

Recomposition des politiques publiques de promotion de l'entrepreneuriat au Bénin depuis 1980 : De l'État employeur à l'État promoteur

Cyrille Sotondji

Vinassého Pierre Vissoh

Laboratoire d'Analyse des Dynamiques de Développement, d'Innovation Agricole et de Communication (LADICom), Faculté des Sciences Agronomiques, de l'Université d'Abomey-Calavi, République du Bénin

Zachée Houessingbe

Laboratoire d'Analyses et de Recherches sur les Dynamiques Economiques et Sociales (LARDES), Département d'Economie et Sociologie Rurales, Faculté d'Agronomie, Université de Parakou, Parakou, Bénin

Zountchégbé Yves Magnon

Laboratoire d'Analyse des Dynamiques de Développement, d'Innovation Agricole et de Communication (LADICom), Faculté des Sciences Agronomiques, de l'Université d'Abomey-Calavi, République du Bénin

Augustin Kossi Nounagnon Aoudji

Laboratoire d'Agroéconomie et d'Agrobusiness, Faculté des Sciences Agronomiques, de l'Université d'Abomey-Calavi, République du Bénin

Approved: 07 September 2026

Posted: 09 September 2026

Copyright 2026 Author(s)

Under Creative Commons CC-BY 4.0

OPEN ACCESS

Cite As:

Sotondji, C., Vissoh, V.P., Houessingbe, Z., Magnon, Z.Y., Aoudji, A.K.N. (2026).

Recomposition des politiques publiques de promotion de l'entrepreneuriat au Bénin depuis 1980 : De l'État employeur à l'État promoteur. ESI Preprints.

<https://doi.org/10.19044/esipreprint.9.2026.p341>

Résumé

Le chômage subit et généralisé des jeunes diplômés béninois, consécutif à la crise économique des années 1980 et aux Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), a conduit l'État à passer d'un rôle de pourvoyeur automatique d'emploi à celui de promoteur de l'entrepreneuriat privé, une transformation institutionnelle restée à ce jour sans reconstitution scientifique d'ensemble, documentée de façon dispersée dans des rapports institutionnels non articulés entre eux. Cette étude vise à reconstituer la

genèse des politiques de promotion de l'entrepreneuriat au Bénin entre 1987 et 2026. La méthodologie repose sur une revue documentaire complétée par des entretiens semi-structurés conduits selon la méthode boule de neige auprès de trente-six diplômés sortis en 1986, dix personnes-ressources et sept fonctionnaires ayant connu un départ volontaire ou ciblé, les données faisant l'objet d'une analyse de contenu thématique et d'une triangulation des sources. Les résultats mettent en évidence quatre moments : l'épuisement du modèle étatique initial, la rupture provoquée par les PAS, puis l'émergence d'un entrepreneuriat de subsistance dans l'éducation, la santé, l'agriculture et le transport. Le quatrième moment correspond à l'institutionnalisation de l'accompagnement étatique, construite par empilement réactif d'instruments (ANPE, APIEX, MPMEPE) plutôt que par une stratégie cohérente, une dispersion que l'État n'a formellement reconnue qu'en 2022. Cette dispersion précède une intensification récente portée par le PSIE, Azôli et la Zone Industrielle de Glo-Djigbé (GDIZ). Ces résultats, à lire avec les limites propres à un dispositif méthodologique mixte, invitent à renforcer la coordination interinstitutionnelle et à privilégier des dispositifs combinant financement et formation, plus robustes qu'un financement isolé.

Mots-clés : Chômage, Genèse, Entrepreneuriat, Politiques publiques, Projets/programmes, Bénin

Recomposing Public Policies for Entrepreneurship Promotion in Benin since 1980: From an Employer State to a Promoter State

Cyrille Sotondji

Vinassého Pierre Vissoh

Laboratory for the Analysis of Development Dynamics, Agricultural Innovation and Communication (LADICom), Faculty of Agricultural Sciences, University of Abomey-Calavi, Republic of Benin

Zachée Houessingbe

Laboratory for Analysis and Research on Economic and Social Dynamics (LARDES), Department of Rural Economics and Sociology, Faculty of Agronomy, University of Parakou, Parakou, Benin

Zountchégbé Yves Magnon

Laboratory for the Analysis of Development Dynamics, Agricultural Innovation and Communication (LADICom), Faculty of Agricultural Sciences, University of Abomey-Calavi, Republic of Benin

Augustin Kossi Nounagnon Aoudji

Laboratory of Agricultural Economics and Agribusiness, Faculty of Agricultural Sciences, University of Abomey-Calavi, Republic of Benin

Abstract

The sudden, large-scale unemployment of Beninese graduates that followed the 1980s economic crisis and the Structural Adjustment Programs (SAPs) led the State to shift from its role as automatic employment provider to that of promoter of private entrepreneurship — a transformation that, to date, has never been reconstructed as a whole and remains documented only piecemeal, across scattered institutional reports. This study reconstructs the genesis of entrepreneurship promotion policies in Benin between 1987 and 2026. The methodology combines a documentary review with semi-structured interviews, conducted through snowball sampling, with thirty-six graduates from the 1986 cohort, ten resource persons, and seven civil servants affected by voluntary or targeted departures under the SAPs; the data were analyzed through thematic content analysis and source triangulation. Four stages emerge: the exhaustion of the initial State-led model, the rupture caused by the SAPs, and the rise of subsistence entrepreneurship in education, health, agriculture, and transport. The fourth stage is the progressive institutionalization of State support, built through the reactive stacking of instruments (ANPE, APIEX, MPMEPE) rather than a coherent strategy — a fragmentation the State itself only acknowledged in

2022. This fragmentation precedes a recent push driven by the PSIE, Azôli, and the Glo-Djigbé Industrial Zone (GDIZ). Read in light of the limitations inherent to this mixed-methods design, these findings call for stronger inter-institutional coordination and for support mechanisms that combine financing with training, proving more robust than financing alone.

Keywords: Unemployment, Genesis, Entrepreneurship, Public policies, Projects/programs, Benin

Introduction

Au Bénin, avec le régime socialiste basé sur le marxisme léninisme, l'État était considéré comme le principal pourvoyeur d'emploi. Les recrutements dans la fonction publique étaient systématiques dès que le jeune obtenait son diplôme. C'est dans cette foulée que de nombreuses unités de production (Sociétés d'État) ont été créées dans le but d'accroître les richesses nationales et de réunir dans le pays les conditions nécessaires à la réalisation d'une société où il fera bon vivre pour chacun et pour tous. Ainsi en quelques années la fonction publique a connu un effectif pléthorique record sans précédent. Mais, très tôt, avec la crise économique et financière des années 1980, et plus précisément à partir de 1986, l'État béninois a arrêté les recrutements systématiques des diplômés sortis de l'Université publique et des universités étrangères. Le Bénin s'est retrouvé contraint de s'engager dès 1989 dans une série de Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) initiés par les institutions de Bretton Woods (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale). Ces réformes, qui venaient s'ajouter au gel des recrutements et à la liquidation des entreprises publiques, ont eu pour conséquence principale le chômage.

À l'instar de nombreux pays africains, le Bénin est un pays dans lequel plus de la moitié de la population active est au chômage (CEA, 2018). Le chômage, associé à la croissance démographique, a accentué la pauvreté et conduit l'État béninois dans une crise économique et sociale généralisée et sans précédent. Le chômage des jeunes s'est ainsi accru (Coovi & Noumon, 2020a) alors que ces derniers constituent la frange la plus importante de la population, ce qui fait de leur insertion une préoccupation nationale majeure (Gninafon, 2019). Les difficultés d'accès aux moyens de production (Zerbo & Ouedraogo, 2014), les carences d'accompagnement et de financement (Diémé et al., 2017), l'inadéquation formation-emploi et le faible esprit de créativité pour l'auto-emploi (Coovi & Noumon, 2020a) achèvent d'expliquer pourquoi tant de diplômés béninois sont restés sans emploi durable.

Faute de pouvoir compter sur l'État, les jeunes diplômés se sont massivement tournés vers des activités génératrices de revenu, dans le transport, la santé, l'éducation ou l'agriculture, un entrepreneuriat que la

littérature qualifie classiquement de « nécessité », par opposition à l'entrepreneuriat d'opportunité né d'une saisie délibérée d'occasion d'affaires (Reynolds et al., 2001). Cette frontière s'est toutefois révélée poreuse, des travaux récents montrant que la catégorisation des entrepreneurs africains en « entrepreneurs de subsistance » relève en partie d'une construction discursive portée par les institutions internationales du développement (Chapus et al., 2021) ; elle est retenue ici comme catégorie d'analyse plutôt que comme jugement de valeur sur la capacité de ces activités à évoluer vers des formes plus structurées.

Du côté de l'État, ce même contexte a provoqué un basculement d'un modèle de pourvoyeur direct d'emploi vers un rôle de promoteur de l'entrepreneuriat privé, non par simple retrait, mais par une recomposition de l'action publique que l'on peut lire à travers les instruments (dispositifs techniques, juridiques et financiers) que l'État a progressivement mobilisés pour encadrer les entrepreneurs (Lascoumes & Le Galès, 2005). Cette trajectoire de retrait puis de recomposition n'est d'ailleurs pas propre au Bénin ; elle rejoint des travaux récents sur d'autres pays africains sortis de l'ajustement structurel, où l'affaiblissement de l'État développeur des années 1980-1990 a cédé la place, à partir des années 2000-2010, à un retour de l'État sous des formes renouvelées (Péclard et al., 2020). C'est dans ce mouvement que s'inscrivent les institutions, fonds et projets créés successivement au Bénin pour accompagner les jeunes entrepreneurs, du Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (CePEPE, 1988) au Fonds National de Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ, 2007), en passant par le Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi (FSNE en 1998), le Fonds d'Insertion des Jeunes (FIJ en 2020), le Projet d'Insertion des Sans Emplois dans l'Agriculture (PISEA), la Coordination Nationale des Initiatives et Projets d'Emplois Nouveaux (CIPEN en 1996), l'Agence pour la Promotion et l'Appui aux Petites et Moyennes Entreprises (PAPME en 1999) et l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE, 2021). Ces initiatives ont incité de nombreux jeunes à créer leur entreprise, mais plusieurs études montrent que la plupart de ces jeunes entreprises n'arrivent pas à survivre (Cerdan et al., 2013; LAB, 2016).

Plusieurs rapports thématiques ont abordé cette dynamique de façon séquentielle et éparse, mais aucune production scientifique n'a encore décrit ce changement de paradigme dans son intégralité, entre 1987 et 2026. Le présent article se propose de combler ce vide en se limitant volontairement à la reconstitution de cette genèse, à travers une question simple mais jusque-là non traitée de façon systématique : comment le rôle de l'État béninois dans la promotion de l'entrepreneuriat s'est-il transformé entre le modèle étatiques pourvoyeur d'emploi des années 1970 et le dispositif institutionnel actuel d'accompagnement à l'entrepreneuriat, et quelles logiques d'intervention

publique cette transformation révèle-t-elle ? Y répondre apporte une double contribution. Sur le plan empirique, l'étude propose la première reconstitution systématique, sur plus de trente ans, de la genèse des politiques béninoises de promotion de l'entrepreneuriat, jusque-là dispersée dans des rapports institutionnels non articulés entre eux. Sur le plan analytique, elle prend comme angle d'analyse les instruments d'action publique, c'est-à-dire les dispositifs concrets à travers lesquels l'État a agi, pour dépasser la lecture purement chronologique et interroger la cohérence, ou au contraire la dispersion, des logiques d'intervention successives de l'État béninois.

Cette reconstitution s'appuie sur quatre moments, le modèle étatique initial et ses limites structurelles, la rupture provoquée par les PAS, l'émergence d'un entrepreneuriat de subsistance porté par les jeunes diplômés, puis l'institutionnalisation progressive de l'accompagnement étatique, restituée à travers ses logiques d'intervention plutôt qu'à travers un inventaire des structures créées. L'article présente d'abord la méthodologie retenue, puis les résultats selon cette grille de lecture, avant de les discuter au regard de la littérature sur la genèse des politiques entrepreneuriales en Afrique.

Matériels et méthodes

La reconstitution de la genèse des politiques de promotion de l'entrepreneuriat au Bénin repose principalement sur une revue documentaire, complétée par un volet qualitatif destiné à combler les silences et les imprécisions des documents écrits, notamment pour la période antérieure à la numérisation des archives administratives. Les deux volets ont été organisés autour de la même grille de lecture, structurée par les quatre moments retenus dans l'introduction, à savoir le modèle étatique initial, la rupture provoquée par les PAS, l'émergence de l'entrepreneuriat de subsistance et l'institutionnalisation de l'accompagnement étatique.

Méthode et outils de collecte de données

La méthode de collecte de donnée adoptée est essentiellement qualitative. Toutefois certaines données quantitatives ont été obtenues à partir de la documentation et des archives.

Recherche documentaire

Les articles scientifiques, les rapports de clôture de programmes et projets et les thèses de doctorat ont été téléchargés à travers principalement le moteur de recherche Google Scholar, avec les mots clés suivants, *crise économique et financière et Bénin, chômage-Bénin, projet et programme et entrepreneuriat et Bénin, Programmes d'Ajustement Structurel et Bénin*. Cette

recherche a été complétée par la documentation disponible dans certaines bibliothèques, à savoir la Bibliothèque Nationale, les Archives Nationales, la bibliothèque de la Faculté des Sciences Agronomiques (FSA), les centres de documentation du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et du Ministère du Plan et du Développement.

Trente-cinq documents publiés entre 1998 et 2022 ont finalement été retenus, à savoir des rapports de clôture de projets et programmes, des thèses de doctorat, des articles scientifiques et des textes réglementaires (lois, décrets et arrêtés relatifs à la promotion de l'entrepreneuriat). Trois critères ont guidé leur sélection, la disponibilité en texte intégral, la couverture d'au moins l'une des quatre périodes de la grille de lecture, et l'existence d'informations chiffrées ou datées permettant de recouper voire trianguler les sources entre elles. Les documents dont seule une mention indirecte était disponible, sans texte accessible, ont été écartés.

Ces documents ont été synthétisés grâce à la grille de lecture évoquée plus haut, qui a permis d'en extraire la description de la crise des années 1980 et de ses manifestations, les réponses adaptatives des jeunes diplômés pour survivre, les actions de l'État pour juguler la crise économique et financière, les actions de soutien aux initiatives des jeunes diplômés sans emploi, les objectifs poursuivis par ces initiatives, ainsi que les trois PAS et leurs objectifs respectifs.

Recherche qualitative complémentaire

En complément aux informations tirées des documents, des entretiens ont été conduits suivant la méthode boule de neige. Ce choix se justifie par la nature de la population visée, à savoir des diplômés sortis en 1986, des agents ayant connu un départ volontaire ou un départ ciblé dans le cadre des PAS, et des acteurs ayant participé à des projets aujourd'hui clôturés depuis parfois plus de vingt ans. Aucune liste ou base de sondage ne recense ces personnes aujourd'hui dispersées, ce qui rend les méthodes d'échantillonnage probabiliste inopérantes et justifie le recours à la technique d'échantillonnage en boule de neige, particulièrement adaptée à l'étude de populations difficiles à localiser (Parker et al., 2019, Bozouls et Delon, 2026). Cette technique a permis d'identifier des personnes ayant vécu la crise (diplômés sortis en 1986, agents ayant connu un départ volontaire ou un départ ciblé), d'autres ayant participé à la mise en œuvre des projets et programmes, et des responsables de ministères sectoriels (Secrétariat Général de Ministère et Direction de la Programmation et de la Prospective). Ce volet visait à documenter comment la crise avait été vécue, quelles avaient été les premières initiatives et comment elles avaient fonctionné vis-à-vis des diplômés au chômage, et comment la mise en œuvre des PAS avait été perçue par ceux qui l'ont subie.

Au total, trente-six diplômés sortis en 1986 (six de la santé, cinq agronomes, cinq économistes gestionnaires, huit des lettres, cinq en sciences techniques et sept en sciences juridiques), dix personnes-ressources ayant participé à la mise en œuvre de projets, et sept fonctionnaires ayant subi les PAS ont été interrogés à l'aide d'un guide d'entretien.

Méthodes et outils d'analyse de données

Les données quantitatives ont été traitées à l'aide du logiciel Excel, qui a permis de produire des statistiques descriptives (effectifs, proportions et évolutions dans le temps) pour les variables recensées dans les documents et les entretiens, notamment les effectifs de bénéficiaires, les taux de réussite ou d'échec des initiatives, et les montants engagés. Les données qualitatives, issues à la fois des documents et des entretiens semi structurés, ont fait l'objet d'une analyse de contenu thématique, organisée autour des quatre catégories de la grille de lecture (Braun & Clarke, 2021). Les résultats obtenus par les deux volets ont ensuite été systématiquement comparés et recoupés, suivant une logique de triangulation des sources qui permet de renforcer la validité des faits reconstitués lorsque les archives disponibles sont incomplètes (Miles et al., 2020).

Résultats et discussion

Les résultats sont présentés en quatre temps, le modèle étatique initial et ses limites structurelles, la rupture provoquée par les PAS, l'émergence de l'entrepreneuriat de subsistance, puis l'institutionnalisation de l'accompagnement étatique. Chacun de ces temps mobilise à la fois les données issues de la revue documentaire et celles issues des entretiens qualitatifs conduits.

Le modèle étatique initial et ses limites structurelles

Depuis son accession à l'indépendance, la politique économique du Bénin relevait davantage d'une volonté de faire de l'agriculture la base du développement économique national que de la mise en œuvre d'une réelle stratégie de promotion économique (MAEP, 2011). Jusqu'en 1972, l'essentiel des actions engagées s'est limité à une promotion timide du secteur privé, à travers des avantages fiscaux accordés par les codes des investissements successifs, sans que l'État ne s'implique directement dans la production (MAEP, 2011). Cette période initiale se caractérisait ainsi par une intervention publique relativement modeste, l'agriculture familiale et le commerce de traite continuant de porter l'essentiel de l'activité économique nationale, dans un pays encore largement rural et peu industrialisé.

Ce cadre a basculé à partir de 1974, lorsque le nouveau régime a fait de l'indépendance nationale et de la maîtrise des leviers économiques par

l'État un axe central de sa politique. L'État a alors pris en charge les secteurs jugés stratégiques, la banque, l'assurance, l'énergie, ainsi que plusieurs filières agro-industrielles, et a créé de nombreuses unités de production dans l'objectif déclaré d'accroître les richesses nationales et de réduire la dépendance à l'égard du capital étranger. Cette vague de nationalisation s'est accompagnée d'une multiplication des sociétés et offices d'État, censés porter à la fois la production, la commercialisation et, dans une large mesure, l'emploi salarié moderne. La stratégie de développement adoptée entre 1975 et 1982, fondée sur cette présence quasi générale de l'État dans les secteurs vitaux, a porté ses fruits dans un premier temps, avec une croissance économique moyenne de 5% sur la période 1977-1980 (MPRPE, 1998), une performance qui a durablement ancré, dans l'imaginaire collectif comme dans les choix de politique publique, l'idée que la prospérité nationale et la prospérité individuelle passaient nécessairement par l'État.

Ce modèle reposait sur un principe simple, l'État se faisait pourvoyeur automatique d'emploi. Le recrutement des jeunes diplômés dans la fonction publique était systématique dès la fin des études universitaires, parfois même juste après la validation des unités d'enseignement avant la soutenance qui donne droit à un diplôme. Le système éducatif lui-même était conçu pour produire des diplômés destinés à la fonction publique plutôt qu'à l'entreprise ou à l'auto-emploi, porté par le mythe de l'« akowé ». Cette figure, littéralement le « clan des Blancs » en fongbé, avait progressivement supplanté celle de l'« aguda » dans la hiérarchie sociale béninoise et incarnait l'évolué dont le capital scolaire garantissait à la fois le statut social, l'ascension économique et un mode de vie ostentatoire associé à la réussite (Banégas, 2001). Devenir akowé ne relevait donc pas seulement d'un projet professionnel individuel, mais d'une attente collective portée par la famille et la communauté, ce qui contribuait à décourager par avance toute réflexion sur des trajectoires professionnelles alternatives. Les diplômés sortis en 1986 rencontrés dans le cadre de cette étude confirment que cette assurance d'un recrutement automatique faisait partie des évidences de leur parcours scolaire, au point qu'aucun d'entre eux ne présageait l'éventualité d'une crise de recrutement à la fonction publique.

Ce modèle portait cependant en lui ses propres limites, qui tenaient moins à une conjoncture passagère qu'à sa logique de fonctionnement même. Le recrutement systématique, en l'absence de tout filtre lié aux besoins réels de l'administration ou à la performance économique du pays, a fait passer les effectifs de la fonction publique de 9 000 agents en 1972 à 47 000 en 1990, un quintuplement en moins de vingt ans (Vittin, 1992), sans que la richesse produite par l'économie nationale ne suive une progression comparable. Les dépenses de personnel ont fini par constituer l'essentiel des dépenses de l'État, au point que les seuls salaires, pensions et bourses représentaient

103% du budget de l'État en 1990 (Vittin, 1992), un niveau qui ne laissait plus aucune marge pour l'investissement public et plaçait de fait l'État en situation d'insolvabilité structurelle bien avant que la crise ne soit officiellement déclarée.

Dès 1981, les signes d'essoufflement de la stratégie sont apparus de façon concomitante. La baisse des recettes d'exportation, principalement tirées du coton et de quelques matières premières agricoles, a réduit les ressources disponibles au moment même où l'alourdissement de la dette extérieure contractée pour financer les nationalisations en augmentait le service, tandis que la réduction des flux d'aide extérieure privait l'État d'une marge de manœuvre supplémentaire. À ces difficultés s'ajoutaient le poids devenu insoutenable de la pléthore administrative décrite plus haut et la perturbation de la rente de transit tirée du commerce avec le Nigeria, jusqu'à une ressource non négligeable pour l'économie béninoise. La conjonction de ces facteurs a fait retomber la croissance économique à 3% en moyenne sur la période 1981-1985 (BAD, 2003), un niveau qui, bien qu'encore positif, marquait un net décrochage par rapport à la décennie précédente et signalait que le modèle de l'État pourvoyeur d'emploi avait atteint ses limites structurelles avant même que la crise ne le rende officiellement intenable.

La rupture provoquée par les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS)

Malgré les tentatives de redressement engagées par le Gouvernement en 1982-1983 puis en 1986-1987, les difficultés de l'économie béninoise se sont aggravées plutôt que résorbées, ces plans de stabilisation successifs n'ayant pas permis d'enrayer la dégradation des grands équilibres macroéconomiques. La croissance a fini par enregistrer un taux négatif de -2% en 1989 (CMPR, 1997), un retournement brutal au regard des performances de la décennie précédente. Le déficit budgétaire a atteint 10% du PIB, le déficit du compte courant 9,1% du PIB et la dette extérieure 50% du PIB, tandis que les arriérés de paiement intérieurs et extérieurs s'élevaient respectivement à 69 et 55 milliards de FCFA à la fin de 1987 (CMPR, 1997; Vittin, 1992). Les 120 sociétés d'État, censées porter le développement national depuis les nationalisations des années 1970, ont vu leur situation financière se détériorer au point de devenir elles-mêmes un facteur de risque systémique, et les trois banques publiques, la Caisse Nationale de Crédit Agricole, la Banque Béninoise de Développement et la Banque Commerciale du Bénin, ont fait faillite et ont été liquidées respectivement en novembre 1987, mai 1989 et juin 1990 (BAD, 2013). L'ampleur de la crise budgétaire a eu des conséquences directement vécues par les agents de l'État, ces derniers ayant connu jusqu'à sept mois d'arriérés de salaires entre 1988 et 1989 (Vittin, 1992), une situation qui a nourri une crise politique assortie de

remous sociaux et d'une spirale contestataire, jusqu'à paralyser l'administration et contraindre le régime marxiste-léniniste à convoquer la Conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990, point de départ du Renouveau démocratique. La rupture économique s'est ainsi doublée d'une rupture politique, l'une et l'autre se nourrissant mutuellement. C'est dans ce contexte de quasi-banqueroute généralisée que le Bénin s'est engagé, à partir de 1989, dans trois Programmes d'Ajustement Structurel consécutifs sous l'égide des institutions de Bretton Woods, cofinancés pour les deux premiers par la Banque Africaine de Développement et, pour le troisième, par réaffectation de son portefeuille de projets au Bénin (BAD, 2003).

Le premier mécanisme de rupture est le désengagement de l'État comme employeur et comme acteur économique direct. Le PAS I (1989-1991) a marqué la fin du modèle décrit plus haut, en s'attaquant frontalement au levier qui l'avait rendu intenable, la masse salariale. Il s'est traduit par un abattement de 20% des salaires, un blocage des avancements, une réduction des bourses universitaires et un renforcement du gel des recrutements amorcé dès 1986, l'ensemble de ces mesures visant à ramener les dépenses de personnel à un niveau soutenable pour les finances publiques. Un programme de départs volontaires à la retraite puis de départs ciblés a concerné au total 4199 fonctionnaires (MPRPE, 1993), tandis que la restructuration des entreprises publiques et semi-publiques s'est traduite par 6 804 licenciements sur la décennie 1982-1992, dont 2 767 pour les seules privatisations conduites entre 1990 et 1992 (MPRPE, 1993). Trente-quatre entreprises publiques jugées peu performantes ont par ailleurs été purement et simplement liquidées, chacune de ces fermetures libérant sur le marché du travail des effectifs que l'économie béninoise n'était pas en mesure d'absorber. Les fonctionnaires ayant connu un départ volontaire ou ciblé, rencontrés dans le cadre de cette étude, décrivent cette période comme un basculement brutal et souvent traumatisant, l'État qui incarnait jusque-là la sécurité de l'emploi et la garantie d'un revenu régulier devenant lui-même, du jour au lendemain, la source de leur précarisation.

Le deuxième mécanisme est la pression du chômage qui résulte directement de ce désengagement. Entre 1986 et 1992, 4 722 diplômés sortis des structures universitaires se retrouvaient en quête d'emploi (MPRPE, 1993), un stock de chômeurs diplômés qui n'a cessé de s'alourdir d'année en année, puisque s'y ajoutaient environ 1 300 nouveaux diplômés déversés chaque année sur le marché du travail par l'université et les écoles professionnelles, sans qu'aucun débouché nouveau ne vienne compenser la fermeture de la voie publique (Vittin, 1992). Le nombre de demandeurs d'emploi atteignait ainsi 18 492 personnes au 30 décembre 1992 (CMPR, 1993), face à une offre recensée dans les structures de placement de

seulement 444 emplois supposés permanents entre 1990 et 1992, soit un taux de couverture dérisoire de 3,17% (CMPR, 1993). L'écart entre l'offre et la demande d'emploi n'a donc cessé de se creuser à mesure que les réformes progressaient, un déséquilibre qui allait durablement marquer le marché du travail béninois bien au-delà de la décennie des PAS.

Le troisième mécanisme est la recomposition du marché du travail dans son ensemble. La faible capacité d'embauche du secteur privé, encore embryonnaire et lui-même fragilisé par la crise bancaire, se combinait à une croissance démographique soutenue de 3,14% par an et à un afflux continu de migrants venus des zones rurales vers les villes, en quête d'opportunités que la campagne ne pouvait plus offrir (Vittin, 1992). Le secteur informel, qui avait jusque-là absorbé les chocs conjoncturels à travers la réexportation, la contrebande, l'artisanat urbain et les petits métiers, n'était plus en mesure de jouer ce rôle régulateur face à l'ampleur inédite du choc, sa capacité d'absorption ayant elle-même atteint ses limites. L'État providence, pourvoyeur automatique d'emploi dès l'obtention du diplôme, avait disparu (Coovi & Noumon, 2020b), laissant chaque famille sans autre choix que de développer, dans l'urgence et sans accompagnement, des activités génératrices de revenu.

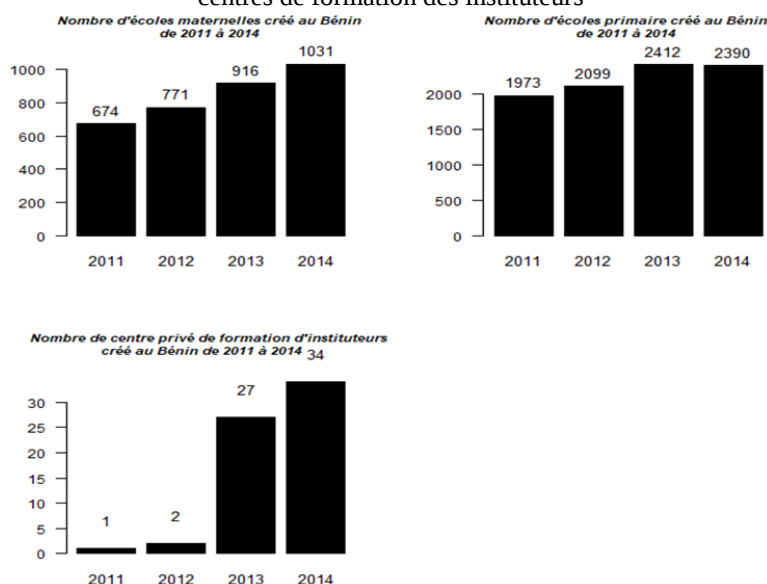
L'émergence de l'entrepreneuriat de subsistance

La disparition de l'État providence a contraint les jeunes diplômés à développer, dans l'urgence et sans formation préalable, des activités génératrices de revenu relevant de l'entrepreneuriat de subsistance tel que défini plus haut. Surpris par un gel des recrutements qu'ils n'avaient jamais anticipé, et déjà chargés, pour certains, de responsabilités familiales qui ne leur laissaient guère le loisir d'attendre une hypothétique amélioration de la conjoncture, ces diplômés se sont engagés dans une logique de tâtonnement, sans formatage complémentaire ni accompagnement à la création d'entreprise, le plus souvent dans des secteurs directement liés à leur formation d'origine, faute de disposer du capital ou des compétences nécessaires pour explorer des domaines totalement nouveaux.

Dans le secteur de l'éducation, la libéralisation économique consécutive au premier PAS a permis la création d'écoles privées pour combler le vide laissé par le désengagement de l'État, celui-ci n'étant plus en mesure de recruter de nouveaux enseignants au rythme de la démographie scolaire. Le nombre d'écoles maternelles et primaires ainsi que d'établissements privés de formation d'instituteurs s'est accru entre 2011 et 2014 (figure 1), un mouvement qui a offert aux diplômés des sciences de l'éducation un débouché de substitution à la fonction publique enseignante. Cette dynamique s'est prolongée, et même amplifiée, au niveau des collèges, où les investigations menées pour l'année 2019 ont révélé 66 247 enseignants

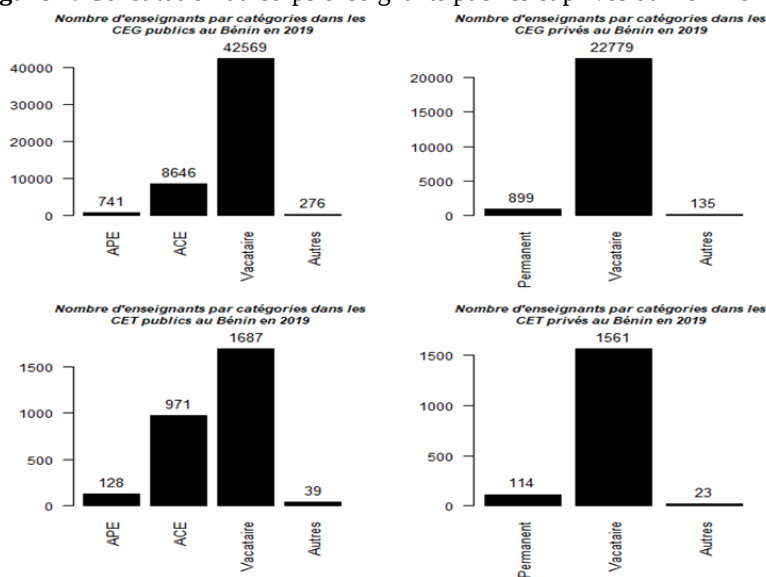
vacataires sollicités, contre seulement 741 agents permanents de l'État et 8 646 agents contractuels (figure 2). Cette prédominance écrasante des vacataires, prestataires de services occasionnels rémunérés à l'heure ou au forfait sans aucune garantie de continuité, illustre à elle seule l'ampleur du nombre de diplômés sans emploi ayant dû se rabattre sur une activité de subsistance dans l'enseignement secondaire, faute de titularisation possible.

Figure 1: Evolution des créations des écoles privées maternelles et primaires ainsi que les centres de formation des instituteurs



Source : Données d'enquête, 2025

Figure 2: Constitution du corps enseignants publics et privés du Bénin en 2019



Source : Données d'enquête, 2025

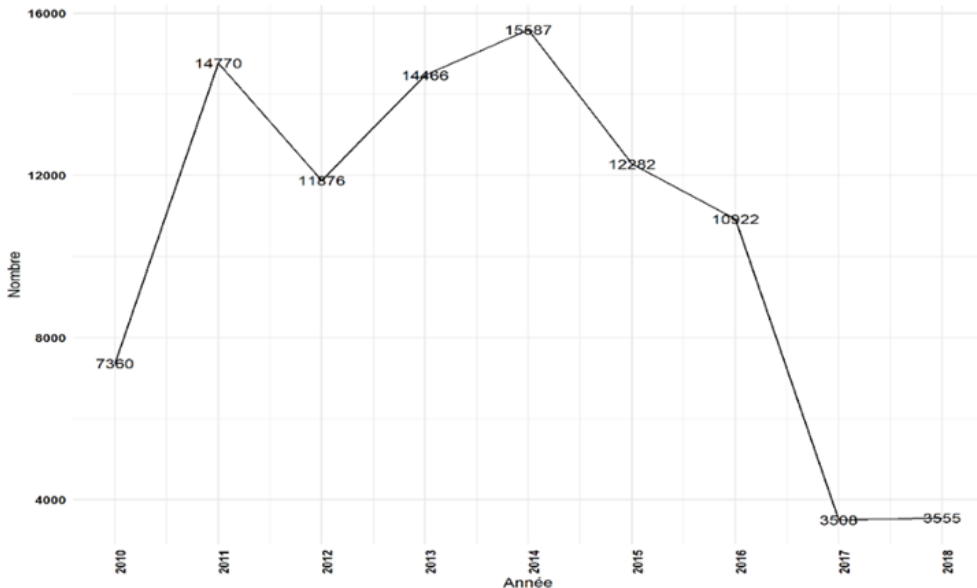
Dans le secteur de la santé, les diplômés sortis des facultés de médecine et des écoles d'infirmiers se sont, de la même manière, lancés dans la création de centres de santé privés, de cabinets de soins et de cliniques coopératives, ces dernières se distinguant par un financement de l'État qui en a facilité l'installation, une voie qui leur permettait de continuer à exercer leur métier d'origine en dehors du cadre hospitalier public désormais fermé au recrutement. Certains d'entre eux, ne disposant pas individuellement du capital suffisant pour s'installer, se sont regroupés en coopératives afin de mutualiser les moyens nécessaires à l'ouverture de cliniques coopératives, une stratégie qui leur permettait de contourner, au moins partiellement, la contrainte du sous-capitalisation propre à ce type d'entrepreneuriat. C'est le cas de la Polyclinique Coopérative d'Abomey-Calavi, dont l'installation a bénéficié d'un financement de l'État et qui demeure fonctionnelle à ce jour, ainsi que de la Clinique Coopérative de Santé de Sikècodji, créée selon le même principe.

Du côté des agronomes et des diplômés des écoles d'agriculture, les initiatives ont pris la forme de petites fermes, maraîchères ou d'élevage (lapin, volaille, porcin), ainsi que de transformation agro-alimentaire, des activités qui mobilisaient directement les compétences techniques acquises en formation mais qui se heurtaient à l'absence quasi totale d'appui à la gestion d'entreprise. L'absence de formation complémentaire et de préparation à la gestion d'entreprise explique que la plupart de ces initiatives se soient soldées par un échec, ces jeunes diplômés maîtrisant les aspects techniques de la production sans disposer des compétences commerciales, comptables ou financières nécessaires à la pérennité d'une activité économique. Ce constat constitue un premier signe de la fragilité structurelle propre à l'entrepreneuriat de subsistance, sur laquelle nous reviendrons en discussion.

Une frange de ces jeunes, enfin, s'est inspirée du système traditionnel de transport développé dans l'Ouémé, le « Taxi Canan », pour investir le transport urbain à deux roues. Ce fut la naissance du métier de Zémidjan, dont l'essor au tournant des années 1990 a été directement lié à la paupérisation consécutive à la crise économique et à la défaillance des sociétés publiques de transport urbain, ce phénomène de diffusion progressive vers l'ensemble des villes du pays étant aujourd'hui bien documenté par la recherche urbaine (Agossou, 2004). Le zémidjan présentait, pour un diplômé sans emploi, l'avantage rare de ne requérir ni diplôme, ni formation, ni capital important, une simple motocyclette suffisant à démarrer l'activité, ce qui explique sa rapide expansion. Dans le seul département du Littoral, ce secteur a connu une forte croissance entre 2010 et 2014, avant un recul progressif du nombre d'inscrits à partir de 2014 (figure 3), probablement lié à un phénomène de saturation du marché ayant

réorienté certains jeunes vers d'autres activités moins concurrentielles. Le secteur continue néanmoins d'absorber un nombre important de jeunes, notamment ceux issus de l'exode rural fuyant la crise du coton et la faible attractivité de l'agriculture, sans que des statistiques fiables ne permettent aujourd'hui d'en mesurer précisément l'ampleur à l'échelle nationale.

Figure 3: Nombre de Zémidjan dans le département du littoral (Bénin) de 2010 -2018



Source : Données d'enquête, 2025 (archive Mairie de Cotonou, 2020)

Une seconde catégorie de population a suivi une trajectoire distincte, mais tout aussi révélatrice, vers l'entrepreneuriat de subsistance, celle des agents ayant connu un départ volontaire ou un départ ciblé de la fonction publique dans le cadre des PAS. Les entretiens conduits auprès de ces derniers font apparaître deux profils bien différenciés, qui montrent que la relation à l'entrepreneuriat de subsistance dépendait largement de la trajectoire antérieure de l'agent au sein même de l'administration. Les départs volontaires, souvent des agents ayant déjà développé clandestinement une activité génératrice de revenu pour compenser l'irrégularité des salaires durant les années de crise budgétaire, sortaient de l'administration avec un capital, une clientèle et une expérience préexistants leur permettant de poursuivre et de développer cette activité dans de meilleures conditions. Les départs ciblés, à l'inverse, intégraient le programme sous contrainte et sans préparation psychologique ni financière, et se trouvaient souvent dans une situation déjà fragilisée par les arriérés de salaires accumulés durant la crise. La modique prime de départ qui leur était octroyée a fréquemment été absorbée par des dépenses de prestige plutôt que d'investissement productif, tandis que les rares tentatives d'investissement dans une activité économique

aboutissaient rarement. Ces agents confiaient de fait la gestion quotidienne à des tiers plutôt que de s'y investir eux-mêmes, un comportement qui traduit moins un manque de volonté qu'une absence totale de culture entrepreneuriale après des décennies passées dans un cadre salarial protégé.

L'ensemble de ces trajectoires, qu'elles proviennent des jeunes diplômés ou des agents licenciés, dessine un même entrepreneuriat de nécessité, marqué par l'absence de formation préalable, la faiblesse du capital investi et une logique défensive plutôt que stratégique. C'est précisément face à cette fragilité, désormais visible à l'échelle de la société tout entière, que l'État a progressivement construit un dispositif d'accompagnement institutionnel, objet de la sous-section suivante.

L'institutionnalisation de l'accompagnement étatique

Face à la fragilité de l'entrepreneuriat de subsistance décrite plus haut, l'État béninois a progressivement construit, à partir des années 1990, un dispositif d'accompagnement structuré, à la fois juridique et opérationnel, destiné à donner un cadre à une dynamique qui s'était jusque-là développée dans l'urgence et l'improvisation. Ce dispositif s'est déployé selon trois logiques d'intervention distinctes, le financement, la formation et l'accompagnement technique, et l'insertion ciblée de publics spécifiques, adossées à une architecture réglementaire qui en a fixé le cadre juridique et procédural.

Sur le plan réglementaire, le nouveau code des investissements, fondé sur la loi n° 90-002 du 9 mai 1990 modifiée par la loi 90-033 du 21 décembre 1990, a marqué la première étape de cette institutionnalisation, en accordant des avantages fiscaux et douaniers significatifs aux investisseurs dont l'activité contribue à la création d'emplois, une manière pour l'État de continuer à peser sur l'emploi sans plus avoir à le financer directement. Plusieurs structures ont ensuite pris en charge la facilitation des investissements, chacune avec un rôle spécifique dans la chaîne d'accompagnement, le Centre de Formalités des Entreprises (CFE) créé en 1997 pour simplifier les démarches administratives de création d'entreprise, la Direction d'Appui au Secteur Privé (DASP) chargée du dialogue avec les opérateurs économiques, le Conseil des Investisseurs Privés du Bénin (CIPB) créé en 2002 pour porter la voix du secteur privé auprès des pouvoirs publics, et l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) créée en 2004 pour centraliser l'intermédiation sur le marché du travail. Ce premier train de réformes est cependant resté d'une efficacité limitée, en dépit de l'ambition qui l'animait. Après quinze ans de mise en œuvre, Dicko (2019) relève une inefficacité persistante des services de promotion de l'investissement, une lourdeur des procédures d'enregistrement qui décourageait les porteurs de projet les moins armés administrativement, une fiscalité complexe peu lisible

pour de jeunes entrepreneurs sans formation en gestion, des difficultés d'accès au foncier et au crédit qui limitaient la capacité d'investissement réel, ainsi qu'un système judiciaire peu réactif en cas de litige commercial. L'ensemble de ces obstacles s'est traduit concrètement par une aggravation plutôt qu'une résorption de la pauvreté, le seuil de pauvreté progressant de 28,5 % à 37,4 % entre 2002 et 2006 (PCE/BIT, 2011), soit précisément la période où ce premier cadre réglementaire aurait dû produire ses effets. Pour l'entrepreneuriat agricole en particulier, secteur qui concentrait pourtant une large part des initiatives de subsistance décrites plus haut, l'absence de loi d'orientation agricole, l'inadaptation du système de crédit aux cycles de production agricole et l'absence d'assurance pour gérer les risques climatiques et sanitaires propres au secteur ont accentué ces limites (PSRSA, 2011), laissant les agronomes reconvertis en entrepreneurs sans le filet de sécurité minimal que requiert une activité aussi exposée aux aléas. Un second train de réformes, à partir de 2006, a cherché à corriger ces lacunes de manière plus ciblée, avec la création de l'ANPME en 2008, conçue spécifiquement pour accompagner les petites et moyennes entreprises là où les structures précédentes s'adressaient davantage aux grands investisseurs, et du FNPEEJ en 2007, puis, à partir de 2014, une simplification concrète du processus de formalisation des entreprises, à travers la suppression du capital social minimum et du recours obligatoire au notaire pour la création de SARL, deux mesures qui répondaient directement aux obstacles identifiés par Dicko (2019). Ces efforts ont contribué à l'amélioration continue de l'indice de facilité à faire des affaires de la Banque mondiale depuis 2014, portée par la mise en place des tribunaux de commerce en 2017, qui ont apporté la réactivité judiciaire jusque-là défaillante, et de l'Agence de Promotion des Investissements et des Exportations (APIEX), créée par le décret n° 2014-547 du 12 septembre 2014 puis réorganisée par le décret n° 2016-167 du 25 mars 2016, preuve que l'État avait progressivement affiné son diagnostic des obstacles réels rencontrés par les entrepreneurs. Ce mouvement s'est nettement accéléré à partir de 2016, sous le régime dit de la Rupture, avec une réorganisation institutionnelle portée par le Ministère des Petites et Moyennes Entreprises et de la Promotion de l'Emploi (MPMEPE), qui centralise aujourd'hui la tutelle de l'ANPE et de l'Agence de Développement des Petites et Moyennes Entreprises (ADPME), tandis que l'ANPE elle-même a vu son mandat élargi bien au-delà de la seule intermédiation sur le marché du travail.

Le financement comme levier d'insertion

La première logique d'intervention a consisté à mettre du capital à la disposition des jeunes entrepreneurs, sur le postulat implicite que l'accès au financement constituait le principal obstacle à la réussite de leurs initiatives.

Le Programme d'Insertion des Sans Emplois dans l'Agriculture, créé en 1998, en constitue l'illustration précoce, avec un crédit accordé au taux de 5% assorti d'un différé d'un an, plafonné à 5 millions de francs CFA, et accompagné de trois catégories de formation censées en sécuriser l'usage. Ses résultats, documentés par le CTA (2002), illustrent cependant la fragilité propre à une logique de financement qui ne s'accompagne pas d'un dispositif de suivi suffisamment robuste, seuls 20% des entreprises financées fonctionnant bien, 25% subsistant difficilement, 30% rencontrant des difficultés réelles, et 25% ayant purement disparu après financement, un taux d'échec cumulé qui dépasse la moitié des bénéficiaires. Ce constat rejoint un phénomène documenté plus largement dans la littérature sur le financement des petites entreprises en Afrique subsaharienne, où l'accès au crédit ne suffit pas à combler ce qui est désigné comme le chaînon manquant du tissu entrepreneurial, faute d'un accompagnement de gestion suffisamment structuré pour transformer un financement ponctuel en croissance durable (Dosso, 2020). Le Programme d'Appui à l'Emploi Indépendant, actif depuis 2007 dans les 77 communes du Bénin, a connu une trajectoire tout aussi irrégulière, passant de 821 bénéficiaires en 2011 à 650 en 2013, puis 400 en 2014, avant de remonter à 600 en 2015, l'exercice 2016 ayant même été interrompu par une restriction budgétaire (ANPE, 2021), une instabilité qui traduit la vulnérabilité de ce type de programme aux aléas des arbitrages budgétaires de l'État, plutôt qu'une planification pluriannuelle stable. Le Fonds National de Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ), créé en 2007, a quant à lui été transformé en 2020 en Agence de Développement de l'Entrepreneuriat des Jeunes, chargée de constituer des pépinières de PME à travers son Programme Spécial d'Insertion dans l'Emploi (PSIE) (MPMEPE, 2020), une mue institutionnelle qui traduit une prise de conscience progressive de la nécessité de dépasser le simple octroi de crédit pour aller vers un accompagnement de plus long terme. Lancé en 2020 pour une durée de cinq ans et mis en œuvre par l'ANPE, le PSIE illustre à lui seul l'ampleur prise par cette logique de financement sous ce régime : conçu pour recruter, à la charge de l'État, 2 000 jeunes diplômés par an placés pendant deux ans dans des entreprises privées ou publiques, pour un coût global annoncé de 40 milliards de francs CFA sur la période 2020-2024, il avait, au 31 août 2024, permis l'insertion de 6 036 candidats, pour un montant de 9,6 milliards de francs CFA de salaires directement payés par le Trésor public (Gouvernement du Bénin, 2024), un rythme de réalisation qui, comme pour le PISEA et le PAEI présentés plus haut, reste sensiblement en retrait par rapport à la cible initialement annoncée.

Des programmes de financement agricole plus récents sont venus étoffer ce dispositif à partir de 2016, le Projet d'Appui à la Diversification Agricole, le Projet d'Appui aux Infrastructures Agricoles dans la Vallée de

l'Ouémé et le Projet d'Appui à la Production Vivrière et de Renforcement de la Résilience, chacun ciblant des maillons différents de la chaîne de valeur agricole, prouve que le financement de l'entrepreneuriat agricole s'est lui aussi progressivement diversifié au-delà du seul crédit direct.

La formation et l'accompagnement technique

La deuxième logique d'intervention a privilégié le renforcement des compétences plutôt que l'accès direct au capital, une approche qui répond directement à la fragilité identifiée dans la sous-section précédente, où l'absence de formation en gestion expliquait une large part des échecs entrepreneuriaux. Le Centre de Perfectionnement du Personnel des Entreprises (CPPE), créé dès 1979 avec l'appui du PNUD et du BIT, en constitue la structure la plus ancienne, ce qui montre que cette logique d'intervention préexistait en réalité à la crise elle-même, initialement conçue pour les cadres d'entreprises existantes avant d'être progressivement réorientée vers les nouveaux entrepreneurs, suivi par le Centre de Perfectionnement et d'Assistance en Gestion (CPAG) créé en 1985 dans une logique similaire. Le Projet de Promotion de l'Entrepreneuriat Agricole (PPEA), conduit de 2011 à 2016 sous la tutelle du Ministère de Développement, de l'Analyse Économique et de la Prospective (MDAEP), en partenariat avec le PNUD et avec l'accompagnement technique des centres Songhaï, a formé plusieurs centaines de jeunes entrepreneurs agricoles dans les centres Songhaï de Kétou et de Zagnanado, des centres reconnus pour leur approche pratique et intégrée de la formation agroécologique, avec un objectif affiché de 2 000 bénéficiaires. Le Projet de Développement de l'Agrobusiness au Bénin (PDAB), lancé en 2018 avec l'appui de l'Inde et du PNUD, a poursuivi cette logique à une échelle sensiblement plus importante, appuyant 1 000 jeunes entrepreneurs agricoles et 10 000 producteurs, avec un taux de 90% des jeunes demandeurs ayant obtenu un financement auprès des institutions de microfinance (PNUD, 2018), un résultat qui suggère que la combinaison de la formation et du financement, plutôt que le financement seul comme dans le cas du PISEA vingt ans plus tôt, produit des résultats sensiblement plus intéressants. Plus récemment, le Programme d'Appui à l'Emploi Indépendant (PAEI), également connu sous le nom de TIPI et porté par l'ANPE, a complété cette logique par un accompagnement resserré de l'idée d'entreprise jusqu'au plan d'affaires, appuyé par la mise en place d'incubateurs dédiés aux start-up (Portail National des Services Publics, 2026). Dans le même esprit de renforcement des compétences, le Projet de développement des compétences pour l'emploi dans les secteurs prioritaires (PDCESP-I), cofinancé en 2026 par la Banque africaine de développement et le Gouvernement du Bénin pour un coût global de 57,7 milliards de francs CFA, prévoit la construction de lycées techniques agricoles et professionnels

et doit bénéficier à 2 500 jeunes, dont 1 500 diplômés sans emploi en reconversion professionnelle et 1 000 jeunes peu ou pas instruits en stage d'apprentissage, confirmant la place croissante prise par la formation dans l'architecture d'accompagnement de l'État (BAD, 2026).

L'insertion ciblée de publics spécifiques

La troisième logique d'intervention a consisté à cibler des catégories précises de jeunes en difficulté d'insertion plutôt que l'ensemble des porteurs de projet, une évolution qui traduit une segmentation croissante de l'action publique à mesure que ses diagnostics se sont affinés. Le Projet Emploi des Jeunes, lancé en 2017 par l'ANPE avec l'appui de la Banque mondiale, en est l'illustration la plus probante, avec un ciblage explicite des jeunes ruraux, des jeunes femmes et des jeunes vulnérables peu ou pas instruits dans les 77 communes du pays, des catégories qui, contrairement aux jeunes diplômés au cœur des sous-sections précédentes, cumulent souvent l'absence de capital, l'absence de diplôme et l'éloignement géographique des structures d'accompagnement existantes. Ce ciblage a permis la sélection de 8 500 bénéficiaires dès 2017, soit la moitié de l'effectif visé (Banque Mondiale, 2018), un taux de réalisation partiel qui, sans remettre en cause la pertinence du ciblage, illustre la difficulté persistante à atteindre l'ensemble des publics les plus vulnérables dans les délais impartis.

Cette logique de ciblage s'est démultipliée à partir de 2020 avec le programme Azôli, porté par l'ANPE avec l'appui du Projet d'Inclusion des Jeunes (ProDIJ) financé par la Banque mondiale, et destiné aux mêmes publics vulnérables de 18 à 30 ans, peu ou pas instruits, dans les 77 communes du pays. Porté par un financement additionnel de 41,3 millions de dollars annoncé en 2025 pour porter la cible cumulée à 60 500 jeunes (Lemondelocal.bj, 2025), le programme avait, selon les données disponibles, déjà accompagné plus de 53 000 jeunes en février 2026, dont 44 % de femmes, à travers un partenariat noué avec 233 entreprises : environ 32 000 d'entre eux ont été orientés vers l'emploi salarié et 21 000 vers l'emploi indépendant, ce dernier appuyé par le Fonds national de la microfinance (Portail National des Services Publics, 2026). La moitié des jeunes en emploi salarié le sont au sein de la zone industrielle de Glo-Djigbé (GDIZ), lancée en 2020 dans le cadre d'un partenariat entre l'État béninois et le groupe Arise IIP, qui s'impose ainsi comme un débouché industriel majeur pour l'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés sous le régime de la Rupture, aux côtés de mesures spécifiques prévues pour les jeunes mères, telles que les Espaces communautaires d'accueil des enfants (ECAE).

Cette montée en puissance institutionnelle a accompagné un dynamisme entrepreneurial réel, avec environ 2 500 entreprises formelles créées chaque année selon la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin

(CCIB), et les PME représentant aujourd'hui les deux tiers des nouveaux emplois du pays (Badou & Bierschenk, 2019), un résultat qui donne raison, au moins en partie, à quarante ans de construction institutionnelle progressive. Ce dynamisme reste cependant fragile, 80% des entreprises créées demeurant individuelles, c'est-à-dire dépourvues de la structuration juridique et organisationnelle nécessaire à une croissance durable, et seules 20% d'entre elles survivant au-delà des premières années (CCIB, 2015), un taux de survie qui, malgré l'empilement des dispositifs présentés dans cette sous-section, reste étonnamment proche de celui observé dès les premières décennies de l'entrepreneuriat de subsistance. Ce paradoxe apparent, un accompagnement institutionnel croissant pour un taux de survie des entreprises resté stable, constitue le fil que nous discutons plus loin au regard de la cohérence d'ensemble des logiques d'intervention présentées ici.

Une genèse réactive, la spécificité de la trajectoire béninoise en perspective

La reconstitution proposée ici confirme, sur le cas béninois, la trajectoire de retrait puis de recomposition de l'État observée ailleurs en Afrique après l'ajustement structurel (Péclard et al., 2020). Elle en révèle cependant une variante spécifique. Là où les stratégies d'émergence étudiées par ces auteurs au Sénégal, au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Kenya se sont déployées à partir des années 2010 autour d'un récit de croissance économique, la recomposition béninoise a commencé plus tôt et pour un motif différent, la gestion d'une crise de l'emploi plutôt que la poursuite d'une ambition de croissance affichée. Le retour de l'État dans le champ entrepreneurial béninois est donc moins un choix stratégique délibéré qu'une réponse successive à une urgence sociale, ce qui invite à nuancer la portée générale de la thèse du retour de l'État comme phénomène uniforme à l'échelle du continent.

Cette lecture est corroborée par l'examen des instruments mobilisés (Lascoumes & Le Galès, 2005). Sur plus de quarante ans, l'État béninois a empilé les dispositifs, financement, formation, insertion ciblée, sans qu'aucun instrument de coordination d'ensemble n'apparaisse avant 2022, date à laquelle la création de l'Agence de Développement des Petites et Moyennes Entreprises (ADPME) a été explicitement justifiée par la nécessité de fédérer et de mettre en cohérence l'ensemble des interventions publiques jusque-là dispersées entre une multitude de structures (Expertise France, 2022). Le fait même que l'État ait dû, plus de quarante ans après la création du premier dispositif d'accompagnement en 1979, se doter d'un guichet unique pour unifier son offre constitue, en creux, la meilleure preuve empirique de la dispersion que cette étude met en évidence.

La montée en puissance récente de dispositifs comme le PSIE et Azôli, ce dernier adossé depuis 2020 à un pôle industriel comme la GDIZ, pourrait suggérer qu'une partie de l'action publique la plus récente s'articule désormais moins à un empiement sectoriel qu'à une politique industrielle d'ensemble. Cette hypothèse mérite néanmoins d'être nuancée : la multiplication concomitante des structures de pilotage sous le régime de la Rupture (l'APIEX pour l'investissement, le MPMEPE comme ministère de tutelle, l'ANPE aux mandats élargis) aux côtés de l'ADPME créée en 2022 pour les fédérer, laisse ouverte la question de savoir si ce régime rompt véritablement avec la logique de sédimentation réactive identifiée ici, ou s'il en constitue seulement la manifestation la plus récente, à une échelle inédite. Les logiques d'intervention identifiées, financement, formation, insertion ciblée, ont donc davantage procédé par sédimentation successive au gré des urgences que par déclinaison d'un plan cohérent établi ex ante.

Ce constat permet de nuancer une seconde thèse, celle d'une construction discursive de la figure de l'entrepreneur en Afrique portée principalement par les institutions internationales du développement à partir des années 2010 (Chapus et al., 2021). Le cas béninois donne à voir deux grammaires distinctes qui se succèdent plutôt qu'elles ne s'opposent. Les premiers instruments, le Centre de Perfectionnement du Personnel des Entreprises (CPPE) en 1979, le code des investissements de 1990, relèvent d'un registre technocratique de gestion de crise, sans mobilisation particulière de la rhétorique entrepreneuriale. Cette rhétorique n'apparaît de façon nette que dans les dispositifs les plus récents, la constitution de pépinières de PME promise par l'Agence de Développement de l'Entrepreneuriat des Jeunes (ADEJ) en 2020, les startups accompagnées par le Projet de Développement de l'Agrobusiness au Bénin (PDAB) en 2018, ce qui confirme, pour une période plus tardive seulement, la thèse d'un discours pro-entrepreneurial importé et renforcé par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Cette reconstitution de la genèse institutionnelle éclaire enfin d'un jour particulier le dynamisme associatif documenté par Badou et Bierschenk (2019), qui recensent aujourd'hui plus d'une centaine de fédérations et associations professionnelles d'entrepreneurs au Bénin. Le grand nombre d'associations recensées par ces auteurs peut ainsi se lire, à la lumière de notre reconstitution, comme l'équivalent, côté entrepreneurs, de la multiplication des structures publiques observée tout au long de cet article : les entrepreneurs semblent avoir reproduit, au niveau associatif, la même logique de dispersion que l'État a lui-même pratiquée dans son offre d'accompagnement. Notre matériau ne permet pas d'approfondir ce parallèle, mais il ouvre une piste qui mériterait un traitement empirique dédié.

Au total, la contribution de cette étude tient moins à la description de chaque dispositif, déjà documentée de façon dispersée dans des rapports institutionnels, qu'à la mise en évidence d'un mécanisme récurrent, une action publique qui se construit par empilement réactif d'instruments plutôt que par déploiement d'une stratégie d'ensemble, un mécanisme que la création tardive d'un guichet unique de coordination en 2022 vient elle-même confirmer plutôt qu'infirmer.

Conclusion

Cet article visait à reconstituer la genèse des politiques de promotion de l'entrepreneuriat au Bénin, et à comprendre comment le rôle de l'État s'est transformé d'un modèle pourvoyeur automatique d'emploi vers un dispositif d'accompagnement à l'entrepreneuriat privé. Les résultats dégagent quatre moments : l'épuisement structurel du modèle étatique initial dès le début des années 1980, la rupture provoquée par les PAS, qui a désengagé l'État et recomposé durablement le marché du travail, l'émergence consécutive d'un entrepreneuriat de subsistance dans l'éducation, la santé, l'agriculture et le transport, puis une institutionnalisation progressive de l'accompagnement étatique autour de trois logiques d'intervention, financement, formation et insertion ciblée, dont la dispersion n'a été formellement reconnue par l'État qu'en 2022.

Cette reconstitution s'appuie néanmoins sur un dispositif méthodologique et un mode de lecture dont les limites doivent être assumées. L'échantillonnage boule de neige, nécessaire faute de base de sondage pour des populations aujourd'hui dispersées, expose l'étude à un biais de sélection vers les trajectoires les plus stabilisées, au détriment des échecs les plus silencieux, précisément ce que l'étude cherche à documenter ; le recul de plus de trente-cinq ans demandé aux diplômés de 1986 expose en outre les entretiens à un biais de mémoire que la triangulation documentaire atténue sans l'éliminer, tandis que la qualité inégale des trente-cinq documents retenus invite à lire les chiffres cités comme des ordres de grandeur recoupés plutôt que comme des statistiques incontestables. Sur le fond, la thèse d'un empilement réactif d'instruments demeure une lecture interprétative du corpus plutôt qu'une démonstration causale : le parallèle entre la stagnation du taux de survie des jeunes entreprises et la multiplication des dispositifs d'accompagnement, pour frappant qu'il soit, n'établit aucun lien de causalité entre les deux, et la comparaison entre le PISEA et le PDAB, invoquée pour l'hypothèse d'une meilleure robustesse des dispositifs combinant financement et formation, ne repose que sur deux cas et doit être lue comme une hypothèse à confirmer.

Cette reconstitution apporte néanmoins une double contribution, empirique par la première mise en cohérence sur quarante ans d'une

documentation jusque-là éparse entre de multiples rapports institutionnels, analytique par la mise en évidence d'un mécanisme récurrent, une action publique construite par empilement réactif d'instruments au gré des urgences plutôt que par déploiement d'une stratégie d'ensemble établie ex ante. Sur le plan des politiques publiques, ce constat plaide pour un renforcement de la coordination interinstitutionnelle au-delà du seul guichet créé en 2022, et pour une évaluation systématique des dispositifs existants avant la création de toute nouvelle structure.

Cette étude comporte enfin des limites qu'il convient de souligner : la rareté des agents encore en vie ayant vécu la période 1980-1990, la faible numérisation des archives et l'indisponibilité de certaines données antérieures aux années 2000 ont pu laisser dans l'ombre des nuances que des sources complémentaires éclaireraient, et cette reconstitution ne permet pas, par construction, d'évaluer les effets réels de l'accompagnement sur le terrain ni de départager, dans la stagnation du taux de survie des jeunes entreprises, la part de responsabilité des dispositifs de celle des bénéficiaires eux-mêmes. Plusieurs pistes en découlent : interroger empiriquement cette responsabilité partagée chez les jeunes entrepreneurs agricoles ; mobiliser des méthodes quantitatives ou expérimentales pour évaluer, au-delà de la reconstitution institutionnelle proposée ici, les forces et les faiblesses réelles de l'entrepreneuriat béninois ; et élargir la comparaison amorcée en discussion à d'autres trajectoires africaines post-ajustement structurel, pour déterminer si l'empilement réactif observé au Bénin est une spécificité nationale ou un trait plus général des politiques entrepreneuriales du continent.

Conflit d'intérêts : Les auteurs n'ont signalé aucun conflit d'intérêts.

Disponibilité des données : Toutes les données sont incluses dans le contenu de l'article.

Déclaration de financement : Les auteurs n'ont obtenu aucun financement pour cette recherche.

Études humaines

Cette étude repose sur une enquête de terrain conduite auprès de diplômés sortis en 1986, de personnes-ressources ayant participé à la mise en œuvre de projets et programmes, et de fonctionnaires ayant connu un départ volontaire ou ciblé dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel. La participation des enquêtés était volontaire et fondée sur un consentement éclairé oral, précédé d'une information sur les objectifs de l'étude et de garanties d'anonymat et de confidentialité des données collectées.

References:

1. Agossou, N. S. A. (2004). Les taxis-motos zemijan à Porto-Novo et Cotonou. *Autrepart*. (32(4)), 135-148.
2. Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE). (2021). Rapport annuel d'activités, exercice 2020. 73p.
3. Badou, A., & Bierschenk, T. (2019). Les entrepreneurs Béninois et leurs associations : Un capitalisme sous tutelle. Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie und Afrikastudien der Johannes Gutenberg-Universität (Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University Mainz). 186 : 1-38.
4. Banégas, R. (2001). Nouvelles figures de la réussite et du pouvoir. *Politique africaine*. (82), 5-24.
5. Banque Africaine De Développement (BAD). (2003). Benin, Programmes D'ajustement Structurel I, II ET III. Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP). 47p.
6. Banque Africaine De Développement (BAD). (2013). Rapport sur le Développement et financement des chaînes de valeurs agricoles (FCVA) pour l'amélioration de la compétitivité des exportations. Groupe de la Banque Africaine de Développement. 150p.
7. Banque Africaine De Développement (BAD). (2026). Bénin : des opportunités de formation offertes à 2 500 jeunes en quête d'emploi (PDCESP-I). <https://www.afdb.org/fr/news-and-events/benin-des-opportunités-de-formation-offertes-2-500-jeunes-en-quête-demploi-94792> (page consultée 25 juillet 2026).
8. Banque Mondiale. (2018). Projet Emploi des Jeunes : Rapport de la mission de supervision du 30 avril au 04 mai 2018. 12p.
9. Braun, V., & Clarke, V. (2021). *Thematic Analysis, A Practical Guide*. Londres, SAGE Publications.
10. Bozouls, L. et Deloijn, M. (2026). Faire boule de neige : enjeux méthodologiques et apports heuristiques des recommandations successives dans le cadre de deux enquêtes qualitatives par entretiens. *Revue française de sociologie*, 66. <https://doi.org/10.3917/rfs.662.0339>
11. CEA. (2018). L'intégration énergétique en Afrique est cruciale pour l'intégration régionale et le commerce. Rapport financier. 36.
12. Cerdan, C., Kaméni, A., Kénikou, M. C., & Ndjouenken, R. (2013). Quels dispositifs d'appui pour la promotion des petites entreprises agroalimentaires des savanes d'Afrique Centrale ? In : Jamin J-Y, Seiny-Boukar, L., Floret, C.(eds.) *Savanes africaines : Des espaces en mutation, des acteurs face à de nouveaux défis*. Actes du colloque,

- Garoua, Cameroon, 27-31 mai 2002 PRASAC, CORAF. Montpellier : CIRAD,.
13. Chapus, Q., Berrou, J.-P., & Onibon Doubogan, Y. (2021). Le retour du héros ? L'entrepreneur, itinéraire d'un concept chez les « développeurs » en Afrique. *Revue internationale des études du développement*. (245(1)), 11-39.DOI?
 14. Cellule Macroéconomique de la Présidence de la République (CMPR). (1993). Rapport sur l'état de l'économie nationale : Développement récents et perspectives à moyen terme, Cotonou, Bénin,. 110p.
 15. Cellule Macroéconomique de la Présidence de la République (CMPR). (1997). Rapport sur l'état de l'économie nationale : Développement récents et perspectives à moyen terme, Cotonou, Bénin,.
 16. Coovi, G., & Noumon, C. R. (2020a). Insertion Socioprofessionnelle des Jeunes au Bénin. *African Sociological Review/Revue Africaine de Sociologie*, 24(1), 105-130.
 17. Coovi, G., & Noumon, C. R. (2020b). Insertion Socioprofessionnelle des Jeunes au Bénin. *African Sociological Review/Revue Africaine de Sociologie*. (p. 105-130).
 18. Diémé, M., Diallo, A., Kane, D., & Diallo, M. (2017). Récit d'une symbiose entre chercheurs et praticiens autour de la question de l'entrepreneuriat agricole des diplômés de l'Université : Le cas de l'Université Gaston Berger au Sénégal. *Revue internationale PME*, 30(3-4), 19-27. DOI?
 19. Dosso, I. (2020). Développement des entreprises en Afrique subsaharienne face aux contraintes d'environnement (Thèse de doctorat en sciences économiques). Université Clermont Auvergne.
 20. Expertise France. (2022). Projet d'Appui à l'Entrepreneuriat au Bénin (PAEB). Paris, Agence Française de Développement / Expertise France.
 21. Gninafon, H. (2019). La Création D'Emplois : Un Défi Majeur au Bénin/Job Creation: A Major Challenge in Benin.
 22. Gouvernement de la République du Bénin. (2024). Programme Spécial d'Insertion dans l'Emploi au Bénin : un impact significatif sur l'employabilité et le revenu des bénéficiaires. <https://www.gouv.bj/article/2762/programme-special-insertion-dans-emploi-benin-impact-significatif-employabilite-revenu-beneficiaires/> (page consultée 25 juillet 2026).
 23. Land of African Business (LAB). (2016). Développement inclusif en Afrique : Mirage ou réalité ? Le livre blanc des secondes rencontres

- du Land of Africain Business, avenue Trudaine 75009 PARIS-France. 25p.
24. Lascoumes, P., & Le Galès, P. (dir.). (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
 25. Lemondelocal.bj. (2025). Soutien renforcé de la Banque mondiale au Bénin : plus de 60 000 jeunes vulnérables bientôt insérés dans l'agroalimentaire et les emplois salariés. <https://lemondelocal.bj/soutien-renforce-de-la-banque-mondiale-au-benin-plus-de-60-000-jeunes-vulnerables-bientot-inseres-dans-lagroalimentaire-et-les-emplois-salaries/> (page consultée 27 juillet 2026).
 26. Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2020). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook* (4e éd.). Thousand Oaks, SAGE Publications.
 27. Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche du Bénin. (2011). Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA). 116p.
 28. Ministère du Plan de la Restructuration Économique et de la Promotion de l'Emploi (MPRPE). (1993). Plan d'orientation, Cotonou, Bénin. 107p.
 29. Ministère du Plan de la Restructuration Économique et de la Promotion de l'Emploi (MPRPE). (1998). Plan d'orientation, Cotonou, Bénin. 218p.
 30. Parker, C., Scott, S., & Geddes, A. (2019). *Snowball Sampling*. Dans P. Atkinson, S. Delamont, A. Cernat, J.W. Sakshaug & R.A. Williams (dir.), SAGE Research Methods Foundations. Thousand Oaks, SAGE Publications.
 31. Portail National des Services Publics du Bénin. (2026). Services aux jeunes entrepreneurs et demandeurs d'emploi. <https://service-public.bj> (page consultée 27 juillet 2026).
 32. Programme Commerce et Emploi/ Bureau International du Travail (PCE/BIT). (2011). Economie informelle et emploi au Bénin : Cadre et pratiques de l'économie informelle dans trois (03) secteurs d'activités à Cotonou. Programme Commerce et Emploi du Bureau International du Travail. 63p.
 33. Péclard, D., Kernen, A., & Khan-Mohammad, G. (2020). États d'émergence. Le gouvernement de la croissance et du développement en Afrique. *Critique internationale*. 89, 9-27.DOI?
 34. Reynolds, P. D., Camp, S. M., Bygrave, W. D., Autio, E., & Hay, M. (2001). Global Entrepreneurship Monitor: 2001 Executive Report. Kansas City, MO: Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership.

35. Vittin, T. E. (1992). Crise, renouveau démocratique et mutations du paysage médiatique au Bénin. *Afrique 2000*. ((9)), 37-57.
36. Zerbo, A., & Ouedraogo, A. (2014). Etude sur l'état des lieux et la problématique de l'emploi des jeunes au Burkina Faso.