

Macro Dev

Macroéconomie
et développement

MARS 2025 | N° 63

Bénin – La « révélation » à portée de main ?

Auteur
Thibault Vasse

Sommaire

Résumé	p. 3	Liste des acronymes et abréviations	p. 25
1. Introduction : à la recherche du « Bénin Révélé »	p. 4	Références bibliographiques	p. 26
2. Des perspectives macro-budgétaires prometteuses à court et moyen termes	p. 5	Liste des graphiques et schéma	p. 27
3. Un modèle économique et social en besoin de redynamisation	p. 11		
4. La transformation économique organisée comme fer de lance des autorités	p. 16		
5. Le nécessaire renforcement des systèmes sociaux	p. 19		
6. Encore des freins à lever pour pérenniser l'émergence	p. 20		
7. Conclusion	p. 24		

Bénin – La « révélation » à portée de main ?

Thibault Vasse – vasset@afd.fr

Date de fin de rédaction : 07/03/2025

Résumé : Pays côtier d'Afrique de l'Ouest, le Bénin présente depuis quelques années une performance et une résilience économiques remarquables, soutenues par un élan réformateur, un fort soutien des bailleurs et une politique budgétaire volontariste. Ces atouts ont permis au pays de maintenir ses forts taux de croissance de presque 6 % en moyenne durant les années de crises successives de 2020-2022 et sous-tendent ses bonnes perspectives économiques.

Les chocs globaux et spécifiques au Bénin des dernières années ont érodé les marges de manœuvre budgétaires, illustré par la hausse de la dette publique de 13 % du Produit intérieur brut (PIB) en cinq ans. Cependant, les autorités ont entamé un programme d'assainissement budgétaire prometteur, axé sur la mobilisation des recettes, qui porte déjà ses fruits avec une baisse du déficit public de l'ordre de 2 % du PIB depuis 2022. Ainsi les perspectives budgétaires à court-moyen termes paraissent favorables.

Cependant, le modèle économique béninois, qui demeure largement informel (97 % des emplois), trop peu productif et trop peu pourvoyeur d'emplois de qualité, est en besoin de redynamisation. La transformation structurelle de l'économie n'a pas encore permis l'émergence d'activités à haute valeur ajoutée, l'ouverture commerciale stagne, et le capital humain reste trop peu valorisé. Ces faiblesses revêtent un coût humain ; positionné au 173^e rang (sur 192) du classement sur l'indice de développement humain, le Bénin est l'un des pays les plus pauvres au monde et les pressions socioéconomiques demeurent fortes.

Les autorités ont pris la mesure des défis auxquels le modèle économique et social fait face. Elles mettent en œuvre une stratégie gouvernementale qui vise à tirer profit des savoirs faire et des atouts nationaux pour faire émerger des filières à haute valeur ajoutée *via* notamment une montée en puissance des politiques industrielles. À ceci s'ajoute un effort de renforcement des systèmes sociaux qui demeurent très peu développés par rapport aux pays pairs régionaux.

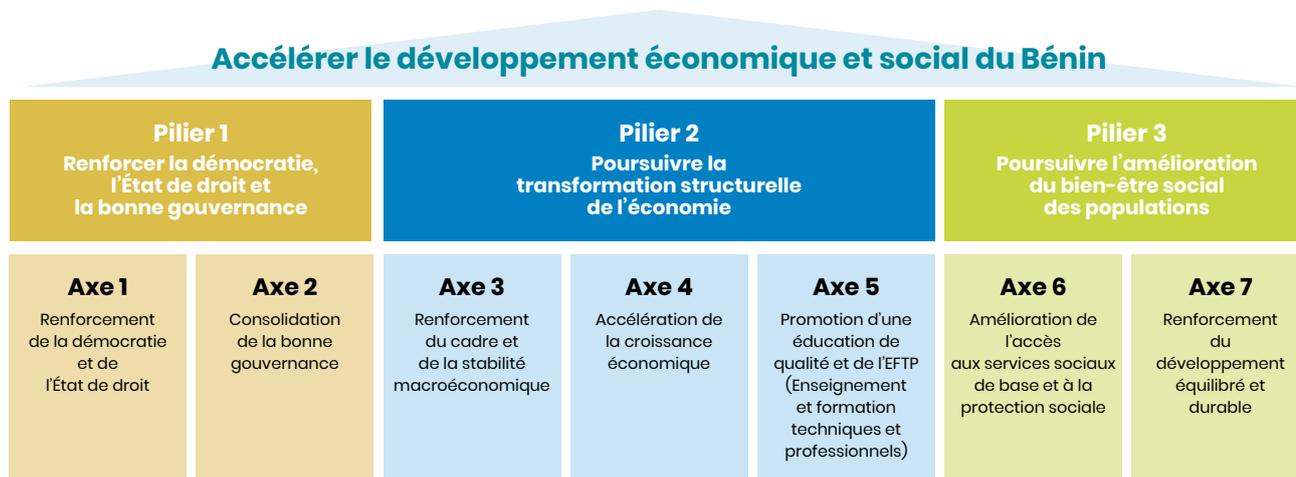
Le gouvernement devra lever plusieurs freins structurels pour réellement impulser cette transformation, parmi lesquels une faible mobilisation des recettes publiques, un accès encore trop restreint aux financements privés, ainsi qu'un système énergétique peu efficace, peu fiable et coûteux. En outre, la menace djihadiste qui s'installe dans le nord du pays revêt un lourd coût humain et peut entraver les perspectives d'émergence économique du pays.

Thématique : **Macroéconomie, risque pays**

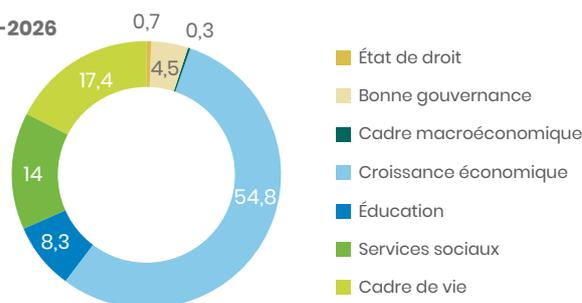
Géographie : **Bénin**

1. Introduction : à la recherche du « Bénin Révélé »

Graphique 1 - Aperçu du Programme d'Actions du Gouvernement 2021-2026



Coûts estimés du PAG 2021-2026



Source : Présidence de la République du Bénin

Le Bénin, économie côtière d’Afrique de l’Ouest, connaît un fort élan réformateur et une solide dynamique économique depuis 2016. Les autorités mettent en œuvre depuis lors un programme vaste et ambitieux de réformes économiques, institutionnelles et sociales pour transformer en profondeur le pays. Le Programme d’Actions du Gouvernement (PAG) 2021-2026, étoile polaire de l’action publique béninoise, se structure autour de trois piliers clés : i) le renforcement des institutions et de la gouvernance ; ii) la transformation structurelle de l’économie ; et iii) l’amélioration du bien-être social (Graphique 1). Les grands travaux se multiplient, les réformes aussi, la gestion publique s’améliore et le Bénin se positionne désormais parmi les économies les plus dynamiques d’Afrique.

Cependant, le gouvernement doit encore relever d’importants défis. Les pressions sociales (pauvreté, inégalités, manque d’opportunités

économiques) sont fortes, la croissance reste trop peu inclusive, les perspectives de transformation structurelle sont incertaines et la menace djihadiste plane sur le pays. Le modèle économique qui repose en grande partie sur des activités peu productives, informelles et précaires ne suffira pas pour générer des emplois en quantité et en qualité pour offrir de réelles opportunités de prospérité aux générations de béninois à venir. Dans ce contexte, les autorités poursuivent des efforts notables en faveur de la transformation en profondeur du modèle économique et social du Bénin.

Quelles sont les perspectives économiques et de développement à long-terme du Bénin ? Quels freins, quels défis, quelles menaces pèsent sur le pays ? Quelle vision est proposée par les autorités pour y répondre et est-ce que le « Bénin Révélé » voulu par les autorités est réellement à portée de main ?

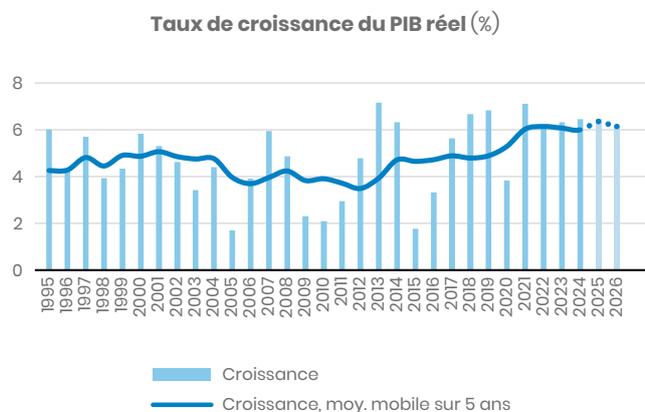
2. Des perspectives macro-budgétaires prometteuses à court et moyen termes

Après une période de forte volatilité durant les années 1970 et 1980, la croissance économique s'est accélérée. Une série de réformes nationales et régionales dès les années 1990, appuyée par des programmes d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, a renforcé la stabilité de l'économie.^[1] Au niveau national, celles-ci ont diversifié les exportations, amélioré la gestion macroéconomique et budgétaire, et renforcé la gouvernance et les institutions. Au niveau régional, les réformes de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), notamment le réalignement du franc CFA (Communauté financière en Afrique) en 1994 et le renforcement de la conduite de la politique monétaire, ont permis une meilleure stabilité macroéconomique et une plus grande (mais incomplète) intégration commerciale des pays membres. L'économie béninoise se montre en effet de plus en plus dynamique avec une tendance à la hausse des taux de croissance moyens depuis plus de dix ans (Graphique 2). La croissance du PIB réel est ainsi passée de 3-4 % en moyenne sur 2010-2019 à 5-6 % sur 2020-2023.

La croissance se montre également plus résiliente. Elle a bien résisté aux chocs globaux successifs de la Covid-19 (3,8 % en 2020) et de la crise des matières premières (6,2 % en 2022). La relance budgétaire des autorités, un secteur tertiaire en bonne santé, la hausse du prix des exportations agricoles et surtout le dynamisme des investissements privés ont contribué à cette résilience. Depuis, l'économie béninoise poursuit une trajectoire robuste malgré les chocs idiosyncratiques liés à la dévaluation du naira nigérian et à la fermeture de la frontière avec le Niger en 2023. Ainsi, avec une croissance moyenne de 6 %, le Bénin figure parmi les cinq pays africains qui ont connu la plus rapide expansion économique depuis 2020.

L'investissement est devenu l'un des principaux moteurs de croissance. En effet, alors qu'il contribuait de façon marginale à la croissance historiquement, il est devenu à partir des années 2015-2019 le vecteur principal de croissance côté demande (Graphique 3). Alors que la consommation a souffert de la fin du super cycle des matières premières, qui a débuté en 2014 et que les crises de 2020-2022 ont exacerbée, la hausse tendancielle des investissements en particulier a été un facteur important de résilience économique de ces dernières années.

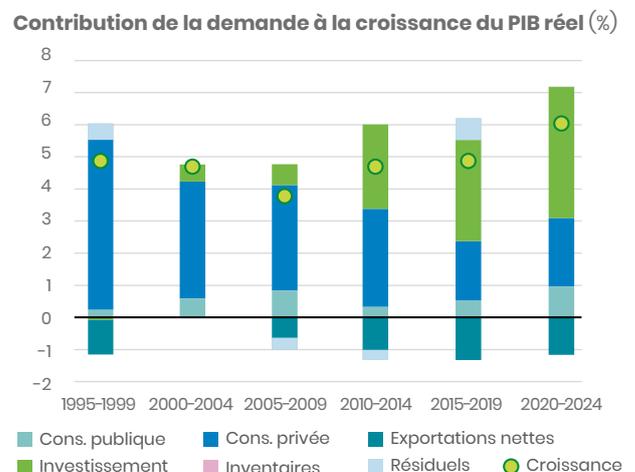
Graphique 2 - Une croissance qui s'accélère tendanciellement



Sources : FMI

[1] Banque mondiale (2022), *Accelerating the Growth Momentum and Creating Better Jobs*.

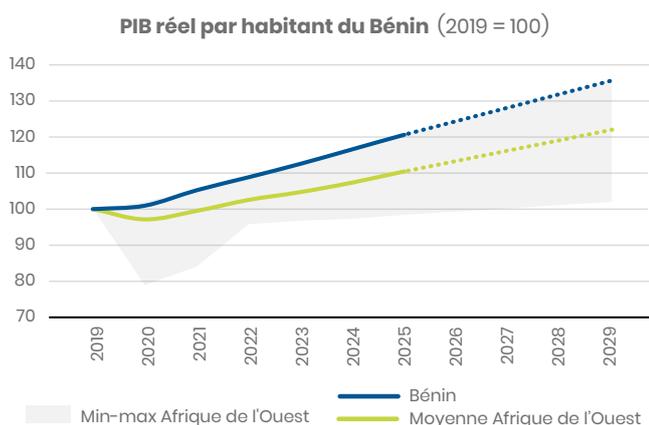
Graphique 3 - Les investissements contribuent de plus en plus à la croissance



Sources : FMI, BCEAO, calculs AFD

Les perspectives de croissance sont très favorables. Selon le FMI^[2], la croissance devrait se stabiliser à un niveau élevé à moyen terme, autour de son potentiel de croissance de 6 %, soutenue par la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure, l'accélération de l'investissement privé et le dynamisme des secteurs agricole et de la construction. Le Bénin serait ainsi le pays d'Afrique de l'Ouest dont le PIB par habitant progresse le plus rapidement à horizon 2029 (Graphique 4). Ceci fournit des bases solides pour une amélioration plus généralisée des conditions de vie des Béninois. Selon la Banque mondiale, elle permettrait notamment une réduction supplémentaire du taux de pauvreté à 36 % (à 3,65 USD (dollars américain) par jour) d'ici 2026, contre 43 % en 2021.^[3]

Graphique 4 - Un PIB par habitant qui progresse rapidement

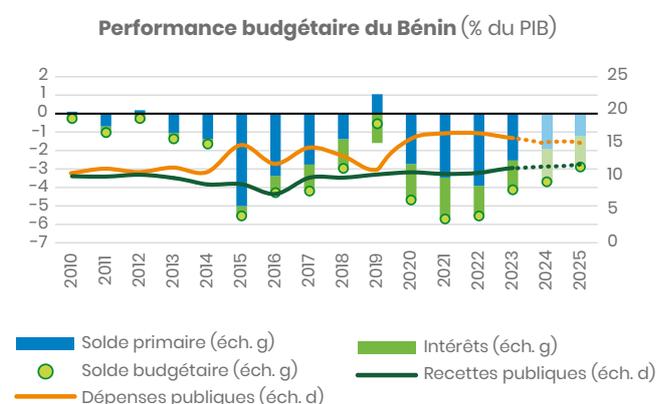


Sources : FMI, calculs AFD

Les chocs successifs depuis 2020 ont dégradé les comptes publics. Au moment où la crise Covid-19 frappe, le Bénin a considérablement consolidé ses finances publiques ; le gouvernement avait réduit le déficit public de 5,6 % du PIB en 2016 à 0,5 % du PIB en 2019 et stabilisé la dette à 41 % du PIB. La pandémie, la hausse généralisée des prix des matières premières et le vaste programme

de soutien à l'économie amorcent une nouvelle période d'érosion des marges budgétaires. Les dépenses publiques augmentent de 14,6 % du PIB en 2019 à 19,9 % en 2022 et le déficit atteint 5,3 % du PIB en moyenne sur 2020-2022 (Graphique 5). De même, la dette publique augmente fortement et atteint 55 % du PIB en 2023, soit une hausse de 13 pp (points de pourcentage) par rapport au niveau de 2019.

Graphique 5 - Les crises successives ont creusé le déficit public



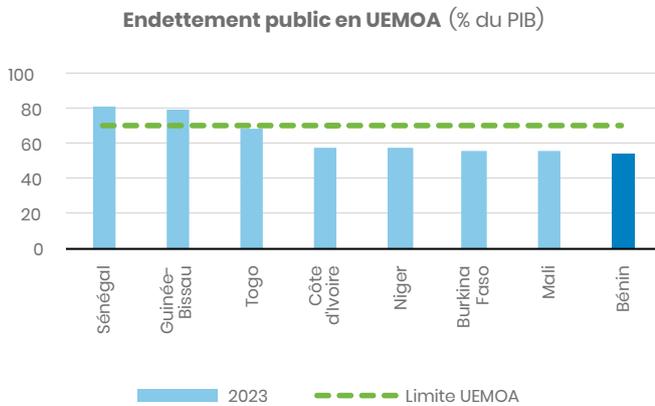
Sources : FMI, calculs AFD

Malgré cette détérioration récente, les finances publiques du Bénin sont relativement robustes par rapport à celles des pairs de l'UEMOA. Tout d'abord, le ratio de dette publique du Bénin reste le moins élevé de la zone et est bien en-dessous de la limite communautaire de 70 % du PIB (Graphique 6). De surcroît, sa structure est favorable et en atténue les risques associés ; elle est détenue à 41 % par les bailleurs et l'exposition à la dette à taux variable (3 %), court-terme (4 %) et en devises hors euro (20 %) sont faibles. L'ancrage du franc CFA à l'euro, première devise d'endettement extérieur du Bénin (48 %), limite l'exposition de la dette publique au risque de taux de change.

[2] Sauf mention contraire, les projections macroéconomiques du FMI cités dans ce rapport font référence au *World Economic Outlook* d'octobre 2024.

[3] Banque mondiale (2024), *Benin: Macro Poverty Outlook*.

Graphique 6 – Un endettement relativement modéré parmi les pays de l’UEMOA



Sources : FMI

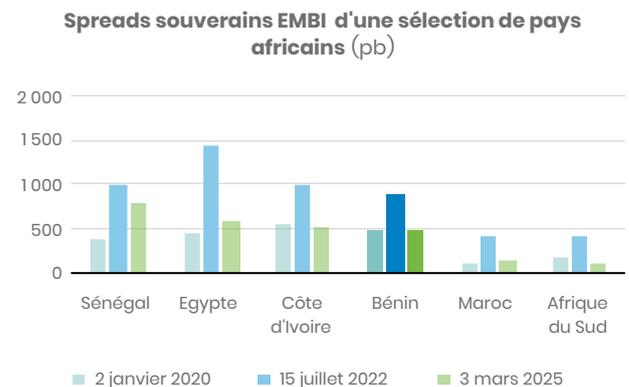
Le Bénin bénéficie de financements privés diversifiés. Sa première émission d'un *eurobond* en 2019 (500 M EUR (euro) à 6 ans et 5,75 %), s'est suivie de la première obligation ODD (Objectifs de développement durable) africaine en 2021 (500 M EUR à 12,5 ans et 4,95%, soutenue par une garantie de la Banque africaine de développement/BAD). Son premier *eurobond* en dollars (750 M USD, à 14 ans et 7,96 %) en février 2024 a reçu plus de 5 Mds USD de souscriptions, un record pour le pays qui témoigne de son attractivité auprès des investisseurs internationaux. En janvier 2025, le pays a de nouveau mobilisé 1 Md USD dont un *eurobond* de 500 M USD (maturité de 16 ans à 6,48 %) et un crédit avec Deutsche Bank de 500 M USD (maturité de 15 ans) qui bénéficie d'une garantie partielle de la Banque mondiale. Ce financement, une première pour la plateforme de garanties de la Banque mondiale lancée en juillet 2024, reflète le rôle pionnier du Bénin en matière d'innovation financière.

De surcroît, les relations étroites avec les bailleurs internationaux permettent d'accéder à des financements conséquents et à des conditions préférentielles. Les partenaires bilatéraux et multilatéraux ont déboursé environ 2,1 Mds USD depuis 2020, soit 43 % des financements extérieurs. À ceci s'ajoutent deux programmes FMI (FEC/MEDC (Facilité élargie de crédit/Mécanisme élargi de crédit) de 650 M USD en juillet 2022, FRD (Facilité pour la résilience et la durabilité) de 200 M USD en décembre 2023), qui, en plus

d'apporter des fonds supplémentaires, soutiennent la mise en œuvre du programme de réformes structurelles et d'assainissement budgétaire des autorités.

Pour autant, le Bénin doit rebâtir ses marges de manœuvre budgétaires. La dégradation des finances publiques par rapport à 2019 est nette. Bien que les coûts de financement soient raisonnables – les *spreads* sur ses *eurobonds* sont en-dessous de ceux de la Côte d'Ivoire et du Sénégal (Graphique 7) – le risque d'un resserrement brutal des conditions financières mondiales en cas d'une inflation persistante demeure.^[4] Dans ce cas, la charge d'intérêt du Bénin (stabilisée aujourd'hui autour de 10 % des recettes budgétaires) augmenterait et la contrainte budgétaire se ferait de plus en plus sentir. Or, le risque d'un nouveau choc économique à horizon 5-10 ans est réel ; depuis le début du 21^{ème} siècle, le Bénin en a subi en moyenne un tous les trois-quatre ans.^[5] Il paraît alors essentiel de tirer pleinement parti de cette période de dynamisme économique pour reconstituer les marges de manœuvre budgétaires.

Graphique 7 – Des coûts de financement sur les marchés internationaux relativement favorables



Sources : JP Morgan

[4] FMI (2024), *Global Financial Stability Report: Steadying the Course*.

[5] Trois chocs internationaux : crise financière mondiale (2007-2009), crise de la Covid-19 (2020), crise des matières premières (2022) ; deux chocs régionaux : les inondations massives (2010) ; l'épidémie du virus Ebola (2013-2016) ; deux chocs nationaux : crise commerciale avec le Nigeria (2003-2004) ; dévaluation du naira nigérian et fermeture de la frontière avec le Niger (2023).

Les autorités ont entamé un assainissement budgétaire axé sur les recettes en 2023.

La stratégie pluriannuelle de consolidation repose sur la mobilisation des recettes intérieures, avec l'objectif d'augmenter les recettes récurrentes de 0,5 pp de PIB par an. Les axes prioritaires de la stratégie de mobilisation des recettes sont : i) la promotion du civisme fiscal et l'élargissement de l'assiette fiscale ; ii) un renforcement des capacités humaines, administratives et digitales des régies financières ; et iii) la digitalisation des processus fiscaux.^[6] La digitalisation de certains processus fiscaux et l'expansion de la base et du taux de l'impôt sur le revenu ont déjà permis d'augmenter de façon permanente les recettes fiscales de 0,7 % du PIB (Tableau 1). Ceci devrait se poursuivre en 2024 et 2025 avec une croissance moyenne des recettes fiscales de 0,5 % du PIB selon le FMI.

Tableau 1 - Les efforts d'assainissement budgétaire portent leurs fruits

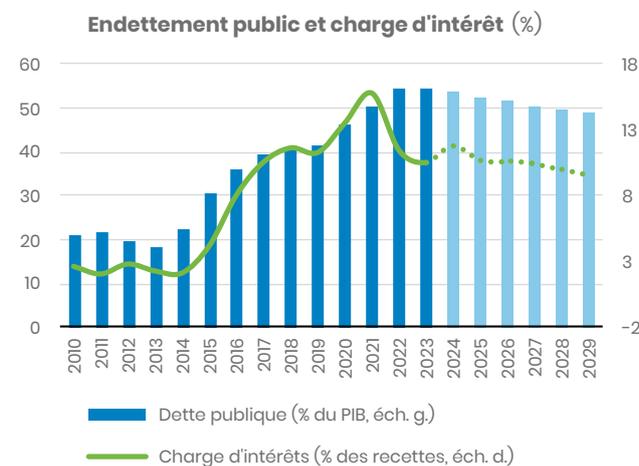
	2022	2023	2024	2025
Recettes	-	0,5	0,6	0,4
Mesures fiscales	-	0,7	0,6	0,4
Mesures non-fiscales	-	-0,2	0,0	0,0
Subventions	-	0,3	-0,2	-0,1
Dépenses	-	0,7	0,3	0,4
Dépenses courantes	-	0,3	-0,8	-0,3
Dépenses d'investissement	-	0,3	0,9	0,6
Ajustement total	-	1,4	0,6	0,7
Déficit primaire	-3,9	-2,5	-1,9	-1,2
Déficit budgétaire	-5,6	-4,1	-3,7	-2,9

Sources : FMI, calculs AFD

Les autorités s'engagent également à plus de prudence du côté dépenses.

La maîtrise de la dépense publique se ferait *via* une meilleure priorisation des dépenses d'investissement, des effets d'économies d'échelle sur les dépenses courantes, par exemple dans la commande publique, et l'amélioration de l'efficacité des dépenses. Ceci permettrait de compenser la hausse des dépenses liée à l'expansion des services sociaux. Un risque important demeure celui d'une contraction des investissements publics. En effet, si l'environnement macroéconomique devait se dégrader ou si l'effet des mesures citées ci-dessus devait être en deçà des attentes, les autorités pourraient utiliser les dépenses d'investissement (par nature plus flexibles) comme variable d'ajustement. Ceci pourrait peser sur la trajectoire de développement à long-terme du pays. Pour l'heure, ce risque paraît maîtrisé ; les autorités progressent dans la mobilisation des recettes et utilisent les marges de manœuvre dégagées pour financer des investissements et les services publics (dont les systèmes sociaux).

Graphique 8 - La dette publique est sur une trajectoire baissière



Sources : FMI, calculs AFD

[6] République du Bénin (2023), *Stratégie de Mobilisation des Recettes à Moyen Terme 2024-2026*.

Ainsi, le déficit se réduit progressivement et la dette publique s'engage sur une trajectoire baissière. Les mesures prises par les autorités ont déjà permis de réduire le déficit public de 1,4 pp et 0,6 pp du PIB en 2023 et 2024 respectivement, une trajectoire qui devrait se poursuivre à moyen-terme. Le FMI et le projet de loi des finances 2025 tablent sur un retour au critère de convergence de l'UEMOA de 3 % du PIB. Ceci, combiné à une croissance soutenue, permettrait de placer la dette publique sur une trajectoire baissière (Graphique 8). Enfin, le besoin de financement public, qui représentait 10,1 % du PIB en 2023, devrait se réduire davantage à moyen terme (environ 5-6 % en 2027-2030). De manière générale, la performance des programmes FMI en date de la dernière revue (décembre 2024)^[7] est robuste ; tous les critères de performance quantitatifs et les cibles indicatives ont été atteints et l'agenda de réformes structurelles progresse conformément aux attentes.

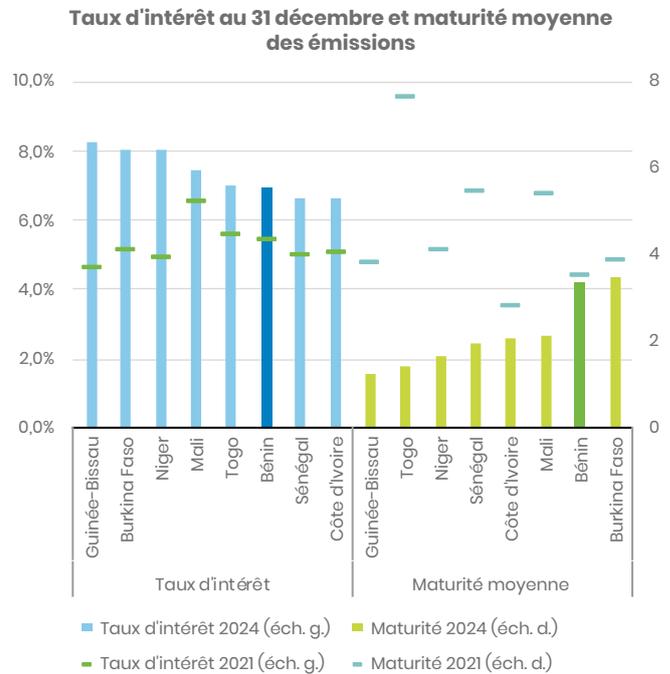
Les principaux risques macroéconomiques à court et moyen-termes sont d'origine régionale :

- **La fragmentation (géo)politique et (géo)économique :** Depuis 2020, les six coups d'État en Afrique de l'Ouest – au Mali (deux fois), en Guinée, au Burkina Faso (deux fois) et au Niger – pèsent sur la solidité des institutions régionales et fragilisent la coopération politique, économique et sécuritaire, alors qu'aucun de ces pays n'a rétabli l'ordre constitutionnel.^[8] Le retrait annoncé du Mali, du Niger et du Burkina Faso de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et les tensions entre certains pays côtiers et les États du Sahel, posent des risques de fragmentation géoéconomique et soulève des interrogations quant à la pérennité du régionalisme en Afrique de l'Ouest.

[7] FMI (2024), *Benin: 2024 Article IV Consultation-Fourth Review under the EFF/ECF, and First Review under the RSF*.

[8] Organisation des Nations unies (ONU) (2024), *Afrique de l'Ouest: le Conseil de sécurité est prévenu de retards dans le retour à l'ordre constitutionnel dans plusieurs pays, au risque d'une incertitude prolongée*.

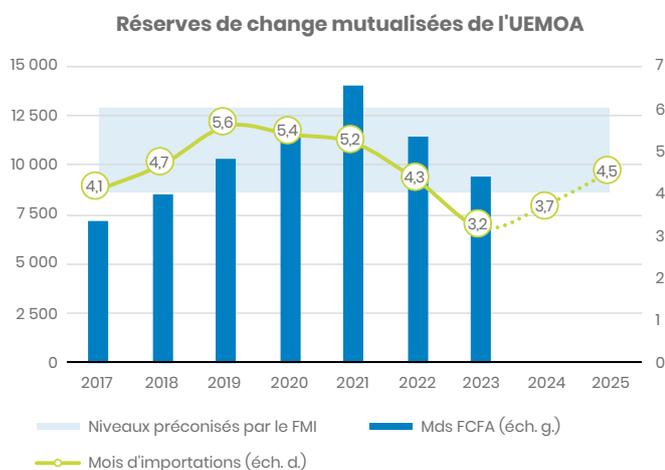
Graphique 9 - Des tensions sur les conditions de refinancement du marché régional



Source : UMOA titres, calculs AFD

- **Les tensions de refinancement dans le marché régional :** La crise inflationniste de 2022, le resserrement de la politique monétaire et un déficit de liquidités dans les banques de la sous-région induisent des tensions généralisées sur les obligations souveraines. Ceci se traduit par une hausse des taux d'intérêt, une baisse des taux de couverture et un raccourcissement des maturités (Graphique 9). Toutefois, le Bénin est relativement bien positionné parmi les pays de la zone pour faire face à ces risques, bénéficiant de conditions plus favorables sur le marché régional que les pays du Sahel et ayant accès à un *pool* diversifié de financements internationaux.
- **L'érosion des réserves de change de l'UEMOA :** Les chocs externes (Covid, hausse du prix des matières premières, insécurité régionale) qui ont frappé la région depuis 2020 et les plans de relance associés ont induit une accumulation de déséquilibres externes ces dernières années.

Graphique 10 - Une érosion des réserves de change mutualisées



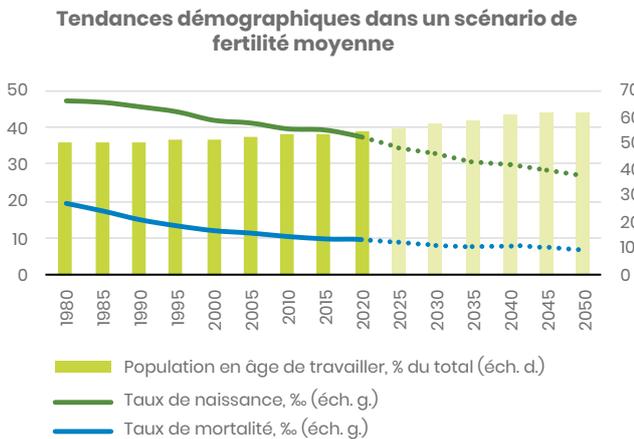
Sources : FMI, BCEAO

Ces derniers se sont soldés par une érosion importante des réserves de change mutualisées qui ont baissé de 5,2 mois d'importations fin 2021 à 3,2 mois d'importations fin 2023, en deçà du niveau adéquat préconisé par le FMI, compris entre 4 et 6 mois (Graphique 10). Plus récemment, les émissions d'eurobonds du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal et les décaissements des différents programmes FMI ont permis de les reconstituer à 3,7 mois d'importations fin septembre 2024. La Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) estime que les réserves devraient continuer d'augmenter et atteindre 4,5 mois d'importations fin 2025^[9], mais cette trajectoire est sujette à des risques importants dans un contexte d'accès incertain des pays de la zone aux marchés des capitaux internationaux.

[9] BCEAO (2024), *Rapport sur la politique monétaire dans l'UMOA - décembre 2024*.

3. Un modèle économique et social en besoin de redynamisation

Graphique 11 – Le dividende démographique du Bénin se profile à l’horizon



Sources : ONU, calculs AFD

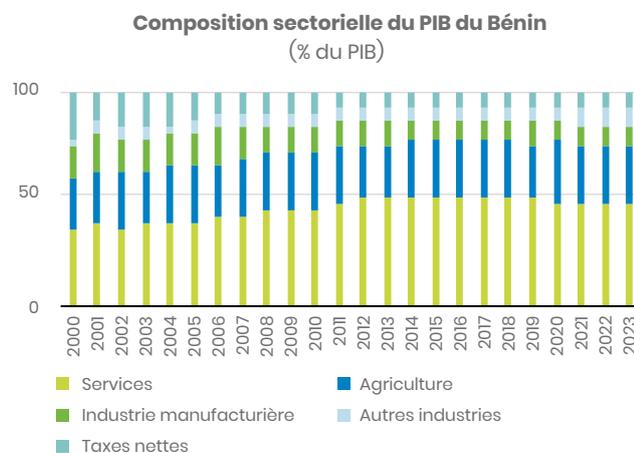
Les tendances de fond laissent entrevoir le dividende démographique, mais qui pourrait aussi poser un défi majeur au marché du travail. Avec une croissance démographique rapide (~3 %) et des taux de fertilité et mortalité élevés mais en baisse, la population en âge de travailler devrait doubler de 7 à 15 millions d’ici 2050, soit environ 380 000 personnes par an (Graphique 11). Ainsi, le Bénin serait

dans une phase pré-dividende. Si la croissance démographique et les taux de fertilité continuent de décliner, l’augmentation de la population en âge de travailler pourrait renforcer la productivité et accélérer la croissance économique. Toutefois, pour pouvoir en bénéficier pleinement et répondre aux aspirations des générations de jeunes à venir, il est essentiel d’avoir un modèle économique capable de fournir des emplois en quantité et qualité adéquates. La question est alors : le Bénin est-il doté d’un tel modèle aujourd’hui ?

Sur les dernières décennies, l’économie s’est tournée progressivement vers les services.

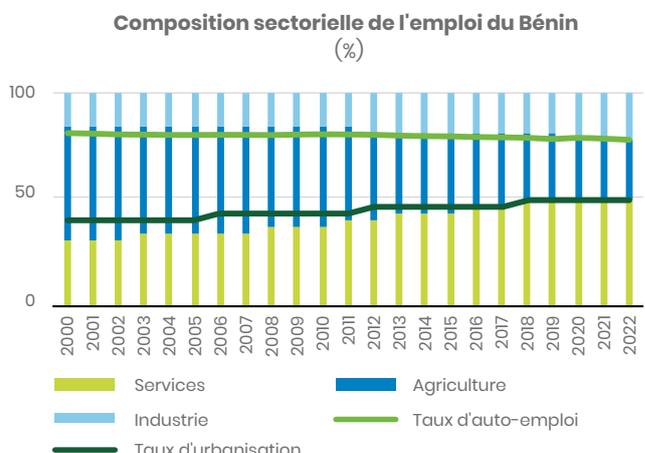
La part des services dans l’économie est passée de 35 % du PIB en 2000 à 48 % en 2023 (Graphique 12). En même temps, la croissance du secteur agricole a également été forte, permettant de stabiliser son poids dans l’économie. Mécaniquement, l’industrie, et plus précisément l’industrie manufacturière, qui n’a pas bénéficié du même dynamisme, a vu son poids dans l’économie reculer. Le risque de désindustrialisation prématurée est donc tangible, ce qui pourrait priver le Bénin de sources potentielles de diversification et de prospérité.

Graphique 12 – Une transition progressive vers une économie tertiaire...



Sources : Banque mondiale

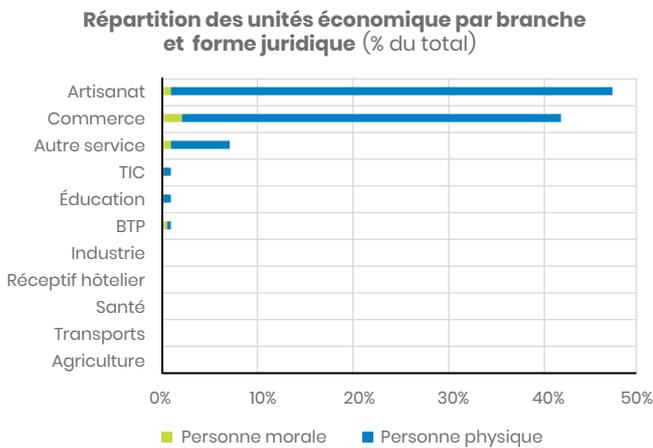
Graphique 13 – ...mais qui reflète surtout une urbanisation croissante



Sources : Banque mondiale, ONU

Cette transformation structurelle vers les services est à relativiser et reflète surtout l'urbanisation progressive de la société. En effet, l'exode rural que connaît le Bénin se traduit par une hausse de l'emploi tertiaire à mesure que les Béninois quittent les zones agricoles tandis que le taux d'auto-emploi est remarquablement stable autour de 80 % depuis trente ans (Graphique 13). Cependant, elle n'a pas permis l'émergence significative de nouvelles entreprises plus productives bénéficiant d'économies d'échelles qui se traduiraient en des salaires plus élevés et des emplois de meilleure qualité.

Graphique 14 - Une économie basée sur des activités à faible valeur ajoutée et informelles

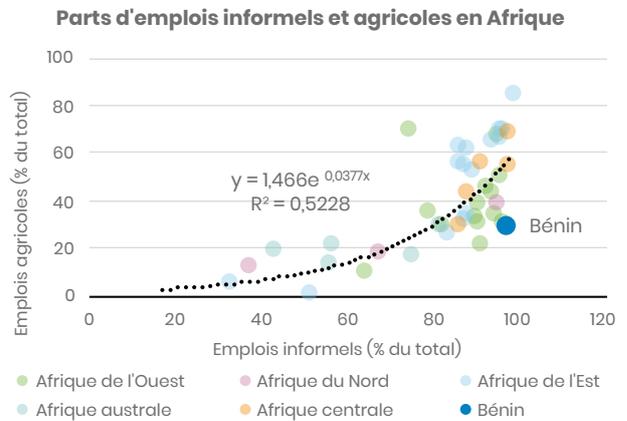


Source : Institut nationale de la statistique et de la démographie (INStAD), République du Bénin, calculs AFD

L'économie informelle prédomine encore.

Le recensement général des entreprises de 2024 place les artisans et les commerçants en auto-emploi au premier rang des branches d'activités, comprenant 46 % et 39 % des unités économiques respectivement (Graphique 14). De fait, la proportion d'emplois informels au Bénin, estimée à 96 %, est la plus élevée d'Afrique de l'Ouest et la troisième plus élevée en Afrique malgré une part d'emplois agricoles (pour lesquels l'informalité est plus répandue) relativement modérée (Graphique 15). La transformation structurelle au Bénin serait donc plutôt une réorientation d'un modèle d'emplois précaires agricoles en milieu rural vers des emplois précaires tertiaires en milieu urbain, induite en partie par l'urbanisation croissante du pays.

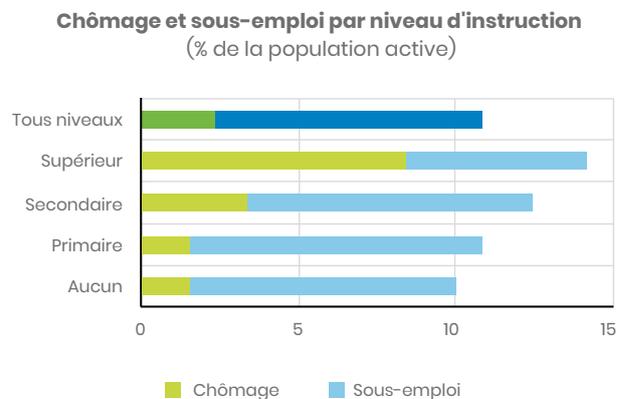
Graphique 15 - Une forte informalité malgré la faible part des emplois agricoles



Source : Organisation internationale du travail (OIT), Banque mondiale, calculs AFD

À ce jour, le marché de l'emploi génère des emplois en quantité et qualité qui semblent insuffisantes pour absorber les générations de jeunes à venir. Si le taux de chômage est bas (~2 %), il concerne principalement les personnes ayant effectué des études supérieures, au même titre que le sous-emploi (Graphique 16). Un chômage limité et concentré dans les strates les plus éduquées est le reflet d'une économie largement informelle (3^e rang en

Graphique 16 - Le chômage et le sous-emploi touche principalement les travailleurs éduqués



Source : INStAD

Afrique subsaharienne), dominée par l'auto-emploi et caractérisée par des bas revenus. Le régime de croissance qui caractérise le Bénin depuis des décennies, centré sur l'expansion des services à faible valeur ajoutée et peu pourvoyeur d'emplois de qualité, nécessite donc une redynamisation vers une croissance plus vertueuse et inclusive.

La performance des exportations est relativement faible et stagne. Après un pic à 31 % du PIB en 2014, celles-ci ne représentaient que 21 % du PIB en 2023, soit l'un des niveaux les plus faibles d'Afrique de l'Ouest et quasi-inchangé par rapport au niveau d'il y a vingt ans (Graphique 17). Cette stagnation s'est opérée malgré les efforts de libéralisation du commerce et d'intégration régionale, notamment soutenue par les dispositifs de la CEDEAO et l'UEMOA, ainsi que l'expansion des activités de transit. Si la diversification des exportations est réelle, elle est à relativiser. L'indice de concentration des exportations a considérablement baissé depuis les années 1990, se rapproche de la moyenne d'Afrique subsaharienne et est parmi les plus faibles de la sous-région, mais il reste bien au-dessus des niveaux observés en Europe, Asie et même en Amérique latine (Graphique 18). Les matières premières continuent de représenter 92 %

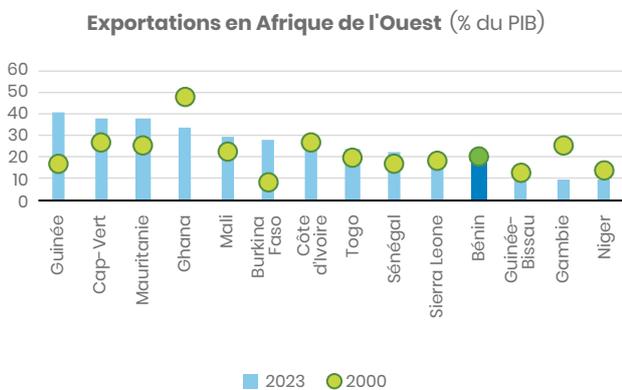
des exportations du Bénin selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).^[10] Ainsi, cette diversification s'est historiquement opérée au profit d'autres matières premières, principalement agricoles, plutôt que dans des nouveaux secteurs.

Au-delà des aspects purement économiques, les systèmes sociaux font face à des défis majeurs :

- **Éducation :** Les efforts passés de réforme du système éducatif n'ont amené qu'une amélioration relative du capital humain. En 2006, le gouvernement a mis en place la gratuité de l'école primaire, supprimant les frais de scolarité payés par les parents et augmentant de manière significative les ressources allouées à l'enseignement. Ainsi, le taux net de scolarisation dans le primaire est passé de 82 % en 2005 à 97 % en 2018 et le taux d'alphabétisation est passé de 35 % en 2005 à 47 % en 2022. Toutefois, le système éducatif béninois est marqué par un important taux de décrochage ; six enfants sur dix accèdent au collège, et seuls deux d'entre eux le terminent. De même, les compétences restent peu adaptées aux attentes du secteur privé. Les élèves dans l'enseignement

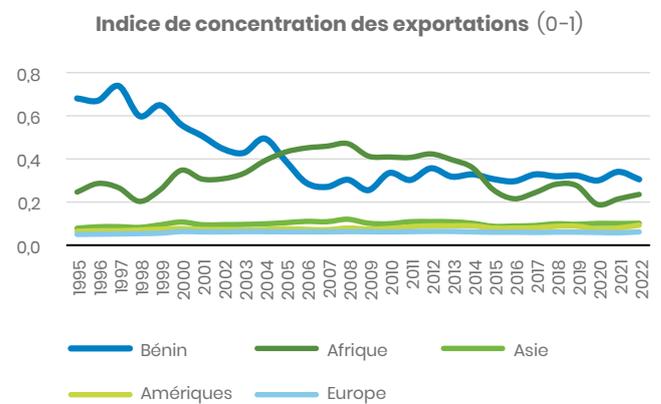
[10] CNUCED (2023), *State of Commodity Dependence 2023*.

Graphique 17 - Des exportations qui restent faibles par rapport aux pairs régionaux



Source : Banque mondiale

Graphique 18 - La diversification des exportations s'est faite vers d'autres produits agricoles



Source : CNUCED

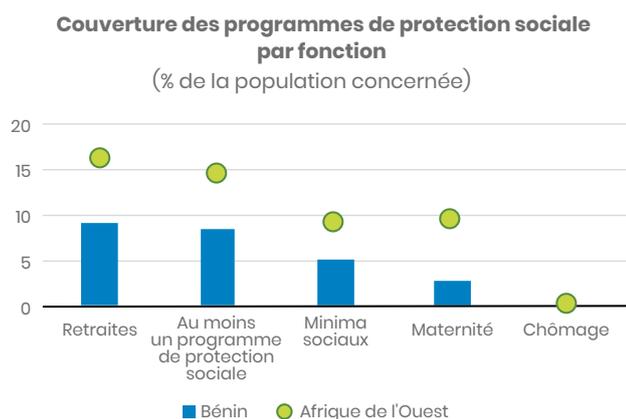
supérieur ne représentent en moyenne que 4 % des effectifs totaux et viennent principalement des classes aisées tandis que seulement 5 % des élèves environ suivent une formation professionnelle. Le système d'apprentissage traditionnel, qui attire beaucoup de jeunes, pâtit de standards de formation insuffisants et ne leur permet pas d'intégrer le secteur formel.^[11]

- **Santé** : Le système de santé béninois accuse un retard important par rapport à ses pairs. Le Bénin est l'un des pays où les maladies revêtent des coûts humains et économiques parmi les plus lourds au monde.^[12] En 2019, le pays a enregistré en moyenne 51 années d'espérance de vie perdues sur 100 personnes en raison d'une maladie, d'un handicap ou d'un décès prématuré, soit le 14^e plus haut taux du monde. Les résultats de santé sont en deçà du niveau de richesse du pays avec un taux de mortalité infantile de 90 ‰, contre 76 ‰ en moyenne pour l'Afrique subsaharienne. De même, le taux de survie maternelle de 99,6 % est inférieur à ses pairs. Enfin, la prévalence du paludisme, estimée à 38 % de la population à risque, est la plus élevée d'Afrique de l'Ouest et reste à un niveau similaire à celui d'il y a vingt ans.

- **Protection sociale** : La couverture des programmes de protection sociale au Bénin est très faible, reflet de la forte informalité de l'économie. Seulement 8 % de la population était couverte par au moins un programme en 2020 selon le Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (UNDESA), bien en-dessous de la moyenne d'Afrique de l'Ouest (15 %, Graphique 19).

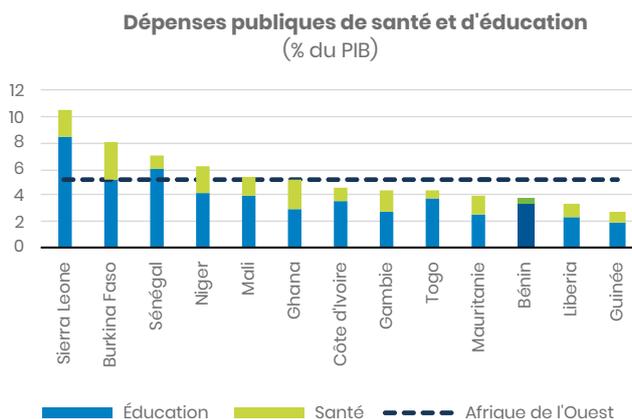
Ces éléments constituent autant de freins à la formation du capital humain. Ainsi, l'indice du capital humain 2020 du Bénin est l'un des plus faibles du monde. En moyenne, un enfant né au Bénin aujourd'hui n'atteindrait que 40 % du potentiel qu'il aurait pu réaliser s'il avait eu accès à une meilleure éducation, à une meilleure santé et à une meilleure nutrition. En cause notamment, un sous-investissement public important : le Bénin ne dépense que 3,3 % du PIB dans l'éducation et la santé, l'un des plus bas niveaux d'Afrique de l'Ouest et bien en-dessous de la moyenne régionale de 5,2 % du PIB (Graphique 20).

Graphique 19 - Une faible couverture de la protection sociale



Source : UNDESA, calculs AFD

Graphique 20 - Des dépenses sociales parmi les plus faibles d'Afrique de l'Ouest



Source : Banque mondiale, calculs AFD

[11] GIZ (2021), *Bénin : Promotion de la Formation Professionnelle*.

[12] Banque mondiale (2022), *Benin Public Finance Review: Creating Fiscal Space to Build Human Capital*.

Tableau 2 – Un aperçu des disparités socioéconomiques régionales

Régions		Taux d'accès à l'eau potable	Taux d'accès à l'électricité	Taux de pauvreté monétaire*	Taux d'insécurité alimentaire sévère	Taux des 15-27 ans n'ayant jamais été à l'école	Taux de participation
Régions du nord	Alibori	● 56,5	● 43,8	● 44,7	● 7,2	● 64,5	● 45,3
	Atacora	● 59,9	● 31,9	● 53,1	● 12,4	● 51,3	● 48,8
	Atlantique	● 75,5	● 53,1	● 23,9	● 15,7	● 15,6	● 73,1
	Borgou	● 64,5	● 46,1	● 47,7	● 5,3	● 48,3	● 52,3
	Donga	● 39,5	● 44,5	● 48,4	● 6,1	● 44,5	● 57,9
Régions du centre	Collines	● 89,5	● 38,1	● 22,1	● 19,0	● 29,9	● 59,1
	Couffo	● 74,1	● 31,4	● 54,1	● 23,3	● 32,5	● 65,8
	Plateau	● 66,4	● 25,9	● 34,1	● 18,4	● 30,6	● 71,9
	Zou	● 68,3	● 37,8	● 41,4	● 7,5	● 24,3	● 67,7
Régions du sud	Littoral	● 98,4	● 85,9	● 18,3	● 10,3	● 12,6	● 68,5
	Mono	● 76,8	● 27,9	● 45,1	● 34,2	● 16,0	● 69,0
	Ouémé	● 82,8	● 53,7	● 16,0	● 20,9	● 16,9	● 68,4
Bénin		● 72,9	● 45,0	● 36,2	● 14,3	● 31,1	● 62,9

* Les données proviennent de l'EHCVM 2021-2022.

Source : EHCVM 2018-2019, EHCVM 2021-2022

Les inégalités régionales sont prononcées et pèsent sur la cohésion sociale. Les disparités entre les régions du nord et les régions du sud s'illustrent sur quasiment toutes les dimensions du bien-être social (Tableau 2). Les indicateurs sociaux du Littoral, où se situe la capitale économique de Cotonou, sont particulièrement favorables par rapport aux autres régions. Par exemple, le taux de pauvreté et le taux de non-scolarisation des 15-27 ans dans les régions du nord sont en moyenne deux et trois fois plus élevés respectivement que ceux du Littoral. Cet écart de développement peut peser sur la cohésion sociale.

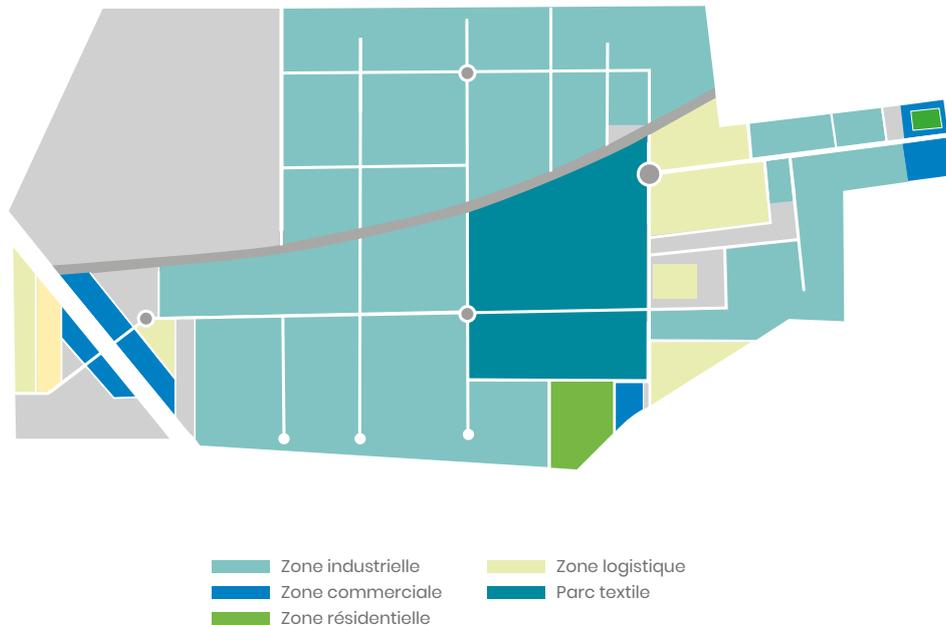
Les premiers résultats de la dernière Enquête harmonisée des conditions de vie des ménages (EHCVM) (2021-2022) sont encourageants. L'incidence de pauvreté monétaire a connu une baisse de 2,3 pp par rapport aux données de 2018-2019 à l'échelle nationale mais la baisse a été

plus marquée en moyenne dans les quatre régions du nord (-4 pp).^[13] Cependant, il est crucial de réduire d'avantage à moyen et long termes les disparités en termes de pauvreté, et d'accès aux services de base pour permettre un développement plus vertueux, équilibré et garant de paix sociale.

[13] INStat (2023), Note sur la pauvreté en 2022.

4. La transformation économique organisée comme fer de lance des autorités

Graphique 21 - Glo-Djigbé : une zone économique spéciale intégrée



Source : GDIZ (Zone industrielle Glo-Djigbé) Bénin, AFD

La transformation structurelle de l'économie est la priorité première des autorités. Le pilier 2 du PAG 2021-2026 représente plus de 60 % des coûts estimés par le gouvernement et cible un élargissement des bases productives du pays. Les autorités ambitionnent de faire émerger de nouveaux secteurs porteurs de croissance, à haute valeur ajoutée et pourvoyeurs d'emplois de qualité. Plusieurs secteurs prioritaires ont donc été identifiés pour valoriser les atouts préexistants du pays (savoir-faire, culture, capital naturel) dont l'agriculture, l'agro-industrie, le textile, et le tourisme entre autres.

La stratégie gouvernementale s'articule autour d'une montée en puissance de la politique industrielle. Le code des investissements a été modifié en 2020 pour établir trois régimes spéciaux avec des avantages fiscaux ciblés pour les secteurs prioritaires. De même, la zone économique spéciale

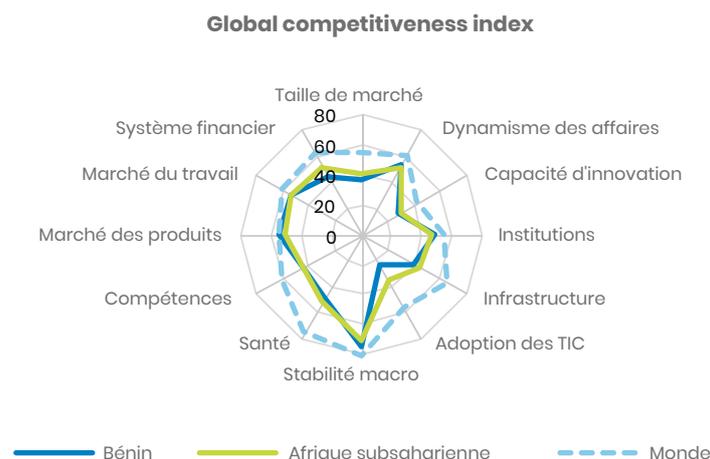
de Glo-Djigbé est l'un des projets phares du gouvernement. Celle-ci vise à attirer des industries manufacturières *via* des incitations fiscales et une offre intégrée d'infrastructures et de services pour promouvoir des chaînes de valeurs locales, accélérer les exportations et soutenir les activités portuaires. Fin 2023, la zone accueillait déjà 36 investisseurs, 12 unités de production et avait créé 10 000 emplois directs avec 14 autres sites en cours de construction et l'ambition de créer 40 000 emplois. À terme, Glo-Djigbé cible une création de 300 000 emplois directs. Cette création d'emplois représenterait toutefois moins que l'augmentation annuelle de la population en âge de travailler projetée par l'ONU (~380 000 personnes par an entre 2020 et 2050). Ainsi, il est essentiel de permettre aux filières émergentes dans la zone économique de s'étendre sur l'ensemble du territoire et de bénéficier aux entreprises béninoises. Or, l'efficacité des zones économiques spéciales pour la transforma-

tion à l'échelle nationale est contestée. Une étude empirique de la Banque mondiale montre que les retombées économiques sont mitigées et, bien qu'il existe des effets d'entraînement positifs au niveau local, ceux-ci deviennent souvent à peine perceptibles à plus de 50km de la zone.^[14]

Les politiques verticales pour favoriser l'essor des secteurs prioritaires bénéficieraient d'être accompagnées par des politiques horizontales pour l'ensemble de l'économie. Pour générer des emplois en quantité et qualité suffisante, il faudra ainsi que les filières porteuses puissent se développer à terme sur l'ensemble du territoire béninois. Le Bénin continue d'afficher des retards importants en termes de compétitivité qui peuvent entraver le développement d'un secteur privé robuste et productif (Graphique 22). En effet le pays est parmi les moins bien classés du monde sur le classement du *Global Competitiveness Report* en termes de qualité de l'infrastructure (127 sur 141), de taille de marché (128), d'efficacité du système financier (130) et d'adoption des Technologies de l'information et de la communication (TIC) (134). Les écarts en termes d'infrastructures, notamment de transport, constituent un défi d'envergure étant donné le rôle central des activités de transit pour l'économie béninoise.

L'approche holistique et coordonnée des autorités pourrait faire du Bénin un exemple de politique industrielle réussie en Afrique. Une politique industrielle réussie doit aller au-delà des simples avantages fiscaux. Les complémentarités multisectorielles et un ensemble cohérent de mesures sont critiques pour faire émerger des filières robustes et compétitives.^[15] En ce concerne le Bénin, on observe un effort de coordination entre les différents acteurs et les champs d'action du gouvernement. Par exemple, la stratégie nationale pour l'éducation a été remaniée en faveur des formations professionnelles et techniques avec pour objectif d'orienter à terme 70 % des étudiants vers ces cursus pour répondre aux besoins des nouveaux secteurs émergents. De même, des mesures envisagées pour soutenir le secteur agricole et faciliter l'accès aux intrants pourraient rendre le secteur plus performant et ainsi sécuriser l'approvisionnement en matières premières pour l'agro-industrie. Les projets d'infrastructures seraient également conçus pour tenir compte des zones d'implantation présentes et futures de ces secteurs. Si le gouvernement poursuit de façon efficace, cohérente et coordonnée sa politique industrielle et la complète avec la poursuite des réformes structurelles et des investissements au bénéfice de l'ensemble du territoire alors la transformation de l'économie pourrait effectivement s'accélérer.

Graphique 22 – Le Bénin affiche encore un important « *competitiveness gap* »

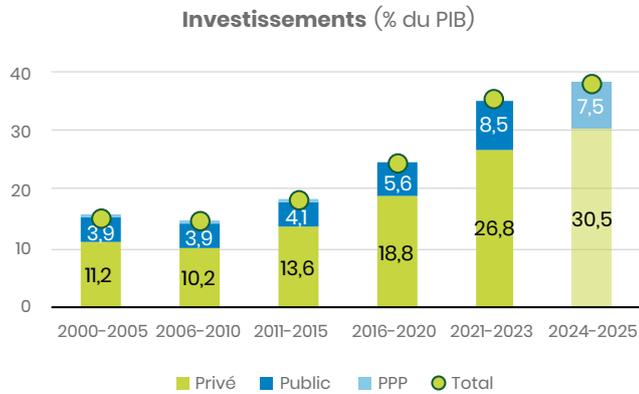


Source : World Economic Forum, calculs AFD

[14] Banque mondiale (2017), *Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*.

[15] UNIDO (Organisation des Nations unies pour le développement industriel) (2020), *Industrialization as the Driver of Sustained Prosperity*.

Graphique 23 - Une hausse marquée des investissements privés



Source : FMI, calculs AFD

Comme élément de confort, les investissements structurants pour l'économie sont en forte hausse tendancielle. Depuis les années 2010, le *ratio* d'investissement total sur PIB connaît une hausse quasi-ininterrompue. Celle-ci est due surtout à une accélération des investissements privés, la part des investissements publics dans le PIB restant globalement stable autour de 3-4 % jusqu'en 2016 (Graphique 23). À partir de 2016, les investissements publics entament une expansion progressive sous l'impulsion du programme de développement des infrastructures du gouvernement. Ceux-ci jouent un rôle majeur pour redynamiser l'économie et améliorer la qualité des infrastructures, notamment de transports. Ils ont également un effet d'entraînement pour les investissements privés qui s'accroissent rapidement depuis 2016. Le taux d'investissement est ainsi passé de 18 % du PIB en moyenne sur 2011-2015 à 35 % du PIB sur 2021-2023, une tendance qui devrait se poursuivre à moyen terme et soutenir la transformation de l'économie.

5. Le nécessaire renforcement des systèmes sociaux

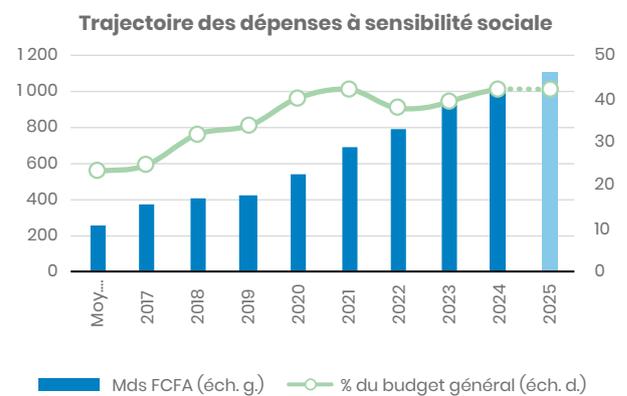
Les efforts pour renforcer le tissu social s'accroissent pour tirer pleinement profit de la bonne performance économique du pays.

Le gouvernement a lancé des initiatives pour étendre la protection sociale progressive. Depuis 2019, les autorités mettent en œuvre le programme d'« Assurance pour le renforcement du capital humain » (ARCH) qui vise à accroître la capacité et l'accès aux services sociaux de base et aux opportunités économiques (formation, services d'assurance, retraites, couverture santé) en ciblant les populations les plus démunies. Fin 2022, presque 900 000 Béninois issus des couches les plus pauvres avaient été identifiés et enrôlés dans ARCH et bénéficiaient désormais d'un traitement gratuit dans les établissements de santé publics du Bénin.^[16] Enfin, le Bénin s'est également doté d'une politique holistique de protection sociale (2024-2033) qui définit les orientations stratégiques et les politiques prioritaires pour renforcer les systèmes sociaux. Afin de mieux cibler les programmes sociaux tout en atténuant l'impact budgétaire de leur expansion, la mise sur pied d'un registre social unique progresse et permettra d'identifier et d'assurer un meilleur suivi des populations vulnérables.

Une refonte profonde du système éducatif est en cours. En ligne avec sa stratégie industrielle et pour mieux adapter les formations aux besoins du secteur privé, le gouvernement a construit une Stratégie nationale de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (2020-2030). L'objectif est de disposer de 70 % des effectifs des apprenants post-primaire dans ces filières à horizon 2030, contre 5 % en 2018.^[17] Le gouvernement a notamment initié un programme de construction et de réhabilitation de 30 lycées agricoles, de 7 écoles de métiers. Pour améliorer la rétention à l'école primaire, la mise en place du Programme national d'alimen-

tation scolaire (PNASI) depuis 2018 vise à étendre les cantines scolaires à toutes les écoles primaires publiques dans les zones en insécurité alimentaire et en sous-scolarisation. Le PNASI couvre désormais 75 % des écoles primaires publiques avec plus de 1,3 millions de bénéficiaires.

Graphique 24 – Des dépenses sociales en hausse



Source : Ministère de l'économie et des finances

Les ressources budgétaires allouées aux problématiques sociales augmentent. En 2024, les dépenses à sensibilité sociale^[18] étaient estimées à 1 000 Mds francs CFA, soit quatre fois la moyenne de 2008-2017 (Graphique 24). Cette tendance devrait se poursuivre en 2025, avec presque 42 % du budget général alloué à de telles dépenses, bien au-dessus de la part allouée en 2017 (24 %). Les budgets pour la protection sociale, l'enseignement et la santé devraient ainsi augmenter de plus de 30 %, 40 % et 50 % respectivement d'ici 2027.

[16] Organisation mondiale de la santé (OMS), *Towards universal health coverage (UHC): Government of Benin expanding health coverage to extreme poor*.

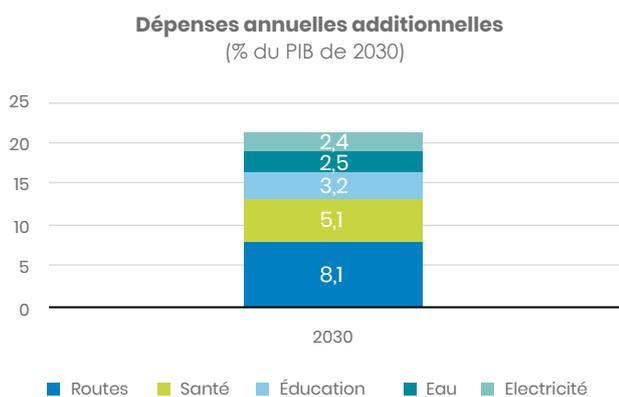
[17] Ministère des enseignements secondaire, technique et de la formation professionnelle (2020), *Stratégie nationale de l'enseignement et la formation techniques et professionnels (2020-2030)*.

[18] Les dépenses à sensibilité sociale, telles que définies par le gouvernement béninois, regroupent les actions d'ordre économique et social destinées à améliorer le bien-être des populations : la protection sociale/les affaires sociales et la microfinance, l'emploi des jeunes et des femmes, l'énergie et l'eau, le numérique, l'éducation, la santé, l'assainissement du cadre de vie, la sécurité et la protection civile, les sports, l'agriculture.

6. Encore des freins à lever pour pérenniser l'émergence

Les besoins en matière de dépense publique de long terme sont vastes. Le Bénin aurait besoin d'augmenter ses dépenses d'éducation et de santé de 1,5 % du PIB ne serait-ce que pour rattraper la moyenne d'Afrique de l'Ouest, soit – au rythme voulu par les autorités de 0,5 points de pourcentage par an – trois années de mobilisation des recettes. À long terme, le Bénin fait face à des besoins de financement accrus pour son infrastructure routière, énergétique et d'approvisionnement en eau. Le FMI estime que les besoins de financement additionnels pour atteindre les ODD au Bénin représenteraient 21 % du PIB par an en 2030 (Graphique 25). Ces estimations ne reflètent pas entièrement le coût des mesures envisagées par le gouvernement pour lutter contre le réchauffement climatique. La dernière contribution déterminée au niveau national du Bénin estime les coûts associés à celles-ci à environ 11 Mds USD sur dix ans (5,6 % du PIB par an) dont 8,6 Mds USD (4,4 % du PIB) pour les mesures d'atténuation et 2,4 Mds USD (1,2 % du PIB) pour l'adaptation.^[19]

Graphique 25 - Les besoins de financements pour l'atteinte des ODD sont vastes

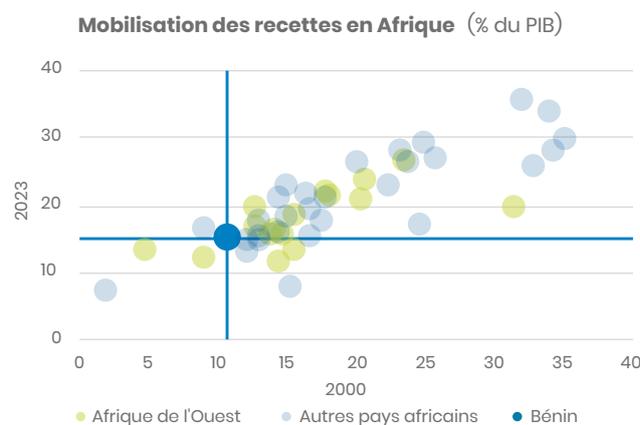


Source : Prady, D. & Sy, M. (2019)

[19] Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable. (2021), Contribution déterminée au niveau national actualisée du Bénin.

Ainsi, la mobilisation des recettes publiques apparaît comme un enjeu majeur pour la trajectoire de développement à long-terme. Avec un *ratio* de recettes budgétaires sur PIB de 15 %, le Bénin est un des pays d'Afrique subsaharienne qui mobilise le moins ses ressources intérieures (Graphique 26). Ce niveau de mobilisation est insuffisant pour faire face aux besoins de financement du pays. Les autorités ont réussi à inverser la tendance à la baisse observée durant la période pré-2016, année où les recettes publiques atteignaient leur plus bas niveau (11 % du PIB). Maintenir ce cap d'une mobilisation progressive des recettes sur le long-terme est donc essentiel pour accompagner la trajectoire de développement tout en préservant la soutenabilité des finances publiques.

Graphique 26 - L'une des plus faibles mobilisations des recettes en Afrique

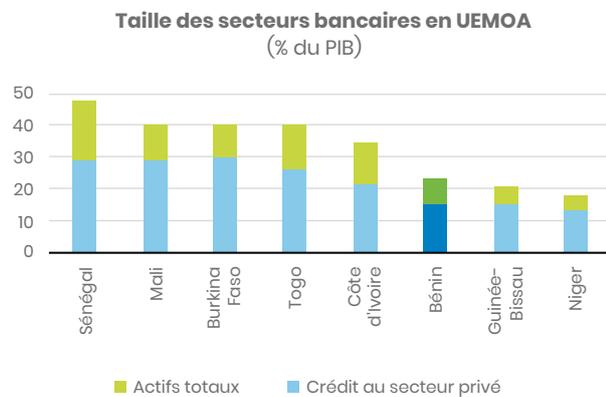


Source : FMI

Le secteur financier a aussi sa part à jouer, mais il reste sous-développé et participe trop peu au financement de l'économie. Celui-ci est dominé par les banques (90 % des actifs), avec 15 banques commerciales dont les quatre plus importantes sont des institutions panafricaines. Avec des actifs totaux de 24 % du PIB et un crédit au secteur privé de 15 % du PIB, le Bénin se positionne parmi les pays de l'UEMOA où le secteur bancaire est le moins développé (Graphique 27). Le système financier du Bénin s'est développé progressivement sur les décennies

passées, mais cette tendance s'est inversée à partir de 2018 avec un écart qui se creuse avec le reste de la zone. De surcroît, l'accès aux financements bancaires est souvent la réserve d'un petit nombre d'entreprises formelles dominantes tandis que la grande majorité des acteurs, souvent des microentreprises informelles, peine à se financer. En septembre 2024, une poignée de seulement 50 grandes entreprises captaient 37 % des crédits à l'économie.^[20] Ceci se répercute sur la performance économique du pays et entrave le développement du secteur privé.

Graphique 27 – Un système bancaire peu profond



Source : Banque mondiale

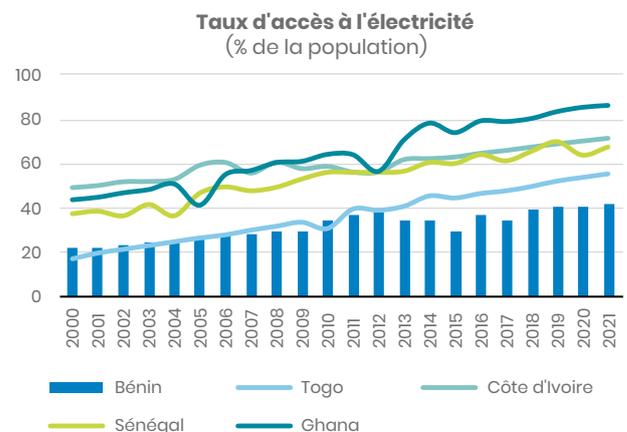
Un système énergétique vétuste, peu efficace et coûteux constitue un frein majeur au développement de l'industrie domestique. L'industrialisation du Bénin ne peut se faire sans une énergie fiable et peu coûteuse.^[21] Or le système énergétique du Bénin est encore trop peu développé et souffre de défaillances chroniques. Seulement 42 % de la population a accès à l'électricité (contre 56 % au Togo, 68 % au Sénégal, 71 % en Côte d'Ivoire et 86 % au Ghana, Graphique 28) tandis que la population et les entreprises sont confrontées à des coupures répétées de l'électricité. En outre, le coût est élevé, les tarifs s'élevant à 0,25 USD par kilowatt-

[20] BCEAO (2024), *Rapport sur la politique monétaire dans l'UEMOA - décembre 2024*.

[21] Nkoa, B.E.O. & Ngoh, A.B.F. (2024), *Industrialisation in Africa: The role of energy transition*; Djeunankan, R. (2024), *Linking energy poverty and industrialization: Empirical evidence from African Countries*.

heure (kWh) en 2021, supérieurs aux moyennes de l'Afrique subsaharienne (0,17 USD/kWh) et du monde (0,13 USD par kWh), même s'ils restent insuffisants pour couvrir les coûts de production des opérateurs.^[22] Pour l'heure, la demande domestique est couverte grâce à des importations d'énergies fossiles – qui représentaient 40 % de l'offre totale d'énergie et ont quasiment quadruplé entre 2000 et 2022 – et d'électricité (56 % de l'offre totale d'électricité). Avec une population croissante, une expansion des activités économiques et l'ambition de rehausser le niveau de vie de tous les Béninois, se pose alors la question d'assurer l'approvisionnement énergétique robuste et durable. En réponse, les autorités mettent en œuvre une stratégie nationale d'électrification qui vise à assurer l'accès universel à l'électricité d'ici 2030 tandis que l'autonomie énergétique figure parmi les actions prioritaires du PAG 2021-2026.

Graphique 28 – L'accès à l'électricité reste limité



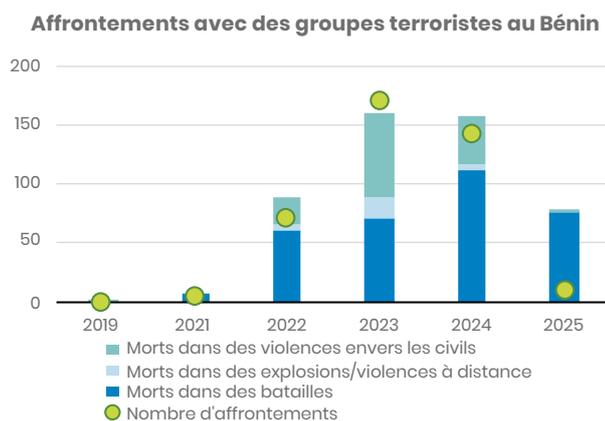
Source : Banque mondiale

Pour assurer l'offre suffisante d'énergie et en garantir l'autonomie, la montée en puissance des énergies renouvelables paraît essentielle. Le mix énergétique est peu carboné. Il repose à 50 % sur la biomasse (utilisée dans des appareils traditionnels pour chauffer et cuisiner) complété par 36 %

[22] Banque mondiale (2023), *Creating Markets in Benin: Leveraging Private Investment for Inclusive Growth*.

de pétrole (surtout pour la mobilité) et 3 % de gaz naturel (utilisé dans des centrales thermiques), alors que les énergies solaire et hydraulique représentent une part négligeable du mix énergétique (<1 %) et des sources de génération d'électricité (3,3 %). Or, le pays dispose d'un fort potentiel solaire, hydraulique et éolien^[23] que le gouvernement entend valoriser avec l'objectif affiché d'atteindre une pénétration de 20 à 30 % des énergies renouvelables dans le mix énergétique d'ici 2035. Le développement de ces énergies permettrait non seulement de soutenir la souveraineté du système énergétique béninois mais aussi de répondre à l'enjeu de la pauvreté énergétique dans les zones rurales avec des solutions « *off-grid* ».

Graphique 29 - Les affrontements avec les groupes terroristes se multiplient^[24]



Source : ACLED (*Armed Conflict Location & Event Data*), calculs AFD

La menace extrémiste n'est plus un sujet lointain. Le Bénin connaît depuis 2018 une montée progressive d'attaques djihadistes avec une augmentation marquée du nombre d'affrontements avec des groupes terroristes qui ont résulté en presque 500 morts (les terroristes eux-mêmes en constituent une grande partie) depuis 2019 (Graphique 29). De fait, la menace djihadiste s'est implantée dans les

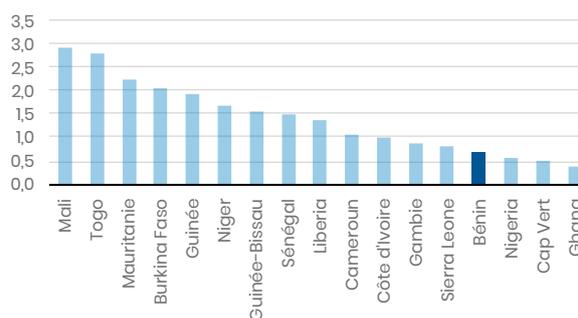
[23] Akpahou, R., Mensah, L., & Quansah, D. (2023), *Renewable energy in Benin: current situation and future prospects*.

[24] Les données du graphique compilent les événements violents qui impliquent des « groupes rebelles » selon la terminologie ACLED. Pour le Bénin, ces groupes comprennent des organisations djihadistes (JNIM (Groupe de soutien à l'Islam et aux Musulmans), État islamique en Afrique de l'Ouest/du Sahel, Katiba Macina et Boko Haram).

régions septentrionales.^[25] Les autorités intensifient la lutte, notamment *via* le recrutement et le déploiement de milliers de nouvelles recrues militaires et l'achat de nouveaux équipements lourds. Le pays bénéficie par ailleurs d'un fort soutien de ses partenaires internationaux et participe à des initiatives de coopération sécuritaire régionales dont l'Initiative d'Accra. La France, l'Union européenne, les États-Unis et la Chine (entre autres) ont tous apporté leur aide militaire ces dernières années. L'approche des autorités va au-delà du purement militaire et allie des mesures de sécurités avec des stratégies de développement inclusif, une approche saluée par le Haut-commissariat des droits de l'Homme de l'ONU.^[26]

Graphique 30 - Une faible dépense militaire historiquement

Dépenses militaires des pays d'Afrique de l'Ouest, 2014-2023 (% du PIB, moyenne)



Source : ACLED, calculs AFD

Les défis sécuritaires revêtent d'importants risques humanitaires, économiques et budgétaires.

Selon le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), le Bénin accueille plus de 16 000 réfugiés et 7 000 demandeurs d'asile (principalement en provenance du Burkina Faso), ce à quoi s'ajoute presque 9 000 déplacés internes.^[27] Ceci fait peser des pressions supplémentaires sur les communautés et les services publics des régions du nord. De surcroît,

[25] Bidouzo & Ologou (2023), *Le terrorisme au Bénin : Perceptions, actions et perspectives*.

[26] ONU (2024), *Bénin : un expert de l'ONU salue une approche holistique dans la lutte contre le terrorisme et appelle à une justice rapide*.

[27] UNHCR (2025), *Operational Data Portal: Benin Country Profile*.

les perspectives des secteurs prioritaires pourraient s'assombrir dans un scénario où la menace n'est pas endiguée : i) les activités de transit et du Port de Cotonou sont exposées à des attaques sur les axes routiers en direction des États du Sahel ; ii) le tourisme pourrait pâtir d'un sentiment généralisé d'insécurité ; iii) l'approvisionnement de l'agro-industrie serait à risque (ex : les quatre régions du nord représentent 87 % de la production nationale de coton et 53 % de celle de l'anacarde). Dans tous les cas, la réponse à ces défis nécessite des dépenses importantes et pourrait constituer une pression pour les finances publiques. Sur la décennie passée, le Bénin a été l'un des pays d'Afrique de l'Ouest qui a le moins investi dans ses forces armées (0,7 % du PIB en moyenne, Graphique 30). Si ceci est un reflet de la bonne stabilité du pays et de risques géopolitiques contenus dont le pays bénéficiait jusqu'alors, les autorités augmentent leurs dépenses de défense dans le contexte sécuritaire régional dégradé. Le budget 2025 prévoit ainsi 123 Mds FCFA pour la défense, soit une hausse de 24 % et 40 % par rapport aux budgets 2024 et 2023 respectivement.^[28]

[28] Ministère de l'Économie et des Finances (2025), *Tableau de classifications croisées des dépenses de l'Etat sur la période pluriannuelle 2022-2027*.

7. Conclusion

Le Bénin est indéniablement devenu l'une des économies les plus dynamiques d'Afrique, mais la question de la redynamisation du modèle économique et social reste centrale pour sa trajectoire de développement à long-terme. Des progrès importants ont été réalisés en matière économique et sociale mais la forte croissance dont témoigne le pays depuis des années ne suffira pas, à elle seule, à relever le niveau de vie de tous les béninois et offrir des opportunités économiques aux générations à venir. Au-delà de la croissance, c'est la transformation de l'économie vers des secteurs productifs et pourvoyeur d'emplois en quantité et en qualité et le renforcement des systèmes sociaux qui permettront au Bénin d'entrer dans une nouvelle ère de prospérité.

La dynamique enclenchée par les autorités traduit une réelle volonté de bâtir les fondations de cette transformation. Les réformes, les programmes, et les projets se mettent en œuvre au service d'une vision holistique et portent déjà leurs fruits. Cependant, la stratégie proposée n'est pas sans risques. La montée en puissance de la politique industrielle peut certes offrir des leviers efficaces pour faire émerger les filières d'avenir, mais elle nécessite une réelle coordination entre les différents acteurs des secteurs publics et privés et une mise en réponse avec les politiques horizontales. Sans quoi, les retombées s'étendront difficilement sur l'ensemble du territoire. De surcroît, il faudra relever les défis du financement, *via* les recettes publiques et le secteur financier, ainsi que la création d'un système énergétique fiable, efficace et durable. Enfin, les menaces sont multiples. La fragmentation à l'échelle régionale, les tensions géopolitiques et financières mondiales, ainsi que la dégradation sécuritaire et les inégalités à l'échelle nationale sont autant de risques qui planent sur le Bénin. D'où l'importance de poursuivre la transformation tout en veillant à préserver la paix sociale ainsi que les institutions et la bonne gouvernance du pays qui en ont historiquement fait un modèle pour l'Afrique francophone.

Si les autorités arrivent à progresser sur

l'ensemble des trois piliers du PAG – démocratie et état de droit, transformation structurelle de l'économie, et bien-être social – sur la durée alors oui, le « Bénin Révélé » semble à portée de main.

Liste des acronymes et abréviations

ARCH	Assurance pour le renforcement du capital humain	M	Million
BAD	Banque africaine de développement	MEDC	Mécanisme élargi de crédit
BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest	Md	Milliard
CFA	Communauté financière en Afrique	ODD	Objectifs de développement durable
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	OIT	Organisation internationale du travail
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement	OMS	Organisation mondiale de la santé
EFTP	Enseignement et formation techniques et professionnel	ONU	Organisation des Nations Unies
EHCVM	Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages	PAG	Programme d'Actions du Gouvernement
FEC	Facilité élargie de crédit	PIB	Produit intérieur brut
FMI	Fonds Monétaire International	TIC	Technologie de l'information et de la communication
FRD	Facilité pour la résilience et la durabilité	UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
INStAD	Institut National de la Statistique et de la Démographie du Bénin	UNDESA	Nations Unies – Département des affaires économiques et sociales
KWH	Kilowatt-heure	UNIDO	Nations unies – Organisation pour le développement industriel
		UNHCR	Nations Unies – Agence pour les réfugiés
		USD	Dollars américain

Références bibliographiques

Akpahou, R., Mensah, L., & Quansah, D. (2023),

“Renewable energy in Benin: current situation and future prospects”, *Clean Energy* (7), 99–118.

Banque mondiale (2017), *Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*.

Banque mondiale (2022), *Accelerating the Growth Momentum and Creating Better Jobs*.

Banque mondiale (2022), *Benin Public Finance Review: Creating Fiscal Space to Build Human Capital*.

Banque mondiale (2022), *Building a Responsive and Resilient Vocational Education and Training System in Benin*.

Banque mondiale (2023), *Creating Markets in Benin: Leveraging Private Investment for Inclusive Growth*.

Banque mondiale (2024), *Benin: Macro Poverty Outlook: Octobre 2024*.

BCEAO (2024), *Rapport sur la politique monétaire dans l'UMOA – décembre 2024*.

CNUCED (2023), *State of Commodity Dependence 2023*.

Djeunankan, R. (2024), “Linking energy poverty and industrialization: Empirical evidence from African Countries”, *Energy*, 292.

Bidouzo T. S. & Ologou E. B. (2023), *Le terrorisme au Bénin : Perceptions, actions et perspectives*, Freidrich-Ebert-Stiftung, Cotonou.

FMI (2024), *World Economic Outlook: Policy Pivot, Rising Threats*, Octobre.

FMI (2024), *Global Financial Stability Report: Steadying the Course*, Octobre.

FMI (2024), *Benin: 2024 Article IV Consultation–Fourth Review under the EFF/ECF, and First Review under the RSF*, Décembre.

GIZ (2021), *Bénin : Promotion de la Formation Professionnelle*.

INStat (2023), *Note sur la pauvreté en 2022*.

Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (2021), *Contribution déterminée au niveau national actualisée du Bénin*.

Ministère de l'économie et des finances (2025), *Tableau de classifications croisées des dépenses de l'État sur la période pluriannuelle 2022–2027*.

Ministère des enseignements secondaire, technique et de la formation professionnelle (2020), *Stratégie nationale de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (2020–2030)*.

Nkoa, B.E.O. & Ngoh, A.B.F. (2024), “Industrialisation in Africa: The role of energy transition”, *Energy Policy* (193).

ONU (2024), *Afrique de l'Ouest: le Conseil de sécurité est prévenu de retards dans le retour à l'ordre constitutionnel dans plusieurs pays, au risque d'une incertitude prolongée*.

ONU (2024), *Bénin : un expert de l'ONU salue une approche holistique dans la lutte contre le terrorisme et appelle à une justice rapide*.

Prady, D., & Sy, M. (2019), “The Spending Challenge for Reaching the SDGs in Sub-Saharan Africa: Lessons Learned from Benin and Rwanda”, *IMF Working Papers*.

République du Bénin (2023), *Stratégie de Mobilisation des Recettes à Moyen Terme 2024–2026*.

UNIDO (2020), *Industrialization as the Driver of Sustained Prosperity*.

Liste des graphiques et schéma

Graphique 1 – Aperçu du Programme d'Actions du Gouvernement 2021-2026	P. 4	Graphique 17 – Des exportations qui restent faibles par rapport aux pairs régionaux	P. 13
Graphique 2 – Une croissance qui s'accélère tendanciellement	P. 5	Graphique 18 – La diversification des exportations s'est faite vers d'autres produits agricoles	P. 13
Graphique 3 – Les investissements contribuent de plus en plus à la croissance	P. 5	Graphique 19 – Une faible couverture de la protection sociale	P. 14
Graphique 4 – Un PIB par habitant qui progresse rapidement	P. 6	Graphique 20 – Des dépenses sociales parmi les plus faibles d'Afrique de l'Ouest	P. 14
Graphique 5 – Les crises successives ont creusé le déficit public	P. 6	Tableau 2 – Un aperçu des disparités socioéconomiques régionales	P. 15
Graphique 6 – Un endettement relativement modéré parmi les pays de l'UEMOA	P. 7	Graphique 21 – Glo-Djigbé : une zone économique spéciale intégrée	P. 16
Graphique 7 – Des coûts de financement sur les marchés internationaux relativement favorables	P. 7	Graphique 22 – Bénin affiche encore un important « <i>competitiveness gap</i> »	P. 17
Tableau 1 – Les efforts d'assainissement budgétaire portent leurs fruits	P. 8	Graphique 23 – Une hausse marquée des investissements privés	P. 18
Graphique 8 – La dette publique est sur une trajectoire baissière	P. 8	Graphique 24 – Des dépenses sociales en hausse	P. 19
Graphique 9 – Des tensions sur les conditions de refinancement du marché régional	P. 9	Graphique 25 – Les besoins de financements pour l'atteinte des ODD sont vastes	P. 20
Graphique 10 – Une érosion des réserves de change mutualisées	P. 10	Graphique 26 – L'une des plus faibles mobilisations des recettes en Afrique	P. 20
Graphique 11 – Le dividende démographique du Bénin se profile à l'horizon	P. 11	Graphique 27 – Un système bancaire peu profond	P. 21
Graphique 12 – Une transition progressive vers une économie tertiaire...	P. 11	Graphique 28 – L'accès à l'électricité reste limité	P. 21
Graphique 13 – ...mais qui reflète surtout une urbanisation croissante	P. 11	Graphique 29 – Les affrontements avec les groupes terroristes se multiplient	P. 22
Graphique 14 – Une économie basée sur des activités à faible valeur ajoutée et informelles	P. 12	Graphique 30 – Une faible dépense militaire historiquement	P. 22
Graphique 15 – Une forte informalité malgré la faible part des emplois agricoles	P. 12		
Graphique 16 – Le chômage et le sous-emploi touche principalement les travailleurs éduqués	P. 12		

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Pour un monde en commun.

Avvertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation eDeo-design.com

Date de fin de rédaction : 07/03/2025

Crédits et autorisations

Licence Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Dépôt légal 1^{er} trimestre 2025

ISSN 2116-4363

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications des Éditions Agence française de développement :
editions.afd.fr