environ le quart du PIB. L'économie béninoise compte dans une moindre mesure sur son secteur industriel qui représentait avant la pandémie de la COVID-19 15 % du PIB, soit environ 7 points de pourcentage de moins comparé au milieu des années 2000. Le secteur agricole est principalement dominé par l'égrenage du coton et la transformation des produits alimentaires.



<sup>1</sup> Préparé par Hicham Bennouna et Greta Polo (tous les deux du département Afrique).

- Même si la transition sectorielle au Bénin est conforme à la théorie traditionnelle des changements structurels, en vertu de laquelle les secteurs agricole et manufacturier se contractent au fil du développement au déterminent des services dont la demande augmente habituellement au même rythme que les revenus (voir, p. ex., Kuznets, 1955 et Herrendorf *et al.*, 2014), cette transition a été déclenchée par un ensemble de facteurs différents au Bénin (paragraphe 2–3).
- La base des exportations béninoises demeure étroite, et la composition des exportations reflète la composition sectorielle du PIB : les exportations sont fortement concentrées dans certains produits de base comme le coton et les noix de cajou, et dépendent lourdement des activités de réexportation vers l'important marché nigérian grâce au commerce de transit (¶ 2).

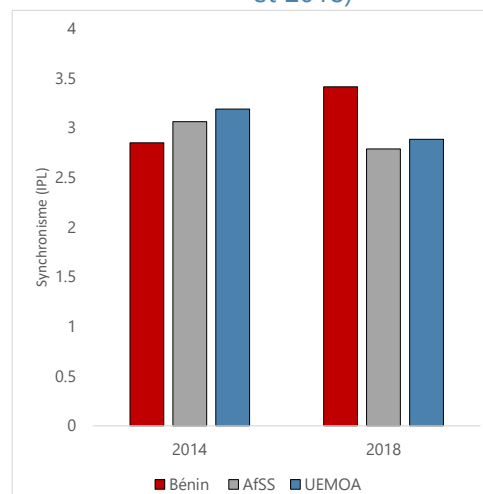
**2. En lien avec la transition sectorielle, la croissance du Bénin est devenue depuis la crise financière mondiale de plus en plus dépendante du modèle économique dit « modèle entrepôt » axé sur le commerce de transit.** Ce passage rapide de l'industrie aux services après la **crise financière mondiale** (graphique 1) s'est traduit par une augmentation du volume de marchandises transitant par le port de Cotonou, générée surtout par le commerce de transit avec le Nigéria, le plus important partenaire commercial du Bénin. Les activités de réexportation, principalement à destination du Nigéria, représentent en effet plus de 40 % des importations du Bénin.

**3. La transition vers le secteur des services a découlé d'un changement structurel au port de Cotonou (PAC), qui jouit d'une situation stratégique privilégiée.**

- Les autorités béninoises ont pris en 2016 des mesures décisives pour améliorer la situation financière et le cadre de gouvernance du PAC, une des locomotives économiques du pays. Un contrat de gestion déléguée du port a été conclu en 2018 avec le port d'Anvers, dont le mandat était notamment d'élargir les activités du PAC et d'accroître les capacités de son capital humain.

- Grâce à l'amélioration de la situation du PAC (à partir de 2016), le Bénin a offert en 2019 une performance supérieure à celle de ses pairs de l'UEMOA et d'Afrique subsaharienne en ce qui concerne l'indice de performance logistique (IPL)<sup>2</sup>. Le Bénin est en effet passé d'un IPL inférieur à la moyenne des pays de l'UEMOA et d'Afrique subsaharienne en ce qui concerne la composante ponctualité des livraisons

**Graphique 2 : Indice de performance logistique, ponctualité (2014 et 2018)**



Source : Banque mondiale.

<sup>2</sup> L'IPL attribue aux pays une note en s'appuyant sur les six aspects du commerce international, y compris la performance douanière, la qualité des infrastructures et la ponctualité des livraisons.

à une note supérieure à la moyenne en 2018 (graphique 2 du texte). Le pays se démarque aussi par l'efficacité de ses services douaniers et de ses activités de dédouanement à la frontière.

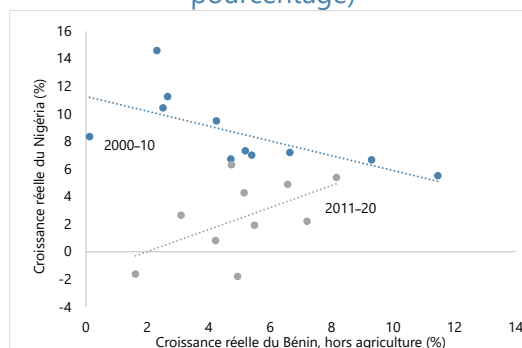
## B. Preuve empirique des liens économiques formels et informels entre le Bénin et le Nigéria

**4. Le Bénin entretient des liens économiques formels étroits avec le Nigéria<sup>3</sup>.** Depuis 2011, la croissance réelle du PIB non agricole béninois est fortement corrélée avec la croissance réelle du PIB nigérian, constituant une rupture avec le passé (graphique 3 du texte). Ce constat corrobore la transition vers une économie de services (§ 1) et l'importance du commerce de transit avec le Nigéria dans un contexte marqué par le rôle prédominant du port de Cotonou (§ 3).

**5. Le secteur informel emploie 95 % de la main-d'œuvre béninoise et génère environ 60 % du PIB, une considération importante au moment d'évaluer les liens commerciaux.**

L'activité économique et le marché du travail se caractérisent par une informalité relativement importante. Le secteur informel apporte une contribution soutenue au marché du travail du Bénin. On estime par ailleurs que l'économie clandestine a généré en moyenne environ 54 % du PIB sur la période 1991-2015, plaçant ainsi le Bénin au 89<sup>e</sup> rang en termes du poids de l'informel sur 158 pays (Medina et Schneider, 2018)<sup>4</sup>. Cette informalité a des conséquences potentielles sur la distribution des revenus : le fait que la proportion des emplois du secteur informel est beaucoup plus importante que sa part dans le PIB indique que la productivité et les revenus sont inférieurs dans le secteur informel.

**Graphique 3 du texte : Corrélation accrue entre la croissance économique au Nigéria et au Bénin (2000 à 2020, en pourcentage)**



Sources : autorités béninoises ; calculs des services du FMI.

**6. Les statistiques officielles du commerce international sous-estiment probablement l'importance des liens économiques entre le Bénin et le Nigéria.**

- Selon les statistiques officielles du commerce sur la période allant de 2019 à 2021, le Nigéria représente près de 6 % des exportations totales du Bénin (5<sup>e</sup> plus important partenaire commercial) et 2 % des importations totales (11<sup>e</sup> rang). En revanche, une comparaison entre les données officielles et les enquêtes sur le commerce informel semble indiquer une sous-estimation des exportations d'environ 85 % et des importations de 50 % (Bensassi *et al.*, 2018).

<sup>3</sup> Le Bénin et le Nigéria entretiennent aussi des liens culturels importants : certaines communautés de part et d'autre de la frontière appartiennent à la même ethnie et parlent la même langue, un facteur qui peut favoriser les liens commerciaux.

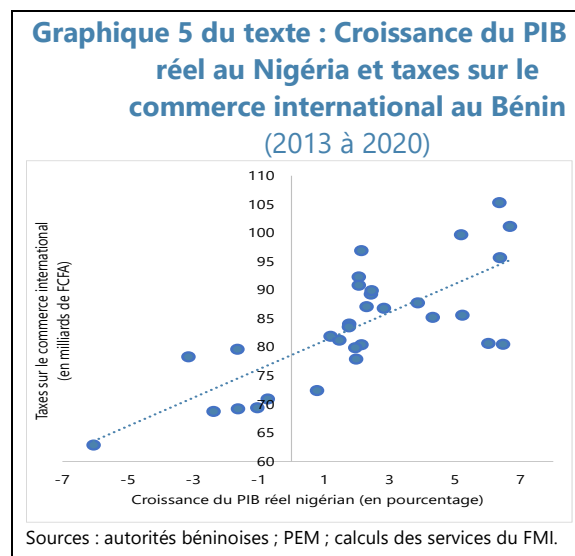
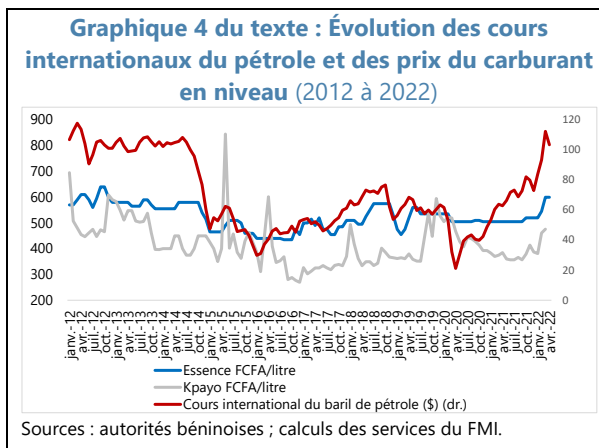
<sup>4</sup> La contribution du secteur informel au PIB a diminué de presque 6 % de 2000 à 2015 (63 % en 2000) (Plan national de développement 2018-25).

- De manière plus générale, les flux transfrontaliers de biens non enregistrés représentent en effet une partie importante des échanges commerciaux en Afrique de l'Ouest. A titre indicatif, selon les données miroir<sup>5</sup>, les pays exportateurs asiatiques déclarent des flux commerciaux plus importants que ceux déclarés par les pays ouest-africains importateurs. L'écart est plus prononcé pour le Bénin (Tondel *et al.*, 2020)<sup>6</sup>.

- Au Bénin, la récente Enquête sur le commerce extérieur non enregistré (ECENE) effectuée par l'INSTAD (Institut National de la Statistique et de la Démographie) de 2018 à 2020, a identifié 216 points de passage (voies frauduleuses) ainsi que 51 084 transactions non enregistrées. L'enquête estime la valeur des exportations informelles du Bénin en 2019 à environ 226 milliards de francs CFA (le Nigéria étant la destination de 86,8 % de ces exportations) et ses importations informelles à environ 730,7 milliards de francs CFA (provenant à hauteur de 89,5 % du Nigéria suivi du Togo avec 7,5 %).

- Si les exportations informelles sont surtout constituées de produits de première nécessité (71,5 %), les produits pétroliers représentent la part du lion des importations informelles (71,3 %). Le carburant passé en contrebande du Nigéria au Bénin (le « kpayo »<sup>7</sup>) représente environ 85 % du carburant consommé au Bénin. Le kpayo est couramment utilisé par les chauffeurs de moto-taxi en raison de l'importante différence (20 à 25 %) par rapport au prix officiel à la pompe (graphique 4 du texte)<sup>8</sup>.

**7. La forte corrélation entre les taxes béninoises sur le commerce international et la croissance du PIB nigérian (graphique 5 du texte) semble confirmer l'importance des liens commerciaux entre les deux pays. Ce lien est**



<sup>5</sup> Les données miroir permettent de comparer les importations du pays A à partir du pays B, selon les déclarations du pays A, aux exportations du pays B vers le pays A, selon les déclarations du pays B.

<sup>6</sup> Golub *et al.* (2019) ont aussi constaté une sous-déclaration importante du commerce de transit.

<sup>7</sup> « kpayo » signifie « non original » en goun, un dialecte local parlé par le peuple Ogu du Bénin et par une partie de la population du sud-ouest du Nigéria.

<sup>8</sup> Différentiel de prix moyen au cours de la période allant de 2012 à 2021.

devenu particulièrement évident lorsque les taxes sur le commerce international du Bénin ont plongé de 1,5 point de pourcentage du PIB entre 2014 et 2016 à la suite du choc de l'offre mondiale de pétrole qui a provoqué une récession au Nigéria entre 2015 et 2016 (voir aussi *SIP-II sur la mobilisation des recettes*).

**8. L'importance du commerce informel entre le Bénin et le Nigéria découle en partie des interventions des autorités nigérianes<sup>9</sup>.** Les politiques d'intervention en cause portent notamment sur la compensation des carburants, l'interdiction d'importer certains produits et les ajustements fiscaux à la frontière plus élevés sur certains produits importants. Ces distorsions créent des opportunités d'arbitrage pour les trafiquants des deux côtés de la frontière.

**9. En août 2019, le Nigéria a fermé ses frontières avec certains pays voisins, dont le Bénin.** Les autorités nigérianes ont justifié cette décision par la nécessité de protéger la production nationale (la frontière a été officiellement rouverte en décembre 2020). Dans le présent document, nous utilisons cette « expérience naturelle » pour étudier dans quelle mesure les politiques d'interventions nigérianes influent sur la composition des échanges commerciaux formels et informels entre les deux pays. Pour ce faire, nous allons examiner d'abord les tendances empiriques avant de recourir aux méthodes économétriques.

## C. Preuves empiriques de l'impact de la fermeture des frontières fondées sur les données relatives à l'éclairage nocturne captées par satellite

**10. Les données sur l'éclairage nocturne semblent indiquer une augmentation du commerce informel pendant la période de fermeture de la frontière.**

- Il est possible de quantifier le niveau d'activité nocturne en s'appuyant sur l'intensité de l'éclairage nocturne captée par satellite. Nous utilisons à cette fin les données de la version 1 des images composites de nuit et de jour de la VIIRS<sup>10</sup> provenant de 57 points géographiques<sup>11</sup> situés le long de la frontière entre le Nigéria et le Bénin dans un rayon d'un kilomètre autour de chaque point<sup>12</sup>. Notre hypothèse est que les activités de contrebande se déroulent davantage la nuit, comparativement aux activités formelles, en vue d'échapper aux contrôles douaniers à la frontière.

<sup>9</sup> Le Nigéria a majoré ses taxes sur les importations de riz (60 %) en janvier 2013, puis a mis en place de nouvelles restrictions sur les opérations de change relatives à l'importation de certains produits en juillet 2015.

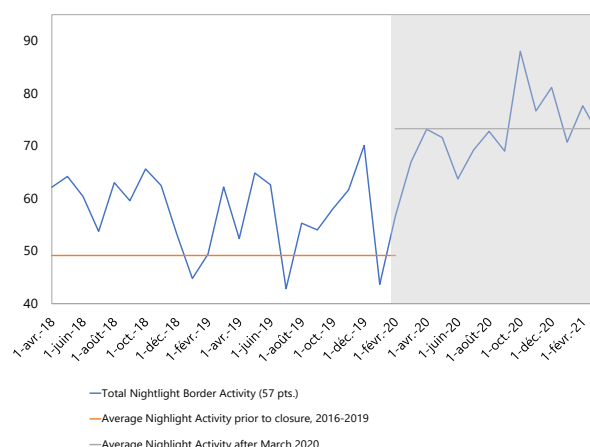
<sup>10</sup> [https://developers.google.com/earth-engine/datasets/catalog/NOAA\\_VIIRS\\_DNB\\_MONTHLY\\_V1\\_VCMCFG](https://developers.google.com/earth-engine/datasets/catalog/NOAA_VIIRS_DNB_MONTHLY_V1_VCMCFG).

<sup>11</sup> Les informations sur les points de passage à la frontière sont issues de l'ECENE menée par l'INSTAD de 2018 à 2020 (¶ 6).

<sup>12</sup> L'unité de mesure de la lumière est le nanoWatt/cm<sup>2</sup>/sr.

- L'éclairage nocturne semble avoir diminué immédiatement après la fermeture de la frontière à la fin du mois d'août 2019 (graphique 6 du texte), ce qui reflète probablement l'application stricte de la fermeture durant les premiers jours. Toutefois, les activités ont rapidement repris peu après, ce qui porte à croire que certaines activités informelles avaient repris avant même la pandémie de la COVID-19 et bien avant la réouverture de la frontière en décembre 2020. L'éclairage nocturne a aussi fortement augmenté après la mise en place d'un cordon sanitaire autour des 10 villes les plus exposées à la pandémie, ce qui indique que les activités de contrebande à la frontière se sont aussi probablement intensifiées à la suite de la mise en place de règles limitant les déplacements des personnes. L'éclairage nocturne a abruptement diminué au quatrième trimestre de 2020, dans le sillage de la réouverture de la frontière (décembre 2020), ce qui indique que les trafics transfrontaliers ont diminué après la réouverture de la frontière.

**Graphique 6 du texte : Quantité totale d'éclairage nocturne dans la zone frontalière Bénin-Nigéria (2018 à 2021)**



Sources : GEE NOAA ; calculs des services du FMI.

#### 11. L'hypothèse de la substitution du commerce formel par le commerce informel pendant la fermeture de la frontière est corroborée par la récente ECENE.

Selon cette enquête menée par l'INSTAD, il y a eu une augmentation frappante du commerce non enregistré après la fermeture de la frontière, conjuguée à une diminution du commerce formel (graphique 7 du texte).

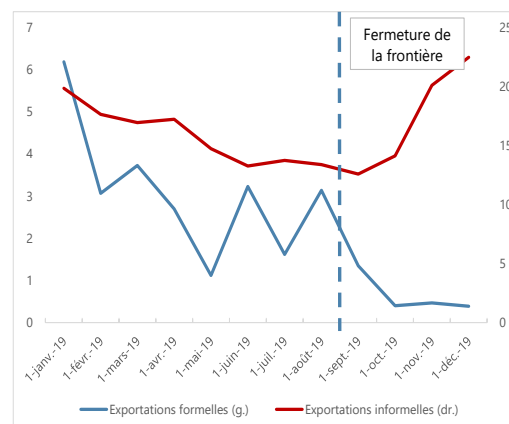
### D. Analyse économétrique

#### 12. Nous avons conduit des estimations pour évaluer l'impact de la croissance économique au Nigéria sur le Bénin et évaluer formellement dans quelle mesure le commerce informel s'est substitué au commerce formel pendant la fermeture de la frontière, comme l'indiquent les faits stylisés décrits précédemment.

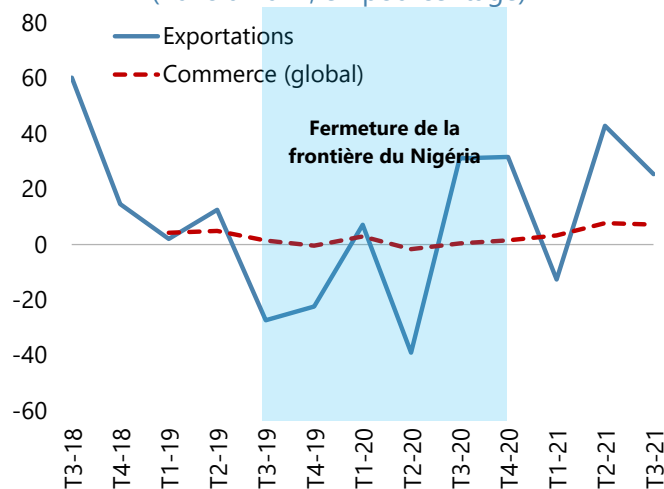
- Les graphiques 8 et 9 illustrent d'une manière intuitive la substitution du commerce formel par le commerce informel. En effet, malgré une diminution nette des exportations et des taxes sur le commerce international pendant la fermeture de la frontière, l'impact sur la valeur ajoutée globale de l'ensemble des échanges commerciaux (qui tient compte aussi bien des activités formelles que des activités informelles) a été relativement limité.

**Graphique 7 du texte : Exportations formelles et informelles du Bénin au Nigéria (en milliards de francs CFA)**

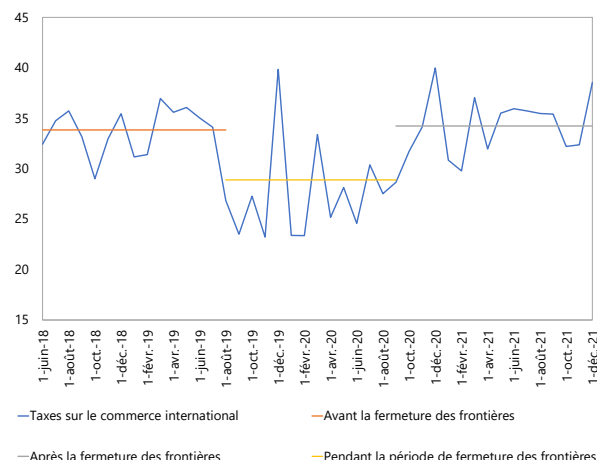
Sources : autorités béninoises ; calculs des services du FMI.



**Graphique 8 du texte : Exportations et valeur ajoutée du commerce**  
(2018 à 2021, en pourcentage)



**Graphique 9 du texte : Taxes sur le commerce international**  
(2018 à 2021, en milliards de FCFA)



Sources : autorités béninoises ; calculs des services du FMI.

- Nous avons estimé les élasticités de trois variables macroéconomiques au Bénin par rapport à la croissance économique au Nigeria, il s'agit de : i) la valeur ajoutée hors agriculture ; ii) les exportations et iii) les taxes sur le commerce international. Nous avons aussi introduit une variable binaire appelée « fermeture de la frontière » à laquelle nous avons attribué la valeur « 1 » pour les trimestres au cours desquels la frontière était fermée (et la valeur « 0 » pour les autres trimestres) pour évaluer les effets marginaux relatifs à la fermeture de la frontière sur les différentes variables d'intérêt. Nous avons également introduit une variable binaire « COVID » afin de tenir compte de l'épisode de COVID-19 et d'en évaluer les incidences marginales. Nous avons aussi inclus le produit des deux variables binaires pour tenir compte du chevauchement entre la période de fermeture de la frontière et la celle de la COVID-19. La spécification économétrique est décrite comme suit :

$$X_{k,t}^{Benin} = C_k + \alpha_{k,Benin} * X_{k,t-1}^{Benin} + \alpha_{k,Nigeria} * Y_t^{Nigeria} + \beta_{k,Border} * Border_t + \beta_{k,COVID} * COVID_t + \varepsilon_{k,t}$$

Où l'indice  $k$  représente la valeur ajoutée hors agriculture, les exportations et les taxes sur le commerce international ;  $Y_t^{Nigeria}$  représente la croissance nigériane ; et  $Border_t$  et  $COVID_t$  sont des variables binaires tenant compte de la fermeture de la frontière et de la COVID-19, respectivement. Les élasticités des variables macroéconomiques au Bénin par rapport à la croissance au Nigeria sont représentées par le paramètre  $\alpha_{k,Nigeria}$ . Le paramètre  $\alpha_{k,Benin}$  contrôle la persistance.

### 13. Les résultats des estimations confirment la forte dépendance de l'économie béninoise à la croissance au Nigeria et le rôle du commerce informel entant qu'amortisseur de choc pendant la fermeture de la frontière (tableau 1).

- Forte dépendance vis-à-vis au Nigeria.** Les estimations indiquent une élasticité relativement élevée des agrégats macroéconomiques au Bénin à l'égard de la croissance au Nigeria.



En effet, une croissance du PIB réel d'un point de pourcentage génère environ 0,4 point de pourcentage de croissance hors-agricole au Bénin, ce qui entraîne une expansion des activités d'exportation (d'environ 0,2 point de pourcentage) et une augmentation significative des taxes sur le commerce international (de 0,5 point de pourcentage).

- **Rôle de la contrebande entant qu'amortisseur de choc.** L'estimation semble confirmer l'hypothèse de « la contrebande » selon laquelle les activités informelles se seraient substituées aux activités formelles pendant la fermeture de la frontière. En fait, la fermeture de la frontière a négativement affecté les agrégats qui tiennent compte des activités purement formelles (taxes sur le commerce international et exportations), toutefois, l'impact sur l'ensemble de l'économie hors agriculture a été neutre, ce qui suggère que les activités informelles (la contrebande) ont compensé les activités formelles.

**14. Les résultats des estimations expliquent en partie la résilience de l'économie béninoise au double choc de la fermeture de la frontière et de la pandémie de la COVID-19.** Malgré le double choc de la fermeture de la frontière avec le Nigéria (principal partenaire commercial du Bénin) et de la pandémie de la COVID-19, l'activité économique a enregistré une croissance de 3,8 % en 2020, un des taux les plus élevés de la région. Même si ce résultat dénote en partie la robustesse relative des fondamentaux macroéconomiques au moment où les crises ont éclaté, ce qui a permis une riposte budgétaire contracyclique vigoureuse, la présente analyse laisse aussi entendre que les trafics illicites ont contribué à amortir les effets négatifs de ces chocs (¶ 13).

## E. Conclusion et discussion

**15. L'énorme marché nigérian représente une grande opportunité pour le Bénin, compte tenu de la proximité et de l'importance des volumes de marchandises qui transitent via le port de Cotonou.** L'analyse économétrique indique que toute augmentation de la croissance au Nigéria est associée à une augmentation significative du commerce avec le Bénin et, par conséquent, à une hausse des taxes sur le commerce international, et à une augmentation du PIB béninois. Plus précisément, chaque point de pourcentage de croissance réelle du PIB au Nigéria génère environ 0,4 point de pourcentage de croissance hors agriculture dans l'économie du Bénin, une augmentation de 0,5 point de pourcentage des taxes sur le commerce international et une expansion des activités d'exportation d'environ 0,2 point de pourcentage.

**16. Le commerce entre le Bénin et le Nigéria passe à la fois par des canaux formels et informels, une situation qui présente autant d'opportunités que de défis.** La productivité des activités formelles tend à être supérieure, favorisant ainsi une meilleure allocation des ressources grâce aux vastes possibilités offertes par l'économie formelle (p. ex., meilleur accès au financement, retombées technologiques positives et intégration aux chaînes d'approvisionnement). En revanche, les activités informelles posent des risques de sécurité et privilégient la recherche de la rente au sein de l'économie, plutôt que des transactions formelles plus transparentes, mais elles procurent à court terme un revenu à des personnes qui autrement, ne seraient peut-être pas en mesure de subvenir aux besoins de leurs ménages.

**17. La fermeture de la frontière avec le Nigéria entre août 2019 et décembre 2020 a fourni des preuves quantitatives de l'importance des interactions entre les activités formelles et informelles entre le Bénin et le Nigéria.**

Les résultats des estimations semblent indiquer que même si la fermeture de la frontière a eu d'importantes retombées négatives sur les exportations formelles et sur les taxes sur le commerce international (étant donné la diminution du volume d'activités formelles), son effet a été neutre sur l'ensemble de l'activité économique qui englobe aussi bien les activités formelles qu'informelles. Par conséquent, la « contrebande » a contribué à amortir le choc de la fermeture de la frontière au détriment des activités formelles.

**18. La diversification de l'économie béninoise en favorisant les activités commerciales de grande valeur-ajoutée permettrait au pays de récolter les avantages d'une plus grande intégration régionale tout en réduisant sa vulnérabilité face aux chocs provenant du Nigéria.**

La proximité du Nigéria, une des plus grandes économies du continent africain, constitue une opportunité exceptionnelle pour le Bénin. Cependant, le modèle économique dit « modèle entrepôt » (activités de réexportations et de transit) demeure vulnérable à l'évolution de la situation au Nigéria comme illustré durant la récente période de fermeture de la frontière, même si les activités de contrebande en ont amorti le choc à court terme. La création d'un environnement économique propice aux affaires dans le cadre du programme de réformes du Bénin permettrait d'uniformiser les règles du jeu pour tous les acteurs du marché et de créer les conditions favorables à l'abandon d'une économie axée sur la rente, dont l'essor est tributaire des politiques publiques nigérianes, au profit d'une économie plus diversifiée qui mise véritablement sur l'important potentiel du Bénin. Cette transition est cependant susceptible d'entraîner des coûts sociaux à court terme, car certains ménages dépendent des revenus générés par le commerce informel avec le Nigéria, mais la transformation structurelle du modèle de croissance béninois garantirait à la population des revenus plus constants à moyen et long terme.

**Tableau 1 : Résultats des estimations visant à évaluer la dépendance économique du Bénin à l'égard du Nigéria et les retombées de la fermeture de la frontière entre les deux pays**

	VA du secteur hors agriculture (en glissement annuel)	Taxes sur le commerce international (en glissement annuel)	Exportations formelles (en glissement annuel)	VA du secteur agricole (en glissement annuel)
<b>Autorégressif</b>	0,43***	0,46**	0,64***	0,27***
<b>Croissance nigériane (en glissement annuel)</b>	<b>0,42***</b>	<b>0,54**</b>	<b>0,18***</b>	-
<b>Inflation</b>	-0,23***	-	-	-
<b>Production de coton</b>	0,12*	-	0,26***	0,41***
<b>Prix du coton</b>	-	-	-0,24***	-
<b>COVID</b>	-	1,81**	-	-1,34***
<b>Fermeture de la frontière</b>	-	<b>-1,31**</b>	<b>-0,33**</b>	-
<b>Fermeture de la frontière*COVID</b>	<b>1,18***</b>	-	-	-
<b>c</b>	-	-2,46	-	-
<b>Tendance</b>	-	0,04	-	-
<b>Échantillon</b>	2011T1 à 2021T2	2012T3 à 2020T4	2011T2 à 2020T4	2001T1 à 2020T4
<b>DW</b>	1,44	1,60	1,16	1,74

\*, \*\* et \*\*\* indiquent la significativité à 10 %, 5 % et 1 %, respectivement.

## Bibliographie

DGAE (2012). "Effets de la flambée des prix des produits alimentaires et pétroliers de la période 2020-2011 sur l'économie béninoise".

Fabien Tondel, Cecilia D'Alessandro, Ibrahima Hathie and Clarisse Blancher, 2020. "Rice trade and value chain development in West Africa: An approach for more coherent policies," ECDPM and IPAR Discussion paper No. 283, October.

Golub, S. (2015). Informal cross-border trade and smuggling in Africa. In *Handbook on Trade and Development*. Edward Elgar Publishing.

Herrendorf, B., Rogerson, R., and Valentinyi, A. (2014). Chapter 6-Growth and Structural Transformation, volume 2 of *Handbook of Economic Growth*.

Kuznets, S., 1963. Quantitative aspects of the economic growth of nations: VIII. Distribution of income by size. *Economic Development and Cultural Change*, 11(2), 1-80.

Leandro Medina and Friedrich Schneider, 2018. "Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?" IMF Working Paper WP/18/17, January (WB, 2021).

Sami Bensassi, Joachim Jarreau, and Cristina Mitaritonna, 2019. "Regional Integration and Informal Trade in Africa: Evidence from Benin's Borders," *Journal of African Economies*, Vol. 28, number 1, 89–118.

World Bank, 2021 (forthcoming). "*Benin Country Economic Memorandum 2.0*,"