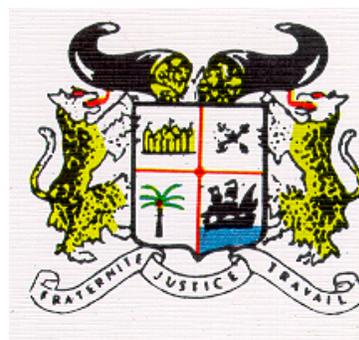


REPUBLICQUE DU BENIN
Fraternité - Justice - Travail



STRATEGIE DE CROISSANCE POUR LA REDUCTION DE LA PAUVRETE

Version Finale

Avril 2007

REPUBLIQUE DU BENIN

**STRATEGIE DE CROISSANCE POUR LA REDUCTION DE LA PAUVRETE
SCR**

Version Finale

Avril 2007

SIGLES ET ABREVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
AID	Association Internationale de Développement
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
APD	Aide Publique au Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BenInfo	Base de données socioéconomiques du Bénin
BGE	Budget Général de l'Etat
BID	Banque Islamique de Développement
BOA	Banque Of Africa
BOAD	Banque Ouest-Africaine de Développement
BOT	Build, Operate and Transfer
BRVM	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CCS	Comité Communal de Suivi
CCIB	Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDS	Comité Départemental de Suivi
CEBENOR	Centre Béninois de Normalisation et de Contrôle de la Qualité
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEB	Communauté Electrique du Bénin
CNB	Commission Nationale Budgétaire
CND	Commission Nationale de Déconcentration
CNS	Conseil National de la Statistique
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
CNE	Commission Nationale de l'Endettement
CNDLP	Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
CNPB	Conseil National du Patronat du Bénin
CSA	Centre de Santé d'Arrondissement
CSC	Centre de Santé de Commune
DANIDA	Direction de la Coopération du Royaume de Danemark
DAT	Délégation de l'Aménagement du Territoire
DEPOLIPO	Déclaration de Politique de Population
DEPONAT	Déclaration de la Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire
DOTS	Directly Observed Therapy Short Course
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DPS	Direction de la Planification Stratégique
DSD	Dimension Sociale du Développement
DSO	Document de Stratégie Opérationnelle
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

ECI	Enquête sur le Climat des Investissements
ECVR	Enquête sur les Conditions de Vie des ménages Ruraux
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EES	Evaluation Environnementale Stratégique
ELAM	Enquête Légère Auprès des Ménages
EMICoV	Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages
EPT	Education Pour Tous
FAD	Fonds Africain de Développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FECECAM	Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel
FIAT	Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FRIDC	Fonds Régional d'Investissement et de Développement de la CEDEAO
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre
IDE	Investissement Direct Etranger
IDH	Indicateur de Développement Humain
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
IPH	Indice de Pauvreté Humaine
I-PPTE	Initiative Pays Pauvres Très Endettés
IPF	Indicateur de Participation de la Femme
IRA	Infections Respiratoires Aigües
IST	Infections Sexuellement Transmissibles
MAEP	Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MDEF	Ministère du Développement de l'Economie et des Finances
MDCTTP	Ministère Délégué Chargé des Travaux Publics et des Transports
MEPS	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire
MS	Ministère de la Santé
MSP	Ministère de la Santé Publique
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NLTPS	Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
OACI	Organisation Africaine de l'Aviation Civile
OCS	Observatoire du Changement Social
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSD	Orientations Stratégiques de Développement
PAGEFCOM	Projet d'Aménagement et de Gestion des Forêts Communales
PAMF	Projet d'Aménagement des Massifs Forestiers d'Agoua des Monts Kouffé et de Wari-Marô
PAN	Plan d'Action National
PAP	Programme d'Actions Prioritaires
PBF	Projet Bois de Feu
PCGPN	Programme de Conservation et de Gestion des Parcs Nationaux
PDC	Plan de Développement Communaux

PEV	Programme Elargi de Vaccination
PGDRN	Programme de Gestion Durable des Ressources Naturelles
PGFTR	Programme de Gestion des Forêts et Terroirs Riverains
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNGE	Programme National de Gestion de l'Environnement
PNLS	Programme National de Lutte contre le Sida
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
ProCGRN	Projet de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles
PPTÉ	Pays Pauvres Très Endettés
PS	Protection Sociale
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PTME	Prévention de la Transmission de la Mère à l'Enfant
QUIBB	Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base pour le Bien-être
RAT	Réforme de l'Administration Territoriale
REM	Ratio Elèves-Maître
RESEN	Réseau sur le Système Educatif National
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SCRIP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SNFAR	Stratégie Nationale de Formation Agricole et Rurale
SONAPRA	Société Nationale pour la Promotion Agricole
SONU	Soins Obstétricaux Néonataux d'Urgence
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
TAP	Taux d'Achèvement au Primaire
TBS	Tableau de Bord Social
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TMI	Taux de Mortalité Infantile
TMM5	Taux de Mortalité des enfants de moins de cinq ans
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UA	Union Africaine
UVS	Unité Villageoise de Santé
VIH / SIDA	Virus d'Immuno-déficience Humain / Syndrome d'Immuno-Déficience Acquis
TBS	Taux Brut de Scolarisation
TMM	Taux de Mortalité Maternelle

LISTE DES TABLEAUX ET DES ENCADRES

Liste des tableaux

Tableau 1 : Indicateurs macroéconomiques (% du PIB sauf indication contraire)	8
Tableau 2: Indicateurs clés de l'éducation	10
Tableau 3: Indicateurs clés de la santé.....	11
Tableau 4 : OMD, situation courante et chemin à parcourir au Bénin.....	15
Tableau 5 : Evolution des indices de pauvreté entre 2002 et 2006	20
Tableau 6: Evaluation du bien-être subjectif du ménage	21
Tableau 7: Inégalité au Bénin entre 2002 et 2006	22
Tableau 8: Décomposition de l'évolution de l'incidence de la pauvreté entre 2002 et 2006 (%)	25
Tableau 9: Taux d'exportation moyen annuel sur la période 1998-2004	34
Tableau 10 : Structure des exportations du Bénin (Milliards FCFA)	37
Tableau 11: Coût moyen d'un appel téléphonique vers les USA en \$ US par pulsion de 3 mn	39
Tableau 12 : Comparaison des infrastructures de transport dans quelques pays	42
Tableau 13 : Goulots d'étranglement engendrés par les problèmes d'électricité : une comparaison internationale	46
Tableau 14: Capacité du Bénin en énergie électrique (million Kw).....	46
Tableau 15: Evolution de la croissance économique et du taux d'investissement pour 2000-2004	83
Tableau 16: Evolution des croissances sectorielles de 2006-2009.....	85
Tableau 17 : Evolution des recettes et dépenses (en % du PIB)	86
Tableau 18: Allocation budgétaire par secteur sur la période 2007-2009 (% des dépenses hors service de la dette).....	88
Tableau 19 : Coût et Financement de la S.C.R.P.	89
Tableau 20 : Evolution des principaux agrégats suivant le scénario.....	90

Liste des encadrés

Encadré 1 : Résumé de la Déclaration de Paris	3
Encadré 2: Quelques indicateurs de développement humain pour le Bénin.....	9
Encadré 3: Présentation générale de l'enquête EMICOV et de la portée des données utilisées pour l'analyse de la pauvreté	19
Encadré 4: Les besoins vitaux selon les ménages	22
Encadré 5: Courbe d'Incidence de la Croissance (CIC).....	25
Encadré 6: Cadre conceptuel de la SCRП	29
Encadré 7: Politique de développement du secteur privé	33
Encadré 8: Stratégie de relance du secteur agricole	35
Encadré 9 : Stratégie Nationale de Pistes rurales et mise en œuvre de projets pilotes	43
Encadré 10: Principaux objectifs de la DEPOLIPO	50
Encadré 11 : Le plan décennal de développement de l'éducation au Bénin.....	53
Encadré 12: Evolution de la prévalence du VIH/SIDA	56
Encadré 13: L'incidence du paludisme au Bénin	56
Encadré 14: Bref aperçu de l'état sanitaire et du secteur de la santé.....	57
Encadré 15 : Les différentes formes de gouvernance.....	62
Encadré 16: Arsenal juridique pour la moralisation de la vie publique.....	63
Encadré 17: Cadre juridique et institutionnel des marchés publics.....	65
Encadré 18: Stratégie opérationnelle de mise en œuvre de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT)	72
Encadré 19 : Le verdissement de la SCRП.....	78
Encadré 20: Description sommaire de la maquette de cadrage macroéconomique et budgétaire	84
Encadré 21: Quelques principes directeurs	94

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABREVIATIONS.....	i
LISTE DES TABLEAUX ET DES ENCADRES.....	i
TABLE DES MATIERES	i
RESUME EXECUTIF	iii
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX.....	2
CHAPITRE 1 : CONTEXTE ET DEMARCHE D'ELABORATION DE LA SCRP	3
1.1 Contexte.....	3
1.2 Processus participatif d'élaboration de la SCRP.....	4
CHAPITRE 2 : ACQUIS DE LA SRP 2003-2005	7
2.1. Renforcement du cadre macroéconomique.....	7
2.2. Développement du capital humain.....	9
2.3. Renforcement de la Gouvernance et des capacités institutionnelles	11
2.4. Promotion de l'emploi et le renforcement des capacités des pauvres.....	12
2.5 Situation des OMD au Bénin.....	13
CHAPITRE 3 : CARACTERISTIQUES ET DYNAMIQUE DE LA PAUVRETE	19
3.1 Evolution de la pauvreté sur la période 2002-2006	20
3.2. Inégalités au Bénin	22
3.3 Caractéristiques sociodémographiques de la pauvreté	23
3.4 Déterminants des différentes formes de la pauvreté	24
3.5 Contribution de la croissance et de l'inégalité : un effet de croissance faible.....	24
DEUXIEME PARTIE : AXES STRATEGIQUES DE LA SCRP.....	27
CHAPITRE 4 : ACCELERATION DE LA CROISSANCE.....	30
4.1 Stabilisation du cadre macroéconomique.....	30
4.2 Dynamisation du secteur privé.....	31
4.3 Diversification de l'économie	33
4.4 Promotion de l'intégration régionale.....	39
CHAPITRE 5 : DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES.....	41
5.1 Infrastructures de transport	41
5.2 Infrastructures énergétiques.....	45
5.3 Infrastructures hydrauliques et d'assainissement.....	47
CHAPITRE 6 : RENFORCEMENT DU CAPITAL HUMAIN	50
6.1. Promotion d'une éducation de développement.....	51
6.2. Renforcement de la formation professionnelle	54
6.3. Amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de santé et de nutrition	55
6.4. Renforcement de la protection sociale.....	58
CHAPITRE 7 : PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE.....	61
7.1. Accélération des réformes administratives	64
7.2. Renforcement de l'État de droit et des libertés individuelles	67
CHAPITRE 8 : DEVELOPPEMENT EQUILIBRE ET DURABLE DE L'ESPACE NATIONAL.....	70
8.1. Développement durable régional et local.....	70
8.2. Emergence des pôles de développement et de croissance	74
8.3. Environnement, gestion des ressources naturelles et cadre de vie.....	76

TROISIEME PARTIE: MISE EN ŒUVRE DE LA SCRP.....	81
CHAPITRE 9. CADRAGE MACROECONOMIQUE ET BUDGETAIRE	82
9.1. Scénario de base de la SCRP	83
9.2. Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT).....	87
9.2. Scenarii alternatifs et perspectives pour la réalisation des OMD	89
9.4 Analyse des risques.....	90
CHAPITRE 10: MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI/EVALUATION	92
10.1. Contexte.....	92
10.2. Des acquis importants et des défis à relever	92
10.3. Mécanisme de suivi et évaluation de la SCRP 2007-2009.....	93
10.4. Allocation des ressources pour le suivi technique	99
10.5. Rapport d'avancement et synchronisation des produits	99
10.6. Implications sur la stratégie de développement statistique.....	99
10.7. Implications en matière de renforcement des capacités.....	100
10.8. Implication de la "déclaration de Paris" dans la mise en œuvre de la SCRP	101
CONCLUSION	102
ANNEXES.....	103

RESUME EXECUTIF

Depuis 1999, le Bénin s'est engagé dans la mise en œuvre d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté pour un développement humain durable. Après l'ébauche d'une Stratégie Intérimaire de Réduction de la Pauvreté (SRP, 2000), une stratégie triennale (2003-2005) a été définie et a servi depuis lors comme cadre stratégique de référence, de programmation et de budgétisation des actions du Gouvernement, ainsi que pour le dialogue avec les Partenaires Techniques et Financiers. Dans cette première stratégie, le Gouvernement du Bénin a judicieusement mis l'accent sur le développement du secteur social et l'amélioration de la gouvernance pour renforcer respectivement les ressources humaines et l'efficacité des actions afin de bâtir les fondations pour le développement humain durable. La présente "Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP)" constitue une stratégie de deuxième génération pour le triennal 2007-2009, et vise à consolider les acquis du précédent tout en mettant l'accent sur la diversification de l'économie et l'intensification de la croissance afin d'accélérer la lutte contre la pauvreté et la marche du Bénin vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Cette nouvelle Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté du Bénin est le fruit d'un exercice participatif qui a associé étroitement, à chacune des étapes, l'Administration publique, les opérateurs économiques et la société civile. Cette stratégie est assortie d'un Programme d'Actions Prioritaires (PAP), couvrant la période 2007-2009, bâti autour des axes stratégiques et réparti par secteur et par ministère.

Processus Participatif

La démarche participative qui a conduit à l'élaboration de la SCRP a comporté plusieurs étapes, dont les principales sont les suivantes :

- l'évaluation de la SRP 2003-2005, qui a permis de tirer les grandes leçons de la mise en œuvre de la SRP 1;
- le forum national sur la nouvelle Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté qui a regroupé tous les acteurs du processus et a permis de définir les principes directeurs qui ont guidé l'élaboration de la Stratégie ;
- la définition des Orientations Stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011, qui présente les grandes lignes de la vision de développement à moyen terme du Gouvernement de laquelle découle la SCRP;
- la mise en place de dix groupes de travail, regroupant toutes les parties prenantes (« stakeholders »), et qui ont travaillé sur les thématiques majeures de développement pour relever les problèmes majeurs, évaluer les politiques et programmes en cours et proposer des révisions pour les trois prochaines années afin d'accroître les effets sur la croissance pour la réduction durable de la pauvreté au Bénin ;
- l'organisation d'ateliers spécifiques sur certains travaux thématiques, notamment le genre (14 novembre 2006), la population (14 novembre 2006), les droits de l'homme (14 et 15 novembre 2006) ; l'environnement (05 au 09 novembre 2006) et le VIH-SIDA (28 février au 02 mars 2007) ;
- la réalisation d'une Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV), organisée en quatre (04) passages dont le premier s'est déroulé du 07 août au 25 novembre 2006 et a touché près de 18 000 ménages répartis sur l'ensemble du territoire

- national, et qui a permis d'élaborer le profil de la pauvreté et de recueillir les aspirations des populations à la base ;
- l'organisation de consultations avec les différentes structures nationales, départementales et locales, qui ont permis à toutes les parties prenantes de s'approprier le contenu de la SCRP.

Les acquis de la mise en œuvre de la SRP 2003-2005

La mise en œuvre de la SRP 2003-2005 a permis de réaliser des avancées notables aussi bien sur le plan institutionnel que dans l'exécution des réformes et dans les résultats en terme de développement durable. Au plan institutionnel, des avancées importantes ont été faites dans la généralisation de l'approche participative pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies multisectorielles ainsi que pour le suivi-évaluation des stratégies. En particulier, la SRP 2003-2005 a été l'une des premières occasions d'associer la société civile et le secteur privé au processus d'élaboration d'un document d'orientation de développement au Bénin. Cette implication s'est développée progressivement et a permis aux différents acteurs de mieux s'approprier la stratégie. Toutefois, l'évaluation de la SRP 2003-2005 a relevé que cette participation n'a pas été suffisante pour prendre en compte les aspirations de toutes les couches de la société.

Concernant la mise en œuvre des réformes, la SRP 2003-2005 a constitué le premier cadre de référence pour structurer et coordonner les interventions des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) en appui aux programmes du Gouvernement, et les canaliser plus efficacement vers la lutte contre la pauvreté. Mieux que tout autre document stratégique, la SRP 2003-2005 a servi d'instrument de dialogue entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds. Elle a permis de développer la pratique des missions conjointes et des appuis budgétaires, d'adopter deux programmes économiques et financiers appuyés par le FMI et d'atteindre le point d'éligibilité à l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE). Enfin, la SRP 2003-2005 a traduit la volonté du Gouvernement de développer une stratégie nationale opérationnelle en concertation avec les Partenaires Techniques et Financiers.

Globalement, l'évaluation de la SRP 2003-2005 montre que même si de nombreuses réformes ont été entreprises, force est de constater que les résultats n'ont pas atteint les objectifs fixés en terme de croissance et de réduction de la pauvreté. De même, au rythme actuel, l'atteinte des OMD en 2015 semble compromise.

Cette contre-performance relative s'explique par : (i) une attention insuffisante donnée aux questions de diversification et de croissance, notamment la relance du secteur privé et le développement des pôles de croissance sectoriels et régionaux ; (ii) la sous-estimation du rôle que joue le capital humain dans le processus de croissance et de réduction de la pauvreté ; (iii) la sous-estimation des limites internes de l'Administration publique face aux changements qu'impliquent les principes de la gestion axée sur les résultats et de la bonne gouvernance ; et (iv) la faiblesse de l'implication des communautés locales au processus de développement.

La pauvreté au Bénin

Dans le souci de bâtir une nouvelle stratégie efficace de réduction de la pauvreté, le Gouvernement a réalisé l'enquête EMICoV. Cette enquête a pour objectif d'évaluer l'ampleur de la pauvreté, d'identifier ses caractéristiques ainsi que ses déterminants afin d'affiner les politiques de lutte contre la pauvreté au Bénin. Cette enquête quantitative a été complétée par une évaluation qualitative de la pauvreté et

de ses déterminants basée sur les perceptions des populations, qui repose sur une série de consultations participatives auprès des ménages menée sur l'ensemble du territoire national.

Les résultats partiels et provisoires de l'EMICOV révéleraient notamment que : (i) le taux de pauvreté monétaire¹ au Bénin en 2006 demeure encore élevé et semble même avoir augmenté par rapport à 2002 (résultat de l'enquête QUIBB) ; (ii) la pauvreté au Bénin varie considérablement selon les zones de résidence, l'incidence étant de 27% en moyenne en milieu urbain contre 40,6% en zone rurale. Toutefois, les analyses montreraient que la pauvreté d'existence² (c'est-à-dire les conditions matérielles non monétaires de vie des populations) semble avoir légèrement reculé au Bénin (de 43 à 41 %), par contraste avec la pauvreté monétaire, alors que de leur côté, les ménages béninois estiment qu'ils vivent de plus en plus difficilement, selon les résultats des enquêtes de perception sur la pauvreté subjective³.

Les principaux axes stratégiques de la SCRP

L'analyse des déterminants et de l'évolution de la pauvreté a clairement montré que la croissance économique est l'élément central dans la réduction de la pauvreté. Entre 2002 et 2006, la stagnation économique semble être la principale cause de la dégradation de l'incidence de la pauvreté monétaire au Bénin. De plus, les concertations nationales ont montré que la corruption est un facteur nuisible à l'environnement des affaires, et donc un frein à l'investissement, à la diversification, et par conséquent à la croissance et la réduction de la pauvreté.

C'est pourquoi pour cette nouvelle édition de la stratégie, les autorités béninoises entendent mettre l'accent sur les politiques de diversification en vue d'accélérer la croissance économique, promouvoir la bonne gouvernance et renforcer le secteur social pour soutenir la lutte contre la pauvreté et le développement humain durable.

Se fondant sur les Orientations Stratégiques de Développement visant à faire du Bénin un pays émergent, la SCRP se veut être le cadre d'opérationnalisation des ambitions du Gouvernement. Elle est donc un cadre à la fois « fédérateur » visant à mettre ensemble et en harmonie les politiques sectorielles, et « intégrateur » visant à en renforcer la cohérence et les complémentarités afin d'accélérer la croissance et répondre à l'attente des populations. Grâce à un PAP détaillé et bien en cohérence avec les budgets de programmes sectoriels par le biais d'un Cadre des dépenses à moyen terme renforcé (CDMT), la SCRP constitue aussi le cadre de programmation, de budgétisation/financement et de suivi des programmes sectoriels du Gouvernement.

Elle a été bâtie autour de cinq axes stratégiques qui sont déclinés en domaines d'intervention prioritaires qui précisent les actions et les mesures à mettre en œuvre au cours de la période 2007-2009.

Axe 1 : Accélération de la croissance

Le rythme de croissance des dernières années a été bien en-dessous des objectifs du SRP 2003-2005 et nettement insuffisant pour donner au Bénin les moyens en ressources propres pour soutenir la lutte contre la pauvreté et atteindre les ODM. Ces moindres performances résultent en grande partie de la faible diversification et du manque de compétitivité de l'économie. C'est pour cette raison que le Gouvernement est déterminé à accélérer les réformes afin de diversifier l'économie et de

¹ Le taux de pauvreté monétaire est la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire.

² La pauvreté d'existence est le niveau de pauvreté défini à partir des conditions matérielles d'habitation de la population

³ La pauvreté subjective mesure la perception de la population sur ses propres conditions de vie.

relever le taux de croissance de 6,5 à 7% à l'horizon 2009. En plus des domaines présentant des faiblesses qui affectent la croissance (gouvernance, développement social, infrastructure, etc.), le gouvernement a retenu quatre domaines prioritaires d'intervention directe pour intensifier la croissance, notamment: (i) la stabilisation du cadre macroéconomique ; (ii) la dynamisation du secteur privé ; (iii) la promotion de nouvelles filières porteuses pour les exportations; et (iv) la promotion de l'intégration régionale.

Axe 2 : Développement des infrastructures

Les infrastructures économiques jouent un rôle stratégique dans le processus de développement. Elles contribuent à relier les opérateurs aux marchés, à réduire les coûts des facteurs et améliorer la compétitivité de l'économie, et aussi à offrir des services essentiels aux populations (accès aux routes, à l'eau, etc.), qui déterminent la qualité de la vie. Elles contribuent donc à la fois à la croissance et à l'amélioration du cadre de vie des populations. C'est pourquoi le Gouvernement en a fait un axe stratégique essentiel de la SCRP, qui se concrétisera à travers la mise en œuvre de grands travaux programmés dans le PAP. Le Gouvernement a retenu trois domaines prioritaires dans le secteur des infrastructures, notamment: (i) les infrastructures de transport; (ii) l'énergie; et (iii) l'hydraulique et l'assainissement.

Axe 3 : Renforcement du capital humain

Le renforcement et la valorisation des ressources humaines constituent un autre pilier de la stratégie. Cet axe renforce la sphère sociale, mais aussi le capital humain, et donc les fondements de la croissance économique à moyen et long termes. Les programmes de la SCRP pour le développement et la valorisation du capital humain sont regroupés en quatre (4) domaines d'intervention prioritaires, à savoir : (i) la promotion d'un système éducatif de développement; (ii) le renforcement de la formation professionnelle en adéquation avec les besoins du marché du travail ; (iii) l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de santé et de nutrition; et (iv) le renforcement de la protection et de la solidarité sociale.

Axe 4 : Promotion de la bonne gouvernance

Le renforcement de la gouvernance, y compris la lutte contre la corruption, constitue un facteur essentiel pour le succès des stratégies de promotion du secteur privé et l'amélioration de l'efficacité des dépenses et des actions du gouvernement, et donc la réussite de la SCRP. A juste titre, les populations ont cité, lors des consultations participatives, la corruption et plus généralement les manquements à la gestion saine des affaires publiques comme déterminants importants de la pauvreté au Bénin. C'est pourquoi au cours des trois prochaines années, le Gouvernement travaillera à renforcer la bonne gouvernance pour accroître l'efficacité et l'efficience dans la gestion des affaires publiques. Les programmes prioritaires dans ce domaines concernent: (i) l'accélération des réformes administratives ; et (ii) le renforcement de l'Etat de droit et des libertés individuelles.

Axe 5 : Développement équilibré et durable de l'espace national

L'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté impliquent d'une part une attention accrue aux disparités régionales et des actions ciblées en vue de promouvoir une plus grande équité territoriale dans la distribution des investissements sociaux et économiques et, de l'autre, un effort soutenu pour protéger l'environnement et gérer les ressources naturelles de façon durable. En effet,

chaque composante du territoire national doit, au regard de ses potentialités, prendre une part active au développement, tout en jouissant des retombées de la croissance économique nationale. C'est fort de cela que le Gouvernement a retenu comme axe stratégique de la SCRP, la question du développement équilibré et durable de l'espace national.

Pour corriger les disparités spatiales, le Gouvernement veut asseoir tous les efforts de développement sur une répartition équilibrée et durable des activités et des infrastructures dans l'espace. L'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la décentralisation sont les principaux outils grâce auxquels le Gouvernement entend accompagner la mise en œuvre des politiques sectorielles et conduire le Bénin vers le groupe des pays émergents. Les programmes prioritaires de cet axe sont regroupés en trois composantes, à savoir: (i) le développement durable des régions et des localités; (ii) l'émergence de pôles de développement et de croissance ; et (iii) l'environnement, la gestion des ressources naturelles et le cadre de vie.

Le cadrage macroéconomique et budgétaire

L'élaboration du cadre macroéconomique et financier a été faite en tenant compte des orientations stratégiques ainsi que des politiques macroéconomiques et sectorielles décrites ci-dessus. Le cadrage macro a été suivi d'un cadrage budgétaire à moyen terme (CDMT) qui répartit les ressources en enveloppes budgétaires pour les différents secteurs selon les secteurs prioritaires de la SCRP. Par ailleurs, dans le cadre de l'évaluation des coûts de la stratégie d'atteinte des OMD, certains secteurs (éducation, santé, infrastructures, eau et énergie, agriculture, environnement et genre) ont élaboré des programmes et en ont estimé le coût. Ces programmes ont été révisés afin de ramener les coûts dans les enveloppes sectorielles respectives pour mettre en cohérence le cadre macroéconomique d'ensemble avec les cadres sectoriels des dépenses à moyen terme (CDMT).

La mise en œuvre effective de la SCRP permettrait de porter le taux moyen de croissance économique de 3,5% sur la période 2004-2006 à 6,5% sur la période 2007-2009 pour une croissance démographique projetée à 2,9% sur la période. Ceci porterait la croissance du PIB par tête à 2,5 en moyenne sur la période 2007-2009. L'accélération de la croissance provient essentiellement du dynamisme attendu des activités de commerce et des transports, ainsi que de la diversification et une plus grande contribution de la production du secteur primaire tournée vers les exportations (agriculture d'exportation). Cette croissance est induite aussi par une augmentation d'environ 3 points du taux d'investissement, passant de 22% du PIB en 2006 à 25% en 2009, grâce à un accroissement sensible des investissements publics et aux effets attendus de l'amélioration du cadre des affaires sur l'épargne et l'investissement privé.

Grâce à la mise en œuvre des mesures d'intensification de la mobilisation des ressources, notamment l'élargissement de l'assiette fiscale et à l'amélioration du rendement des régies financières, le ratio des recettes fiscales au PIB connaîtra une progression favorable, passant de 15,1 % du PIB en 2006 pour atteindre l'objectif communautaire de 17% en 2009. Ces ressources sur la période du programme seront consacrées à des dépenses courantes représentant en moyenne 15 % du PIB et des dépenses d'investissement représentant en moyenne 9% du PIB. Le volume des dépenses rapporté au PIB se stabiliserait autour de 24% entre 2007 et 2009 contre 21% sur les trois années de la SRP (2003-2005), en raison des dépenses supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre des programmes prioritaires de la stratégie. Comme conséquence de l'amélioration des recettes et la croissance prudente des dépenses, le déficit budgétaire reste contenu, passant de 5% en 2006 à environ 7% du PIB entre 2007 et 2009.

Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT)

Le CDMT donne une indication sur l'affectation des ressources projetées par le cadrage macroéconomique, sur la base des priorités de la SCRP et des besoins de financement des programmes prioritaires. Ainsi, les ressources allouées aux secteurs prioritaires restent conformes aux objectifs de la stratégie ; les dépenses allouées aux secteurs sociaux (éducation, santé, autres secteurs sociaux), aux secteurs de production et commerce, et aux infrastructures représentent en moyenne respectivement 31%, 11% et 19% des dépenses totales sur la période 2007-2009 contre 28%, 8% et 12% sur la période de la SRP 2003-2005.

Le coût de la stratégie et le financement

La SCRP est une stratégie intégrée car les axes stratégiques, les programmes prioritaires et les projets touchent tous les secteurs. Ces programmes prioritaires consomment une part importante des ressources des ministères sectoriels. Les évaluations indiquent que le coût total de la stratégie passerait de 631,5 milliards FCFA en 2007 à 776,5 milliards en 2009, soit un taux de croissance annuel de l'ordre de 11%. Le Gouvernement est déterminé à poursuivre ses efforts de mobilisation des ressources internes et externes nécessaires au financement de la SCRP. De manière pratique, le Gouvernement entend poursuivre les réformes en cours pour l'assainissement des finances publiques et l'amélioration du cadre fiscal (élargissement de l'assiette fiscale, modernisation de l'administration fiscale et douanière, et renforcement du contrôle fiscal).

De même, le Gouvernement compte mobiliser les ressources sur les marchés financiers nationaux et sous régionaux. Enfin, le Gouvernement travaillera avec les partenaires au développement afin de mobiliser les ressources extérieures et mieux coordonner les divers appuis compte tenu des priorités de la stratégie. Ce partenariat continuera dans le cadre du processus consultatif mis en place pour l'élaboration de la SCRP, ainsi que dans le cadre de la mise en œuvre de la "Déclaration de Paris" sur l'efficacité de l'aide.

Le Gouvernement s'emploiera par ailleurs à mettre en place toutes les conditions requises pour favoriser la participation du secteur privé au financement de la stratégie. Cela passe par la promotion des Investissements Directs Etrangers (IDE), l'introduction de nouveaux instruments de financement, le renforcement de la bancarisation du pays, la mobilisation de l'épargne nationale et la promotion de la microfinance.

La mise en œuvre et le suivi de la stratégie.

Le nouveau dispositif de mise en œuvre et de suivi décrit dans le document se base sur une approche privilégiant la responsabilisation des structures chargées directement de mettre en œuvre les différents projets et programmes contenus dans le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) de la SCRP. Pour le suivi, une liste minimale d'indicateurs de suivi de la SCRP et des OMD a été élaborée ; ces indicateurs de suivi seront actualisés avec les résultats des enquêtes EMICOV et EDS (Enquête Démographique de Santé)

INTRODUCTION

1. Le Gouvernement a pour ambition de transformer le Bénin en un pays émergent à l'horizon 2011. Cette ambition se reflète dans la volonté de créer les conditions nécessaires à une croissance économique accélérée et d'une réduction notable de la pauvreté dans le pays.
2. La présente Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP), qui couvre la période 2007-2009, est le résultat d'un exercice participatif de planification stratégique auquel toutes les composantes de la société béninoise ont été associées. Les axes stratégiques et les domaines d'intervention prioritaires retenus s'inscrivent dans la vision de "Bénin 2025 Alafia", des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des Orientations Stratégiques de Développement (OSD).
3. La SCRP a bénéficié tout au long de son élaboration d'un engagement soutenu de la société civile, du secteur privé et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Elle constitue le cadre de référence en matière de développement socio-économique du Bénin pour la période 2007-2009 et le document de référence pour le dialogue entre le Gouvernement et les PTF. La mise en œuvre de la SCRP nécessitera le soutien de la communauté internationale pour consolider les acquis du processus de développement des dernières années et assurer le décollage économique que souhaitent les béninoises et les béninois.
4. Le document est constitué de dix (10) chapitres regroupés en trois (3) parties. La première partie, qui traite du contexte et de la démarche d'élaboration de la SCRP (chapitre 1), présente sommairement les acquis de la première Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP 2003-2005) (chapitre 2) et décrit la situation des conditions de vie et de la pauvreté sur la base des premiers résultats provisoires et partiels de l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICOV) en cours de réalisation (chapitre 3). La deuxième partie décrit les cinq (5) axes stratégiques et les domaines d'interventions prioritaires qui guideront l'action du Gouvernement au cours de la période 2007-2009 (chapitre 4 à chapitre 8). Enfin, la dernière partie du document présente le cadrage macroéconomique et budgétaire (chapitre 9), et traite des mécanismes de mise en œuvre et de suivi-évaluation de ladite stratégie (chapitre 10).
5. Les stratégies et politiques sectorielles découlant de la SCRP seront affinées et/ou réajustées pour mieux préciser les actions envisagées en vue de faciliter leur mise en œuvre.

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX

CHAPITRE 1 : CONTEXTE ET DEMARCHE D'ELABORATION DE LA SCRP

1.1 Contexte

6. Au Bénin, la première Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) couvrant la période 2003-2005 a été adoptée en septembre 2002. Elle a constitué le premier véritable exercice de planification participatif et intersectoriel qui a servi de cadre unique de dialogue entre le Gouvernement et tous les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Pendant la mise en œuvre de la SRP 1, le Gouvernement a élaboré des rapports annuels rendant compte de l'état d'avancement des programmes et projets prioritaires retenus dans le cadre de la SRP et des résultats atteints. La préparation de ces rapports annuels a permis au Gouvernement de procéder aux revues annuelles des programmes avec les PTF.

7. La SRP 2003-2005 avait mis un accent particulier sur les secteurs sociaux. Conscient que l'accélération de la croissance constitue une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté, le Gouvernement a adopté une vision ambitieuse et dynamique de développement que traduit la SCRP 2007-2009. L'objectif visé par la SCRP est d'accélérer la croissance économique pour réduire durablement la pauvreté. La SCRP 2007-2009 constitue le cadre de référence du Gouvernement en matière de dialogue avec les PTF et se veut être un cadre d'opérationnalisation des Orientations Stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011. La SCRP contribuera également à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et servira de mécanisme de mobilisation et de coordination des ressources, conformément à la "Déclaration de Paris" (Voir encadré 1).

Encadré 1 : Résumé de la Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris a été signée en mars 2005 par des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et des pays partenaires y compris le Bénin. Elle est basée sur un principe d'engagement mutuel pour améliorer l'efficacité de l'aide, et comprend un cadre pratique et concret visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Les engagements s'articulent autour de cinq (05) grands principes.

Appropriation : les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui au développement.

Alignement : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.

Harmonisation : les donateurs s'emploient à mieux harmoniser leurs actions et à leur conférer une plus grande efficacité collective.

Gestion axée sur les résultats : la gestion et les processus de décision relatifs aux ressources affectées au développement sont améliorés en vue d'obtenir des résultats.

Responsabilité mutuelle : les donateurs et les pays partenaires se tiennent mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement.

Source : OCDE ; Déclaration de Paris

1.2 Processus participatif d'élaboration de la SCRP

8. Se fondant sur les insuffisances du processus participatif notées lors de l'évaluation de la SRP 2003-2005 et prenant en compte les principes de la gouvernance concertée, l'élaboration de la SCRP 2007-2009 a impliqué tous les acteurs du développement. Le processus d'élaboration s'est articulé autour de la démarche suivante : (i) le lancement officiel du processus ; (ii) l'évaluation de la SRP 2003-2005; (iii) la mise en place de groupes thématiques de travail ; (iv) le forum national sur la nouvelle Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté ; (v) l'élaboration des Orientations Stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011 ; (vi) la réalisation d'ateliers sur des thématiques; (vii) la réalisation de l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV); (viii) l'organisation de consultations avec les structures nationales, départementales et locales; (ix) la définition des axes stratégiques de la SCRP 2007-2009; (x) la mise en place d'un comité de rédaction de la SCRP ; et (xi) les travaux de validation et d'adoption de la SCRP.

9. La cérémonie de lancement officiel des travaux d'élaboration de la SCRP a eu lieu le 03 février 2006. Elle a permis de marquer la volonté du Gouvernement à poursuivre son engagement de lutter contre la pauvreté à travers une croissance économique accélérée. Toutes les composantes de la société béninoise ont pris part à cette cérémonie, marquant ainsi leur engagement au processus participatif.

10. L'évaluation de la SRP 2003-2005 a donné lieu à une consultation élargie qui a permis de recueillir les appréciations de l'administration publique, des collectivités locales, de la société civile, dont les syndicats, du secteur privé et des PTF. Le rapport d'évaluation a fait l'objet d'une validation nationale par les représentants de toutes les couches impliquées dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et programmes, permettant ainsi aux participants de s'approprier les leçons de la mise en œuvre de la SRP 2003-2005.

11. Le forum national sur l'élaboration de la SCRP a regroupé plus d'une centaine de participants représentant les départements ministériels et leurs principaux services techniques, la société civile dans sa composition la plus large, le secteur privé et la plupart des PTF. L'objectif de ce forum était d'identifier les différents acteurs du processus et de définir les principes directeurs d'élaboration de la SCRP 2007-2009. Le forum a débouché sur une feuille de route.

12. Dix (10) Groupes Thématiques (GT) ont ensuite été constitués sur les thèmes suivants : (i) secteurs sociaux, infrastructures et équipements de base ; (ii) environnement et cadre de vie ; (iii) macroéconomie et secteurs porteurs de croissance ; (iv) secteur privé et emploi ; (v) bonne gouvernance, décentralisation et renforcement des capacités ; (vi) agriculture, ressources naturelles et questions foncières ; (vii) sécurité et paix ; (viii) technologies de l'information et de la communication ; (ix) pauvreté et ciblage et (x) suivi-évaluation. Chaque groupe thématique était composé de membres de l'administration, de la société civile et du secteur privé. Au sein des groupes thématiques, des sous-groupes de travail ont été mis en place pour l'évaluation des besoins nécessaires pour la réalisation des OMD. Le travail des groupes thématiques a permis d'établir un diagnostic stratégique du domaine concerné, d'estimer les coûts nécessaires pour la réalisation des OMD ; de faire l'analyse des contraintes au développement du secteur. Il a ainsi permis de dégager les priorités stratégiques susceptibles d'accélérer la croissance et de réduire durablement la pauvreté au cours des trois prochaines années.

13. A la suite des élections présidentielles de mars 2006, le nouveau Gouvernement a élaboré le document portant Orientations Stratégiques de Développement (OSD) du Bénin 2006-2011. Ce document de moyen terme traduit les orientations socio-économiques de développement du Gouvernement et tient compte des aspirations et des besoins des populations à la base. Il s'inscrit dans la logique des OMD et la vision à long terme "Bénin 2025 Alafia". Il contient six (6) orientations stratégiques qui sont soutenues par des mesures transversales relatives aux conditions de mise en œuvre de ces orientations. La SCRP constitue le document d'opérationnalisation des OSD sur la période 2007-2009.

14. Afin de prendre en compte les questions transversales de la SCRP, des études sur des thèmes transversaux et des ateliers de formation ont été organisés à l'intention de tous les acteurs concernés par ces questions. Il s'agit notamment: (i) des perspectives décennales de développement; (ii) du genre; (iii) de l'environnement ; (iv) des droits humains ; et (v) le VIH/SIDA. Les rapports des groupes thématiques et la SCRP ont fait l'objet d'évaluations de conformité pour s'assurer de la prise en compte de ces questions transversales.

15. L'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV) a été lancée en Août 2006 et couvre un échantillon de près de 18 000 ménages repartis sur l'ensemble du territoire national (voir encadré 2). L'originalité de cette enquête réside dans sa représentativité au niveau communal et dans le couplage du premier passage avec l'Enquête Démographique et de Santé (EDS). Cette originalité découle également de l'intégration de deux modules « Gouvernance » et « Perception de la pauvreté » dans le questionnaire. Cette démarche permettra de recueillir non seulement des données quantitatives, mais également les aspirations de toutes les couches de la société et de mettre à jour le profil de pauvreté.

16. Pour garantir l'appropriation du processus et une meilleure compréhension des enjeux de la SCRP 2007-2009, des consultations ont été organisées à tous les niveaux. La démarche a permis de regrouper les acteurs de la société civile par localité pour recueillir leurs aspirations. Ces informations ont été compilées sous la forme de propositions de la société civile. Dans le même ordre d'idées, l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et l'Union des organisations syndicales ont, chacune en ce qui la concerne, mis sous forme de propositions leurs préoccupations relatives à la SCRP 2007-2009. Les préoccupations et aspirations ainsi recueillies ont été remises aux groupes thématiques qui avaient la charge de faire la synthèse des informations disponibles.

17. Au niveau national et départemental, les consultations ont consisté à soumettre aux populations le projet de document de la SCRP pour recueillir leur adhésion sur les axes, les domaines d'interventions prioritaires et les actions correspondantes. Ces séances de consultations ont été l'occasion pour les populations de s'approprier le contenu de la SCRP, et de prendre en compte les préoccupations exprimées par certains groupes vulnérables. Par ailleurs, l'Assemblée Nationale et le Conseil Economique et Social ont été consultés pour donner leurs points de vue sur les priorités de la SCRP en matière de lutte contre la pauvreté pour les trois prochaines années.

18. Un groupe de travail composé de cadres de l'administration publique et de personnes ressources s'est réuni pour arrêter le choix des axes stratégiques de la SCRP 2007-09 sur la base des rapports des groupes thématiques et des Orientations Stratégiques de Développement 2006-2011. De plus, un groupe responsable de la rédaction de la SCRP a été mis en place. Il était composé de hauts cadres de l'administration, de professeurs d'Université et d'experts nationaux. La

coordination a été assurée par le Secrétariat Permanent de la CNDLP⁴. Les travaux de ce groupe se sont appuyés sur les documents d'orientations stratégiques du Gouvernement, les rapports des groupes thématiques, les stratégies sectorielles, les recommandations des ateliers et des consultations pour déboucher sur le projet de document final de la SCRP 2007-2009.

19. L'avant projet de document final de la SCRP a été transmis aux Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour appréciation. Le document final de la SCRP a été adopté en Conseil des Ministres, en sa séance du lundi 26 février 2007.

⁴ Le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (CNDLP), est devenu la Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles avec le décret n° 2006-616 du 23 novembre 2006 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère du Développement de l'Economie et des Finances.

CHAPITRE 2 : ACQUIS DE LA SRP 2003-2005

20. La mise en œuvre de la SRP 2003-2005, a permis de réaliser des avancées notables dans l'utilisation de l'approche participative, l'appropriation des mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies multisectorielles et dans le domaine du suivi-évaluation. La SRP 2003-2005 a été l'une des rares occasions d'associer la société civile et le secteur privé au processus d'élaboration d'un document d'orientation de développement au Bénin. Cette implication s'est développée progressivement et a permis aux différents acteurs de mieux s'approprier la stratégie. Toutefois, l'évaluation de la SRP a souligné que cette participation n'était pas encore suffisante pour prendre en compte les aspirations de toutes les couches de la société.

21. Par ailleurs, la SRP 2003-2005 a également constitué le premier cadre de référence pour coordonner et canaliser les interventions des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) en faveur de la lutte contre la pauvreté. A ce titre, elle a servi d'instrument de dialogue entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds. Elle a permis de développer la pratique des missions conjointes et des appuis budgétaires, d'adopter deux programmes économiques et financiers appuyés par le FMI, et d'atteindre le point d'éligibilité à l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (I-PPTE). Enfin, la SRP 2003-05 a traduit la volonté du Gouvernement de développer une stratégie nationale opérationnelle en concertation avec les PTF.

22. La mise en œuvre de la SRP 2003-2005 a permis d'atteindre des résultats concrets en matière d'amélioration des conditions de vie des populations. Son évaluation a aussi permis de dégager des enseignements qui ont inspiré l'élaboration de la SCRP 2007-2009. Les acquis et les leçons apprises sont présentés dans les sections suivantes selon chacun des quatre axes stratégiques qui la composent.

2.1. Renforcement du cadre macroéconomique

23. Globalement, la stabilité macroéconomique a été maintenue durant la période 2003-2005. Le taux d'inflation a été contenu dans la limite prévue par le pacte de convergence de l'UEMOA (inférieur à trois pour cent) et le solde de la balance courante s'est amélioré sur la période 2004-2005 en raison de l'évolution positive du solde des services et revenus. Le Gouvernement a également enclenché la mise en place d'une Zone Franche Industrielle (ZFI) pour favoriser l'investissement, la concentration d'entreprises et la création d'emplois. Par contre, l'objectif de croissance que s'était fixé le Gouvernement n'a pu être atteint en raison notamment de chocs externes qui ont entraîné un ralentissement de l'activité économique. Le taux réel moyen annuel de croissance économique a été de 3,3% sur la période 2003-2005 contre un objectif annuel moyen de 7% prévu au cours de la période.

Tableau 1 : Indicateurs macroéconomiques (% du PIB sauf indication contraire)

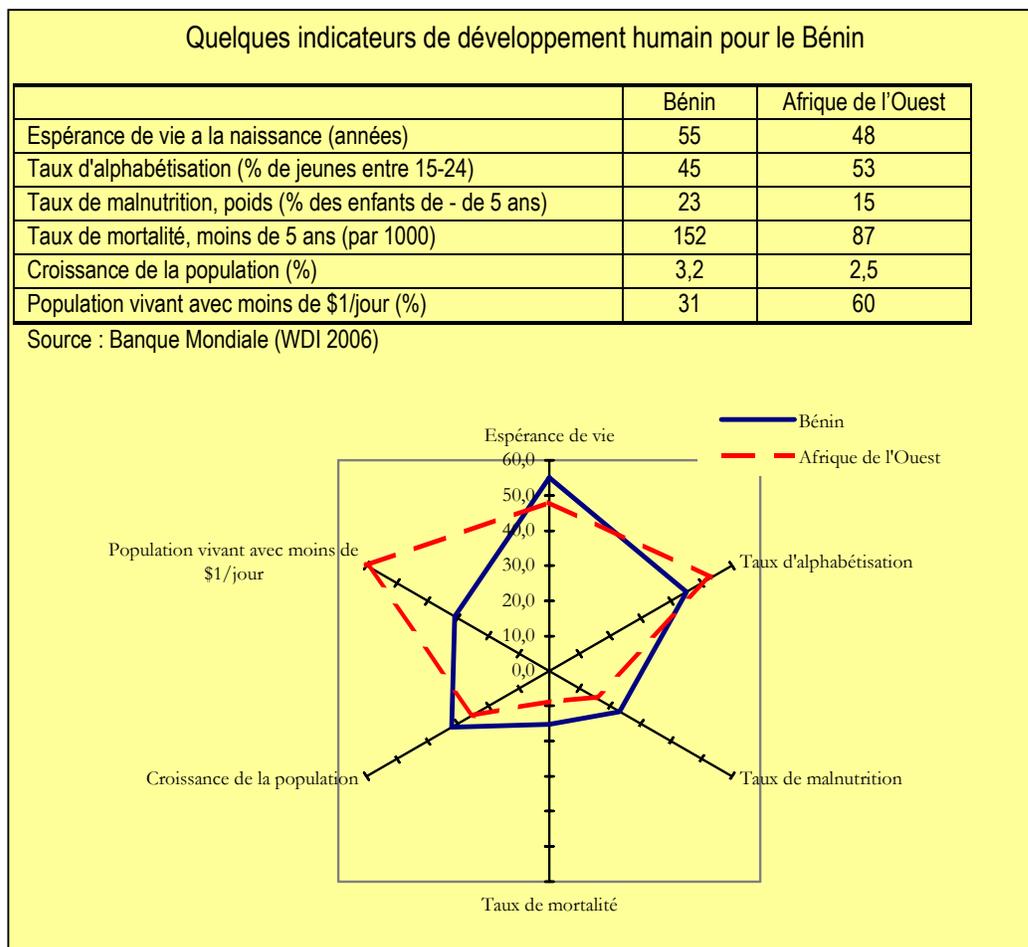
	Période avant DSRP I			Période DSRP I			
	1990-94	1995-99	2000-02	2003	2004	2005	Moy. 2003-2005
Population (en millions)	4,9	5,8	6,6	7,0	7,2	7,4	7,2
Taux de croissance démographique (en %)	3,3	3,3	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0
PIB (en milliards FCFA)	644	1319	1823	2067	2140	2299	2169
PIB par tête (en milliers FCFA)	131	228	277	296	298	310	302
Taux de croissance du PIB réel (en %)	3,7	5,1	5,2	3,9	3,1	2,9	3,3
Taux de croissance par tête (en %)	0,4	1,8	1,9	0,8	0,2	-0,1	0,3
Investissement brut	14,4	18,2	18,9	20,3	20,7	17,0	19,3
Investissement public brut	4,9	6,1	5,8	6,6	5,4	5,3	5,8
Investissement privé brut	9,5	12,1	13,2	13,7	15,3	11,6	13,5
Epargne intérieure brute	10,1	9,6	10,0	10,2	12,2	8,8	10,4
Recettes totales	11,2	14,3	15,8	16,6	16,4	16,7	16,6
Recettes fiscales	9,2	12,2	14,0	14,9	14,6	14,5	14,7
Dépenses totales	17,7	17,7	18,6	22,0	19,8	19,8	20,6
Masse salariale	6,2	4,7	4,4	5,1	5,8	5,7	5,5
Solde primaire de base	0,9	3,5	1,6	-1,4	-0,3	0,1	-0,5
Exportations	16,3	17,6	15,8	15,2	14,0	13,0	14,1
Importations	24,7	24,2	22,7	23,0	20,8	19,9	21,2
Solde global	6,9	-0,1	2,8	-1,2	-2,9	2,1	-0,7
Avoirs Extérieurs Nets (en mois d'importations)	4	7	12	11	7	10	9
Encours de la dette	52,8	59,4	51,8	40,3	40,3	40,3	40,3
Service de la dette	1,8	2,0	1,3	0,8	0,7	0,6	0,7
Service de la dette (en % des exportations)	11,9	8,6	5,9	3,8	3,6	3,1	3,5

Source : MDEF

2.2. Développement du capital humain

24. Globalement, les indicateurs de développement humain au Bénin ont connu une amélioration notable. Comparativement aux autres pays de l'Afrique de l'Ouest, le Bénin a de meilleurs indicateurs. Ainsi, l'espérance de vie se situe à 55 ans contre 48 ans en Afrique de l'Ouest en moyenne, et le taux de la population vivant avec moins de \$1/jour est de 31% contre 60% en Afrique de l'Ouest. Par contre, le taux d'accroissement naturel de la population (2,89%) est l'un des plus élevés en Afrique de l'Ouest et nécessite des actions d'adéquation avec la croissance économique.

Encadré 2: Quelques indicateurs de développement humain pour le Bénin



25. Au niveau de l'éducation, des progrès ont été observés dans l'amélioration de l'accès des populations à l'éducation, notamment au niveau de l'éducation de base. Le Taux Brut de Scolarisation (TBS) était estimé à 94% en 2005, avec un indice de parité filles/garçons de 80%. Le Ratio Elèves-Maître (REM) était de 50 par rapport à un objectif de 51,4. Par ailleurs, des améliorations notables ont été enregistrées en matière de scolarisation des filles et de prise en compte des questions liées au genre. Toutefois, l'amélioration de la qualité de l'éducation et la réduction des disparités de toute nature demeurent des défis importants à relever.

Tableau 2: Indicateurs clés de l'éducation

INDICATEURS	2003	2004	2005	Valeur cible DSRP 1
Taux brut de scolarisation dans le primaire	94	96	94	94
Taux brut de scolarisation des filles dans le primaire	81	84	83	Nd
Indice de parité filles/garçons en % (*)		75	80	Nd
Taux brut d'admission à l'école primaire	104	106	99	Nd
Taux d'achèvement du cycle primaire	49	50	54	Nd
Ratio élèves / maître	55,7	53,2	50	51,4

Source : Rapport d'avancement 2005 du DSRP ;
Note : (*) taux brut de scolarisation des filles rapporté à celui des garçons

26. Au niveau de la santé, les statistiques du Système National Intégré de Gestion Sanitaire (SNIGS) indiquent une amélioration sensible de la qualité des soins au cours de la période 2003-2005. Notamment, des efforts ont été faits pour réduire la mortalité infantile, la mortalité maternelle et pour lutter contre les grandes endémies que sont le paludisme, la tuberculose et le VIH/SIDA. Le taux de mortalité infantile était de 66,8 pour mille contre un objectif de 65 pour mille. Le taux d'accouchement assisté et le taux de fréquentation des services de santé s'établissent respectivement à 75% et 37% en 2005 conformément aux objectifs retenus. Le taux de consultation prénatale a atteint 90% en 2005 contre un objectif de 84%. Par contre, les taux encore élevés de mortalité maternelle, la mortalité néonatale et de la létalité du paludisme constituent des préoccupations majeures au regard des ambitions du pays d'atteindre les OMD.

Tableau 3: Indicateurs clés de la santé

INDICATEURS	2003	2004	2005	VALEUR CIBLE DSRP 1
Taux de Mortalité Infantile (TMI)	68	66	66,8	65
Taux de Mortalité Infanto juvénile (TMM5)	107	105	105	117
Taux de Mortalité Maternelle (pour 100 000 naissances)	474			
Taux de fréquentation des services de santé	38	39	37	37
Taux de fréquentation des services de santé pour les enfants de 0 à 5 ans	78	86	76,2	Nd
Taux d'accouchements assistés par du personnel médical et/ou paramédical	76	76	75	75
Taux de consultation prénatale	76	76	90	84
Taux de prévalence du VIH-SIDA parmi les femmes enceintes au cours de visites prénatales dans les centres de santé	2,2	2	2,1	Moins de 6%
Taux de létalité du paludisme pour 10000 habitants	Nd	135	140	62,5

Source : Rapport d'avancement 2005 DSRP

27. Les actions mises en œuvre dans le cadre de la SRP 2003-2005 ont permis d'améliorer l'accès à l'eau potable. Le taux de desserte en milieu rural est passé de 35% en 2002 à 41% en 2005, soit un accroissement de 6 points. Le secteur a doublé sa capacité de création de points d'eau. Pour la première fois, en terme de création de points d'eau, les performances de 2004 ont dépassé le seuil des 1200 équivalents points d'eau. L'amélioration de la planification et de l'exécution budgétaire dans le secteur, couplée à l'engagement de plusieurs bailleurs de fonds, a favorisé cette bonne performance.

2.3. Renforcement de la Gouvernance et des capacités institutionnelles

28. Dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance et du renforcement de l'Etat de droit, le Gouvernement a adopté en 2005 un plan stratégique de lutte contre la corruption, composé des cinq piliers prioritaires suivants : (i) la dynamisation du système de contrôle à travers le vote d'une loi anti-corruption ; (ii) la promotion des réformes administratives et institutionnelles ; (iii) le renforcement de la capacité d'action de la société civile et du secteur privé ; (iv) la création d'un environnement hostile à la corruption ; et (v) le renforcement de l'obligation de rendre compte et de lutter contre l'impunité. Aussi, pour renforcer les acquis dans ce domaine, un Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC) a été mis en place par le Gouvernement.

29. Par ailleurs, la première enquête relative à la gouvernance et à la corruption est en cours et devrait permettre d'établir une base de référence pour suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Plan Stratégique Anti-Corruption (PSAC) et dans l'instauration du mécanisme d'information du public.

30. Au niveau du secteur judiciaire, le plan d'opérationnalisation du programme intégré de renforcement des systèmes juridiques et judiciaires a été adopté et sa mise en œuvre se poursuit. Pour renforcer le secteur de la justice, le recrutement de 40 magistrats et de 30 greffiers par an a été effectué par le Gouvernement. Dans le cadre de l'amélioration des performances du secteur de la

justice, le Gouvernement a également renforcé les capacités des acteurs du secteur à travers des formations et l'amélioration du traitement des magistrats.

31. Dans le but d'accroître l'efficacité des dépenses dans un cadre de gestion transparente, le Gouvernement a entrepris une réforme du système budgétaire qui vise à : (i) généraliser à tous les ministères la gestion budgétaire axée sur les résultats, à travers les budgets-programmes; (ii) transférer certaines responsabilités de gestion de dépenses publiques du Ministère chargé des Finances vers les ministères sectoriels et les structures déconcentrées de l'administration ; et (iii) rationaliser et informatiser le circuit de la dépense.

32. De même, différentes réformes ont été entreprises par le Gouvernement au niveau de la passation des marchés publics. Ces réformes ont permis de mettre en place un nouveau cadre institutionnel pour : (i) accroître la transparence et l'efficacité dans la passation des marchés publics ; (ii) moderniser les procédures de passation des marchés; et (iii) mettre en place un système de contrôle indépendant en vue de lutter contre la corruption dans les marchés publics.

33. Au niveau de la réforme de la Fonction Publique, le Gouvernement a mis en place un Fichier Unique de Référence qui permet de connaître exactement les effectifs des fonctionnaires payés, de mieux gérer le personnel de l'Etat et de limiter l'introduction dans le circuit d'actes de nomination ou d'avancement frauduleux. De même, il a délégué par décret aux ministères en charge de l'Education, la gestion des actes administratifs de leurs personnels et mis en place un cadre technique d'intégration et de coordination des réformes administratives composé des Secrétaires Généraux des Ministères.

34. Dans le domaine de la décentralisation et de la déconcentration, des textes relatifs au cadre budgétaire et comptable des collectivités locales ont été adoptés. Pour éviter que le transfert de la gestion des crédits n'affaiblisse la qualité de la dépense publique, le Gouvernement a initié un programme de renforcement des capacités des collectivités locales en matière de gestion budgétaire. Il a créé un cadre organisationnel intégré pour la conduite de la réforme sur la déconcentration et a mis en place un mécanisme de collaboration entre les Préfets et les services déconcentrés d'une part, et ceux-ci et les Maires d'autre part.

35. La mise en œuvre de la SRP 2003-2005 a en outre permis de mettre en place, de façon progressive un dispositif de suivi. Des indicateurs de suivi-évaluation ont été définis et ont servi à la préparation des rapports d'avancement. Le Gouvernement reconnaît toutefois que certaines structures prévues dans le dispositif telles que les Comités Départementaux de Suivi (CDS) n'ont pas fonctionné comme elles le devraient.

2.4. Promotion de l'emploi et le renforcement des capacités des pauvres

36. Le Gouvernement a mis en place l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) et a renforcé les structures de promotion de l'emploi. Dans le domaine de la microfinance, des avancées importantes ont été faites, notamment à travers le renforcement des capacités des acteurs des institutions concernées, l'appui à la création de la Banque Régionale de Solidarité (BRS) et de son antenne locale béninoise, la mise en place du fonds de soutien à la micro finance, et l'amélioration du cadre juridique et réglementaire des institutions de micro finance.

37. Au niveau de la promotion du développement communautaire, le Gouvernement a réalisé les schémas directeurs locaux d'aménagement de quelques villages pilotes pour rendre opérationnel le programme national de développement communautaire. Dans le cadre de la protection sociale et de la promotion de la femme, des actions ont été menées, notamment la gratuité de l'enseignement primaire pour les filles, la promotion de l'accès des filles aux bourses d'excellence, l'adoption et la mise en œuvre des textes et lois relatifs à la protection des enfants et en particulier, des filles dans les établissements scolaires et les centres d'apprentissage.

38. Enfin, en matière de sécurisation des zones vulnérables, des projets et programmes ont été mis en œuvre pour; (i) moderniser l'agriculture et améliorer l'accès des populations aux services sociaux essentiels ; (ii) désenclaver les zones par le développement de pistes de desserte rurales ; (iii) prévenir et résoudre les problèmes dus à la transhumance ; et (iv) assurer la maîtrise de l'urbanisation et de la gestion des villes.

2.5 Situation des OMD au Bénin

39. En décidant d'œuvrer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le Gouvernement du Bénin a renouvelé son engagement de mettre en œuvre des politiques publiques nécessaires pour la lutte contre la pauvreté et la faim, le VIH/SIDA et les autres maladies, l'analphabétisme, la dégradation de l'environnement ainsi que la discrimination à l'égard des femmes. Cet engagement est d'autant plus nécessaire que les progrès réalisés à ce jour ne permettront probablement pas d'atteindre les cibles des OMD fixées en 2015 comme l'indique le tableau 4. Les paragraphes suivants font le point sur l'avancement des principaux indicateurs des OMD et décrivent succinctement les défis à relever pour atteindre les objectifs fixés. Ces objectifs sont repris en détail dans les chapitres décrivant les axes stratégiques de la SCRP.

Eliminer l'extrême pauvreté et la faim

40. **Etat des lieux:** Au Bénin, la pauvreté persiste. La pauvreté monétaire reste à un niveau élevé et a peu baissé ces dernières années. De 29,6% en 2000, l'indicateur de pauvreté monétaire s'est établi à 28,5% en 2002. La pauvreté est plus marquée en milieu rural qu'en milieu urbain. La malnutrition des enfants de moins de 5 ans est en recul. Moins d'un quart des enfants de moins de 5 ans sont mal nourris. En effet, la proportion des enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition a connu une évolution erratique depuis 1996 avant de se stabiliser à 30% entre 2003 et 2005.

41. **Principaux défis:** La persistance de la pauvreté appelle des actions efficaces. Ainsi, les défis suivants sont à relever : (i) l'amélioration de l'accès des ménages au crédit dans le monde rural ; (ii) la diversification de la production agricole; (iii) le développement des infrastructures communautaires de base (routes, eau, électricité, téléphone) ; (iv) le renforcement des capacités de gestion et d'absorption des ressources publiques ; (v) la mise en œuvre effective de la politique nationale de promotion de la femme ; (vi) l'accélération de la croissance et une meilleure redistribution ; et (viii) l'accélération de la réforme foncière. Par ailleurs, les principes de base tels que le renforcement de la bonne gouvernance, le dialogue social et la mise en œuvre effective de la décentralisation sont de nature à jouer un rôle déterminant dans la stratégie de réduction de la pauvreté.

Assurer une éducation primaire pour tous

42. **Etat des lieux :** Dans le domaine de l'éducation, les indicateurs globaux de l'instruction primaire affichent une tendance dont le maintien peut conduire à atteindre cet objectif. Il existe

néanmoins d'importantes disparités entre les régions et entre les sexes. De plus, le taux de rétention des enfants dans le système ne s'est guère amélioré sur la période.

43. Des efforts remarquables ont été accomplis pour concrétiser progressivement l'objectif de l'éducation primaire pour tous. Le Taux Brut de Scolarisation (TBS) dans le primaire, qui était de 82,8% en 2000, est évalué à 94% en 2005. Sur la même période, le taux brut de scolarisation (TBS) des filles et des garçons a progressé pour passer respectivement de 67,9% à 83% et de 97,2% à 104%. L'écart entre les filles et les garçons diminue considérablement : le nombre d'élèves filles pour 100 élèves garçons a connu une nette amélioration, passant de 67 en 2000 à 80 en 2005. Si cette tendance est maintenue, la norme (une fille pour un garçon) pourrait être atteinte à l'horizon 2015. Par contre, le ratio élève /maître s'est considérablement dégradé, passant de 39,9 en 1992 à 55,8 en 2000 puis à 50 en 2005.

Principaux défis : Les principaux défis pour réussir l'accès universel à l'éducation primaire en 2015 sont : (i) la revalorisation de la fonction enseignante ; (ii) l'amélioration de l'accès à la scolarisation des filles et le maintien des enfants dans le système scolaire; (iii) le renforcement de l'effectif du personnel enseignant; (iv) l'amélioration du cadre institutionnel ; (v) l'appui aux communes en infrastructures socio-communautaires ; (viii) la construction et l'entretien des écoles de formation ; (ix) la dotation des écoles de cantines scolaires et la facilitation du transport ; (x) l'effectivité de la gratuité de l'enseignement primaire.

Tableau 4 : OMD, situation courante et chemin à parcourir au Bénin

Objectifs	Cibles	Indicateurs retenus au Bénin	Valeur courante 2004 de l'indicateur	Valeur cible OMD en 2015
1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim	1. Réduire de 50% la proportion de la population béninoise vivant en dessous du seuil de pauvreté en faisant passer l'indice de pauvreté à 15% d'ici 2015	1. Indice de la pauvreté monétaire	36,3%	15%
		2. Indice de Pauvreté Humaine	48,9%	16%
	2. D'ici à 2015, réduire de 50% le nombre de personnes souffrant de malnutrition	3. Proportion d'enfants souffrant d'une insuffisance pondérale	30%	14,6%
2. Assurer une éducation primaire pour tous	3. D'ici à 2015, assurer l'instruction primaire à tous les enfants en âge d'aller à l'école	4. Taux net de scolarisation dans le primaire	80,7%	100%
		5. Taux d'achèvement au primaire	54%	100%
		6. Taux d'alphabétisation	62%	100%
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	4. Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 et, à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	7. Rapport fille-garçon dans le primaire et le secondaire	0,75	1
		8. Pourcentage des élus locaux par sexe (% des femmes)	3,2%	30%
		9. Indicateur de participation de la femme	0,356	1
4. Réduire la mortalité infantile	5. Réduire le taux de mortalité infanto-juvénile de 166,5 pour mille en 1996 à 65 pour mille en 2015	10. Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans	146,4 pour 1.000	65 pour 1.000
		11. Taux de mortalité infantile	65,6%	39%
		12. Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole	99%	100%
5. Améliorer la santé maternelle	6. Réduire le taux de mortalité maternelle de 498 en 1996 à 390 pour cent mille naissances vivantes en 2015	13. Taux de mortalité maternelle	474,4 pour 100.000	390 pour 100.000
		14. Proportion d'accouchements assistés	75%	100%
		15. Taux de couverture en soins prénatals	90%	100%
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies	7. Réduire la prévalence des IST/VIH/SIDA	16. Taux de prévalence du VIH/SIDA chez les femmes enceintes de 15 à 24 ans	2%	1,9%
		17. Taux d'utilisation de la contraception	10,1%	40,9%
		18. Nombre d'enfants orphelins du SIDA	32810	Stabilisé
	8. D'ici 2015, avoir maîtrisé le paludisme et autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	19. Taux d'incidence du paludisme	116 pour 1000	ND
		20. Taux de létalité due au paludisme	140 pour 1000	ND
		21. Taux de prévalence de la tuberculose	4,5%	Stabilisé
		22. Taux de fréquentation des services de santé (soins curatifs)	37%	100%
7. Assurer un environnement durable	9. Intégrer les principes du développement durables dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	23. Superficie des terres protégées (en %)	0,18%	1%
		24. Mode d'évacuation des ordures ménagères (Taux de collecte des ordures)	10,1%	34%
		25. PIB par unité énergétique consommée (rendement énergétique)	3,2%	ND
		26. Emission de dioxyde de carbone (par habitant)	300	ND
	10. Réduire de moitié d'ici 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable	27. Proportion de la population ayant accès à une source d'eau potable	76%	100%
	11. Réussir d'ici 2015, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 2/3 des béninois vivant dans des taudis	28. Proportion de ménages ne disposant pas de latrine ou toilette	67,3%	42%
		29. Proportion d'unités d'habitation précaires	ND	ND

Source : Extrait du Rapport départemental sur les OMD au Bénin, OMD-DSRP et OCS/MDEF

Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

44. **Etat des lieux** : Le taux d'alphabétisme des femmes de 15 ans et plus a progressé de 5,9 points de 1992 (16%) à 2002 (21,9%). En 2002, le taux d'alphabétisme des femmes de 15 à 24 ans est évalué à 31,4% contre 56,2% chez les hommes.

45. En matière de participation des femmes au processus de développement, l'indicateur composite « Indicateur de Participation de la Femme » (IPF) a connu un accroissement de 13%, entre 2001 (0,315) et 2004 (0,356). Malgré cette évolution, les femmes n'occupent encore que 7,2% des sièges parlementaires, ce qui traduit la faible participation de la femme béninoise au processus politique et de décision.

46. **Principaux défis** : Les défis auxquels le Bénin doit faire face dans le cadre de la réalisation de cet objectif sont : (i) l'atténuation de l'effet des pesanteurs socioéconomiques et culturelles ; (ii) la dotation des localités en infrastructures scolaires adéquates ; et (iii) l'application effective du Code des Personnes et de la Famille.

Améliorer les soins de santé primaire.

47. **Etat des lieux** : En matière de santé maternelle et infantile, des efforts appréciables ont été notés par rapport aux soins prénataux, mais l'assistance de la mère à l'accouchement reste encore faible. S'agissant de la pandémie du SIDA, sa stabilisation et son inversion posent encore des problèmes. La fréquentation des services de santé (soins curatifs) s'améliore mais le taux demeure encore faible : 35% en 2002, 38% en 2003 et 37% en 2005.

48. **Principaux défis** : L'une des contraintes majeures à la réalisation des objectifs relatifs aux soins de santé primaires demeure l'insuffisance des ressources financières nécessaires pour effectuer les investissements en infrastructures de base, pour assurer la prise en charge des soins de santé primaire et les rendre accessibles aux populations. Tant que les ménages continuent de supporter plus de la moitié⁵ des coûts relatifs aux soins de santé, l'objectif de la fréquentation des services de santé et la maîtrise des maladies prioritaires sera difficilement atteint.

49. Les défis qui devront être relevés pour l'atteinte des cibles des OMD en 2015 sont : (i) l'information, l'éducation et la communication pour un changement de comportement ; (ii) la lutte contre les pratiques culturelles néfastes à la santé ; (iii) le renforcement de la lutte contre l'insalubrité ; (iv) la facilitation de l'accès aux services sociaux essentiels (éducation, santé, eau potable, assainissement et autres infrastructures de base) dans les zones rurales en particulier ; et (v) l'éducation des populations sur les causes de la mortalité infanto-juvénile et leur accessibilité à ces types de soins.

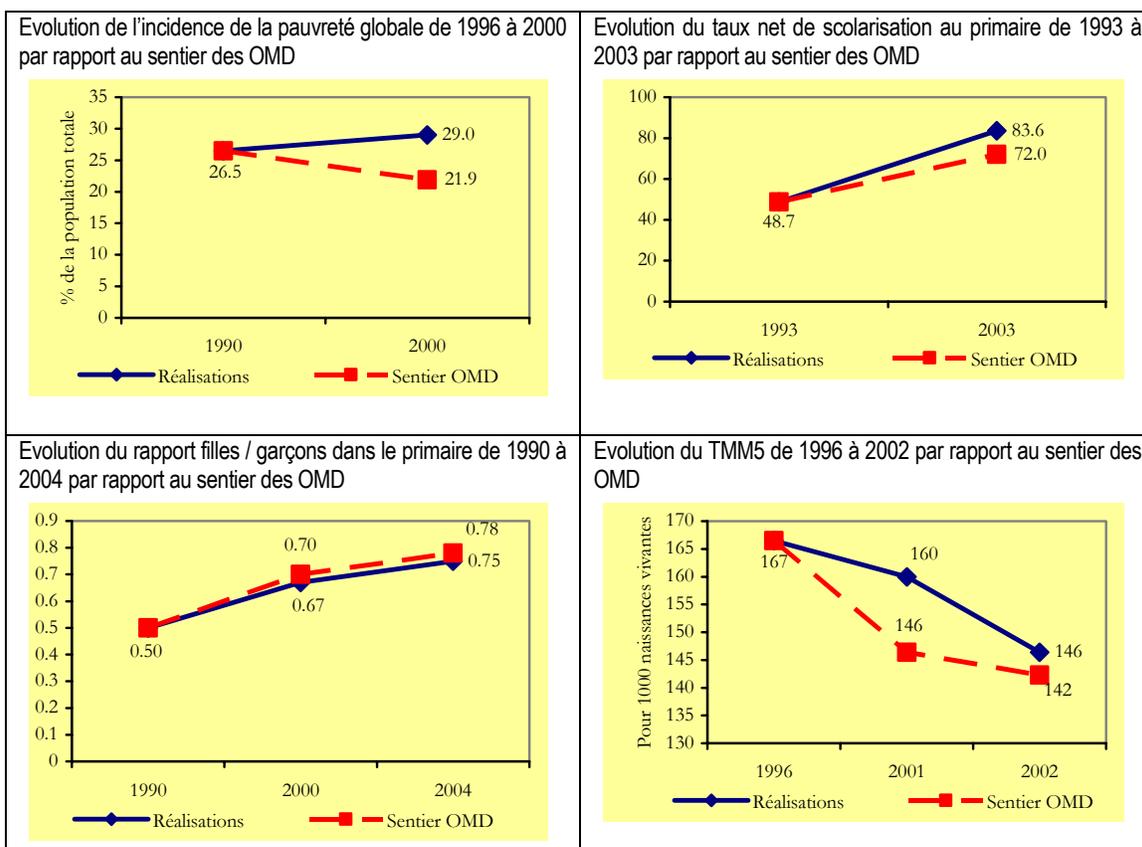
⁵ D'après les comptes économiques de la santé publiés en 2006, les ménages contribuent à hauteur de 52,3% au financement de la santé au Bénin.

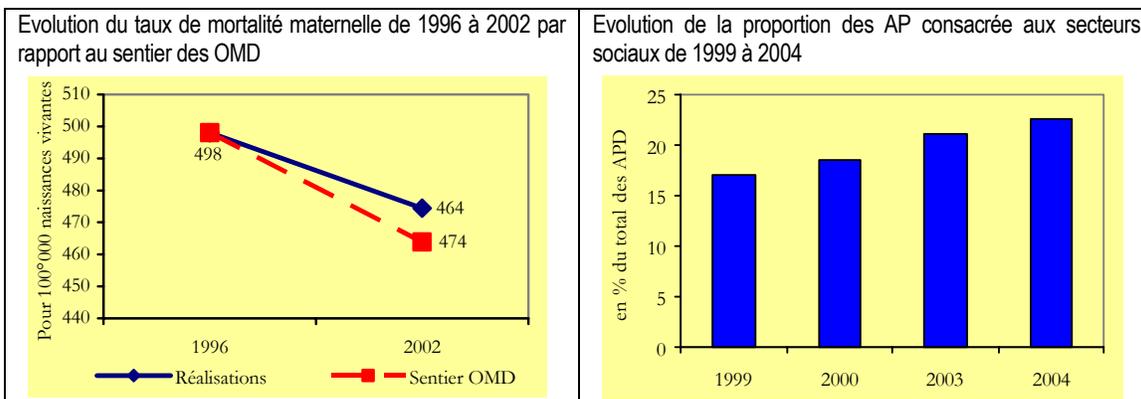
Préservation de l'environnement et mobilisation des ressources pour un développement durable

50. Les principaux défis à relever restent les contraintes à la mobilisation des ressources nécessaires en vue d'un changement de comportement compatible avec la préservation de l'environnement d'une part, et les engagements qui lient la communauté internationale et l'Etat béninois dans le sens d'une meilleure contribution de tous les partenaires à la mise en œuvre des OMD, à savoir : (i) l'assouplissement conséquent des conditionnalités liées aux dons et crédits ouverts ; (ii) la bonne gouvernance et l'absorption optimale des fonds mobilisés ; et (iii) l'alignement des interventions des partenaires au développement sur les différents secteurs et départements prioritaires.

51. Au total, il apparaît que les progrès enregistrés ne permettent pas d'atteindre les principaux Objectifs du Millénaire pour le Développement au rythme d'évolution actuel. Les raisons sont nombreuses et se rapportent, pour la plupart et l'inefficacité des dépenses publiques, à l'accès insuffisant aux marchés des pays développés, et d'autre part, à un certain nombre de problèmes structurels tels que (i) la mauvaise gouvernance et la corruption ; (ii) la faible productivité, le manque de compétitivité et la vulnérabilité de l'économie béninoise ; et (iii) la pauvreté.

Figure 1 : Evolution des principaux indicateurs des OMDs





Source : Extrait du Rapport départemental sur les OMD au Bénin, OMD-DSRP et OCS/MDEF

52. Globalement, l'évaluation de la SRP 2003-2005 a montré que même si de nombreuses réformes ont été entreprises, force est de constater que les résultats n'ont pas atteint les objectifs fixés. De même, l'évolution vers les OMD pourrait être aussi compromise. Cette performance en deçà des attentes s'explique par : (i) une attention insuffisante donnée aux questions de croissance, notamment la relance du secteur privé et le développement des pôles de croissance sectoriels et régionaux ; (ii) la sous-estimation du rôle que joue le capital humain dans le processus de croissance et de réduction de la pauvreté ; (iii) la sous-estimation des résistances internes de l'administration publique face aux changements qu'impliquent les principes de la gestion axée sur les résultats et de la bonne gouvernance ; et (iv) la faiblesse de l'implication des communautés locales au processus de développement.

CHAPITRE 3 : CARACTERISTIQUES ET DYNAMIQUE DE LA PAUVRETE

53. La pauvreté a un caractère multidimensionnel. Elle peut être analysée suivant une approche monétaire, en fonction du revenu ou de la dépense par tête comme indicateur de niveau de vie ou suivant une approche non monétaire, fondée sur un indice composite de niveau de vie construit sur la base des conditions de vie et du patrimoine des ménages.

54. Les données publiées ici sont tirées des **résultats provisoires et partiels**, issus des enquêtes EMICOV de 2006 et de l'enquête QUIIB de 2002 pour l'évaluation de la pauvreté monétaire, et de l'Enquête Démographique et de Santé (EDS) de 2006 pour la pauvreté non monétaire. Les premières analyses comparées de la pauvreté monétaire entre 2002 et 2006 semblent indiquer une aggravation sensible de la pauvreté au Bénin. **Néanmoins, cette comparaison doit être nuancée.** (voir encadré 3)

Encadré 3: Présentation de l'enquête EMICOV et de la portée des données utilisées pour l'analyse de la pauvreté

L'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICOV) 2006 s'inscrit dans le dispositif permanent d'enquêtes au Bénin. Ce dispositif combine des enquêtes de base espacées dans le temps et des enquêtes légères intégrées sur une base plus régulière, ce qui permet le suivi et l'évaluation de la SCRP dans le temps. De façon opérationnelle, l'EMICOV se déroule en quatre passages de 3 mois avec 1 mois de battement entre les passages.

Cette enquête porte sur un échantillon de 18.000 ménages répartis dans les 77 communes. L'échantillon compte 7.440 ménages du milieu urbain et 10.560 du milieu rural.

Sur le plan pratique, l'enquête a commencé en Août 2006. Le diagnostic de la pauvreté présenté dans ce document, repose donc sur les données du premier passage (Août-Novembre 2006), qui contiennent cependant des informations rétrospectives sur les douze derniers mois. Par ailleurs, les analyses effectuées ont porté sur un échantillon de 5.231 ménages représentatif seulement au niveau du milieu de résidence (urbain et rural).

Ces contraintes sont de nature à affecter la comparabilité effective des données et l'appréciation rigoureuse de l'évolution de la pauvreté et des inégalités entre 2002 et 2006. Les résultats doivent donc être interprétés avec précaution en attendant que l'enquête EMICOV soit complètement achevée et que son traitement assure un diagnostic rigoureux de la pauvreté dans le temps et dans l'espace au Bénin, notamment au niveau communal.

3.1 Evolution de la pauvreté sur la période 2002-2006

55. **La pauvreté monétaire: une progression sensible.** La pauvreté monétaire analysée selon les indicateurs habituels d'incidence (P0), de profondeur (P1) et de sévérité (P2) a été évaluée en référence à des seuils annuels de pauvreté⁶ qui s'établissent respectivement à 74.886 FCFA par tête en 2002 et à 82.224 FCFA en 2006. Les **premiers résultats provisoires et partiels** de l'enquête EMICOV montrent une augmentation de la pauvreté depuis 2002. L'incidence de pauvreté se serait accrue par rapport à 2002, passant de 28,5% à 36,8%. De même, la profondeur de la pauvreté (P1) se serait accrue sensiblement au cours de la période, passant de 11% en 2002 à près de 14% en 2006 avec un écart plus marqué en milieu rural..

Tableau 5 : Evolution des indices de pauvreté entre 2002 et 2006

Milieu de résidence	2002			2006		
	P0	P1	P2	P0	P1	P2
Urbain	23,6	0,107	0,069	27,2	0,110	0,060
Rural	31,6	0,110	0,058	40,6	0,149	0,075
Ensemble	28,5	0,109	0,062	36,8	0,138	0,071

Sources : QUIBB 2002 et **résultats provisoires et partiels** à partir du premier passage de EMICOV 2006.

56. **Pauvreté d'existence⁷ (non monétaire): un recul qui contraste avec la pauvreté monétaire.** Lorsqu'on considère la pauvreté d'existence à travers un indice composite de niveau de vie, on note sur la base des données du RGPH3 que le phénomène a touché près de 43% de la population en 2002 dont 3 fois plus d'individus en milieu rural qu'en milieu urbain (59,1% contre 17,7%).

57. En 2006, la pauvreté d'existence est globalement en recul : 41,1% de la population sont pauvres contre 43% en 2002. Cependant, le phénomène semble s'être aggravé en milieu urbain. On y compte 1,2 fois plus de pauvres : l'incidence de pauvreté y est passée de 17,7% en 2002 à 22,1% en 2006. En milieu rural, l'incidence de pauvreté s'est réduite de 12,9%, en passant de 59,1% en 2002 à 50,8% en 2006 (Annexe 28).

58. La corrélation entre la dépense par tête et l'indice composite n'est pas très élevée (0,58), mais elle est significative. Par ailleurs, cette corrélation est d'autant plus faible que le ménage vit en milieu rural : le coefficient de corrélation est 0,29 contre 0,63 en milieu urbain. Ce résultat indique que l'analyse multidimensionnelle fondée sur l'indice composite ne donne pas un classement des ménages identique à l'approche monétaire de la pauvreté. Cependant, ces deux indices font ressortir l'ampleur de la pauvreté au Bénin.

59. **Pauvreté subjective : les ménages déclarent avoir de plus en plus de difficultés à vivre.** Fonder l'analyse sur les perceptions de la pauvreté de la population permet d'échapper au caractère

⁶ La mesure de la pauvreté monétaire a été réalisée à partir d'un indicateur de niveau de vie qui est la dépense globale du ménage par tête incluant la valorisation de l'autoconsommation. Le seuil de pauvreté global est celui de 2002 actualisé à l'aide du déflateur du PIB

⁷ L'approche par les « conditions d'existence » consiste à définir le niveau de pauvreté à partir des conditions matérielles d'habitation. L'approche de la pauvreté subjective est quant à elle orientée sur les indicateurs basés sur les perceptions de la population. Dans ce cadre, l'appréciation des individus sur leurs propres conditions de vie est recueillie.

"normatif" de la définition du concept de pauvreté. Ainsi, on évite d'imposer un mode de vie unique. La détermination des besoins et du seuil de référence est laissée à l'appréciation des enquêtés.

60. L'appréciation globale par les ménages de leur bien-être est assez négative. En 2006, ceux qui estiment vivre difficilement sont évalués à 38,7% en 2006 contre 37,2% en 2001. Même si l'analyse se limite à Cotonou pour laquelle des valeurs de référence (Enquête 1-2-3 menée en 2001) sont disponibles, on note une dégradation de la perception de la pauvreté en 2006. Ceux qui se sentent pleinement heureux de leur situation sont passés de 3,1% en 2001 à 4,3% en 2006 de la population. Au total, un peu plus du tiers des Béninois s'estiment plus ou moins satisfaits en terme de bien-être. On peut ajouter à ce groupe les 22% de ménages qui expriment une relative satisfaction tout en soulignant que leurs ménages ne sont pas à l'abri des difficultés. Au total, près de 2 ménages sur cinq qui déclarent vivre difficilement et qui sont ainsi à classer dans la catégorie des pauvres. L'incidence de la pauvreté subjective est donc relativement élevée (38,7%).

Tableau 6: Evaluation du bien-être subjectif du ménage

% de ceux qui déclarent que:	2001	2006
Ça va bien	3,1	4,3
Ça va à peu près	33,3	35,0
Il faut faire attention	26,4	22,0
Vit difficilement	37,2	38,7
	100	100

Sources : Enquête 1-2-3, module Multiples Dimensions de la Pauvreté, 2001, INSAE. Enquête et résultats provisoires et partiels à partir du premier passage de EMICOV 2006

61. Les principaux besoins jugés essentiels par les ménages béninois recoupent largement ceux qui sont habituellement identifiés dans les études de perception des populations démunies. Ils concernent notamment l'alimentation, la santé, l'éducation, l'accès à des services de base et le logement.

Encadré 4: Les besoins vitaux selon les ménages

Les besoins considérés comme vitaux par plus des trois quarts de la population sont :

- Pouvoir se soigner quand on est malade
- Avoir un logement (en tant que locataire ou propriétaire)
- Pouvoir envoyer ses enfants à l'école
- Avoir un travail stable et durable
- Avoir accès à l'eau
- Avoir accès à l'électricité

D'autres besoins viennent s'y ajouter si on retient les items pour lesquels quel que soit le quartile de revenu, plus de 65% estiment que c'est indispensable :

- Pouvoir se soigner quand on est malade
- Avoir un logement (loué ou non)
- Pouvoir envoyer ses enfants à l'école
- Avoir un travail stable et durable
- Avoir accès à l'eau
- Avoir accès à l'électricité
- Avoir un poste de radio
- Pouvoir s'occuper de son corps (savons, coiffeurs, etc.)
- Avoir un moyen de transport personnel
- Prendre trois repas par jour tous les jours
- Pouvoir acheter un poste télévision

Source : Enquête 1-2-3 2005, EMICOV 2006

3.2. Inégalités au Bénin

62. L'analyse de l'évolution de l'incidence de la pauvreté ne peut à elle seule, permettre d'apprécier convenablement la situation en matière de pauvreté. Elle doit être complétée par l'analyse de l'évolution des inégalités dans la distribution des revenus ou des dépenses pour disposer d'une vue complète de la dynamique de la pauvreté monétaire.

63. L'analyse de la distribution des dépenses de consommation des ménages à partir des résultats provisoires et partiels de l'enquête EMICOV 2006 indique que les inégalités se sont réduites entre 2002 et 2006. En effet, au niveau national, l'indice de Gini serait passé de 0.430 en 2002 à 0.398 à 2006, soit une baisse de 7,4%. La même tendance est également notée au niveau des ménages urbains, mais avec une baisse beaucoup plus marquée de l'ordre de 21,3%. Par contre, au niveau des ménages ruraux, les inégalités ont augmenté de 6,4%. Le milieu urbain demeure, malgré la baisse observée, le milieu la plus inégalitaire.

Tableau 7: Inégalité au Bénin entre 2002 et 2006

	2002	2006
Milieu urbain	0.478	0.395
Milieu rural	0.361	0.384
Ensemble	0.437	0.398

Sources : QUIBB,2002 et **résultats provisoires et partiels** à partir du premier passage de EMICOV 2006.

3.3 Caractéristiques sociodémographiques de la pauvreté

64. **Pauvreté et taille du ménage: une corrélation positive.** En 2002, la pauvreté des ménages augmentait proportionnellement à leur taille. Les ménages de plus de 6 personnes affichaient des incidences de pauvreté deux fois plus élevées que ceux de moins de 3 personnes aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. L'effet de la taille du ménage sur l'incidence de la pauvreté paraît toutefois plus perceptible en milieu urbain où le taux de pauvreté des ménages de 6 personnes et plus est 4 fois plus élevé que celui des ménages dont la taille est inférieure à 3 personnes.

65. En 2006, cette relation entre le niveau de vie et la taille du ménage se confirme tant du point de vue de la pauvreté monétaire que de la pauvreté non monétaire. En effet, l'incidence de la pauvreté d'existence est 1,25 fois plus élevée dans les ménages de plus de 6 personnes que dans ceux de moins de 3 personnes. Ce rapport, qui était de 2 en 2002, est moins marqué pour la pauvreté non monétaire en 2006, mais il est passé de 2 en 2002 à 3 pour la pauvreté monétaire.

66. **Pauvreté et niveau d'instruction: une forte corrélation négative.** D'une façon générale, la pauvreté diminue avec le niveau d'instruction. La détention d'un stock de capital humain important permet à l'individu de saisir davantage d'opportunités économiques et ainsi d'améliorer son niveau de vie. Les ménages dont le chef n'a aucun niveau d'instruction comptent 2,5 fois plus de pauvres sur le plan non monétaire que dans ceux dont le chef n'a que le niveau du primaire. Ce rapport est de 10,8 lorsqu'il s'agit des ménages dont le chef a atteint le niveau secondaire et de 29,2 pour le niveau supérieur. Ces grands écarts s'expliquent par le fait que le niveau d'instruction est positivement corrélé avec le niveau de vie. Le rapport va de 1,1 à 5,5 lorsqu'on considère la pauvreté monétaire.

67. Selon une étude réalisée par la Banque mondiale⁸ (2003) à partir des données de l'enquête QUIBB 2002 au Bénin, « au-delà des 3 premières années d'école élémentaire qui n'ont pas beaucoup d'impacts sur le niveau des dépenses de consommation, chaque année d'étude supplémentaire suivi par le chef de famille apporte une amélioration substantielle du niveau de la consommation du ménage. Entre deux ménages de même taille et situés dans la même localité, celui dont le chef a terminé les quatre années du cycle primaire aura un niveau de consommation, en moyenne, 14% plus élevé que celui dont le chef de famille n'a reçu aucune éducation ».

68. En 2006, la relation inverse entre la pauvreté et le niveau d'instruction est maintenue. Les ménages dont le chef n'a aucun niveau d'instruction comptent 2 fois plus de pauvres que ceux dont le chef a le niveau du primaire et 7 fois plus lorsqu'il a le niveau du secondaire. Ces résultats montrent que les retours sur investissement dans l'éducation sont perceptibles au-delà de quatre années d'étude dans le primaire et mieux après le primaire. Ils renforcent par conséquent l'importance de l'éducation formelle comme moyen de lutte contre la pauvreté.

69. **Pauvreté et genre: un écart très marqué en faveur des femmes.** L'effet du sexe du chef de ménage sur la pauvreté est très marqué. En 2002, l'indice de pauvreté non monétaire des ménages dirigés par les hommes s'établissait à 45% contre 33% pour les ménages dirigés par une femme. La différence entre ces deux taux est statistiquement significative au niveau de 5%. En 2006, les ménages dirigés par les femmes comptent moins de pauvres que ceux dirigés par les hommes. L'incidence de pauvreté non monétaire est de 42,3% pour les hommes contre 34,6% pour les femmes. Il y a ainsi 1,33 fois plus de pauvres dans les ménages dirigés par un homme que dans ceux dirigés par une

⁸ Rapport sur la pauvreté au Bénin

femme. Les femmes chefs des ménages pauvres sont en forte proportion veuves, divorcées ou séparées (environ 45%). S'agissant de la pauvreté monétaire, on note 1,09 fois plus de pauvres dans les ménages dirigés par les hommes.

70. **Migrations et pauvreté: une corrélation négative.** Les mouvements migratoires ont de forts impacts économiques, socioculturels et démographiques sur les zones de départ et d'accueil et sur les ménages. Selon les perspectives économiques mondiales 2006, la migration peut améliorer le bien-être et réduire la pauvreté. En effet, « Les envois de fonds des travailleurs à l'étranger, en particulier, sont un moyen important d'échapper à la pauvreté extrême pour un grand nombre d'individus. »⁹

71. En 2006, les non migrants sont globalement plus pauvres que les migrants. L'incidence de la pauvreté pour ces ménages est estimée à 41.95% contre 21.7% pour les migrants. Elle confirme la tendance obtenue en 2002. En effet, on dénombrait 2.5 fois plus de pauvres parmi les non migrants que parmi les migrants.

3.4 Déterminants des différentes formes de la pauvreté

72. Les facteurs qui favorisent la pauvreté au Bénin sont essentiellement les caractéristiques socio-économiques des ménages et l'accès aux services sociaux. Que ce soit en milieu urbain ou rural, les déterminants qui reviennent systématiquement sont principalement la taille des ménages, l'âge du chef du ménage, le niveau d'instruction, le sexe du chef du ménage, le statut migratoire, l'accès aux infrastructures économiques (logement, santé, eau et l'électricité, télécommunication) et l'accès aux facteurs de production.

73. Globalement, le niveau d'instruction du chef de ménage influence de façon positive le niveau de vie du ménage. Les chefs de ménage qui sont sans éducation ont moins de chance de connaître une amélioration de leur niveau de vie, comparés à ceux qui ont le niveau primaire, secondaire et supérieur. Le statut migratoire exerce aussi une influence positive sur le niveau de vie des ménages. Ce qui corrobore le fait que la migration peut améliorer le bien-être et réduire la pauvreté.

3.5 Contribution de la croissance et de l'inégalité : un effet de croissance faible

74. L'augmentation de la pauvreté entre 2002 et 2006 peut provenir d'une faible croissance de la dépense moyenne (« effet croissance ») ou d'une aggravation des inégalités (« effet distribution »).

75. La décomposition de l'évolution de la pauvreté montre que son aggravation est due essentiellement à la faible croissance de l'économie, atténuée cependant par la baisse sensible des inégalités, notamment en milieu urbain. Le milieu rural a enregistré la plus forte hausse de l'incidence de la pauvreté. Elle y a augmenté de 9 points contre 3,6 en milieu urbain. Cette détérioration constatée en milieu rural est due aux effets défavorables de la faible croissance des dépenses moyennes de consommation des ménages ruraux et de l'accentuation des disparités dans la distribution de ces dépenses.

⁹ Bourguillon, 2006

Tableau 8: Décomposition de l'évolution de l'incidence de la pauvreté entre 2002 et 2006 (%)

	Variation totale	Effet de la croissance	Effet de la redistribution
Urbain	3.6	8.8	-5.2
Rural	9.0	4.9	4.1
Total	8.3	9.7	-1.4

Sources : Quibb, 2002 et **résultats provisoires et partiels** à partir du premier passage de EMICOV 2006.

76. De façon globale, la décomposition de la variation de l'incidence de la pauvreté entre 2002 et 2006 révèle l'effet très défavorable de la faible croissance des dépenses de consommation des ménages. Ces résultats, même partiels, devraient conduire à privilégier la croissance pro-pauvre.

Encadré 5: Courbe d'Incidence de la Croissance (CIC)

Cette approche considère la fonction de distribution cumulée $F_t(y)$ des dépenses de consommation, donnant la proportion des ménages ayant des ressources inférieures à y au temps t , de sorte que l'inverse $F_t^{-1}(p)$ au $p^{\text{ième}}$ quantile donne les dépenses de ce quantile :

$$y_t(p) = F_t^{-1}(p) = L'_t(p) \mu_t \quad [y_t(p) > 0] \quad (1)$$

avec $L'_t(p)$ désignant la dérivée de la courbe de Lorenz, et μ_t la moyenne des dépenses de consommation à la date t .

Si l'on prend en compte les deux périodes d'investigation (1,2), le taux de croissance des dépenses au $p^{\text{ième}}$ quantile est donné par :

$$g(p) = \left[\frac{y_2(p)}{y_1(p)} - 1 \right]. \quad (2)$$

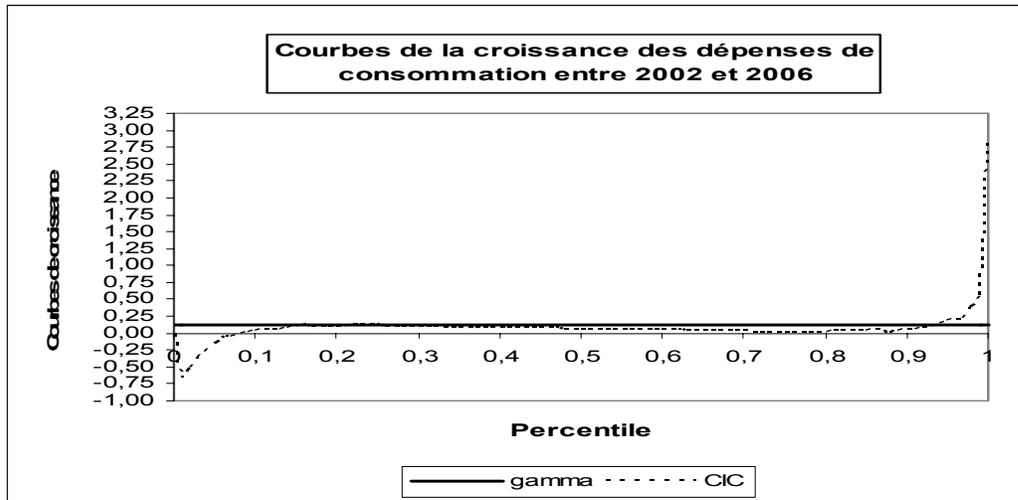
En stipulant que p varie de 0 à 1, $g(p)$ affiche un tracé nommé la « Courbe d'Incidence de la Croissance : CIC », soit :

$$g(p) = \left\{ \left[\frac{L'_2(p)}{L'_1(p)} \right] (\gamma_t + 1) \right\} - 1. \quad (3)$$

où $\gamma = \left[\frac{\mu_2}{\mu_1} - 1 \right]$ exprime le taux de croissance de μ entre les deux périodes. Lorsque $g(p) > \gamma$ pour tout p couvrant les pauvres, on conclut que la croissance économique est sans ambiguïté « pro-pauvre », autrement dit, les bénéfices tirés par les pauvres de cette croissance économique sont proportionnellement plus importants que ceux obtenus par les riches.

77. La courbe d'incidence de la croissance est située en dessous de la droite (figure 2) représentant le taux de croissance des dépenses moyennes entre 2002 et 2006 pour les populations les plus pauvres. Ce résultat confirme que la croissance économique au Bénin n'aurait pas été favorable aux pauvres.

Figure 2 : Courbe de la croissance des dépenses de consommation entre 2002 et 2006



78. L'analyse des déterminants et de l'évolution de la pauvreté a clairement montré que la croissance économique est l'élément central dans la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, les concertations nationales ont montré que la corruption est un facteur nuisible à l'environnement des affaires. C'est pourquoi, l'approche stratégique vise à accélérer la croissance économique, à promouvoir la bonne gouvernance et à assurer un développement social équitable dans un contexte de réduction de la pauvreté.

79. L'objectif ultime que les autorités béninoises visent à travers la présente stratégie est l'amélioration durable et effective des conditions de vie des populations en s'attaquant aux principales causes de la pauvreté. Pour y parvenir, le Gouvernement compte mettre en œuvre une politique de croissance économique accélérée et de réduction de la pauvreté compatible avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) auxquels il adhère. Le Gouvernement reste conscient que la croissance économique est une condition nécessaire mais non suffisante pour la réduction de la pauvreté. En effet, les pauvres sont privés de services, de ressources et de perspectives autant que d'argent. Aussi, au-delà de la croissance économique, les actions du Gouvernement accorderont une priorité au renforcement du capital humain, en mettant l'accent sur le développement des capacités des individus exclus. Dans ce cadre, les actions mettront un accent particulier sur la santé, l'éducation, l'alphabétisation des adultes, les relations entre les sexes et le degré d'inclusion sociale qui sont autant de facteurs qui promeuvent ou réduisent le bien-être de chaque individu et aident à déterminer la prévalence de la pauvreté. A court terme, les politiques éducatives, sanitaires, notamment la santé de la reproduction et les grandes endémies, en contribuant à la formation et au renforcement du capital humain auront un impact direct sur la croissance. A long terme, les investissements sociaux aideront à atteindre l'objectif du ralentissement de la croissance démographique. Pour une meilleure efficacité de la stratégie, le Gouvernement utilisera le développement à la base et la décentralisation pour créer la richesse et les emplois à travers des pôles économiques et agricoles régionaux.

DEUXIEME PARTIE : AXES STRATEGIQUES DE LA SCRP

80. La population béninoise évolue à un rythme annuel de croissance de 3,25%. Les caractéristiques de cette population dont l'essor s'explique essentiellement par une fécondité encore élevée et une mortalité en baisse quoiqu'elle soit encore élevée posent à la société béninoise de nombreux défis, notamment la satisfaction des besoins croissants pour le développement du capital humain (nutrition, éducation, santé), l'emploi, l'habitat, la gestion urbaine, etc. L'effectif de la population est passé de 6,77 millions d'habitants en 2002 à 7,6 millions en 2006. En 2009, l'effectif projeté pour la population totale est de 8,3 millions d'individus dont 43% en milieu urbain contre 41% en 2006. La population scolarisable (6-11 ans) représentera en 2009 une proportion de 18,8% de la population totale et les enfants de moins de 5ans, 16,5%. Pour ces populations, une demande sociale considérable s'exprimera en matière de nutrition, de santé et de scolarisation. La prise en compte de celle-ci contribuera à l'amélioration du niveau de bien-être de la population ; ce qui implique des actions tant dans les secteurs économiques que sociaux sur la période 2007-2009. Le défi central est la réalisation d'une adéquation entre la poussée démographique d'une part, la croissance économique et le déploiement d'une politique appropriée de répartition des revenus, de gestion des solidarités et de l'environnement d'autre part.

81. Malgré les efforts du Gouvernement et des PTF dans le cadre de la mise en œuvre de la SRP au cours de la période 2003-2005, on note une persistance de la pauvreté monétaire qui s'explique par la faible croissance de l'économie. Par ailleurs, cette faible croissance semble avoir bénéficié davantage aux catégories socio-économiques les plus aisées. D'un autre côté, on note une amélioration de certains indicateurs sociaux contribuant à une amélioration sensible des conditions de vie des populations. Cette situation a conduit le Gouvernement à définir une politique orientée vers une croissance accélérée dont la finalité est de créer suffisamment de richesses pour améliorer les conditions de vie de la population et réduire la pauvreté monétaire. Cette politique est contenue dans le document « Orientations Stratégiques de Développement (OSD) du Bénin, 2006-2011 » qui visent à relever les deux défis suivants : (i) l'amélioration de la compétitivité globale et sectorielle de l'économie ; et (ii) l'éradication de la pauvreté et l'amélioration de la qualité de vie des populations.

82. La vision du Gouvernement contenue dans les OSD est de faire du Bénin "un pays qui attire les investissements, accélère la croissance économique et redistribue équitablement les effets induits, un pays qui s'intègre avec succès dans l'économie mondiale grâce à ses capacités d'exportation". Cette ambition ne pourra se réaliser que si la structure de l'économie est profondément transformée, faisant apparaître de nouveaux pôles de croissance dans des secteurs diversifiés avec des grappes de projets structurants à effets d'entraînement, et que la bonne gouvernance dans le secteur public est renforcée.

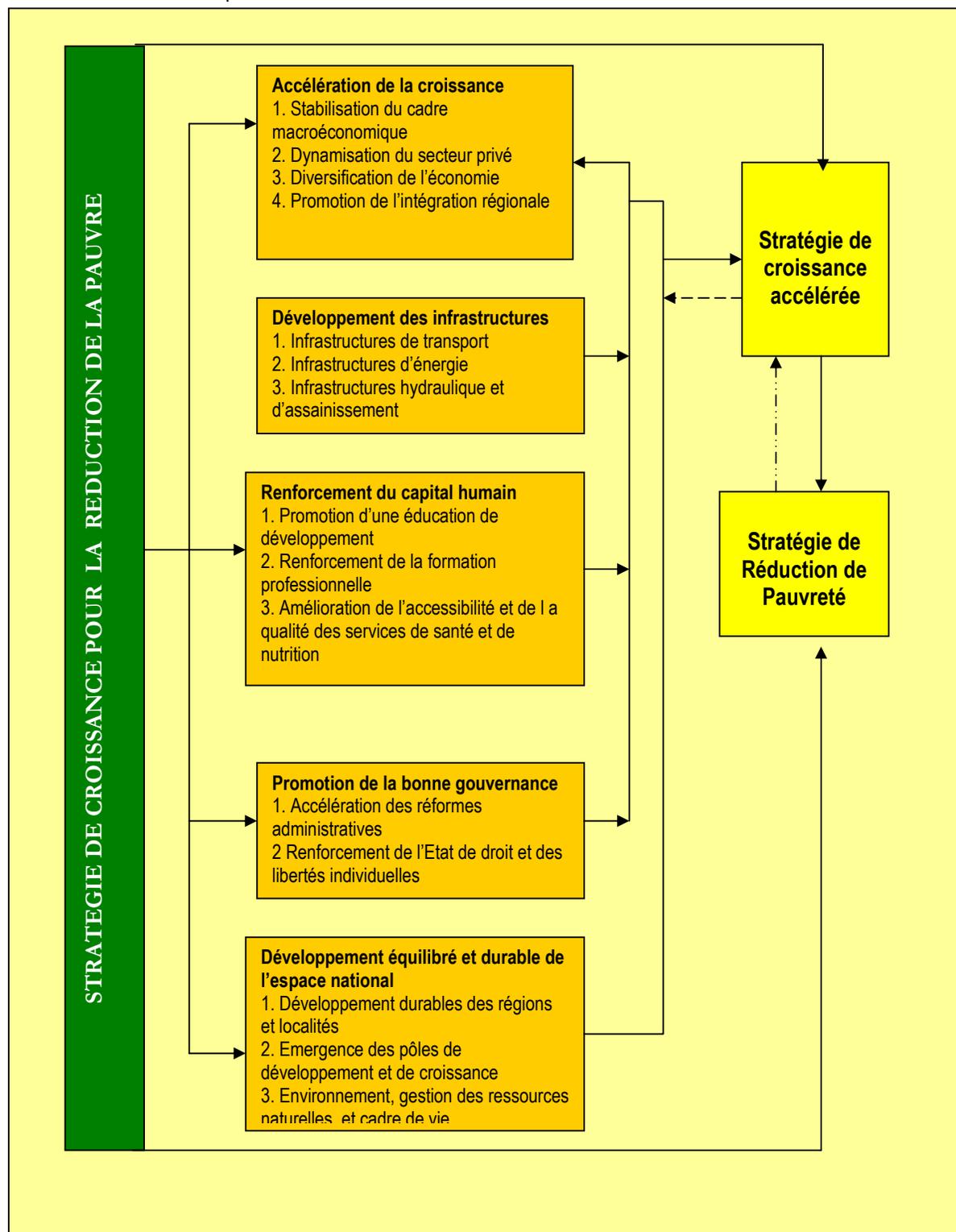
83. Le Gouvernement entend opérationnaliser cette vision à travers la mise en œuvre d'une Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRCP) sur la période 2007-2009. Ce cadre « intégrateur » des stratégies sectorielles comporte des réponses aux préoccupations et besoins des populations. Son objectif global est de créer les conditions d'une croissance accélérée pour la réduction de la pauvreté.

84. Cinq (5) axes stratégiques ont été retenus et sont déclinés en domaines d'intervention prioritaires qui précisent les actions et les mesures qui seront mises en œuvre au cours de la période 2007-2009. Les cinq axes stratégiques retenus sont :

- Axe 1: Accélération de la croissance ;
- Axe 2: Développement des infrastructures ;

- Axe 3: Renforcement du capital humain ;
- Axe 4: Promotion de la bonne gouvernance ;
- Axe 5: Développement équilibré et durable de l'espace national.

Encadré 6: Cadre conceptuel de la SCRP



CHAPITRE 4 : ACCELERATION DE LA CROISSANCE

85. La mise en œuvre de la SRP 2003-2005, malgré les efforts réalisés par le Gouvernement, a abouti à des taux de croissance économique plus faibles que prévu et très proches du rythme de croissance de la population. Cette situation s'est traduite par une croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) par tête quasiment nulle sur la période et par une sensible augmentation de la pauvreté monétaire. Pour renverser cette tendance, le Gouvernement entend d'une part, accroître les investissements dans les infrastructures économiques et d'autre part, promouvoir la diversification et l'intégration du tissu industriel.

86. Pour réaliser cette ambition, le Gouvernement, dans l'optique d'un « Scénario du Bénin émergent », s'est fixé quatre objectifs spécifiques qui lui permettront d'atteindre une croissance économique moyenne de 7% par an sur la période 2007-2009.

87. Ces objectifs se traduisent par les quatre domaines d'intervention prioritaires suivants: (i) la stabilisation du cadre macroéconomique ; (ii) la dynamisation du secteur privé ; (iii) la diversification de l'économie ; et (iv) la promotion de l'intégration régionale.

4.1 Stabilisation du cadre macroéconomique

88. Au cours des dernières années, le Bénin a respecté la plupart des objectifs de stabilisation du cadre macroéconomique retenus au niveau des critères de convergence de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). Malgré ces efforts, les mesures mises en œuvre pour la consolidation du cadre macroéconomique se sont révélées impuissantes face aux paramètres de l'environnement international et régional qui ont perturbé les hypothèses de base des projections. Pour faire face à ces problèmes, le Gouvernement entend : (i) renforcer le cadre macroéconomique ; (ii) surveiller l'environnement macroéconomique; et (iii) améliorer le cadre fiscal.

89. **Renforcement du cadre macroéconomique** : Le Bénin, avec le soutien des Partenaires Techniques et Financiers, a engagé d'importants efforts pour concevoir et mettre en œuvre des réformes visant à renforcer la stabilité du cadre macroéconomique. Le Gouvernement entend, au cours des trois prochaines années, renforcer les acquis de ces réformes. Dans ce cadre, le Gouvernement poursuivra une politique visant l'assainissement des finances publiques et la maîtrise de l'inflation. Le Gouvernement a opté pour des mesures dont l'effet combiné aura un impact positif sur la compétitivité et la croissance économique.

90. Dans le cadre de la SCRP 2007-2009, les mesures d'assainissement des finances publiques en cours seront poursuivies. Ces mesures viseront à : (i) accroître les recettes de l'Etat, grâce notamment à l'élargissement de l'assiette fiscale¹⁰ et à l'amélioration de l'efficacité des régies financières ; et (ii) améliorer l'efficacité des dépenses publiques en mettant en place une gestion des affaires publiques axée sur les résultats. Par ailleurs, le Gouvernement s'emploiera à augmenter les ressources budgétaires aux secteurs sociaux prioritaires, au moins dans la même proportion que l'accroissement du budget global, malgré les investissements qu'il entend réaliser à travers les grands travaux d'infrastructures économiques. En cela, par le jeu des allocations de ressources et des

¹⁰ Sans toutefois surtaxer l'énergie car la surtaxation de l'énergie pourrait avoir pour conséquence une demande forte de bois énergie et donc entraîner une dégradation des forêts et leur biodiversité.

transferts ciblés, le Gouvernement assurera une plus grande équité dans la redistribution des fruits de la croissance. Une attention particulière sera accordée à l'amélioration de la qualité des dépenses et à son contrôle.

91. Le Gouvernement fera preuve de rigueur dans la mise en œuvre de sa politique budgétaire. Les budgets-programmes sectoriels seront renforcés et refléteront le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) découlant de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté. La soutenabilité de la politique budgétaire sera assurée à travers le respect des critères de convergence de l'UEMOA. A cet effet, le Gouvernement veillera à la viabilité de la dette et à la couverture des gaps de financement grâce aux allègements de la dette et aux aides bilatérales et multilatérales, et aux emprunts obligataires.

92. Pour assurer aux populations l'amélioration de leur pouvoir d'achat, le Gouvernement s'engage à assurer la stabilité des prix grâce à : (i) la réduction des coûts des facteurs par l'accélération des réformes structurelles ; et (ii) la suppression des surcoûts par l'application stricte des règles du marché.

93. **Surveillance de l'environnement macroéconomique:** Le Bénin, au cours de la période 2003-2005, a été affecté par des chocs externes (fermeture de la frontière nigériane au commerce de transit, chute des cours du coton, hausse des prix du pétrole) qui ont eu des conséquences importantes sur la croissance économique. Pour anticiper et éventuellement mettre en place des mesures d'atténuation de ces chocs exogènes sur l'économie, le Gouvernement a retenu de mettre en place un mécanisme de surveillance de l'environnement interne et externe dont les fluctuations affectent la conjoncture économique. Pour ce faire, le Gouvernement a décidé (i) de promouvoir l'instrument de surveillance économique et financière de l'environnement au niveau des principaux secteurs d'activité ; et (ii) d'en assurer la coordination au niveau national.

94. **Amélioration du cadre fiscal :** La SCRP met une priorité forte sur la croissance économique à travers la promotion du secteur privé et des grands travaux d'infrastructures économiques. Le financement de ces programmes d'investissement et le développement du secteur privé nécessitent une mobilisation accrue de ressources internes et externes. Le Gouvernement mettra un accent particulier sur la fiscalité intérieure. A cet effet, il procédera à (i) l'élargissement de l'assiette fiscale ; (ii) la poursuite de la réorganisation et de la modernisation de l'administration fiscale et douanière à travers la réorganisation des services, l'informatisation et le renforcement équitable des capacités des ressources humaines ; et (iii) le renforcement du contrôle fiscal en vue de l'éradication de la fraude fiscale.

4.2 Dynamisation du secteur privé

95. La SCRP met un accent particulier sur la promotion du secteur privé comme moteur de création de richesse et d'emplois. Pour soutenir cette dynamique, le Gouvernement entend : (i) engager des réformes structurelles ; (ii) améliorer le climat des affaires ; et (iii) faciliter l'intermédiation financière en faveur de ce secteur.

96. **Réformes structurelles:** Dans le cadre de l'amélioration de l'environnement des affaires, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures structurelles dans le but d'accélérer le désengagement de l'Etat du secteur productif et favoriser le développement de l'entreprise privée. Il

reste encore des obstacles au plein développement du secteur privé, notamment l'assainissement de certains secteurs clés et la mise en place de systèmes de régulation.

97. Dans ce cadre, il est prévu de poursuivre et d'accélérer les privatisations en cours en veillant particulièrement à : (i) améliorer le cadre légal et institutionnel des privatisations ; (ii) adopter la politique sectorielle de l'électricité ; (iii) adopter le cadre réglementaire et créer l'organe de régulation pour les secteurs de l'eau et de l'électricité ; (iv) finaliser la privatisation de l'office des Postes et Télécommunication et mettre en place l'autorité de régulation des télécommunications ; et (v) accélérer les réformes engagées au Port de Cotonou pour améliorer sa compétitivité.

98. S'agissant de la privatisation de l'outil industriel de la Société Nationale de la Promotion Agricole (SONAPRA), le Gouvernement entend faire aboutir ce processus dans les meilleurs délais. Pour ce faire, il envisage la création d'une société de droit privé dont la majorité du capital sera détenue par les privés, pour la reprise des usines d'égrenage du coton. Par ailleurs, pour soutenir la croissance et le développement du secteur privé, le Gouvernement accélérera les réformes structurelles de manière à attirer les Investissements Directs Etrangers (IDE).

99. **Amélioration du climat des affaires:** L'accélération de la croissance économique de façon durable suppose le développement du secteur privé. Cela doit se traduire par une augmentation de l'investissement privé et une amélioration de la compétitivité de ce secteur. Le Gouvernement entend mettre en œuvre au cours de la période 2007-2009, la stratégie renforcée de développement du secteur privé, avec un accent particulier sur les actions clés retenues dans le domaine du foncier, de la fiscalité, de la zone franche industrielle et des nouvelles filières agricoles. Dans ce cadre, le Gouvernement s'engage avec les opérateurs du secteur privé à mettre en œuvre les actions retenues dans la lettre de stratégie renforcée du secteur privé. En outre, le Gouvernement veillera à ce que les investissements soient assortis d'un cadre de gestion des risques environnementaux et sociaux.

100. **Intermédiation financière en appui au secteur privé:** Au Bénin, l'accès au capital financier constitue toujours une contrainte importante au développement du secteur privé, notamment pour les Petites et Moyennes Entreprises (PME) et les agriculteurs. Le développement de la micro finance au cours des dernières années a contribué à relâcher modestement cette contrainte. La contribution du secteur de la micro finance au financement des PME et des agriculteurs pourrait être beaucoup plus importante avec la professionnalisation du secteur et le soutien du Gouvernement, à travers la mise en place d'un Fonds d'Appui à la micro finance en faveur des couches les plus défavorisées avec une attention particulière aux femmes. Par ailleurs, au niveau des banques commerciales, le Gouvernement s'engage à œuvrer à la promotion des dépôts à termes, de manière à libérer du capital financier pour les investissements.

101. Dans le contexte de la promotion du secteur privé et des grappes de projets structurants à effet d'entraînement, les besoins de financement seront importants. Le Gouvernement mettra en œuvre des mesures incitatives auprès du secteur financier formel pour l'amener à soutenir l'investissement privé dans les secteurs porteurs. Le Gouvernement utilisera également le mécanisme de « BOT » pour réaliser les investissements prévus dans son programme des grands travaux.

Encadré 7: Politique de développement du secteur privé

La lettre de politique de développement du secteur privé présente le programme de réformes que le Gouvernement du Bénin se propose de réaliser, pour renforcer la stratégie de relance du secteur privé existante et soutenir la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté sur la période 2007-2009. Elle présente les principaux obstacles au développement du secteur privé, énonce les axes de renforcement de la stratégie de développement du secteur privé et précise les réformes et actions à mettre en œuvre.

Les principaux obstacles au développement du secteur privé : les principaux obstacles identifiés sont : (i) les difficultés d'accès au foncier, (ii) les dysfonctionnements du système judiciaire et le non-respect des obligations contractuelles, (iii) les dysfonctionnements du système fiscal, (v) les entraves à la facilitation des échanges internes et externes, (vi) les coûts élevés des facteurs (vi) les difficultés d'accès au financement des entreprises, (vii) l'insuffisance de l'appui technique aux entreprises ; (viii) la dépendance de l'économie envers le coton et le commerce de réexportation ; (ix) la faiblesse de l'offre exportable, (x) la corruption, (xi) la faiblesse du dialogue secteur public/secteur privé et (xii) les difficultés des entreprises à se conformer aux exigences en matière de normes et de qualité.

Principaux axes de la stratégie de développement du secteur privé : le Gouvernement considère que la relance du secteur privé constitue une opportunité pour l'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté. C'est pourquoi il se propose de renforcer la stratégie de développement du secteur privé en s'engageant à rationaliser l'environnement des affaires, à assurer la diversification de l'économie et à améliorer la facilitation des échanges. La stratégie de relance du secteur privé met l'accent sur :

- Amélioration de l'environnement légal, juridique et réglementaire ;
- Amélioration du fonctionnement des marchés de facteurs ;
- Amélioration de la facilitation du commerce ;
- Développement des filières émergentes et du tourisme ;
- Développement des services d'infrastructures ;
- Renforcement du dispositif d'appui au secteur privé.

Principales réformes et actions à mettre en œuvre : l'essentiel des réformes à mettre en œuvre concerne : (i) la réforme judiciaire, la réduction du poids du cadre réglementaire, la réforme de la concurrence et de la protection des entreprises locales, la réforme du système fiscal, le renforcement de la lutte contre la corruption (ii) la réforme du marché foncier, l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de la qualité de la main-d'œuvre, l'amélioration de l'accès au financement bancaire et de la microfinance, (iii) l'amélioration de la qualité des services portuaires et de transit, la rationalisation de l'administration douanière ; (iv) le renforcement de la recherche, l'appui aux organisations professionnelles du secteur privé, le renforcement du partenariat public-privé, etc.

4.3 Diversification de l'économie

102. L'économie béninoise est essentiellement basée sur le coton. Entre le début des années 80 et le début des années 2000, la part du Bénin dans les exportations mondiales du coton a sensiblement augmenté, passant de 0,06% à 2,3%. Le coton représente actuellement environ 40% des recettes d'exportations (y compris la réexportation). Cette part a cependant chuté ces dernières années en raison de la chute des cours du coton sur le marché mondial et de la baisse de la production.

Le fait que les recettes d'exportations reposent essentiellement sur un produit rend l'économie vulnérable aux chocs externes. Par ailleurs, les données indiquent que le Bénin figure parmi les pays de l'UEMOA ayant les moins bonnes performances en matière d'exportation (Tableau 9)

103. En effet, sur la période 1998-2004, le taux moyen d'exportation (ratio des d'exportation en valeur sur le PIB nominal) du Bénin était 15,3% contre 30,8% pour l'ensemble des pays de l'UEMOA. Par ailleurs, ce taux représente moins de la moitié des taux enregistrés dans les autres pays à l'exception du Burkina et du Niger, deux pays enclavés.

Tableau 9: Taux d'exportation moyen annuel sur la période 1998-2004

Années :	1998	2002	2004	Moyenne
Bénin	17,1	14,3	15,1	15,3
Burkina Faso	12,9	8,5	8,6	9,6
Côte d'Ivoire	39,4	49,6	48,1	43,6
Guinée-Bissau	14,4	29,9	34,9	28,1
Mali	24,8	31,9	28,0	28,3
Niger	17,8	15,2	15,9	16,5
Sénégal	30,3	30,6	27,8	29,8
Togo	29,7	33,8	33,5	31,7
UEMOA	30,0	33,3	31,3	30,8

Source : WDI 2006.

104. Le souci d'accroître les exportations et de réduire progressivement la vulnérabilité de l'économie aux chocs externes a conduit le Gouvernement à faire un choix en faveur de la diversification de l'économie. Cette diversification se fera dans deux directions: (i) la diversification agricole ; et (ii) le développement de grappes de projets à effets d'entraînement. Tirant leçon de la contre-performance du secteur cotonnier au cours des dernières années, le Gouvernement entend amorcer une transition pour rendre l'économie moins dépendante d'une seule filière, notamment en adoptant une politique de diversification des filières agricoles. C'est pour cela qu'en collaboration avec le secteur privé, un programme d'appui au développement de nouvelles filières, à savoir le palmier à huile, l'anacarde, le riz, les cultures maraîchères, l'ananas, le karité, le manioc et la pêche (crevettes) sera mis en œuvre. Pour ce faire le Gouvernement entend intensifier les travaux de recherche agricole susceptible de soutenir cette diversification.

105. En raison de la diminution de l'importance relative des produits primaires dans le commerce mondial, le Bénin entend aussi renforcer la diversification de son économie en développant des produits à forte valeur ajoutée afin de profiter des opportunités qu'offre la croissance du commerce mondial des produits transformés. Par conséquent, le Gouvernement mettra l'accent sur la transformation de produits agricoles et ciblera les niches de marchés pour lesquelles le pays dispose d'avantages comparatifs. Les niches pourraient par exemple être celles qu'offrent les industries de la confection pour le coton-textile, la cosmétique pour le karité et l'huile de palme, la pâtisserie pour les ananas frais, autres industries agroalimentaires ou pharmaceutiques pour l'anacarde, etc. De plus, une telle approche ciblant en priorité les marchés régionaux paraît plus prometteuse que celle des produits de base pour lesquels des pays comme la Chine et le Brésil produisent à grande échelle et à plus bas coût. L'énergie électrique et les télécommunications sont indispensables au développement socio-économique. L'importance de ces secteurs de service a été démontrée par plusieurs études¹¹. Cette situation affecte la productivité des entreprises au Bénin.

¹¹ A titre d'exemple on peut citer les études suivantes : Etude Diagnostique d'Intégration Commerciale (2005), l'Etude sur le climat des investissements (2005), Etude de la compétitivité des filières exportatrices (2005), Etudes sur les sources de la croissance (2005).

Encadré 8: Stratégie de relance du secteur agricole

La pauvreté apparaît beaucoup plus comme un phénomène rural au Bénin, dans un contexte économique principalement caractérisé par la prépondérance du secteur agricole. Ce secteur productif où évoluent plus de 550 000 exploitations recensées (DPP, MAEP 2002), est dominé par de petites exploitations agricoles. Le secteur reste essentiellement soumis aux aléas climatiques. Les revenus et la productivité agricole sont faibles et la force de travail n'est que partiellement valorisée, ce qui rend très peu compétitive la production agricole. Dépourvus de moyens financiers pendant la campagne agricole, la plupart des exploitants en l'absence d'un système efficace d'octroi de crédits agricoles ont très peu recours aux intrants. Les pratiques d'exploitation minière dans les zones de cultures, les zones agropastorales, dans les pêcheries et dans les forêts classées, accentuent la dégradation des ressources naturelles.

Pour changer ce diagnostic sus visé, cinq objectifs fondamentaux sont assignés au secteur agricole :

1. Accroître la disponibilité de produits alimentaires pour les populations rurales et urbaines tout en garantissant leur qualité et leur accessibilité à tous
2. Accroître les revenus des acteurs du secteur
3. Accroître les ressources ou diminuer les dépenses en devises à partir du secteur
4. Assurer le maintien ou l'accroissement des emplois
5. Garantir une gestion durable des terres, des zones d'élevage et de pêche

S'agissant de l'atteinte de ces objectifs globaux du secteur agricole, les orientations et stratégies suivantes seront développées au cours des trois prochaines années :

En ce qui concerne l'orientation asseoir les bases d'un développement agricole durable, il faudra mettre en œuvre les stratégies suivantes :

- *Faire aboutir le processus de la réforme foncière rurale, élaborer une politique foncière rurale, doter les villages de plans fonciers ruraux, renforcer les capacités des acteurs à la gestion foncière rurale, améliorer l'accès des femmes à la terre et actualiser les cartes d'aptitude culturale des sols dans les communes ;*
- *Doter le secteur agricole d'une stratégie nationale de formation agricole et rurale (SNFAR) ;*
- *Mettre en place un mécanisme décentralisé de collecte et de traitement de données statistiques agricoles fiables ;*
- *Doter le secteur d'un mécanisme de financement durable en veillant en particulier à des mesures visant à améliorer les conditions d'octroi ou de remboursement de crédit avec une attention particulière aux promoteurs d'entreprises agricoles ;*
- *Développer le capital humain pour renforcer les capacités des institutions et des organisations professionnelles agricoles pour le développement et la diffusion d'innovations technologiques, l'analyse de des exploitations et celles des filières afin de garantir de meilleure distribution de la plus value*
- *Réaliser les études pour la mise en valeur des aménagements hydro-agricoles ;*
- *Réaliser dans le cadre de la maîtrise de l'eau des modèles d'irrigation adaptés et développer les infrastructures de base ;*
- *Opter pour une mécanisation agricole adaptée. L'objectif est de permettre aux agriculteurs, aux transformateurs, individuels ou organisés en groupements d'accéder à une mécanisation agricole adaptée aussi bien aux conditions du milieu écologique et social qu'à leur situation économique et financière.*

Quant à la deuxième orientation relative à la création de la richesse par un choix raisonné des filières et leur promotion, les stratégies suivantes seront développées :

- *Diversification et accroissement de la production agricole*

A cet effet,

Les résultats suivants sont attendus :

- a) *La production agricole a accru de 30% en trois ans*
- b) *Les rendements de production sont améliorés de 25%*
- c) *5 nouvelles filières agricoles sont organisées*

- *Amélioration de la qualité et de l'accès au marché*

L'objectif est de développer des productions agricoles respectueuses des normes de sécurité et de qualité.

106. Le développement des grappes de projets à effets d'entraînement trouve sa justification dans le faible niveau de transformation industrielle. Au Bénin, cette dernière se limite généralement à la première transformation de matières premières, avec une faible valeur ajoutée. Face à cette situation, le Gouvernement a procédé à l'identification des piliers potentiels de l'économie béninoise. Le panorama des principaux secteurs d'activité économique du Bénin montre qu'il n'y a aucune grappe constituée dans l'économie béninoise ; la totalité des secteurs se situe au stade de « grappe embryonnaire ». A l'issue de cette analyse, six grappes embryonnaires ont été retenues. Ce sont: (i) le coton textile ; (ii) l'agroalimentaire, le commerce et le négoce international ; (iii) les Bâtiments et Travaux Publics (BTP) et matériaux de construction ; (iv) le tourisme, l'artisanat et la culture ; (v) le transport, logistique et le commerce international ; (vi) les télécommunications et les technologies de l'information et de communication (TIC). Le Gouvernement envisage d'asseoir sa politique de recherche d'une croissance accélérée sur la densification de ces grappes embryonnaires pour en faire de véritables piliers de l'économie béninoise. Cette densification des grappes de projets devra s'accompagner de programmes spécifiques de lutte contre le VIH/SIDA afin de préserver les populations et garantir un meilleur impact de ces projets.

107. **Coton textile** : L'économie béninoise est fortement tributaire de la production cotonnière. La culture du coton est restée jusque-là la filière d'exportation la plus importante. Plus de 95% du coton fibre produit au Bénin est exporté sur le marché international. Elle assure aujourd'hui près de 40% des recettes d'exportation, 90% des recettes agricoles, procure des revenus monétaires à plus de 120 000 exploitants agricoles et constitue le produit qui contribue le plus aux exportations du pays. Malheureusement, les performances de cette filière ont été largement affectées ces dernières années par l'évolution défavorable du commerce international, des dysfonctionnements découlant d'une libéralisation non maîtrisée du secteur et d'une sous-utilisation des capacités de production des usines d'égrenage en raison du faible niveau de production du coton graine. Pour relancer la filière coton-textile, le Gouvernement entend non seulement relancer la production du coton, mais aussi créer les conditions nécessaires pour développer davantage la transformation au Bénin d'une part importante du coton graine produit. Le Gouvernement prendra des dispositions nécessaires pour assurer le contrôle de la qualité des intrants chimiques ainsi que leur usage adéquat pour protéger la santé des populations et les écosystèmes. Dans la logique de recherche de niches de marché à fort potentiel, l'accent sera surtout mis sur la sous-traitance avec des industries de confection à l'extérieur comme le font des pays tels que la Tunisie et l'île Maurice qui bien que ne produisant pas du coton graine, ont su développer un secteur de transformation compétitif.

Tableau 10 : Structure des exportations du Bénin (Milliards FCFA)

	Période avant DSRP I		Période DSRP I	
	2000-2002	Part (%)	2003-2005	Part (%)
Fibre de coton	92,5	32,1	103,8	34,1
Graines de coton	4,2	1,5	0,8	0,3
Tourteaux de coton	2,5	0,9	2,9	1,0
Huile de palme	0,0	0,0	0,9	0,3
Tourteaux de palmiste	0,0	0,0	0,3	0,1
Noix d'anacarde	10,8	3,8	9,2	3,0
Tabac et cigarette	2,1	0,7	8,8	2,9
Bois et ouvrage de bois	3,1	1,1	2,3	0,8
Produits divers	10,3	3,6	17,1	5,6
Réexportation	134,9	46,8	132,1	43,4
Commerce non enregistré	28,0	9,7	26,4	8,7
Total Exportations	288,4	100,0	304,7	100,0

Source : BCEAO

108. **Agroalimentaire, commerce et négoce international:** L'industrie agroalimentaire du Bénin est encore peu développée. Dans le cadre de la promotion de la transformation des produits agricoles (noix de cajou, ananas, graines de palmier, manioc) pour lesquels le Bénin dispose d'avantages comparatifs, le Gouvernement entend : (i) relancer la culture de palmier à huile adaptée aux conditions écologiques locales et encourager les investisseurs pour l'installation d'unités de transformation moderne ; (ii) soutenir les efforts qui sont en cours pour améliorer le taux de transformation de noix de cajou sur place et engager un dialogue avec les entreprises privées évoluant dans le secteur de l'exportation de ce produit ; (iii) veiller au bon fonctionnement du système de traçabilité mis en place par le Centre Béninois de Normalisation et de Gestion de la Qualité (CEBENOR) ; (iv) renforcer les capacités techniques des unités de transformation existantes ; et (v) créer les conditions favorables pour l'installation de nouvelles unités de transformation et appuyer les initiatives des producteurs et productrices en matière de transformation/conservation. Le Gouvernement poursuivra son appui aux Groupements de production de produits dérivés des nouvelles filières mentionnées afin de leur permettre d'améliorer la qualité de leurs produits pour l'exportation. La transformation des noix de karité ainsi que celle de certains produits vivriers sont des activités dominées par les femmes et seront fortement appuyées par le Gouvernement.

109. Enfin, le gouvernement compte concrétiser les propositions de consolidation des structures d'appui au commerce extérieur par la création de l'Agence de Promotion des Exportations et des Investissements (APEI) comme il ressort de l'atelier de validation de l'Etude diagnostique d'intégration commerciale.

110. **BTP et matériaux locaux de construction :** Les BTP ont joué un rôle très important dans la reprise et la consolidation de la croissance au Bénin au cours des dernières années. Les sociétés locales de BTP apparaissent assez faibles en moyens financiers, en immobilisations matérielles mais aussi en capacités d'organisation et de gestion. A cet effet, le Gouvernement envisage, à travers le développement de grands travaux, favoriser l'arrivée de multinationales de BTP et le développement d'une sous-traitance nationale favorable au transfert de compétences.

111. **Tourisme, culture, et artisanat :** Malgré un important patrimoine naturel, historique et culturel, le tourisme reste peu développé au Bénin. Considérant le fait que le tourisme est la deuxième source d'entrée de devises dans le pays après le coton, le Gouvernement s'est employé à se doter

d'une politique nationale de développement du tourisme, visant à : (i) améliorer significativement les prestations hôtelières et touristiques fournies aux hommes et femmes d'affaires ; (ii) asseoir les bases du développement du tourisme international ; (iii) promouvoir le tourisme de conférences et d'évènements ; et (iv) organiser le lancement touristique du Bénin sur le marché international du tourisme. La faible qualification et le faible niveau de professionnalisation des entreprises opérant dans le secteur n'ont pas permis d'avancer significativement dans la mise en œuvre de ces mesures. C'est pourquoi le Gouvernement s'engage au cours des trois prochaines années à renforcer les capacités des acteurs de ces entreprises et à réhabiliter et à valoriser les sites touristiques. D'importants projets d'infrastructures sont prévus à cet effet, notamment « le projet la route des pêches ».

112. Contrairement aux pays d'Afrique Australe, de l'Est et du Nord, les pays de l'Afrique de l'Ouest n'ont pas encore développé leur potentiel touristique. Or le Bénin, pays de tradition ancestrale, de grande diversité culturelle découlant de la diversité des populations, de l'habitat et de sa position de carrefour de grands courants historiques et de grands mouvements humains, dispose d'une importante richesse culturelle que le Gouvernement s'emploiera à valoriser en soutien aux mesures visant la promotion du tourisme et de l'artisanat.

113. Ici encore, la qualité des services comme l'électricité, le téléphone ainsi que le transport et la logistique sont importants. A titre d'exemple, l'étude sur le climat d'investissement a montré que les coupures d'électricité engendrent des pertes de chiffres d'affaires de l'ordre de 13,4%. Plus de 59% des entreprises doivent se doter de générateurs, entraînant ainsi des coûts additionnels. Dans le secteur touristique, 67% des firmes considèrent la mauvaise fourniture d'électricité comme un problème majeur.

114. L'artisanat béninois, facteur de conservation, de valorisation et de transformation des ressources locales, demeure un véritable réservoir d'emplois. En effet, il occupe la troisième place en terme d'emplois après l'agriculture et le commerce. Il regroupe environ 210 métiers et est la niche de plusieurs activités génératrices de revenus pour la population. Sa contribution au Produit Intérieur Brut est aujourd'hui d'environ 12%. Conscient de l'importance du secteur de l'artisanat dans la réduction de la pauvreté, le Gouvernement s'emploiera à en faire un véritable pôle de développement économique. Il s'agira de créer les conditions de mise en œuvre de la Politique Nationale de Développement de l'Artisanat (PNDA) notamment : (i) renforcer et élargir les bases de développement de l'artisanat ; (ii) renforcer les capacités managériales des structures de financement décentralisées à travers la formation des agents, le suivi et le contrôle de leurs activités ; (ii) adapter le système de financement aux réalités du secteur de l'artisanat ; (iii) améliorer la qualité des produits artisanaux en vue d'une meilleure consommation locale et d'un meilleur positionnement sur les marchés régional et international, et (iv) assurer la promotion des activités artisanales des femmes (vannerie, tissage, poterie...).

115. **Transport, logistique et commerce international** : Un réseau d'infrastructures en bon état et des services de transport performants et compétitifs permettent aux entreprises de réduire leurs coûts de production, favorise le bon approvisionnement des marchés et le développement des activités économiques. Il s'agira de développer des infrastructures de transport de base et de poursuivre la mise en œuvre des réformes en cours dans le secteur pour favoriser les investissements privés.

116. **Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)** : Comme déjà souligné les télécoms constituent des pièces centrales du dispositif des affaires et de la croissance. En matière d'infrastructures de télécommunication, le Bénin a fait des avancées significatives par rapport au nombre de lignes téléphoniques fixes et portables, de fournisseurs de services et d'utilisateurs d'Internet. Cependant, le coût élevé d'accès à ces services et la mauvaise qualité du service rendu à la clientèle sont autant de problèmes dans ce secteur pourtant stratégique pour la relance des investissements.

117. En dehors de la vétusté des équipements de « Bénin Télécom SA » et des dysfonctionnements du réseau, les tarifs du Bénin sont supérieurs à ceux de la plupart des pays de la sous-région. Il en est de même des frais d'installation d'une ligne de téléphone d'entreprise qui sont de 280 \$US au Bénin, 81\$ au Mali, 32\$ au Sénégal, 50\$ au Ghana, 78\$ en Thaïlande et 13\$ en Malaisie.

118. Le cas le plus palpable est celui du Sénégal où la libéralisation du secteur a réussi et les tarifs sont aujourd'hui parmi les plus compétitifs du continent avec une stratégie de large accès à l'ADSL à faible prix. Cela a permis au Sénégal de développer le commerce électronique comme par exemple le traitement de journaux qui paraissent en France. De plus, la société de télécom, en jouant sur le volume des abonnés, a d'excellents résultats financiers.

119. Pour améliorer les services rendus aux populations, le Gouvernement a mis en oeuvre la réforme du secteur des postes et télécommunications à travers l'introduction d'acteurs privés, avec l'objectif d'accroître l'offre des infrastructures et des services de télécommunications et de la poste. La stratégie a eu pour effet de réduire sensiblement les coûts et de favoriser le développement des Technologies de l'Information et de la Communication. Cette réforme devra être soutenue par l'amélioration des actions suivantes : (i) la libéralisation du secteur des télécommunications et des postes par la mise en place d'un nouveau cadre légal et réglementaire ; (ii) la privatisation de l'opérateur public des télécommunications ; et (iii) le développement d'activités de services tirant profit de la disponibilité du câble sous marin et d'une population éduquée.

Tableau 11: Coût moyen d'un appel téléphonique vers les USA en \$ US par pulsion de 3 mn

	Bénin	Ghana	Sénégal	Mali	Togo	Bangladesh	Thaïlande	Malaisie
1998	7,16	ND	4,48	ND	11,44	6,00	6,98	3,82
1999	6,86	2,92	3,19	14,62	7,80	4,40	2,54	2,76
2000	5,93	1,65	2,23	12,64	7,90	4,14	2,19	2,37
2001	5,76	1,26	1,81	12,28	7,67	2,47	1,49	2,37

Source Union Internationale des Communications (2004) citée par DTIS (2005)

4.4 Promotion de l'intégration régionale

120. **Promotion d'une intégration régionale au service de la compétitivité** : Face à la nécessité d'impliquer le Bénin dans une dynamique de croissance économique accélérée et durable, il importe de changer d'approche pour tirer le maximum d'avantages de l'appartenance aux regroupements régionaux (UEMOA, CEDEAO, et UA) et de l'insertion dans l'économie mondiale. Cette intégration sera fondée sur les complémentarités régionales en matière d'échanges entre les

pays voisins et le Bénin. Le Gouvernement entend exploiter davantage sa position stratégique de trait d'union entre le Nigeria et l'UEMOA d'une part, et d'ouverture sur les pays de l'hinterland d'autre part. Pour ce faire, le Gouvernement fait l'option de : (i) développer son potentiel de services de transit pour faire du pays une plateforme d'échanges ; (ii) développer les canaux d'échanges des produits vivriers pour lesquels une demande forte existe dans la sous région (surtout au Nigeria et au Niger) en vue d'accroître la production de ces produits ; et (iii) œuvrer à la création des *joint – ventures* à même d'assurer une complémentarité en terme de facteurs de production en vue de dynamiser le potentiel industriel du Bénin. Ces options seront accompagnées de programmes de renforcement de la lutte contre le VIH/SIDA le long des frontières.

121. Au sein des organisations régionales, le Gouvernement s'engage à poursuivre son soutien aux efforts de modernisation des institutions de la CEDEAO et en particulier, le renforcement de la coopération bilatérale avec le Nigeria. Ceci pourra réduire l'ampleur du commerce illicite avec ce pays. Sur ce plan, le gouvernement poursuivra les négociations sur la levée des mesures non tarifaires mise en œuvre par le Nigeria conformément au mémorandum de Badagry. Ainsi, le commerce non structuré du Bénin pourra se transformer en des formes plus diversifiées et organisées à mesure que le Nigeria libéralise son économie, tout comme Hong Kong s'est adapté à l'ouverture de la Chine en 1978. Au niveau de l'UEMOA, ces efforts se traduiront par le renforcement du marché régional des titres d'Etat et des obligations privées.

CHAPITRE 5 : DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES

122. Les infrastructures économiques jouent un rôle stratégique dans le processus de développement. Leurs caractères transversaux contribuent au développement de tous les secteurs, et ont donc un impact direct sur toutes les couches de la population. Compte tenu de l'enjeu qu'elles représentent pour la croissance, le Gouvernement en a fait un axe stratégique de la SCRP qui se concrétisera à travers la mise en œuvre des grands travaux lancée par le Chef de l'Etat. En outre, le développement des infrastructures s'accompagnant d'une mobilisation de ressources humaines, donc facteur d'exposition aux risques d'infection au VIH/SIDA, le Gouvernement veillera à la mise en œuvre de programmes spécifiques de prévention et de lutte contre ce fléau.

123. Un réseau d'infrastructures en bon état et des services de transport performants et compétitifs permettront aux entreprises de : réduire leurs coûts de production, favoriser le bon approvisionnement des marchés, et développer des activités économiques.

124. Le secteur de l'énergie constitue aussi un domaine clé pour le développement économique et un secteur qui contribue de manière significative à l'amélioration du bien-être des populations. L'énergie électrique en particulier, joue un rôle de premier plan dans le secteur productif, celui des services comme le tourisme et contribue à améliorer les conditions de vie des ménages. Il en va de même des hydrocarbures qui sont nécessaires à la circulation des biens et des personnes, et constitue un facteur clé dans la production industrielle et domestique. C'est en raison de sa contribution importante à la croissance et à l'amélioration des conditions de vie des populations que le gouvernement donne une grande importance au secteur de l'énergie dans la SCRP.

125. Les ouvrages d'assainissement et de gestion de l'eau sont essentiels au bien-être des populations. Ils permettent d'améliorer la salubrité et le cadre de vie. L'accès à l'eau potable figure parmi les besoins essentiels de tout individu et revêt donc une importance particulière dans la SCRP et les OMD. Enfin, la maîtrise de l'eau à des fins productives est nécessaire pour réduire la vulnérabilité des ménages agricoles aux aléas climatiques et pour améliorer la productivité agricole.

126. Les infrastructures économiques représentent donc un levier important pour promouvoir le développement et la croissance économique. De plus, le développement de ce secteur permettra au Bénin de tirer les meilleurs avantages de sa position géographique. En effet, le pays pourra jouer véritablement un rôle de corridor de transit vers le Nigeria et les pays de l'UEMOA. Dans le cadre de la SCRP, le gouvernement a retenu les trois domaines prioritaires suivants: (i) les infrastructures de transport; (ii) l'énergie ; et (iii) l'hydraulique et l'assainissement.

5.1 Infrastructures de transport

127. Les infrastructures de transport concernent le développement et l'entretien du réseau routier, incluant les pistes rurales, le réseau ferroviaire, le développement du transport maritime et fluvial, et les services portuaires et aéroportuaires.

128. Le Bénin ne dispose pas de bonnes infrastructures de transport qui sont pourtant essentielles au développement des échanges. La comparaison du Bénin avec certains pays d'Afrique de l'Ouest montre d'énormes insuffisances. Le Bénin dispose du plus faible réseau ferroviaire et routier, de la plus faible densité routière et du plus faible nombre d'aéroports répondant aux normes.

Tableau 12 : Comparaison des infrastructures de transport dans quelques pays

	Bénin	Togo	Nigeria	Burkina Faso	Côte d'Ivoire
Longueur réseau ferroviaire	578	525	3557	622	660
Chemin de fer au km ²	0,005km	0,009 km	0,004km	0,002km	0,002km
Longueur du réseau routier	6076	7520	194394	12506	50400
Routes au km ²	0,05km	0,13km	0,21km	0,05km	0,16 km
Routes goudronnées	30%	32%	31%	16%	10%
Aéroports goudronnés	1	2	36	2	7

Sources : CIA (2004) citée par CNUCED (2004), Examen de politique d'Investissement du Bénin et documents du MDCTTP/PR

Réseau routier

129. En ce qui concerne le réseau routier, les investissements consentis depuis les années 1970 ont permis de construire une infrastructure de transit entièrement bitumée. Les deux corridors Nord – Sud, entre Cotonou et le Niger d'une part, et Cotonou et le Burkina Faso vers le Mali d'autre part jouent bien leur rôle d'intégration régionale. L'axe côtier Togo–Bénin–Nigeria est également bitumé. Les deux transversales centre et nord Togo–Bénin–Nigeria offrent un bon niveau de service, et leur bitumage complet est prévu dans la stratégie sectorielle de transport. Cependant, le niveau de fréquentation de ces corridors par le trafic lourd en surcharge accélère leur dégradation et risque de porter préjudice à leur compétitivité si des actions urgentes, notamment des mesures de réglementation du contrôle des charges roulantes et des charges à l'essieu, ne sont pas prises. Sur l'ensemble du réseau, les fréquences et l'efficacité des contrôles laissent à désirer.

130. Le réseau des liaisons urbaines et interurbaines doit être amélioré tenant compte du contexte de la décentralisation et de l'urbanisation. Le point faible du réseau routier réside surtout dans son manque d'entretien. A ce jour, les ressources mobilisées par le Fonds Routier ne couvrent que 60,79% des besoins en entretien courant du réseau routier qui s'élevaient à 28.427 millions FCFA en 2007. Un appui budgétaire permet d'assurer l'entretien périodique d'une partie de ce réseau. Face à l'amenuisement des ressources du Fonds Routier, des réflexions s'imposent sur son mode de financement. Ainsi, le Gouvernement poursuivra la généralisation des postes de péages et à l'identification de nouvelles ressources pour l'entretien routier.

131. Les pistes rurales constituent le principal réseau de collecte et d'évacuation des produits agricoles. Le désenclavement des zones rurales revêt donc une grande importance sur le plan économique, social et politique. Cependant, le réseau des pistes rurales est encore insuffisant. Sur un linéaire de plus de 25.575 km de pistes inventoriées, seul un réseau de 7.827 km de pistes a été aménagé à ce jour, dont 1.075 km effectivement entretenues. En quête de ressources pour l'entretien des pistes déjà réhabilitées, certaines collectivités locales, désormais responsables de l'entretien et de la gestion des pistes dans le contexte de la décentralisation, ont commencé à ériger des barrières de péage sur le réseau de pistes existantes pour recouvrer une partie des coûts d'entretien. Ces pratiques ne peuvent perdurer de manière désordonnée. Les autorités béninoises, vers la fin de la décennie 90 avait défini et mis en œuvre une stratégie nationale en matière de programmation et de financement des pistes rurales. Le Gouvernement entend actualiser cette stratégie afin de trouver une solution durable à cette problématique dans le cadre de la SCRP.

Encadré 9 : Stratégie Nationale de Pistes rurales et mise en œuvre de projets pilotes

Une stratégie nationale en matière de programmation et de financement des pistes rurales a été définie et mise en œuvre à partir de la fin de la décennie 1990. L'objectif global visé par cette stratégie est d'assurer la pérennité des infrastructures mises en place afin de contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural.

Les objectifs spécifiques de la stratégie sont : (i) l'appropriation effective de la gestion du réseau des pistes rurales par les bénéficiaires ; (ii) le développement cohérent du réseau des pistes rurales et sa meilleure adaptation aux besoins de désenclavement et de transport en milieu rural ; et (iii) l'identification et la détermination d'un mécanisme adéquat de mobilisation de ressources pérennes pour le financement du réseau de pistes existantes.

Cette stratégie a été testée à travers trois (3) projets pilotes financés respectivement par la Banque Mondiale (IDA), la DANIDA, l'AFD et l'Union Européenne.

Ces expériences ne sont pas restées sans impacts positifs aussi bien pour les bénéficiaires que pour l'administration

Pour les bénéficiaires, les différentes expériences mises en œuvre ont d'une manière générale permis l'implication réelle des communautés dans l'identification et la réalisation des travaux de construction ou de réhabilitation de pistes.

Pour l'administration, ces expériences ont permis aux autorités centrales de partager leur nouvelle vision de programmation et d'entretien avec les collectivités à la base qui ont pu bénéficier des actions de sensibilisation et des séances de formation à l'entretien manuel.

En général, la synergie ainsi créée a eu pour impact : (i) la réalisation d'un linéaire non négligeable de pistes choisies et soutenues par les populations bénéficiaires, (ii) la prise de conscience des populations de leur responsabilité en matière de gestion des pistes rurales, (iii) le développement d'une technicité locale pour l'aménagement des pistes rurales par la méthode HIMO (PME, BET et Main d'œuvre), (iv) la création d'activités alternatives en période de soudure.

Source : Ministère en charge du transport

132. Au sein des structures ayant à charge la gestion du sous-secteur, des dysfonctionnements sont encore constatés notamment au niveau des structures déconcentrées. Des réformes sont nécessaires pour recentrer les missions des structures régionales et pour une utilisation plus efficiente des ressources humaines et financières.

133. Dans le secteur du réseau routier, le gouvernement a retenu plusieurs priorités qui concernent l'expansion et l'entretien du réseau, ainsi que la sécurité routière. Les interventions prioritaires concernent:

134. **L'amélioration de la mobilité des personnes et des biens.** Pour ce faire, le gouvernement entend : (i) assurer l'entretien correct du réseau routier existant, tenant compte du contexte de la décentralisation ; (ii) développer les infrastructures routières pour consolider les relations entre les régions à l'intérieur du territoire national ; (iii) améliorer la gestion de la mobilité, de la sécurité et de la préservation contre les nuisances (sonores, pollution de l'air) au niveau de la circulation (véhicules, 2 roues, piétons) dans les grandes agglomérations ; (iv) renforcer la gestion environnementale et les mesures de protection de l'environnement dans le sous-secteur routier ; et (v) renforcer la sécurité routière.

135. **Le soutien au secteur productif pour contribuer à la croissance économique.** Dans le cadre de la SCRP, le gouvernement souhaite, à travers le développement de grands travaux, favoriser l'arrivée de multinationales du BTP et le développement du secteur privé (PME) pour les travaux routiers, à travers une politique de sous-traitance.

136. **La contribution à la réduction de la pauvreté par le développement des pistes rurales.** Le Gouvernement veut faire des pistes rurales un véritable instrument de développement. A cet effet,

les actions à entreprendre sont: (i) le renforcement des capacités de coordination nationale; (ii) l'amélioration de la gouvernance du réseau de desserte rurale; (iii) la responsabilisation des collectivités décentralisées; et (iv) la mise en place de système de financement adapté pour soutenir et assurer l'entretien ultérieur des pistes réhabilitées.

137. **L'accroissement de la compétitivité internationale du système de transport béninois.** Pour rendre le secteur transport compétitif le gouvernement entrevoit (i) de renforcer les infrastructures routières en vue de consolider l'intégration sous-régionale ; et (ii) d'améliorer les conditions et faciliter le transport sur les axes internationaux.

138. **Le recouvrement des coûts d'usage des infrastructures auprès des usagers.** Pour ce faire, il s'agira de conforter le mécanisme de financement de l'entretien routier (Fonds Routier) en renforçant notamment les systèmes de péages routiers etc....

139. **Enfin, il est prévu d'améliorer la capacité de planification et de gestion du secteur.** A cet égard, le gouvernement entend conforter au cours des prochaines années le mode de planification et de programmation mis en place pour le développement du sous-secteur.

Réseau fluvial et maritime.

140. Le transport fluvial et lagunaire n'est pas développé au Bénin, bien que des potentialités existent pour désenclaver des zones, pour la promotion du tourisme, et même pour développer un système de transport public près de Cotonou.

141. Le port de Cotonou a une capacité de chargement/déchargement d'environ 2,3 millions de tonnes par an. Il avait été estimé que cette capacité pourrait suffire jusqu'en 1998, et peut être 2001 en améliorant la productivité. Cependant, le volume du trafic a augmenté plus vite que prévu pour atteindre un seuil de 3 millions de tonnes dès l'an 2000, 4,3 millions de tonnes en 2003 et 5,3 millions de tonne en 2006. La capacité du port ne répond donc plus à la demande. Par ailleurs, l'infrastructure portuaire souffre d'une faible profondeur d'eau (environ 10 m à marée basse), alors que les navires porte conteneurs actuels ont un tirant d'eau de 12 à 14 m. Ceux-ci doivent parfois être dérouter vers d'autres ports tels que celui d'Abidjan. La plate-forme portuaire est exiguë et les opérations portuaires y sont donc difficiles. Le port de Cotonou enregistre des coûts de transactions sensiblement plus élevés que les ports de la sous région.

142. Compte tenu de l'importance du secteur maritime, en particulier celle du Port de Cotonou dans l'économie béninoise, le Gouvernement attache une grande importance à la préservation de cet outil et l'objectif visé est d'accroître sa compétitivité. Pour cela, il poursuivra les réformes institutionnelles visant à : (i) améliorer les performances et la qualité de service délivré aux usagers du port de Cotonou ; (ii) réhabiliter les installations portuaires, étendre le Port doter le Bénin d'un nouveau Code maritime; (iii) renforcer la sécurité sur la plate-forme portuaire et l'amélioration de la qualité et de la fluidité des prestations ; (iv) renforcer la gestion environnementale et les mesures de protection de l'environnement dans le sous-secteur maritime et portuaire ; (v) raccorder tous les services au logiciel de gestion portuaire et généraliser l'informatisation des opérations portuaires afin de réduire les délais et les coûts d'enlèvement; (vi) impliquer le secteur privé dans les activités portuaires et maritimes ; (vii) adapter la politique maritime au cadre communautaire; (viii) améliorer la capacité institutionnelle et la qualification de la Direction de la Marine Marchande; et (ix) construire un

port sec à Parakou. Par ailleurs, le gouvernement entend favoriser le développement d'un système de transport permettant de tirer avantage des nombreux plans et cours d'eau dans le pays.

Le transport aérien

143. Le Bénin a un seul aéroport international à Cotonou. Sa piste d'atterrissage à une longueur de 2.400 m, ce qui pourrait être insuffisant dans le futur pour accueillir les gros-porteurs, mais il n'est physiquement pas possible de l'allonger. Il y a 7 aérodromes dans le pays, mais le transport aérien intérieur n'est pas développé et est actuellement quasi inexistant.

144. Dans le cadre de la SCRP 2007-2009, des efforts seront faits pour : (i) moderniser, étendre et renforcer la sécurité de l'aéroport international de Cotonou ; (ii) renforcer la gestion environnementale et les mesures de protection de l'environnement dans le sous-secteur aérien ; (iii) mettre en concession l'exploitation de l'aéroport de Cotonou ; (iv) construire un second aéroport par le secteur privé en Build, Operate and Transfer (BOT); et (v) transformer progressivement les aérodromes secondaires de Parakou et Natitingou en aéroports aux normes internationales de l'Organisation de l'Aviation Civile (OACI).

Réseau ferroviaire

145. Le réseau ferroviaire comprend une voie métrique unique entre Cotonou et Parakou (438 km). Cependant, la voie et le matériel roulant sont en très mauvais état si bien que l'exploitation de la ligne est partiellement paralysée. Depuis le bitumage de la route, les modes ferroviaire et routier sont en forte concurrence dans ce corridor. Les lignes ferroviaires Cotonou – Pobé et Cotonou – Sègboroué sont actuellement mises hors exploitation, mais sont appelées à participer à la connexion Inter-Etat dans le cadre de la CEDEAO.

146. Pour promouvoir le développement du secteur ferroviaire, le gouvernement entend : (i) définir et mettre en œuvre une politique du transport ferroviaire ; (ii) renforcer la gestion environnementale et les mesures de protection de l'environnement dans le sous-secteur ferroviaire ; (iii) poursuivre la réhabilitation de la voie ferrée dans la zone de la Lama ; (iv) instaurer des conditions équitables de concurrence entre le rail et la route sur l'axe nord – sud ; et (v) mettre en concession l'exploitation de l'OCBN ; (vi) reconstruire l'axe côtier avec une connexion sur le Nigéria.

5.2 Infrastructures énergétiques

147. En matière d'électricité, l'étude sur le climat des investissements réalisée en 2004-2005 a montré qu'il faut 104 jours pour une entreprise du secteur manufacturier pour obtenir une connexion électrique au Bénin contre 12 jours au Sénégal, 32 jours au Mali et 18 jours en Chine. De plus, les coupures intempestives entraînent des pertes de production de l'ordre de 7,4% au Bénin contre 2,6 au Mali et 1,8% en Chine. Quant au temps de coupures estimé en nombre de jours dans l'année, il est estimé à 44 jours au Bénin en 2003/2004 contre 14 jours au Mali.

Tableau 13 : Goulots d'étranglement engendrés par les problèmes d'électricité : une comparaison internationale

Problème	Bénin	Mali	Sénégal	Chine
% de perte de production	7,4	2,6	5,1	1,8
Occurrence des coupures	43,9	14,5	31,5	n.d.
% de firmes ayant leur propre générateur	26,9	45,3	61,6	17,0
Délai pour obtenir une connexion électrique	104,4	31,7	12,4	18,2

Source : ECI Bénin (2005)

148. Le Bénin est un importateur net d'énergie électrique de la Côte d'Ivoire et du Ghana, tandis qu'en moyenne, l'UEMOA et les pays africains sont des exportateurs nets d'énergie électrique. Pour faire face à ce problème de capacité, il importe que le Bénin se donne une certaine autonomie et réduise sa dépendance énergétique. A cet égard, le Bénin compte se doter d'une centrale électrique.

Tableau 14: Capacité du Bénin en énergie électrique (million Kw)

	1980-1985	1996-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2002
UEMOA	1,54	1,66	1,72	1,86	1,77
Nigeria	2,86	4,57	5,91	5,89	5,89
Bénin	0,02	0,02	0,03	0,11	0,12

Source : Département américain de l'énergie, novembre 2004.(cité par DTIS 2005)

149. Pour relever les défis du secteur de l'énergie, le gouvernement mettra en œuvre dans le cadre de la SCRP des mesures et des programmes ambitieux pour satisfaire la demande actuelle et potentielle en énergie. Cela se fera à travers : (i) la création d'un cadre institutionnel, juridique et réglementaire adéquat ; (ii) la consolidation de la mise en place d'un système d'information énergétique en vue d'acquiescer des outils d'aide à la décision en matière de politique énergétique ; (iii) la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie dans tous les secteurs d'activités ; (iv) la diversification des sources d'énergies domestiques ; (v) la mise en valeur des ressources énergétiques nationales économiquement rentables ; (vi) l'amélioration du système de tarification ; et (vii) la réduction du délais de branchement électrique. La mise en œuvre des mesures ci-dessus en accord avec les mesures de dynamisation du secteur privé devrait permettre d'attirer les IDE et inciter les investissements locaux.

150. Concernant l'électrification rurale, les activités du secteur énergie concernent la biomasse-énergie (bois), les hydrocarbures et l'électricité. La consommation totale finale d'énergie est en moyenne de l'ordre de 1584 ktep¹² ces cinq dernières années, ce qui représente une consommation relativement faible par habitant de 0,252 tep/an. La consommation d'énergie électrique n'a pas beaucoup progressé dans le pays. En effet, elle est passée dans le secteur domestique et des services de 164 849 MWh en 1996 à 392 558 MWh en 2002, soit un accroissement de 15,6%. Cette réalité traduit à la fois : (i) un faible niveau d'électrification des ménages, qui se situe au plan national à environ 22% en 2003 et pour les zones rurales à moins de 5% ; (ii) un développement encore embryonnaire du secteur industriel limité à quelques industries (agroalimentaires, d'égrenage du coton

¹² Kilo tonne équivalent pétrole

textiles, pharmaceutiques, de production de ciments) dont la consommation ne représentait en 2002 que 2,1% de la demande totale d'électricité.

151. L'objectif du Gouvernement en matière d'électrification rurale est de créer les conditions qui permettent, d'une part, d'électrifier chaque année au moins 150 localités rurales correspondant à une moyenne de 10 localités par concession d'électrification rurale et d'autre part, d'atteindre d'ici 2009, par les programmes d'électrification, au moins 20% du taux moyen d'électrification pour l'ensemble des localités rurales qui seront électrifiées. L'atteinte de cet objectif, qui permettra également de baisser la pression sur les ressources forestières, doit être basée sur : (i) le choix des options d'électrification ; (ii) le mode d'organisation de l'électrification des zones rurales ; (iii) la définition des priorités d'électrification rurale ; (iv) la tarification de l'électricité en milieu rural ; (v) l'exploitation des sources d'énergie renouvelables et de proximité ; (vi) l'appui aux initiatives locales d'électrification rurale ; (vii) l'aide financière aux populations pour la réalisation des installations électriques intérieures et pour les branchements ; et (viii) la synergie avec les autres programmes sectoriels.

5.3 Infrastructures hydrauliques et d'assainissement

152. Ce domaine d'interventions prioritaires concerne les secteurs de l'eau potable en milieu rural et urbain, les ouvrages de maîtrise de l'eau à des fins productives et les infrastructures d'assainissement.

Approvisionnement en eau potable

153. Les statistiques récentes révèlent qu'environ deux tiers de la population rurale au Bénin n'a pas accès à l'eau potable. En dehors de cette insuffisance relative en matière d'approvisionnement, il est également relevé l'absence d'un cadre législatif et réglementaire adéquat favorisant la gestion intégrée des ressources en eau. Ces problèmes sont dus à : (i) l'insuffisance des réalisations annuelles de points d'eau par rapport à la moyenne de 1350 requise pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ; (ii) les longs délais de mobilisation de la participation financière des communautés ; (iii) les lourdeurs administratives dans la passation des marchés ; et (iv) la multiplicité des pôles de décision pour la gestion des ressources en eau.

154. Concernant le milieu rural, au 31 décembre 2005, il a été réalisé au Bénin, de façon cumulée, 12 089 points d'eau, avec un taux de desserte nationale de 41% de la population rurale. A l'horizon 2015, si les conditions actuelles de répartition de la population et de desserte en eau potable se maintiennent, le nombre de personnes vivant en milieu rural sans accès à l'eau potable s'élèvera à environ 8 000 000 d'individus. Ces chiffres, sans signifier que les efforts entrepris jusque là sont négligeables, indiquent tout de même que beaucoup reste à faire pour que nos populations aient accès à l'eau potable. Ainsi, pour relever ce défi et tendre résolument vers l'atteinte des OMD, le Gouvernement entend : (i) accélérer la couverture de la desserte en eau potable pour approvisionner environ 4 000 000 de personnes ; (ii) assurer la durabilité des investissements ; et (iii) augmenter l'impact des investissements réalisés dans le secteur

155. Au niveau du milieu urbain, la SONEB alimente actuellement 69 Chefs lieux de Communes. La demande en eau est concentrée à 80% à Cotonou, Porto Novo, Parakou et Abomey/Bohicon. Le reste provient des villes secondaires et des petites localités urbaines. Le taux de desserte était estimé en 2005 à environ 50% de la population urbaine sur la base de 120.328 abonnés et d'un branchement eau alimentant en moyenne 12 personnes. Sur cette base, environ 50% de la population

urbaine n'a pas encore accès à l'eau potable. Ce sont surtout les populations des quartiers péri-urbains. Entre 1991 et 2004, la croissance des ventes de l'eau en volume (m³ vendus) a été en moyenne de l'ordre de 12% par an et de 5% entre 2000 et 2004.

156. Pour faire face au défi qui se pose en matière d'accès à l'eau potable en milieu urbain, le gouvernement entend : (i) réhabiliter et étendre les stations de traitement d'eau de Védoko et de Godomey ; (ii) effectuer le raccordement de deux forages sur le nouveau champ de forage ; (iii) réhabiliter les six (6) anciens forages et effectuer le raccordement de 20 nouveaux forages ; (iv) réhabiliter les châteaux d'eaux ; et (v) mettre en place des conduites d'adduction d'eau ; (vi) systématiser les mesures de protection de la ressource en eau contre la pollution ; (vii) élaborer et proposer des réglementations et les normes relatives à la gestion des ressources en eau et à leur mobilisation d'une part et, veiller à leur bonne application d'autre part ; (viii) assurer la gestion du domaine public hydraulique tel que zones humides, fleuves, lacs, lagunes, sources et puits artésiens, etc ; (ix) assurer l'orientation et la coordination des actions de l'Etat et des partenaires externes dans le secteur de l'eau ; (x) coordonner les actions relevant des diverses utilisations de l'eau et animer la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) ; (xi) apporter un appui –conseil aux communes et autres intervenants impliqués dans le secteur de l'eau à travers les actions d'information, de formation et d'assistance technique ; et (xii) veiller à la mise en œuvre de la politique d'approvisionnement en eau potable.

Ouvrages de maîtrise de l'eau

157. Les superficies aménagées représentent environ 3,8 % du potentiel hydroagricole disponible connu. L'agriculture béninoise est donc essentiellement pluviale avec pour corollaires les incertitudes liées à la production, à la faible productivité, à une sécurité alimentaire précaire, etc. Les périmètres aménagés et réellement exploités à ce jour totalisent moins de 3000 hectares. Il s'agit essentiellement de quelques anciens périmètres rizicoles récemment réhabilités, des micro-aménagements réalisés à partir de 1984 et quelques exploitations privées.

158. La volonté affirmée du gouvernement de faire de l'agriculture un des moteurs de la croissance et donc, de la rendre plus productive et plus compétitive, implique des investissements considérables dans le domaines des ouvrages de maîtrise de l'eau.

159. Les priorités du gouvernement au cours de la période 2007-2009 dans ce secteur sont : (i) la mise au point des outils de valorisation et de gestion de la ressource eau et du potentiel en terre ; (ii) la création d'un environnement propice et incitatif au développement des infrastructures de maîtrise de l'eau ;(iii) la promotion de l'irrigation privée en vue d'assurer une croissance économique rapide, de renforcer les capacités financières des collectivités locales et d'autonomiser certains segments de la population ; (iv) l'augmentation des superficies irriguées avec des systèmes fiables de maîtrise de l'eau ; (v) la construction et la réfection des retenues d'eau à but agropastoral ; et (vi) le développement des aménagements à vocation piscicole.

Ouvrages d'assainissement

160. Les études sectorielles dans le domaine de l'assainissement ont mis en évidence plusieurs problèmes qui se sont accrus au cours des dernières années, notamment avec l'urbanisation rapide. On note en particulier, une urbanisation désorganisée dans des zones non loties et non viabilisées, une gestion déficiente des villes qui s'explique par un manque de capacité en gestion communale et

en ressources financières nécessaires pour répondre adéquatement à la demande croissante de services, l'occupation anarchique des parcelles dans des zones impropres à l'habitation , et enfin, une insuffisance des infrastructures d'assainissement des eaux pluviales, d'évacuation des eaux usées et des déchets solides.

161. Le gouvernement, à travers le programme de Gestion Urbaine entend : (i) élaborer des documents de planification urbaine tels que les plans directeurs d'urbanisme, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme , (ii) aménager et assainir les voies urbaines dans les principales villes du Bénin et dans les villes secondaires ; (iii) procéder à la sécurisation foncière et résidentielle ; (iv) identifier et viabiliser des sites d'accueil de logements économiques et sociaux ; (v) promouvoir les opérations immobilières pour accroître l'offre des logements décentes et enfin (vi) investir dans les infrastructures d'assainissement dans les villes et en milieu rural.

CHAPITRE 6 : RENFORCEMENT DU CAPITAL HUMAIN

162. Conscient de l'acuité des problèmes de population, le Bénin a adopté en 1996 une Déclaration de Politique de Population (DEPOLIPO) révisée en 2006, pour y apporter des solutions. Le but de cette Déclaration est l'amélioration du niveau et de la qualité de vie des populations et à long terme, assurer une adéquation entre la croissance économique et la croissance démographique. Elle couvre une période de 20 ans (1996- 2016) et comporte 16 objectifs globaux (Encadré 9). Ces objectifs exigent des investissements sociaux importants dans la durée ainsi que l'augmentation de l'emploi en quantité et en qualité. Le défi est de relever la compétitivité par la combinaison de programmes d'investissements physiques et en capital humain. La lutte contre le VIH/SIDA constitue également une priorité pour le Gouvernement.

Encadré 10: Principaux objectifs de la DEPOLIPO

1. Assurer un enseignement de qualité à tous les citoyens béninois.
2. Résoudre de façon profonde et durable les problèmes de formation professionnelle et de l'emploi.
3. Relever l'espérance de vie à la naissance de 54 ans en 1992 à 65 ans en l'an 2016.
4. Promouvoir une fécondité responsable.
5. Assurer une meilleure répartition spatiale de la population.
6. Prendre en compte les migrations internationales dans le processus de développement.
7. Garantir à chacun en tout temps et en tout lieu une alimentation suffisante, saine et capable d'assurer un bien être nutritionnel.
8. Promouvoir l'habitat sain, la protection et le respect de l'environnement.
9. Créer les conditions favorables à une pleine participation des femmes au processus de développement et à la jouissance des fruits qui en découlent.
10. Créer les conditions pour une valorisation optimale des potentialités de la jeunesse.
11. Assurer une sécurité sociale confortable aux personnes âgées.
12. Intégrer les personnes handicapées dans le processus de développement.
13. Adapter la mise en œuvre de la politique de population aux spécificités régionales.
14. Intégrer des éléments de la politique dans les plans et programmes de développement.
15. Mobiliser la population béninoise autour des problèmes socio-économiques et démographiques du pays.
16. Améliorer les connaissances socio-économiques et démographiques du pays.

Source : DEPOLIPO, 1996

163. Le renforcement du capital humain – axe stratégique 3 – constitue une réponse à ce défi et est une condition nécessaire à l'amélioration du revenu personnel et à la croissance économique, surtout dans le nouvel environnement de mondialisation où le savoir, le savoir-faire et le savoir être jouent un rôle central dans l'augmentation de la productivité et dans la réduction de la pauvreté. Il est établi aujourd'hui que la pauvreté n'est pas seulement due à la faiblesse des revenus, mais elle résulte également d'un manque d'accès aux différentes formes de capital. En effet, la pauvreté non monétaire qui prend en compte la pauvreté humaine est définie comme un ensemble de manques : impossibilité de vivre longtemps et en bonne santé, de s'instruire, d'avoir des conditions de vie décente, de participer à la vie de la collectivité. La SCRP fait du renforcement du capital humain, à travers la promotion de l'éducation et l'amélioration des soins de santé, un pilier de la croissance et de la réduction de la pauvreté.

164. Le secteur éducatif joue un rôle stratégique, car il est le mécanisme privilégié de transmission des valeurs sociales et de développement des compétences qui permettent aux individus de trouver

les moyens et la motivation de construire un pays où il fait bon vivre. Dans cette perspective, le Gouvernement considère que l'enseignement de base constitue un secteur prioritaire et a décrété la gratuité des frais de scolarité et de contribution, à compter de la rentrée scolaire 2006-2007, pour les enfants inscrits dans le secteur public, le secteur privé devant bénéficier aussi d'une subvention de l'Etat pour alléger ses charges. Par contre, le Gouvernement ne perd pas de vue que les niveaux secondaire et supérieur sont stratégiques pour assurer une croissance forte. Aussi, entend-t-il continuer de soutenir l'enseignement secondaire et supérieur pour former des cadres compétents et compétitifs pour accélérer la modernisation de l'économie. Au demeurant, compte tenu de la menace de la pandémie du VIH/SIDA, le Gouvernement entend promouvoir un changement de comportement à travers l'introduction, entre autres, de programmes de prévention et de lutte contre cette pandémie dans les curricula de formation.

165. En plus des actions directement orientées vers le secteur éducatif formel, la SCRP met un accent particulier sur les activités de formation professionnelle. A cet effet, le Gouvernement entend allouer des ressources à la formation professionnelle et à l'alphabétisation fonctionnelle des jeunes et des adultes pour favoriser leur intégration au marché du travail. Ce sont des moyens efficaces pour favoriser l'insertion dans la vie professionnelle, notamment dans les secteurs porteurs où le Gouvernement entend concentrer ses efforts au cours des prochaines années. Dans cette perspective, il faudra innover et promouvoir des filières de formation de courte durée pour former une main-d'oeuvre spécialisée et qualifiée qui sera indispensable au développement des grappes de projets à effets d'entraînement.

166. La santé est également une dimension essentielle du bien-être de la population et un facteur clé de sa productivité. La pauvreté est perçue à travers le secteur de la santé par : (i) un faible accès aux services de santé et à des soins de qualité ; (ii) un manque d'infrastructures sanitaires, d'hygiène et d'assainissement ; et (iii) une recrudescence de la malnutrition et une alimentation de mauvaise qualité. Au-delà de ces questions, la pandémie du VIH/SIDA, l'apparition de nouvelles endémies et la mutation des endémies connues (le paludisme par exemple) constituent également des défis majeurs au système de santé.

167. Enfin, la lutte contre la pauvreté nécessite la prise en compte des groupes vulnérables à travers un système de protection sociale (PS). Parmi les groupes vulnérables se retrouvent la femme, l'enfant, l'handicapé et la personne âgée. Pour atteindre ses objectifs de croissance accélérée et de réduction de la pauvreté, le Gouvernement mettra l'accent sur la protection sociale, la promotion de la famille et du genre.

168. Ainsi, le gouvernement a retenu quatre objectifs qui se traduisent à travers les quatre (4) domaines d'intervention prioritaires suivants: (i) la promotion d'une éducation de développement; (ii) le renforcement de la formation professionnelle en adéquation avec les besoins du marché du travail ; (iii) l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de santé et de nutrition; et (iv) le renforcement de la protection sociale.

6.1. Promotion d'une éducation de développement

169. L'éducation est une condition du décollage économique et cette exigence appelle donc des politiques éducatives ambitieuses. Malgré son rôle important dans l'accélération de la croissance économique et la réduction de la pauvreté, le secteur de l'éducation souffre de nombreux problèmes dont notamment : (i) une offre en enseignement maternel très faible ; (ii) un enseignement primaire

caractérisé par un faible taux de rétention et de rendement des élèves et surtout des filles; et (iii) un enseignement supérieur insuffisamment soutenu et (iv) la menace que constitue la pandémie du VIH/SIDA.

170. L'accès à un enseignement de base de qualité est un facteur important de réduction de la pauvreté. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a fait de l'enseignement primaire une de ses premières priorités. L'objectif principal est d'assurer une éducation primaire pour tous d'ici à 2015 conformément aux OMD. L'importance de l'enseignement de base sur le développement devrait se traduire, non seulement dans l'ordonnancement des actions, mais aussi dans les allocations budgétaires. Pour y parvenir, les actions stratégiques suivantes par niveau d'éducation sont envisagées.

171. **Au niveau de la maternelle.** Il s'agira entre autres : (i) d'améliorer l'accès au préscolaire à travers la promotion du mode communautaire en sensibilisant les communautés et les élus locaux sur les questions d'éveil de l'enfance pour susciter leur adhésion pour la création d'écoles maternelles par les communautés. Le Gouvernement veillera à une couverture équitable des zones rurales et urbaines à travers un plan de communication, un encouragement aux initiatives éducatives pertinentes des Organisations Non Gouvernementales (ONG), du secteur privé et des communautés en faveur de la petite enfance, et en sensibilisant la population sur l'importance de la scolarisation des petites filles ; et (ii) d'assurer la qualité de la prise en charge de la petite enfance par le renforcement des programmes d'encadrement dispensés dans les structures d'accueil.

172. **Au niveau de l'enseignement primaire et secondaire.** Le Gouvernement a retenu : (i) d'améliorer le taux d'achèvement du cycle primaire pour atteindre en 2015 le taux d'achèvement universel ; (ii) d'améliorer de façon très sensible la rétention des élèves en cours de cycle, condition sine qua non de l'achèvement universel, notamment en assurant la continuité éducative sur les six années d'enseignement ; (iii) de réduire les redoublements de classe ; (iv) d'appuyer l'enseignement privé par des subventions à partir de 2007 ; (v) d'améliorer la qualité de l'enseignement ; (vi) d'améliorer le taux de rétention des filles dans le système scolaire ; (vii) de généraliser le système de parrainage d'appui financier à la scolarisation des filles ; (viii) d'encourager les foyers et les lycées pour les jeunes filles et les orphelins ; (ix) d'améliorer substantiellement les conditions de l'enseignant ; (x) d'adapter la carte scolaire aux nécessités régionales ; (xi) de développer des programmes d'éducation environnementale ; (xii) prendre des mesures incitatives pour promouvoir la formation des jeunes filles dans les filières où elles sont faiblement représentées et (xiii) améliorer le système de collecte et de traitement des statistiques scolaires.

173. **Au niveau de l'enseignement supérieur.** Le Gouvernement continuera de soutenir cet ordre d'enseignement pour former des cadres de haut niveau capables d'impulser le développement. Ce soutien du Gouvernement se traduira par : (i) l'amélioration de la gestion et du pilotage de l'enseignement supérieur ; (ii) l'amélioration de la qualité et de l'équité genre ; (iii) la promotion de la recherche scientifique et technologique orientée vers le développement durable ; (iv) la réorientation de l'enseignement supérieur vers les besoins de développement du pays au regard des exigences de l'intégration régionale et de la mondialisation, dans une approche de relation Université-Milieus ; et (v) l'octroi de bourses aux jeunes filles et la facilitation de l'accès des filles aux résidences universitaires.

174. **Au niveau de l'alphabétisation.** Le Gouvernement va mettre l'accent sur : (i) l'accès équitable aux programmes d'alphabétisation ; (ii) la promotion de l'alphabétisation des femmes ; et (iii) l'amélioration de la qualité des ressources humaines, des programmes et des curricula, du système

de suivi-évaluation, du pilotage et de la gestion du sous-secteur pour faire de l’alphabétisation un outil de changement social. En outre, le Gouvernement s’emploiera, dans la mise en œuvre de ces actions, à intégrer les préoccupations environnementales dans les curricula de formation.

175. Par ailleurs, afin d’exploiter au mieux les opportunités liées à la position géographique du pays par rapport au Nigéria, le Gouvernement élaborera et mettra en œuvre progressivement une stratégie visant la maîtrise de l’anglais parlé et écrit par le plus grand nombre.

Encadré 11 : Le plan décennal de développement de l’éducation au Bénin

Le bilan des dix dernières années que livrent diverses études [Plan d’Actions National du Bénin pour la mise en œuvre du Programme Education Pour Tous, le Rapport sur le Système Educatif National (RESEN), la loi d’orientation du système éducatif béninois, les documents de la Table Ronde du secteur Education...] permettent d’identifier les forces et les faiblesses du système éducatif béninois. Ces études renseignent sur les sources de succès, de dysfonctionnements et d’insuffisances ainsi que sur les perspectives d’amélioration. Malgré des efforts considérables aux plans quantitatif et qualitatif, les performances générales du système sont loin d’être satisfaisantes.

Fort de ce bilan, et prenant en compte les engagements internationaux, en particulier ceux du Sommet du Millénaire de septembre 2000 et du forum de Dakar en 2000 relatif à l’élaboration d’un Plan d’Action National pour l’Education Pour Tous (PAN/EPT), le Gouvernement béninois a adopté une Lettre de Politique Educative le 23 février 2005, qui définit et clarifie les grandes options de développement de l’éducation au Bénin, après avoir élaboré et validé son PAN/EPT. L’élaboration d’un Plan Décennal 2006-2015 s’inscrit dans la suite logique de cette série d’initiatives en faveur du système éducatif béninois.

La politique décennale de développement de l’éducation s’appuie sur les axes suivants : (i) le renforcement du pilotage du système basé sur le développement des capacités de planification, de gestion, d’évaluation permanente du système et de programmation des recrutements ; (ii) le renforcement de la qualité de l’enseignement, qui reposera en grande partie sur la rénovation des programmes et des outils pédagogiques, la professionnalisation et la structuration des formations initiale et continue, l’amélioration de l’encadrement administratif et pédagogique et la réduction des tailles de classes ; (iii) l’amélioration de l’offre éducative qui impliquera, outre, un accroissement très important du nombre des enseignants à tous les niveaux, la mise en place d’une carte scolaire, la réorganisation des formations technique, professionnelle et universitaire ; (iv) l’amélioration de la gestion des ressources humaines par la mise en place d’un dispositif de suivi et de promotion des carrières, en liaison avec l’appréciation des performances et la rationalisation des affectations, ainsi que le renforcement des mécanismes d’imputabilité ; (v) la résorption des disparités de genre et entre régions, sous-tendue par une politique qui instaure une discrimination positive en faveur des filles, groupes et régions défavorisés ; (vi) l’accroissement du rôle du secteur privé et de celui des communautés locales dans l’offre éducative, qui sera recherché par la mise en place d’une politique de promotion adéquate.

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme décennal, des mesures seront prises au niveau de tous les ordres d’enseignement pour répondre à des questions spécifiques.

Promotion de la scolarisation des filles. Le Gouvernement développera des mesures spéciales en vue d’encourager la scolarisation et le maintien des filles dans le système. Il s’agit notamment du renforcement des actions de proximité avec l’implication des enseignants, des élus locaux, des groupements de femmes et des ONG, appuyée de la mise en place d’un système de suivi efficace des actions retenues. Cette politique incitative contribuera à supprimer les handicaps auxquels elles sont confrontées dans leur scolarité, à favoriser leur réussite aux examens tout en améliorant l’accroissement de leur présence dans les établissements scolaires et en y assurant leur sécurité.

Santé scolaire et environnement. Des partenariats avec les secteurs de la santé et de l’environnement seront renforcés en vue de familiariser, à tous les stades de la scolarité, les élèves avec les grandes questions concernant leur intégration civique et sociale et la préservation de leur santé. La sensibilisation sur le VIH/SIDA constitue un axe majeur de cette politique qui sera axée sur les domaines suivants :

- l’adaptation et le renforcement des programmes concernant l’amélioration de la santé scolaire et de la protection de l’environnement ;
- l’adaptation des modules de formation pour les enseignants et pour les élèves en santé scolaire et en protection de l’environnement ;
- la mise en place d’une politique de santé, d’hygiène et de nutrition dans les établissements scolaires.

Source : Plan décennal 2006-2015, octobre 2006, MEPS.

6.2. Renforcement de la formation professionnelle

176. La population béninoise a exprimé son désir d'accéder à une éducation de qualité et utile. Elle souhaite en effet, que les programmes scolaires et d'apprentissage soient pertinents et prennent en compte les préoccupations locales de développement durable. Cette démarche apparaît aux yeux des populations comme une approche de solution aux problèmes du chômage, favorisant l'adéquation entre la formation et les besoins du marché du travail.

177. **La formation professionnelle.** Pour relever le niveau de qualification des apprentis et des maîtres artisans, le Gouvernement avait adopté une Politique Nationale de Formation Professionnelle Continue (1998) mise en œuvre à travers le Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage (2001). Dans cette même démarche, le Gouvernement a opté en 2001 pour une réforme de l'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle qui prend en compte quatre orientations à savoir : la professionnalisation des formations initiales à travers la révision des programmes selon l'approche par compétence ; l'introduction d'un système d'apprentissage de type dual ; l'élargissement des offres de formation professionnelle continue et le développement des offres de formation professionnelle continue au profit des groupes sociaux sensibles et défavorisés. L'accent sera mis sur le développement et la diversification de l'offre éducative. Le Gouvernement a ainsi décidé de mettre en œuvre les actions suivantes sur la période 2007-2009 : (i) développer et diversifier l'offre éducative ; (ii) améliorer la qualité et l'équité genre ; (iii) améliorer la gestion et le pilotage ; (iv) répartir et réorienter les écoles professionnelles en fonction des avantages comparatifs des régions ; (v) redéployer les offres de formation des établissements pour tenir compte des opportunités d'emploi dans les départements ; (vi) mettre en place un plan de formation en adéquation avec les besoins du patronat et de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB) ; (vii) prendre des mesures incitatives pour encourager la formation professionnelle des jeunes filles et (viii) développer des programmes spécifiques de formation en matière de lutte contre le VIH/SIDA aux apprenants.

178. **L'emploi.** La politique éducative accorde une priorité à l'enseignement technique et professionnel pour répondre à l'offre d'emploi que créera le développement des grappes de projets structurants à effets d'entraînement. La SCRP met aussi l'emphase sur: (i) le développement des activités génératrices de revenus ; (ii) l'intégration des jeunes dans l'activité économique; (iii) la valorisation de l'économie sociale (valorisation du travail domestique) ; et (vi) la généralisation de l'enregistrement à la sécurité sociale et la lutte contre le travail des enfants.

179. Le Gouvernement a choisi de s'intéresser, à travers le renforcement du capital humain, à la question des mentalités dans le sens de l'avènement d'un béninois de type nouveau, débarrassé de toutes formes de comportements pourvoyeurs du mal développement (inertie, attentisme, paresse) pour favoriser l'émergence d'un(e) citoyen(ne) compétent(e), intègre, doué(e) du sens des affaires et d'esprit d'initiative. Aussi, le système d'éducation s'attèrera-t-il à: (i) développer la conscience autonome et d'auto-responsabilité et le sens d'intégrité morale ; (ii) promouvoir la culture d'entreprise dans les programmes et les activités de développement national et local ; (iii) élargir l'initiation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ; et (iv) développer avec les Partenaires Techniques et Financiers, des programmes de bourses d'étude et de stage pour la formation de cadres et de techniciens de haut niveau pour la conception et la gestion du développement, et pour les entreprises privées.

6.3. Amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de santé et de nutrition

180. L'amélioration de l'état de santé des populations constitue à la fois un objectif économique et social de développement. La santé contribue à améliorer la qualité et l'efficacité du capital humain. C'est pourquoi la vision du Gouvernement en matière de santé publique intègre trois (3) des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à savoir (i) réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans ; (ii) améliorer la santé maternelle ; et (iii) combattre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose. En outre, le Gouvernement a opté pour : (i) le développement et l'équipement des infrastructures sanitaires ; (ii) la sécurisation des produits pharmaceutiques et des consommables médicaux ; (iii) le développement d'une offre de santé de référence à vocation régionale ; (iv) l'amélioration de l'alimentation et de la nutrition; et (iv) la promotion des activités sportives et ludiques.

181. **La Promotion de la santé maternelle et la réduction de la mortalité infantile.** Les indicateurs de santé maternelle et infantile ces dernières années se sont stabilisés autour de 473 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes et de 38 décès de nouveaux-nés pour 1000 naissances vivantes. Or, bien que les complications obstétricales soient les facteurs mettant en péril la vie des femmes, il apparaît que l'une des principales causes de décès maternels et néonataux au Bénin est le dysfonctionnement du système de santé. Ainsi, parmi les actions envisagées pour permettre au Bénin d'atteindre les OMD, le Gouvernement a retenu d'améliorer le fonctionnement du système, d'accroître l'accès à la santé de la reproduction à travers la planification familiale, la promotion de la parenté responsable, les soins prénataux, les urgences obstétricales et la prise en charge des IST, et la disponibilité permanente du paquet optimal d'interventions obstétricales et pédiatriques (diarrhée, IRA, fièvre, malnutrition, vaccination, anémie), la disponibilité et l'offre de services de santé de la reproduction aux adolescents et jeunes.

182. **La sécurisation des produits pharmaceutiques et des consommables médicaux.** Elle consiste à assurer une disponibilité permanente des produits pharmaceutiques et consommables médicaux de bonne qualité indispensable à l'amélioration de la situation sanitaire des populations, notamment par: (i) le financement intégré et sécurisé conduisant à une autonomie financière ; (ii) l'harmonisation des mécanismes de financement entre les partenaires et le renforcement des mécanismes de recouvrement des coûts ; (iii) l'approvisionnement sécurisé de médicaments et produits de qualité et à bas prix; (iv) l'offre intégrée des services et produits en permanence en vue de satisfaire une demande accrue et (v) la lutte contre le marché informel des produits pharmaceutiques..

183. **La Prévention du VIH/SIDA.** Bien que le VIH/SIDA ne soit pas la première cause d'hospitalisation ou de décès, elle est de loin la maladie la plus redoutable, compte tenu de son impact social, tant sur le porteur du virus et sa progéniture que sur l'avenir d'un pays. De 0,3% en 1990 et 3,2% en 1996, la prévalence du VIH/SIDA est passée à 4,1 % en 2001 et à près de 2 % en 2004 ; cette faiblesse est apparente ; car, selon les statistiques nationales, une personne est infectée toutes les 28 minutes, soit 52 personnes par jour, alors que quatre ans plus tôt, le nombre d'infections journalières n'était que de 35 (PNLS, 2003). Pour faire face à cette pandémie, le Gouvernement mettra l'accent sur: (i) la prévention primaire (surtout parmi les jeunes), les traitements et soins (notamment dans le cadre de la transmission mère-enfant et la prise en charge des cas pédiatriques, ainsi que le soutien aux orphelins du SIDA; et (ii) la prise en charge des cas de tuberculose suivant la stratégie DOTS (Directly Observed Therapy Short-Course).¹³

¹³ L'incidence de la tuberculose connaît une évolution à la hausse depuis l'apparition du VIH/SIDA puisqu'elle en est une des maladies opportunistes.

Encadré 12: Evolution de la prévalence du VIH/SIDA

La surveillance biologique de l'infection à VIH s'est intéressée à plusieurs sous-populations : les femmes enceintes en constituent le groupe le plus facile à atteindre et renseignent mieux sur la transmission sexuelle et la transmission de la mère à l'enfant. Les autres sous-populations sont : les consultants IST, les travailleuses du sexe, les malades tuberculeux infectés par le VIH, les donneurs de sang, les routiers, les adolescents/jeunes et les corps habillés. Depuis 2005, le Bénin a intégré dans la surveillance, les personnes dépistées volontairement et les femmes enceintes suivies dans le cadre de la PTME.

De 1990 à 2001, la séro surveillance sentinelle a été menée chaque année dans sept (7) sites exclusivement urbains pour les femmes enceintes. La prévalence estimée pendant cette période est passée de 0,3% en 1990 à 4,1% en 2001. Dans le souci d'améliorer la représentativité des sites sentinelles, une enquête d'envergure nationale a été réalisée en 2002 sur les mêmes cibles (17 628 femmes enceintes) dans 242 sites urbains et ruraux. Ces sites sont des maternités publiques et privées. La prévalence nationale est estimée à 1,9%, avec des disparités régionales, et varie de 0,8% à 3,0% selon les départements et de 1,0% à 6,4% selon les communes.

En 2003, partant des observations issues de l'enquête nationale et de l'évaluation du système de surveillance épidémiologique, le Bénin s'est inscrit dans un processus d'extension de sites sentinelles tant en milieu urbain qu'en milieu rural, pour assurer une meilleure représentativité nationale. Ainsi, de sept sites sentinelles de 1990 à 2001, le système a couvert de 2003 à 2005, respectivement 39,5 et 50 sites urbains et ruraux. La prévalence estimée pour ces trois années oscille autour de 2,0% quel que soit le nombre de sites à l'étude et sans différence statistiquement significative : 2,0% en 2002, 2003 et 2004 et 2,1% en 2005.

S'agissant de la prévalence du VIH selon le milieu de résidence, il est constaté que le taux de prévalence demeure stable entre 2002 et 2005 en milieu urbain, alors que dans le milieu rural, il est passé de 1,5% à 1,9%. La dégradation de la situation dans le milieu rural nécessite l'intensification des interventions.

Source :PNUD, MS, Stratégies pour l'atteinte des OMD, août 2006

184. **La lutte contre le paludisme et les maladies endémiques.** Le paludisme, malgré les efforts du Gouvernement, n'est ni éradiqué ni contrôlé, et représentait toujours l'une des principales causes de recours aux soins de santé en 2004. Le Gouvernement entend poursuivre ses actions de préventions à travers son programme national de lutte contre le paludisme, et renforcer l'accès aux soins curatifs, notamment dans les zones rurales.

Encadré 13: L'incidence du paludisme au Bénin

Le paludisme est la première maladie dont souffre la population béninoise. Il représente en effet, plus du tiers des causes de recours aux soins dans les formations sanitaires pour la population, et 40% chez les enfants de moins de cinq ans. Le taux d'incidence moyen du paludisme simple est de 116,0‰. Ce taux d'incidence est nettement plus élevé chez les enfants de moins de cinq ans : 478,0‰ pour les enfants de moins d'un an contre 214,0 pour ceux d'un à quatre ans. La létalité globale est de 13% en 2005.

Sur le plan épidémiologique, le Bénin est dans une zone de transmission stable et de ce fait les cas surviennent tout au long de l'année, avec une recrudescence pendant la période des pluies. Le paludisme engendre beaucoup de pertes en vie humaine. Elle est cause de la morti-natalité et influence fortement le taux de mortalité infantile. Il est aussi cause d'absentéisme et entraîne des pertes économiques énormes, tant pour les familles, les individus que pour la Nation.

Source :PNUD, MS, Stratégies pour l'atteinte des OMD, août 2006

185. **La mise en œuvre de la politique de sécurité transfusionnelle.** Pour appuyer les autres programmes de lutte contre la maladie et pour donner des soins de santé efficace, il est impératif que le Bénin se dote d'un programme de sécurisation transfusionnelle. Ceci comprend les politiques ainsi

que les moyens en infrastructures et en équipement pour accroître les capacités de la banque de sang et assurer la qualité du produit. Pour cela, le gouvernement a décidé de mener les actions suivantes : (i) construction et l'équipement d'un centre national pour la conservation du sang ; (ii) renforcement des capacités humaines ; et (iii) la mise en œuvre de politiques de distribution rapide et équitable du sang.

186. Le développement d'une offre de santé de référence à vocation régionale. La fréquentation des formations sanitaires constitue une condition indispensable à l'amélioration des soins de santé. Or, force est de constater que l'accessibilité des populations aux services de santé reste difficile pour la plupart des citoyens. Sur l'ensemble des ménages, 66% seulement ont accès à une formation sanitaire dans leur localité, tandis que les formations sanitaires de première référence ne couvrent que 50 % de la population. Face à ce constat, le Gouvernement a décidé de : (i) mettre en place un cadre législatif et réglementaire adéquat ; (ii) doter le secteur d'une allocation budgétaire spéciale ; et (iii) renforcer les capacités et les compétences des acteurs du secteur.

187. Le développement et l'équipement des infrastructures sanitaires. Malgré les efforts déployés dans ce domaine, les infrastructures et les équipements sont en nombre insuffisant. Cette situation touche essentiellement les hôpitaux de zones, les Centres de Santé des Communes, les Centres de Santé des Arrondissements et les Unités Villageoises de Santé ; il y a très peu d'investissement actuellement au niveau de ces unités qui constituent pourtant un moyen efficace de promotion de la santé à la base. Les hôpitaux de zones ou les centres de santé sont parfois inaccessibles en raison de l'enclavement des villages. Le développement des infrastructures sanitaires doit être couplé avec un ambitieux programme de désenclavement pour faciliter ou permettre leur accès. Les actions à mener sont : (i) densification et équipement des infrastructures ; et (ii) promotion d'un plan détaillé de développement des ressources humaines, sur la base des déficits par type de personnel et par localité. Ce plan inclut les coûts de formation de nouveaux agents et tient compte des normes et standards selon les exigences en matière de couverture de service de santé.

Encadré 14: Bref aperçu de l'état sanitaire et du secteur de la santé

La Mission du Ministère de la Santé a évolué avec la prise en compte de la lutte contre la pauvreté pour devenir « Améliorer les conditions socio sanitaires des familles sur la base d'un système intégrant les populations pauvres indigentes ». Le document de politique du secteur Santé dispose de cinq axes stratégiques qui sont: (i) la réorganisation de la base de la pyramide sanitaire et le renforcement de la couverture sanitaire; (ii) le financement et l'amélioration de la gestion des ressources du secteur ; (iii) la prévention et la lutte contre les principales maladies et l'amélioration de la qualité des soins ; (iv) la prévention et la lutte contre les endémies (SIDA, paludisme et tuberculose); (v) la promotion de la Santé Familiale.

Conformément aux conclusions de la Table Ronde du Secteur Santé tenue les 12 et 13 janvier 1995 à Cotonou, le Ministère de la Santé a recentré sa politique sanitaire en l'adaptant au processus de décentralisation dans lequel le pays s'est engagé. Ainsi, il a été retenu de procéder à la réorganisation de la base de la pyramide sanitaire en 34 zones sanitaires avec pour corollaire la construction et l'équipement de 34 Hôpitaux de Zones autour desquels gravitent des Centres de Santé de Commune (CSC) et des Centres de Santé d'Arrondissement (CSA).

La situation sanitaire est également marquée par la survenue périodique d'épidémies de méningite, de choléra et de fièvre jaune, qui sont rapidement maîtrisées grâce aux efforts conjugués de tous les acteurs dans le domaine de la santé. Les affections bucco-dentaires, la cécité, la filariose lymphatique, la drépanocytose, la trypanosomiase, et d'autres affections courantes ont fait l'objet de programmes spécifiques qui allient les actions préventives et curatives. En amont à toutes ces actions, se trouvent les actions d'hygiène et d'assainissement de base qui permettent de prévenir la plupart des maladies infectieuses et parasitaires.

Source: Plan stratégique du secteur de la Santé

188. **L'amélioration de la nutrition.** Au Bénin, la couverture des besoins journaliers en énergie ne dépasse guère 1300 kilocalories au lieu des 2400, minimum nécessaire à un adulte moyen de 65 kg pour une vie active normale. La sous-alimentation et la malnutrition qui en découlent ainsi que leurs corollaires de maladies chroniques ou invalidantes, de manque de résistance à l'effort physique, de fort taux de mortalité maternelle et infanto-juvénile sont révélateurs de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle structurelle prévalant depuis plusieurs années. Trente trois (33) des soixante-dix-sept (77) communes que compte le pays sont en insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique à cause de la précarité de la disponibilité d'aliments de qualité au sein des ménages, des importantes pertes post-récoltes des produits vivriers, des systèmes de stockage/conservation peu performants, des technologies de transformation rudimentaires avec des rendements faibles et de qualité variable, de l'inadéquation et de la faible synergie entre politiques sectorielles et programmes, et du peu d'intérêt accordé à la nutrition (singulièrement la nutrition communautaire) dans les politiques et programmes de lutte contre la pauvreté.

189. Conscient que des progrès sensibles au plan nutritionnel assureraient un capital humain plus performant au secteur agricole, voire l'ensemble des secteurs économiques, le Gouvernement entend, au cours des trois prochaines années : (i) doter le Bénin d'une politique alimentaire et nutritionnelle ; (ii) renforcer le dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires en l'adaptant au contexte de la décentralisation ; (iii) réaliser une étude prospective, dans le cadre du développement intercommunal, sur les mécanismes de constitution de stocks tampons de vivriers au profit des communes ; (iv) promouvoir les activités génératrices de revenus, les jardins familiaux, l'horticulture urbaine, le petit élevage conventionnel ou non de case ainsi que les aliments non conventionnels (champignons, spiruline, produits apicoles, etc.) ; (v) élaborer et mettre en œuvre un plan de communication sur les bonnes pratiques de transformation et de conservation des aliments ; (vi) dynamiser le comité national pour l'alimentation et la nutrition et ses relais régionaux ; (vii) renforcer le suivi du statut alimentaire et nutritionnel des populations ; et (viii) renforcer les capacités techniques et matérielles des communautés pour la prise en charge des enfants malnutris.

190. **Le développement des activités sportives.** En ce qui concerne les sports de masse, le gouvernement reconnaît leur importance dans le processus de renforcement du capital humain en raison de leur impact sur le bien-être des populations. Le Gouvernement mettra en place des infrastructures sportives de proximité dans les communes et veillera à promouvoir l'accès des femmes aux disciplines sportives. Dans le domaine du football en particulier, le Gouvernement développera avec des pays amis pour la formation de jeunes béninois dans les écoles et les centres de formations de ces pays.

6.4. Renforcement de la protection sociale

191. La cellule familiale incarne le cadre idéal d'apprentissage de la vie en société, un univers organisé en système offrant à l'individu les règles élémentaires pour son équilibre social et son épanouissement. Le cercle familial est le point de départ de la formation de l'individu à la vie sociale, car il le prépare, le prédispose à l'acquisition du savoir, du savoir-faire et du savoir-être. La famille est donc le point de départ de la formation du capital humain indispensable à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Le Gouvernement a retenu, pour la période 2007-2009, de faire la promotion de la famille, de la femme, de réduire les inégalités entre les sexes, d'assurer l'autonomisation des femmes, de protéger et d'assurer le développement de l'enfant, de renforcer la protection sociale et la promotion des mutuelles de santé.

192. **La promotion de la famille.** Des études ont montré qu'en général, les enfants évoluant dans un cadre familial stable et harmonieux ont beaucoup plus de chance d'acquérir facilement une bonne éducation et d'être en bonne santé. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé d'accorder une importance toute particulière à la famille et aux questions de genre. La promotion de la famille passe par : (i) l'amélioration des conditions d'existence des familles ; (ii) la protection et la préservation de la famille ; (iii) la promotion de la paix et de la stabilité sociale ; et (iv) le renforcement des capacités des institutions de promotion de la famille et des ménages d'accueil des orphelins et enfants vulnérables.

193. **La promotion de la femme.** Les expériences ont montré en Afrique, le poids important de la femme dans, la stabilité de la famille, l'éducation des enfants, la croissance économique et le développement en général. Une femme éduquée s'occupe mieux de sa famille et encourage ses enfants, surtout les filles, à aller à l'école. Cependant, il faut noter la place défavorable de la femme dans la société béninoise. Pour y remédier, le Gouvernement a décidé : "d'améliorer le statut social, décisionnel et économique de la femme à travers la promotion du genre". Les actions suivantes sont nécessaires : (i) la promotion de l'éducation et de la formation de la fille et de la femme ; (ii) l'autonomisation économique de la femme ; (iii) la promotion de la santé de la femme ; (iv) l'amélioration et le respect du statut juridique de la femme ; (v) la valorisation et la prise en compte du travail de la femme ; (vi) la valorisation des cultures et traditions favorables à l'épanouissement de la femme et (vii) la poursuite de la lutte contre les violences dans les rapports de genre.

194. **La promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes.** Selon le troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH3) de 2002, les femmes représentent 51,4% de la population béninoise et 58,3% d'entre elles vivent en milieu rural où elles participent pour la plupart à la main-d'œuvre agricole. Cette importance démographique des femmes, leur rôle dans la stabilité des ménages et leur contribution dans le secteur de production des biens et services commandent que leur statut s'améliore significativement et que les mêmes chances d'accès à l'instruction soient données à toutes les couches de la population à travers la suppression de tous les comportements et pratiques défavorables à la femme. Pour y parvenir, le Gouvernement mettra l'accent sur les actions suivantes : (i) l'amélioration du code foncier en permettant à la femme d'avoir accès à la terre ; (ii) la facilitation de l'accès des femmes, surtout les pauvres, à la micro finance ; (iii) l'alphabétisation en français fonctionnel; et (iv) la formation en gestion comme mesure d'accompagnement du micro crédit.

195. **Protection et développement de l'enfant.** Le devoir des parents, de la communauté toute entière, du pays et de ses partenaires, c'est de créer, au profit des enfants, un environnement institutionnel, réglementaire, éducationnel, sanitaire et nutritionnel à même de leur assurer le plein épanouissement et de leur permettre de constituer un capital humain de qualité capable d'apporter leur appui au développement économique et social. C'est pourquoi, le Gouvernement a retenu pour la période 2007-2009 de « garantir à l'enfant et à l'adolescent le respect de leurs droits et l'accès équitable aux services sociaux essentiels » à travers : (i) la protection de l'enfance et de l'adolescence contre les maltraitances et la traite des enfants ; (ii) la promotion de l'accès des enfants filles et garçons aux services sociaux essentiels ; (iii) l'amélioration de l'état alimentaire et nutritionnel des enfants ; (iv) le renforcement des capacités des structures oeuvrant au profit des enfants ; et (v) la réinsertion familiale et sociale des orphelins et enfants vulnérables.

196. **La dynamisation de la Protection Sociale.** La Protection Sociale (PS) est fondée sur la gestion du risque. Elle replace les politiques du travail, les assurances sociales et filets de sécurité sociale dans un cadre institutionnel qui fait intervenir les stratégies de prévention, d'atténuation et de

réaction contre le risque social et ses effets, grâce à de nombreux acteurs (individus, ménages, collectivités locales, ONG, différents échelons des administrations publiques et Organisations Internationales). Il s'agit donc « d'assurer la prise en charge et l'intégration socio-professionnelle des personnes et groupes sociaux vulnérables » à travers (i) l'intégration socio-professionnelle des personnes handicapées ; (ii) le soutien aux personnes du 3^{ème} âge pour un vieillissement actif ; (iii) la prise en charge psychosociale des indigents et des victimes du VIH/SIDA et d'autres maladies invalidantes ; (iv) l'appui à la mise en place des mécanismes de protection et de sécurité sociale au profit des travailleurs du secteur informel ; (v) la meilleure gestion de la vulnérabilité aux chocs ; (vi) le renforcement des capacités des structures oeuvrant au profit du développement de la solidarité.

197. **La promotion des mutuelles de santé.** La santé est un facteur déterminant de l'amélioration du capital humain, mais elle n'est pas accessible à une bonne partie de la population, surtout dans le milieu rural, à cause de son coût. Le non accès aux services de santé augmente les risques d'appauvrissement des groupes vulnérables. Pour permettre à la population de se soigner et de renforcer sa capacité productive, le Gouvernement s'engage à : (i) promouvoir la micro-assurance, (ii) créer des mesures incitatives pour l'installation des mutuelles de santé ; (iii) encourager les mutuelles communautaire de santé ; et (iv) sensibiliser la population sur les avantages d'une appartenance à une mutuelle de santé.

CHAPITRE 7 : PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE

198. La bonne gouvernance est une préoccupation traduite dans l'article 35 de la Constitution du 11 décembre 1990 qui stipule que "les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté, dans l'intérêt et le respect du bien commun". S'adressant aux citoyens en général, la Constitution souligne par ailleurs en son article 37 que "les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi".

199. Le Gouvernement a donné des signaux forts en direction de la bonne gouvernance par la signature de la charte de fonctionnement du Gouvernement et la déclaration formelle des biens de chacun de ses membres. Les aspirations exprimées par le peuple béninois, à travers les Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (Bénin Alafia 2025), confirment cette nécessité d'une bonne gouvernance pour assurer l'intérêt général. Ainsi, le Bénin est projeté comme "un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social". Epousant la même vision, une des priorités du premier document de la stratégie de réduction de la pauvreté est "le renforcement de la bonne gouvernance et des capacités institutionnelles".

200. Dans cette même logique, le Gouvernement fait de la bonne gouvernance l'un des piliers sur lesquels le Bénin doit enraciner sa Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté. Plusieurs mécanismes sont mis en place pour veiller à la pratique et à la culture de la bonne gouvernance au Bénin. On peut distinguer, du niveau central jusqu'à l'échelle des collectivités locales des structures à compétence nationale et sans limitation de domaines de contrôle. Sont concernées, les structures suivantes : Assemblée Nationale, Inspection Générale d'Etat, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Administratives, Cour Suprême, Chambre des Comptes. Egalement, des structures sectorielles interviennent dans la chaîne de contrôle : Inspection Générale des Services du Trésor, Inspection Générale des Impôts, Inspection Générale des Services et des Emplois Publics, Inspection Générale des Forces de Sécurité, Inspection Générale des Services Judiciaires.

201. Au niveau régional et dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), le Bénin s'est inscrit dans le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP). Une participation renforcée dans les activités de ce mécanisme permettra d'améliorer davantage les progrès et les stratégies dans le domaine de la bonne gouvernance.

Encadré 15 : Les différentes formes de gouvernance

Considérée comme l'ensemble des bonnes pratiques de gestion des affaires publiques et privées pour le bien être des populations, la viabilité des entreprises et la crédibilité de la Nation, la bonne gouvernance interpelle au plus haut point la qualité des services rendus aux usagers par les Administrations de l'Etat. La gouvernance recouvre plusieurs aspects dans son mode opératoire au Bénin, à savoir :

- (i) la gouvernance politique relevant de l'animation de la vie politique, la conquête transparente et l'exercice du pouvoir d'Etat dans l'intérêt supérieur de la Nation ;
- (ii) la gouvernance administrative portant sur la mise en œuvre par le secteur public, des valeurs républicaines, à travers l'application des règles, normes et procédures prévues par les textes en vigueur, ainsi que de rendre compte de leur application ;
- (iii) la gouvernance économique liée aux conditions instituées par le Gouvernement central et les Gouvernements locaux pour faciliter la création de la richesse nationale et locale, et sa redistribution équitable ;
- (iv) la gouvernance des entreprises reposant sur la compétitivité notamment dans le secteur privé, le respect des règles de la concurrence, la qualité des conditions de travail des employés, le respect des normes internationales de mise en marchés et la satisfaction des obligations fiscales au nom de la solidarité nationale. Egalement, sont considérées comme des aspects transversaux ;
- (v) la gouvernance locale portant sur la conduite des actions de développement à la base, notamment l'engagement dans un processus actif de la décentralisation et de la déconcentration ;
- (vi) la gouvernance concertée axée sur la promotion des espaces de concertation, de coopération et de dialogue entre toutes les parties prenantes (acteurs publics, acteurs politiques, acteurs non étatiques et autres partenaires) ; et
- (vii) la gouvernance environnementale interpellant les décideurs et tous les citoyens sur la nécessité de prendre en compte, pour les générations actuelles et futures, la qualité de l'environnement et le respect des systèmes naturels dans les modes de production, les modes de consommation et les systèmes de rejet et d'élimination des déchets de toutes origines

202. Le processus démocratique au Bénin se concrétise par des résultats probants concernant la séparation des pouvoirs, le fonctionnement des institutions, l'organisation d'élections libres et transparentes, le respect des droits de l'homme et des libertés. Cet aspect politique de la gouvernance est régi par un cadre juridique assez riche comprenant plusieurs textes relatifs à la Charte des partis politiques, à leur rôle d'animateurs de la vie politique nationale, aux repères éthiques de l'activité politique, au statut de l'opposition et aux élections. Depuis une quinzaine d'années, la vie démocratique s'est traduite par l'alternance politique qui se déroule globalement de façon satisfaisante. Ainsi, ont pu être organisées quatre (4) élections législatives (1991, 1995, 1999 et 2003), quatre (4) élections présidentielles (1991, 1996, 2001 et 2006) et une élection municipale (2002). Le dispositif institutionnel prévu par la Constitution du 11 décembre 1990 qui permet aux Béninois de jouir des droits collectifs, est complètement mis en place. Il s'agit du Pouvoir Exécutif (Gouvernement) et du Pouvoir Législatif (Parlement) issus du suffrage universel, de la Cour Constitutionnelle, du Pouvoir Judiciaire (Cour Suprême, Haute Cour de Justice), du Conseil Economique et Social et de la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication, au niveau central, et des Communes, au niveau décentralisé.

Encadré 16: Arsenal juridique pour la moralisation de la vie publique

Dans les domaines des droits de l'Homme et de la Justice, le Gouvernement est préoccupé par la promotion d'une culture de la primauté du droit, et a entrepris depuis 1998 certaines actions réformatrices qui méritent d'être poursuivies et améliorées. Celles-ci portent sur :

- (i) la création de la Commission Nationale de Législation et de la Codification ;
- (ii) l'institution d'un Fonds spécial de réhabilitation de la justice en 1998 et 1999 ;
- (iii) la création du Conseil National Consultatif des droits de l'Homme ;
- (iv) la mise en place des programmes de réhabilitation et de réfection de certaines infrastructures judiciaires ;
- (v) la création de l'Inspection Générale des Services Judiciaires ;
- (vi) la promulgation de la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature en juin 1999 ;
- (vii) l'adoption d'un programme intégré de renforcement des services juridiques et judiciaires ;
- (viii) des actions de recrutement de personnel et de formation ;
- (ix) l'adoption d'un plan stratégique de lutte contre la corruption et les textes fondamentaux de l'Observatoire de Lutte contre la Corruption ;
- (x) l'examen en cours, à l'Assemblée Nationale, d'un projet de loi sur la corruption et l'enrichissement illicite. Ces actions qui visent la bonne gouvernance ont bénéficié du soutien de plusieurs partenaires techniques et financiers parmi lesquels, la Banque Mondiale, l'Union Européenne, la Banque Africaine de Développement et les Coopérations bilatérales tiennent une place de choix.

Source : ONU

203. En matière de gouvernance locale, le Gouvernement fait de la décentralisation et de l'aménagement du territoire le moyen d'accélération du développement à la base et de la participation des femmes et des hommes à la gestion des affaires de leurs localités. Le Gouvernement se propose de : (i) rendre les préfetures fonctionnelles dans tous les départements ; (ii) impulser la coordination des services déconcentrés par le préfet pour une meilleure synergie et performance des actions de l'Etat ; (iii) développer les capacités des services déconcentrés en adéquation avec les exigences de la Reforme de l'Administration Territoriale (RAT) et le cadre financier du Gouvernement ; (iv) renforcer les ressources humaines des préfetures et des services déconcentrés nécessaires à leurs missions ; (v) rendre les communes plus efficaces dans l'exercice de leurs compétences ; (vi) développer la capacité des communes à assumer pleinement leur rôle en matière de promotion de l'économie locale ; et (vii) rendre plus efficace l'exercice de la tutelle par les préfetures (contrôle de la légalité, assistance-conseil, coordination des actions de développement).

204. En dépit de ce contexte apaisé d'alternance politique dans un environnement de multipartisme et d'expansion fulgurante des organisations de la société civile, et d'organisation du contrôle des affaires publiques, la gouvernance a grand besoin d'être améliorée dans son organisation et traduite dans les comportements des agents de l'administration publique, de la classe politique et des citoyens, afin de réduire la pauvreté. En cela, le Gouvernement s'emploie à atténuer la centralisation de l'administration publique et le déficit de capacité d'innovation de celle-ci. Il entend améliorer le climat des affaires et combattre résolument la corruption.

205. Pour les trois prochaines années, le Gouvernement renforcera la bonne gouvernance pour accroître l'efficacité et l'efficience dans la gestion des affaires publiques. Pour réaliser ses ambitions, le Gouvernement s'est fixé deux objectifs qui se traduisent en deux domaines d'intervention prioritaires: (i) l'accélération des réformes administratives ; et (ii) le renforcement de l'Etat de droit et des libertés individuelles.

7.1. Accélération des réformes administratives

206. La SCRP ambitionne d'instaurer une culture administrative de créativité et de type apprenant, permettant de valoriser au mieux la qualité des hommes et des femmes dans leur travail sans aucune forme de discrimination. En cela, le Gouvernement entend accorder une attention toute particulière à (i) la réduction des pertes de ressources publiques dues à la corruption et aux dysfonctionnements institutionnels de l'administration publique ; (ii) la restauration de l'autorité de l'Etat ; (iii) la modernisation et la stabilisation de la fonction publique ; (iv) l'accélération de la réforme territoriale ; et (v) le développement des mécanismes d'une gouvernance concertée.

207. **Réduire les pertes de ressources publiques dues à la corruption et aux dysfonctionnements institutionnels de l'administration publique.** Conscient de l'impact négatif de la corruption et des dysfonctionnements institutionnels de l'administration sur les ressources publiques, le Gouvernement entend œuvrer dans trois directions au cours des trois prochaines années: (i) systématiser la pratique de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) ; (ii) lutter contre la corruption, notamment dans la réforme des procédures de passation des marchés publics ; et (iii) améliorer la gestion économique.

208. Se fondant sur l'expérience de l'introduction progressive de la GAR depuis 2000 et la généralisation de la pratique du budget-programme dans tous les ministères en 2005 qui a eu pour conséquence l'amélioration du taux d'exécution des dépenses publiques (fonctionnement et investissement), le Gouvernement entend systématiser la pratique de la gestion axée sur les résultats. Cela participe de la culture de l'obligation de rendre compte, de la responsabilisation et de l'autoévaluation qui sont toutes des valeurs de la bonne gouvernance.

209. Dans le cadre de la réforme des procédures de passation des marchés publics, la lutte contre la corruption vise à réduire au strict minimum le délai moyen de passation des marchés publics. Le délai anormalement long de passation des marchés publics est lié, soit à la méconnaissance des procédures, soit au dysfonctionnement des structures habilitées. Dans le but de rendre transparentes et équitables les procédures de passation des marchés publics, le Bénin a adopté un nouveau cadre institutionnel à travers la Loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance N° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicables en République du Bénin et les quatre textes d'application qui en découlent. Par ailleurs, il est envisagé : (i) d'organiser des ateliers conjoints de renforcement des capacités en passation des marchés au profit du secteur public, du secteur privé, des collectivités locales et des organisations de la société civile ; (ii) d'élaborer un référentiel des prix pour l'acquisition des biens et des services par secteur, assorti d'un plan de vulgarisation par tous les canaux de communication et dans toutes les langues du Bénin ; (iii) d'évaluer l'efficacité et l'impact des corps de contrôle de l'Etat ainsi que les comportements véhiculés par les contrôleurs d'Etat ; et (iv) d'instituer un label national pour les prestataires et les fournisseurs de l'administration publique respectueux de la clause de non corruption et de non surfacturation par une distinction nationale donnant droit à des facilités fiscales exceptionnelles sur une période donnée.

Encadré 17: Cadre juridique et institutionnel des marchés publics

1. Le cadre législatif et réglementaire

Les marchés publics au Bénin sont régis principalement, d'une part, par la loi N°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance N° 96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicables en République du Bénin, et, d'autre part, par les quatre textes d'application, notamment (i) le Décret n°2004-562 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics, (ii) le Décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Nationale des Marchés Publics, (iii) le Décret n°2004-564 du 1^{er} octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de Passation des Marchés Publics ; et (iv) le Décret N°2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétences des organes chargées de la passation des marchés publics.

2. Les opérations de passation des marchés et la performance du secteur privé

Les opérations de passation et de gestion des marchés publics sont entièrement gérées par les maîtres d'ouvrage respectifs (ministères ou autres établissements publics et collectivités locales). L'exécution proprement dite des marchés publics est entièrement réalisée par le secteur privé. Ce secteur est organisé à travers une entité privée indépendante "le Conseil National du Patronat du Bénin" et une entité publique "la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin".

3. L'intégrité du système de passation des marchés publics

La Chambre des Comptes établie auprès de la Cour Suprême a la responsabilité de l'audit des dépenses publiques, et notamment des marchés publics. Cette Institution devrait, conformément à une directive de l'UEMOA, être transformée en Cour des comptes pour renforcer son efficacité et lui permettre de jouer pleinement le rôle qui lui est légalement et réglementairement dévolu.

Source: Gouvernement du Bénin

210. Dans le cadre de l'amélioration de la gestion économique, le Gouvernement envisage : (i) la poursuite des réformes budgétaires et des finances publiques en mettant un accent particulier sur la qualité de la dépense et en oeuvrant pour la suppression à terme de la dépense par des Ordres de Paiements et des Régies d'Avances ; (ii) la poursuite et l'amélioration du désengagement de l'Etat des secteurs productifs ; et (iii) l'adoption de mesures incitatives qui encouragent le secteur privé à s'impliquer de façon dynamique dans la gestion de l'économie.

211. **Renforcement de l'autorité de l'Etat.** Le raffermissement de l'autorité de l'Etat est devenu nécessaire afin qu'il assume avec efficacité ses missions régaliennes que sont l'intégrité du territoire nationale, la sécurité intérieure, la justice et la protection des béninois dans le monde. Il garantira, à cet effet, autorité et prestige aux représentants de l'Etat dans l'exercice de leurs fonctions et assurera l'indépendance de l'administration vis-à-vis de tous groupes de pression. Dans ce cadre, il est envisagé de : (i) promouvoir la culture de la reconnaissance du travail bien fait et la pratique de sanctions disciplinaires pour l'incitation aux bonnes pratiques de gestion des affaires publiques ; et (ii) instaurer un service civique obligatoire axé sur l'éducation aux valeurs républicaines, au sens de l'Etat, aux devoirs du fonctionnaire, aux systèmes de prévention et d'évitement des pratiques de corruption, de détournement des deniers publics et la communication avec les usagers.

212. **Modernisation et stabilisation de l'administration publique.** La lourdeur administrative constitue l'un des problèmes dénoncés par les usagers. La continuité de l'Etat est un impératif pour consolider les procédures, valoriser les expériences acquises et améliorer les relations avec les usagers. Aussi, l'amélioration des conditions de travail pour soulager l'exécution des tâches et raccourcir les délais de livraison des services constitue une constante revendication des travailleurs et

des usagers des services publics. De même, l'ambition du Bénin d'émerger dans le concert des nations ainsi que son insertion dans le marché mondial requièrent l'accès aux nouvelles technologies et une amélioration du système de gestion des ressources. Ainsi, l'accent sera mis sur : (i) la clarification des missions de l'Etat, en tenant compte de la mise en œuvre effective de la réforme territoriale et la révision des textes organiques ; (ii) la promotion d'un système de gestion informatisée des courriers administratifs par l'intranet et l'internet ; (iii) l'informatisation du système de gestion des carrières et de la mise en œuvre de plans de renforcement des capacités des agents de l'Etat; et (iv) le développement des systèmes d'enquêtes de satisfaction des services rendus par les administrations publiques aux usagers.

213. La mobilité des cadres et la politisation constituent également un frein à la stabilisation de l'administration publique. C'est pourquoi, le Gouvernement entend : (i) élaborer et mettre en œuvre la définition des emplois et des profils ainsi que les critères d'évaluation objective des performances de l'employé et un système de sanction conséquent ; (ii) élaborer et mettre en œuvre un système dynamique de motivation et de récompense des meilleurs agents; et (iii) promouvoir une culture de l'ascension sociale et administrative axée sur la dignité, l'éthique professionnelle, l'effort dans le travail, l'initiative et le mérite. En outre, une attention particulière sera accordée à la nomination des femmes à la tête des hautes fonctions publiques à compétence égale.

214. **Promotion de la gouvernance concertée et réduction du gaspillage des ressources humaines.** Conscient de la vertu de la gouvernance concertée, le Gouvernement a entrepris de faire participer largement les populations aux décisions de production, comme en témoignent les rencontres organisées sous l'inspiration et le parrainage du Chef de l'Etat, par les différentes organisations et institutions de production des biens et services marchands qui contribuent à la création et à l'accumulation de la richesse nationale. Cet effort sera poursuivi au cours des trois prochaines années afin d'approfondir le processus démocratique dans les systèmes de production à travers : (i) l'institutionnalisation dans toutes les administrations publiques de la pratique des assemblées générales du personnel et la dynamisation des comités de direction ; (ii) l'institutionnalisation dans chaque structure publique d'un service d'accueil et d'écoute des travailleurs et des usagers ; et (iii) le renforcement des capacités managériales des responsables des services publics à différents niveaux de la sphère décisionnelle.

215. Pour améliorer la gestion du personnel de l'Etat et réduire le gaspillage des ressources humaines, il est envisagé le recensement des agents de l'Etat des catégories A et B se retrouvant sans attributions aux fins d'un redéploiement et de valorisation. Le Gouvernement entend se concerter périodiquement avec la classe politique, la société civile et le secteur privé pour partager avec ceux-ci les réflexions et évaluations des processus de réformes administratives. Enfin, un accompagnement sera donné aux organisations de contrôle citoyen pour renforcer le mécanisme de la gouvernance.

216. **Accélération de la réforme territoriale.** Le motif principal de l'avènement de la réforme territoriale à travers la décentralisation et la déconcentration au Bénin est de promouvoir le développement à la base et de lutter contre la pauvreté et les inégalités. Cependant, malgré l'arsenal juridique en appui à la décentralisation et à la déconcentration, il est observé un piétinement dans la mise en œuvre des réformes. C'est pourquoi, le Gouvernement entend rendre effectif le couplage décentralisation et déconcentration à travers : (i) l'évaluation de l'application des textes existants ; (ii) l'élaboration des textes modificatifs ou complémentaires nécessaires.

217. De plus, chaque ministère sera doté d'un plan stratégique de la déconcentration pour une réalisation effective du couplage décentralisation et déconcentration. De même, la coordination et la cohérence de l'action départementale autour du préfet seront renforcées à travers la mise en place de programmes départementaux intersectoriels intégrant tous les Services déconcentrés de l'Etat assortis d'un budget-programme départemental. Pour ce faire, une amélioration sera apportée au fonctionnement des Conférences Administratives Départementales et des Commissions Départementales de Concertation et de Coordination. Le Gouvernement s'emploiera à élaborer et à mettre en œuvre un calendrier de transfert effectif aux communes des prérogatives, des compétences, des activités et des ressources financières et matérielles qui leur sont dévolues au terme des textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation.

218. Les actions stratégiques majeures que le gouvernement entend mettre en œuvre sont : (i) rendre les communes plus actives et plus efficaces dans l'exercice de leurs compétences ; (ii) rendre plus efficace l'exercice de contrôle de la légalité et d'assistance conseil ; (iii) améliorer le cadre juridique ; (iv) développer et mettre en œuvre l'intercommunalité pour la production des services de qualité aux citoyens ; (v) promouvoir la coopération décentralisée ; (vi) promouvoir la bonne gouvernance locale ; (vii) appuyer les communes dans le renforcement de leurs ressources humaines ; (viii) développer la capacité des communes à assumer pleinement leur rôle en matière de promotion de l'économie locale.

219. Le Gouvernement examinera dans ce contexte la complémentarité entre les mécanismes de transfert de ressources aux communes et le FIAT.

7.2. Renforcement de l'Etat de droit et des libertés individuelles

220. Le système démocratique mis en place au Bénin se caractérise par une stabilité remarquable. Malgré cela, l'effectivité de l'Etat n'est pas totale. En effet, l'Etat de droit, la garantie de la sécurité et de la tranquillité, ne sont pas encore assurés de manière adéquate à l'ensemble des citoyens, en raison, notamment, des faibles capacités institutionnelles de l'Etat et des dysfonctionnements du système judiciaire.

221. La mise en œuvre de la SCRP permettra : (i) d'améliorer l'image de la justice béninoise auprès des justiciables ; (ii) de consolider les acquis démocratiques ; (iii) de renforcer la sécurité publique et la neutralité de l'armée ; et (iv) d'élever la conscience citoyenne et patriotique.

222. Le renforcement de l'Etat de droit passe aussi par la gouvernance environnementale et l'amélioration du cadre de vie des populations. Par ailleurs, l'accès à l'information et la construction d'une opinion publique nationale nécessite le renforcement du professionnalisme des médias afin de permettre aux populations à la base d'être mieux informées sur leurs droits et devoirs dans la construction de la Nation béninoise.

Renforcement du système juridique et judiciaire

223. La surveillance collective des progrès et des difficultés propres à chaque Etat en matière de gouvernance nécessite le renforcement du système juridique et judiciaire. A cet effet, le Gouvernement juge nécessaire de : (i) réviser le code de procédure pénale de façon à mieux garantir les droits des individus ; (ii) moderniser le cadre juridique national, (iii) renforcer l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux ; (iv) sensibiliser et former les officiers de police judiciaire et les

forces de l'ordre pour un traitement des prévenus respectueux des droits humains ; (v) soutenir les organisations d'aide juridique par le renforcement de leurs capacités institutionnelles et le contrôle de qualité de leurs offres d'accompagnement des justiciables qui sont les démunis sociaux ; (vi) renforcer les capacités des jurys populaires dans les domaines du droit, des techniques de médiation sociale et de la gestion des conflits ; (vii) réviser les coûts des prestations pour rendre la justice financièrement accessible au plus grand nombre ; et (viii) poursuivre les actions d'accès des pauvres à l'état civil à moindre coût.

224. La justice mérite également d'être décentralisée afin de la rapprocher des justiciables et renforcer le processus démocratique et la sécurité publique à la base. Dans ce cadre, le Gouvernement mettra un accent sur : (i) la réalisation d'infrastructures d'accueil pour les Cours d'Appel nouvellement créées ; (ii) la création de tribunaux de conciliation ; et (iii) le recrutement et la formation des personnels judiciaires qualifiés pour animer ces structures décentralisées.

225. **Consolidation des acquis démocratiques.** L'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté ne peuvent se réaliser que si les fondements de la séparation des pouvoirs et le respect par les formations politiques, la société civile et le secteur privé, imprègnent leur mode d'organisation et d'action. Dans cette optique, il paraît important d'initier une réflexion sur la faisabilité de la révision de la Constitution, notamment dans le sens du renforcement des droits de l'homme, des libertés fondamentales et l'expression du suffrage universel prenant en compte la clarification du statut de l'opposition et les mesures d'accompagnement que le Gouvernement envisage de mettre en œuvre au cours des trois prochaines années.

226. **Renforcement de la sécurité publique et la neutralité de l'armée.** La stabilité politique, la sécurité et la libre circulation des biens et des personnes sont les fondements d'un état de droit. Ces fondements, lorsqu'ils sont respectés, renforcent la confiance des investisseurs et participent au rayonnement international du pays. Aussi, paraît-il important d'investir au cours des trois prochaines années sur : (i) la dynamisation des conseils de quartier et de village ainsi que des organisations de jeunes qui leur sont affiliées, pour la promotion de la participation active des populations au dispositif national de sécurité publique ; (ii) le renforcement du système de lutte contre la criminalité, le grand banditisme, le trafic des stupéfiants, des objets précieux et des animaux protégés ; (iii) la lutte contre la multiplication anarchique des postes de contrôle routier pour une libre circulation des biens et des personnes entre le Bénin et les pays de la sous-région ; (iv) la mise en place d'un programme spécial d'équipements collectifs et de sécurisation des zones frontalières pour stabiliser les populations et protéger l'environnement et les ressources naturelles; et (v) la consolidation des moyens de l'Armée pour l'efficacité du système de surveillance et de défense opérationnelle du territoire en coopération avec les armées de la sous-région, pour une cohabitation pacifique des peuples.

227. **Renforcement de la gouvernance environnementale.** L'Etat est préoccupé de léguer à la génération future un environnement sain et préservant la diversité écologique, base du système productif national. Dans ce cadre, il est envisagé le renforcement du système de contrôle des transactions relatives aux produits présentant des menaces pour la santé humaine et la qualité de l'environnement. Ainsi, le Gouvernement s'emploiera à mettre en place les mécanismes d'opérationnalisation de la charte sur la gouvernance environnementale. De même, les préoccupations portent sur le raffermissement des mesures disciplinaires liées aux tentatives de corruption dans la délivrance des certificats de conformité environnementale, notamment dans les activités portuaires et industrielles. En outre, il s'agira de conforter les moyens d'intervention rapide de tous les corps de polices liés à la sauvegarde de l'environnement (police sanitaire, la police

environnementale, la police des eaux, la police forestière, les sapeurs pompiers et la police de sécurité routière) ainsi que de dynamiser le dispositif national de gestion de la transhumance transfrontalière et le renforcement des postes d'entrée du bétail.

228. **Promotion de l'éducation civique et patriotique.** En vue de restaurer le sens de l'Etat, de l'intérêt général, de la solidarité nationale pour aboutir à la construction d'un symbole fédérateur, source de fierté nationale, le Gouvernement s'engage à : (i) renforcer le professionnalisme des médias publics et privés, particulièrement par des mesures d'accompagnement au profit des radios communautaires, afin d'assurer continuellement l'éducation civique de masse ; (ii) renforcer les moyens d'actions des organisations de défense des droits de l'homme et des organisations de défense des consommateurs ; (iii) renforcer la formation civique et sur les droits de l'homme des agents des forces de sécurité publique ; et (iv) de développer l'éducation civique dans les maisons de détention ; et (v) enfin, intensifier la communication pour le changement de comportement et l'appropriation en matière de la lutte contre le VIH/SIDA par la communauté. La vulgarisation des textes législatifs et réglementaires, des documents de programmation et de budgétisation ainsi que des rapports sur l'état de la Nation dans chaque secteur permet de renforcer et d'améliorer le dialogue social et politique. Il s'agit là de conditions essentielles pour assurer la transparence, la reddition des comptes et l'engagement des citoyens.

CHAPITRE 8 : DEVELOPPEMENT EQUILIBRE ET DURABLE DE L'ESPACE NATIONAL

229. Face à l'interpellation constitutionnelle qui l'engage à veiller au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional, le Gouvernement a engagé plusieurs actions au cours des dernières années. C'est ainsi que le Bénin s'est doté en 2002 de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT) et a créé en 2004 la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) pour assurer sa mise en œuvre. Malgré les efforts du Gouvernement, le territoire national reste encore marqué par d'importantes disparités. Sur le plan démographique, les quatre (4) départements du sud (le Littoral, l'Ouémé, l'Atlantique et le Mono) représentent seulement 5% du territoire national, mais concentrent près de 40% de la population nationale.

230. Ces déséquilibres spatiaux accentuent la pauvreté des localités rurales puisqu'ils entraînent d'importants mouvements de populations vers le sud. Le développement périurbain pose des problèmes en termes d'infrastructures et d'équipements dans des domaines tels que la santé, l'éducation, le logement, le transport, ainsi qu'en terme de dégradation de l'environnement. La dégradation de l'environnement et du cadre de vie compromet très sérieusement les nombreux efforts engagés à différents niveaux pour sortir les populations béninoises du cercle de la pauvreté. C'est ainsi que la prise en compte de l'environnement dans les politiques, programmes et projets est devenue au Bénin depuis 1990, une prescription constitutionnelle.

231. Accélérer la croissance et réduire la pauvreté implique donc la prise en compte, d'une part, de la question des disparités régionales en vue d'une plus grande équité territoriale dans la distribution des investissements sociaux et économiques et, d'autre part, de l'environnement pour garantir la pérennité des ressources naturelles. En effet, chaque composante du territoire national doit au regard de ses potentialités, prendre une part active au développement, tout en jouissant des retombées de la croissance nationale. C'est fort de cela que le Gouvernement a retenu comme un axe stratégique de la SCRP, la question du développement équilibré et durable de l'espace national. L'intégration effective des actions de prévention et de lutte contre le VIH/SIDA dans les Plans de Développement Communaux (PDC) constitue une préoccupation majeure du Gouvernement.

232. Pour corriger les disparités spatiales, le Gouvernement veut asseoir tous les efforts de développement sur une répartition équilibrée et durable des activités et des infrastructures dans l'espace. L'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la décentralisation deviennent les principaux outils devant accompagner la mise en œuvre des politiques sectorielles qui conduiront le Bénin sur le chemin des pays émergents. Ainsi, à travers l'axe stratégique "développement équilibré et durable de l'espace national", le gouvernement a retenu trois (3) objectifs spécifiques qui se traduisent en trois (3) domaines d'intervention prioritaires: (i) le développement durable des régions et des localités; (ii) l'émergence des pôles de développement et de croissance ; et (iii) l'environnement, la gestion des ressources naturelles et le cadre de vie.

8.1. Développement durable régional et local

233. Le Bénin regorge d'énormes potentialités économiques régionales et locales. Mais leur faible valorisation ne permet pas encore à l'économie nationale d'amorcer une véritable croissance dont l'effet serait la réduction du niveau de pauvreté des populations à travers l'accroissement de leur

revenu. C'est pour impulser le développement local que le Bénin a entrepris la réforme de l'administration territoriale qui a abouti à la loi portant organisation des communes, et qui subdivise le Bénin en 77 communes. Le Bénin s'est également doté d'une stratégie d'aménagement du territoire qui propose le regroupement des communes en espaces de développement partagés, capables de porter un véritable développement régional.

234. Cependant, beaucoup reste encore à faire en matière de développement régional et local. En effet, la majorité des communes est encore fragile et a besoin de mutualiser les moyens dont elle dispose avec d'autres communes contiguës. La constitution des espaces de développement n'est pas encore entrée dans sa phase active même si certaines actions pilotes ont été menées. La planification spatiale fait défaut et les ressources humaines au service du développement local éprouvent le besoin d'un renforcement de capacités.

235. C'est pour faire face à ces réalités que le Gouvernement fait de la promotion du développement durable régional et local, une priorité. Pour ce faire, il s'engage dans : (i) la promotion des dynamiques intercommunales structurantes ; (ii) la promotion de la planification spatiale; et (iii) le renforcement des capacités des ressources humaines au service du développement régional et local.

La promotion des dynamiques intercommunales structurantes

236. Le Bénin tirera un grand avantage à ce que les communes se regroupent en territoires de développement tout en gardant leur autonomie. Mais pour rendre viables ces dynamiques intercommunales, il faudra des mécanismes opérationnels par lesquels les collectivités peuvent gérer le développement régional et local, en partenariat avec l'Etat. A travers l'impulsion des dynamiques intercommunales, le Gouvernement entend promouvoir un développement territorialisé et, par conséquent, responsabiliser davantage les communes dans la mise en œuvre des actions de la SCRP. Les différentes actions nécessaires à cet effet sont : (i) la constitution des espaces de développement partagés, (ii) l'élaboration de projets de territoire, (iii) la contractualisation du projet de territoire, (iv) le transfert de fonds vers les communes ; et (v) la mise en place des agences intercommunales.

237. **La constitution des espaces de développement partagés.** L'Etat veut accompagner les collectivités dans la dynamique de regroupement des communes en territoires de développement. Le Gouvernement juge nécessaire d'apporter un appui aux conseils communaux pour la création et la formalisation des espaces de développement partagés ou territoires de développement. Ainsi, sur une base consensuelle, plusieurs communes proches, partageant les mêmes réalités géographiques, historiques, culturelles, et économiques, peuvent se regrouper en territoire de développement. La formation de ces territoires permettra de faire émerger des bassins économiques, créateurs de richesses et d'emplois, favorisant le développement territorial, et atténuant les disparités de taille et de moyens entre les communes.

238. **L'élaboration de projets de territoire.** Le Gouvernement va également appuyer les communes réunies en territoires de développement dans l'élaboration de projets de territoire. Le projet de territoire est un document dans lequel les acteurs locaux se fixeront des objectifs de réduction de la pauvreté et de développement économique. Tout en ayant un volet intercommunal, le projet de territoire inclura les Plans de Développement Communaux (PDC) des différentes communes réunies assortis de la prise en compte de l'environnement, du genre, du VIH/SIDA et des droits humains. Il constituera la territorialisation de la SCRP à l'échelle de l'espace de développement.

239. **La contractualisation du projet de territoire.** Dans la mesure où la mise en œuvre des projets de territoire nécessite le concours de l'Etat, les communes réunies en territoire de développement seront appelées à contractualiser ledit projet avec l'Etat. Le contrat précisera les engagements du Gouvernement, ainsi que ceux du territoire constitué en terme d'objectifs à atteindre, de répartition des rôles et des moyens financiers et matériels requis pour sa mise en œuvre. A travers ces contrats de performances, le Gouvernement entend promouvoir une approche partenariale dans sa relation avec les communes.

240. **La mise en place des établissements publics de coopération intercommunale.** Ces établissements créés en vertu de la Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 à l'initiative des communes associées et gérées sous leur entière responsabilité, pourront piloter la mise en œuvre des projets de territoire. Leur mise en place répondra à la question de l'ingénierie territoriale qui jusque-là constitue un handicap sérieux à l'exercice des compétences par les communes. Sans se substituer aux communes, ils constitueront une banque de compétences au service des collectivités. Le Gouvernement développera à travers leurs services déconcentrés une capacité d'accompagnement technique au profit des établissements intercommunaux.

Encadré 18: Stratégie opérationnelle de mise en œuvre de la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT)

Dans le souci de promouvoir un développement équilibré, le Gouvernement a adopté en novembre 2002, la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT). La DEPONAT présente trois grandes orientations : (i) la promotion de la planification territoriale et la gestion rationnelle des ressources ; (ii) la promotion de la décentralisation et de la déconcentration ; (iii) le renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale.

Le Document de Stratégie Opérationnelle (DSO), conçu pour mettre en œuvre la DEPONAT, présente les principes de réorganisation du cadre institutionnel et de nouveaux instruments de gestion du territoire. Les innovations proposées peuvent se résumer en trois points : (i) le partenariat et la concertation entre l'Etat et la commune, (ii) la territorialisation à travers la promotion des associations de communes, (iii) la contractualisation entre l'Etat et les collectivités.

La promotion de la planification spatiale

241. Malgré les efforts d'élaboration à différentes échelles de schémas et de plans directeurs en vue d'une meilleure planification spatiale, les résultats sont en deçà des attentes. Le souci de garantir une répartition cohérente et équitable de la richesse nationale, et ainsi, d'assurer un développement équilibré, a conduit le Gouvernement à relancer la planification spatiale.

242. Le Gouvernement entend se doter des instruments de planification nationale qui, dans une démarche d'équité territoriale et de cohérence, définissent les grandes orientations quant à la répartition des hommes, des activités et des infrastructures sur tout l'espace national. Les différentes actions à entreprendre dans ce sens sont : (i) l'élaboration des instruments de planification spatiale ; et (ii) l'intégration de la dimension territoriale et environnementale dans l'allocation des ressources budgétaires.

243. **L'élaboration des instruments de planification spatiale.** Il s'agit des instruments techniques, réglementaires et financiers. Les instruments techniques sont : le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National, les schémas d'aménagement aux échelles infranationales et

les schémas de services collectifs. Elaborés par les ministères concernés, les schémas de services collectifs permettront d'intégrer à la délivrance de ces services, une dimension spatiale et rationnelle du développement des infrastructures et des équipements. Il s'agit d'une démarche axée sur les besoins et l'accès des populations aux biens et services. La loi sur l'Aménagement du territoire et les directives territoriales constituent les instruments réglementaires et normatifs à élaborer. Le Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire (FIAT) institué par décret¹⁴, constitue l'un des instruments financiers devant accompagner la planification spatiale.

244. L'intégration de la dimension territoriale dans l'allocation des ressources budgétaires.

Il s'agit d'ajouter au mécanisme d'affectation des ressources budgétaires, un arbitrage territorial qui permet de répartir efficacement les investissements publics sur l'ensemble du pays. Cette action s'inscrit dans la décision des pays de l'UEMOA qui ont retenu d'un commun accord la contribution des structures chargées de l'aménagement du territoire lors de l'élaboration des budgets de l'Etat. Ainsi, chaque secteur laissera transparaître dans son budget, d'une part, le volume global des investissements dont bénéficie chaque territoire, et d'autre part, le volume des investissements sous compétence communale, dont l'exécution revient aux collectivités territoriales. Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement veillera à ce que les services de micro finance couvrent le plus possible le territoire national, dans le but de rapprocher ces services des clients potentiels et pour qu'ils jouent un véritable rôle de levier de développement régional et local.

Le renforcement des capacités des ressources humaines au service du développement régional et local

245. Pour promouvoir le développement local et accompagner la mise en place des territoires de développement, le renforcement des ressources humaines est indispensable. Il s'agit, à travers des actions de renforcement des capacités, de rendre les différents acteurs plus performants et plus efficaces dans leur contribution au développement régional et local. Ces actions de renforcement de capacités viseront : (i) les élus locaux et (ii) l'administration préfectorale. Par ailleurs, le développement des grappes de projets structurants à effets d'entraînement nécessitera le développement de programmes de formation professionnelle ciblés dont l'objectif sera de mettre à la disposition des secteurs retenus le capital humain qualifié.

246. **Le renforcement des capacités des élus locaux.** Pour aider les communes à mieux gérer les compétences et les ressources qui leur sont transférées, le Gouvernement veut accroître leur capacité à la gestion des projets, à la maîtrise d'ouvrage, à l'élaboration des dossiers d'appel d'offres, en comptabilité, en système de suivi-évaluation, en gestion du personnel et en techniques de communication.

247. **Le renforcement des capacités de l'administration préfectorale.** Le Gouvernement estime que le rôle des préfets auprès des élus locaux est important, surtout dans un contexte où la promotion du développement durable régional et local devient une priorité. L'administration préfectorale sera donc outillée pour mieux apprécier la cohérence des instruments de planification intercommunale avec les orientations nationales et pour veiller au bon respect des engagements pris par les communes dans le cadre de la contractualisation des projets de territoire avec l'Etat.

248. **Le renforcement des capacités des ONGs et bureaux d'études locaux.** Tenant compte du rôle des bureaux d'études et des ONGs dans l'élaboration des documents de planification locale et la

¹⁴ Décret n° 2003-374 du 18 septembre 2003, portant approbation des statuts de la DAT.

réalisation des infrastructures, le Gouvernement estime que le renforcement de leurs capacités reste une condition importante pour que la bonne qualité de leurs prestations participe à la promotion du développement durable aux niveaux régional et local.

8.2. Emergence des pôles de développement et de croissance

249. Pour assurer l'équilibre régional et limiter l'exode massif des populations rurales vers les grands centres urbains, les autorités béninoises veulent doter le pays de plusieurs pôles de développement répartis sur le territoire national en fonction de leurs avantages comparatifs. Cette stratégie de pôle de développement vise également à diversifier et à accroître la production des différentes régions du Bénin. Ainsi, à terme, chaque pôle de développement sera un espace organisé autour d'un moteur économique, une ville importante entourée de villes secondaires et de localités rurales, reliées entre elles par des réseaux efficaces de transports et de services. Les principales actions nécessaires à l'émergence de pôles de développement touchent aussi bien les villes que les localités rurales avoisinantes. Il s'agit de : (i) la spatialisation des grappes de projets ; (ii) la sécurisation et la fiabilisation de la propriété foncière.

La Spatialisation des grappes de projets

250. Le Gouvernement a identifié des piliers prioritaires pour mener le Bénin vers une économie émergente. Six grappes embryonnaires ont été retenues. Ce sont: (i) le coton textile ; (ii) l'agroalimentaire, le commerce et le négoce international ; (iii) les BTP et matériaux de construction ; (iv) le tourisme, l'artisanat et la culture ; (v) le transport, logistique et le commerce international ; et (vi) les télécommunications et les technologies de l'information et de communication (TIC). Le développement de chaque grappe sera décliné de façon spatiale, en pôles régionaux, par les vocations régionales des différentes filières constitutives de la grappe.

251. La spatialisation des grappes de projets passe par une réflexion intersectorielle qui dégage pour chaque grappe, les implications en terme d'infrastructures et d'équipements à réaliser. Ensuite, il sera réalisé pour chaque grappe, ou pour un ensemble de grappes, un agenda spatial qui place les différents chantiers dans un schéma d'ensemble, avec une vision cohérente, un positionnement géographique mieux raisonné et des documents cartographiques. Par cette démarche, le Gouvernement entend éviter les erreurs du passé dont les conséquences sont l'aggravation des déséquilibres interrégionaux, le faible accès des populations aux infrastructures et équipements, et une urbanisation mal maîtrisée.

252. Le Gouvernement veillera aussi à mettre en adéquation les grappes de projets avec la stratégie de renforcement des villes moyennes et secondaires du Bénin, de manière à en faire des villes motrices dont les fonctions sont liées aux projets accueillis. Cette mise en adéquation devra permettre la création de véritables pôles de développement et de croissance, à travers le renforcement des centres urbains en routes, centres touristiques et de loisirs, hôtels, centres d'affaires, grandes écoles à vocation nationale et régionale, centres hospitaliers modernes, etc.

253. **Les pôles touristiques.** Le Bénin possède un patrimoine touristique riche et varié qui va des ressources naturelles aux ressources socioculturelles. Au nombre des sites et attraits touristiques que compte le Bénin, figurent : (i) des plages de sable fin à l'ombre des cocotiers sous lesquels les pêcheurs tissent leurs longs filets ; (ii) des zones de relief (massifs montagneux de l'Atacora) qui abritent des chutes d'eau et des paysages remarquables ; (iii) le parc national de la Pendjari et le parc

national du "W" avec des zones cynégétiques disposant d'une richesse faunique appréciable ; et (iv) des villes d'intérêts historiques tels que Ouidah, Abomey, Porto-Novo. Par ailleurs, le Bénin possède d'impressionnants villages lacustres à l'instar de Ganvié où plus de 15.000 habitants ont su organiser leur existence sur l'eau avec la construction d'agglomérations sur pilotis. A travers le développement de grappes de projets touristiques bien réfléchis et judicieusement répartis sur le territoire national, le Gouvernement fait d'une priorité, le renforcement de ces pôles touristiques.

254. **Les pôles agricoles.** Le Bénin dispose de plusieurs régions agroécologiques favorables au développement de produits agricoles tels que le coton, l'anacarde, le palmier à huile, le bois, le karité, l'ananas, les céréales, les tubercules, les racines, les fruits et légumes. La valorisation de ce potentiel permettra de renforcer la vocation de pôles agricoles de certaines régions du pays. Le Gouvernement entend donc promouvoir une agriculture diversifiée, performante et moderne autour des vallées des cours d'eau notamment de l'Ouémé, du Mono et du Niger, de la dépression de la lama, des régions des collines, des régions cotonnières, etc.

255. **Les pôles commerciaux.** Il existe au Bénin plusieurs lieux d'échanges dont l'influence dépasse parfois les frontières nationales. En effet, le dynamisme de certaines villes telles que Bohicon, Djougou, Glazoué, Comé, Malanville, et Azovè est dû à la présence d'un marché dont le rayonnement va au-delà des localités avoisinantes. Le Gouvernement veillera à consolider l'attractivité et la compétitivité de ces pôles en les dotant d'infrastructures marchandes modernes et en favorisant leur accessibilité aux autres régions du Bénin, et même aux pays de la sous région.

256. **Les pôles de services.** De nombreux services semblent prometteurs pour l'émergence de l'économie nationale. On peut noter entre autres, les services financiers, les services aux entreprises, les services de télécommunications et télé-services, les services de santé et d'éducation, etc. Le développement de ces services permettra d'une part, de renforcer les vocations des grandes villes comme Cotonou, Porto-Novo et Parakou, et d'autre part, d'accroître le rayonnement des villes moyennes (autres chefs lieux des départements), et d'en faire également de véritables bassins d'emplois.

257. La spatialisation des grappes de projets doit également tenir compte de la dynamique sous-régionale et viser la valorisation des localités frontalières. En effet, le Bénin compte près de 2000 km de frontière avec quatre pays limitrophes, ce qui fait que la gestion des espaces frontaliers comporte un enjeu économique. Le développement des grappes de projets, et par conséquent, la création de pôles de développement et de croissance est fortement tributaire d'une bonne politique foncière, du renforcement et de la modernisation des infrastructures et équipements (transport, énergie et eau, télécommunication, etc.).

La sécurisation de la propriété foncière

258. Avec en moyenne 58,5% de terre arable, le Bénin est propice au développement de l'agriculture. Mais une contrainte à la forte expansion de l'agriculture est l'accès difficile à la propriété foncière. Dans les autres secteurs de production, et même pour l'habitat, l'insécurité foncière demeure un frein à l'investissement. L'investissement public, l'épargne et les initiatives privées restent en suspens, dans l'attente de la régularisation des droits de propriété, mais également à cause d'une méfiance envers les détenteurs coutumiers.

259. Face à cette situation, le Gouvernement veut orienter ses efforts pour améliorer la sécurité foncière à travers les actions suivantes : (i) l'élaboration d'une politique foncière nationale qui prend en compte la gestion du foncier rural et du foncier urbain ; (ii) l'aboutissement de la loi sur le foncier rural et l'élaboration des plans fonciers ruraux ; (iii) l'élaboration des cadastres dans les centres urbains ; (iv) l'amélioration des capacités de cartographie et de topographie des institutions en charge du foncier ; (v) la formalisation à moindre coût des droits de propriété foncière ; (vi) l'information, l'éducation et la communication à l'endroit des populations ; (vii) l'amélioration des services de l'immatriculation et de la gestion de l'information foncière et (viii) la reconversion des trafiquants des produits dangereux dans d'autres domaines d'activités.

8.3. Environnement, gestion des ressources naturelles et cadre de vie

260. Le Bénin dispose d'importantes potentialités écologique, culturelle et anthropologique. Avec environ 65% de taux de couverture du territoire par une végétation arbustive et arborée, le pays abrite l'un des plus célèbres parcs de l'Afrique au sud du Sahara (la Réserve de Biosphère de la Pendjari), très riche, en espèces fauniques et floristiques. Toutefois, au plan national, le secteur se caractérise essentiellement par une dégradation continue des ressources forestières et de la faune. Les efforts déployés pour la mise en valeur de ces écosystèmes ne permettent pas de limiter leur dégradation résultant des facteurs complexes dont le principal est d'ordre anthropique (forte pression démographique entraînant la surexploitation des ressources forestières, halieutiques, système de production extensif inadapté, feux de brousse, transhumance transfrontalière, braconnage). En effet, le profil économique du Bénin est tributaire des ressources naturelles et affiche une tendance à la dégradation accélérée de la qualité de l'environnement, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Cette situation affecte la durabilité des écosystèmes, particulièrement l'équilibre de la biosphère.

261. C'est donc pour parer aux déconvenues qu'une telle perte de diversité écologique et de la qualité de l'environnement pourrait porter à la vie que le Bénin a souscrit à plusieurs conventions et accords internationaux, et s'est inscrit avec ses partenaires dans la logique de la préservation de ses écosystèmes, à travers la déclaration d'une politique forestière en 1994 et la mise en œuvre d'importants programmes et projets comme le PGFTR, le PAMF, le PBF I et II, le ProCGRN, le PGDRN, le PCGPN et le PAGEFCOM. Le Gouvernement entend poursuivre ces actions à travers l'amélioration d'un cadre juridique favorable à la gestion durable des ressources naturelles, avec l'adoption de la loi sur le foncier, sur la faune, l'actualisation en cours de la réglementation fiscale et l'amélioration de la concertation institutionnelle entre les services publics et les usagers.

262. De plus, le Gouvernement entreprendra de développer et mettre en œuvre un programme de reboisement à l'échelle nationale tenant compte des spécificités des différentes catégories des forêts et des zones agro-écologiques, et visant à : (i) élargir l'offre de bois énergie, de bois de service et de bois d'œuvre, (ii) lutter contre la désertification et la dégradation des sols, (iii) améliorer la diversité biologique, (iv) améliorer la capacité de séquestration de carbone. Dans le domaine de la faune, de nouvelles réserves biologiques communautaires seront créées notamment dans les zones humides. Afin d'assurer l'adhésion des populations à ce programme, la démarche participative testée dans les différents programmes en cours sera étendue à l'échelle nationale ; et les revenus issus de l'exploitation des ressources forestières seront répartis de manière équitable entre les différents acteurs. La privatisation de la filiale « Industrie du Bois du Bénin » (IBB Sa) de l'Office National du Bois et la suppression du monopole d'achat du bois de teck qui en découlera seront des facteurs déterminants pour la promotion des plantations privées, la relance de l'activité industrielle et la création de nouveaux emplois.

263. En dehors de ce secteur des ressources naturelles, d'importants problèmes environnementaux affectent la qualité du cadre de vie et la santé. Au nombre de ces problèmes figurent : (i) la prolifération des taudis dans les principales villes, surtout à Cotonou ; (ii) la multiplication des décharges sauvages et la défécation en pleine nature ; (iii) l'appauvrissement et la pollution des ressources en eau de surface ; (iv) la pollution de l'air en milieu urbain et le développement de l'importation de véhicules usagés soustraits de la circulation en Europe ; (v) le trafic de produits dangereux (essence, médicaments, intrants agricoles et vétérinaires); (vi) la faiblesse de l'appui-conseil et de l'éducation sur l'environnement ; et (vii) le manque d'outils d'animation sur la protection de l'environnement, au niveau des associations professionnelles et des agents de contact des populations.

264. Le Gouvernement est préoccupé par l'ampleur de ces problèmes qui accentuent la dégradation de l'environnement avec des conséquences négatives sur le bien-être des populations et sur le développement durable. Le Programme National de Gestion de l'Environnement (PNGE) initié en 2002 pour une période de six (6) ans, s'est positionné comme un ensemble d'activités cohérentes faisant optionnellement le lien entre l'environnement et lutte contre la pauvreté, en traduisant ainsi les orientations du sommet de Rio sur le développement durable. L'objectif global du PNGE tel que formulé est de "contribuer au développement économique et social durable des populations du Bénin à travers la réduction de la pauvreté, la promotion de la planification participative internalisée et la gouvernance locale".

265. Le gouvernement envisage de poursuivre les efforts en cours. Cette volonté sera soutenue et entretenue dans les trois (3) années à venir par (i) le renforcement des capacités de gestion environnementale à la base ; (ii) le renforcement du système de prise en compte de l'environnement dans les politiques sectorielles et dans le système fiscal ; (iii) la promotion de la gestion intégrée des ressources naturelles, notamment les ressources hydrauliques et forestières ; et (iv) la promotion de l'assainissement de base. Toutes ces mesures trouvent leur justification dans le choix qu'a fait le Gouvernement de prendre en compte de l'environnement dans la SCRP.

Encadré 19 : Le verdissement de la SCRP

Qu'est-ce que le verdissement ?

C'est promouvoir les mesures politiques concrètes visant à intégrer l'environnement dans les plans, programmes et projets y afférents, dans la perspective d'en assurer la durabilité, la pauvreté étant prise en compte dans ses aspects monétaires, d'opportunité, de capacité humaine, d'éducation, de santé, de sécurité.

Pourquoi le verdissement ?

- Promouvoir la durabilité dans les programmes de développement.
- Intégrer les objectifs spécifiques et les actions de conservation des ressources naturelles et de la qualité du milieu dans tous les programmes découlant de la SCRP.
- Anticiper sur les externalités et tenir compte des coûts écologiques des options stratégiques retenues dans la SCRP.

Selon quel processus verdir ?

L'évaluation environnementale stratégique EES est une approche anticipative et proactive qui vise à développer différents scénarii de durabilité. L'EES est donc un outil d'analyse et de prise en compte des potentialités et des contraintes environnementales en rapport avec les objectifs de développement.

Pour quels résultats ?

- Les préoccupations environnementales et sociales sont intégrées impérativement dans la SCRP de façon proactive et leurs impacts appréciés.
- Identification des impacts de la protection de l'environnement et des ressources naturelles sur la lutte contre la pauvreté.
- Les ministères sectoriels se sont appropriés le processus et les relations pauvreté et environnement.
- Un répertoire d'indicateurs simples mais précis pour l'évaluation des résultats atteints est élaboré.

Source : ABE, 2006

266. **Renforcement des capacités de gestion environnementale à la base.** Toutes les collectivités locales sont confrontées à de sérieux problèmes de gestion des ressources naturelles. Les autorités locales, notamment les chefs de quartiers, ont une faible capacité de mobilisation de leurs administrés dans le cadre des campagnes de salubrité publique. Faute de moyens, les plans de communication des communes ne prennent en compte que de façon marginale la protection de l'environnement. Les schémas directeurs d'aménagement communaux ont peu de chance d'aboutir si un effort n'est pas déployé pour accompagner leur mise en œuvre. D'une manière générale, le manque d'effectifs et de capacités techniques au niveau des communes et des services déconcentrés de l'Etat en charge de l'environnement et de la protection des ressources naturelles, limitent l'accompagnement auquel pouvaient s'attendre les collectivités locales et leurs populations.

267. Pour remédier à ces faiblesses, un accent particulier sera mis sur l'information, l'éducation et la formation de masse avec des actions démonstratives d'accompagnement, pour progressivement asseoir une culture de gestion environnementale au bénéfice d'un cadre de vie assaini et attractif.

268. Le Gouvernement vise, pour ce faire, à renforcer les capacités institutionnelles des services et commissions communaux des affaires domaniales et environnementales, par la mise à niveau du personnel et des élus, et la fourniture de moyens de travail. Un accompagnement sera également donné aux organisations de la société civile locale dont les organisations de femmes et les associations de consommateurs, pour les responsabiliser à la gestion de leur milieu de vie.

269. Les principales mesures à entreprendre se focaliseront sur : (i) l'élaboration d'un plan de communication à contenu varié, traitant des principales problématiques environnementales de chaque

département ; (ii) l'organisation d'émissions radiophoniques ciblées sur les besoins d'information et de sensibilisation des jeunes, des femmes et des hommes dans le cadre d'un contrat de partenariat avec toutes les radios locales du Bénin ; (iii) le renforcement des capacités des communes en gestion environnementale ; et (iv) la formation des animateurs de médias de proximité et des leaders d'opinions afin de promouvoir des changements de comportement dans les relations qu'ont les populations avec les ressources naturelles et leur cadre de vie.

270. **Renforcement du système de prise en compte de l'environnement dans les politiques sectorielles et dans le système fiscal.** De gros efforts ont été déployés au cours des dix dernières années pour mettre en place des outils de gestion de l'environnement au plan sectoriel, avec une dynamique d'éducation au niveau national. Les activités d'information, de sensibilisation et de formation, la création de cellules environnementales et de la police environnementale, la dynamisation de la police sanitaire et l'accompagnement des agents chargés de la police forestière et de la police des pêches en sont des exemples. Une culture d'études d'impacts sur l'environnement des projets publics et privés se développe. Le processus de décentralisation qui s'est traduit par la mise en place en 2003 des communes a accordé, pour sa part, une place importante à la responsabilité des élus locaux dans la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles.

271. En dépit de ces efforts, les changements de comportements sont plus lents qu'on ne le souhaiterait. La situation économique difficile, la pauvreté et le manque de moyens des collectivités ont rendu quelque peu aléatoire le respect des règles de la protection de l'environnement.

272. Afin de pallier ces insuffisances, le Gouvernement envisage d'approfondir la stratégie de prise en compte de l'environnement dans le management public territorial et dans les politiques et programmes sectoriels. Dans ce contexte, les moyens de prévention de la dégradation de l'environnement feront l'objet d'une plus grande attention dans le système de programmation des investissements publics ainsi que dans la politique commerciale du Bénin.

273. Ce faisant, pour améliorer l'efficacité de la promotion d'un environnement sain, le Gouvernement entend : (i) systématiser l'Evaluation Environnementale Stratégique (EES) de tous les plans et programmes ; (ii) évaluer l'impact environnemental du système fiscal béninois dans les secteurs d'importation des véhicules, des équipements électroménagers, etc. ; (iii) réformer les cellules environnementales sectorielles et leur donner les moyens de fonctionnement pour accroître leur impact ; (iv) élaborer un tableau de bord sur les priorités sectorielles en matière de protection de l'environnement au niveau de chaque ministère et de chaque préfecture, avec visibilité sur les ressources budgétaires y afférentes ; et (v) renforcer le système national d'information et de suivi de l'environnement par une révision des différents canevas de collecte et d'analyse des données devant alimenter la production du rapport national sur l'état de l'environnement.

274. **Promotion de la gestion intégrée des ressources naturelles, notamment les ressources hydrauliques et forestières.** La décentralisation des compétences en matière de gestion de l'environnement au niveau des communes est une opportunité pour renforcer la coopération entre les communautés, dans la gestion des ressources naturelles partagées (cf. article 94 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin). Dans ce cadre, la stratégie d'aménagement du territoire prévoit d'accompagner de telles dynamiques au niveau intercommunal.

275. Le Gouvernement s'engage à promouvoir la gouvernance environnementale. A ce titre, il entend orienter ses priorités d'interventions dans le cadre de la SCRP sur : (i) la mise en place d'un cadre de partenariat national, sous-régional et international en matière de conservation et de gestion durable de la biodiversité des aires protégées et des écosystèmes fragiles ; (ii) l'établissement d'un observatoire national de surveillance de la qualité des eaux de surface ; (iii) le renforcement des associations de collectivités locales au plan institutionnel et opérationnel, pour la gestion intégrée des ressources naturelles ; (iv) le renforcement des capacités des organisations paysannes mixtes et féminines des productrices et producteurs en gestion de l'environnement ; (v) la couverture des communes en supports photos cartographiques de base ; (vi) la promotion des énergies alternatives et des systèmes d'économie du bois-énergie ; (vii) la promotion de la foresterie urbaine et l'écotourisme ; (viii) la mise en place d'un système de financement durable des aires protégées ; et (ix) l'accélération de la mise en place de mesures de lutte contre l'érosion côtière.

276. **Promotion de l'assainissement de base.** Les problèmes de l'assainissement sont apparus comme de sérieux handicaps pour les populations à la base, lors des consultations participatives. En effet, toutes les grandes villes et tous les chefs lieux des communes sont exposés aux difficultés liées à l'évacuation et la gestion des déchets solides et liquides, des déchets biomédicaux, au manque d'équipements sanitaires dans les habitations, et aux ouvrages d'assainissement en général. Les budgets de la plupart des communes dégagent peu de ressources d'investissement susceptibles d'être affectées à l'assainissement.

277. Face à cette situation aux conséquences multiformes (incidences à la fois sur la santé des populations et leur rendement), le Gouvernement a entrepris de poursuivre son accompagnement aux communes à travers: (i) la promotion des dynamiques intercommunales de gestion des déchets managers ; (ii) la construction et la réhabilitation des réseaux d'assainissement et de voiries dans les villes retenues ; (iii) l'élaboration et l'actualisation des plans et schémas directeurs d'urbanisme et d'assainissement des chefs-lieux de communes et des municipalités ; (iv) la viabilisation des zones habitées où à habiter ; (v) l'identification et la mise en défens des zones impropres à la construction ; et (vi) le renforcement de la gestion des déchets biomédicaux au niveau des hôpitaux.

TROISIEME PARTIE: MISE EN ŒUVRE DE LA SCRP

CHAPITRE 9. CADRAGE MACROECONOMIQUE ET BUDGETAIRE

278. Les orientations stratégiques, les politiques macroéconomiques et sectorielles, et les programmes prioritaires de la SCRP ont été décrits dans les chapitres précédents. Les sections suivantes analysent les implications chiffrées de ces politiques sur le profil de la croissance et de l'affectation des ressources aux secteurs et ministères pour le financement des budgets programmes. Cette analyse comporte cinq étapes :

- (i) **Le cadrage macroéconomique de base** : C'est l'estimation de l'incidence quantitative des stratégies sectorielles sur le profil de la croissance économique et le cadre macroéconomique à moyen terme (comptes du secteur réel de l'Etat, la balance des paiements et la situation monétaire) ;
- (ii) **Le cadrage budgétaire central de base** : La projection du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT Central) qui propose des allocations de ressources budgétaires à moyen terme entre les secteurs de la SCRP et les ministères, et qui estime le coût global de la mise en œuvre de la stratégie ;
- (iii) **Les cadrages sectoriels de base** : Ces cadrages sont des arbitrages sectoriels pour réconcilier les enveloppes sectorielles du CDMT central avec les besoins de financement des programmes et projets et « cadrer » ainsi les budgets programmes sectoriels ;
- (iv) **Des variantes du scénario de base** en terme de niveau d'exécution des programmes et des objectifs ciblés (par exemple le chemin critique des OMD) et les implications pour le cadre macro, le CDMT central et les budgets programmes sectoriels ;
- (v) **L'analyse des risques** pour apprécier les implications de chocs, rigidités structurelles et autres obstacles sur la mise en œuvre de la stratégie et l'impact sur les objectifs stratégiques ainsi que le cadre macro, budgétaire et sectoriels.

279. De façon opérationnelle, la démarche adoptée pour la réalisation du cadrage s'inscrit dans le processus participatif qui est au cœur de la préparation et la mise en œuvre de la SCRP. Elle s'est déroulée en deux étapes. Dans un premier temps, des réunions techniques ont été organisées avec les DPP des ministères sectoriels afin d'apprécier leurs différentes stratégies, d'évaluer leur coût et d'estimer leur impact sur la croissance. Dans le prolongement de cette démarche participative, les ministères prioritaires de la SCRP et qui « logent » les OMD¹⁵ ont évalué le coût de leur stratégie pour l'atteinte des OMD. Ce travail itératif et participatif, qui a été fait avec les DPP des ministères et les experts des différents secteurs, a permis d'affiner le chiffrage des stratégies selon différents niveaux d'objectifs ciblés (exemple scénario de base ou scénario OMD).

280. Dans une seconde étape, un processus itératif a été suivi avec les sectoriels afin de procéder à des arbitrages intra sectoriels et cadrer les budgets programmes sur les enveloppes du CDMT central. De la sorte, il devient possible : (i) de bas en haut, voir les implications macroéconomiques (croissance et stabilité macro) des niveaux d'exécution des programmes sectoriels en relation avec des niveaux d'objectifs stratégiques visés (exemple du scénario de base OMD), et (ii) de haut en bas, aligner les budgets programmes sectoriels sur les enveloppes dérivées du CDMT central d'un cadre

¹⁵ Sept secteurs ont fait l'objet d'évaluation de coûts. Il s'agit de l'éducation, la santé, les infrastructures, l'eau et l'énergie, l'agriculture, l'environnement et le genre.

macro visé (exemple du scénario de base avec un déficit budgétaire soutenable au vu des financements plus ou moins acquis).

9.1. Scénario de base de la SCRP

281. Le scénario de base de la SCRP constitue la traduction chiffrée des différentes stratégies sectorielles que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté sur les années 2007 à 2009 tout en maintenant la stabilité macroéconomique (niveau d'inflation et de déficits ciblés et soutenables).

9.1.1. Les stratégies sectorielles et les hypothèses de croissance

282. Comme indiqué précédemment l'accélération de la croissance va reposer sur la diversification de la production, le renforcement des infrastructures économiques et sociales, et le renforcement de la bonne gouvernance.

283. Comme conséquence de la mise en œuvre du programme des investissements dans les secteurs prioritaires, l'investissement public devrait connaître une forte augmentation de 20% par an. Ceci combiné à l'amélioration de la bonne gouvernance et du cadre des affaires induit une amélioration du taux d'investissement étranger. Comme résultat le taux d'investissement augmente de 22% en 2006 à environ 25% à l'horizon 2009.

Tableau 15: Evolution de la croissance économique et du taux d'investissement pour 2000-2004

	Croissance	Taux d'investissement
Bénin	4,7	19,0
Burkina Faso	4,5	19,4
Sénégal	4,3	19,1
Asie de l'Est et Pacifique	8,0	31,5
Chine	9,2	35,5

Source : Banque Mondiale

284. **L'énergie.** Une des contraintes majeures de la compétitivité de l'économie béninoise est le coût élevé de l'énergie, notamment électrique. Par ailleurs, le délestage influence aujourd'hui de façon significative la productivité des entreprises. En 2006, le Gouvernement a pris des dispositions à travers le Plan Energie pour augmenter sa capacité de production d'énergie et réduire son coût à moyen terme. Ainsi, l'achèvement du projet CEB-NEPA en 2007 et la mise en œuvre du Plan Energie devront contribuer à réduire le coût et à améliorer la compétitivité des entreprises béninoises. De ce fait, la production énergétique en volume devra connaître une croissance moyenne annuelle de l'ordre de 8% sur la période 2007-2009.

285. **L'agriculture.** La mise en œuvre de la stratégie dans le secteur rural va se traduire par une amélioration de la productivité et des rendements agricoles. Le rythme moyen de croissance de la production du secteur primaire serait d'environ 8 % sur la période contre une croissance moyenne de 3 % sur la 2003-2005.

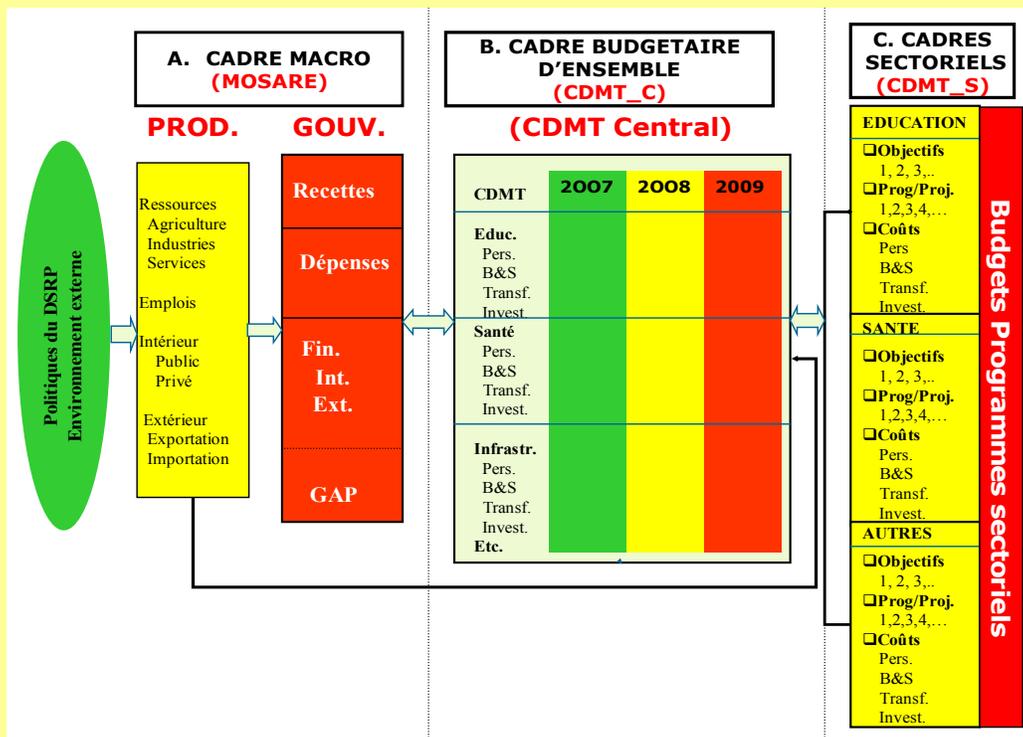
286. **Les services.** Comme conséquence de la mise œuvre des stratégies sectorielles (tourisme, télécommunications, finances et transports), on estime que la croissance moyenne du secteur « services marchands » sera d'environ 6% contre une moyenne de 4% sur la période 2003-2005.

Encadré 20: Description sommaire de la maquette de cadrage macroéconomique et budgétaire

Le modèle. Le cadrage macroéconomique de la SCRП a été préparé à l'aide d'un modèle de simulation macroéconomique quasi-comptable dont les principales caractéristiques sont les suivantes : (i) il retrace les différentes interrelations entre les comptes macroéconomiques ; (ii) il est construit autour de l'offre et repose sur des hypothèses de croissances sectorielles traduisant la mise en œuvre des politiques et stratégies sectorielles de la SCRП ; (iii) il prend l'inflation comme un objectif de politique économique en raison des impératifs de convergence monétaire de l'UEMOA¹. Le modèle de simulation macro est relié à un CDMT central permettant d'affecter les ressources entre ministères et de modules sectoriels permettant de faire remonter les besoins de financement des programmes sectoriels et de les réconcilier avec les disponibilités en ressources afin de « cadrer » les budgets programmes.

La maquette utilisée pour réaliser le cadrage macroéconomique et financier de la SCRП respecte les principes de la programmation financière et les équations comptables comme l'indique le schéma ci-dessous. La croissance est déterminée de façon normative mais tient compte des stratégies que le Gouvernement entend mettre en œuvre.

Schéma : Processus de réalisation du cadrage macroéconomique et financier



La maquette fonctionne sur la base d'un processus itératif nécessitant un dialogue permanent entre les CDMT sectoriels et le cadrage macroéconomique.

9.1.2. Le cadre macro-économique et financier à moyen terme

287. Sur la base des hypothèses précédentes concernant les fondamentaux de la croissance, les simulations indiquent que le taux de croissance économique devra se relever d'environ 4 points sur la période, passant de 3,6% en 2006 à 7,5% en 2009.

288. **Une forte croissance à moyen terme.** La mise en œuvre effective de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté devrait permettre à l'économie de gagner 4 points de croissance à moyen terme. Le taux de croissance moyen annuel serait d'environ 7% sur la période 2007-2009, ce qui, compte tenu de la croissance démographique moyen sur la période projeté à 3%, résultera en une croissance positive du revenu par tête de l'ordre de 3% sur la période.

Tableau 16: Evolution des croissances sectorielles de 2006-2009

	2002-2004	2005	2006	2007	2008	2009
Secteur Primaire	3,7	-0,8	7,1	7,4	7,4	7,8
Agriculture	3,7	-3,0	9,4	8,0	8,5	9,0
Elevage	3,4	3,5	3,5	4,0	4,0	4,0
Pêche et Forêt	3,5	7,3	-1,0	7,8	4,5	4,5
Secteur secondaire	3,2	5,4	-1,3	6,6	7,4	7,4
Industries Extractives	7,0	5,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Industries Manufacturières	1,6	5,3	-4,6	6,0	7,0	7,0
Energie	8,6	6,7	1,8	7,0	8,0	8,0
Bâtiments et Travaux Publics	5,4	5,0	6,0	8,0	8,0	8,0
Secteur Tertiaire	3,6	6,0	1,5	4,6	6,3	7,6
Commerce	3,1	7,0	0,0	5,0	7,0	9,0
Transports et Télécommunications	3,8	5,7	2,2	5,0	6,0	7,0
Banques et Assurances	5,1	6,5	3,7	4,5	6,0	8,0
Autres services	4,0	4,8	2,9	4,0	5,5	6,0
Services non Marchands	4,2	4,0	4,1	5,0	6,0	6,0
PIB	3,8	2,9	3,6	6,0	6,8	7,5

Source : MDEF 2006.

289. La croissance repose pour l'essentiel sur le dynamisme attendu des activités de commerce et des transports, ainsi que sur la diversification et l'accroissement de la production du secteur primaire tournée vers les exportations (agriculture d'exportation).

290. L'année 2007 serait une année de transition vers une croissance à deux chiffres à l'horizon 2011. A cet effet, le Gouvernement entend encourager la production des cultures vivrières (maïs, riz, igname, manioc, ...) et industrielles dont notamment l'ananas, l'arachide, le palmier à huile sans négliger la production de coton. En effet, de 300 000 tonnes pour la campagne 2006/2007 la production cotonnière devrait augmenter progressivement pour s'établir à environ 400 000 tonnes pour la campagne 2007/2008. Ensuite, le complet rétablissement des relations commerciales avec le Nigeria en 2007 et l'amélioration du cadre réglementaire et du climat des affaires relanceraient le commerce, notamment les activités de transit et de réexportation. Enfin, le renforcement des infrastructures de base devrait dynamiser les activités au niveau des industries et des entreprises de service, notamment des entreprises de Bâtiments et Travaux Publics. Il en résulte comme conséquence de la mise en œuvre de ces actions que le taux de croissance devrait atteindre 6% en 2007 contre 3,6% en 2006.

291. Ces actions devront se poursuivre et s'intensifier en 2008 et en 2009. Par ailleurs, ils s'accompagneront d'une amélioration du climat des affaires résultant des réformes du système

judiciaire et foncier, et de l'accès des entreprises au crédit, principalement les PME. Pour ce faire, la croissance serait plus forte en 2008 et en 2009 en raison des gains de compétitivité liés à l'amélioration des facteurs de production dont notamment l'énergie, les télécommunications, le port, les infrastructures économiques et sociales. Le taux de croissance projeté pour 2008 et 2009 est d'environ 7%.

292. Du côté de la demande, le taux d'investissement devrait augmenter de 3 points environ entre 2006 et 2009 (de 22% à 25% environ), tiré par l'investissement public et les effets attendus de l'amélioration du cadre des affaires sur l'investissement privé et étranger. On notera toutefois une dégradation du solde épargne - investissement à environ 6% du PIB que pourrait sensiblement améliorer une augmentation des transferts liés à la mise en œuvre de la SCRП et des OMD.

293. Le solde de la balance commerciale devrait se stabiliser à moyen terme grâce à une bonne tenue des exportations de biens et services. Les exportations augmenteraient en pourcentage du PIB en relation avec l'amélioration non seulement de la productivité cotonnière, mais également de la production vivrière destinée aux exportations. Ce qui traduit bien la volonté de diversification des exportations du Gouvernement. Les importations augmenteraient en pourcentage du PIB en corrélation avec les investissements privés et la politique des grands travaux du Gouvernement.

294. **Une stabilité des prix.** Malgré l'accroissement des investissements, la poussée de l'absorption interne reste modérée au regard de la croissance de la production. On note en effet une faible chute du ratio de la consommation privée et publique en ratios du PIB combinée à une forte progression des exportations. Ceci a permis de maintenir la stabilité des prix et d'assurer l'objectif de convergence dans l'UEMOA.

295. **Des finances publiques consolidées.** La politique budgétaire ainsi que les niveaux des enveloppes globales compatibles avec l'équilibre économique d'ensemble sont retracés au cours de la période 2007-2009 en tenant compte du respect des objectifs de réformes économiques. Avec la mise en œuvre des mesures d'intensification de la mobilisation des ressources, notamment l'élargissement de l'assiette fiscale et à l'amélioration du rendement des régies financières, le ratio des recettes fiscales au PIB connaît une progression favorable, passant de 15,1 % du PIB en 2006 pour atteindre 16% en 2009.

Tableau 17 : Evolution des recettes et dépenses (en % du PIB)

	2006	2007	2008	2009
Recettes totales	17,0	17,6	18,0	18,1
Recettes fiscales	15,1	15,8	16,2	16,3
Recettes non fiscales	1,8	1,8	1,8	1,8
Dépenses totales	22,1	24,4	25,0	24,6
Masse salariale	5,7	5,9	5,8	5,5
Investissement public	7,6	8,6	9,5	9,9
Solde primaire de base	-0,9	-1,5	-1,6	-1,2
Déficit global (base ordonnancement)	-5,1	-6,8	-6,9	-6,5

Source : MDEF 2006

296. Les ressources budgétaires sur la période du programme seront consacrées entre autres à des dépenses courantes représentant en moyenne 15% du PIB et des dépenses d'investissements représentant en moyenne 9% du PIB. Les objectifs en matière de maîtrise des dépenses seront poursuivis par une politique salariale prudente. Le volume des dépenses rapporté au PIB se stabiliserait autour de 25% entre 2007 et 2009 contre 21% sur les trois années de la SRP, en raison des dépenses supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre des programmes prioritaires de la stratégie. Comme conséquence de l'amélioration des recettes et la croissance prudente des dépenses, le déficit budgétaire (base ordonnancement) reste contenu, passant de 5% en 2006 à environ 7% du PIB entre 2007 et 2009.

297. **Une masse monétaire maîtrisée.** Conformément à la politique monétaire commune aux pays de l'UEMOA, l'objectif prioritaire est la stabilité des prix et une politique prudente de crédit à l'économie. Il est prévu une augmentation nominale moyenne annuelle de la masse monétaire et du crédit d'environ 10%, ce qui est compatible avec un taux de croissance réel de 7% et un taux d'inflation de l'ordre de 3%.

9.2. Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT)

298. Le support budgétaire de la SCRP est un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) couvrant la période 2007-2009. Le CDMT est élaboré sur la base d'un cadrage budgétaire compatible avec le cadre macroéconomique présenté ci-dessus.

299. L'objectif du CDMT est une affectation rationnelle des ressources disponibles dégagées par le cadre macroéconomique aux secteurs, sur la base des priorités de la SCRP et tenant compte des besoins de financement des programmes sectoriels. Ainsi, les arbitrages entre les secteurs ont été faits sur la base : (i) des attributions des ministères et des priorités de la SCRP ; (ii) des besoins exprimés par les sectoriels dans le cadre des budgets programmes et/ou d'évaluation des coûts élaborée dans le cadre du chiffrage des OMD ; et (iii) des nécessités de dépenses nouvelles pour la réduction de la pauvreté.

Tableau 18: Allocation budgétaire par secteur sur la période 2007-2009 (% des dépenses hors service de la dette)

	Période DSRP (*)			2006	Période SCRP		
	2003	2004	2005		2007	2008	2009
Secteurs sociaux	28,3	27,6	29,2	31,0	30,6	30,7	31,2
Education	20,3	19,4	19,2	20,2	19,7	19,7	19,3
Santé	6,6	6,4	8,0	8,7	9,1	9,2	10,1
Autres secteurs sociaux	1,4	1,7	2,1	2,1	1,8	1,8	1,9
Production et commerce	6,9	9,7	8,8	8,3	8,5	8,3	9,1
Infrastructures Productives	12,1	12,6	10,5	19,6	19,5	21,7	23,0
Gouvernance	10,9	10,8	12,4	9,0	8,7	8,0	7,5
Politique	2,6	3,2	4,7	3,1	3,4	3,2	3,2
Economique	8,2	7,6	7,7	6,0	5,3	4,8	4,3
Défense et Sécurité	9,0	9,1	12,6	7,6	8,0	7,5	6,6
Souveraineté	4,6	4,6	6,8	3,8	3,8	3,6	3,5
Total Ministères et institutions	71,7	74,6	80,3	79,3	79,1	79,9	80,9
Autres budgets	28,3	25,4	19,7	20,7	20,9	20,1	19,1
Total Budget	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : MDEF 2006

Note : Les données de 2003-2005 sont des dépenses ordonnancées et celles de 2006-2009 des dotations.

300. Les secteurs prioritaires¹⁶ concernés par ces programmes reçoivent selon le CDMT des allocations budgétaires représentant en moyenne 48% de l'ensemble des crédits des dépenses sur la période, déductions faites des intérêts de la dette en 2007, 2008 et 2009. Cette proportion est d'environ 24% pour les seuls secteurs de l'éducation et de la santé.

301. Sur la base des informations disponibles sur les financements probables à mobiliser, le financement résiduel à rechercher est de l'ordre de 50 milliards FCFA en 2007, 94 en 2008 et 72 milliards FCFA en 2009. A ce volume de besoin de financement il convient de soustraire des dépenses non directement liées à la SCRP pour en déduire le coût. Son évaluation est contenue dans le tableau 19.

¹⁶ Education – Santé – Infrastructures routières – Eau et Energie – Agriculture – Environnement et Genre

Tableau 19 : Coût et Financement de la S.C.R.P.

	2007	2008	2009
Dépenses Publiques estimées *	631,0	711,3	776,0
Ressources Internes	506,7	522,8	568,7
Recettes Fiscales et non Fiscales	465,4	521,5	580,4
Autres Financements publics internes**	41,3	1,3	-11,7
Ressources externes (non compris l'allègement de la dette)	113,0	132,1	146,5
Gap de Financement	11,3	56,4	60,8

Source : MDEF 2006
Notes : * Dépenses Totales moins les pensions moins les intérêts de la dette due moins les paiements en rapprochement.
** y compris les variations d'arriérés.

9.2. Scenarii alternatifs et perspectives pour la réalisation des OMD

302. **Scénario alternatif OMD.** Comme indiqué dans le paragraphe méthodologique, le scénario de base ne prend pas en compte l'ensemble des besoins estimés dans le cadre du chemin critiques des OMD. Il a été donc projeté un scénario dit OMD qui intègre entièrement l'évaluation des coûts sectoriels des OMD, mais avec l'hypothèse d'une amélioration de l'absorption de l'aide. L'introduction des résultats des évaluations du coût des OMD concernant sept secteurs (éducation, santé, infrastructures routières, eau, énergie, agriculture, environnement et genre) a induit une augmentation, par rapport à la situation de base, en moyenne du volume des dépenses de 175 milliards FCFA par an, portant le taux moyen d'investissement sur la période en moyenne aux environs de 27% contre 24% en situation de base. Ceci se traduit par un taux de croissance du PIB plus élevé, qui atteint en moyenne environ 8% sur la période 2007-2009, mais un déficit budgétaire plus prononcé qui se situe en moyenne annuelle autour de 11%. De même, le déficit courant de la balance des paiements reste assez élevé en moyenne aux alentours de 6%. Le besoin de financement résiduel moyen annuel s'élève à 225 milliards de FCFA.

303. **Scénario alternatif des tendances récentes.** Il est envisagé un scénario alternatif qui projette les tendances récentes sur les trois années de programmation. De plus, il a été fait l'hypothèse d'une forte contrainte sur la mobilisation des ressources extérieure et d'une rigidité dans le fonctionnement de l'ensemble du mécanisme de consommation des ressources allouée aux projets. Ces contraintes ont un impact direct sur le volume des investissements publics et sur les allocations de ressources aux sectoriels. Les conséquences sont également directes sur le rythme d'atteinte des OMD et sur la croissance. A cela il faut ajouter les contraintes probables liées au secteur de l'offre, résultant pour l'essentiel des aléas du secteur de production agricole.

304. Ainsi, la croissance n'excède guère les 5%, le taux d'investissement se situe aux alentours de 23%, et le déficit du solde épargne-investissement se creuse d'avantage en raison de la contraction de l'épargne publique. Ce déficit devrait représenter en moyenne 6% sur la période.

305. Par rapport au scénario de base, le volume des dépenses est contracté de 62 milliards en 2007, 100 milliards en 2008, 132 milliards en 2009 soit respectivement 2,4%, 3,6% et 4,4% du PIB du scénario des tendances récentes. Ceci permet de contenir le déficit public dans l'ordre de 4,8% en première année et 3,4% en dernière année. Ce profil de la dépense publique qui est entièrement déconnecté des cibles des OMD ne permet plus de s'inscrire sur le sentier d'atteinte de ces objectifs.

Tableau 20 : Evolution des principaux agrégats suivant le scénario

	2007			2008			2009		
	Scénario de base	Scénario OMD	Scénario tendantiel	Scénario de base	Scénario OMD	Scénario tendantiel	Scénario de base	Scénario OMD	Scénario tendantiel
Taux de croissance Du PIB %	6,0	7,3	4,1	6,8	8,1	4,5	7,5	8,7	5,0
Taux d'investissement	23,6	26,4	22,9	24,4	27,2	23,2	25,2	27,6	23,6
Dépenses Totales En % PIB	24,4	30,2	22,4	25,0	29,2	22,3	24,6	27,5	21,8
Déficit Budgétaire En % PIB	-6,8	-12,7	-4,8	-6,9	-11,5	-4,2	-6,5	-9,9	-3,4
Gap de financement (milliards FCFA)	49,6	216,6	0,0	93,8	246,2	12,0	72,2	212,5	30,2
Déficit courant BP en % PIB	-5,8	-6,1	-6,1	-5,5	-5,8	-6,2	-4,9	-5,2	-5,5

Source : Autorités Béninoises

9.4 Analyse des risques

306. Le scénario de référence de la SCRP est sous tendu par des hypothèses clés sur le cadre macroéconomique, la situation sociale et l'environnement international. La survenance de chocs externes adverses comme : i) la hausse du prix de pétrole ; ii) les aléas climatiques ; iii) la persistance des rigidités structurelles (réformes dans le secteur de l'énergie, et de télécommunication ; exécution non satisfaisante des privatisations des entreprises publiques); iv) la non prévisibilité de l'aide ; v) le faible flux d'investissements étrangers et vi) le faible taux d'absorption des ressources budgétaires, pourraient réduire la croissance et donc compromettre les objectifs de la SCRP.

307. L'économie béninoise reste très dépendante de la production agricole, notamment du coton. Le scénario de base de la SCRP a postulé à une amélioration de la production cotonnière et à une diversification de la production agricole d'exportation pour l'amélioration du solde commercial. Cependant, l'absence de bonnes conditions climatiques et la faible mécanisation de l'agriculture peuvent affecter significativement les prévisions économiques. Par ailleurs, la volatilité des cours mondiaux des produits agricoles, en particulier le coton, pourrait affecter le niveau de la production suite aux effets des anticipations négatives des producteurs.

308. La lenteur dans la mise en œuvre des différentes réformes structurelles, surtout dans les domaines de l'énergie et des télécommunications, peut constituer un risque majeur à l'atteinte des objectifs de la SCRP. En effet, les problèmes liés à l'énergie (disponibilité de l'énergie et coût élevé) et aux télécommunications (problème organisationnel au niveau du secteur) découlent des difficultés d'ordre structurel qui font obstacle à la compétitivité et nuisent aux chances de diversification de l'économie.

309. La mobilisation des ressources extérieures est un élément important dans la réussite de la SCRP et de l'atteinte des OMD. Mais la non prévisibilité de ces ressources affecte l'exécution des programmes et projets de la Stratégie. Par ailleurs, l'allègement des processus de décaissement des

PTF est souhaité pour une mobilisation efficiente des ressources nécessaires au succès de la stratégie.

310. La capacité d'absorption des ministères sectoriels est aussi une contrainte à la réalisation des objectifs de la SCRP dans la mesure où cette faible capacité d'absorption rallonge les délais d'exécution des programmes et projets.

311. Enfin le manque de soutien politique ferme pourrait être une entrave à la mise en œuvre efficiente de la SCRP. Il convient donc de doter toutes les composantes du système de mise en œuvre de moyens adéquats, et de susciter l'adhésion de l'ensemble des acteurs autour de la stratégie.

CHAPITRE 10: MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI/EVALUATION

10.1. Contexte

312. Comme pour les autres composantes de la SCRP, la stratégie de renforcement du dispositif de suivi et évaluation de la SCRP est le résultat d'un travail participatif en plusieurs étapes. Dans un premier temps, des réflexions ont été menées pour évaluer le dispositif de suivi et évaluation de la SRP 2003-05. Cela a permis de relever les forces et les faiblesses du système, d'analyser les produits au regard des résultats attendus, de mettre en exergue les dysfonctionnements et autres obstacles majeurs à lever pour un suivi plus efficace de la SCRP 2007-2009. En particulier, cette question centrale du suivi et évaluation a été traitée en détail dans le document de revue de la SRP ainsi que par diverses études d'évaluation réalisées. Dans un deuxième temps, les évaluations et les propositions de renforcement retenues ont été discutées lors de différents ateliers avec les parties prenantes, notamment les ministères sectoriels, les services centraux de coordination (Secrétariat Permanent, OCS, INSAE, etc.), ainsi que les partenaires au développement.

10.2. Des acquis importants et des défis à relever

313. Malgré des problèmes de ressources et de capacités, le dispositif de suivi de la SRP 2003-05 a enregistré des acquis notables. En particulier, le Secrétariat Permanent de la CNDLP a su opérer un suivi efficace notamment : (i) la production de la SRP 1 et la préparation de la SCRP 2007-2009 ; (ii) l'organisation de la confection des budgets de programmes sectoriels ; (iii) l'élaboration de trois rapports d'avancement de la SRP ; (iv) le suivi effectif de la mise en œuvre des programmes avec les partenaires, notamment le FMI, la Banque mondiale et la Banque Africaine de Développement.

314. Pour sa part, l'OCS a également fait des avancées importantes dans le domaine du suivi des indicateurs, d'évaluation des programmes et a contribué à renforcer les capacités en suivi-évaluation et sensibiliser les décideurs sur l'importance des activités d'évaluation. Il a conduit à cet effet une série d'études d'impacts, notamment : (i) le rapport sur les indicateurs de la SRP ; (ii) le rapport sur le profil social ; (iii) l'impact des ressources de l'initiative PPTTE sur la réduction de la pauvreté ; (iv) l'impact des réformes foncières sur la pauvreté et la situation sociale ; (v) le rapport départemental sur les OMD. Mais les études ont été faites de façon ad hoc et les résultats n'ont pas encore connu une exploitation effective pour la mise à jour des programmes sectoriels.

315. Par ailleurs, les deux autres domaines du suivi technique, notamment le suivi statistique du développement et le suivi des programmes et projets, ont certes donné quelques produits, mais le processus et ces produits ne sont pas suffisamment synchronisés et intégrés dans le processus de suivi de la SRP. Par exemple, un Tableau de Bord Social (TBS) a été produit mais n'est pas synchronisé avec le rapport de suivi de la SRP, ce qui nuit à sa visibilité, fonctionnalité et valeur ajoutée du système de suivi de la SRP. De même, les rapports d'évaluation ne sont pas encore exploités pour l'élaboration des rapports de performance des budgets programme sectoriels et pour faire des révisions des programmes d'actions.

316. Au niveau sectoriel, les ministères prioritaires de la SRP ne sont pas adéquatement impliqués dans le suivi des indicateurs et certains ont encore des difficultés à se reconnaître dans les séries d'indicateurs proposés et à contribuer efficacement au suivi. Cette faible implication est due en partie à des problèmes de capacités au sein des ministères (ressources humaines mais surtout

budgetisation adéquate), mais aussi à une faiblesse dans la coordination du dispositif. Le niveau décentralisé n'est pas encore suffisamment actif à cause du temps nécessaire pour mettre en place et actionner ce dispositif.

10.3. Mécanisme de suivi et évaluation de la SCRP 2007-2009

317. Le Gouvernement est conscient des insuffisances du dispositif de suivi de la SRP 2003-05 et est résolu à les résoudre pour un suivi plus efficace de la SCRP 2007-2009. Les principaux défis sont de: (i) mieux responsabiliser les ministères sectoriels ainsi que les structures centrales de production des statistiques dans les différents domaines d'activités ; et (ii) simplifier le dispositif institutionnel de coordination afin de mieux synchroniser le suivi technique avec le suivi administratif. Le Gouvernement est aussi engagé à faire fonctionner les structures décentralisées de suivi afin d'améliorer l'appropriation de la SCRP par les populations, le processus participatif et de ce fait, renforcer la qualité des services et l'efficacité des politiques et programmes. La réalisation de ces défis au regard des principes directeurs évoqués ci-dessus nécessite la prise des dispositions suivantes.

318. **Un cadre institutionnel renforcé.** Les initiatives prises par le Gouvernement en ce qui concerne la fusion des ministères du Plan et de l'Economie et des Finances dans le Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDEF) et la mise en place de deux structures techniques¹⁷ particulières au sein de ce ministère offrent un cadre institutionnel plus adéquat au suivi de la stratégie. En outre, ce dernier garantit la mise en place d'un système simplifié et efficace requis pour pallier les dysfonctionnements observés lors de la première génération du DSRP et assurer une meilleure coordination des actions ainsi qu'une synergie entre les différents acteurs du suivi et évaluation de la SRP.

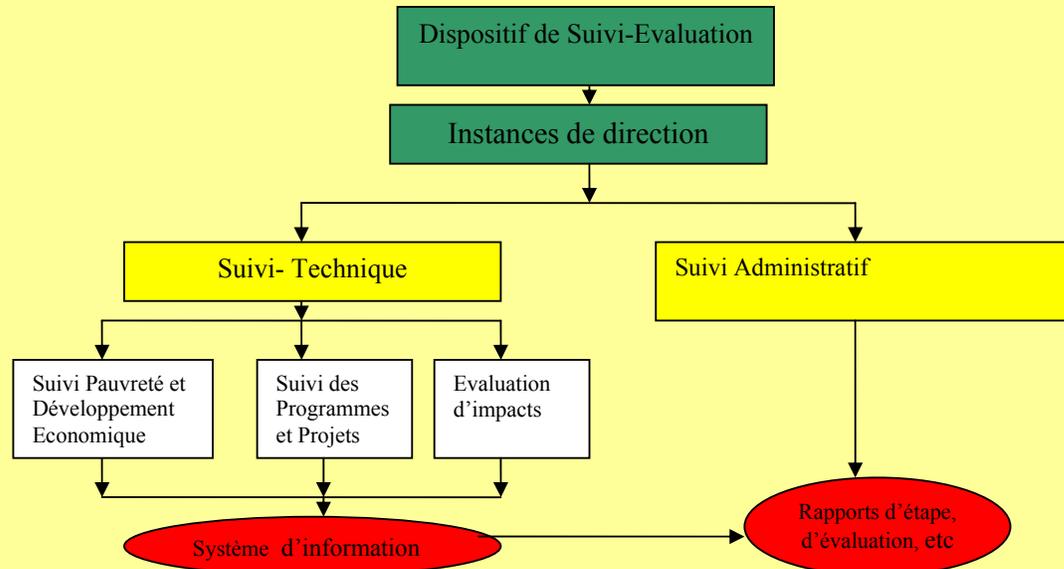
319. Le nouveau dispositif institutionnel participatif comprend les quatre niveaux : national, sectoriel départemental et local. Au niveau national, **le Comité de pilotage** est une instance d'orientation présidée par le ministre en charge du développement et de l'économie, et comprenant tous les autres ministres. Il définit les grandes orientations politiques et stratégiques, et en supervise l'exécution à travers les rapports annuels d'avancement. **Le Comité Gouvernement/Partenaires** est co-présidé par le Ministre en charge du Développement et de l'Economie et un représentant des partenaires, et constitue l'organe privilégié de dialogue entre le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers du Bénin. La Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles (CSPRES) est la cheville ouvrière du dispositif et est responsable du suivi de la mise en œuvre de la SCRP dans tous les domaines. A cet effet, elle a pour tâches spécifiques :

- la coordination de la mise en œuvre de la SCRP et du suivi en rapport étroit avec les ministères et les autres structures impliquées dans la mise en œuvre et le suivi de la SCRP ;
- la coordination des activités de suivi dans ces trois composantes : (i) le suivi des indicateurs, (ii) le suivi des programmes et projets, et (iii) l'évaluation d'impacts ;
- l'animation du processus participatif autour de la SCRP entre les parties prenantes, notamment l'administration, les collectivités locales, le secteur privé, la société civile, et les organisations syndicales ainsi que les partenaires techniques et financiers ;
- la préparation des rapports annuels d'avancement de la SCRP ;
- la révision périodique de l'ensemble de la SCRP.

¹⁷ Il s'agit de la Cellule de Suivi des Programmes de Réforme Economiques et Structurelles et la Direction Générale de Suivi des Projets et Programmes

Encadré 21: Quelques principes directeurs

De façon générale, les activités de suivi de la mise en œuvre de la stratégie comporte deux dimensions bien distinctes mais complémentaires : le suivi administratif de l'exécution des programmes et le suivi technique du développement.



Le suivi administratif de l'exécution des programmes. Cela consiste à s'assurer que les responsables des programmes et actions les exécutent selon un échéancier bien établi, et qu'ils rendent compte selon des rapports et des indicateurs « agréés ». Spécifiquement, il s'agit : (i) du suivi de l'exécution des programmes dans les différents axes par les ministères techniques et les structures sous tutelles ; (ii) de la coordination des activités d'élaboration des rapports d'avancement et de révision des stratégies et des programmes prioritaires ; (iii) de la coordination du dialogue sur les politiques et programmes avec les parties prenantes, y compris les sectoriels et les partenaires au développement et (iv) de l'organisation des revues annuelles.

Le suivi technique du développement. Cela consiste à mesurer ce qui est atteint eu égard aux objectifs stratégiques, et d'évaluer les effets de ce qui est fait. Spécifiquement, il s'agit de mesurer à l'aide d'études et d'indicateurs précis les progrès dans la mise en œuvre des programmes et dans l'atteinte des objectifs de développement économique et social, et aussi d'évaluer l'impact des actions spécifiques sur les objectifs de développement.

Le suivi technique du développement comporte trois dimensions :

- **Le suivi statistique du développement économique et social :** Il s'agit de mesurer les acquis au fil du temps dans les différentes dimensions du développement, notamment la pauvreté et les conditions de vie des ménages, la croissance économique, le développement des services d'infrastructures, le développement social et la gouvernance. Ce suivi est typiquement la responsabilité des structures spécialisées en matière de production et gestion des statistiques telles que INSAE et les services statistiques des ministères techniques.
- **Le suivi de l'exécution des programmes et projets :** Il s'agit de suivre/constater l'exécution physique des programmes et projets inscrits dans le PAP dans les différents ministères. Ce suivi est typiquement la responsabilité des structures centrales de planification (Direction Générale du Suivi des Programmes et Projets) et des DPP au sein des ministères. Cela peut être couplé avec un suivi financier où intervient alors la Direction Générale du Budget.
- **L'évaluation d'impacts des politiques et programmes :** Cela consiste à mesurer l'impact d'un programme particulier dans un secteur donné sur les objectifs de développement (croissance, pauvreté et développement social), souvent à l'aide d'études quantitatives. Ces analyses quantitatives sont souvent enrichies des résultats d'enquêtes de perception auprès des bénéficiaires, ce qui consiste à apprécier les qualités des services selon l'opinion des usagers.

La responsabilisation des ministères dans le suivi des actions pour une gestion efficace axée sur les résultats. Le suivi est une composante essentielle de la planification stratégique et la gestion axée sur les résultats (GAR). C'est l'activité principale qui permet de rendre compte des performances et de l'efficacité des actions. C'est aussi l'activité qui permet de porter des corrections et des ajustements à temps au plan d'action au regard des acquis et des changements dans les conditions. Pour cela, il est impératif que le dispositif de suivi, tout comme celui de budgétisation, responsabilise au mieux les « exécutants » - notamment les ministères - dans la production, l'analyse, et l'usage des informations statistiques, dans la mise en œuvre des plans d'action. En retour, ces unités d'exécution ont l'obligation non seulement de produire les résultats mais surtout de rendre compte de façon régulière des progrès dans la mise en œuvre de leurs composantes respectives du programme d'actions.

Source : Afristat

320. Au niveau sectoriel, le suivi des actions et programmes prioritaires est la responsabilité des ministères concernés, notamment les Cellules de Suivi-Evaluation et les services statistiques des Directions de la Planification et de la Prospective (DPP). Elles s'appuient sur des entités dénommées « points focaux » afin de faciliter la coordination du dispositif et la cohérence du système d'information. Ils assurent aussi la collecte des informations utiles au suivi à des niveaux déconcentrés.

321. Aux niveaux déconcentré et décentralisé le suivi est assuré par les Comités Départementaux de Suivi (CDS) et les Comités Communaux de Suivi (CCS).

322. Les Comités Départementaux de Suivi (CDS) ont pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes d'actions départementaux et la collecte et l'analyse des données statistiques sectorielles du département. Ils sont présidés par les Préfets des Départements et leur secrétariat est assuré par les Directeurs Départementaux du Développement. Les CDS sont composés :

- du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) qui regroupe le Préfet, les Maires des Communes et leurs adjoints, un représentant de l'Union Départementale des Producteurs, un représentant de la Chambre Départementale et un représentant de la Fédération des Associations des Parents d'Elèves;
- des Directeurs des services déconcentrés de l'Etat dans le Département ;
- un représentant de chaque commune émanant de la société civile ;
- et un représentant des organisations syndicales.

Les CDS se réunissent une fois par trimestre et les comptes rendus des travaux de ces sessions, de même qu'un rapport trimestriel de mise en œuvre de la SCRP dans le département seront adressés au Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances.

Au niveau local, le suivi de la SCRP est assuré par le Comité Communal de Suivi (CCS). Le CCS est présidé par le Maire et a pour mission d'assurer la collecte des données statistiques de la commune sous la supervision des Comités Départementaux de Suivi. Les CCS se réunissent une fois par trimestre et les comptes rendus de leurs travaux, de même que le rapport trimestriel de mise en œuvre de la SCRP dans la commune seront adressés au Préfet du Département pour prise en compte dans le rapport départemental.

323. Les CCS sont composés :

- de deux conseillers communaux ;
- de deux représentants d'ONG opérant dans la commune ;
- du Médecin-chef du Centre de Santé ;
- du Responsable du Développement rural ;
- du représentant des organisations paysannes
- du Chef de Circonscription Scolaire.

Le gouvernement s'emploiera à assurer la mise en place et le fonctionnement effectif des CDS et des CCS.

324. Le dispositif de suivi-évaluation est organisé en sous-systèmes (cf dispositif ci-dessous).

325. **Sous-système 1** : Suivi des indicateurs macroéconomiques et de la pauvreté.

- **Mission:** ce sous-système vise à organiser et superviser les activités de suivi de la pauvreté, des conditions de vie des ménages et de la situation économique et sociale. Il

s'agit de la production systématique d'indicateurs sur les conditions de vie des ménages et/ou d'informations de base pour chacun des domaines prioritaires identifiés dans le SCRP. A cet effet, il centralise les indicateurs sur : (i) l'évolution de la pauvreté ; (ii) la croissance et le cadre macroéconomique; (iii) le développement des infrastructures ; (iv) le secteur social ; et (v) la gouvernance.

- **Produits:** (i) Système Intégré de Gestion de l'Information Économique et Social (SIGIES); (ii) la production des Tableaux de Bord Économique et Social (TBES); (iii) l'actualisation de la base de données BenInfo pour accompagner le rapport d'avancement de la mise en œuvre de la SCRP et le rapport de suivi des OMD.
- **Structures responsables :** L'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE) assure la coordination de ce sous-système qui comprend la Direction Générale de l'Économie (DGE), le Comité PIB-TOFE, la CSPRES, la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD) et des services statistiques des Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) des ministères.

326. **Sous-système 2:** Le suivi de l'exécution des programmes et projets.

- **Mission :** Ce sous-système a pour mandat de suivre l'exécution des programmes et projets inscrits dans le PAP de la SCRP. Il permet de suivre l'exécution physique et financière des PAP dans les secteurs. Il se décompose en plusieurs compartiments à savoir: (i) le suivi physique des réalisations; et (ii) le suivi de l'exécution financière des budgets de programmes.
- **Produits :** (i) Rapports annuels d'exécution des programmes et projets, dont les budgets programmes ; (ii) rapport de performance et (iii) une base de données sur les projets.
- **Structure responsable:** La coordination de ce sous-système est assurée par la Direction Générale du Suivi des Projets (DGSP) et comprend les DPP des ministères ainsi que les structures centrales telles que la Direction Générale du Budget (DGB), la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD).

327. **Sous-système 3 :** Evaluation d'impact des politiques et programmes

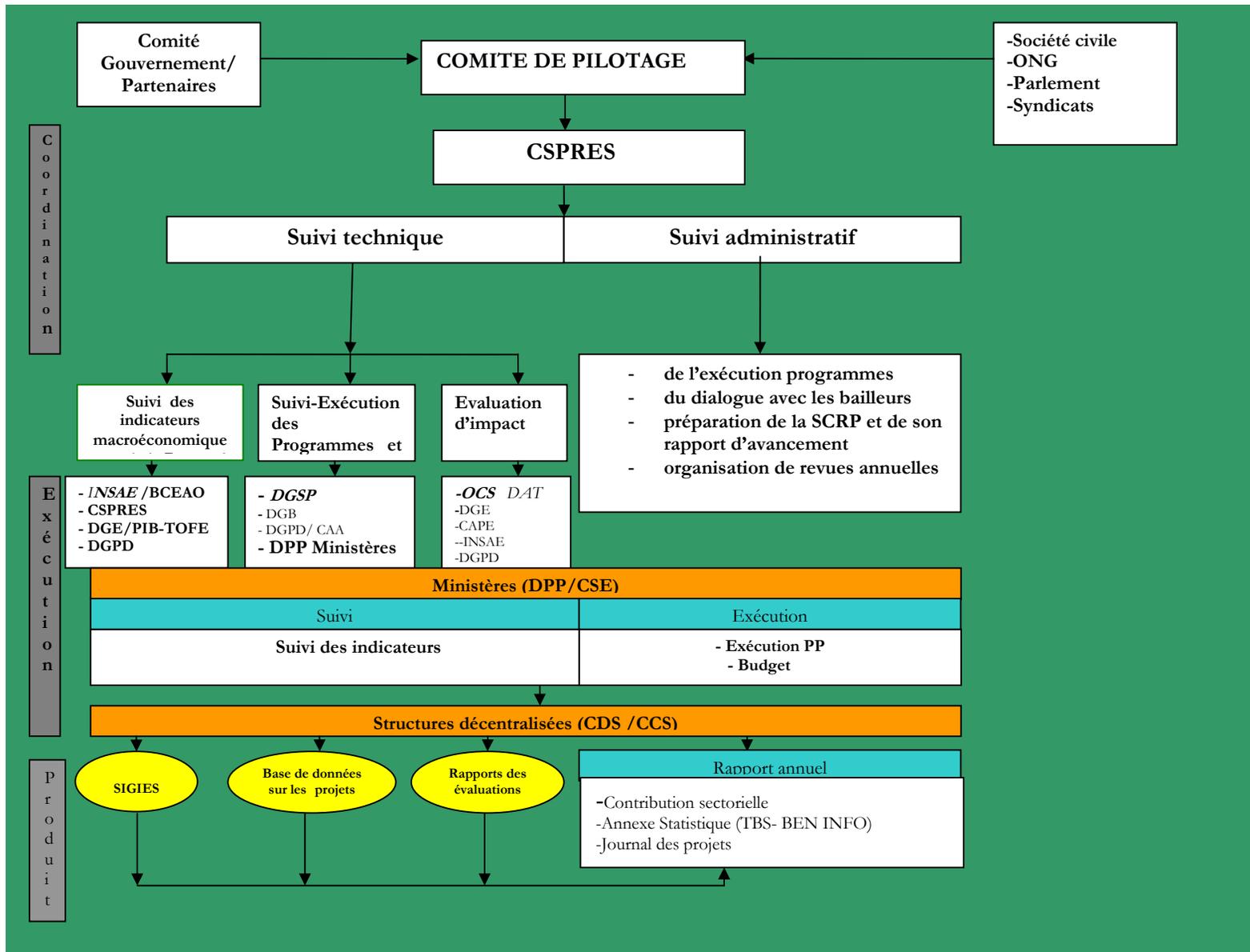
- **Mission :** Ce sous-système a pour mission de mesurer les effets des politiques et des actions sur les groupes cibles et sur les objectifs de développement (croissance, pauvreté et développement social). Les évaluations permettent d'établir des liens entre l'exécution des programmes et projets d'une part et les résultats en terme de développement et du bien-être des groupes cibles. Les études d'évaluations devront être mieux synchronisées avec la programmation des activités sectorielles, la révision des programmes et des stratégies sectorielles et celle de la SCRP. Elles devront servir également à apprécier l'efficacité des programmes prioritaires au regard des objectifs de long terme définis dans la stratégie. Il s'agit essentiellement en collaboration avec les acteurs des sous-systèmes 1 et 2 de: (i) identifier et faire le choix des problématiques pertinentes à analyser ; (ii) identifier les prestataires de services qui peuvent être soit les acteurs internes ou externes (centres de recherche, cabinet d'études, etc), (iii) allouer les ressources; et (iv) superviser la réalisation, la diffusion de ces études et l'exploitation des résultats pour l'affinement des politiques et des programmes.
- **Produits:** (i) la réalisation des enquêtes auprès des bénéficiaires, qui permettent de savoir ce que pensent les populations et les usagers des services qui leur sont « procurés» par les structures administratives ou les entreprises publiques ; (ii) des études sélectives d'impacts des politiques et programmes entreprises selon un cahier des charges révisés annuellement

et tenant compte des priorités de la SCRP ainsi que de la programmation dans les secteurs (révision des stratégies sectorielles ou des programmes particuliers); (iii) la réalisation périodique d'une analyse spatiale qui permet de suivre dans le temps et dans l'espace, l'évolution des disparités intra et interrégionales, et d'assurer le développement équilibré conformément à l'axe 5 de la SCRP.

- **Structure responsable** : Les travaux de ce sous-système sont coordonnés par l'Observatoire de Changement Social (OCS). Ses membres sont l'INSAE, la DGE, la DGSP, la DGPD, la CAPE, la DAT¹⁸, et les cellules de suivi-évaluation des secteurs prioritaires.

Une liste minimum des indicateurs de suivi de la SCRP est annexée au Programme d'Actions Prioritaires (PAP) de la SCRP.

¹⁸ La DAT de par ses prérogatives est mandatée pour assurer la dimension spatiale de l'évaluation d'impact des politiques et programmes à travers son département « Observatoire National d'Analyse Spatiale ».



10.4. Allocation des ressources pour le suivi technique

328. De façon générale, des ressources budgétaires doivent être directement allouées aux structures responsables de la production des informations dans le dispositif de suivi technique, en particulier aux structures de suivi des ministères sectoriels.

10.5. Rapport d'avancement et synchronisation des produits

329. Le rapport d'avancement de la mise en œuvre de la SCRP constitue le document "fédérateur" de l'ensemble du système de suivi de l'exécution de la SCRP. Il est élaboré annuellement et de façon participative par la CSPRES et comprend :

- Une synthèse des développements récents, des acquis dans la mise en œuvre de la SCRP structurée selon les axes stratégiques de la SCRP, ainsi qu'un récapitulatif de l'exécution du PAP ;
- Des annexes sectorielles : Il s'agit des rapports d'avancement des stratégies et d'exécution des PAP sectoriels élaborés par les ministères. Ces rapports analysent l'exécution physique des programmes et projets ainsi que l'exécution financière qui faisait l'objet des anciens « rapports de performance ». L'élaboration annuelle de ces rapports constitue une obligation administrative des ministères et les principaux produits de leurs systèmes respectifs de suivi.
- Une annexe statistique (Tableau de Bord Economique et Social) : celle-ci constitue une version renforcée du présent Tableau de Bord Social. Il consolide les statistiques sur les différentes sphères du développement, notamment la pauvreté, la croissance et le cadre macro, les infrastructures, le secteur social et la gouvernance. Ce tableau est le principal produit du sous-système 1 du dispositif de suivi technique. Ce tableau peut être extrait du système informatisé et intégré de gestion des statistiques (voir ci-après).
- Une annexe sur les programmes et projets. Il s'agit d'un récapitulatif du PAP organisé par secteurs.

330. **Des produits «permanents».** Pour la production à temps des éléments ci-dessus, le dispositif devra maintenir, alimenter et centraliser une base d'information sur (i) le suivi statistique du développement et (ii) les banques de projets. Le premier module peut être logé au sein de l'INSAE, alimenté par des unités sectorielles logées au sein des ministères et des structures spécialisées et mise en réseau de façon à faciliter les échanges, mises en cohérence et l'extraction à temps des tableaux d'indicateurs. Le second module peut être logé au sein de la DGSP et alimenté par les unités sectorielles.

331. **Stratégie de diffusion.** Les divers rapports et études de suivi et d'évaluation devront être archivés sur site Internet afin d'en faciliter les diffusions et consultations et de donner une plus grande visibilité aux produits. Un tel site pourra servir de base de ressources pour les activités de formation et de sensibilisation du public sur la mise en œuvre et les acquis dans le développement et la lutte contre la pauvreté au Bénin.

10.6. Implications sur la stratégie de développement statistique

332. Le mécanisme du suivi et de l'évaluation de la SCRP s'inscrit dans la perspective d'une connaissance approfondie des réalités qui déterminent le phénomène de la pauvreté, son évolution et ses conséquences. Dans une telle vision, il met l'accent sur un certain nombre de critères dont

l'appréciation doit être faite de manière conjointe. Toutes les appréciations et analyses se fonderont sur les piliers stratégiques tels que définis par le SCRP à savoir, (i) la croissance économique et les politiques sectorielles; (ii) les infrastructures; (iii) le secteur social; (iv) la gouvernance ; et (v) le développement équilibré de l'espace national.

333. Le suivi-évaluation des actions soutenant les piliers stratégiques nécessite une masse importante d'information face à laquelle le renforcement du système statistique national. Dans cette perspective, l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement de la statistique constituent une bonne opportunité. La mise en œuvre de cette stratégie vise également à faire face aux besoins des utilisateurs en développant les domaines-clés en matière de données pour le suivi des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) et des OMD, en investissant dans l'infrastructure de base, en renforçant l'analyse des données, en améliorant la diffusion des données et en renforçant la coordination avec les autres unités du système.

334. Ainsi, tenant compte du dispositif institutionnel, la responsabilité de la collecte, du traitement et de diffusion des données sera assurée par la l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) en collaboration avec l'unité de coordination du dispositif technique de la SCRP.

10.7. Implications en matière de renforcement des capacités

335. Les multiples défis liés au système national de gestion de l'information statistique, et la nouveauté que va représenter la mise en place d'un système d'information, de suivi et d'évaluation axé sur la réduction de la pauvreté et la gestion participative, laissent apparaître plusieurs domaines d'appui nécessaire au bon fonctionnement du dispositif prévu.

336. Ils portent sur l'organisation institutionnelle, la formation, la logistique et la gestion des motivations.

(i) Organisation institutionnelle

Corriger les dysfonctionnements pour favoriser une bonne circulation des informations ;
Mettre en place et améliorer le fonctionnement des structures de concertation et de pilotage ;
Élaborer un cahier de charges précis pour toutes les structures impliquées dans le suivi-évaluation de la SCRP.

(ii) Formation

Le renforcement des capacités des ressources humaines des animateurs des trois sous-systèmes du dispositif de suivi-évaluation à travers des ateliers de formation.

(iii) Logistique

La conception des outils de collecte, de traitement et d'analyse ainsi que de diffusion des données ;
L'identification d'indicateurs pertinents relatifs aux axes stratégiques de la SCRP ;
La conception d'un système approprié de suivi et d'évaluation des politiques.

(iv) La gestion des motivations

Instituer des mécanismes d'incitation du personnel des structures partie prenante du dispositif.

10.8. Implication de la "déclaration de Paris" dans la mise en œuvre de la SCRP

337. La SCRP constitue le référentiel pour centrer les priorités nationales et les interventions de tous les partenaires. Un travail préalable d'état des lieux sur l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a été réalisé en 2006. Des consultations entre le gouvernement et les donateurs ont montré l'importance de continuer les efforts mutuels pour améliorer l'impact de l'aide et de réduire les coûts de transaction. Un groupe conjoint Partenaires-Gouvernement sur l'efficacité de l'aide présidé par le MDEF a été créé pour le suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris.

338. Au cours de la période d'exécution de la SCRP, un plan d'action conjoint entre le gouvernement et les donateurs sera mis en œuvre. Le gouvernement entend à travers ce plan d'actions : i) renforcer la coordination de l'aide basée sur les priorités nationales et le leadership du Gouvernement ; ii) améliorer la transparence, l'efficacité et la responsabilité dans la gestion des ressources affectées au développement ; iii) consolider les approches programmes et des dispositifs communs de mise en œuvre de l'aide ; iv) harmoniser la gestion des missions des partenaires techniques et des travaux analytiques en vue de réduire les coûts y afférents.

339. Par ailleurs, le Gouvernement s'emploiera à réactiver le dispositif de dialogue entre le gouvernement et les donateurs à travers la création ou la consolidation des groupes techniques et thématiques conjoints sur la base des priorités définies dans la SCRP. Dans ce cadre, il sera organisé : (i) des revues sectorielles annuelles conjointes et (ii) une revue annuelle conjointe sur la SCRP. Le Gouvernement souhaite que ces revues se déroulent avant la fin du premier semestre de chaque année de manière à ce que les recommandations puissent être prises en compte pour l'élaboration du budget général de l'Etat.

CONCLUSION

340. La Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) est le nouveau cadre fédérateur de toutes les stratégies sectorielles et constitue le document référentiel des interventions du Gouvernement pour la période 2007-2009. Servant de cadre d'opérationnalisation des Orientations Stratégiques de Développement (OSD) du Gouvernement, la SCRP 2007-2009 a été élaborée avec la participation de toutes les composantes de la société béninoise.

341. Le succès de cette stratégie dépendra largement du degré de son appropriation par les différents acteurs concernés. Ainsi, il requiert :

- une appropriation effective du contenu de la stratégie par les structures chargées de sa mise en œuvre, au niveau de l'Administration ainsi qu'au niveau des collectivités à la base ;
- des efforts soutenus du Gouvernement pour la mobilisation des ressources et leur utilisation, en priorité, pour la mise en œuvre efficace de la stratégie conformément à la déclaration de Paris ;
- un renforcement des capacités institutionnelles et humaines à tous les niveaux (central et local) ;
- de la part des Partenaires Techniques et Financiers, l'inscription et une harmonisation de leurs actions dans le cadre référentiel que constitue la SCRP.

342. Pour minimiser tous ces risques, le Gouvernement entend consolider et pérenniser les concertations périodiques avec tous les acteurs et de mettre en place un système de suivi et d'évaluation performant, ce qui permettra à tout moment d'apprécier les progrès accomplis et d'envisager les mesures correctives nécessaires.

343. Dans le but de rendre la SCRP opérationnelle, le Gouvernement a élaboré un Programme d'Actions Prioritaires de mise en œuvre de la SCRP. Ce Programme d'Actions Prioritaires retrace les investissements qui permettront de rendre plus visibles les mesures et actions majeures qui contribueront à l'accélération de la croissance et à la réduction de la pauvreté. Il fait le lien entre la SCRP, les différentes stratégies sectorielles et les budgets programme des ministères.

ANNEXES

- Annexe 1 : Principaux Indicateurs Macroéconomiques du scénario central
- Annexe 2 : Education, coût 2007-09 pour atteindre les OMD
- Annexe 3 : Santé, coût 2007-09 pour atteindre les OMD
- Annexe 4 : Infrastructure - Route, coût 2007-09 pour atteindre les OMD
- Annexe 5 : Eau et Energie, coût 2007-09 pour atteindre les OMD
- Annexe 6 : Développement Rural, coût 2007-09 pour atteindre les OMD
- Annexe 7 : Environnement, coût 2007-09 pour atteindre les OMD
- Annexe 8 : Genre, coût 2007-09 pour atteindre les OMD
- Annexe 9 : Cadre des Dépenses à Moyen Terme - en % du PIB
- Annexe 10 : Cadre des Dépenses à Moyen Terme en % des dépenses totales
- Annexe 11 : Répartition de la population selon les caractéristiques socio-économiques du chef de ménage et le niveau de vie
- Annexe 12: Déterminants de la pauvreté au Bénin en 2006
- Annexe 13: Accès à l'eau et à l'éducation en 2006
- Annexe 14: Indices de pauvreté monétaire en 2006 et 2002

Annexe 15 : Principaux Indicateurs Macroéconomiques du scénario central

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	<i>Variation (en %)</i>					
Taux de croissance du PIB nominal	3,5	7,4	5,3	9,0	9,8	10,5
Taux de croissance réel du PIB	3,1	2,9	3,6	6,0	6,8	7,5
	<i>En % du PIB</i>					
Epargne – Investissement						
Taux d'investissement	20,7	18,2	22,4	23,6	24,4	25,2
Public	5,6	6,3	7,6	8,6	9,5	9,9
Privé	15,1	11,9	14,8	15,0	14,9	15,3
Epargne Intérieure Brute	12,2	10,1	13,3	16,5	17,7	19,1
Publique	5,2	5,5	5,9	6,2	6,7	7,5
Privée	7,0	4,6	7,4	10,3	10,9	11,7
Epargne Nationale	13,6	13,5	16,3	17,8	18,9	20,3
Solde Epargne – Investissement	-7,1	-4,6	-6,2	-5,8	-5,5	-4,9
TOFE						
Recettes totales	16,4	16,7	17,0	17,6	18,0	18,1
Recettes fiscales	14,6	14,5	15,1	15,8	16,2	16,3
Recettes non fiscales	1,8	2,1	1,8	1,8	1,8	1,8
Dépenses totales	19,9	21,3	22,1	24,4	25,0	24,6
Masse salariale	5,8	5,7	5,7	5,9	5,8	5,5
Investissement public	5,6	6,3	7,6	8,6	9,5	9,9
Contribution budgétaire à l'investissement	2,7	3,3	3,6	3,9	4,6	4,9
Solde primaire (définition étroite)	-0,3	-1,4	-0,9	-1,5	-1,6	-1,2
Déficit global (base ordonnancement)	-3,5	-4,6	-5,1	-6,8	-6,9	-6,5
Secteur Extérieur						
Exportations	14,0	13,0	11,7	12,5	13,4	14,0
Importations	20,8	19,8	19,5	18,9	19,3	19,0
Balance commerciale	-6,7	-6,7	-7,8	-6,4	-5,9	-5,0
Taux d'ouverture	34,8	32,8	31,2	31,4	32,7	33,0
Balance courante (- = déficit)	-7,1	-4,6	-6,2	-5,8	-5,5	-4,9
Balance globale	-2,9	1,9	0,9	1,0	0,9	0,8
Indicateurs de la Dette						
Encours/PIB (%)	38,6	40,0	21,9	21,9	23,2	23,3
Encours / Export B & S (%)	199,5	222,3	133,4	124,9	123,8	118,9
Service dette/export B & S (%)	11,9	7,6	8,9	8,4	8,3	8,0
p.m. PIB en milliards de FCFA	2140,0	2298,7	2420,6	2637,7	2896,6	3200,9
Source : Autorités Béninoises						

CDMT sectoriels et indicateurs associés

Annexe 16 : Education, coût 2007-2009 pour atteindre les OMD

Dépenses du secteur Enseignement (en milliards de Fcfa)

	2007	2008	2009
Rémunérations	29,8	33,7	37,8
Dépenses de fonctionnement	8,7	9,5	10,4
Transferts	29,4	32,4	35,7
Investissements	28,7	30,6	32,6
Total	97,8	106,2	116,5

Dépenses du secteur Enseignement par programme (en milliards de Fcfa)

	2007	2008	2009
Enseignement Maternel	1,18	1,40	1,69
Enseignement Primaire	72,08	76,64	81,67
Enseignement Secondaire	20,40	24,88	29,61
Alphabétisation des Adultes	3,05	3,27	3,55
TOTAL	96,70	106,20	116,52

Indicateurs Associés

	2007	2008	2009
Taux de pré scolarisation (%)	6,5	7,6	8,6
Ratio élèves - centre d'éducation maternelle	51	51	51
Taux brut de scolarisation (%)	97,2	97,6	98,0
Ratio élèves – classe	48	47	46
Ratio élèves – enseignant	50	48	47
Taux d'exclusion au secondaire (%)	17,0	15,5	14,0
Ratio élèves- enseignant	28	28	28
Taux d'alphabétisation des adultes (%)	69,0	72,9	76,8

Annexe 17 : Santé, coût 2007-2009 pour atteindre les OMD

Dépenses du secteur Santé (en milliards de Fcfa)			
	2007	2008	2009
Rémunérations	14,99	17,99	18,84
Dépenses de fonctionnement	6,01	7,58	8,61
Transferts	19,02	25,31	26,44
Investissements	16,25	17,28	18,51
Total	56.3	68.2	72.4

Dépenses du secteur sante par programme (en milliards de Fcfa)			
	2007	2008	2009
Programmes Santé publique	24,02	30,31	34,44
<i>Paludisme</i>	4,40	4,88	4,94
<i>Tuberculose Transferts</i>	0,28	0,32	0,34
<i>Santé infantile Investissements</i>	12,42	16,07	18,68
<i>Santé maternelle</i>	3,14	3,54	3,62
<i>VIH/SIDA</i>	3,79	5,50	6,87
Coût de gestion	6,01	7,58	8,61
Construction & Equipement	10,86	11,88	10,09
Réhabilitation de Centre	0,39	0,40	0,41
Maintenance	0,17	0,18	0,18
Coût de fonctionnement	14,99	17,99	18,84
TOTAL	56,27	68,15	72,39

Indicateurs Associés

	2007	2008	2009
Taux d'incidence du paludisme (pour 1 000 personnes)	119	119	119
Taux d'incidence de la tuberculose (pour 100 000 personnes)	87	87	87
Taux de couverture de la santé infantile			
Taux de prévalence du Sida			

Annexe 18 : Infrastructure - Route, coût 2007-2009 pour atteindre les OMD

Dépenses du secteur Infrastructures - Route (en milliards de Fcfa)

	2007	2008	2009
Rémunérations	10,00	12,00	12,00
Dépenses de fonctionnement	26,60	25,84	22,15
Transferts			
Investissements	39,81	40,99	52,26
Total	76,4	78,8	86,4

Dépenses du secteur Infrastructures - Route par Programmes (en milliards de Fcfa)

	2007	2008	2009
Programmes Milieu Rural	44,47	45,25	46,09
Programme Milieu Urbain	31,94	33,58	40,32
Total	76,4	78,8	86,4

Indicateur Associé	2007	2008	2009
Longueur de routes bitumées pour 1 000 personnes (en km)	0,29	0,31	0,33

Annexe 19 : Eau et Energie, coût 2007-2009 pour atteindre les OMD

Dépenses du secteur Eau + Energie (en milliards de Fcfa)

	2007	2008	2009
Rémunérations	5,16	6,64	7,79
Dépenses de fonctionnement	9,78	11,75	13,40
Transferts	0,11	0,13	0,17
Investissements	18,22	18,90	20,65
TOTAL			

Dépenses du secteur Eau + Energie par programme (en milliards de Fcfa)

	2007	2008	2009
Programme Eau			
<i>Milieu rural</i>	5,10	5,48	5,89
<i>Milieu Urbain</i>	5,42	5,53	5,85
Programme Energie			
<i>Système de cuisson</i>	4,94	5,75	6,62
<i>Electricité</i>	16,55	18,98	21,55
<i>Energie mécanique</i>	1,27	1,67	2,10
TOTAL			

Annexe 20 : Développement Rural, coût 2007-2009 pour atteindre les OMD

Dépenses du secteur Développement Rural (en milliards de Fcfa)			
	2007	2008	2009
Rémunérations	5,64	8,39	7,08
Dépenses de fonctionnement	19,49	27,64	33,09
Transferts			
Investissements	36,90	56,27	37,69
TOTAL	62,03	92,31	77,86

Dépenses du secteur Développement Rural par programme (en milliards de Fcfa)			
	2007	2008	2009
Programme Productivité Agricole	35,48	53,73	49,42
Programme Autres activités génératrices de revenu	16,43	24,80	15,06
Programme Nutrition	4,18	5,08	6,00
Programme Sensibilisation	0,30	0,30	0,30
Programme Renforcement des capacités	5,64	8,39	7,08
TOTAL	62,03	92,31	77,86

Indicateurs Associés

	2007	2008	2009
Part des petits exploitants ciblés (%)	20,0	25,0	30,0
Part de ménage ayant accès au crédit (%)			
<i>Petits exploitants</i>	18,3	22,3	26,2
<i>Eleveurs</i>	2,0	3,0	4,0
<i>Sans terre</i>	13,5	18,1	22,6
Taux de couverture des programmes d'alimentation complémentaire (%)	14,3	18,8	23,2

Annexe 21 : Environnement, coût 2007-2009 pour atteindre les OMD

Dépenses du secteur Environnement (en milliards de Fcfa)

	2007	2008	2009
Rémunérations	1,57	3,61	7,18
Dépenses de fonctionnement	1,35	3,28	6,80
Transferts	1,38	2,77	4,85
Investissements	11,95	24,36	44,35
TOTAL	16,25	34,01	63,17

Dépenses du secteur Environnement par programme (en milliards de Fcfa)

	2007	2008	2009
Environnement	11,81	25,07	47,31
Assainissement	0,89	1,82	3,37
Gestion des eaux résiduaires	1,72	3,44	6,02
Hygiène et Education	1,72	3,44	6,02
TOTAL	16,25	34,01	63,17

Indicateurs Associés

	2007	2008	2009
Taux de protection de l'environnement	24,4	28,1	31,8
Taux d'accès à l'assainissement	37,3	39,5	41,8

Annexe 22 : Genre, coût 2007-2009 pour atteindre les OMD

Dépenses du secteur Genre (en milliards de Fcfa)			
	2007	2008	2009
Rémunérations	0,26	0,36	0,44
Dépenses de fonctionnement			
Transferts			
Investissements	2,56	3,61	4,42
TOTAL	2,81	3,97	4,86

Dépenses du secteur Genre (en milliards de Fcfa)			
	2007	2008	2009
Programme de sensibilisation	0,72	1,32	1,85
Aide à l'insertion des filles dans le marché du travail	0,53	0,79	1,01
Encourager la participation politique	0,10	0,10	0,10
Eradiquer la violence à l'égard des femmes	0,81	0,98	1,04
Problèmes systémiques	0,39	0,42	0,41
TOTAL	2,81	3,97	4,86

Indicateurs Associés

	2007	2008	2009
Taux de couverture des femmes en matière de santé de reproduction (%)	11,0	15,9	20,8
Taux de couverture des filles déscolarisées du secondaire (%)	6,8	9,7	12,6

Annexe 23: Cadre des Dépenses à Moyen Terme - en % du PIB

	2007	2008	2009
Secteurs sociaux	7,34	7,54	7,58
Education	4,71	4,84	4,68
Enseignements Primaire et Secondaire	3,56	3,56	3,41
Enseignement Supérieur et Formation Professionnelle	1,15	1,28	1,27
Santé	2,19	2,26	2,44
Développement Social et Culturel	0,44	0,44	0,46
Famille, Femme et Enfant	0,18	0,20	0,23
Culture, Sport et Loisir	0,26	0,25	0,23
Production et commerce	2,02	2,03	2,21
Agriculture, Elevage et Pêche	1,30	1,32	1,44
Commerce et Industrie	0,31	0,34	0,34
Tourisme et Artisanat	0,11	0,16	0,20
Micro finance et PME	0,30	0,21	0,23
Infrastructures Productives	4,68	5,34	5,58
Transport et Travaux Publics	2,90	3,60	3,86
Communication et Nouvelles Technologie	0,11	0,10	0,10
Environnement et Protection de la Nature	0,57	0,52	0,42
Mines, Energie et Eau	1,10	1,12	1,20
Gouvernance	2,07	1,97	1,81
Politique	0,80	0,79	0,78
Justice	0,31	0,29	0,31
Cour suprême	0,08	0,08	0,08
Cour Constitutionnelle	0,03	0,03	0,03
Haute Cour de justice	0,02	0,02	0,02
AUDIO-VISUEL	0,05	0,05	0,05
Assemblée Nationale	0,30	0,30	0,28
Economique	1,27	1,19	1,03
Développement, Economie et Finances	0,66	0,67	0,50
Budget	0,43	0,36	0,38
Travail et Fonction publique	0,14	0,13	0,12
Reforme Administrative et Institutionnelle	0,03	0,03	0,03
Défense et Sécurité	1,92	1,85	1,60
Défense	1,05	1,02	0,83
Sécurité publique	0,87	0,83	0,77
Souveraineté	0,91	0,89	0,85
Présidence de la république	0,29	0,29	0,28
Conseil économique et social	0,04	0,04	0,04
Affaires étrangères	0,54	0,52	0,47
Béninois de l'Extérieur	0,03	0,04	0,05
Total Ministères et institutions	18,95	19,63	19,61
Autres budgets	5,00	4,93	4,63
Total Budget	23,94	24,56	24,24

Annexe 24 : Cadre des Dépenses à Moyen Terme en % des dépenses totales

	2007	2008	2009
Secteurs sociaux	30,6	30,7	31,2
Education	19,7	19,7	19,3
Enseignements Primaire et Secondaire	14,9	14,5	14,1
Enseignement Supérieur et Formation Professionnelle	4,8	5,2	5,2
Santé	9,1	9,2	10,1
Développement Social et Culturel	1,8	1,8	1,9
Famille, Femme et Enfant	0,7	0,8	1,0
Culture, Sport et Loisir	1,1	1,0	1,0
Production et commerce	8,5	8,3	9,1
Agriculture, Elevage et Pêche	5,4	5,4	5,9
Commerce et Industrie	1,3	1,4	1,4
Tourisme et Artisanat	0,5	0,7	0,8
Micro finance et PME	1,2	0,9	0,9
Infrastructures Productives	19,5	21,7	23,0
Transport et Travaux Publics	12,1	14,6	15,9
Communication et Nouvelles Technologie	0,4	0,4	0,4
Environnement et Protection de la Nature	2,4	2,1	1,7
Mines, Energie et Eau	4,6	4,6	5,0
Gouvernance	8,7	8,0	7,5
Politique	3,4	3,2	3,2
Justice	1,3	1,2	1,3
Cour suprême	0,4	0,3	0,3
Cour Constitutionnelle	0,1	0,1	0,1
Haute Cour de justice	0,1	0,1	0,1
AUDIO-VISUEL	0,2	0,2	0,2
Assemblée Nationale	1,3	1,2	1,2
Economique	5,3	4,8	4,3
Développement, Economie et Finances	2,8	2,7	2,1
Budget	1,8	1,5	1,6
Travail et Fonction publique	0,6	0,5	0,5
Reforme Administrative et Institutionnelle	0,1	0,1	0,1
Défense et Sécurité	8,0	7,5	6,6
Défense	4,4	4,1	3,4
Sécurité publique	3,6	3,4	3,2
Souveraineté	3,8	3,6	3,5
Présidence de la république	1,2	1,2	1,2
Conseil économique et social	0,2	0,2	0,2
Affaires étrangères	2,3	2,1	1,9
Bénois de l'Extérieur	0,1	0,2	0,2
Total Ministères et institutions	79,1	79,9	80,9
Autres budgets	20,9	20,1	19,1
Total Budget	100,0	100,0	100,0

Annexe 25: Répartition de la population selon les caractéristiques socio-économiques du chef de ménage et le niveau de vie

	Quintiles de niveau de vie					Total
	Plus pauvres	Pauvres	Moyens	Riches	Plus riches	
Milieu de résidence						
Urbain	8.7	13.4	12.1	23.4	42.4	100.0
Rural	27.3	23.4	25.3	17.2	6.6	100.0
Département						
Alibori	42.5	23.7	19.8	9.5	4.5	100.0
Atacora	38.7	32.3	17.8	10.0	1.2	100.0
Atlantique	39.4	23.5	19.4	13.6	4.1	100.0
Borgou	15.3	26.5	17.2	19.8	21.2	100.0
Collines	8.6	14.6	42.8	26.0	8.1	100.0
Couffo	12.1	29.5	28.0	22.3	8.1	100.0
Donga	17.6	17.8	24.2	25.2	15.2	100.0
Littoral		0.9	2.1	20.7	76.3	100.0
Mono	48.9	15.4	15.4	10.5	9.9	100.0
Ouémé	16.1	12.6	19.8	27.6	23.9	100.0
Plateau	15.3	20.4	25.1	29.1	10.2	100.0
Zou	20.5	24.8	28.4	17.7	8.6	100.0
Sexe du Chef de ménage						
Masculin	21.8	20.5	20.3	18.2	19.2	100
Féminin	17.0	17.6	23.5	25.3	16.7	100
Age du CM						
moins de 25 ans	20.5	15.1	28.6	23.1	12.7	100.0
25-39 ans	21.8	19.2	20.0	20.3	18.8	100.0
40-59 ans	20.8	20.1	17.9	19.0	22.1	100.0
60 ans et plus	20.0	22.3	27.7	17.7	12.3	100.0
Niveau d'instruction du CM						
aucun	28.4	25.7	23.3	15.8	6.8	100.0
primaire	12.5	14.6	21.6	27.8	23.5	100.0
secondaire	2.8	4.9	11.4	25.8	54.9	100.0
supérieur			0.9	4.4	94.7	100.0
Ensemble	21.0	20.1	20.8	19.3	18.8	100.0
Nombre de ménage	1453	1365	1524	1437	1452	7231
Taille moyenne	5.7	5.8	5.4	5.3	5.1	5.4

Source: Résultats provisoires, EMICOV-EDS3, 2006; échantillon de 5231 ménages

Annexe 26: Déterminants de la pauvreté au Bénin en 2006

	Ensemble		Milieu urbain		Milieu rural	
	Coef.	T	Coef.	t	Coef.	t
Age	0,012	3,24	0,013	1,77	0,011	2,69
age2	0,000	-3,08	0,000	-1,69	0,000	-2,57
Taille	-0,155	-16,7	-0,184	-9,19	-0,143	-13,67
taille2	0,005	10,3	0,006	5,78	0,005	8,42
sexe chef de ménage	0,119	4,75	0,120	2,51	0,130	4,4
Niveau d'instruction						
Aucune éducation						
Primaire	0,164	6,38	0,222	4,4	0,131	4,38
Secondaire	0,183	5,13	0,143	2,35	0,216	4,78
Supérieur	0,317	3,72	0,277	2,74	0,516	2,36
statut migratoire						
Non migrant						
migrant retour	0,055	2,12	0,115	1,88	0,037	1,33
autre migrant	0,128	4,7	0,121	2,77	0,126	3,51
Source d'approvisionnement						
Autres						
eau robinet	0,205	5,13	0,584	6,23	0,108	2,44
eau puit	0,128	4,09	0,389	5,24	0,071	2,05
eau de surface	-0,025	-0,9	0,034	0,56	-0,049	-1,54
accès à l'information	0,315	9,65	0,326	6,17	0,289	6,85
accès à la santé	0,151	7,35	0,140	3,23	0,150	6,44
Eclairage	0,238	6,88	0,169	3,15	0,231	4,79
accès au logement	0,163	4,75	0,023	0,34	0,224	5,58
milieu de résidence	0,008	0,32				
_cons	11,428	122,34	11,233	57,96	11,457	107,28
Pseudo R2	0,299		0,391		0,224	

NB: les chiffres en gras signifient que la variable est significative au seuil de 10% alors que les chiffres en gras italique signifie que la variable n'est pas significative.

Annexe 27: Accès à l'eau et à l'éducation en 2006

	Quintile de niveau de vie					Total
	Plus pauvres	Pauvres	Moyens	Riches	Plus riches	
Education						
Taux net de scolarisation des 6-11 ans	35.6	48.7	61.7	72.2	83.6	58.5
Proportion des 15-24 ans n'ayant jamais fréquenté	67.8	57.0	43.5	30.8	13.7	39.9
Proportion des 15-59 ans n'ayant jamais fréquenté	81.9	75.6	62.7	47.0	21.1	56.3
Accès à l'eau						
Proportion de population ayant accès à l'eau potable	52.9	54.4	58.9	76.7	91.8	66.4
durée moyenne pour prendre de l'eau et revenir (en minutes)	32.5	28.5	23.8	16.8	12.2	24.2

Source: Résultats provisoires, EMICOV-EDS3, 2006

Annexe 28: Indices de pauvreté monétaire en 2006 et 2002

	2002			2006		
	P0	P1	P2	P0	P1	P2
Milieu de résidence						
urbain	23.6 (0.9)	0.107 (0.005)	0.069 (0.004)	27.2 (1.2)	0.110 (0.006)	0.060 (0.004)
rural	31.6 (0.8)	0.110 (0.004)	0.058 (0.003)	40.6 (0.8)	0.149 (0.004)	0.075 (0.003)
Sexe du chef de ménage						
Homme	28.9 (0.7)	0.109 (0.003)	0.062 (0.002)	37.5 (0.8)	0.142 (0.004)	0.073 (0.003)
féminin	26.6 (1.5)	0.109 (0.008)	0.067 (0.006)	34.4 (1.5)	0.126 (0.007)	0.064 (0.004)
Niveau d'instruction du chef de ménage						
aucun	33.0 (0.8)	0.119 (0.004)	0.065 (0.003)	43.7 (0.9)	0.170 (0.004)	0.089 (0.003)
primaire	28.8 (1.3)	0.119 (0.007)	0.073 (0.006)	26.6 (1.4)	0.086 (0.006)	0.038 (0.003)
secondaire	17.6 (1.2)	0.079 (0.007)	0.050 (0.005)	18.1 (1.7)	0.061 (0.007)	0.028 (0.004)
supérieur	6.4 (1.9)	0.022 (0.009)	0.014 (0.007)	4.3 (2.5)	0.014 (0.010)	0.006 (0.005)
Age du chef de ménage						
moins de 25 ans	18.1 (2.6)	0.071 (0.013)	0.043 (0.010)	31.2 (3.1)	0.109 (0.013)	0.054 (0.009)
25-39 ans	25.9 (1.0)	0.099 (0.005)	0.058 (0.004)	35.2 (1.1)	0.130 (0.005)	0.065 (0.003)
40-59 ans	31.6 (1.0)	0.117 (0.005)	0.065 (0.004)	39.7 (1.2)	0.153 (0.006)	0.080 (0.004)
60 ans et plus	30.0 (1.4)	0.120 (0.007)	0.071 (0.006)	36.4 (1.6)	0.135 (0.008)	0.069 (0.005)
Taille du ménage						
moins de 3 personnes	15.7 (1.1)	0.075 (0.007)	0.052 (0.005)	15.1 (1.4)	0.047 (0.005)	0.021 (0.003)
3 à 5 personnes	26.0 (0.9)	0.101 (0.005)	0.059 (0.004)	32.4 (1.1)	0.112 (0.005)	0.053 (0.003)
6 personnes et plus	38.2 (1.1)	0.136 (0.005)	0.072 (0.004)	48.2 (1.1)	0.193 (0.006)	0.104 (0.004)
Ensemble						
	28.5 (0.6)	0.109 (0.003)	0.062 (0.002)	36.8 (0.7)	0.138 (0.003)	0.071 (0.002)

Source : Résultats provisoires et partiels, EMICOV (2006) sur un échantillon de 5221 ménages ; Enquête Quibb (2003) sur un échantillon de 5350 ménages portant sur des données de 2002

P0=incidence de pauvreté ; P1= profondeur de pauvreté ; P2 =indice de sévérité de pauvreté ; entre parenthèses figurent les écarts-types