



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Réunion plénière africaine sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement

26 au 28 mars 2006
Conrad Hotel
Le Caire (Egypte)

Diagnostic de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté

Le cas de le Bénin

Pofagi K. Mathias
Fanou Yves

Table des matières

AVANT-PROPOS	1
I. GÉNÉRALITES DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE EXISTANTE ET STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	2
1. Quelle a été l'expérience récente de la croissance et de la réduction de la pauvreté ? Y a-t-il des preuves de l'impact de la SRP sur i) la pauvreté, ii) la croissance, iii) les dépenses publiques?	2
2. Que considère-t-on comme défis majeurs liés à la mise en œuvre de la SRP pour le prochain round de SRP?	2
3. Quel ordre de priorité le pays établit-il pour la réalisation des OMD? Quelles questions cela soulève-t-il?	3
4. Comment le pays aborde-t-il les questions relatives à l'emploi et à la jeunesse?	3
5. Comment la SRP est-elle intégrée dans le système global de planification et de budgétisation?	3
II. APPROPRIATION, LEADERSHIP ET RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	4
1. Quel est l'engagement des dirigeants politiques envers la SRP? Comment les groupes et les forces politiques ont-ils contribué à la réduction de la pauvreté?	4
2. Avec quelle efficacité (i) le parlement (ii) les groupes de la société civile (iii) le secteur privé ont-ils contribué à la formulation de la SRP (notamment son contenu politique) et à son suivi? Comment cela évoluera-t-il au prochain round de la SRP?	4
3. Avec quelle efficacité la SRP a-t-elle pénétré les ministères concernés et le gouvernement infranational? Comment cela évoluera-t-il au prochain round?	4
4. Quel effet la SRP elle-même a-t-elle eu sur la mobilisation du parlement et de la société civile pour la réduction de la pauvreté?	4
5. Quel rôle le NEPAD et, le cas échéant, l'APRM a-t-il joué dans la SRP?	4
6. Quelle relation le processus de la SRP a-t-il (formulation et suivi) par rapport à la législation nationale et aux processus de surveillance?	5

III. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET DE CAPACITÉS	5
1. Comment les questions de capacités ont-elles été abordées dans la SRP? Comment cela évoluera-t-il au prochain round?	5
2. Le processus de SRP a-t-il permis d'établir les priorités relatives aux besoins en capacités?	5
3. Quel impact de la SRP a-t-elle eu sur la gestion des finances et des dépenses publiques? De façon précise, quelle a été l'expérience avec les fonds de lutte contre la pauvreté; la réforme des dépenses publiques; l'estimation du coût des programmes SRP? Comment tout cela évoluera-t-il au prochain round?	6
4. Quelle est la situation en matière d'information, d'analyse et de suivi relatifs à la pauvreté? Comment tout cela s'intègre-t-il dans le processus de planification et de suivi de la SRP?	6
IV. EFFICACITÉ ET GESTION DE L'AIDE POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	7
1. Quel progrès a été réalisé dans: i) l'alignement des programmes des donateurs avec la SRP; ii) l'harmonisation de l'assistance des donateurs avec les processus nationaux et les uns avec les autres; iii) la prévisibilité de l'assistance des donateurs?	7
2. Quel progrès a été réalisé pour orienter l'aide vers l'appui budgétaire?	
3. Quels mécanismes existent pour obliger les donateurs à rendre compte au niveau du pays?	8
4. Comment traite-t-on la conditionnalité politique?	8
5. Existe-t-il une stratégie ou une politique particulière de gestion de l'aide?	8

AVANT-PROPOS

Le questionnaire national relatif au document de la CEA sur les stratégies de réduction de la pauvreté sera administré soit par un membre du personnel de la CEA, soit par un consultant qui possède une expérience approfondie du processus SRP dans le pays, acquise grâce à la participation à l'une des études nationales du Groupe d'échange d'expérience sur les DRSP (PRSP-LG), à l'une des études nationales du groupe chargé de l'appui budgétaire au PSA/ODI, à l'une des études nationales OED de la Banque mondiale ou grâce à un séjour dans l'un des pays représentés à la réunion plénière du PSA en janvier 2005. Les questions sont, à dessein, de portée générale; elles prendront les études nationales disponibles comme point de départ, c'est-à-dire, que l'objectif général du questionnaire consistera à actualiser les conclusions des études antérieures.

Voici la liste des treize pays à couvrir: le Bénin, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Kenya, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie. Cette liste couvre une gamme qui va de ceux qui sont bien avancés dans leur deuxième DRSP jusqu'à ceux qui n'ont achevé leur premier DRSP que tout récemment. En outre, des versions du questionnaire seront également envoyées à certains pays et États fragiles au revenu moyen (non DRSP).

Les questionnaires seront adressés à une sélection composée de fonctionnaires du gouvernement bien informés, de parlementaires, de groupes de la société civile et de donateurs dans les pays concernés. L'auteur de l'étude de cas préparera un bref rapport sommaire abordant chacune des principales séries de questions, basé sur les entretiens.

Le questionnaire couvrira quatre thèmes généraux:

1. Généralité de la croissance économique existante et stratégies de réduction de la pauvreté;
2. Appropriation, leadership et responsabilité en matière de réduction de la pauvreté;
3. Aspects institutionnels et de capacités; et
4. Efficacité et gestion de l'aide pour la réduction de la pauvreté.

En outre, les auteurs sont invités à ajouter des observations et des recommandations basées sur leurs propres expériences et études.

Augustin K. Fosu
Directeur
Division de la politique économique
et sociale (ESPD)

Elene Makonnen
Ancien premier Conseiller auprès du
Secrétaire Exécutif

I. GÉNÉRALITES DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE EXISTANTE ET STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Le taux de croissance économique réel moyen est de 5,2% sur une période de 1997 à 2002 avec un taux moyen d'inflation de 3,8% mesuré à travers l'indice des prix à la consommation, un taux moyen d'investissement de 17,8% et une épargne nationale représentant 11,2% du PIB. Quant au taux moyen d'accroissement de la population, il est évalué à 3,25% de 1992 à 2002. Eu égard à ces différentes statistiques, les performances économiques doivent être consolidées, voire améliorées. Car il est établi que pour réduire significativement et durablement la pauvreté, une croissance réelle d'au moins 7%, équitablement et judicieusement répartie, est nécessaire.

1. Quelle a été l'expérience récente de la croissance et de la réduction de la pauvreté ? Y a-t-il des preuves de l'impact de la SRP sur i) la pauvreté, ii) la croissance, iii) les dépenses publiques?

Les objectifs macroéconomiques du programme du Bénin sont de parvenir à une croissance accélérée, condition d'une réduction significative de la pauvreté, par un accroissement de l'investissement privé national et étranger dans les secteurs porteurs tels que l'agro-industrie, le tourisme et l'hôtellerie, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, le transit et les infrastructures de base. Ainsi, la croissance économique devrait être portée à 7% en moyenne annuelle d'ici 2006.

Il a été noté en 2003 une contre performance inattendue. En dehors du taux d'inflation qui s'est inscrit à 1,5% (donc bien en dessous du seuil de 3%), la situation économique n'est pas reluisante à bien d'égards. En effet, le taux de croissance s'inscrit à 3,9% et reste en retrait par rapport aux objectifs de la Stratégie de réduction de la pauvreté qui prévoient un taux de croissance économique de 5,8% en 2003. Le déficit global hors dons s'est creusé entre 2002 et 2003, passant de 5,1% du PIB en 2002 à 6,1% du PIB en 2003.

En terme de réduction de la pauvreté, les efforts déployés par le gouvernement n'ont pas permis de faire des progrès significatifs. En effet, en 2002, environ 28,5% de la population béninoise vivaient en dessous du seuil de pauvreté monétaire, contre 29,3% en 1999, soit une amélioration non significative de 0,3 point par an. Cette tendance étant maintenue, le Bénin était en 2003 en dessous du minimum d'amélioration nécessaire pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement.

2. Que considère-t-on comme défis majeurs liés à la mise en œuvre de la SRP pour le prochain round de SRP?

Au titre des défis majeurs auxquels la prochaine génération du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) se trouverait être confrontée, peuvent se résumer comme suit:

- ciblage des pauvres;
- dualité entre les effets de croissance et les effets de redistribution sur les mécanismes de réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus;
- relance des activités économiques;
- compétitivité de l'économie béninoise;
- renforcement des sources de croissance;
- promotion de l'emploi;
- amélioration de la mise en œuvre des politiques sectorielles;
- poursuite des réformes au niveau des dépenses publiques;
- accélération de la réforme de l'administration publique; et
- effectivité de la décentralisation.

3. Quel ordre de priorité le pays établit-il pour la réalisation des OMD? Quelles questions cela soulève-t-il?

Les domaines prioritaires pour les réalisations des OMD pour le Bénin sont les infrastructures de base, l'éducation, l'eau et la santé. Il convient de mentionner que le Bénin a opté de ne pas ordonner ces priorités.

Les réformes entreprises au niveau du secteur social augurent d'une bonne perspective. De ce point de vue, on est en droit de s'attendre à des résultats meilleurs. Toutefois, la grande question que l'on peut se poser est de savoir comment améliorer la mise en œuvre de ces politiques sociales pour permettre d'avoir des résultats significatifs afin que le pays se mette résolument sur le sentier des OMD.

4. Comment le pays aborde-t-il les questions relatives à l'emploi et à la jeunesse?

La question de l'emploi et de la jeunesse est abordée dans le 4^{ème} axe de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) du Bénin. La stratégie retient d'accroître les revenus des populations pour la promotion de leur participation au processus de production à travers un meilleur accès au microcrédit, la sécurisation des zones vulnérables, le développement communautaire et la création de pôles de développement.

5. Comment la SRP est-elle intégrée dans le système global de planification et de budgétisation?

Le processus de la SRP est bien intégré dans le système global de planification et de budgétisation à travers les budget-programmes et les cadres de dépenses à moyen terme des différents secteurs qui assurent les cohérences nécessaires entre les politiques sectorielles et la SRP.

Cependant, l'élaboration des budgets-programmes gagnerait en efficacité si on:

- améliorerait le cadre institutionnel pour leur validation;
- rendait plus lisibilité le budgets-programmes; et

- rationalisait les ressources en fonction des priorités sectorielles.

II. APPROPRIATION, LEADERSHIP ET RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

1. Quel est l'engagement des dirigeants politiques envers la SRP? Comment les groupes et les forces politiques ont-ils contribué à la réduction de la pauvreté?

On note un fort engagement des Gouvernants dans le processus de la SRP au Bénin et ceci à travers la mise en place et le fonctionnement de la Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté. La contribution des groupes et forces politiques à la réduction de la pauvreté n'a pas été significative. Cependant, des consultations sont en cours pour une meilleure implication de ces acteurs.

2. Avec quelle efficacité (i) le parlement (ii) les groupes de la société civile (iii) le secteur privé ont-ils contribué à la formulation de la SRP (notamment son contenu politique) et à son suivi? Comment cela évoluera-t-il au prochain round de la SRP?

Les groupes de la société civile, du secteur privé et les partenaires au développement ont contribué, à toutes les étapes de la formulation de la SRP. Ils participent au suivi et seront consultés pour l'élaboration de la prochaine génération du DSRP.

3. Avec quelle efficacité la SRP a-t-elle pénétré les ministères concernés et le gouvernement infranational? Comment cela évoluera-t-il au prochain round?

Les ministères, presque dans leur totalité, ont été impliqués activement au processus de la SRP. Étant donné que nous sommes dans un processus itératif, il va sans dire que leur contribution ira en s'améliorant.

4. Quel effet la SRP elle-même a-t-elle eu sur la mobilisation du parlement et de la société civile pour la réduction de la pauvreté?

Des efforts de sensibilisation sont en cours au niveau de l'Assemblée Nationale. Des programmes d'appui à une meilleure appropriation de la SRP par les parlementaires sont en cours d'exécution. Ces Programmes sont renforcés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF).

5. Quel rôle le NEPAD et, le cas échéant, l'APRM a-t-il joué dans la SRP?

Pour cette première génération de DSRP, le NEPAD n'a joué aucun rôle. Cependant, les objectifs et axes stratégiques de la SRP Bénin sont en parfaite adéquation avec les objectifs du NEPAD. Par ailleurs, les préoccupations de l'APRM sont prises en compte dans l'axe stratégique numéro 3

du DSRP Bénin: «Renforcement de la bonne gouvernance et des capacités institutionnelles». C'est à ce titre que le Bénin se propose d'être évalué par ses pairs en 2006.

6. Quelle relation le processus de la SRP a-t-il (formulation et suivi) par rapport à la législation nationale et aux processus de surveillance?

Le DSRP, une fois validé par la Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté, a fait l'objet d'adoption par le gouvernement. Cette validation ne s'est pas poursuivie, comme c'est le cas dans certains pays, jusqu'au niveau du Parlement.

Quant au suivi de sa mise en œuvre, un cadre institutionnel est mis en place. Il comporte toutes les composantes de la société. Les rapports qui en découlent font l'objet de vulgarisation et d'appréciation par ces mêmes composantes.

III. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET DE CAPACITÉS

1. Comment les questions de capacités ont-elles été abordées dans la SRP? Comment cela évoluera-t-il au prochain round?

Un axe stratégique spécifique a été élaboré à cet effet. Il s'agit de l'axe 3 intitulé «Renforcement de la bonne gouvernance et des capacités institutionnelles». Il prend en compte la lutte contre la corruption, le renforcement de capacités de gestion et d'absorption des ressources publiques, la réforme administrative, la décentralisation, le renforcement des systèmes judiciaires et juridiques, la consolidation de la démocratie et du dialogue social interne, etc. Une enquête sur la corruption et la bonne gouvernance se déroule actuellement sur le territoire. Les résultats d'évaluation permettront d'améliorer la SRP dans ce domaine.

2. Le processus de SRP a-t-il permis d'établir les priorités relatives aux besoins en capacités?

Lors de l'élaboration du DSRP, il est apparu la difficulté de bien appréhender le phénomène de pauvreté au Bénin. Cette difficulté réside dans l'interprétation des résultats d'analyse disponibles. Ces résultats ne permettaient pas une bonne classification des pauvres. Il s'agissait alors d'harmoniser les méthodologies.

Une deuxième priorité est apparue, la capacité des pauvres à participer au processus de prise de décisions et de production. La solution à cette priorité se trouve dans l'axe stratégique numéro 4 relatif à la «Promotion de l'emploi durable, et le renforcement de capacités des pauvres à participer au processus de décision et de production». Cet axe s'intéresse à la promotion du développement communautaire, à la promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenus, à la protection sociale et à la promotion de la femme, au développement de la micro-finance, à la sécurisation des zones vulnérables, à la promotion des pôles de développement, etc.

Il convient de préciser que la société civile s'affaire pour mettre en place un mécanisme de suivi-évaluation et de renforcement de capacités des ressources. Dans ce cadre, elle se propose de jouer un rôle de sensibilisation, de mobilisation, de plaidoyer, de lobbying et de suivi-évaluation.

3. Quel impact de la SRP a-t-elle eu sur la gestion des finances et des dépenses publiques? De façon précise, quelle a été l'expérience avec les fonds de lutte contre la pauvreté; la réforme des dépenses publiques; l'estimation du coût des programmes SRP? Comment tout cela évoluera-t-il au prochain round?

L'adoption d'une SRP couplée avec la réforme budgétaire a permis, grâce à la gestion axée sur les résultats, une meilleure lisibilité et visibilité de la gestion des recettes et dépenses publiques. De manière précise, des fonds alloués aux secteurs sociaux sont affectés aux indigents, à la gratuité de la scolarisation dans l'enseignement primaire, etc.

Pour améliorer la gestion des finances et des dépenses publiques, le gouvernement a décidé, après approbation du Parlement, que toutes les institutions de l'État soient soumises à la procédure de budget-programme dès 2006.

4. Quelle est la situation en matière d'information, d'analyse et de suivi relatifs à la pauvreté? Comment tout cela s'intègre-t-il dans le processus de planification et de suivi de la SRP?

Il existe au Bénin un cadre institutionnel chargé du suivi et de l'évaluation; il s'agit de l'Observatoire du changement social (OCS). Il assure la centralisation des informations nécessaires au suivi et à l'évaluation de la SRP à travers la coordination de quatre systèmes d'information du dispositif de suivi/évaluation du DSRP en relation avec les OMD.

Il s'agit du:

- Système de collecte et d'analyse des indicateurs agrégés (SCAIA) dont le chef de file est la Direction générale des affaires économiques (DGAE);
- Système d'enquête auprès des ménages (SEM) dont le chef de file est l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE);
- Système de suivi d'exécution des projets/programmes (SSE) dont le chef de file est la Direction générale du budget (DGB);
- Système d'évaluation d'impact (SEI) dont le chef de file est la Cellule d'analyse de politique économique (CAPE).

Il est important de souligner que c'est le SEM qui fait le diagnostic de la pauvreté à travers la réalisation de l'Enquête modulaire Intégrée sur les conditions de vie des ménages (EMICoV) tous les cinq ans qui donne le profil de la pauvreté au niveau national. Chaque année, une enquête de suivi est organisée pour mesurer les progrès réalisés au niveau des indicateurs de la pauvreté. Il est à espérer que le schéma directeur de développement de la statistique, une fois élaboré et mis en œuvre, améliore davantage le système d'information utile au suivi et à l'analyse de la pauvreté au Bénin.

Il existe au Bénin une base de données nationale appelée BenInfo qui renseigne sur les différents indicateurs socio-économiques. Elle a été élaborée avec le partenariat du système des Nations Unies au Bénin. Cette base doit être améliorée et actualisée pour servir au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre de la SRP.

Par rapport au processus de planification et de suivi, il est prévu dans le DSRP que chaque année, le gouvernement béninois élabore le rapport d'avancement de la mise en œuvre de la SRP de l'année écoulée. L'objectif de ce rapport est de mesurer les progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la SRP. Les résultats de ce rapport permettent de faire la revue annuelle du DSRP, revue au cours de laquelle, le gouvernement et les partenaires au développement prennent de nouveaux engagements dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP.

Par ailleurs, il est exigé que le Rapport d'avancement soit finalisé et validé avant fin juin de l'année en cours pour que les recommandations et conclusions dudit rapport soient prises en compte dans l'élaboration du budget de l'État de l'année suivante.

IV. EFFICACITÉ ET GESTION DE L'AIDE POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

1. Quel progrès a été réalisé dans: i) l'alignement des programmes des donateurs avec la SRP; ii) l'harmonisation de l'assistance des donateurs avec les processus nationaux et les uns avec les autres; iii) la prévisibilité de l'assistance des donateurs?

Le Bénin s'est engagé depuis un moment dans un important programme de réforme des finances publiques visant l'utilisation stratégique, efficace et efficiente de toutes les ressources publiques dans le but de promouvoir la croissance et d'améliorer le niveau de vie. Ainsi, le changement fondamental par rapport au système d'appui projet est de passer toutes les aides extérieures par le budget de l'État pour une meilleure visibilité des dépenses publiques. À ce titre, le Bénin bénéficie de deux importants programmes de réduction de la pauvreté, l'un sur financement de la Banque mondiale et l'autre avec la Banque africaine de développement (BAfD).

En ce qui concerne les procédures au niveau national (Passation de marché, procédure de décaissement, etc.) les principes ont été acceptés et appliqués par la plupart des partenaires. On pourrait donc conclure que cette harmonisation prend progressivement corps. La prévisibilité de l'assistance des donateurs se fait à travers le cadre de dépenses à moyen terme CDMT dans le DSRP avec plus de précisions que par le passé.

2. Quel progrès a été réalisé pour orienter l'aide vers l'appui budgétaire?

Les réformes budgétaires et comptables sont engagées dans notre pays dans le cadre de l'assainissement des finances publiques. Les avancées dans ce domaine sont assez importantes.

Presque tous les ministères à la date d'aujourd'hui élaborent leur budget programme et cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Ainsi l'aide extérieure se fait de plus en plus sous forme d'appui budgétaire. Tout récemment, un cadre de concertation des partenaires au développement de notre pays a défini un appui budgétaire conjoint dont l'évaluation se fera aussi conjointement. Mais il convient de mentionner que très peu de partenaires ont accepté le principe de l'appui budgétaire.

3. Quels mécanismes existent pour obliger les donateurs à rendre compte au niveau du pays?

Des mécanismes obligeant les donateurs à rendre compte au pays des aides existent et se traduisent souvent par les revues de dépenses publiques et programmes ou autres évaluations à mi-parcours ou finales.

Les instruments utilisés à cet effet sont:

- le rapport sur la Coopération pour le Développement (RCD);
- le Programme d'Investissements Publics (PIP);
- les rencontres d'échanges avec les partenaires initiées par les gouvernants;
- les missions de supervisions et d'évaluation;
- les réunions mensuelles des partenaires au développement présents à Cotonou;
- les revues sectorielles;
- la revue annuelle de la SRP qui regroupe la plupart des partenaires au développement du Bénin autour du rapport d'avancement.

4. Comment traite-t-on la conditionnalité politique?

Aucune conditionnalité politique ne frappe la République du Bénin. En février 1990, à la Conférence nationale des forces vives du pays, le Bénin a opté pour la démocratie libérale et un État de droit. Aujourd'hui, tous les efforts sont faits pour préserver les acquis de cette Conférence.

À cet effet, la conditionnalité politique se traite à travers les dialogues entre les gouvernants et les partenaires, soit dans le cadre des commissions mixtes (partenaires bilatéraux), soit dans le cadre des mécanismes mis en place par les institutions multilatérales.

5. Existe-t-il une stratégie ou une politique particulière de gestion de l'aide?

Un document de politique d'endettement est en cours de préparation. Ce document doit établir un lien entre la politique macroéconomique et la politique budgétaire. Mais avant, il y avait déjà une organisation en matière d'endettement au Bénin. Le cadre institutionnel est composé du Ministère des finances et de l'économie (Caisse autonome d'amortissement), le Ministère Chargé de la planification et du développement (Direction de la coordination des ressources extérieures et Direction générale du suivi des programmes) et du Ministère des affaires étrangères et de l'intégration africaine.

La Caisse autonome d'amortissement assure la gestion des fonds d'emprunt et le service de la dette. Depuis juillet 2003, il a été créé la Commission nationale d'endettement dont le rôle est d'émettre un avis sur tous les engagements et de veiller au maintien de la viabilité de la dette et à la soutenabilité des finances publiques.

À l'instar des pays les moins avancés, le Bénin se sert des instruments internationaux pour gérer l'aide. À cet effet, l'aide en don est privilégiée et l'aide sous forme de prêts est négociée à des conditions douces. Le repère pour les engagements est tel que le niveau de concessionnalité est de 35% au moins, lorsque les possibilités de dons ne sont pas trouvées.