



2021

BÉNIN

INDICE DE L'ENGAGEMENT À RÉDUIRE LES INÉGALITÉS (ERI)



1		TOGO
2		CAP-VERT
3		GHANA
4		MAURITANIE
5		MALI
6		BENIN
7		SÉNÉGAL
8		GAMBIE
9		BURKINA FASO
10		GUINÉE
11		CÔTE D'IVOIRE
12		NIGER
13		SIERRA LEONE
14		GUINÉE-BISSAU
15		LIBERIA
16		NIGERIA



Le Bénin se trouve avec un niveau d'inégalité de revenus élevé et en hausse, qui réduit la croissance du PIB et bloque le progrès vers l'élimination de la pauvreté en 2030. Les 10% les plus riches détiennent 55% des revenus, 5 fois la part des 50% les plus pauvres (11%).^[1]



LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS PENDANT LE COVID

Le Bénin n'était pas très bien préparé pour affronter la COVID-19. Il n'atteignait que 40% de couverture sanitaire, et 88 % des ouvriers étaient sans contrat, et donc n'avait aucun droit aux indemnités de maladie.



SERVICES PUBLICS

La part du budget allouée à l'éducation est élevée à 19,8% en 2019, 2^e de la CEDEAO+^[ii], mais le pays ne dépensait que 5 % de son budget sur la santé en 2019, 14^e en CEDEAO+ et très loin de l'objectif africain de 15 % fixé au sommet d'Abuja en 2002.



FISCALITÉ

Le Bénin se positionne 3^e de la CEDEAO+ et 42^e mondial avec une structure de la fiscalité relativement progressive. Cependant, la collecte dépend trop des impôts indirects (TVA) qui affectent les plus pauvres de façon disproportionnée, et donc l'impact sur les inégalités est marginal.



POLITIQUE DU TRAVAIL

Le Bénin est mal noté au niveau mondial (147^e) et au sein de la CEDEAO+ (13^e). Son respect des droits des syndicats et travailleurs est faible, et les droits formels ne s'appliquent qu'à 12% des travailleurs, rendant l'inégalité des salaires élevé.



AGRICULTURE

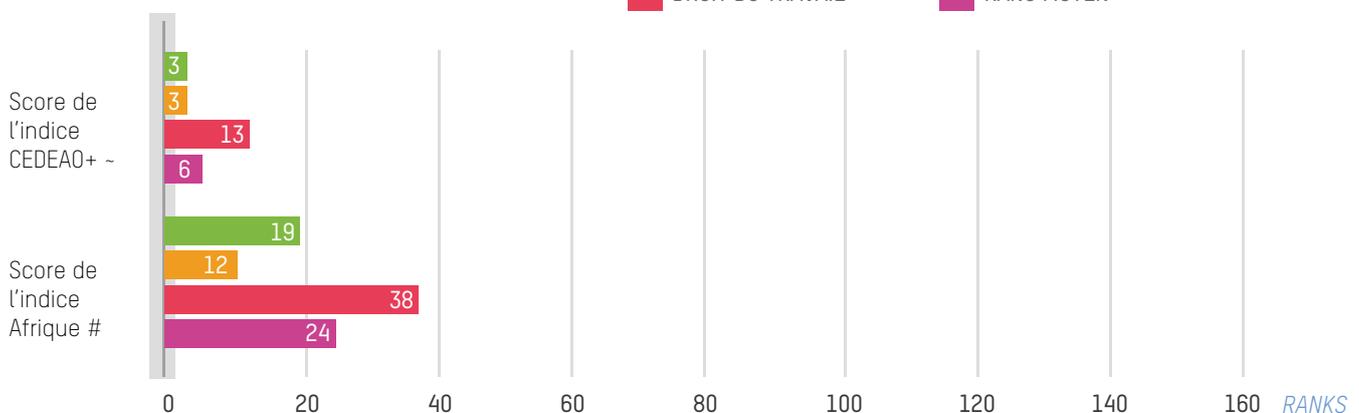
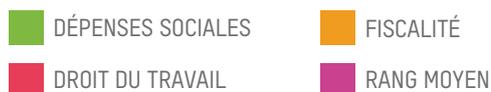
En 2019, le Bénin n'allouait que 4,7% de son budget à l'agriculture (11^e de la CEDEAO+), tandis que 44% de la population dépend de ce secteur pour leur emploi.



LA DETTE ET LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS

En 2019, le service de la dette représentait déjà 60 % des recettes du pays. La crise a réduit les recettes et a augmenté les nouveaux emprunts ce qui élèvera le ratio service/recettes à 68% en moyenne entre 2022 et 2025.

CEDEAO+ ET AFRIQUE



~ Parmi 15 pays de la CEDEAO+

PARI 46 PAYS AFRICAINS (EXCLUANT 7 PAYS SANS DONNÉES)

Référence

i World Inequality Lab base de données à <https://wid.world/data/>

ii 15 États membres de la CEDEAO + Mauritanie



PROFIL DU PAYS – INDICE IERI CEDEAO+¹

Au Bénin, le niveau d'inégalité de revenus est élevé et en hausse, ce qui réduit la croissance du PIB et entrave l'objectif d'élimination de la pauvreté d'ici 2030. Selon l'IERI, en matière d'engagement pour lutter contre les inégalités, le pays arrive seulement en 126^e position au niveau mondial.

Concernant les services publics, la part du budget allouée à l'éducation est conforme aux normes mondiales, mais les montants dédiés à la santé et à la protection sociale sont bien inférieurs aux objectifs africains. Les montants dépensés par habitant, et donc l'impact sur l'accès aux services et les inégalités de revenus, restent insuffisants. Pour ce qui est de la fiscalité, la législation est en théorie assez progressive, mais la collecte dépend trop des impôts indirects (TVA), ce qui réduit l'impact sur les inégalités. Les lois sur les droits des travailleurs sont peu respectées (elles ne s'appliquent qu'à 12% des travailleurs et travailleuses), ce qui produit une inégalité de salaires importante.

Le budget pour l'agriculture est bien inférieur à l'objectif PDDAA de 10%, la répartition des ressources entre petites et grandes exploitations agricoles et l'impact sur la réduction de l'insécurité alimentaire restent à vérifier. La réponse fiscale à la COVID a été limitée et les mesures principalement orientées vers l'économie et la santé. Le fardeau très lourd de la dette réduit significativement les dépenses sociales tandis que les programmes du FMI et de la Banque Mondiale ont eu peu d'impact sur les inégalités et n'ont pas provoqué de changements politiques majeurs. Un renforcement des mesures de lutte contre les inégalités (voir section 4), accompagné d'un allègement significatif de la dette, seraient essentiels pour éliminer la pauvreté et assurer une croissance accélérée jusqu'en 2030.

1

PROFIL DE L'INÉGALITÉ DES REVENUS

Le Bénin est le 2^e pays le plus inégalitaire de la zone CEDEAO+ en termes de revenus, son coefficient de Gini étant 0,478 et son ratio Palma (ratio des revenus des 10 % les plus aisés comparés avec ceux des 40 % les plus pauvres) de 2,94. Il se classe 19^e sur 158 pays au niveau mondial². Les inégalités ont considérablement augmenté (de 24 %) entre 2003 et 2015.³ Selon le FMI, un tel niveau d'inégalité réduit la croissance du PIB de plus de 1,5 % par an.⁴

En termes de concentration de revenus, les 10 % les plus riches détiennent 55 % des revenus, 5 fois la part des 50 % les plus pauvres (11 %).⁵ En outre, 49,6 % de la population vivait en situation d'extrême pauvreté en 2015, notamment dans les zones rurales.⁶

2

POLITIQUES CLEFS CONTRE LES INÉGALITÉS – CONSTATS DE L'IERI

La 3^e édition de l'IERI note 158 gouvernements selon leur Engagement à Réduire les Inégalités. Elle mesure trois domaines d'intervention qui ont réduit les inégalités significativement dans d'autres pays : 1) les Services Publics ; 2) la Fiscalité et 3) les Lois/Conditions de Travail.

NOTATION IERI: GLOBAL, CEDEAO+ ET AFRIQUE

	SERVICES PUBLICS	FISCALITÉ	TRAVAIL	RANG MOYEN
SCORE DE L'INDICE CEDEAO+ -	#3	#3	#13	#6
SCORE DE L'INDICE AFRIQUE #	#19	#12	#38	#24
SCORE DE L'INDICE MONDIAL *	#118	#42	#147	#126

* PARMIS 158 PAYS. ~ PARMIS 15 PAYS CEDEAO PLUS MAURITANIE

PARMIS 46 PAYS AFRICAINS (EXCLUANT 7 PAYS SANS DONNÉES)

La notation du Bénin reste relativement faible : 126^e au niveau mondial, 24^e en Afrique mais 6^e en CEDEAO+ (il convient de rappeler que les pays de la région sont relativement mal notés). Sa performance est plus efficace dans le domaine de la fiscalité (42^e), que dans les services publics (118^e) et le travail (147^e).

2a PILIER SERVICES PUBLICS

Le Bénin arrive 118^e au niveau mondial, mais 3^e en CEDEAO. Les parts du budget et du PIB allouées aux services publics (en %) sont faibles (mis à part celles relatives à l'éducation). En conséquence, les montants dépensés par habitant sont peu élevés et l'impact sur l'accès aux services et sur les inégalités reste limité.

● ÉDUCATION

La part du budget allouée à l'éducation s'est élevée à 19,8 % en 2019. Le Bénin se classe 2^e en CEDEAO+ et est très proche du seuil de 20 % de l'objectif mondial Éducation Pour Tous, qu'il a atteint en 2017 et en 2018. Pourtant, le montant dépensé par habitant reste relativement faible, et la distribution ne favorise pas les plus pauvres : seulement 0,6 % des enfants les plus pauvres terminaient leurs études secondaires en 2018.

● SANTÉ

En 2019, seulement 5 % du budget national était alloué à la santé, le pays arrive donc en 14^e en CEDEAO+ et est très loin de l'objectif africain de 15 % fixé au sommet d'Abuja en 2002. Les montants dépensés sont très insuffisants, la couverture sanitaire universelle n'atteint que 40 % de la population, et 10,9 % des ménages sont contraints à des dépenses « catastrophiques ».

● PROTECTION SOCIALE

Elle ne représente que 6,8 % en 2019 (8^e en CEDEAO+). Elle couvre uniquement 11 % des seniors bénéficiaires de pensions, et 7,8 % de la population totale.⁸ Le pays reste très loin de l'ODD de couverture universelle d'ici 2030.

● IMPACT SUR L'INÉGALITÉ DES REVENUS

Une étude d'incidence conjointe du FMI/CEQ indique que les dépenses publiques réduisent les inégalités de revenu de 1,9 % (0,9 points de Gini), notamment celles consacrées à l'éducation primaire.⁹ Des dépenses accrues en santé et en protection sociale, et une éducation plus orientée vers les pauvres, pourraient renforcer cet impact.

2b PILIER FISCALITÉ

Le Bénin se place 3^e en CEDEAO+ et 42^e au niveau mondial. La politique fiscale est relativement progressive, mais la collecte dépend trop des impôts indirects (TVA). Ainsi, l'impact sur les inégalités reste marginal.

● POLITIQUE FISCALE PROGRESSIVE

L'impôt de 30 % perçu sur le revenu des entreprises est supérieur à la moyenne africaine et en CEDEAO+ qui est de 28 %¹⁰ Le taux d'imposition maximal pour les revenus des individus est aussi de 30 %, il est inférieur à la moyenne régionale de 32,5 %. Le taux de TVA, fixé à 18 %, est comparable à celui des autres pays membres de l'UEMOA ; il comprend des exonérations pour les produits d'alimentation de base, et un seuil minimum de revenu pour paiement élevé qui exonère les petits commerçants et réduit les inégalités. L'impôt sur le patrimoine représente entre 1 % et 1,5 % des recettes fiscales, soit un niveau relativement bas pour la région.¹¹

● COLLECTE DES RECETTES

Le taux de collecte du Bénin est moyen (6^e) par rapport à celui des autres pays de la CEDEAO+. Néanmoins, il est beaucoup moins élevé pour les impôts sur les revenus des entreprises et des individus que pour la TVA. Les pertes de recettes résultant des exonérations accordées aux entreprises (y compris les exonérations de TVA) représentaient jusqu'à 2,6 % du PIB et 24,6 % des recettes fiscales en 2019.¹² Ces tendances font que la collecte des recettes, progressive en théorie, l'est beaucoup moins dans la réalité.

● IMPACT DE LA FISCALITÉ SUR L'INÉGALITÉ

Selon une étude FMI/CEQ, l'impact des impôts sur les inégalités est marginal (elles ont diminué de 0,15 %, soit moins de 0,1 point de Gini). Les impôts directs sont les plus progressifs, donc un renforcement de leur collecte sera essentiel. De même, la TVA est bien plus progressive, à cause des exonérations sur les produits alimentaires et du seuil minimum d'imposition en vigueur.¹³

2c POLITIQUE LIÉES AU TRAVAIL

Le Bénin arrive dans les derniers rangs au niveau mondial (147^e) et régional (13^e en CEDEAO+). Les droits des syndicats et des travailleurs et travailleuses sont peu respectés, et les droits formels ne s'appliquent qu'à 12% des travailleurs et travailleuses, ce qui a pour effet de creuser les inégalités salariales.

● DROITS DES SYNDICATS ET TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES

En 2017, le Bénin était 97^e au niveau mondial pour cet indicateur qui mesure le respect légal et effectif des conventions du BIT sur les droits des travailleurs et travailleuses, en relevant principalement les cas de non-respect des lois.¹⁴

● DROITS DES FEMMES

Le pays est 83^e au niveau mondial et 3^e CEDEAO+. Il dispose d'une bonne législation sur l'égalité salariale, la non-discrimination et le harcèlement sexuel, mais la loi ne pénalise pas le viol conjugal. Le nombre de jours de congé parental (101 avec 3 jours de congé paternel) est élevé pour la région, mais moyen au niveau mondial (77^e).

● SALAIRE MINIMUM

Le SMIG, rapporté au PIB par habitant est moyen (9^e) pour la CEDEAO+, mais relativement élevé au niveau mondial (33^e). Toutefois, des doutes persistent quant à l'application de cette loi, étant donné que seulement 12 % des habitants ont un contrat de travail.

● COUVERTURE DES DROITS DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES

Seuls 12 % des travailleurs et travailleuses disposent des droits susmentionnés, car 88 % d'entre eux et elles sont soit des travailleurs et travailleuses vulnérables (exploitations agricoles familiales et informelles), soit au chômage. Ce pourcentage est très bas (14^e en CEDEAO+ et 153^e au niveau mondial).

● INÉGALITÉ DES SALAIRES

Selon les estimations du BIT, le Bénin est le 15^e le plus inégalitaire au monde en termes de salaires, avec un indice de Gini de 0,73, dû en partie au nombre important de travailleurs et travailleuses vulnérables.

3

AUTRES POLITIQUES AYANT UN IMPACT SUR LES INÉGALITÉS AU BÉNIN

INVESTISSEMENTS POUR APPUYER LES PETITS AGRICULTEURS

La part de l'agriculture dans le PIB du pays a considérablement baissé depuis 1991, et ne représente que 26,9 %.¹⁵ Mais ce secteur emploie 44 % de la population¹⁶ et la pauvreté persiste principalement dans les zones rurales. Seulement 9,6 % de la population est confrontée à l'insécurité alimentaire.¹⁷ En 2014, les pays africains ont adhéré au Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), qui demandait aux gouvernements d'augmenter la part de l'agriculture dans le PIB pour atteindre 10 %. Au Bénin, elle n'était que de 4,7 % en 2019 (11^e en CEDEAO), loin de l'objectif fixé par le PDDAA.¹⁸ Il reste impossible de distinguer la part attribuée aux petites exploitations agricoles, ou aux cultures alimentaires, elles ne sont pas présentées séparément dans le budget.

LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS PENDANT LA CRISE DE LA COVID

Comme tous les pays de la CEDEAO+, le Bénin n'était pas bien préparé pour affronter la crise de la COVID-19. Seulement 40 % de la population bénéficiait de la couverture sanitaire universelle, 88 % des ouvriers étaient sans contrat et n'avaient donc pas droit aux indemnités de maladie. Toutefois, la réponse sanitaire du gouvernement a été relativement efficace, avec une fermeture rapide du pays, un faible nombre de cas (19 841) et de décès (841).¹⁹ Sur le plan économique, l'impact de la COVID a fait chuter la croissance du PIB à 2 % en 2020, contre une croissance moyenne récente de 6,4 %.²⁰

Le gouvernement a initialement présenté un programme de dépenses pour lutter contre la COVID dont le montant a été fixé à 1,7 % du PIB pour 2020, soit une somme faible pour la région.²¹ Ce montant a augmenté de 1 % au cours de l'année 2020, puis de 0,8 % en 2021. 35,5 % des dépenses du programme seront consacrées à la santé, 6,5 % à la protection sociale, et 58 % au soutien à l'économie.²² L'État a réduit les autres dépenses qui ne représentent que 0,4 % du PIB pour favoriser la création de l'espace fiscal en 2020.²³

LA DETTE ET LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS

Avant la COVID, le fardeau de la dette était jugé « modéré » par le FMI et la Banque Mondiale,²⁴ avec un ratio dette/PIB de 41,4 % (24,2 % de dette extérieure et 17,2% de dette intérieure). Mais le ratio service/recettes (hors dons) était déjà de 60 % en 2019, principalement dû au service de la dette intérieure. Ce service représentait plus du double du budget de l'éducation, huit fois celui de la santé et de l'agriculture et six fois celui de la protection sociale.²⁵ La crise a réduit les recettes et augmenté les nouveaux emprunts. Ainsi, le ratio dette/PIB atteindra une moyenne de 45,2 % en 2020-21, et le ratio service/recettes une moyenne 68 % entre 2022 et 2025.²⁶ Le gouvernement n'a pas opté pour l'Initiative de Suspension du Service de la Dette (DSSI) du G20 (qui fixe un taux d'épargne très bas à seulement 0,3 % du PIB en 2020-21²⁷), préférant garder son accès au marché Eurobonds. Il a bénéficié de l'annulation de son service envers le FMI pour 2020-21. Un allègement beaucoup plus significatif de la dette paraît essentiel pour le financement des dépenses ODD.

Quel a été le rôle du FMI et de la Banque Mondiale, institutions mandatées par le G20 pour diriger la réponse financière globale à la pandémie ? Le Bénin a reçu 281 millions de dollars du FMI (en prêts FEC et FCR) et 87 millions de dollars de la Banque Mondiale. Le document FCR du FMI prévoit une consolidation fiscale de 2,5 % du PIB entre 2022 et 2026, ce qui entraînera des réductions de dépenses de 1,5 % du PIB, mais celles-ci seront toujours plus élevées de 1,5 % par rapport à 2019. Les mesures fiscales envisagées mettent l'accent sur le renforcement de la collecte des impôts fonciers et la réduction des exonérations fiscales.²⁸

Le diagnostic pays de la Banque Mondiale met plus en avant la réduction de la pauvreté que les inégalités de revenus. Il ne contient aucune analyse de l'incidence des dépenses et des impôts sur les inégalités, et souligne le besoin de créer de l'emploi et de renforcer les infrastructures sanitaires et le capital humain. Le « Cadre de Partenariat avec le Pays » de 2018 est principalement centré sur l'emploi, l'efficacité des dépenses publiques et l'assistance technique nécessaire pour étendre la protection sociale (assurance maladie et pensions) au secteur informel.²⁹

4

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DES MESURES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Selon les constats de l'IERI, il faut saluer les efforts déployés par le gouvernement pour créer un système fiscal relativement progressif et dépenser dans l'éducation. Il est néanmoins urgent de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre les inégalités, notamment :

SERVICES PUBLICS

- Garantir une augmentation rapide des allocations budgétaires à la santé et à la protection sociale pour qu'elles atteignent respectivement 15% et 10% du PIB.
- Accélérer les progrès en matière d'ODD en garantissant une scolarité secondaire complète pour les enfants les plus pauvres ; une couverture sanitaire universelle, une élimination des dépenses « catastrophiques », ainsi qu'une protection sociale universelle pour les personnes âgées, handicapés et au chômage, les mères et les enfants.

FISCALITÉ

- Augmenter le taux maximal d'imposition des individus pour atteindre la moyenne régionale de 32,5 %.
- Continuer à renforcer la taxation du patrimoine (foncier, héritages et gains en capital).
- Renforcer la collecte des impôts directs, et continuer à réduire les exonérations fiscales qui ne contribuent pas à réduire la pauvreté et les inégalités.

POLITIQUE DE TRAVAIL

- Renforcer les lois sur les droits des syndicats et des travailleurs et travailleuses, ainsi que leur application.
- Actualiser la loi pour inclure le viol conjugal et augmenter les jours de congé parental.
- Actualiser chaque année le SMIG selon le taux nominal de croissance du PIB et accroître les dépenses visant à assurer son application dans toutes les entreprises.
- Prendre des mesures pour formaliser davantage d'entreprises et garantir les droits et la protection sociale des travailleurs et travailleuses.

AGRICULTURE

- Garantir une augmentation rapide des dépenses consacrées à l'agriculture pour atteindre l'objectif de 10 % du budget du PDDAA, et s'assurer que ces dépenses soient allouées aux petites exploitations agricoles et aux produits alimentaires.

DETTE ET LES IFIS

- Peser les avantages et les inconvénients d'un allègement bien plus significatif de la dette, afin de libérer des sommes importantes pour les dépenses ODD.
- Garantir que le gouvernement, le FMI et la Banque Mondiale mettent des mesures ciblées de réduction des inégalités au cœur de toutes leurs stratégies et recommandations.

References

- 1 15 États membres de la CEDEAO + Mauritanie
- 2 UNDP HDR inequality base de données à <http://hdr.undp.org/en/indicators/67106>
- 3 Banque Mondiale, site PovCalNet, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx>.
- 4 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/03/28/Inequality-Overhang-44774>
- 5 World Inequality Lab base de données à <https://wid.world/data/>
- 6 PovCalNet, voir note ii.
- 7 Pour de plus amples détails sur le rapport, veuillez consulter www.inequalityindex.org/report
- 8 Ces données sont de la plateforme Protection Sociale du BIT, qui a été actualisée en 2021 avec des chiffres pour 2019. <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=13>. Les données utilisées dans le rapport CRII 2020 provenaient du ILO World Social Protection Report 2017-19, Table B12, à <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=594>. Ces données dataient malheureusement de 2009.
- 9 <https://commitmenttoequity.org/wp-content/uploads/2018/05/IMF-Benin-Selected-Issues-January-2018.pdf>
- 10 Source des données : base de données pour rapport CRII 2020. Voir www.inequalityindex.org
- 11 Lois des finances 2017 à 2021, disponibles à budgetbenin.bj
- 12 <https://budgetbenin.bj/wp-content/uploads/2020/12/Rapport-Depenses-Fiscales-version-du-17-12-20.pdf>
- 13 <https://commitmenttoequity.org/wp-content/uploads/2018/05/IMF-Benin-Selected-Issues-January-2018.pdf>
- 14 <http://labour-rights-indicators.la.psu.edu/country/204>. Cette analyse est en train d'être actualisée pour 2018-19.
- 15 <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=BN>
- 16 <https://ilostat ilo.org/data/country-profiles/>
- 17 <https://www.wfp.org/countries/benin>
- 18 Source: www.governmentspendingwatch.org, données provenant de la loi des finances 2019.
- 19 Chiffres du 22 septembre @ www.coronavirus.jhu.edu
- 20 <https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2021/04/15/regional-economic-outlook-for-sub-saharan-africa-april-2021>
- 21 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/05/20/Benin-Sixth-Review-under-the-Extended-Credit-Facility-Arrangement-and-Request-for-49450>
- 22 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/Benin-Requests-for-Disbursement-Under-the-Rapid-Credit-Facility-and-Purchase-Under-the-Rapid-50021>
- 23 Document FMI op. cit., note xx.
- 24 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/12/26/Benin-Fifth-Review-under-the-Extended-Credit-Facility-Arrangement-Request-for-Extension-and-48923>
- 25 <https://www.governmentspendingwatch.org/spending-data>
- 26 Document FMI op. cit., note xx.
- 27 <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>
- 28 Document FMI op. cit., note xx.
- 29 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/643931531020663012/pdf/BENIN-NEW-CPF-06112018.pdf>