

Agnès Badou and
Thomas Bierschenk

**Les défis du secteur privé au
Benin et les paradoxes de sa
promotion**

ARBEITSPAPIERE DES
INSTITUTS FÜR
ETHNOLOGIE
UND AFRIKASTUDIEN

WORKING PAPERS OF
THE DEPARTMENT OF
ANTHROPOLOGY AND
AFRICAN STUDIES



Herausgegeben von / The Working Papers are edited by:

Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität,
Forum 6, D-55099 Mainz, Germany.

Tel. +49-6131-3923720; Email: ifeas@uni-mainz.de; <http://www.ifeas.uni-mainz.de>

<http://www.ifeas.uni-mainz.de/92.php>

Geschäftsführende Herausgeberin / Managing Editor: Maike Meurer (meurer@uni-mainz.de)

Copyright remains with the author.

Zitierhinweis / Please cite as:

Badou, Agnès et Thomas Bierschenk (2019) : Les défis du secteur privé au Bénin et les paradoxes de sa promotion. Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie und Afrikastudien der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University Mainz), 189.

Badou, Agnès et Thomas Bierschenk (2019) : Les défis du secteur privé au Bénin et les paradoxes de sa promotion.

Abstract: The present study identifies three major challenges for Beninese entrepreneurs as they themselves perceive and experience them: access to foreign markets, access to credit, and the limited effectiveness of the Industrial Free Zone, which was intended as a means of industrial promotion. Entrepreneurship in Benin is hindered by the political-administrative functioning of the state, asymmetries in economic agreements and partnerships between states, and the lack of powerful organizations of entrepreneurs who could be on an equal footing with the state and development agencies. In the face of these challenges, the arsenal of state and international private sector development is proving largely ineffective, as it bypasses the real needs of economic entrepreneurship in Benin.

Résumé : La présente étude identifie trois défis majeurs pour les entrepreneurs béninois tels qu'ils les perçoivent et les vivent : l'accès aux marchés extérieurs, l'accès au crédit et l'efficacité limitée de la Zone Franche Industrielle, qui a été conçue comme un moyen de promotion industrielle au Bénin. L'entrepreneuriat au Bénin est entravé par le fonctionnement politico-administratif de l'Etat, les asymétries dans les accords économiques et les partenariats entre Etats, et l'absence d'organisations puissantes d'entrepreneurs qui pourraient être sur un pied d'égalité avec l'Etat et les agences de développement. Face à ces défis, l'arsenal du développement économique étatique et international s'avère largement inefficace, car il contourne les véritables besoins de l'entrepreneuriat économique au Bénin.

Keywords/mots-clés : private sector, development, business promotion, entrepreneurship, state, capitalism / secteur privé, développement, promotion des entreprises, entrepreneuriat, Etat, capitalisme

Les auteurs : Agnès Badou est socio-anthropologue et enseignante-chercheur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) ; Thomas Bierschenk est professeur d'anthropologie et d'études africaines à l'Université Johannes Gutenberg, Mainz, Allemagne.

E-Mail: agnes.badou@uac.bj; biersche@uni-mainz.de

Table

1. Introduction	1
2. Méthodologie de l'étude	3
3. L'économie béninoise et les entrepreneurs : Quelques données de base	5
4. Les grands défis du secteur privé	7
a. L'accès aux marchés.....	7
Le difficile accès au marché Nigérian.....	7
L'utopie d'un accès au marché américain : le « Africa Growth and Opportunities Act » (AGOA)	10
La compétitivité des produits béninois à l'extérieur.....	12
Le marché intérieur	12
b. L'accès au crédit	12
c. La Zone franche industrielle du Bénin (ZFI)	14
5. La promotion de l'entreprenariat : Environnement entrepreneurial et acteurs	16
6. L'appui de l'Etat et ses rapports avec les entrepreneurs et leurs associations.....	20
7. L'appui des agences internationales de développement et leurs relations avec le secteur privé.....	25
8. Conclusions.....	29
Bibliographie.....	30

Liste des sigles

ABENOR	Agence béninoise de normalisation et de gestion de la qualité
ABEPEC	Agence béninoise de promotion des échanges commerciaux
ABMCQ	Agence béninoise de métrologie et de contrôle de la qualité
ABSSA	Agence béninoise de la sécurité sanitaire des aliments
ACDI	Agence canadienne pour le développement international
ACMERP	Appui conseil macroéconomique pour la réduction de la pauvreté
ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
ACP-UE	Afrique Caraïbes Pacifique-Union européenne
AFD	Agence française de développement
AGOA	Africa Growth and Opportunities Act/Acte pour la croissance et l'opportunité en Afrique
AIAB	Association de l'interprofession de l'ananas au Bénin
ANPE	Agence nationale de promotion de l'emploi
ANPME	Agence nationale de promotion des petites et moyennes entreprises
ANAPI	Agence nationale de la propriété industrielle
ANEAB	Association nationale des exportateurs de l'ananas du Bénin
ANECA	Association nationale des entreprises de construction, des travaux publics et des activités connexes
APIEX	Association de promotion de l'investissement et des exportations
ASNIB	Association nationale des industriels du Bénin
ASPS	Amélioration de la qualité sanitaire et phyto sanitaire
AZFI	Agence d'administration de la zone franche industrielle
BIT	Bureau international du travail
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BPC	Business promotion center
BTP	Bâtiments et travaux publics
CAMEC	Centre d'arbitrage de médiation et de conciliation
CCIB	Chambre de commerce et d'industrie du Bénin
CDE	Centre pour le développement de l'Entreprise
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest
CENAFOC	Centre national de formation comptable
CEPAG	Centre de promotion, d'assistance et de gestion
CePEPE	Centre de promotion et d'encadrement des petites et moyennes entreprises
CIPB	Conseil des investisseurs privés au Bénin
CNAB	Chambre nationale d'agriculture du Bénin
CNPB	Conseil national du patronat du Bénin
CNS/CAT	Conseil national de suivi/Cellule d'appui technique
CNUCED	Conférence des nations unies sur le commerce et le développement
CONEB	Confédération nationale des employeurs du Bénin
CONTRELEC	Agence de contrôle des installations électriques intérieures
CPI	Centre de Promotion des Investissements
CPI	Conseil présidentiel de l'investissement
CPPE	Centre de perfectionnement du personnel des entreprises

CREE	Créez votre entreprise
DANA	Direction de l'alimentation et de la nutrition appliquée
DANIDA	Agence danoise pour le développement international
EMPRETEC	Emprendedores tecnologia (Entrepreneurs technologie)
FAO	Food and agriculture United Nations organization
FCFA	Franc de la Communauté financière d'Afrique (1€ = 656,17 FCFA)
FEFA	Fédération des femmes d'affaires et chefs d'entreprises
FEJEC	Fédération des jeunes chefs d'entreprise
FENA-PME	Fédération nationale des petites et moyennes entreprises
FIDA	Fond international pour le développement agricole
FMI	Fond monétaire international
FNM	Fonds national de micro-finance
FNPEEJ	Fonds national de promotion de l'entreprise et de l'emploi des jeunes
FODEFCA	Fonds de développement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage
GERME	Gérez mieux votre entreprise
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/Coopération Allemande
GUFE	Guichet unique de formalisation des entreprises
IDH	Indice de développement humain
LARES	Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale
LCSSA	Laboratoire central de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments
MCA	Millénium Challenge Account
NAFDAC	National agency for food and drug administration and control
OBOPAF	Observation des opportunités d'affaires
PACER	Projet d'appui à la croissance économique rurale
PADA	Projet d'appui à la diversification agricole
PADEAR	Programme d'assistance au développement du secteur de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement en milieu rural
PADFA	Programme d'appui au développement des filières agricoles
PADSP	Programme d'appui au développement du secteur privé
PAG	Programme d'action du gouvernement
PAMESO	Projet d'appui à la méso-finance
PARASEP	Programme d'appui au renforcement des acteurs du secteur privé
PASP	Projet d'appui au secteur privé
PASPRIB	Projet d'appui au secteur privé du Bénin
PCCI	Projet de compétitivité et de croissance intégrée
PDFE	Projet danois de formation des entreprises
PDASP	Projet d'appui au développement du secteur privé
PEJ	Programme emploi-jeunes
PNDC	Politique nationale de développement du commerce
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
PPAAO	Projet de productivité agricole en Afrique de l'ouest
ProAgri	Programme de promotion de l'agriculture
ProInvest	Projet pour le développement d'un environnement incitatif des affaires pour les investisseurs au Bénin

PRSP	Programme de relance du secteur privé
PRMN	Programme de restructuration et de remise à niveau
PRoCAD	Programme cadre d'appui à la diversification agricole
ProCIVA	Projet Centre d'innovation vertes pour le secteur agro-alimentaire
REPAB	Réseau des producteurs de l'ananas au Bénin
RGE	Recensement général des entreprises
SBEE	Société béninoise d'énergie électrique
TDR	Termes de références
UCIMB	Union des chambres interdépartementales des métiers du Bénin
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
WBPC	Women Business Promotion Center
ZES	Zone économique spéciale
ZFI	Zone franche industrielle

1. Introduction¹

Présentée comme l'une des plus florissantes au monde, la croissance économique en Afrique subsaharienne est estimée à 3,4 % en 2019, avec une prévision à la hausse de 3,6 % en 2020 (FMI 2019). Ce taux de croissance vient juste après celui des pays asiatiques émergents ou en développement. Cependant, bien que la croissance africaine ait résisté à la crise européenne, à la baisse des cours et aux aléas de l'invasion chinoise, elle ne pourra être soutenue sans un véritable essor industriel pourvoyeur d'emplois (Chaponnière 2014). Dans le monde du développement, il est largement admis que la promotion réussie du secteur privé est un élément essentiel, voire incontournable, du développement futur des pays africains (World Bank 2019 a). Basé sur une étude empirique réalisée en République du Bénin, le présent document traite des défis et des paradoxes de telles initiatives promotionnelles.

L'entrepreneuriat africain à capital et à dirigeant africain, est soumis dans un monde globalisé, à plusieurs pressions aussi bien interne qu'externe. Celles-ci se matérialisent par des défis auxquels font face les entrepreneurs et qui freinent leur élan d'émergence. Sur le plan externe, la littérature rend compte des relations asymétriques dans les accords commerciaux et les partenariats économiques (Deblock 2013), notamment les abus de pouvoir des accords ACP-UE (Afrique Caraïbes Pacifique-Union européenne) (Guillotreau et al. 2011) ; et des avantages et inconvénients des relations avec la Chine (Chaponnière 2014). Outre les difficultés des entreprises africaines d'accéder aux marchés extérieurs, la dimension externe des défis s'illustre également par la dépendance de leurs Etats à l'aide budgétaire, l'exploitation abusive des ressources naturelles, le blocage de l'industrialisation dû à l'importation accrue de produits manufacturés, etc.

Sur le plan interne, on pourrait évoquer la relation ambiguë et opaque qu'entretiennent les entrepreneurs avec leurs Etats, les agences de développement, les banques, les associations professionnelles, la communauté locale et d'autres mondes comme le religieux et le politique. Dans la première partie de notre étude sur les entrepreneurs béninois et leurs associations (Badou et Bierschenk 2019), nous avons souligné la faible conscience d'appartenance de ces entrepreneurs à une force sociale et économique unique reconnue qui a voix de cité dans les grandes questions de gouvernance du pays d'une part, et de la faible émergence d'une classe d'entrepreneurs visible et autonome impactant son environnement socio-politique d'autre part. En d'autres termes, la conscience de classe des entrepreneurs béninois n'est pas particulièrement prononcée. Il s'agit davantage de quelques réussites individuelles plutôt que de groupes d'intérêts économiques forts. Aussi, avons-nous proposé le terme de « capitalisme sous tutelle » (de l'Etat et des agences du développement) pour caractériser le secteur privé existant au Bénin. A l'échelle africaine, le Bénin reste marginal en terme de grands entrepreneurs et de domination de grands secteurs économiques par ces entrepreneurs. La parole donnée à certains parmi les quelques entrepreneurs prospères au Bénin, a montré la récurrence

¹ Nous remercions la Fondation Sulzmann (<http://www.foerdern-und-stiften.uni-mainz.de/272.php>) pour avoir financé les recherches de terrain de cette étude. Nous tenons également à remercier les entrepreneurs et responsables des associations et autres interlocuteurs pour leur fructueuse collaboration. Les résultats de nos enquêtes seront rapportés dans plusieurs documents de travail dont le présent est le deuxième (pour le premier, voir Badou et Bierschenk 2019). Ces résultats ont fait l'objet de communications à la 7ème Conférence européenne des études africaines (ECAS) du 29 juin au 1er juillet 2017 à Bâle (Suisse), et à la 8e conférence ECAS du 11 au 15 juin 2019 à Edinbourg (Royaume Uni). Nous tenons à remercier les participants à ces discussions, et en particulier Helmut Asche et Lara Petersen, pour leurs nombreuses inspirations et commentaires critiques sur nos thèses.

d'un certain nombre de défis relevant de prérogative de l'Etat mais face auxquels les entrepreneurs se retrouvent seuls. Si ces défis sont le plus souvent spécifiques aux différents secteurs de production, certains sont transversaux à toute l'arène entrepreneuriale. Au nombre de ces défis, se trouvent l'accès aux marchés régionaux et internationaux, l'accès à la main d'œuvre qualifiée, l'accès au crédit, le fonctionnement des zones franches industrielles, l'effectivité du dialogue public privé. Ces défis dépendent fortement d'aléas externes mais aussi des capacités de « gouvernance » institutionnelles du pays, de son poids politique et diplomatique dans les accords commerciaux et les partenariats économiques, des politiques de formation-emploi, des politiques énergétiques, des systèmes de bancarisation, etc.

Ce que nous mettons en exergue dans cette deuxième partie de notre étude, c'est l'entrepreneur/l'entreprise béninois en proie à ces défis qui se manifestent au quotidien. Nous nous sommes intéressés aux stratégies individuelles évoquées pour y faire face mais aussi et surtout aux limites des efforts de promotion brandis par l'Etat, les agences de développement et les associations d'entrepreneurs pour y remédier.

Notre étude est donc une manière de tester empiriquement l'efficacité de la nouvelle orientation de la politique de développement, en prenant le Bénin comme exemple. Au cours des dernières décennies, la politique de développement a beaucoup mis l'accent sur la réforme des institutions publiques. Depuis un certain temps, cette orientation a été complétée par la promotion explicite du secteur privé. Le 'développement du secteur privé' est devenu un domaine distinct de la politique de développement. Le développement du secteur privé en tant que paradigme concerne non seulement la promotion des petites et moyennes entreprises, mais aussi des programmes très controversés tels que la réforme du climat d'investissement ou la Réforme de l'environnement des entreprises of the *Donor Committee for Enterprise Development*, et notamment l'initiative *Doing Business* de la Banque mondiale (World Bank 2018, 2019a, 2019b).

Le paradigme, ainsi que les programmes spécifiques qui y sont associés, ont un angle mort particulier : dans quelle mesure les programmes de développement du secteur privé ont-ils réellement porté leurs fruits ? quelle est la nature des entreprises émergentes et quelle place occupent-elles dans la structure sociale de leurs pays respectifs ? Sur le plan empirique, la situation réelle reste remarquablement nébuleuse. Ceci est d'autant plus particulier qu'un élément – le programme *Doing Business* – a établi une véritable concurrence, en particulier entre les pays du Sud, ce qui a permis de simplifier et de réduire la réglementation des entreprises. Il y a un débat intensif sur le sens et le parti pris idéologique de ce programme, mais on s'interroge beaucoup moins sur le type de *business* qui aurait fait son chemin en Afrique à la suite de réformes inspirées par ce programme. Notre étude tente d'éclairer un peu cet angle mort.

Dans une première section, nous présenterons les trois défis majeurs pour les entrepreneurs béninois tels que perçus et vécus par eux-mêmes, c.a.d. l'accès aux marchés extérieurs, l'accès au crédit et l'effectivité de la zone franche industrielle. Le problème d'accès aux marchés extérieurs est illustré par les ambiguïtés qui entourent la fonctionnalité effective des accords commerciaux avec le Nigéria dans l'espace CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest) et le partenariat économique avec les Etats-Unis dans le cadre de l'AGOA (*Africa Growth Opportunities Act*). L'accès au crédit s'illustrera par les rapports avec les institutions financières ainsi que les appuis financiers de l'Etat et des agences de dévelop-

pement. Quant à la zone franche industrielle, elle est présentée comme une réponse au relèvement du défi de la promotion industrielle qui se heurte à des blocages aussi bien internes qu'externes au pays.

La seconde section questionne la promotion de l'entrepreneuriat par l'Etat et ses partenaires internationaux, ainsi que son appréciation par les entrepreneurs eux-mêmes. Les appuis institutionnels, administratifs et organisationnels mis en place répondent-ils aux besoins et aux défis récurrents du secteur entrepreneurial ? apportent-ils une plus-value ?

2. Méthodologie de l'étude

Dans notre étude, nous avons privilégié une démarche ethnographique (pour ce qui suit, voir Badou et Bierschenk 2019 : 3-4). De ce fait, le focus a été mis sur trois techniques de collecte de données : la revue documentaire, l'entretien semi-directif et l'observation.

La revue documentaire a exploré la littérature grise locale et régionale sur les entrepreneurs Béninois. Elle s'est intéressée aux journaux des dix dernières années (général et spécifique) pour comprendre la manière dont les entrepreneurs et leurs entreprises sont analysés dans les médias. Elle a aussi exploité les magazines et les sites web édités par les associations professionnelles, les institutions étatiques promotrices de l'entrepreneuriat, les partenaires au développement des entreprises, etc. Cette revue a concerné aussi l'actualité quotidienne (presse écrite, audiovisuelle, réseaux sociaux) sur les entrepreneurs, leurs activités professionnelle, syndicale, politique, leur auto-perception, etc. Les statistiques sur les entrepreneurs ainsi que les politiques, les documents d'accords commerciaux, les stratégies et grandes rencontres du secteur privé ont également fait l'objet d'investigations.

Au cours de l'étude, 38 entretiens ont été menés avec une quarantaine de personnes dont 21 entrepreneurs. Parmi ces derniers, il y a trois femmes. Le choix des entrepreneurs enquêtés s'est fait en recherchant d'abord ceux qui sont à la tête ou membres de bureau actifs de grandes associations d'entrepreneurs. Ils sont au nombre de seize concernés par l'étude et sont en majorité à la tête de grandes entreprises visibles dans l'environnement béninois des affaires. Cependant, deux parmi ces 16 entrepreneurs-leaders d'associations peuvent être qualifiés de petits entrepreneurs de par la taille de leur entreprises (moins de cinq personnes employées et un capital de moins de 20 millions FCFA, soit 30.500 €). Pour les autres entrepreneurs, un choix délibéré s'est porté sur les promoteurs de grandes ou moyennes entreprises afin de ne pas se perdre dans la grande masse des micros et petites entreprises. Les secteurs d'activités pris en compte sont le commerce (ananas, produits manufacturés, produits congelés, etc.) ; l'industrie (transformation agricole, plastiques, imprimerie, eau, bâtiments et travaux publics/BTP, etc.) ; les services (transport, logistiques, Nouvelles technologies de l'information et de la communication etc.).

Les entretiens avec les entrepreneurs ont tenu compte de deux grands volets : un volet biographique professionnel des entrepreneurs (accès à la profession, modalité d'exercice, accès aux ressources, leadership, vie associative, politique, religieuse) et un aspect général sur leurs perceptions, représentations et vécus sur l'entrepreneuriat au Bénin, les grands défis du secteur, les associations professionnelles d'intérêts communs, les interactions de ces associations avec l'Etat, avec les agences de l'aide au développement, etc. Les autres enquêtés sont composés des cadres de l'administration, des partenaires techniques et financiers, des directeurs et experts de projets et d'agences d'appui à l'entrepreneuriat, etc.

Les entretiens ont eu lieu majoritairement à Cotonou, pôle économique du pays. Cependant les entrepreneurs de la chaîne de valeur de l'ananas ont été enquêtés sur leur lieu de travail à Allada pour la plupart. Néanmoins, trois entretiens ont eu lieu à Parakou avec deux entrepreneurs.

Quatre observations ethnographiques ont été faites. Elles ont concerné :

- La Conférence sur la politique économique du Japon organisée par l'ambassade du Japon au Bénin, en collaboration avec la Chambre d'industrie et de commerce du Bénin (CCIB), le Conseil national du patronat du Bénin (CNPB) et l'université Espérance de Cotonou, le 17 janvier 2017 à la salle de fête Majestic de Cotonou-Cadjèhoun ;
- La rencontre de travail des membres de la Fédération des jeunes chefs d'entreprise (FEJEC) avec le chargé de mission du Programme d'appui au renforcement des acteurs du secteur privé (PARASEP) le 26 janvier 2017 au groupe Royal Azur ;
- La séance d'internalisation et d'appropriation du PAG (Programme d'action du gouvernement) au siège de la CCIB le vendredi 03 février 2017 ;
- Le lancement au Ministère de l'industrie et du commerce, de l'ouvrage 'Réussir des échanges commerciaux et des partenariats industriels fructueux en Afrique de l'ouest : le cas Bénin-Nigéria', le 22 mars 2018 (voir en bibliographie, Ali 2017).

En matière d'association, celles qui ont été directement investiguées sont :

- Les deux associations patronales faitières : la Confédération nationale des employeurs du Bénin (CONEB) et le Conseil national du patronat du Bénin (CNPB) ;
- Le Conseil des investisseurs privés au Bénin (CIPB) ;
- Des associations professionnelles de secteurs majeurs : l'Association nationale des entreprises de construction, des travaux publics et des activités connexes (ANECA) pour le secteur des bâtiments et travaux publics (BTP); l'Association nationale des industriels du Bénin (ASNIB) pour l'industrie ; l'Association de l'interprofession de l'ananas au Bénin (AIAB), le Réseau des producteurs de l'ananas au Bénin (REPAB) et l'Association nationale des exportateurs de l'ananas au Bénin (ANEAB) pour la filière ananas ;
- Des fédérations d'associations professionnelles : la Fédération des femmes d'affaires et chefs d'entreprises (FEFA), la Fédération des jeunes chefs d'entreprise (FEJEC), la Fédération nationale des petites et moyennes entreprises (FENA-PME).

Les institutions étatiques ou semi-étatiques directement investiguées sont :

- Le Ministère du commerce et de l'industrie ;
- La Chambre de commerce et d'industrie (CCIB) ;
- l'Agence nationale de promotion des petites et moyennes entreprises (ANPME) ;
- Le Centre de promotion et d'encadrement des petites et moyennes entreprises (CePEPE) ;
- Le Centre d'arbitrage, de médiation et de conciliation (CAMEC) ;
- L'Association de promotion de l'investissement et des exportations (APIEX) ;
- le Women Business Promotion Center, (WBPC), etc.

Les agences de développement directement investiguées sont :

- La GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/Coopération allemande) à travers le Projet Centre d'innovations vertes pour le secteur agro-alimentaire (ProCIVA) et le projet Appui-Conseil Macroéconomique pour la réduction de la pauvreté (ACMERP) ;
- L'Union Européenne et l'Agence française de développement (AFD) à travers le projet PARASEP.

La recherche s'est déroulée en quatre grandes étapes. Une première étape d'immersion dans le monde de l'entrepreneuriat béninois et de recherches intensives en binôme (Thomas Bierschenk et Agnès Badou aidés d'un assistant de recherche) qui a eu lieu du 12 au 20 octobre 2016. Une deuxième phase faite d'entretiens, d'observations et de revues de journaux et de littérature grise s'est faite entre décembre 2016 et mars 2017 (Agnès Badou). La troisième phase en binôme Thomas Bierschenk et Agnès Badou a eu lieu en avril 2017. La quatrième phase s'est poursuivie de mai 2017 à mars 2018 notamment sur les entretiens biographiques professionnelles (Agnès Badou).

3. L'économie béninoise et les entrepreneurs : Quelques données de base

L'Indice de développement humain (IDH) du Bénin pour 2015 était de 0,485, ce qui situe le pays dans la catégorie des pays à « développement humain faible » et le place à la 167^{ième} position sur 188 pays et territoires. Selon le Fonds monétaire international (FMI), le pays affiche un taux de croissance économique de 5,4% en 2017 avec un taux de croissance démographique de 3,5%. Les secteurs commerciaux et agricoles privés sont les grands piliers de la croissance économique. La production agricole et les services font plus de 85% du PIB et les entrepreneurs représentent dans leur ensemble 35% du PIB du Bénin. Les échanges avec le Nigéria le principal partenaire commercial, font 20% du PIB, contre 5 à 7% pour le coton principale culture d'exportation avec 37% des exportations agricoles (Banque mondiale 2019). L'industrie est embryonnaire. Cette marginalité s'exprime également à travers certains dispositifs institutionnels : sur 99 sièges à la CCIB, 12 sont réservés aux industriels ; l'inexistence d'une politique nationale sur l'industrie ; le non fonctionnement de la zone franche industrielle ; la quasi inexistence de banques d'investissement industriel ; etc.

Le Bénin est classé 151^{ème} sur 190 pays, en terme de facilités de l'environnement des affaires (World Bank 2018), soit le 25^{ème} pays africain sur 53. Il demeure ainsi l'avant-dernier en Afrique de l'ouest devant le Nigéria la première puissance économique du continent africain en 2018. En 2019, le Bénin a encore régressé en occupant la 153^{ème} place soit la 31^{ème} place sur le plan africain, la 8^{ème} et dernière place au sein de l'UEMOA et la 12^{ème} place dans l'espace de la CEDEAO (World Bank 2019 b).

Lors du dernier recensement général des entreprises (RGE) en 2008, 154.839 unités de production ont été dénombrées sur toute l'étendue du territoire national. Le département du Littoral avec 37% des unités recensées constitue le principal centre névralgique de l'activité économique au Bénin. Suivent respectivement l'Ouémé et l'Atlantique avec 13% et 11%. L'informel concentre 98,5% des entreprises. Cette situation est essentiellement due à la forte proportion des unités de production artisanales et commerciales qui pour la plupart opère dans l'informel. Toutefois le formel est plus appréhensible dans les Bâtiments et travaux publics (BTP) (75%) le Transport (45%) et les Technologies de l'information et de la communication (21%) (INSAE 2010).

Quant aux entreprises formelles, selon le Plan stratégique de la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin pour 2015- 2021 (CCIB 2015), chaque année naissent au moins 2500 entreprises formelles qui, à 80%, sont des entreprises individuelles dont 20% seulement survivent, le taux de mortalité étant de 80%. Les petites et moyennes entreprises constituent l'épine dorsale de l'économie. Elles créent les deux tiers des nouveaux emplois.

Les statistiques actualisées et centralisées sur les entreprises formelles sont difficilement accessibles vu la multiplicité des structures concernées (GUFÉ, CONEB, CCIB, CNPB, INSAE, CePEPE) et l'absence d'une actualisation et d'une centralisation des données existantes. Le croisement de différentes sources donne une estimation d'environ 15.000 entreprises formalisées sur près de 200.000 au total en 2016. 90% des opérateurs économiques formels se retrouvent dans la région Atlantique-Littoral. C'est sur ce secteur privé formel marginal que repose la pression fiscale de l'Etat bien que les entreprises non formelles soient également assujetties à certaines taxes. Les rares grandes sociétés de commerce et d'industrie sont détenues par des capitaux étrangers (français et libanais) notamment dans les secteurs du textile, des matériaux de construction, de l'automobile, de la téléphonie mobile, des produits alimentaires, etc.

Les entreprises formellement enregistrées au Bénin sont caractérisées par une forte dualité formelle et informelle (pour ce qui suit, voir Badou et Bierschenk 2019). De par les prestations fournies, il existe des entreprises davantage liées à l'Etat comme les BTP, les agences de voyages. Un aperçu de la biographie socio-professionnelle des grands et moyens entrepreneurs béninois révèle des hommes et des femmes de classe moyenne ou supérieure ayant fait pour la plupart des études secondaires ou universitaires pas toujours liées à leur secteur entrepreneurial. Ils ont été au moins une fois membre d'une association professionnelle, bénéficiaire de l'appui au développement des entreprises et parfois des rapports avec des partis politiques, et / ou des associations religieuses ou caritatives. La dimension politique, associative et religieuse est très prégnante dans leur parcours professionnel.

L'idée de leur persécution par l'Etat, les institutions bancaires, voire l'environnement familial et communautaire apparaît souvent dans leur discours. Le caractère individuel des entreprises fait montre d'une évolution singulière des entrepreneurs avec très peu de regroupement d'intérêt économique mais plutôt d'intérêt associatif. Les entrepreneurs au Bénin évoluent dans un environnement institutionnel très foisonnant et assez dynamique, notamment sous forme de groupe de défense de leurs intérêts professionnels.

On dénombre plus d'une centaine de fédérations et d'associations professionnelles d'entrepreneurs, tout secteur confondu. La création des associations professionnelles relève de l'initiative singulière ou combinée des entrepreneurs, des agences de développement et de l'Etat. Organisées par secteur, ces associations naissent pour la plupart de la volonté de l'Etat ou des « partenaires au développement » d'avoir des interlocuteurs pour dialoguer et collaborer avec la grande masse des entrepreneurs. Toutes les associations sont marquées par la difficulté de fédérer leurs efforts pour constituer une force vis-à-vis de l'Etat en vue de l'effectivité du dialogue public-privé. La présence d'une multitude d'association professionnelle dont aucune ne représente à elle seule tous les entrepreneurs, pointe à l'inexistence d'un secteur privé bien organisé, représentant une force socio-économique au sein de la société globale. L'analyse des soutiens aux associations professionnelles du secteur de l'entrepreneuriat révèle que les appuis de l'Etat aux associations entrepreneuriales sont infimes comparés à ceux des agences de développement. Il convient de noter aussi que chaque agence est porteuse de plusieurs

projets dans le temps et peut participer à la mise en place et/ou au renforcement de plusieurs associations professionnelles.

4. Les grands défis du secteur privé

Trois décennies d'appui à l'entrepreneuriat béninois par l'Etat et les agences de développement n'ont pas réussi à changer profondément les défis du secteur privé qui restent récurrents et persistants. Ces défis, souvent évoqués par nos interlocuteurs, sont : l'accès au crédit, l'accès aux marchés régionaux et internationaux, l'accès à la main d'œuvre qualifiée, l'accès à l'énergie, la fiscalité, la justice, le dialogue intra secteur privé, le dialogue public-privé, etc. La persistance de ces défis peut rendre compte du fait que soit les actions de promotion et d'appui sont mal orientées, soit ces défis ne sont pas une priorité de ces actions, soit encore ils sont trop complexes à résoudre par l'Etat et le modèle « projet/programme » des « partenaires au développement ».

La manifestation de ces défis telle que rapportée ou vécue par les différents acteurs en jeu se trouve explicitée dans ce chapitre. Pour ce faire, deux défis principaux que sont l'accès aux marchés internationaux d'écoulement des biens et services, et l'accès aux financements pour les entreprises moyennes débutantes seront étudiées. Un troisième cas qui en lui-même n'est pas un défi mais plutôt une initiative visant à corriger un défi, la mise en place d'une zone franche industrielle sera prise en compte.

a. L'accès aux marchés

L'accès aux marchés est étudié sous l'angle des difficultés surtout relatives à l'exportation. Il s'agit de mettre en exergue l'effectivité ou non des accords commerciaux mais aussi la compétitivité des produits béninois à l'exportation. En ce qui concerne les accords commerciaux, l'accent est davantage porté sur les échanges avec le Nigéria, ce gros marché à proximité que tous les entrepreneurs des secteurs productifs aimeraient conquérir de façon formelle. Toutefois d'autres accords d'échanges commerciaux avec l'UEMOA, la CEDEAO et l'AGOA avec les Etats Unis seront abordés.

Les accords commerciaux au sein de l'UEMOA sont plus ou moins effectifs. Tous les entrepreneurs affirment bénéficier des avantages tarifaires et non tarifaires au sein de cet espace monétaire et économique. Les accords de la CEDEAO avec le principe de la libre circulation des personnes et des biens ne sont pas formellement effectifs quant à l'exportation de produits made in Bénin vers les pays anglophones que sont le Ghana et le Nigéria.

Le difficile accès au marché Nigérian²

Du fait de la proximité très étroite, bon nombre de produits provenant du Bénin, franchissent frauduleusement de tout temps les frontières nigérianes. Selon le Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES), cité par le magazine Syfia du 21 septembre 2007, le Bénin

² Nous tenons à souligner que notre étude a été réalisée avant le récent conflit frontalier entre le Nigéria et le Bénin. Depuis le 20 août 2019, le Nigéria a unilatéralement fermé ses frontières terrestres avec le Bénin, le Niger, le Cameroun et le Tchad dans le but selon les autorités nigérianes, de protéger leur économie de la contrebande galopante de certaines marchandises notamment les produits importés. Si ce n'est pas une première initiative de la part du Nigéria en ce qui concerne le Bénin, c'est quand même la première fois que la fermeture a été aussi hermétique et inscrite dans la durée. Malgré les mesures prises par le Bénin le 06 septembre 2019 pour se conformer à l'interdiction

réalise 35 % de ses échanges commerciaux avec le Nigéria (Magazine Syfia 2007). En outre, 80% des importations faites par le Bénin en 2017, sont réexportées en fraude vers le marché nigérian (Banque mondiale, 2019). (Pour les échanges commerciaux du Bénin avec le Nigéria, voir aussi Igué et Soulé, 1992).

Vu l'accroissement de la contrebande, le Nigéria dans sa politique protectionniste, à un moment donné interdisait l'arrivée sur son territoire de produits provenant du Bénin. Ceci s'est manifesté par la fermeture de ses frontières avec le Bénin en 2003. C'est à l'issue du règlement de ce contentieux frontalier que le fameux Mémorandum de Badagry a été signé entre le Bénin et le Nigeria la même année. Ce mémorandum comprend plusieurs aspects d'échanges entre les deux pays dans les domaines du commerce et de la sécurité. La principale conclusion sur les échanges commerciaux stipule que seuls les articles fabriqués ou les denrées produites au Bénin peuvent faire objet de transaction entre les deux pays.

Voici les grandes dates en lien avec l'accord de Badagry :

9 août 2003 : Fermeture par le Nigéria des frontières avec le Bénin

14 août 2003 : Signature du mémorandum d'accord de Badagry entre les présidents Olusegun Obasanjo et Mathieu Kérékou, concernant l'escalade de la contrebande, les crimes frontaliers, le trafic humain, le trafic de drogue, les tracasseries faites aux officiels et citoyens des deux pays ; l'immigration illégale et autres crimes.

15 août 2003 : Réouverture des frontières

22 avril 2004 : Rencontre de Cotonou entre les chefs d'Etat des deux pays et les opérateurs économiques, et finalisation d'une liste d'entrepreneurs agréés

6 et 7 juin 2004 : Visite de travail du Vice-ministre des finances du Nigéria avec le Ministre du commerce et de l'industrie et de la promotion de l'emploi ainsi que le Ministre des finances du Bénin suivi de l'adoption du mémorandum sur les problèmes commerciaux entre le Bénin et le Nigéria ; l'adoption d'un document cadre portant création attribution et fonctionnement du comité conjoint Bénin Nigéria sur le commerce dans le processus de mise en œuvre des recommandations faites par les deux chefs d'Etats lors de la rencontre de Cotonou.

Mais dans les faits, et malgré l'établissement d'une liste d'entrepreneurs agréés, même les produits made in Bénin n'ont pas toujours accès au marché nigérian de façon formelle. Vu la non-effectivité de l'accord de Badagry, le 8 février 2007, le président béninois Yayi Boni et son homologue nigérian Olusegun Obasanjo ont conclu un autre accord qui cette fois-ci inclut le Togo et le Ghana. Cet accord visait à créer un co-partenariat dans les domaines de l'énergie, les télécommunications et les infrastructures de transport. Ce nouvel accord a permis néanmoins l'exportation de certains produits du Bénin vers le Nigéria comme l'huile, les tissus écrus, les jus de fruits béninois, etc. mais il n'a pas duré et a laissé place à la contrebande.

des opérations de réexportation vers le Nigéria suivant les accords de Badagry, le Nigéria reste ferme sur sa position. Cette situation met à mal les accords de libre-échanges commerciaux tout le long du corridor Abidjan – Lagos et affecte notamment les entrepreneurs de l'agro-business notamment les filières fruits et légumes localement produits qui sont des denrées périssables.

Depuis 2003 malgré l'accord de Badagry, les produits béninois peinent toujours à traverser officiellement la frontière nigériane. Tous les entrepreneurs concernés rencontrés nous ont affirmé qu'ils exportent frauduleusement vers ce marché qui constitue un grand débouché pour eux et ceci au prix de nombreuses tractations.

« Pour exporter nos produits on fait appel à des contrebandiers qui nous aident à les écouler dans la sous-région. La grande majorité est libérée au Nigéria. Avant on avait bénéficié des accords du NAFDAC nigérian mais après ils ont mis un tas de protocoles qui font qu'on a laissé. » *Un entrepreneur de la filière oléagineuse, entretien du 06 mars 2017.*

Si les mesures protectionnistes du Nigéria ont été doigtées comme raison de l'échec de l'accord de Badagry, l'administration béninoise est également accusée pour n'avoir pas joué sa partition. Il lui revenait en effet d'évaluer périodiquement les entreprises initialement sélectionnées, d'actualiser la liste et de fournir des renseignements spécifiques sur chacune d'elles suivi d'une correspondance à adresser aux autorités nigérianes. C'est ce que tente d'expliquer ce cadre du Ministère du commerce béninois :

« Le mémorandum de Badagry, stipule que seuls les produits made in Bénin seront acceptés au Nigéria. Environ une trentaine de sociétés béninoises ont signé le procès-verbal issu de cet accord. Ces dernières pourront écouler leurs produits au Nigéria à condition que chaque année, un état des lieux soit fait pour vérifier si elles sont en règles. Malheureusement cet accord a connu un échec dû à une mauvaise volonté politique d'une part et aux préjugés des Béninois sur les nigériens d'autre part. Or le Nigéria constitue une grande opportunité pour notre pays ; nous devons tenir compte du Nigéria pour implanter les usines au Bénin. Il faudrait avoir des industries complémentaires pour concurrencer le Nigéria. » *Un cadre du Ministère du commerce, entretien du 15 février 2018.*

Au fait si l'accord de Badagry autorisait l'entrée des produits made in Bénin, le Nigéria a par la suite opposé l'obtention de l'agrément de son service de contrôle de qualité. Et c'est justement à ce niveau que se vérifie ce qu'exprime Deblock (2013 : 831) « Tous les accords commerciaux comportent des dispositions spécifiques, des exceptions et des clauses dérogatoires. Par nature ils sont exclusifs, préférentiels et souvent assujettis à des critères politiques. D'où un protectionnisme qui ne porte pas toujours son nom, une certaine opacité, des coûts de transaction parfois élevés ou des asymétries ».

Le Bénin n'arrive pas à se conformer aux normes de certification établies par la Nigerian Agency for Food and Drug Administration and Control (NAFDAC), structure de certification de la qualité des aliments, équivalent de la Direction de l'alimentation et de la nutrition appliquée du Bénin (DANA). L'Etat béninois n'a pu prendre la responsabilité de faciliter cette certification pour les entreprises privées béninoises. L'idéal, de l'avis d'un cadre du Ministère du commerce et de l'industrie, serait un processus de certification par une structure béninoise de contrôle (par exemple la DANA) qui à son tour sera certifiée par la NAFDAC. Ainsi l'Etat pourrait négocier un bureau local de la NAFDAC au Bénin ou établir une collaboration entre la NAFDAC et les structures de normalisation béninoise pour une reconnaissance mutuelle des certificats délivrés.

Au vu de l'échec répété des accords commerciaux avec le Nigéria, les entrepreneurs béninois ont entamé des démarches personnelles pour obtenir la certification du NAFDAC.

Des entrepreneurs nous ont affirmé avoir investi assez de temps et d'argent sans résultats dans la quête de ce certificat. Chacun y va selon ses relations. C'est ce qu'en disent deux entrepreneurs de la filière ananas :

« On est allé à la NAFDAC au Nigéria en septembre 2015 mais depuis rien. On n'a jamais livré directement en dehors de l'informel. C'est la semaine dernière que l'ambassadeur du Nigéria est venu ici voir l'usine et a dit qu'aucune usine n'est autant propre au Nigéria. Je fais les démarches personnelles et j'espère que cela va aboutir. » *Une entrepreneure de la filière ananas, entretien du 27 février 2018.*

« L'UEMOA est une réalité en termes d'espace de libre échange, il n'y a pas de barrière mais les accords de la CEDEAO ne sont pas concrets ; on ne peut aller vendre au Nigéria. J'ai tout fait, j'ai investi pour avoir cet agrément, j'ai recherché et j'ai rencontré le directeur de la NAFDAC, j'ai fait un lobbying et je suis allé avec le directeur du commerce Béninois au Nigéria ; on a vu le directeur de la NAFDAC mais il refuse. » *Un entrepreneur de la filière ananas, entretien du 25 janvier 2017.*

Au vu de ces propos, il apparaît un protectionnisme nigérian qui met à mal le principe de libre échanges des biens et services au sein de la CEDEAO mais aussi favorise et nourrit un réseau de contrebande au vu et au su des deux pays.

L'utopie d'un accès au marché américain : le « Africa Growth and Opportunities Act » (AGOA)

L'AGOA, en français Acte pour la croissance et l'opportunité en Afrique, est un mécanisme mis en place en 2000 par le gouvernement américain pour permettre aux pays africains d'écouler sur son territoire environ 6000 produits typiquement africains et cultivés ou fabriqués par eux et ceci sans frais de douane. Le Bénin est éligible depuis 2004 suite à un accord entre le Ministère du commerce et l'Ambassade des Etats-Unis. Au total 38 pays africains sont éligibles. Toutefois la fabrication ou la production de ces articles doit se faire selon des normes précises répondant aux exigences des USA. Durant la première phase de l'AGOA de 2000 à 2015, un seul entrepreneur béninois a pu s'en sortir et livrer des savons et autres produits cosmétiques aux Etats-Unis à travers cet accord, et ceci sans aucune aide de l'Etat béninois. La deuxième phase du programme court de 2015 à 2025. Selon les responsables du Ministère du commerce, il s'agit de procédés d'éligibilité très complexes qui limitent les entrepreneurs. Malgré l'accompagnement de certains entrepreneurs par le Ministère et les agences de développement, un seul entrepreneur en 2017 dans le domaine des textiles et du prêt-à-porter est éligible pour exporter vers les USA. Pour un entrepreneur dans l'agro-alimentation qui a voulu essayer le canal AGOA, l'effectivité « n'est pas pour demain » car le prix de revient des produits béninois même en l'absence des frais de douanes n'est pas compétitif. A ce niveau aussi, l'administration béninoise apparaît comme un obstacle. C'est ce qu'il exprime en ces termes :

« Autre chose, nous n'avons pas accès au marché américain malgré les accords de l'AGOA avec les Etats-Unis. Tout ce qu'ils disent est du leurre, c'est théorique. Cela n'alimente que les cadres du Bénin. Dans le même temps, les industriels sont là et ne bénéficient de rien. Depuis qu'ils ont créé AGOA, il n'y a eu rien pour les entrepreneurs. On dit que les produits seront exonérés de la douane (et) c'est une aubaine, mais le Bénin envoie quoi ? Même si tu es exonéré de la douane et que tu présentes un produit archaïque ou cher non compétitif, tu vends comment ? si le prix de revient est déjà élevé comment ce sera compétitif ?

les accords sont théoriques, sur papier avec de belles idées ; les cadres fabriquent des chiffres, c'est faux aucun produit n'arrive à passer. » *Un entrepreneur de la filière ananas, entretien du 25 janvier 2017.*

Dans les faits, et en dehors du Bénin, l'accord AGOA a davantage profité aux pays asiatiques qui ont saisi cette opportunité pour installer des usines de vêtements en Afrique et concurrencer les entrepreneurs africains sur le marché américain (Chaponnière 2014).

Un extrait d'entretien accordé par le président de la CCIB au quotidien La nation du 14 septembre 2015 évoque également les raisons de l'absence des béninois sur le marché AGOA:

« Que comptez-vous faire en tant que CCIB pour que le Bénin puisse davantage profiter de cette opportunité qui jusque-là n'a pas produit de résultats satisfaisants pour le Bénin ?

La première approche de la nouvelle équipe de la Chambre, c'est de diagnostiquer le résultat de cette AGOA. Je retiens une chose. Il y a quand même une entreprise béninoise qui travaille avec les Etats Unis et a maintenu le cap. C'est Natura qui produit des cosmétiques à base de beurre de karité et d'autres produits béninois. Je lui dis félicitations. Mais tout ce qui est textiles, nous n'avons pas pu. [L'entrepreneur X] qui a fait des efforts énormes n'est pas encore au niveau. Non pas parce qu'il n'en a pas la capacité au plan qualité mais au plan de ce que demande le marché américain, c'est des productions en série. Il faut du volume. Cela appelle des unités de production qui n'emploient pas 200 personnes mais des milliers de personnes. Qu'avons-nous mis en place pour que les entreprises puissent concurrencer sur le marché américain ? Nous nous sommes vus d'ailleurs à Libreville pour faire le point et rappeler les préalables pour les dix années renouvelables. La Chambre pendant ces quinze ans a travaillé pour répondre aux exigences d'AGOA mais elle n'a pas fait des miracles outre mesure. Quinze ans ne suffisent d'ailleurs pas pour se mettre aux normes américaines, pour rentrer dans le mental anglo-saxon de *l'entrepreneurship*. Dans le secteur de l'agro-business, nous avons aussi des défis. Prenons nos pains de sucre (ananas), est-ce que cela respecte les normes phytosanitaires américaines ? Pour aller sur le marché américain, il faut respecter les calibres. Est-ce que nous arrivons à produire calibre ? Si nous n'arrivons pas à calibrer par rapport au marché, c'est maintenant qu'il faut commencer à mettre en place les infrastructures, à bâtir une industrie qui produit du pain de sucre pour l'exportation. Nous avons beaucoup de richesses que l'AGOA peut réveiller mais nous devons être en phase avec les normes américaines. »

Ainsi l'Etat béninois s'est investi pour être éligible à un accord depuis 2004, et seulement deux entrepreneurs ont pu en bénéficier. Le résultat est très faible vu tout l'investissement que l'Etat y porte. La CCIB a même créé un Centre de ressources AGOA pour disséminer les informations auprès des entrepreneurs, les appuyer dans ce sens, etc. L'Etat qui devrait bien connaître les critères d'exportation dans le cadre de cet accord savait aussi que son tissu entrepreneurial n'avait pas de grandes chances à l'étape actuelle pour en tirer profit. Des actions en amont de la signature de l'accord auraient été plus salutaires pour les entreprises comme l'appui à l'équipement industriel, l'allègement des coûts des facteurs de production et l'appui à la qualité. Toutes choses qui qui améliorent la compétitivité des produits à l'extérieur.

La compétitivité des produits béninois à l'extérieur

En dehors des difficultés que renferment les accords commerciaux, l'accès au marché est aussi soumis, selon les entrepreneurs, à la non compétitivité de leur produit sur le marché régional compte tenu du prix de revient. Le coût du kWh (kilowatt-heure) pour les entreprises industrielles est d'environ 26 FCFA (0,04 €) en Côte d'Ivoire contre 56 FCFA (0,085 €) au Bénin les deux pays agissant pourtant sur le même marché communautaire selon le document mémorandum des difficultés relevées par les industriels (ASNIB s.d.). Cette énergie n'étant pas toujours disponible, nombre d'entrepreneurs produisent à coût plus élevé, leur propre énergie électrique.

« Nous avons commencé notre activité avec le groupe électrogène car le Bénin est absent en énergie or il faut de l'énergie pour faire tourner une industrie. L'énergie nous revient chère au Bénin, ce qui a des retombées sur le coût de la production. Nous avons acheté un transformateur et le groupe électrogène à des dizaines de millions de francs. L'Etat a démissionné ; la Société d'énergie électrique (SBEE) ne joue pas son rôle en tant que fournisseur d'énergie ; elle est incapable de rendre disponible le matériel adéquat. » *Un entrepreneur de la filière industrie, entretien du 19 février 2018.*

Malgré les exonérations douanières dans l'espace UEMOA, les produits demeurent chers :

« Nous avons des Etats faibles qui n'ont pas les moyens non seulement de soutenir le secteur privé mais qui dépendent fortement de l'extérieur. C'est vrai que notre seul atout, ce sont les accords de l'UEMOA et nous avons l'agrément qui fait qu'on ne paie pas la douane au sein de ces pays. Avec cela nous bénéficions de 20% de profit sur l'écoulement de nos produits car nous sommes épargnés des tracasseries douanières. Mais même avec ces 20%, nous n'arrivons pas à être compétitifs car les firmes étrangères qui produisent plus ont toujours un avantage sur nous. » *Un entrepreneur de la filière ananas, entretien du 25 janvier 2017.*

Autre difficulté qui faiblit la compétitivité est l'absence d'une politique protectionniste de la part de l'Etat béninois. On assiste à une grande inondation du marché intérieur par des produits sans aucune norme qui viennent concurrencer les industries locales.

Le marché intérieur

En dehors des marchés extérieurs, le marché intérieur a été également évoqué par les entreprises des BTP comme chargé d'adversités. Il s'agit avant tout des marchés d'Etat. Selon les acteurs du secteur, les entrepreneurs du BTP rencontrent trois principales difficultés dans l'accès aux marchés étatiques : difficultés dans l'accès aux appels d'offres (informations) ainsi que l'éligibilité face aux critères versatiles, difficultés pour gagner les offres soumises à cause de la corruption ; difficultés dans la réalisation avec les impayés et les tracasseries bancaires.

b. L'accès au crédit

Le taux de bancarisation strict de la population béninoise de plus de quinze ans est de 27% ; le taux global d'utilisation des services financiers est de 43% (BCEAO 2018). Décrivant le contexte d'exercice des entrepreneurs, la CCIB reconnaît que les entreprises exerçant au Bénin connaissent des difficultés de plusieurs ordres dont les plus en vue ont trait à l'insuffisance de capital et de fonds de roulement, l'accès difficile au crédit, aux matières premières, aux marchés publics et aux technologies, et les difficultés relatives à la fiscalité.

L'accès au crédit apparaît comme un véritable problème évoqué par les entrepreneurs lors des entretiens. Leur biographie professionnelle (Cf. Badou et Bierschenk 2019 : 23-30) révèle différents modes d'accès au capital économique. Le premier capital est toujours issu soit des économies d'un précédent emploi salarié, soit du patrimoine familial et parfois des agences de développement mais jamais d'un emprunt bancaire. L'emprunt bancaire n'apparaît qu'au cours de l'évolution de l'entreprise lorsque cette dernière connaît une certaine stabilité et affiche une certaine réussite. Ces banques n'assaillent que les entreprises établies et refusent tout service aux entreprises en herbe. Plusieurs entrepreneurs évoquant la genèse de leur entreprise ont fait cas de ce refus catégorique des banques de les accompagner.

L'emprunt bancaire est également évoqué lorsque la garantie provient des agences de développement. Le parcours de ces trois entrepreneurs nous renseigne bien sur la constitution du premier capital et l'absence des banques aux premières heures des entreprises :

« J'ai alors constitué mon capital par mes propres moyens (économies), l'aide de la famille et de quelques amis qui ont cru à l'idée. J'ai rassemblé un capital de 36 millions FCFA (54 900 €) au démarrage. Le site de l'entreprise a été négocié en famille, un domaine familial. Il n'y avait pas l'accompagnement de la banque à cette étape malheureusement car les banques n'aiment pas accompagner les nouvelles entreprises. La première mise sur le marché était en 2002 alors que nous avons commencé les travaux d'équipement et d'installation de l'entreprise en 1995. L'absence de grand capital justifie ce retard. Par la suite les banques ont fini par croire en nous et cherchent à traiter avec nous ; elles ne cessent de s'intéresser à nous pour nous financer. Et c'est la première banque que j'ai suppliée au départ et qui nous a renvoyé qui est venue taper à notre porte pour nous donner du crédit. » *Un entrepreneur de la filière industrie, entretien du 19 février 2018.*

« Aujourd'hui au sein de l'usine nous n'avons pas de difficultés de mobilisation de ressources. Néanmoins il faut dire qu'au début, s'il n'y avait pas le projet MCA, on n'aurait pas eu de financement car les banques refusaient tout accord de prêts surtout pour des jeunes et petits producteurs que nous étions à l'époque. Personnellement en tant que directeur, les garanties sont allées jusqu'à mes biens personnels. On était donc dans cette galère jusqu'à avoir l'opportunité en 2009 du MCA qui nous proposait de nous financer à hauteur de 111 millions FCFA (169 200 €) à condition que nous arrivions à mobiliser 54 millions de FCFA (82 300 €). C'est ainsi que pour avoir cette opportunité, nous nous sommes tournés vers la banque pour des prêts. Ce fut notre premier prêt bancaire et ceci grâce à la caution que constituait MCA. Aujourd'hui ce sont les banques qui courent après moi et j'ai la latitude de négocier comme je veux les taux d'intérêt à la baisse et je choisis selon le moins disant. » *Un entrepreneur de la filière ananas entretien du 25 janvier 2017.*

« En 1994, je me suis rapprochée de l'AFD pour négocier un financement avec l'appui du CePEPE et le fonds de garantie actuel FONAGA. Ils m'ont accordé un financement de 20 millions FCFA (30 500 €) pour 8% de taux d'intérêt par an à verser pour le compte de la Caisse française de développement (actuel Agence française de développement/AFD). » *Une entrepreneure de la filière commerce de produits congelés, entretien du 19 octobre 2016.*

La question de la garantie apparaît aussi comme le principal frein pour accéder au crédit. Il est souvent exigé des entrepreneurs, une garantie plus élevée que le prêt sollicité. C'est ainsi que soit ils engagent leur patrimoine personnel ou familial soit les agences de développement se portent garants.

« Au niveau des banques, la garantie pose problème. Avant qu'elles ne vous accordent un crédit, il faut que vous ayez assez de biens à mettre en garantie. Je dirai avoir plus que ce que tu demandes. Voilà encore un problème pour les petits entrepreneurs qui n'arrivent pas à satisfaire aux exigences bancaires. Moi, j'ai commencé avec mes propres économies qui constituaient mon capital de départ. J'ai beaucoup travaillé pendant cinq ans avant de créer mon entreprise. » *Un entrepreneur de la filière logistique et services, entretien du 26 janvier 2017.*

« J'ai fait une demande d'emprunt de 25 millions de FCFA (38 100 €) à la banque pour acheter juste un conteneur de matière première et depuis je ne l'ai pas eu. En matière de garantie, leur expert est venu faire une évaluation de mon usine à 175 millions de FCFA (266 800 €). En plus je leur ai remis un titre foncier. J'ai un client crédible qui paie cash près de 40 millions de FCFA (61 000 €) par an. Ce client seul est déjà une garantie. Et j'ai un contrat avec ce client et il s'approvisionne chez moi. Et je dis à la banque de me donner 25 millions FCFA (38 100 €) pour acheter la matière première pour servir celui-là. Vous avez pris mon titre foncier, vous êtes partis faire l'hypothèque. J'ai déjà dépensé plus de 2 millions FCFA (3 000 €) pour l'hypothèque. Voilà le problème des entrepreneurs. » *Un entrepreneur de la filière industrie, entretien du 13 avril 2017.*

L'obtention de la garantie bancaire se complexifie lorsqu'il s'agit des femmes entrepreneures. En dehors de la caution matérielle, une caution morale en la personne du mari est exigée. C'est ce qu'exprime une promotrice de produits congelés :

« L'accès au crédit des femmes entrepreneurs est très difficile. On vous demande toujours l'aval de votre mari alors que ce ne sont pas toutes les femmes qui ont un mari. L'aval du mari constitue une caution morale, un engagement de sa part. » *Une entrepreneure de la filière produits congelés, entretien du 19 octobre 2016.*

La question de la confiance est au cœur des relations entrepreneurs - banquiers. Selon un entrepreneur béninois, président d'association professionnelle, les banquiers devraient miser davantage sur la dimension sociale du prêt bancaire car tout n'est pas que technique. En outre, les banquiers accorderaient moins de faveurs aux entreprises béninoises. Il existerait un traitement différentiel voire préférentiel fait par les banquiers aux entrepreneurs étrangers au détriment des entrepreneurs béninois.

Il n'existe presque pas de banques au profit des activités industrielles et agricoles. La bancarisation au Bénin est axée sur les activités commerciales. Les taux d'intérêts des banques commerciales oscillent entre 12 et 15% l'an. Toutefois, selon certains clients (grandes entreprises, agences de développement), les taux sont révisés à la baisse parce qu'ils affichent une garantie plus élevée.

Les industriels affirment ne pas se retrouver dans les banques commerciales parce que le schéma d'engrangement des bénéficiaires commerciaux est différent de ceux de l'industrie qui sont plus lents. « On est industriel et on prend un crédit-commerce », affirme un promoteur industriel. Ces industriels voudraient que l'Etat exige des banques commerciales une participation obligatoire à la création et au financement d'une banque de développement industriel.

c. La Zone franche industrielle du Bénin (ZFI)

La zone Franche industrielle (ZFI) a été créée en 1999. Elle a pour vocation de promouvoir l'industrie et l'exportation de produits fabriqués au Bénin. Elle a été vantée à l'époque par les

politiques comme la panacée au relèvement du tissu industriel. Une grande campagne de communication avec des panneaux géants délimitant de larges espaces sur l'ensemble du territoire national avait été lancée. Celle de Sèmè-Kpodji, placée à dessein proche de la frontière nigériane, a connu un aménagement de 40 hectares. La ZFI offre aux entreprises des facilités d'installation, d'équipement et d'exportation par la mise en place de régimes d'exonération de taxes et d'impôts durant les dix à quinze premières années d'obtention de l'agrément. Ces entreprises sont cependant soumises à des obligations comme celle d'exporter au moins 65% de leur production hors du marché béninois. Le bilan fait de cette initiative, près de vingt ans après son avènement fait montre d'un échec à tous les niveaux. Toutes les entreprises qui se sont essayées ont dû abandonner malgré les avantages attrayants. Une seule entreprise a pu tenir contre vents et marées et rencontre néanmoins d'énormes difficultés. Les derniers entretiens avec les cadres du Ministère du commerce quant à l'effectivité de la Zone franche révèle que dans les faits, aucune entreprise au Bénin ne fonctionne sous ce régime. La seule industrie qui y était installée a dû être appuyée par l'Etat pour sortir du régime de production considéré contraignant, et se retrouver sous le régime Zone industrielle plus flexible. C'est ce qui ressort de cet extrait d'entretien :

« Lorsque l'entrepreneur est installé sur une zone franche, un pourcentage donné de sa production est réservé à l'exportation et est exonéré de taxes. Par contre dans une zone industrielle, il n'y a pas d'exigence pour produire et exporter donc pas d'exonération. Au niveau de la zone franche industrielle de Sèmè-Kpodji, il y a eu des investissements sans le respect des textes. L'entreprise en question étant installée dans la zone franche, elle ne pouvait écouler ses produits au Nigéria. Elle devrait quitter cette zone franche. Et pour remédier à cette situation, la zone franche a été rebaptisée en zone industrielle afin qu'elle puisse écouler ses pâtes alimentaires au Nigéria ». *Un cadre du Ministère du commerce, entretien du 15 février 2018.*

Au fait cette industrie a consenti beaucoup d'investissement pour bénéficier des avantages de la Zone franche industrielle mais ne pouvait plus respecter l'obligation d'exporter 65% de sa production. En s'installant, l'entreprise visait davantage le marché nigérian. Mais il s'avère que ce dernier se retrouve dans le marché béninois vu les accords de libre-échange de la CE-DEAO qui font de l'ensemble de ces pays, un marché commun. Aussi l'industriel installé sous le régime franc industriel, doit exporter les 65% de sa production annuelle en dehors du marché commun de la CEDEAO. Sans cette sortie de ce régime, cette société fermait ses portes. Ainsi la Zone franche industrielle où elle se trouvait a dû être transformée dans les textes par l'appellation de Zone industrielle régie uniquement par le code d'investissement. L'entreprise devant ainsi renoncer aux avantages de la Zone franche industrielle.

Ce cas pratique de la fonctionnalité de la ZFI, pose également la question du libre-échange avec le Nigéria qui est traité de façon opportune. Le principe de libre-échange, c.a.d. le marché commun de la CEDEAO, a été brandi dans ce cas-ci pour bloquer l'exportation alors que ce principe de libre-échange est ignoré lorsque le Nigéria oppose le NAFDAC pour interdire les exportations de produits made in Bénin (vois ci-dessus). C'est le rapport de force entre Etats qui se met alors au-dessus des accords multilatéraux et bilatéraux qui concernent les deux pays.

Si l'accès à un marché plus vaste a été le défi majeur de cette entreprise, la zone franche industrielle est aussi ineffective dans d'autres domaines qui ne sont pas maîtrisés et non réso-

lus pas l'Etat. L'Etat a cru qu'en exonérant les équipements, les matières premières et les produits finis de toute imposition, les opérateurs allaient accourir. L'échec de la zone franche devrait apparaître comme une évidence dès lors que les mesures conséquentes de facilitation n'étaient pas au rendez-vous. L'exonération de frais de douanes et autres devient caduque ou inutile s'il n'y a pas la garantie de l'électricité, la main d'œuvre qualifiée, l'accès au crédit, et surtout l'accès au marché qui sont autant de préalables à l'installation d'une industrie. En d'autres termes, ici aussi se pose comme dans le cas de la signature d'accords non effectifs, l'éternel problème du placement de la charrue avant les bœufs.

Déjà en 2012, le blog 'babylas25.mondoblog.org', dans sa parution du 02 décembre 2012, affichait comme titre : « Triste destin pour la Zone franche industrielle du Bénin ». L'une des raisons évoquée pour justifier cet échec se retrouve dans cet extrait :

« Pour concrétiser son ambition, le président Mathieu Kérékou, en son temps, avait créé une agence de gestion de la Zone franche industrielle, sous le sceau du partenariat public-privé. Un capital social de deux milliards de FCFA (environ 3 millions €, AB/TB) porté par l'Etat, la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin (CCIB) et un pool d'opérateurs privés séduits par le projet a été constitué. Mais le caractère mixte de l'agence n'a pas pu échapper à la bureaucratie légendaire de l'administration béninoise aux antipodes du credo de l'investisseur pour qui « le temps, c'est de l'argent ». *In fine*, les nombreuses entreprises annoncées tambours-battants n'ont pas été au rendez-vous. Marché de dupe conclu ou simple repli stratégique ? Aujourd'hui, une seule unité de production opère vaille que vaille, sur le site, dans un contexte d'exploitation n'offrant pas une garantie de développement à long terme. » (Babylas 2012)

Mais au-delà du montage institutionnel et de la lourdeur administrative et bureaucratique qui s'en est mêlée, ce qui était important, c'est toujours le prix de revient du produit fini peu compétitif dans un environnement (surtout juridique) peu propice à l'investissement.

Il est à noter que le Bénin ne fait pas exception dans l'échec des zones franches industrielles encore appelée zone économiques spéciales (ZES). Expérimentée en Chine avec un certain succès, la réplique de ces zones en Afrique n'a pas été concluante. Chaponnière (2014) évoque la non-atteinte des objectifs de quatre ZES sur les six construites par la Chine en Afrique. Selon cet auteur, si on ne saurait affirmer que c'est dû aux administrations africaines ni à la diplomatie chinoise, il est néanmoins utile de rappeler que ces ZES en Chine avaient été plutôt initiées pour encourager la diaspora chinoise réticente, à investir dans un pays qui ne reconnaissait pas la propriété privée.

5. La promotion de l'entrepreneuriat : Environnement entrepreneurial et acteurs

Au vu de ces nombreux défis qui peuplent l'arène entrepreneurial, plusieurs acteurs se mobilisent pour améliorer ce qui est appelé le climat des affaires. De ce fait, autour des entrepreneurs gravitent d'une part des institutions étatiques d'appui, d'intermédiation et de contrôle. Elles se créent en lien avec les politiques de promotion de l'entrepreneuriat de chaque gouvernement. D'autre part, des organismes de développement, des agences financières et autres structures connexes, appelés « partenaires techniques et financier » dans le jargon du monde de développement, qui œuvrent pour la promotion du secteur privé.

Le rapport des entrepreneurs à l'Etat est très prégnant et ceci à plusieurs niveaux : l'Etat comme client majeur des entreprises, l'Etat comme catalyseur et régulateur de l'environnement des entreprises, les entrepreneurs comme contributeurs majeurs au fonctionnement de l'Etat à travers la fiscalité. Par contre, le soutien de l'Etat au secteur privé est disséminé dans plusieurs ministères et impacte peu l'environnement des affaires.

L'Etat intervient auprès du secteur privé à travers plusieurs institutions et ministères dont les plus significatifs sont :

- Le Ministère de l'industrie et du commerce
- Le Ministère des petites et moyennes entreprises
- Le Ministère en charge de l'artisanat,
- Le Ministère de l'agriculture
- Le Ministère de l'économie et des finances
- Le Ministère en charge de la micro-finance
- Le Ministère des affaires étrangères et de la coopération
- Le Ministère du plan et du développement

Les structures d'appui à l'entreprenariat en lien avec ces ministères sont extrêmement nombreuses, et concernent notamment :

- La Chambre de commerce et d'industrie du Bénin (CCIB)
- La Chambre Nationale d'Agriculture du Bénin (CNAB)
- L'Union des chambres interdépartementales des métiers du Bénin (UCIMB)
- L'Association de promotion de l'investissement et des exportations (APIEX) qui fédère trois structures existant dans des ministères différents : Le Guichet unique de formalité des entreprises (GUFE), l'Agence béninoise de promotion des échanges commerciaux (ABEPEC), le Centre de promotion des investissements (CPI), actuellement intégrées dans la nouvelle agence APIEX qui est sous tutelle de la Présidence de la République.
- Le Centre d'arbitrage de médiation et de conciliation (CAMEC)
- L'Agence nationale de promotion des petites et moyennes entreprises (ANPME)
- Le Fonds national de promotion de l'entreprise et de l'emploi des jeunes (FNPEEJ)
- L'Agence nationale de promotion de l'emploi (ANPE)
- Le programme emploi-jeunes (PEJ)
- Le Centre de promotion, d'assistance et de gestion (CEPAG)
- Le Centre de promotion d'encadrement des petites et moyennes entreprises (CePEPE)
- Le Centre de perfectionnement du personnel des entreprises (CPPE)
- Le Fonds de développement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage (FODEFCA)
- Le Centre national de formation comptable (CENAFOC)
- Le Business Promotion Center (BPC)
- Le Women Business Promotion Center (WBPC)
- Le Fonds national de micro-finance (FNM)
- L'Observatoire des opportunités d'affaires (OBOPAF)

- L'Agence d'administration de la zone franche industrielle (AZFI) pour la viabilisation de la zone franche et de points francs industriels.

A ces structures et agences d'appui, il faut ajouter les organes étatiques de contrôle :

- Le Laboratoire Central de Contrôle de la Sécurité Sanitaire des Aliments (LCSSA)
- L'Agence béninoise de la sécurité sanitaire des aliments (ABSSA)
- L'Agence béninoise de normalisation et de gestion de la qualité pour la production selon les normes internationales (ABENOR)
- L'Agence béninoise de métrologie et de contrôle de la qualité pour la qualité des équipements (ABMCQ)
- L'Agence de contrôle des installations électriques intérieures (CONTRELEC),
- L'Agence nationale de la propriété industrielle pour la promotion et la sécurisation des innovations (ANAPI).

En termes de documents de politiques, de textes de lois et des plans de promotion du secteur privé, nous avons recensés :

- La Politique nationale de développement du commerce (PNDC en cours d'élaboration)
- La Politique nationale de promotion de l'emploi (2011)
- La Lettre de politique de développement du secteur privé (2006)
- La Charte nationale des PME (2005)
- Le Plan stratégique de l'ANPME (2012-2016)
- Le Code des investissements (1990)
- Le Code des marchés publics (2017)
- Le Code de l'artisanat (2001)
- Le code UEMOA de l'artisanat (2014)
- Les Recommandations de la table ronde du secteur public/secteur privé (octobre 2012)
- Les Recommandations des Etats-généraux du secteur privé (2014)
- Le Statut de l'entrepreneur au Bénin (2015).

En termes de réunions et consultations majeures entre l'Etat, les agences de développement et les associations professionnelles du secteur privé, nous avons recensés :

- La Table ronde des partenaires techniques et financiers du Bénin en avril 1992 à Genève
- La consultation sectorielle sur la relance du secteur privé en novembre 1994
- Les Revues annuelles du secteur privé
- La Consultation nationale en 2009 sur le thème « Quelle gouvernance pour le développement du secteur privé au Bénin »
- La Table ronde « dialogue secteur public secteur privé pour la relance de l'économie au Bénin » tenue à Cotonou en 2012
- La Table ronde de Paris en 2014
- Les Etats-généraux du secteur privé en 2014
- La Séance d'internalisation et d'appropriation du Programme d'action du gouvernement (PAG) par les entrepreneurs, organisée par la CCIB en 2017.

Plusieurs programmes et projets portés par l'Etat et/ou les agences de développement appuient le secteur privé à travers l'appui direct aux entrepreneurs, le renforcement du tissu associatif des entrepreneurs, la promotion du dialogue public-privé, l'amélioration du climat des affaires, etc.

On peut citer comme principaux partenaires internationaux de l'aide au développement dans le secteur privé :

- La Banque mondiale
- Le Bureau international du travail (BIT)
- La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO)
- Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)
- L'Union économique et monétaire ouest africain (UEMOA)
- L'Union européenne
- L'Agence française de développement (AFD)
- Les Coopérations allemande, belge, canadienne, danoise, luxembourgeoise, néerlandaise, suisse, US-américaine, etc.

Avec cette multiplicité d'organismes, on assiste à un véritable émiettement des programmes d'appui au secteur privé avec près d'une cinquantaine de projets/programmes recensés depuis 1994 après la table ronde du secteur privé.

Les principaux sont :

- Le Programme de relance du secteur privé (PRSP 1994-2004)³
- Le Programme d'appui au développement du secteur privé (PADSP 2012)
- Le Programme de restructuration et de remise à niveau (PRMN 2014-2018)
- Le programme cadre d'appui au développement de l'agriculture (ProCAD 2012-2020)
 - Le Programme d'appui au renforcement des acteurs du secteur privé (PARASEP 2016)
 - Le Millénium Challenge Account (MCA 1 (2004-2011) et 2 (2015-2020))
 - Le Projet Centre d'innovation vertes pour le secteur agro-alimentaire (ProCIVA), etc.

Les institutions financières sont également très actives dans l'environnement des entrepreneurs à travers l'Association professionnelle des banques et établissements financiers et le Consortium Alafia avec 15 institutions bancaires et plus de 100 institutions de micro-finance recensées en décembre 2015. Pourtant, comme signalé ci-dessus, les institutions bancaires et de micro-finances n'offrent que des prestations financières de type commercial avec des taux d'intérêts allant parfois jusqu'à 15%.

Les assises des Etats-généraux du secteur privé du 16 au 18 décembre 2014 ont permis la mise en place d'un cadre de dialogue intra-secteur privé constitué des trois chambres (commerce et industrie ; agriculture ; métiers) et de quatre associations professionnelles : Fédération des jeunes chefs d'entreprise du Bénin (FEJEC), Fédération des femmes d'affaires et chef d'entreprise (FEFA), Conseil des investisseurs privés au Bénin (CIPB), Conseil national du patronat du Bénin (CNPB). Ce cadre n'a pas pu être fonctionnel car bien que réunis sous le sceau

³ Les dates données sont celles qui se trouvent sur les documents de projets qui ne correspondent pas toujours à la date de démarrage réelle.

de l'entrepreneuriat, ces structures sont divisées sur fond de crise de leadership intra secteur privé et inter secteur public et privé. (Badou et Bierschenk 2019)

Dans la suite, nous mettrons l'accent sur la plus-value concrète apportée par l'Etat et les agences de développement aux associations professionnelles et aux entreprises.

6. L'appui de l'Etat et ses rapports avec les entrepreneurs et leurs associations

Au vu de la quantité des institutions, politiques, plans, stratégies, chartes et rencontres impliqués dans la promotion du secteur privé, il est tentant d'affirmer que l'Etat réserve une belle part de son administration à l'essor de l'entrepreneuriat. Cependant un panorama des actions au profit des entrepreneurs révèle une certaine contradiction. La quantité n'a pas toujours été synonyme d'efficacité ni de stabilité. Certaines structures ont une durée de vie très courte ou disparaissent avec le régime qui les ont mises en place. C'est l'exemple du Conseil présidentiel de l'investissement (CPI) mis en place par le gouvernement du président Yayi Boni. Ce conseil suscité par la Banque mondiale devait instaurer une discussion deux fois par an entre le Président de la République et les grands investisseurs sur leurs difficultés et trouver des améliorations. Une seule séance a pu se tenir en 2008 puis le Conseil a été transformé en une instance technique pour l'amélioration des indices de *Doing business* de la Banque mondiale (World Bank 2018, 2019b).

Certaines institutions manquent de visibilité et aussi bien leur existence que leur mission sont inconnues de leur public que sont les entrepreneurs. Elles ne sont connues que par ceux qui sont dans un faisceau de relations avec l'administration. Dans cette multitude d'institutions étatiques ou semi-étatiques, la concurrence s'installe du fait de la faible frontière qui existe entre les missions des unes et des autres. Beaucoup d'agences étatiques autonomes ont des prérogatives similaires avec certaines directions des ministères en charge du commerce, de l'industrie et des petites et moyennes entreprises.

Parler de l'appui de l'Etat au secteur privé relève d'une certaine ambivalence. L'Etat est à la fois facilitateur, contrôleur et censeur. « La relation entre l'Etat et le secteur privé est une relation de contrôle, de régulation, de rapport de force mais tout sauf une relation de collaboration » affirmait un cadre au ministère en charge de l'industrie et du commerce.

En matière de facilitation, les domaines de prédilection des structures étatiques sont dans l'appui à la création d'entreprise notamment en ce qui concerne les formalités administratives. Ainsi un grand accent est mis sur la facilitation de la formalisation des entreprises sans pour autant s'investir dans les autres aspects liés à l'implantation d'entreprise comme la mise en place des facteurs de production. Toutefois la facilité dans les formalités de création d'entreprise n'a pas réduit le nombre d'entreprises informelles. En outre, la création des conditions nécessaires pour faciliter le maintien de ces entreprises dans le formel est presque inexistante.

Un autre domaine où l'Etat est fortement présent est le renforcement de capacités à travers des séminaires de formation, la participation aux foires commerciales ainsi que l'achat d'équipement ou l'octroi de micro-crédit aux très petites entreprises. C'est à ces objectifs que s'attachent l'ANPME, le FNPEEJ, le PEJ, le CePEPE, etc.

On note une certaine désertion quant aux réels enjeux évoqués par les entrepreneurs comme l'accès au crédit, aux marchés régionaux et internationaux, à la main d'œuvre, à l'énergie, à la fiscalité, à la justice, les défis intra secteur privé et inter-secteurs public-privé, etc.

L'insuffisance des appuis de l'Etat s'appréhende davantage dans cet extrait d'entretien avec un entrepreneur :

« L'Etat n'a pas su créer un environnement propice aux affaires dans notre pays. Il n'y a pas un mécanisme pour favoriser l'investissement au Bénin. Nous sommes parfois exonérés des droits de douane sur certains produits mais il n'y a pas une politique d'accompagnement ; les frontières sont ouvertes aux produits concurrents, les produits venant de l'extérieurs envahissent notre pays et à moindre coût. L'Etat est incapable d'accompagner le privé. Le Bénin est absent en énergie, or il faut de l'énergie pour faire tourner une industrie. L'énergie nous revient cher au Bénin, ce qui a des retombées sur le coût de la production. Ce qui explique le fait que les produits venant de ces pays coutent moins chers que les nôtres et nous circulons sur le même marché régional. Si le privé peut s'unir et faire un délestage fiscal quand l'Etat ne fournit pas l'énergie, on lui aurait infligé une bonne leçon et désormais il prendra ses responsabilités. L'Etat a démissionné ; il n'y a aucune mesure pour nous accompagner. Par exemple, si les rails étaient prolongés au Niger, le Bénin allait en tirer un grand profit grâce au transport de marchandises mais hélas les rails se sont arrêtés au Bénin. Pour assainir le monde de l'entrepreneuriat, il faudra mettre en place les fondamentaux de l'industrie. Il faut donner l'énergie, favoriser l'environnement d'investissement pour permettre au privé de jouer pleinement son rôle. C'est le privé qui construit les écoles grâce au paiement des impôts. Malgré cela l'Etat refuse de l'accompagner. » *Un entrepreneur de la filière industrie, entretien du 19 février 2018.*

Selon certains entrepreneurs, la promotion des entreprises devrait se faire au sein des entreprises existantes. L'accent mis sur la création met aux oubliettes celles déjà fonctionnelles.

« On nous dit qu'il y a des fonds pour l'appui aux entreprises. Mais il faut que l'Etat comprenne que ces fonds doivent être utilisés pour promouvoir les entreprises existantes et non pour la création de nouvelles entreprises. Sur cinq ans, 90% des entreprises disparaissent et la cause principale se trouve dans la trésorerie. C'est le premier problème des entreprises. Par exemple tu fais ton travail et les termes du contrat fixe les délais de paiement. Mais plusieurs mois après ce délai, tu n'es pas payé. Comment vas-tu faire avec tes employés qui t'attendent ? Ce n'est jamais avec un cœur joyeux que vous êtes obligés de libérer du personnel. Finalement pour faute de paiement ou de marchés, l'entreprise est obligée de fermer. » *Un entrepreneur des BTP, entretien du 8 mars 2017.*

Le programme de restructuration et de mise à niveau du secteur privé -- projet de l'UE-MOA avec un bureau dans tous les Etats membres -- a voulu faire exception en offrant aux grandes et moyennes entreprises industrielles et du BTP, des subventions pour l'équipement en vue de l'augmentation de la production. C'est un programme a durée de vie illimitée qui est à sa première phase de 2014 à 2018. Mais selon un entrepreneur bénéficiaire de ce programme, plus de deux ans après le lancement, la subvention promise n'est toujours pas libérée alors que l'entrepreneur a compté sur ces prévisions pour investir des fonds personnels dans l'entreprise. Cependant, à force de ne pas trouver beaucoup de partenaires éligibles parmi les entreprises industrielles, le programme s'est tourné vers l'appui aux micro-entreprises.

Au vu des plaintes de certains entrepreneurs, l'administration n'est ni prête ni outillée pour accompagner le secteur privé. Pour preuve, elle n'est toujours pas au courant de pro-

blèmes importants qui vicient le climat des affaires. A titre illustratif, nous évoquons les problèmes relatifs à la traçabilité des produits exportés. Ainsi en 2004, le Bénin a suspendu l'exportation des produits halieutiques due à des difficultés de traçabilité.

Selon un responsable de la CCIB :

« En 2004, le Bénin a fait l'auto suspension de l'exportation des produits halieutiques. C'est parce qu'il y avait le règlement européen 178 de 2002 qui a mis en place la traçabilité. Si vous voulez livrer un produit à la consommation humaine, vous avez l'obligation de veiller à la traçabilité depuis la production, la transformation jusqu'à la commercialisation du produit pour voir si c'est en conformité avec les normes. Le règlement est sorti en 2002. Nous en avons parlé au Ministère du commerce en 2005. Le jour où on l'évoquait, la direction qui doit veiller à cela découvrait ce problème. Nous trainons encore cela à ce jour. Le secteur privé a fait le lobbying pour qu'on puisse avoir le laboratoire central de contrôle des produits. » *Un responsable de la CCIB, entretien du 06 juin 2017.*

La même situation s'est produite avec l'ananas en 2016 avec la crise de l'éthéphon et la suspension de l'exportation de l'ananas déverdit. L'Etat n'avait pas pu asseoir un véritable processus de contrôle et on assiste aussi à une méconnaissance de certains textes sur l'exportation de la part des cadres des secteurs concernés. Un entrepreneur de la chaîne d'exportation de l'ananas frais vers l'Europe a fait cas de nombreuses erreurs dans le processus d'exportation faites par les fonctionnaires de l'Etat. C'est alors qu'à chacune de leurs décisions, il opposait les textes en vigueur.

C'est fort de ces constats qu'un programme de l'Union européenne chargé d'appuyer le secteur privé a orienté une partie de son financement au profit du secteur public à travers les agences de contrôle et de normalisation :

« Parce que le dispositif de contrôle de l'Etat n'est pas effectif. Il y a plusieurs ministères qui interviennent là-dedans : la santé, l'industrie, le commerce, l'agriculture, l'intérieur.... Si ce dispositif n'est pas au point, qu'il puisse guider et contrôler et dire tel produit qui est produit au Bénin respecte les normes, au moins les normes béninoises que j'ai actualisées et même les normes étrangères, le Nigéria, l'UEMOA ou plus ; comment voulez-vous que nous puissions nous en sortir. Nous fonctionnons dans le plus grand des hasards. Quand on veut parler des normes, on va travailler avec des organisations comme l'Agence Béninoise de normalisation, le Laboratoire central et d'autres pour renforcer leur capacité à jouer leur rôle. » *Un coordonnateur de projet de développement du secteur privé, entretien du 17 mai 2017.*

Se plaignant toujours des appuis de l'Etat, les entrepreneurs ont aussi évoqué les actes de corruption au sein de l'administration qui ne facilitent pas l'aboutissement de certains projets de l'Etat au profit des entrepreneurs. C'est ce que tente d'expliquer cette entrepreneure :

« Au temps du président Yayi, il y a eu de l'argent du gouvernement pour l'acquisition d'emballage au profit des transformateurs d'ananas mais on n'a pas pu profiter de cet appui à cause des cadres du ministère. Par exemple, ils ont choisi des cartons de qualité moindre. L'image du Bénin s'est encore dégradée car le carton coule et on n'a pas pu utiliser le tiers. De même les cajots (conditionnement de l'ananas) achetés par le gouvernement avec le projet PADFA (programme d'appui au développement des filières agricoles) sur fond propre du pays et ceux d'une institution, ont été finalement vendus. Il y a les projets

mais les fonctionnaires prennent tout l'argent de la promotion qu'on pouvait mettre dans l'investissement. On va en mission avec eux et leur per diem dépasse le nôtre. » *Une entrepreneure de la filière ananas, entretien du 27 février 2018.*

Dans un autre cadre, cette fois-ci par rapport à un projet du Fonds international de développement agricole (FIDA), la même entrepreneure explique :

« Avec le projet FIDA des entreprises postulent, et j'ai rédigé une offre que j'ai gagnée (et) une subvention qu'on m'a donnée, je devais chercher un complément bancaire pour réaliser mon projet. Les cadres de l'administration m'ont obligée à ouvrir un compte dans une banque de leur choix où j'ai déposé la subvention de 35 millions de FCFA (53 400 €). Ils ont prélevé deux millions FCFA (3 000 €) pour soi-disant gérer le produit. En outre, ils veulent encore des pots de vin de dix millions FCFA (15 200 €) ; ils veulent que le projet génère des intérêts comment ? je leur ai dit si vous ne me laissez pas gérer comme je l'entends, je laisse tout tomber. J'ai alors retourné la subvention que j'ai refusée. J'ai transmis les 35 millions au FIDA. C'est le projet PACER (Projet d'appui à la croissance économique rurale) du Ministère de l'agriculture. Ils ont dit que c'est parce que je suis rassasiée. » *Une entrepreneure de la filière ananas, entretien du 27 février 2018.*

Un audit d'une partie de ce projet, rapporté par le journal La nouvelle tribune du 23 décembre 2017, faisait cas d'une traduction en justice par le conseil des ministres, de certains cadres de ce projet pour avoir conservé une partie des subventions de certains bénéficiaires (La Nouvelle Tribune 2017).

Dans une interview à l'hebdomadaire Jeune Afrique du 11 avril 2013, le président du CIPB affirmait que le principal handicap des entrepreneurs est l'administration (Jeune Afrique 2013). Aussi préconisait-il la mise en place d'un programme de mise à niveau et de coaching de l'administration qui n'est pas dans une logique d'appui à la création de la richesse.

La description de l'administration publique comme une gangrène contre l'essor du privé est encore plus inquiétante lorsque c'est un cadre du Ministère du Commerce qui en parle :

« L'environnement des affaires au Bénin n'est pas favorable, ce qui fait fuir les investisseurs. Les fonctionnaires de l'administration se rendent dans les foires internationales sans pour autant être utiles ; ils y vont en tourisme alors que les entrepreneurs qui sont concernés sont faiblement représentés. L'administration est en déphasage totale avec la réalité économique de notre pays ; on a intérêt à travailler sur les textes, les politiques et stratégies liés à l'entrepreneuriat. Nous devons avoir une vision prospective. Les Nigériens l'ont compris à notre dépend. » *Un cadre du Ministère de l'industrie et du commerce, entretien du 15 février 2018.*

Les entrepreneurs se plaignent aussi de leur impuissance face à la toute-puissance de l'Etat. C'est souvent un bras de fer où finalement l'Etat l'emporte. Nous avons déjà cité le cas de l'interdiction de l'exportation de l'ananas orangé avec l'étéphon créant des préjudices aux entrepreneurs du secteur ; l'autre cas concerne la mise en place d'une agence étatique de voyage en concurrence avec les privés.

« La bagarre avec le gouvernement est une lutte permanente. Nos luttes sont orientées vers l'Etat. La dernière est celle liée à la création d'une cellule de voyages officiels à la présidence. Nous, on a des agences de voyages. Ça fait quinze ans qu'on a bâti nos entreprises, et puis le gouvernement dit : moi, j'ai créé mon agence de voyage. La pression a été mise

et on était allé voir des députés pour poser des questions au ministre. Ils ont été bien embêtés, et maintenant ils ont ralenti. Ils ne doivent pas nous détruire, en tant qu'acteurs au pouvoir. On soumet le fruit de nos réflexions au gouvernement qui ne le lit souvent pas. Mais étant donné qu'il a le dernier mot, on est assujéti à lui. » *Un entrepreneur de la filière tourisme et hôtellerie, entretien du 18 octobre 2016.*

Malgré ce tableau sombre, un noyau d'entrepreneurs, plus présents dans les interstices de l'Etat et des agences de développement à travers les associations professionnelles ou le leadership dans leur domaine, arrivent à bénéficier d'appuis au profit du développement de leur entreprise.

« J'ai bénéficié néanmoins de l'assistance à la promotion des produits (foire, salons, formation à la qualité, à la certification de mes produits de PROCAD (Programme-cadre d'appui à la diversification agricole) à travers le PADA (Projet d'appui à la diversification agricole,) ; dans ce projet j'ai beaucoup voyagé pour la promotion de mes produits ». *Une entrepreneure de la filière ananas, entretien du 27 février 2018.*

Le véritable questionnement est que sur les milliers d'entreprises formelles et visibles dans l'environnement économique, très peu arrivent à profiter de ces appuis directs. Il n'existe pas une procédure officielle affichée dans le choix de ces entreprises. Les questions de lobbying y ont une grande part.

L'appui direct aux entreprises ne profite pas au secteur privé dans son ensemble. Au contraire, il alimente les querelles entre bénéficiaires et non-bénéficiaires et entre associations professionnelles. Il faudrait que l'Etat se mette au-dessus de ces petits appuis parcellaires et isolés et se constitue davantage en un pôle de garantie et de facilitateur de l'environnement des affaires pour tous. Ce qui passera par la mise en place d'un taux d'imposition et d'un dispositif de production favorable pour tous.

La nouvelle loi sur le partenariat public-privé (2016) n'agrée pas non plus les entrepreneurs qui y voient un holdup qui oriente tous les marchés vers les entreprises étrangères. Selon eux, aucune entreprise béninoise n'a ni la taille ni la capacité requises pour remplir les critères d'accession aux grands travaux de l'Etat. Une association professionnelle, l'ANECA, proposait que 30 % des marchés soient au moins remis aux entreprises locales pour que le transfert de compétences puisse être effectif.

En ce qui concerne la censure et le contrôle de l'Etat, ils s'exercent dans la collecte de l'impôt à travers le redressement fiscal utilisé parfois comme une arme d'intimidation contre les entrepreneurs ; dans l'éviction de certains entrepreneurs des marchés publics ; dans la main basse sur les élections professionnelles ; dans le profit tiré du pluralisme associatif par le choix opportuniste des représentants du secteur privé dans les instances de dialogue public-privé ; etc.

Selon une idée partagée des entrepreneurs, dès qu'une entreprise est créée, elle n'appartient plus à son promoteur vu les pressions exercées par l'Etat. Les taxes et impôts à n'en point finir seraient exorbitants au point de conduire à la fermeture de l'entreprise.

La défaillance de l'Etat et l'absence de résultats favorables dans l'appui étatique au secteur privé a laissé la place au réseau de l'aide au développement qui a voulu se substituer à lui. Ces agences ont-elles réellement le pouvoir et la légitimité de l'appui au secteur privé ?

7. L'appui des agences internationales de développement et leurs relations avec le secteur privé

Les domaines d'intervention des agences de développement au profit du secteur privé ne sont pas différents de ceux de l'administration publique. Un tour d'horizon des différents projets évoqués par les entrepreneurs rencontrés, révèle que tous les partenaires au développement font de l'appui au secteur privé notamment dans le domaine de l'agriculture, même si ce n'est pas leur priorité de base. Ainsi toutes les coopérations bilatérales ou multilatérales ainsi que les organismes internationaux ont dans leur package un pan de financement au secteur privé.

L'histoire de l'aide au développement au profit des entreprises après la Conférence nationale de 1990, remonte au lendemain de la Table ronde de Genève en 1992 où pourtant l'appui au secteur privé n'a pas été explicitement évoqué. C'est alors que les « partenaires techniques et financiers » organisèrent la table ronde des partenaires sur le secteur privé. C'est à l'issue de cette rencontre en 1994, qu'il fut mis sur pied le Conseil national de suivi avec pour bras opérationnel la Cellule d'appui technique (CNS/CAT) au Ministère de l'industrie et du commerce. Il s'agit d'une cellule mixte qui avait pour mission de coordonner l'ensemble des projets financés par les agences de développement au profit du secteur privé et regroupés sous le PRSP (Programme de relance du secteur privé, de 1994 à 2004). Plusieurs sous-projets ont évolué à l'intérieur du PRSP avec des phases plus courtes. Le PRSP regroupait les fonds de plusieurs agences de développement dont le PNUD, l'Union européenne, l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), la Coopération danoise, la Banque mondiale, la BOAD, etc. Les projets évoqués durant cette période sont le Projet d'appui au secteur privé (PASP) de l'Union européenne, le Projet danois de formation des entreprises (PDFE), le Projet d'appui au développement du secteur privé (PDASP) de la Banque mondiale, etc.

Dès 2004, le PRSP a montré des signes d'essoufflement. Les différents projets par la suite ont évolué en rang dispersé hors du cadre du CNS/CAT. En suivant la chronologie des projets appuyés par l'Union européenne, l'AFD, la Banque mondiale et la GIZ, le rapport diagnostic du PARASEP en 2017 affirme qu'il y a eu quatre générations de projets depuis 1994, c.à.d. en un peu plus de 20 ans (PARASEP 2017). Le découpage issu de nos investigations, situe la première génération au niveau du PRSP. La deuxième génération à partir de 2006 concerne les projets PASP (Projet d'appui au secteur privé) financés par l'Union européenne et le PCCI (Projet de compétitivité et de croissance intégrée de la Banque mondiale. Ces projets n'ont pas pu s'insérer dans le cadre du CNS/CAT.

La troisième génération de projets à partir de 2012 fut le Projet d'appui au développement du secteur privé (PADSP) de l'Union européenne et de l'AFD, avec les sous-projets Amélioration de la qualité sanitaire et phyto sanitaire (ASPS) et Projet d'appui à la méso-finance (PAMESO).

La quatrième génération concerne les projets en cours depuis 2016 : le Projet d'appui au renforcement des acteurs du secteur privé (PARASEP) un sous projet du PADSP, le Programme-cadre d'appui à la diversification agricole (ProCAD), avec les sous-projets PADA (Projet d'appui à la diversification agricole) et le Projet de productivité agricole en Afrique de l'Ouest (PPAAO) ; le Programme de promotion de l'agriculture (ProAgri) de la GIZ.

En dehors de cette chronologie, plusieurs projets d'autres agences ont appuyé les entrepreneurs directement ou leur association. Parmi ces agences, il y a le Millénium Challenge Account (MCA) phase I et phase II, le Programme d'Assistance au Développement du Secteur

de l'Alimentation en Eau Potable et de l'Assainissement en Milieu Rural (PADEAR), la FAO, le FIDA, etc. Certaines agences ont sous-traité des projets avec les structures étatiques ou semi-étatiques comme le CePEPE. Ce dernier a géré une série de programmes de différentes agences : le Projet d'appui au secteur privé du Bénin (PASPRIB) avec l'Union européenne ; le Programme ENTREPRISE BENIN-CePEPE (Programme de promotion de l'entrepreneuriat) avec le PNUD ; la promotion et la diffusion de diverses méthodologies de formation pour le développement de l'esprit d'entreprise en Afrique de l'Ouest comme les méthodologies EMPRETEC avec la Conférence des nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Créez votre Entreprise (CREE) et Gérez Mieux votre Entreprise (GERME) avec le Bureau International du Travail (BIT) ; l'appui aux opérateurs du secteur BTP avec la Coopération Allemande et d'autres coopérations avec le Centre pour le développement de l'entreprise (CDE) ; la DANIDA (Agence danoise pour le développement international) dans l'appui au secteur privé agricole ; le programme ProInvest pour le développement d'un environnement incitatif des affaires pour les investisseurs au Bénin, etc.

Le CNS/ CAT aujourd'hui n'existe plus. La synergie de départ avec le PRSP n'a pas été concluante, les rangs sont dispersés et après un quart de siècle d'appui, les contraintes majeures identifiées lors des études diagnostiques de la mise en place du PRSP, demeurent. C'est ce que semble exprimer cet ancien responsable du CNS/CAT :

« Ce qui est important pour nous au-delà du diagnostic, c'est comment faire pour inverser ce mouvement : on appuie les associations, on revient encore. On recommence toujours. Ce qui fait que les bailleurs de fonds refusent de financer. Je leur reproche que nous sommes des experts et les appuis échouent, c'est nous qui avons échoué ou les partenaires ? Parce que sur tout ce que vous critiquez, il faut en tenir compte pour voir comment vous allez formuler l'action. Si vous formulez les actions de la même manière, c'est sûr qu'on aura les mêmes résultats ; vous n'avez pas intégré la durabilité, la pérennité, c'est sûr que ça va échouer. » *Un expert de l'appui aux entreprises, entretien du 28 juillet 2017.*

Les appuis très émiettés avec des phases courtes inhérentes à l'approche projet se sont focalisés sur des dimensions sectorielles et n'ont pas pu répondre à l'ensemble des grands défis du secteur privé. Ces appuis tout comme ceux de l'Etat ont concerné de façon partielle et isolée :

- Le renforcement des capacités techniques et institutionnelles : Formations à la création et à la gestion d'entreprise, à la production, à l'assurance qualité, à la vie associative, etc. ;
- Le renforcement des capacités financières et matérielles : Mise en place de garantie pour l'accès au crédit, l'appui financier direct aux entreprises, l'appui en équipement, etc. ;
- Le dialogue public-privé : L'appui à la création, à l'organisation et au renforcement institutionnel des associations professionnelles, mais aussi des chambres (agriculture et métiers) après leur détachement de la CCIB. Le Canada a ainsi œuvré pour la création de la Chambre d'agriculture et le PNUD pour la création de l'Union des chambres des métiers.
- Le renforcement ou création des structures publiques d'appui au secteur privé : Il passe par un appui à la création de nouvelles structures (CAMEC), le renforcement des structures existantes ou la fusion de certaines d'entre elles (GUFE, CPI, ABEPEC). Il s'est

fait ressenti aussi dans le fonctionnement des structures de contrôle des normes de qualités et l'appui à la société d'énergie électrique avec le MCA compact II.

De tous ces appuis, les entrepreneurs trouvent que les renforcements de capacités techniques (formation à l'entrepreneuriat, les plans d'affaires) sont les plus nombreux et sont ceux qui mobilisent la grande majorité des financements. Ces formations sont pour la plupart portées sur les mêmes thématiques d'un projet à un autre et sont exécutées par des consultants qui sont le plus souvent des fonctionnaires. Il s'agit aussi de méthodologies d'éveil à l'entrepreneuriat élaborées en occident et promu par les agences de développement. En outre, ces formations apportent très peu de plus-value aux entrepreneurs. C'est ce que tente de préciser cet entrepreneur qui en a fait l'expérience.

« A mon avis, il y a beaucoup d'hypocrisie au niveau des partenaires. Ils nous proposent des choses qui en réalité ne nous développent pas. Tout est fait pour nous maintenir dans un climat de précarité. Je plains le cas des entrepreneurs qui espèrent parvenir à un niveau et qui au finish sont découragés. Comme conseils je dirai aux jeunes entrepreneurs de consacrer plus de temps à leurs activités de production. Il ne faudrait pas qu'ils croient que c'est cela qui va régler leurs affaires et c'est pourquoi 98% échouent. La plupart des projets que nos cadres élaborent ne règlent pas les véritables problèmes. Ils conçoivent les projets pour eux-mêmes dans leur bureau. Si c'est 1 milliard, 900 millions iront en mission pour eux, pour des soi-disant formations. Je ne veux pas être objet de justification de leur projet, ils vont t'utiliser pour justifier que le projet a l'assentiment des entrepreneurs, que c'est leur besoin etc. Tu perds ton temps derrière eux et tu négliges ton unité de production.

La plupart des projets au profit des entrepreneurs, c'est la formation et une formation faite par des gens incompetents. Je ne culpabilise pas les partenaires directement mais les cadres. J'ai moi-même travaillé avec beaucoup de programmes et projets mais là où je ne veux pas aller, je n'y vais plus. J'ai tiré des leçons : Beaucoup ont courus derrière le financement de leurs projets et ont échoué. Ils ont encore fini plus démunis que jamais. Demandez à ceux-là, entrepreneurs que ces projets ont accompagné -- je ne veux pas nommer les projets -- qu'est-ce que ceux-là sont devenus après tout ce soi-disant accompagnement. Les projets sont mal conçus et mal exécutés ; c'est du folklore pas pour régler les vrais problèmes. Les véritables enjeux de l'entrepreneuriat ne sont pas accompagnés ; comme ces accords douaniers. Le bon diagnostic n'est pas fait avant de rassembler les entrepreneurs pour une formation et on perd le temps alors que ta société tombe. Les thèmes de formation sont les mêmes qu'on trouve partout. » *Un entrepreneur de la filière ananas, entretien du 25 janvier 2017.*

Un autre entrepreneur renchérit :

« Tout récemment nous avons bénéficié du soutien du PARASEP. Mais nous n'étions pas les seuls. Les gens de PARASEP ont lancé une étude à la suite de laquelle dix organisations professionnelles ont été retenues pour bénéficier d'un appui. Cet appui était purement technique et devait permettre aux associations qui ne l'avaient pas encore, d'élaborer leur plan stratégique.

Ce qu'on a décrié c'est que la plupart des appuis de la GIZ et récemment du PARASEP sont en formations. Il faut qu'on aille au-delà de ça. C'est cela qui fera que les organisations seront fortes. Nous avons besoin de beaucoup d'autres choses comme la main d'œuvre. Comment avoir accès aux marchés ? Aux crédits ? Et accompagner les jeunes à travers la

mise en place des fonds de garanties. Voilà autant de questions que doivent investir les partenaires au développement au lieu de passer tout le temps à faire des formations. Mais il y a aussi le fait que ça les arrange car même les blancs surtout les Français ont déjà eu le temps de copier la mentalité des nôtres. Ils ont des cabinets qu'ils nourrissent avec ces formations. Même les TDR sont rédigés dans ce sens. Nos cadres sont aussi de mèches avec eux. Aujourd'hui, l'Etat doit aider les organisations professionnelles. Il faut que nous-même nous nous organisions. » *Un entrepreneur de la filière services et communication, responsable d'association, entretien du 08 mars 2017.*

Une autre remarque issue de nos investigations est la forte concentration des actions sur ce qui est appelé dialogue intra-privé et dialogue public-privé. Certes, le premier pas vers la résolution des défis identifiés est le dialogue qui doit être structuré. Mais comment fonder tout un programme sur ce qui à priori relève davantage de la bonne volonté des uns et des autres ? Ce « dialogue » lorsqu'il arrange, s'établit sans aucune action extérieure. Son effectivité ou son absence est conjoncturelle et davantage liée aux enjeux et aux rapports de force en présence. Le véritable changement ne peut venir que d'un choix volontariste des parties à avoir des intérêts supérieurs communs autour duquel des engagements peuvent être pris. La preuve est que malgré cette guéguerre CCIB-CNPB (Badou et Bierschenk 2019), lors de nos observations, une activité de l'ambassade du Japon au profit des entrepreneurs a réuni les deux institutions autour d'une même table.

Néanmoins, les entrepreneurs reconnaissent qu'il y a des avancées au niveau de certains partenaires et surtout en lien avec certains projets. Ils considèrent aussi que les agences de développement sont plus présentes à leurs côtés que l'Etat.

« Mais au-delà de tous ces problèmes avec les partenaires, ils sont plus présents à nos côtés que l'Etat. C'est un réseau et les mêmes sont partout. Au lieu de courir pour une association je préfère rester dans mon entreprise et travailler. Chez nous c'est-à-dire dans l'ananas, les partenaires sont plus présents que l'Etat. Ceux-là nous aident plus que l'Etat et les associations. Normalement, c'est le pays qui doit dire voilà mes priorités et dans ce lot, les partenaires choisissent. Pour le moment, les partenaires sont là pour nous former et c'est dans ce domaine que nos cadres trouvent leur compte. Les entrepreneurs ne sont souvent pas là quand les décisions sont prises et ils ne font que subir des politiques rétrogrades. C'est pourquoi je tire chapeau à MCA qui vraiment fait du concret. MCA te demande de faire un projet avec tes besoins, ils ne te disent pas faire ci faire ça. C'est toi qui est à la base, tu inities et après, si c'est bon ton projet, il finance. A l'époque, il y avait près de 64 projets d'affaires que le MCA avait sponsorisés. Le projet qu'on avait soumis au MCA c'est pour augmenter notre production. En 2009 on était à trois tonnes d'ananas transformés par jour. Avec la participation du MCA et les machines mises à notre disposition, on est passé à trois tonnes à l'heure. » *Un entrepreneur de la filière ananas, entretien du 25 janvier 2017.*

Au total, les projets de développement du secteur privé tout comme les appuis de l'Etat s'imbriquent et portent les mêmes insuffisances. Leurs actions intensives à la phase projet meurent avec la fin du projet. Les institutions créées tombent dans la désuétude comme ce fut le cas du CAMEC et de l'APIEX avec le retrait de l'Union européenne et du MCA. On ne saurait donc prétendre gérer le secteur privé, une entité aussi globale, aussi importante pour la survie de l'Etat, avec l'idéologie de projet (durée, acteurs, fonctionnement, etc.).

8. Conclusions

La dynamique entrepreneuriale au Bénin s'appréhende manifestement par les rapports entrepreneurs et sociétés, entrepreneurs et associations professionnelles, entrepreneurs et institutions étatiques, entrepreneurs et agences de développement. Ces relations empreintes de dépendances mutuelles voire de subordination et de rivalités selon les circonstances et les rapports de pouvoir en jeu, échappent souvent à toute logique économique. S'entremêlent à des degrés divers, l'économique, le politique, l'administratif, la diplomatie, le magico-religieux, etc. De ce fait, lorsqu'on évoque le couple entrepreneur-entreprise, on ne saurait l'appréhender en se focalisant exclusivement sur la dimension économique.

Au vu des défis importants énoncés que sont l'accès au crédit, l'accès aux marchés régionaux et internationaux, l'accès à la main d'œuvre qualifiée, l'accès à l'énergie, la fiscalité, la justice, le dialogue intra secteur privé, le dialogue public-privé, etc., l'entrepreneuriat apparaît bien comme un secteur enchâssé dans les interstices de l'Etat, trainant également ses forces et ses faiblesses.

La présente étude a relevé la persistance des défis du secteur privé qui, depuis des décennies, sont étroitement enlacés avec :

- Le fonctionnement politico-administratif de l'Etat,
- Les asymétries des accords et partenariats économiques entre Etats,
- L'orientation inappropriée, l'éparpillement et l'émiettement des appuis au secteur privé,
- L'inexistence d'un secteur privé bien organisé mais plutôt dispersé au sein de plusieurs associations professionnelles.

L'arsenal institutionnel d'appui à l'entrepreneuriat privé est assez foisonnant tant au niveau de l'Etat que des agences de développement. Mais il n'a pas pu permettre de relever les défis et de favoriser un entrepreneuriat florissant. Les prérequis en termes de facilitation des moyens de production, d'accompagnement pour l'effectivité des accords commerciaux, ne sont pas au cœur des différents projets programmes du secteur. L'approche projet malgré ses insuffisances notamment conjoncturelles, reste toujours le canal préféré pour répondre à des défis structurels. Les cadres de l'Etat et des agences sont souvent déconnectés des besoins essentiels des entrepreneurs et du cadre législatif et règlementaire du secteur.

Les appuis sont concentrés sur la création, le renforcement de capacité. Un très faible investissement en aval au profit de la maximisation de la production et de la viabilité des entreprises.

A la question de savoir si les appuis institutionnels, administratifs et organisationnels mis en place apportent-ils une plus-value à un véritable essor de l'entrepreneuriat, la réponse la plus probante est non et peut le demeurer longtemps encore si la promotion de l'entrepreneuriat n'est qu'un amalgame d'actions sporadiques de la part de l'Etat et de ses partenaires au développement.

Bibliographie

- ALI, M. 2017. Réussir des échanges commerciaux et des partenariats industriels fructueux en Afrique de l'ouest le cas du Bénin-Nigéria, Cotonou, Christon éd..
- ASNIB sans date de publication. Mémoire relatif à la situation des industries du Bénin.
- BABYLAS 2012. <http://babylas25.mondoblog.org/2012/12/02/triste-destin-pour-la-zone-franche-industrielle-au-benin/> [accédé 2.3.2018].
- BADOU, A. et BIRSCHENK, T. 2019. Les entrepreneurs Béninois et leurs associations : Un capitalisme sous tutelle. Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University Mainz, 186 ; <https://www.ifeas.uni-mainz.de/files/2019/07/AP-186.pdf>.
- BANQUE MONDIALE 2019. <https://www.banquemondiale.org/fr/country/benin/overview> [accédé 17.9.2019].
- BCEAO 2018. Rapport annuel sur la situation de l'inclusion financière dans l'UEMOA au cours de l'année 2017. https://www.bceao.int/sites/default/files/2019-03/Rapport_Annuel_Situation_Inclusion_Financiere_UMOA_BCEAO.pdf; [accédé 2.3.2018].
- CCIB 2015. Plan stratégique de la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin (CCIB 2015-2021). Cotonou.
- CHAPONNIERE, J-R. 2014. L'empreinte chinoise en Afrique, Revue d'économie financière 116, La finance africaine en mutation, 195-212.
- DEBLOCK, C. 2013. Accords commerciaux : entre coopération et compétition, Politique étrangère 77, 4, 819-831.
- FMI 2019. Perspectives de l'économie mondiale : juillet 2019. <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2019/07/18/WEOupdateJuly2019> [accédé 1.9.2019].
- GUILLOTREAU, P. PROUTIERE-MAULION, G. et VALLEE T. 2011. Que faut-il attendre des nouveaux accords de pêche UE-ACP ? L'exemple du Sénégal, Revue Tiers Monde, 206, Dynamiques foncières dans les villes du Sud, 177-196.
- IGUÉ, J.O. et SOULÉ, B.G. 1992. L'Etat entrepôt au Bénin : commerce informel ou solution à la crise ? Paris, Karthala.
- INSAE 2010. Recensement général des entreprises (RGE). Cotonou ; <https://www.insae-bj.org/images/docs/insae-statistiques/enquetes-recensements/Recensement-General-des-Entreprises/Rapport-general-2010-RGE2.pdf> [accédé 4.6.2019].
- JEUNE AFRIQUE 2013 du 11 avril 2013. <https://www.jeuneafrique.com/20815/economie/roland-riboux-notre-principal-handicap-c-est-l-administration/> [accédé 2.3.2018].
- LA NOUVELLE TRIBUNE du 23 décembre 2017. <https://lanouvelletribune.info/2017/12/mauvaise-gestion-benin-responsables-pacer-bientot-devant-justice/> [accédé 2.3.2018].
- MAGAZINE SYFIA du 21 septembre 2007. *Bénin-Nigeria : un partenariat économique entre voisins*. <https://www.bilaterals.org/?benin-nigeria-un-partenariat&lang=en> [accédé 29.1.2017].
- PARASEP 2017. Appui à la formalisation et à l'institutionnalisation d'une stratégie de gestion du dialogue public privé (DPP) au Bénin, Rapport d'études.

WORLD BANK 2018. Doing Business 2018. Measuring Regulatory Quality and Efficiency, Washington, DC, World Bank, accessible sous: <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2018> [accédé 1.6.2017].

WORLD BANK 2019a. Private Sector Development and Entrepreneurship. <https://www.worldbank.org/en/programs/knowledge-for-change/brief/private-sector-development-and-entrepreneurship> [accédé 1.9.2019].

WORLD BANK 2019b. Doing Business 2019. Measuring Regulatory Quality and Efficiency, Washington, DC, World Bank, accessible sous: <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019> [accédé 1.9.2019].