

## CONTEXTE STRATEGIQUE ET JUSTIFICATION

### A. Généralités sur le pays et le secteur

**1. L'Économie de la République du Bénin** : La République du Bénin est un petit pays, situé dans le Golfe de Guinée à côté du Nigéria, avec une population de 8,7 millions et un revenu annuel par habitant de 540 dollars américains. A la suite d'une crise économique et politique en 1989, le pays a adopté une démocratie pluraliste et une économie de marché. Cette situation a abouti à trois transitions démocratiques sans conflits et a renforcé la stabilité politique et sociale au cours de la décennie passée (1996-2008). D'autre part, le pays a entrepris des réformes structurelles importantes qui ont contribué à établir une discipline fiscale, à ouvrir l'économie, à privatiser certaines entreprises publiques, et à améliorer les incitations pour le secteur privé. La plupart des indicateurs sociaux, parmi lesquels l'éducation, la santé, l'approvisionnement en eau, l'assainissement rural et l'accès aux services d'énergie modernes ont connu une nette amélioration au cours des années 1990.

**2. Croissance économique et démographique** : Les taux de croissance du PIB ont atteint une moyenne annuelle de 4,3 pour cent au cours de la période 2001-2008. Toutefois, avec un taux de croissance démographique annuelle de 3 pour cent au cours de la même période, le taux de croissance du revenu par habitant demeure bien inférieur à la moyenne enregistrée en Afrique subsaharienne et demeure insuffisant pour atteindre un taux de croissance économique plus complet. En conséquence, le niveau de pauvreté est toujours très présent avec 33,3 pour cent de la population vivant sous le seuil de pauvreté.

**3. Bref aperçu sur les secteurs des Télécoms et des TIC.** Le gouvernement de la République du Bénin a placé la réforme du secteur des TIC ainsi que l'amélioration de l'accès à la Technologie de l'Information et de la Communication (TIC) au centre de son programme de développement, tel qu'il apparaît dans le politique de développement sectoriel 2008. La vision du gouvernement est de transformer le Bénin en la " Capitale numérique de l'Afrique," en tirant avantage de la position géographique privilégiée du pays

et son accès à la connectivité internationale. **Cette vision demeure une aspiration à long terme pour le Bénin, compte tenu des difficultés actuelles rencontrées** dans le secteur. **Celles-ci comprennent la répartition inégale de l'accès aux infrastructures des communications, le coût élevé des services, le cadre de réglementation juridique et institutionnel embryonnaire, le manque de ressources humaines qualifiées en matière** de réglementation et dans les disciplines liées aux TIC, et la diffusion réduite des TIC au sein du gouvernement, de même que dans le monde des affaires. Le secteur demeure sous-développé et n'est toujours pas en mesure de contribuer de manière significative au développement économique et social de la République du Bénin.

**4. Accès limité aux infrastructures des TIC :** L'accès aux lignes téléphoniques fixes demeure très limité en République du Bénin. En décembre 2007, le nombre de lignes de téléphone fixes en fonctionnement s'élevait à 110.300, ce qui représente une télé-densité fixe de 1,30. La portion câblée des réseaux locaux est saturée, ce qui rend impossible la satisfaction de la demande. Environ 30 000 se trouvaient encore sur la liste d'attente pour les lignes de téléphone par câbles en 2007. En ce qui concerne la partie mobile, le nombre d'abonnés a explosé depuis l'an 2000, ce qui est le reflet du grand engouement des usagers pour les services de téléphone mobile. En moins de six mois suivant la libéralisation du secteur, le Bénin a rejoint le rang des pays africains dans lesquels le nombre d'utilisateurs de téléphone mobile a dépassé celui des abonnés au téléphone fixe. En juin 2009 le nombre d'abonnements au téléphone mobile a atteint 3,204 millions, ce qui représente une densité de 37% pour le mobile. **L'augmentation en matière de télé-densité cache toutefois un grand déséquilibre dans l'accès entre les zones urbaines et les zones rurales.** A l'instar de plusieurs pays de la région, cet accès est fortement concentré dans la capitale et les grandes villes laissant un fort pourcentage de la population sans accès aux outils modernes de communications. **Le nombre d'abonnés à l'Internet haut-débit (abonnés DSL) demeure très limité en République du Bénin. La croissance dans l'industrie de l'Internet reste encore très faible et fortement compliquée. L'Internet**

**demeure encore un service à l'usage du secteur industriel, du gouvernement et à l'usage domestique d'une petite minorité de privilégiés.** Cette situation peut être due à plusieurs facteurs tels que : (i) **le coût élevé et la mauvaise qualité du haut-débit international, particulièrement le système du SAT3/WASC/SAFE, et (ii) l'absence d'un IXP pour réduire le coût du trafic Internet local, (iii) la structure de monopole pour l'accès à la capacité internationale et (iv) la capacité de réglementation limitée pour la mise en place d'un accès juste et équitable au haut débit.**

**5. Structure du secteur entre le monopole et réglementation limitée :** En dépit de l'introduction de la concurrence dans les secteurs du mobile et des données depuis l'an 2000, il n'existe qu'un seul opérateur sur le marché du téléphone fixe. La fourniture d'accès aux lignes locales de téléphone fixe est un monopole de Bénin Télécom SA (BTSA). Il nous est revenu que la société se trouve dans une mauvaise passe financière, ce qui a entraîné très peu d'investissement dans le domaine des services de lignes de téléphone fixes au cours de la décennie passée. **Le gouvernement a initié le processus de privatisation de BTSA, avec pour objectif de finaliser la transaction au début de 2010.** Alors que le secteur du mobile est entièrement concurrentiel avec cinq (5) opérateurs, la réglementation de la concurrence demeure ad hoc et nécessite une stratégie de réglementation bien définie et une institution habilitée pour appliquer les règles du jeu entre les différents acteurs.

**6. Des coûts élevés malgré l'accès au câble SAT-3 :** En dépit de l'accès du Bénin au SAT-3, le pays continue d'appliquer des tarifs très élevés pour les communications internationales en raison du monopole exercé sur l'accès à la connectivité internationale. Selon les données de l'UIT, en 2007, un appel de 3 minutes en direction des États-Unis coûtait 4,8 dollars par rapport à 2,00 dollars dans le groupe de pays à faible revenu contre une moyenne de 2,20 dollars en SSA. L'accès à l'Internet de haut débit demeure encore très onéreux, ce qui empêche le Bénin de bénéficier des fruits de la révolution dans le domaine des TIC. Les usagers du monde des affaires et les citoyens habituels doivent déboursier 105 dollars par mois pour l'accès à

l'Internet de haut débit fixe. En comparaison, les usagers du Sénégal et du Ghana payent respectivement 29 dollars et 64 dollars.

**7. Le secteur de la poste ne parvient pas à répondre aux besoins des consommateurs du monde des affaires.** Au Bénin, comme dans la plupart des pays de la sous région, le secteur de la poste est organisé autour d'un opérateur public, *La Poste du Bénin SA*, et de quelques opérateurs privés qui exercent leur domination sur les marchés du courrier express national et international. Le réseau postal est largement étendu : 74 bureaux de poste multiservices (qui offrent des produits postaux et financiers), 82 agences postales, 32 comptoirs secondaires de bureaux de poste, et sept (7) centres financiers. La poste traite un volume annuel d'environ 8 millions de courrier postal, elle est néanmoins dans une situation précaire tant sur du point de vue opérationnel que financier et n'arrive pas à couvrir les besoins des clients du monde des affaires.

**8. Essor lent des e-applications.** Les difficultés de démarrage des applications électroniques (e-applications) y compris les activités d'e-gouvernement résultent de plusieurs facteurs dont notamment : i) **le manque d'expertise technique au sein du gouvernement** ; ii) **la faible infrastructure des TI, y compris la vulgarisation réduite des ordinateurs** ; et iii) les ressources publiques limitées pour financer l'e-gouvernement. Plus importante encore, **l'absence d'un cadre fiable pour les applications des TIC empêche le Bénin de capitaliser sur les applications innovantes en vue d'améliorer la prestation de services tant pour le secteur public que privé.** La République du Bénin arrive au 151ème rang par rapport aux applications d'e-gouvernement<sup>1</sup>, selon l'indice d'évaluation des réseaux de connexion des Nations Unies qui évalue les applications d'e-gouvernement. **En raison de l'absence de réglementations appropriées, le secteur privé n'est ni soutenu, ni organisé, alors que dans le secteur public, chaque institution s'équipe, développe son propre réseau d'ordinateurs (intranet), et gère ses connexions Internet, sans coordination réelle au niveau central.** En termes d'utilisation, selon une étude réalisée en 2005 (Utilisation

---

<sup>1</sup> UNPAN Web Measure Index ranking. <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>

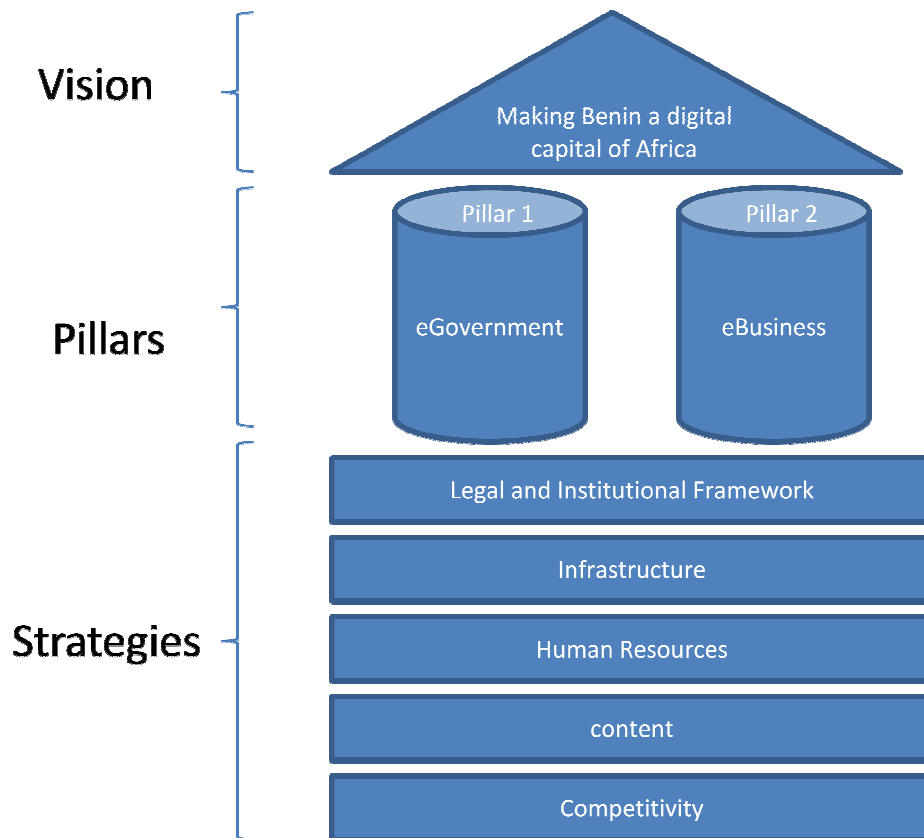
et perception des Technologies de l'Information et de la Communication au Bénin- INSAE), une grande proportion des départements de l'État (27,9 pour cent) ne dispose pas d'ordinateur. Il existe en moyenne, environ huit ordinateurs par département et plus de dix agents par ordinateur. Par ailleurs, plus de 72 pour cent des ordinateurs ne sont pas connectés à l'Internet dans les départements examinés. ***Enfin, tous les ministères disposent de réseaux locaux, tandis que l'interconnexion des ministères demeure un projet à réaliser.***

**9. Cadre de politique récent :** En novembre 2006, le Cabinet du Président de la République a publié une feuille de route intérimaire visant à l'amélioration, la réhabilitation, et la redynamisation du secteur des TIC (*Plan TIC-Bénin*). Avec l'appui de la Banque Mondiale, une nouvelle politique sectorielle conforme aux bonnes pratiques internationales et donnant une image du contexte local en République du Bénin a été adoptée par le gouvernement en décembre 2008. Cette politique sectorielle définit les objectifs stratégiques et les mesures à prendre dans le secteur des TIC au Bénin pour faciliter le démarrage du secteur et est en adéquation avec le projet de programme. ***D'autre part, le gouvernement a mis en œuvre un Programme National de Gouvernance Électronique PNGE avec une claire vision de l'utilisation des TIC en tant qu'instrument de la bonne gouvernance et de transparence en vue de redynamiser l'Administration.***(document à chercher et à comprendre) Un certain nombre d'instruments de politique est en cours d'élaboration pour appuyer l'e-business.

**10.** Des ressources substantielles et de l'assistance sont nécessaires pour traduire la politique en actions et en résultats tangibles.

La vision et la politique de l'État dans le secteur peut être présentée comme suit : (Figure 1):

**Figure 1. Secteur des TIC : Vision et Politique du Gouvernement**



11. **Révision majeure nécessaire du cadre juridique en vigueur- Nouveau cadre juridique en phases d'élaboration finales : *Le cadre juridique qui régit le secteur des télécommunications/de la poste, fait l'objet d'une révision majeure. Le cadre juridique en vigueur remonte au début des années 2000, et ne donne pas l'image de l'évolution récente en matière technologique et du marché et n'offre pas d'instruments appropriés pour répondre aux réalités du marché.*** L'absence d'un cadre juridique et réglementaire adéquat a entraîné des incertitudes majeures pour les prestataires de services et a culminé en une crise majeure qui a ébranlé le secteur des GSM au cours de ces dernières années. ***Une régulation adéquate sur les plans opérationnels et de fonctionnels reste encore à mettre en place pour améliorer davantage la concurrence (à savoir, l'interconnexion, la gestion de la numérotation et des fréquences).*** Un nouveau cadre juridique, réglementaire et institutionnel tenant compte des directives de la CEDEAO et des actes additionnels de l'UEMOA relatifs au secteur a été élaboré et sera soumis au Parlement au mois d'avril 2010.

**12. Un cadre institutionnel devient une nécessité urgente pour le renforcement du secteur.** Dans le secteur des télécoms, le Bénin est l'un des rares pays africains sans régulateur indépendant pleinement établi. La fonction de règlementation a été assurée au premier abord par le ministère jusqu'en 2007 lorsque le gouvernement a nommé un comité de l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications (ATRPT) en février 2007. Le projet de loi des communications prévoit la création d'une autorité de régulation autonome et indépendante. Les défis immédiats auxquels le gouvernement se trouve confronté, comprennent le passage du secteur de la situation transitoire actuelle au nouveau cadre juridique permanent appuyant les fonctions de prise de décision et de régulation du secteur.

**13.** Une nouvelle Agence de Gestion des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (AGeNTIC) a été créée récemment par le gouvernement en partenariat avec le secteur privé et la société civile. Sa mission consiste à aider et à soutenir les entreprises du secteur des TIC en République du Bénin (y compris dans les questions relatives au marché international pour l'externalisation et de délocalisation de services). Elle aidera en particulier, les PME du secteur des TIC en matière d'exploration et de formation au sein du marché international et servira de maître d'ouvrage délégué (chargé de l'élaboration, de la gestion et du suivi) pour les projets publics relatifs aux TIC. L'AGeNTIC devra être renforcée pour mener à bien ses fonctions.

**14.** Le Bénin occupe un rang relativement peu élevé sur l'indice de compétitivité (100<sup>ème</sup> sur 134 économies). Un certain nombre de difficultés dans le domaine des TIC explique le rang occupé par le Bénin, tel que résumé au Tableau 1.

**Tableau 1. 9ème pilier: Disponibilité technologique**

	Score	Rank
Disponibilité des technologies les plus récentes	3.8	107
Niveau avéré d'appropriation de la technologie	4.4	88
Règlements relatifs aux TIC	3.4	88
IED et transfert de technologie	4.2	107
Abonnés au téléphone mobile	12.1	119
Utilisateurs d'Internet	1.4	120
Ordinateurs personnels	0.6	122
Internet haut-débit	0.0	113

*Source: Africa Competitiveness Report (Benin)*

## **B. Justification de l'implication de la Banque**

15. *Engagement de l'État* : Le gouvernement manifeste un intérêt et un engagement considérables vis-à-vis de la résolution des contraintes dans le secteur. Le gouvernement de la République du Bénin reconnaît les potentialités des TIC dans le renforcement de la compétitivité, la facilitation de la diversification économique et le renforcement de l'efficacité et des capacités des institutions, particulièrement celles du secteur public. En ce qui concerne l'implication active du Chef de l'État et l'objectif clairement défini par le gouvernement de faire du Bénin la "Capitale numérique de l'Afrique," des initiatives majeures devront être prises pour organiser le secteur et renforcer sa visibilité.

16. *La Banque a joué un rôle clé en appuyant les gouvernements à créer un environnement propice pour les secteurs des télécommunications et des TIC. La Banque s'est activement impliquée dans le domaine de la réforme du secteur des télécommunications, du e-gouvernement, et du développement des TIC dans plus de 80 pays en développement. En conséquence, la Banque est bien positionnée*



***pour informer le gouvernement de la République du Bénin des meilleures pratiques et pour discuter des différentes approches et leçons apprises de la formulation des dispositions de politique et des initiatives des TIC dans le contexte béninois.*** A cet égard, **la Banque a manifesté sa capacité à mobiliser des compétences spécialisées appropriées pour la conception et la mise en œuvre de politiques efficaces visant à aider les États à faire la transition vers une économie fondée sur la connaissance de l'information.**

17. *Perspective sectorielle plus grande.* La Banque procède actuellement à l'intégration des TIC dans d'autres secteurs considérés comme étant vitaux pour le développement et pour l'atteinte des objectifs des ODM. **Les TIC devraient être harmonieusement intégrées en tant qu'outil de facilitation, et en conséquence elles devraient contribuer plus généralement à la croissance et à la réduction de la pauvreté au Bénin. En créant un environnement propice pour les applications des TIC, un certain nombre d'initiatives a été proposé dans les secteurs sociaux clés, parmi lesquels la santé, l'éducation ainsi que des initiatives publiques appuyées par d'autres projets de la Banque qui tireront avantage d'un secteur des TIC bien performant.**

18. *La Banque a déjà accompli dans une grande mesure les travaux de base en matière de politique et de réforme du secteur :* Par le biais d'une combinaison d'instruments, la Banque appuie la réforme de politique, une législation des télécommunications émergente et le dialogue entre les secteurs en République du Bénin. Une étude prospective a été élaborée en 2008 sur les difficultés et les potentialités du secteur. D'autre part, **la Banque apporte déjà son appui à la transaction de privatisation de Bénin Télécom SA par le biais d'un projet existant de développement du secteur privé (PSD) (CIGOP).** Cette nouvelle intervention s'inspire de travaux déjà initiés dans le secteur et **visent à aider le gouvernement à parachever son programme de réforme relatif aux TIC, promouvoir davantage de concurrence et appuyer la croissance initiée par les TIC.**

### C. Objectifs d'un niveau plus élevé auxquels le projet contribue

19. **En mettant à disposition l'assistance technique pour aider le gouvernement à créer un environnement propice pour le secteur des TIC, le projet permettra au gouvernement d'atteindre sa vision et fera l'effet de levier pour que le secteur devienne un facteur clé pour la croissance, la compétitivité et la bonne gouvernance.** Un secteur des TIC plus performant et plus fonctionnel jouera un rôle clé dans le renforcement des objectifs du pays pour une croissance économique diversifiée, une plus grande compétitivité et l'accélération de la croissance du secteur privé comme moteur du développement. ***Cet instrument servira à promouvoir la bonne gouvernance par l'utilisation des TIC pour le renforcement de la transparence et la responsabilisation de l'administration publique et facilitera l'intégration du Bénin dans le système du commerce régional. Cela s'inscrit parfaitement dans les orientations stratégiques du gouvernement en vue de paver, pour le Bénin, la voie qui mène à une économie émergente. Plus précisément, le projet proposé vient en appui à deux piliers clés de la Stratégie d'Assistance Pays de la Banque (SAP) pour les exercices 2009 à 2012.***

20. *Renforcement de la compétitivité et accélération de la croissance initiée par le secteur privé (SAP résultat 1) :* Le projet proposé contribuera au développement d'un cadre propice pour le secteur des TIC, un secteur doté d'un potentiel élevé de croissance et susceptible d'ouvrir de nombreuses opportunités d'emplois et des avantages d'efficacité économique pour les exportations et les importations en direction du Bénin. En apportant son appui au développement d'une nouvelle autorité de régulation et en fournissant les outils et la capacité devant permettre à l'organe de régulation de régler efficacement le secteur des Télécommunications, les performances du secteur vont s'améliorer, ***les coûts seront réduits et la qualité de service renforcée. Cette situation aboutira à l'amélioration de la compétitivité des entreprises locales par la réduction des coûts de fonctionnement.*** D'autre part, la création d'un environnement plus

propice pour le secteur favorisera davantage les investissements par le secteur privé et permettra au secteur privé de jouer un rôle plus important dans le secteur. Par ailleurs, le projet proposé servira au renforcement des capacités des PME en vue d'intégrer les TIC dans leurs activités par l'intermédiaire des applications électroniques, des programmes de formation et des centres de transaction. La résultante sera un secteur des affaires de plus en plus fondée sur les nouvelles technologies, mieux positionné pour générer la croissance et prêt à relever les défis posés par le commerce et la concurrence internationale. **La World Bank<sup>2</sup> a fait le constat que pour chaque dix points de pourcentage d'augmentation de l'Internet à haut débit, correspond une augmentation de la croissance économique de 1,3 pour cent.** Le même rapport identifie également la plate-forme du mobile comme étant le moyen le plus puissant pour atteindre et offrir des services des secteurs public et privé à des centaines de millions de personnes dans les zones rurales les plus reculées.

21. *Promotion de la bonne gouvernance et renforcement des capacités institutionnelles (SAP résultat 3).* **Le projet proposé soutiendra cet objectif en aidant le gouvernement à mettre en place les fondements en vue de la mise en œuvre d'une stratégie d'e-gouvernement, d'une législation habilitante, et de cadres institutionnels visant à faciliter les e-applications.** Dans le long terme, cette assistance contribuera à renforcer l'efficacité et la transparence du fonctionnement de l'État. A cet effet, lorsque le gouvernement s'engagera dans le "e" (par exemple la mise en œuvre des portails publics les applications en ligne telles que l'enregistrement des entreprises et du foncier, la passation des marchés en ligne, (soumissionnement en ligne et notification/publication des résultats des appels d'offres), l'amélioration de la collecte et de la dissémination des statistiques en ligne, et en général, l'extension de la présence sur le Web des services publics), ces applications seront fondées sur des cadres solides qui contribueront à améliorer les procédures de prise de décision du gouvernement, à réduire le coût des transactions, à améliorer la qualité de la

---

<sup>2</sup> *L'information et les communications pour le développement 2009: Étendre la portée et augmenter l'incidence.*

documentation et de la normalisation, et à limiter les actions discrétionnaires et l'ampleur de la corruption.