

/BA
REPUBLICQUE POPULAIRE DU BENIN

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

DECRET N° 84-226 du 4 Juin 1984

transmettant au Comité Permanent de
l'Assemblée Nationale Révolutionnaire
le projet de Loi portant promulgation
du Deuxième Plan d'Etat de Développement
Economique et Social de la République
Populaire du Bénin pour la période
1983 - 1987.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
Chef de L'ETAT, PRESIDENT DU
CONSEIL EXECUTIF NATIONAL,

- VU l'ordonnance N° 77-32 du 9 Septembre 1977 portant promulgation de la Loi Fondamentale de la République Populaire du Bénin et les Lois Constitutionnelles qui l'ont modifiée,
- VU le décret N° 82-441 du 30 Décembre 1982 portant composition du Conseil Exécutif National et de son Comité Permanent,
- LE Comité Permanent du Conseil Exécutif National entendu en sa séance du 30 Mai 1984,

D E C R E T E :

Le projet de Loi portant promulgation du Deuxième Plan d'Etat de Développement Economique et Social de la République Populaire du BENIN pour la période 1983 - 1987 ci-joint sera présenté à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire par le Ministre du Plan, de la Statistique et de l'Analyse Economique qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

EXPOSE DES MOTIFS

Camarades Commissaires du Peuple,

Le présent décret de saisine a pour objet de dégager les caractéristiques essentielles du projet de deuxième plan d'Etat de Développement Economique et Social 1983 - 1987 de la République Populaire du Bénin.

Le projet est présenté en deux volumes et comporte trois parties.

1. La Stratégie de Développement Economique et le Programme d'investissements Publics. Cet exposé est précédé de l'analyse de l'évolution de l'Economie Nationale au cours de la période 1970-1983.
2. Les politiques sectorielles appropriées.
3. La liste des projets rentrant dans le programme d'investissements publics.

.../...

I - LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ET LE PROGRAMME DES INVESTISSEMENTS PUBLICS DE LA PERIODE

1) Examen de l'évolution économique de 1970-1983.

La croissance économique du Bénin a été particulièrement faible au cours de la décennie écoulée. En volume, le produit intérieur Brut au coût des facteurs ne s'est accru que de 2,7 %. Il faut remarquer que le taux de croissance de la période précédant le Premier Plan d'Etat (1,3 %) a été inférieur au taux durant la période 1977-1980 (4 %). Cette faiblesse de la croissance s'explique en partie par les effets pervers de l'ancienne politique qu'il fallait liquider, mais aussi par la situation internationale défavorable, les difficultés dans les pays voisins notamment et enfin par les conditions climatiques défavorables pour l'agriculture.

2) La Stratégie du 2^e Plan d'Etat 1983-1987

Le 2^e Plan d'Etat est basé sur la stratégie de développement auto-centré et auto-entretenu du Plan d'Action de LAGOS avec cependant une définition précise de son contenu opérationnel.

a) En ce qui concerne le principe d'économie auto-centré

Il s'agit de créer un marché intérieur ayant une dimension critique suffisante pour constituer une base de consommation qui puisse permettre l'installation d'entreprises industrielles productrices de biens de consommation (et plus tard d'industries plus élaborées) dans des conditions de viabilité économique acceptable. Le but est donc de créer progressivement une demande élargie pour :

i) les produits agricoles primaires et transformés (farine de maïs, farine de manioc, farine d'igname, huiles végétales, produits de conserve etc.) ;

ii) les produits industriels de consommation finale (vélo-moteurs, produits en plastique, matériel de cuisine, produits chimiques etc.) ;

iii) les produits industriels de consommation intermédiaire légers et plus tard lourds (outillage, pièces détachées, moyens de transports, etc.).

Un marché intérieur suffisamment large permettra ainsi de conférer à l'économie nationale un poids suffisant pour en faire le centre de la croissance économique.

b) En ce qui concerne le concept de croissance auto-entretenu.

Il importe de noter qu'il n'y a pas de développement économique sans une reproduction élargie de la base matérielle de la communauté. La croissance signifie d'abord accroissement toujours plus grand de la production des biens mis à la disposition du consommateur, et, par conséquent, croissance de la capacité productive du pays et pas seulement croissance du produit national.

La croissance de la capacité productive implique que le Pays soit en mesure de dégager chaque année un surplus réel ou monétaire qui peut être mobilisé à des fins de création de capital. Lorsque la République Populaire du BENIN sera capable de générer une partie appréciable de moyens qui permettent d'élargir l'appareil de production nationale, l'économie béninoise sera une économie auto-entretenu.

c) Les Objectifs de la Stratégie 1983-1987

La stratégie de développement auto-centré et auto-entretenu du BENIN s'articule par conséquent autour de deux objectifs essentiels :

- i) création d'une demande intérieure suffisante ;
- ii) création d'un surplus suffisant mobilisable à des fins de formation de capital.

d) Le Choix du Champ d'Action

La création d'une demande élargie signifie la réalisation d'un marché national, 70 % de la population vivant dans le secteur agricole, la mise en oeuvre du principe de demande élargie signifie qu'il faut donner aux masses paysannes un pouvoir d'achat suffisant.

Ainsi le champ de génération d'un fonds d'accumulation est pour l'instant l'agriculture, étant entendu que les ressources minières notamment le pétrole, pourraient être, en cas d'exploitation à un niveau suffisant, une autre source importante de surplus.

Le secteur agricole apparaît objectivement comme le champ principal de réalisation du processus de développement auto-centré et auto-entretenu, c'est-à-dire la création d'une base de consommation et la génération de fonds d'accumulation.

e) Le Contenu Opérationnel de la Stratégie

La stratégie du développement étant ainsi définie quant à ses principes de base, le champ d'action étant précisé, les éléments opérationnels de cette stratégie s'explicitent comme suit :

- le développement étant croissance de la base matérielle, ce sont les actions de production matérielle qui seront favorisées ;
- le but étant l'élargissement de la capacité d'accumulation interne, ce sont les actions qui permettent d'améliorer la productivité dans le secteur agricole ou d'étendre la superficie exploitée qui seront entreprises en priorité ;
- le but étant la création d'un marché intérieur et son élargissement, le développement des cultures vivrières (ignames, manioc, maïs, sorgho, mil etc.) sera favorisé.

Le développement du secteur industriel devra d'abord assurer un élargissement des débouchés du secteur agricole, favoriser ensuite le relèvement de la production dans ce secteur. Il mettra les produits agricoles transformés à la disposition des consommateurs et les moyens de production à la disposition des agriculteurs.

Afin d'amorcer un début d'application du principe de croissance auto-entretenu, les unités de constructions métalliques, mécaniques et électriques seront favorisées.

Afin de permettre le fonctionnement des unités industrielles et d'assurer le relèvement important de la productivité dans les campagnes, la production et la distribution de l'énergie doivent être accrues. Pour assurer une autonomie partielle du pays sur le plan de l'énergie, notamment l'énergie moderne qui est actuellement importée dans sa quasi-totalité, des unités de production d'électricité doivent être progressivement construites. Parallèlement à une exploitation pétrolière et quelle que soit l'importance de cette dernière, les ressources hydroélectriques du pays, importantes, doivent être mises en valeur.

L'élargissement du marché implique la création généralisée des pistes de dessertes rurales, la réfection ou la construction de routes favorisant le désenclavement des régions fertiles dont le produit peut ainsi être facilement relevé dans des proportions importantes. L'Etat Béninois tirant une large part de ses ressources de l'activité de transit, le renforcement du Port Autonome de Cotonou et de l'axe routier Nord-Sud permettrait un accroissement sensible des ressources financières de l'Etat.

L'activité commerciale joue un rôle socio-économique crucial et peut être générateur de valeur. L'expérience en matière de commercialisation et d'exportation a montré qu'un système étatisé n'offre pas la flexibilité voulue, et les résultats des entreprises publiques existant au Bénin ne semblent pas garantir l'efficacité souhaitée. Un groupement de coopératives d'agriculteurs pourrait représenter une meilleure solution, mais il n'apparaît pas que le mouvement coopératif béninois puisse atteindre rapidement la technicité et le dynamisme nécessaires. En définitive, ce sera l'initiative privée qui devra assurer parallèlement aux organes de l'Etat la commercialisation et l'exportation des produits vivriers, en disposant des capacités requises non seulement pour la collecte, le stockage et le transfert mais aussi pour les études de marché et une politique commerciale active notamment vers l'extérieur.

f) Le Prolongement de la Stratégie Interne :

L'organisation des Relations Internationales.

De tous les points de vue, le BENIN fait partie d'un ensemble régional plus vaste : la culture, le facteur ethnique de l'histoire ; tout pousse au renforcement des liens avec les pays voisins de la région. Du point de vue économique, le BENIN est un pays de petite dimension : la proximité de vastes marchés régionaux et la création d'une entité économique, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, procurent de ce point de vue au BENIN des atouts non négligeables.

Le développement en plus complexe de certaines économies sous-régionales constitue un facteur amplificateur à moyen et long termes des phénomènes d'échelle pour les unités industrielles. Le marché national opposera toujours des limites sérieuses au déclenchement d'un phénomène d'industrialisation généralisée et à la création d'une industrie avancée. L'existence de liens économiques de coopération institutionnalisés sur un plan bilatéral ou dans le cadre plus large de la C.E.D.E.A.O. apporte un élargissement de ces limites.

De la même manière, l'existence d'une Communauté Economique offre des possibilités de développement viables à des unités de soustraitance et de fabrication de pièces détachées. La création d'une miniaciérie au BENIN, considérée dans cette perspective, devient une entreprise également viable.

3) LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS PUBLICS

a) La Nature du Programme

Le programme d'investissements publics arrêté vise la réalisation d'un certain nombre d'actions qui traduisent la stratégie définie auparavant. En effet, les projets proposés, d'un montant de QUATRE CENT SOIXANTE SEPT MILLIARDS CINQ CENTS MILLIONS DE FRANCS courants (467.500.000.000), concernent les cinq domaines d'intervention considérés comme les objectifs du développement économique et social :

- accroissement de la production agricole ;
- réhabilitation des unités industrielles existantes et extension de la branche des industries agro-alimentaires et des industries de substitution des importations, en particulier les industries de construction métalliques, mécaniques et électriques ;
- extension et renforcement des infrastructures et des équipements de transports et communications ainsi que des infrastructures de production et de distribution d'énergie ;
- extension de la capacité de formation technique et professionnelle et développement des équipements communautaires socio-éducatifs et sanitaires ;
- renforcement de la capacité d'administration du développement économique.

b) Le Programme d'Investissement

b.1. Les Critères

Les tableaux ci-après donnent le plan de financement du programme d'investissements publics. Les projets ont été évalués, retenus et classés selon le critère du niveau de certitude de la disponibilité du financement :

1) ont été écartés :

a) les projets pour lesquels aucun financement n'est prévisible même s'ils ont figuré dans le programme d'investissement 1983 ;

b) les projets ayant connu un début d'exécution en 1983 mais pour lesquels le futur ne présente aucune chance de financement.

Ces projets font partie d'une liste annexe qui sera considérée à l'occasion des révisions ultérieures éventuelles.

2) ont été retenus :

a) les projets en cours disposant d'un financement certain, total ou partiel ;

b) les projets nouveaux disposant d'un financement acquis, ou en cours de négociation, ou potentiel.

b.2. Le Programme des Projets en cours

b,2.1. Financement Acquis

Pour ces projets, certains ont leur financement acquis (tableau 1.), leur réalisation sera concentrée principalement au début du Plan.

Tableau 1 : Projets en cours = financement acquis
(en milliards de francs courants)

ANNEE	1983(1)	1984	1985	1986	1987	TOTAL
Financement extérieur	17,2	42,4	139,9	166,0	12,4	137,9
Financement intérieur	3,2	4,5	1,1	0,8	0,8	10,4
T O T A L A	20,4	46,9	141,0	126,8	13,2	148,3

d.2.2 Contrepartie à négocier

Pour d'autres projets en cours, le financement est considéré comme aléatoire, parce que la mobilisation de la contrepartie n'est pas certaine. Pour ne pas perdre la disponibilité du financement extérieur, ces projets ont été retenus dans l'hypothèse que des efforts seraient fournis pour résoudre le problème de la contrepartie soit par mobilisation des ressources internes, soit par négociation avec les partenaires extérieurs, de la prise en charge totale ou quasi-totale de la contrepartie.

Tableau 2. : Projets en cours dont contrepartie à négocier
(en milliards de francs courants)

ANNEE	1983	1984	1985	1986	1987	TOTAL
Financement extérieur	0	28,9	9,5	4,0	1,7	44,1
Financement intérieur	0	19,9	12,2	4,0	1,9	38,0
T O T A L B	0	48,8	21,7	8,0	3,6	82,1

(1) Bilan provisoire.

b.3. Le Programme des Nouveaux Projets.

Ce programme est le résultat des missions de suivi de la Table Ronde des Bailleurs de Fonds. En font partie les projets dont le financement est certain (convention de crédit passée ou négociation en cours en vue de la signature de la convention de crédit) et les projets dont le financement est potentiellement certain (engagement de participation pris par les bailleurs de fonds).

Tableau 3. : Financement des nouveaux projets.
(en milliards de francs courants)

ANNEE	1983	1984	1985	1986	1987	TOTAL
Financement acquis	0	1,7	24,4	23,4	15,7	65,2
en négociation (1)	0	0,7	21,7	68,9	80,6	171,9
TOTAL C	0	2,4	46,1	92,3	96,3	237,1

o) La Répartition Sectorielle du Programme.

Les domaines d'intervention prioritaires (agriculture, industrie, infrastructures) constituent environ 89 % des investissements publics soit 22 % pour le développement rural, 24 % pour l'industrie, 25 % pour les infrastructures et les équipements de transports et de communications, 8 % pour l'énergie et 10 % pour les secteurs sociaux (enseignement, recherche et santé). Le programme d'investissement traduit ainsi nettement la priorité accordée au développement rural et aux infrastructures et équipements de transport et communication. La part relativement faible de l'industrie s'explique par le fait qu'un grand nombre de projets (cimenterie d'ONIGBOLO, Brasserie de PARAKOU, Sucrerie de SAVE, huilerie et maïserie de BOHICON ...) viennent d'être achevés et mis en service en 1983/1984. Ainsi la priorité, dans le secteur industrie, sera donnée à la réhabilitation d'unités existantes ainsi qu'à la réalisation d'unités de transformation moyennes ou petites.

.../...

(1) on a procédé à la transformation des francs constants de 1981 dans les dossiers des projets en francs courants.

Tableau 4. : Mode de Financement des Investissements
(en milliards de francs courants)

S E C T E U R	Projet en cours			Projets Nouveaux			TOTAL	Répart tion
	Finance- ment ac- quis	Finance- ment à négocié	Sous- total	Finance- ment négocié	Financement antérieur en négociation	Sous- total		
Développement Rural	43,8	4,4	48,2	3,4	52,3	55,7	103,9	22,2
Industrie et Energie	25,7	31,4	57,1	24,1	57,8	91,9	149,0	31,9
dont énergie	(5,0)	(1,8)	(6,8)	(23,3)	(8,7)	(32,0)	(38,8)	(8,3)
Transports et Communications	13,1	10,3	23,4	0,6	16,0	16,6	40,0	8,6
Commerce et autres services	5,6	11,7	17,3	0,4	-	0,4	17,7	3,8
Services publics d'appui au développement	13,3	3,5	16,8	9,8	5,8	15,6	32,4	6,9
Infrastructures de Transports et Communications	17,1	3,0	20,1	26,3	30,0	56,3	76,4	16,3
Administration générale, Enseignement et Santé	29,7	17,8	47,5	0,6	-	0,6	48,1	10,3
TOTAL DES SECTEURS	148,3	82,1	230,4	65,2	171,9	237,1	467,5	100 %
/% du TOTAL	31,7 %	17,6 %	49,3 %	13,9 %	36,8 %	50,7 %	100 %	-

Dans le secteur de l'énergie, les projets sont essentiellement consacrés au développement de nouvelles sources d'énergie. A ces projets s'ajoute celui du barrage sur le Mono qui sera réalisé en coopération avec le TOGO.

Le tableau 4. montre que 230 Milliards de francs soit 49 % du programme d'investissements publics, concernant des projets en cours. 64 % de ces projets sont intégralement financés et leur réalisation constituera la toute première tranche d'exécution du Plan ; pour le reste, étant donné la situation de l'épargne nationale, la contrepartie devra être empruntée auprès de partenaires extérieurs.

Enfin, l'effort national de réalisation des investissements publics pourrait intégrer l'intervention du secteur privé notamment dans la construction, l'industrie, l'artisanat et le Commerce.

Sur la base du programme et dans l'hypothèse optimiste d'une performance satisfaisante du développement rural de l'industrie et des bâtiments et Travaux Publics, le Produit Intérieur Brut s'accroîtrait de 4,5 % par an en moyenne en termes réels au cours de la période du Plan. Par contre dans l'hypothèse pessimiste le taux de croissance ne serait que de 2,2 %

II. LES POLITIQUES SECTORIELLES.

Cette partie expose les politiques à appliquer dans chaque secteur économique après une analyse au niveau de la situation présente.

1° La Politique Agricole.

La stratégie de croissance est définie par son contenu comme la création d'une base de consommation élargie, condition d'un développement autocentré. Le secteur rural étant le secteur sociologique et économique dominant, il ne saurait y avoir de base de croissance autocentrée sans l'intégration du secteur agricole (de subsistance notamment) dans un système national d'échange. La stratégie agricole doit organiser les rapports de production et développer les forces productives.

L'organisation des rapports appelle forcément l'intervention de l'Etat. Cette intervention se fera sous la forme directe, par une animation politique active, et sous la forme indirecte par une politique économique incitative permettant l'intégration du secteur de subsistance dans un système d'échange dans le marché par la monnaie. L'action de l'Etat doit mobiliser le surplus pour le développement de la capacité productive à la campagne.

Le choix de croissance se portera sur le développement de la production vivrière et le renforcement de la capacité productive du secteur rural de manière à actualiser le surplus potentiel existant, le mobiliser et l'investir.

2° La Politique Industrielle.

La politique industrielle soutiendra et élargira le champ de l'agriculture.

Les actions à envisager viseront au relèvement des unités existantes, à l'achèvement des projets en cours et à la promotion de nouvelles industries valorisant les produits de l'agriculture, ou les petites et moyennes entreprises.

Le secteur de l'énergie sera développé pour réduire la dépendance énergétique de notre Pays.

3° Les Bâtiments et Travaux Publics.

Le développement du secteur doit viser deux objectifs : renforcer l'avantage comparatif du pays comme voie de transit et renforcer l'intégration socio-économique et spatiale du pays.

Ceci demande un soutien et une modernisation des opérateurs nationaux.

4° Les Services.

Au niveau du commerce, le choix pour le futur doit être celui de la prudence. La politique à venir visera une stabilisation du fonctionnement du secteur commercial, parallèlement à un développement des infrastructures.

- Le secteur des transports venant en appui au renforcement des infrastructures doit contribuer à une exploitation optimale de l'avantage comparatif des voies de transit dont dispose le BENIN et à une meilleure intégration de l'économie nationale, par le désenclavement de vastes régions productrices.

- le tourisme doit s'intégrer aux circuits professionnels étrangers pour une contribution efficiente à la balance des comptes.

5° Les Ressources Humaines.

En matière de formation, le 2ème Plan confirme les orientations générales de la réforme de 1975 introduisant l'Ecole Nouvelle dont les résultats ont été évalués en 1981.

Le 2ème Plan vise à doter le BENIN d'un ensemble cohérent de complexes polytechniques couvrant les différentes régions du Pays. L'effort sera aussi porté à stabiliser les acquis de l'Ecole Nouvelle dans l'Enseignement général, et à améliorer le ratio élève/classe et élèves/maître dans l'enseignement de base.

En ce qui concerne l'Enseignement Supérieur l'effort portera sur la dotation des Institutions "professionnalisées" pour l'amélioration de la formation des cadres.

.../...

En matière de santé, une stratégie des soins de santé primaire est reconnue comme le meilleur moyen pour atteindre l'objectif social de "la santé pour tous en l'an 2000".

Pour assurer l'accès de toute la population aux soins de santé, il convient d'établir un réseau d'infrastructures sanitaires décentralisé au niveau des villages et des communes et d'assurer une médecine de masse, essentiellement préventive. La réhabilitation des grandes formations sanitaires au niveau provincial ou national sera aussi recherchée.

III.- LES PROJETS

Cette troisième partie du 2ème Plan d'Etat donne :

1° La liste des projets retenus en indiquant pour chacun d'eux :

- le mode et le plan de financement arrêtés,
- une brève description des objectifs.

La liste comprend :

- a) les projets en cours et les nouveaux projets ayant un financement acquis ;
- b) les projets en cours dont le financement est considéré comme aléatoire, parce que la mobilisation de la contrepartie n'est pas certaine. Ils sont identifiés par un (*)
- c) les nouveaux projets dont le financement est potentiellement certain (engagement de participation pris par les Bailleurs de Fonds). Ils sont identifiés par deux (**).

Les coûts des projets de la troisième catégorie sont en général exprimés en francs constants de 1981 tandis que les coûts des projets en cours sont exprimés en francs courants. La programmation financière est basée sur les données disponibles à la Direction de la Programmation et de l'Aménagement du Territoire (DPAT/MPSAE) début Mai 1984. Cette programmation est soumise à une actualisation périodique, en particulier dans le cadre des travaux de préparation des programmes d'investissements annuels.

2° La Liste Annexe des Projets

Il s'agit des projets :

.../...

a) pour lesquels aucun financement n'est prévisible, même s'ils ont figuré dans le programme d'Investissement 1983.

b) ayant connu un début d'exécution en 1983 mais pour lesquels le futur ne présente aucune chance de financement,

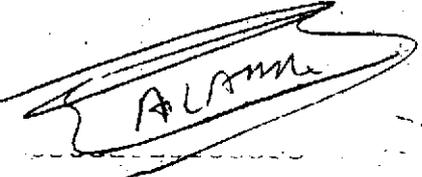
ces projets seront pris en compte à l'occasion des révisions ultérieures éventuelles.-

Fait à Cotonou, le 4 Juin 1984

par le Président de la République,
Chef de l'Etat, Président du Conseil
Exécutif National,

Mathieu KERÉKOU

Le Ministre du Plan, de la
Statistique et de l'Analyse
Economique


Zul-KIFI SALAMI

Ampliations : PR 6 SA/CC/PRPB 2 CP/ANR 20 MPSAE 4 SGG 4.-

REPUBLIQUE POPULAIRE DU BENIN

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Loi N°

portant promulgation du Deuxième
Plan d'Etat de Développement Econo-
mique et Social de la République
Populaire du Bénin pour la période
1983 - 1987.

L'Assemblée Nationale Révolutionnaire a délibéré et adopté en sa
séance du

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er.- Est promulgué le Deuxième Plan d'Etat de Développement
Economique et Social de la République Populaire du Bénin pour la
période 1983 - 1987.

Article 2.- La présente Loi sera exécutée comme Loi de l'Etat.

Fait à Cotonou, le

Par le Président de la République,
Chef de l'Etat, Président du Conseil
Exécutif National,

Mathieu KEREKOU

Le Ministre du Plan, de la Statistique
et de l'Analyse Economique

Zul-Kifl SALAMI