

LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT AU BÉNIN

SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES



CREDITS PHOTOS

Couverture: Serge Boya

Page 6: Serge Boya

Page 13: Devraj Daby / PNUD

Page 14: Devraj Daby PNUD

Page 20: Elsie Assogba / PNUD

Page 24: Serge Boya

Les Objectifs du Millénaire pour le développement au Bénin

Situation actuelle et perspectives

CARTE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DU BÉNIN

Carte administrative du Bénin



AVANT-PROPOS



Le présent document constitue un extrait de la version provisoire d'une étude globale en cours de réalisation commanditée par le Bureau du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sur les politiques de croissance pro-pauvre dans le cadre de la préparation de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) de la troisième génération pour le Bénin. Cette étude² se veut avant tout une contribution du PNUD au travail appréciable accompli par le Gouvernement du Bénin au cours des dix dernières années et s'inscrit dans la recherche des solutions optimales et à impact durable pour combattre la pauvreté et les inégalités, et accélérer les progrès vers les OMD.

La présente note préliminaire propose une analyse synoptique des principaux OMD en indiquant pour chacun d'eux la situation actuelle, les avancées, les défis à relever et les zones prioritaires à cibler pour les interventions. Elle jette les bases pour la réflexion sur les options de politiques qu'il convient de faire pour l'action immédiate et future dans le cadre de l'accélération des progrès vers les OMD.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nardos Bekele-Thomas'.

Nardos Bekele-Thomas
Représentant Résident du PNUD Bénin

² L'étude utilise les données récentes de l'enquête auprès des ménages (EMICoV) réalisée par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique



SOMMAIRE

■ SITUATION ACTUELLE 8

OMD N° 1: Eliminer l'extrême pauvreté et la faim **8**

OMD N°2 & 3: Assurer l'éducation primaire pour tous / Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes **16**

OMD N° 4, 5 & 6: Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans / Améliorer la santé maternelle / Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies **20**

OMD N°7: Assurer un environnement durable **24**

■ PERSPECTIVES 29

SITUATION ACTUELLE

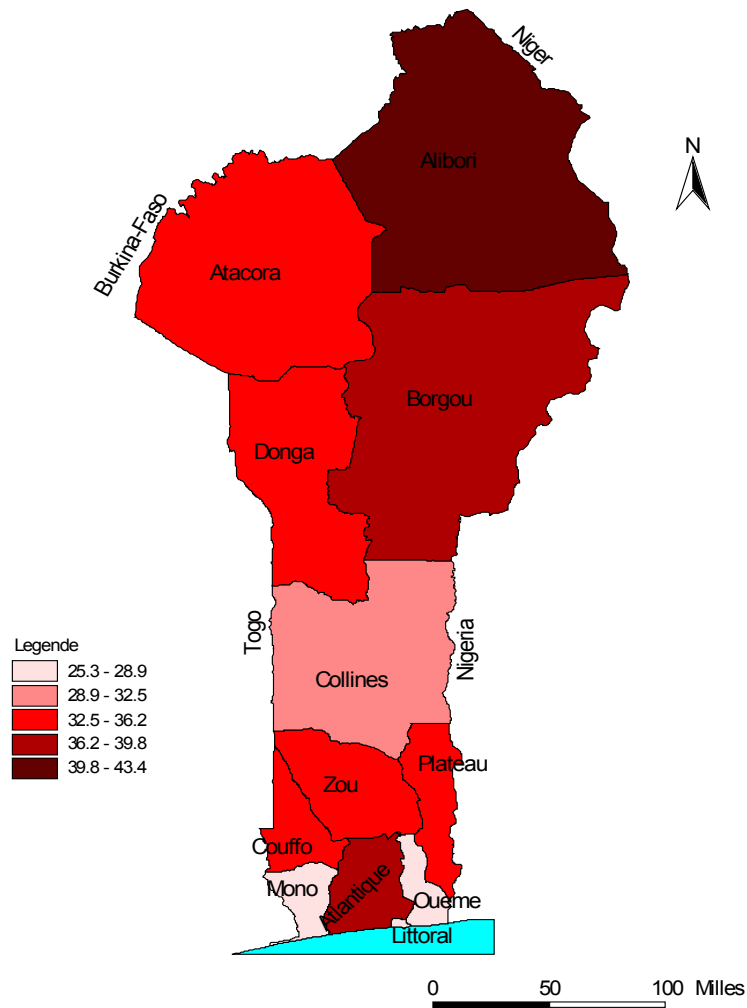
OMD N° 1 : Eliminer l'extrême pauvreté et la faim

Situation actuelle : Sous toutes ses formes, le niveau de la pauvreté au Bénin est relativement préoccupant et est

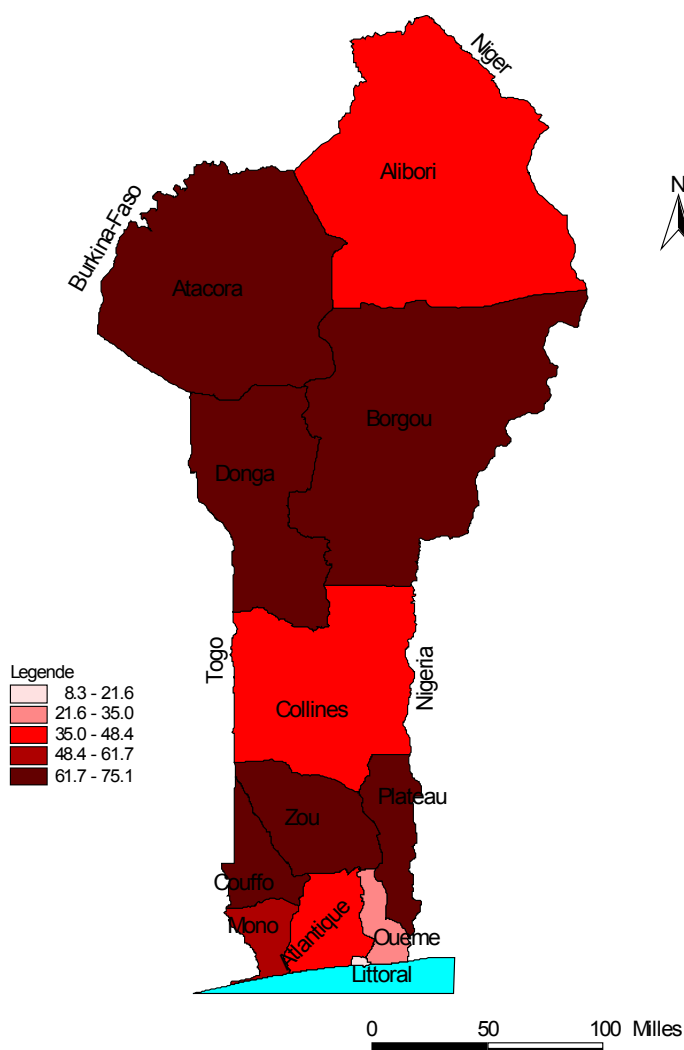
davantage un phénomène rural bien que des conditions difficiles de vie prévalent au niveau de certains centres urbains.

Pauvreté monétaire : Au niveau national, l'incidence de la pauvreté monétaire s'inscrit dans une tendance globalement haussière: en 2007, 33,3% de la population béninoise est dénombré comme vivant avec un revenu annuel

Carte N°1 : Carte de pauvreté monétaire



Carte N°2 : Carte d'extrême pauvreté



situé en dessous du seuil² national de pauvreté contre 37,4% en 2006 et 28,5% en 2002. Cette moyenne nationale cache des disparités régionales. Les communes du département de l'Alibori enregistrent un taux de pauvreté monétaire variant entre 39,8% et 43,4%. En revanche, celles des départements de l'Ouémé, Littoral et Mono sont dans une situation meilleure, avec un taux de pauvreté monétaire oscillant entre 25% et 29%.

(Carte N°1 ci-contre). Entre ces deux tendances, les communes du département des Collines se situent dans la tendance moyenne avec un taux de pauvreté de l'ordre de 28% à 33%.

Extrême pauvreté : En considérant la proportion de population vivant avec moins de 1 dollar par jour, il apparaît que la moitié des départements du Bénin sont sévèrement touchés : la proportion des populations des communes des départements de l'Atacora, Donga, Borgou, Zou, Couffo et Plateau vivant avec moins de 1\$ varie entre 61% et 75%. Entre 48% et 61% des populations du Mono sont dans une situation d'extrême

² La pauvreté monétaire est analysée selon les indicateurs habituels d'incidence (PO) qui a été évaluée en référence à des seuils annuels de pauvreté qui s'établissent respectivement à 74.886 FCFA par tête en 2002 et à 116.527 FCFA en 2007. 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. EMICoV, 2009, INSAE

pauvreté. A côte, les départements de l'Alibori, l'Atlantique et les Collines semblent moins frappés par l'extrême pauvreté, avec un pourcentage de la population oscillant entre 35% et 48%. (Carte N°2).

Pauvreté non monétaire : Encore appelée pauvreté humaine, elle est mesurée par un indice composite de niveau de vie qui prend en compte le niveau d'éducation, la santé et l'accès aux infrastructures de base. Cette forme de pauvreté est en recul sur la période 2002-2007. De 43% en 2002, l'Indice de pauvreté humaine s'est établi à 39,7% en 2007. Les principaux facteurs explicatifs de l'évolution sont les services sociaux de base (santé, éducation, eau) dont l'accès s'est amélioré, à l'inverse de l'espérance de vie qui a stagné au cours de la période.

Contraintes et défis : Les facteurs qui favorisent la pauvreté et la faim au Bénin sont essentiellement les caractéristiques socio-économiques des ménages et l'accès aux services sociaux et moyens de production. Dans le domaine de la faim, la disponibilité alimentaire reste le principal défi : la production vivrière, bien que la tendance d'évolution soit à la hausse ne suffit pas encore pour garantir une sécurité alimentaire durable. La production animale et halieutique piétine encore, ce qui induit une proportion croissante d'enfants souffrant de malnutrition et cette proportion varie entre 9,8% à 30,2% selon les milieux et les régions.

Que ce soit en milieu urbain ou rural, les déterminants de la pauvreté sont principalement :

(i) l'accès aux infrastructures économiques (logement, santé, eau et l'électricité, télécommunication) ;

(ii) l'accès aux facteurs de production ;

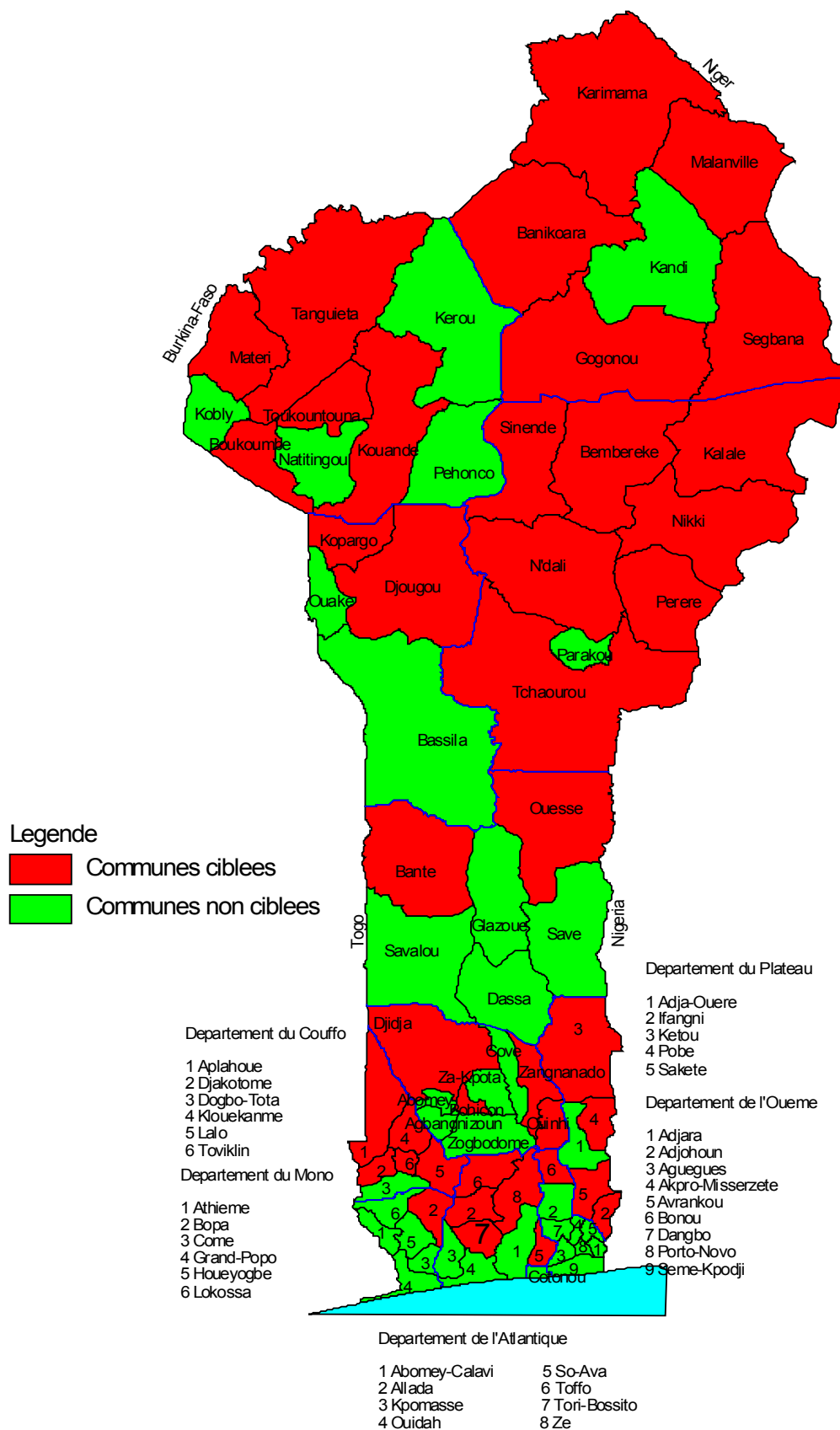
(iii) le statut migratoire : le statut migratoire exerce aussi une influence positive sur le niveau de vie des ménages à cause des transferts de flux financiers qui permettent d'améliorer le bien-être et de réduire la pauvreté ;

(iv) la taille des ménages, l'âge du chef du ménage, le niveau d'instruction et le sexe du chef du ménage : 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.

Zones prioritaires : A moins de sept années de l'échéance fixée pour l'atteinte des OMD, les tendances de la pauvreté et la faim n'incitent pas à l'optimisme. Les indicateurs relatifs à l'OMD 1 ne se situent pas dans la trajectoire normale pour atteindre la cible de 15% de taux de pauvreté en 2015. La situation varie aussi bien d'un département que d'une commune à l'autre. Dans ce cas, et pour assurer une efficacité aux politiques publiques, des communes prioritaires peuvent être ciblées sur la base de l'analyse des cartes d'incidence et de profondeur de la pauvreté.

- **Pauvreté monétaire** : lorsque c'est dimension de la pauvreté qui est ciblée, 41 communes apparaissent comme prioritaires pour l'action publique. La plupart de ces communes se situent dans les départements de

Carte N°3 : Zones prioritaires pour réduire la pauvreté monétaire

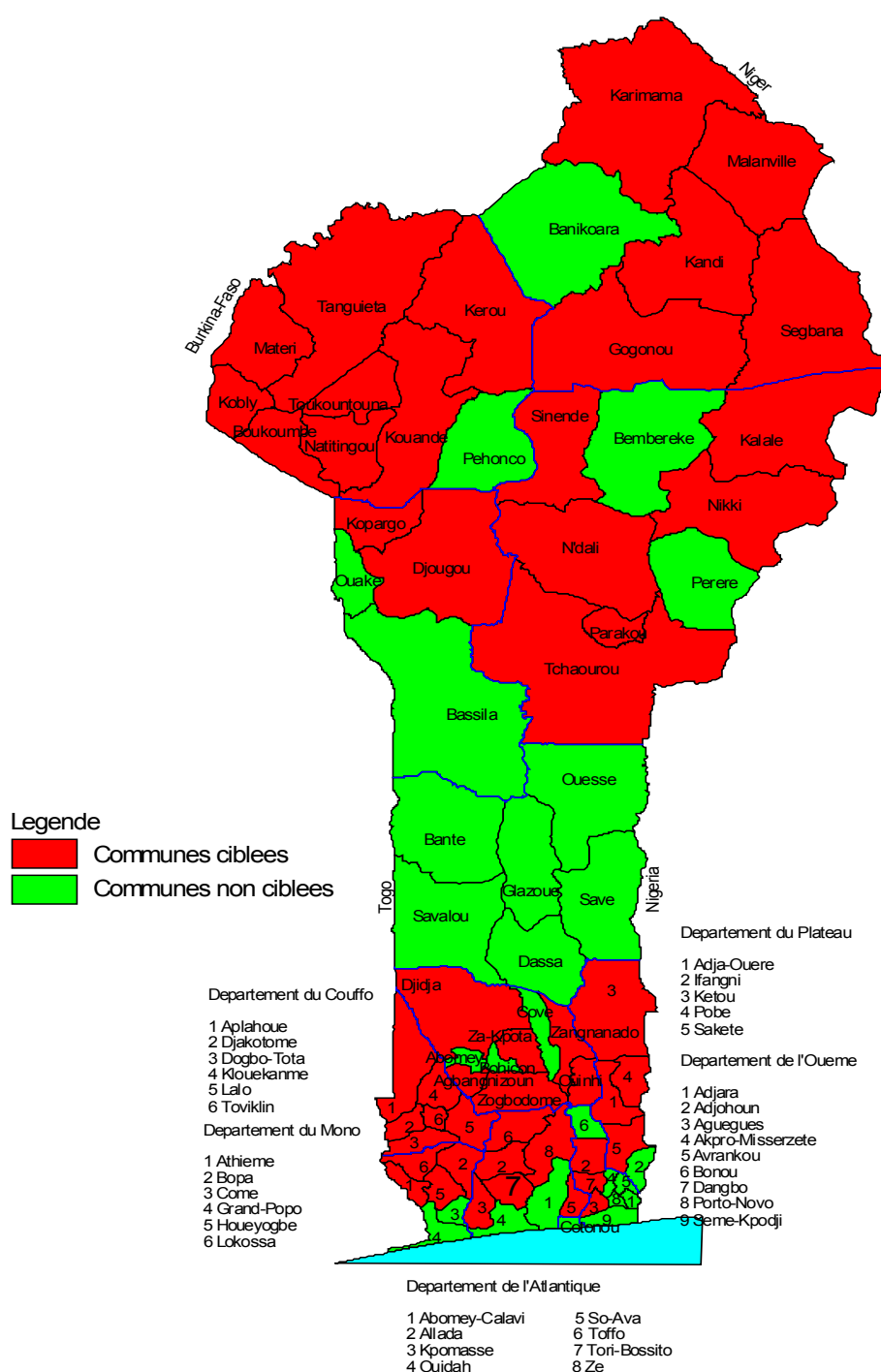


l'Alibori et du Borgou (12 communes sur 14), Couffo (5 communes sur 6), Atlantique (5 communes sur 8) (Carte N°3).

- **Pauvreté humaine** : en considérant la dimension non monétaire de la pauvreté, ce sont 50 communes qui

mériterait d'être priorisées dans le cadre des interventions publiques. Ces communes se situent dans les départements groupés Mono/Couffo (10 communes sur 12), Atlantique (6 communes sur 8), Atacora/Donga (10 communes sur 13) et de l'Alibori/

Carte N°4 : Zones prioritaires pour réduire la pauvreté non monétaire



Borgou (11 communes sur 14). (Carte N° 4).

- **Toutes formes de pauvreté** : en combinant la pauvreté monétaire et non monétaire, ce sont 33 communes qui apparaissent comme prioritaires dans la mise en œuvre des politiques publiques pour réaliser l'OMD N° 1. Les départements du Borgou, Atlantique, Couffo, Atacora abritent la plupart de ces communes (15% des communes ciblées chacune sur les 33) suivi par l'Alibori (12%) Carte N°5). La situation des communes dont les indicateurs de pauvreté ne sont pas dans la trajectoire des OMD et qui doivent être priorisées sont :

- Borgou : kalalé, nikki, n'dali, tchaourou, sinendé.
- Atlantique : allada, so-ava, toffo, tori-bossito, zê.
- Couffo : aplanoué, djakotomè, klouekanmè, lalo, toviklin.
- Atacora : tanguiéta, matéri, boukoubé, toukountouna, kouandé.
- Alibori : karimama, malanville, ségbana, gogounou.
- Donga : kopargo, djougou.
- Zou : zanganado, ouinhi, djidja.
- Plateau : kétou, pobè, saketé.

Politiques spécifiques : Le relèvement du défi de la réduction de l'extrême pauvreté et la faim restent essentiellement contraints par la faiblesse de la croissance et de ses sources ainsi que de la répartition inégale des revenus. Les politiques publiques spécifiques doivent cibler :

1. la création d'emplois durables ;
2. l'accélération des réformes structurelles nécessaires à l'amélioration de la

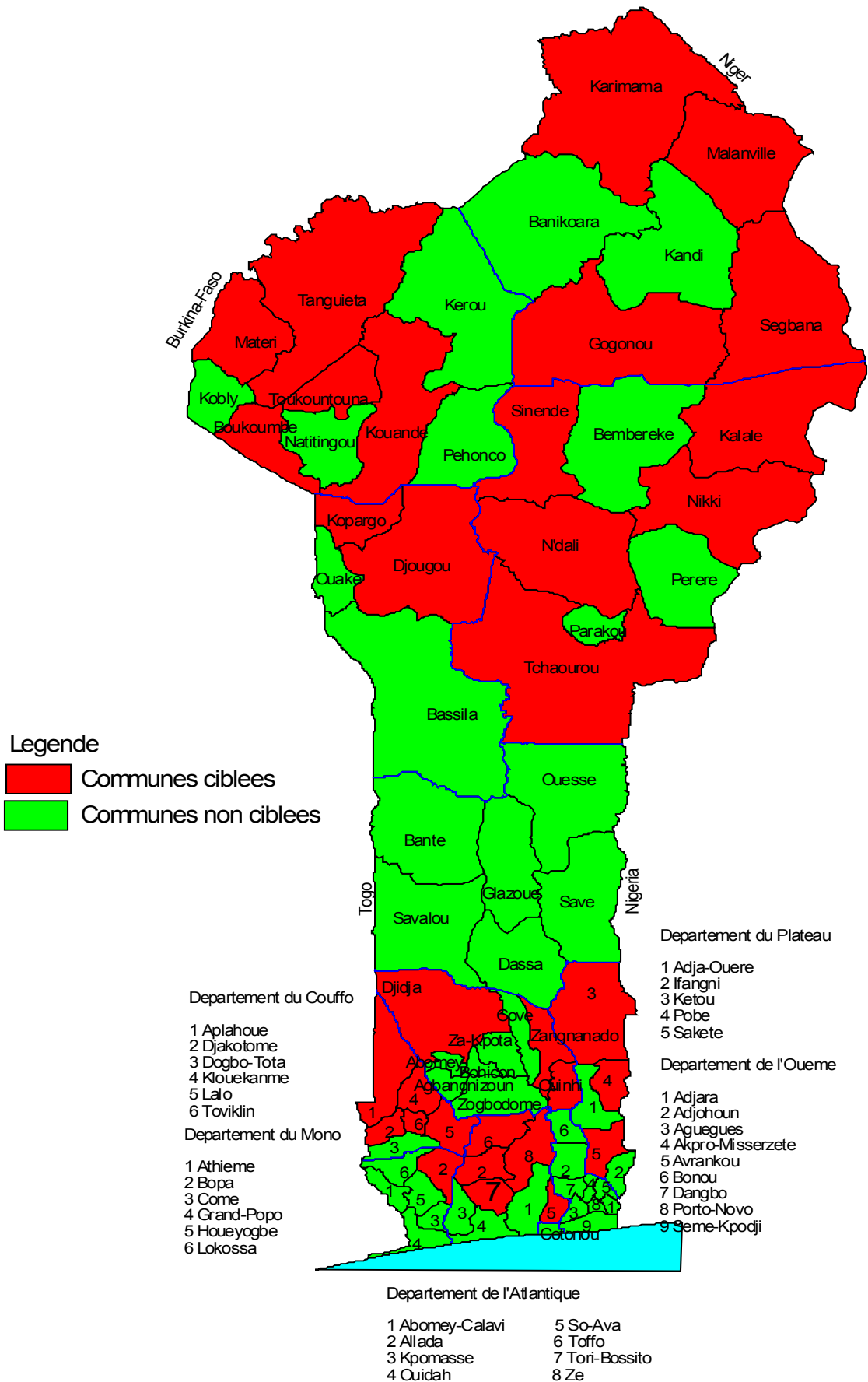




compétitivité et la diversification de l'économie : réorganisation des infrastructures routières et portuaires, disponibilité et qualité des infrastructures de services (télécoms, énergie, transport, etc.), réforme foncière, amélioration du climat des affaires (fiscalité, justice, réforme administrative et institutionnelle, etc.);

3. la promotion du développement équilibré de l'espace national en s'appuyant sur le potentiel de chaque région ;
4. la diversification des sources de la croissance et l'accroissement de l'offre exportable (promotion des filières, notamment dans le secteur rural, appui au secteur privé, etc.) ;
5. la promotion du monde rural avec un accent particulier sur une politique agricole ciblant notamment (i) l'amélioration de la productivité agricole ;(ii) l'entrepreneuriat agricole, les activités génératrices de revenus et l'accès aux marchés (infrastructures de stockage, transformation de produits agricoles, crédits adaptés, construction de marchés, etc.) ; (iii) l'amélioration de l'état nutritionnel de la population à travers des programmes d'alimentation complémentaire et de cantines bien gérées, des programmes nutritionnels pour les groupes vulnérables à la sécurité alimentaire (filles adolescentes, femmes en état et femmes allaitantes), (iv) des programmes de fortification, de diversification diététique et d'information sur la nutrition.

Carte N° 5 : Zones prioritaires pour réduire toutes les formes de pauvreté



OMD N° 2 et N° 3 : Assurer l'éducation primaire pour tous / Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

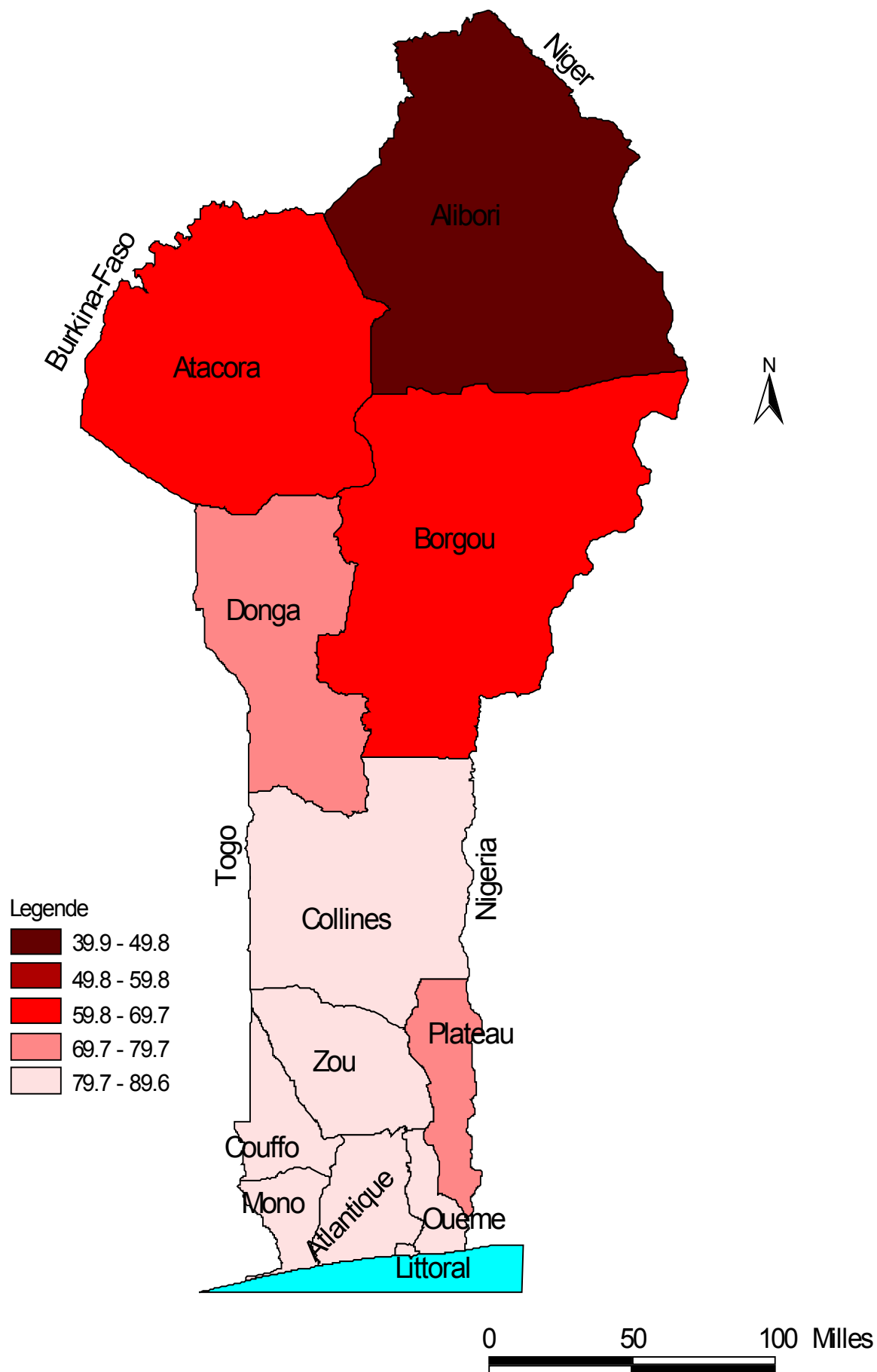
Situation actuelle : L'enseignement primaire et l'alphabétisation sont des domaines où les efforts engagés par les pouvoirs publics ont été considérables comme en témoigne l'évolution des indicateurs.

Le taux net de scolarisation (TNS) des enfants de 6-11 ans s'est globalement amélioré sur la période 2006-2007. Au niveau national, le TNS est passé de 61,1% en 2006 à 76,2% (78,3% chez les garçons et 73,9% chez les filles) en 2007 pour un objectif de 100% en 2015. Cependant, cette évolution cache des disparités lorsqu'on s'intéresse aux communes et aux arrondissements (Carte N°6). En outre, l'évolution du TNS n'est pas à la mesure du taux brut de scolarisation qui avoisine les 95%. Ceci est le reflet des problèmes de maintien ou de rétention des enfants dans le système scolaire, le taux d'achèvement du primaire mesuré en 2007 étant de 65%. Il y a également la scolarisation des filles qui reste faible en dépit des progrès sensibles observés ces dernières années : au niveau national, le rapport fille/garçon dans le primaire stagne à 0,8. Ceci veut dire qu'au niveau de l'enseignement primaire, il est dénombré 8 filles pour 10 garçons scolarisés.

- **Alphabétisation :** En dehors de l'enseignement primaire, l'une des priorités attachées à l'OMD N° 2 est relative à l'alphabétisation en langues nationales, gage d'un développement socio-culturel et économique. Le taux d'alphabétisation des 15-24 ans a atteint 60,5% en 2007, avec toutefois une évolution en défaveur des femmes : le taux d'alphabétisation chez les femmes est de 50% contre 72,4% chez les hommes. Lorsque l'on considère le taux d'alphabétisation de l'ensemble des adultes, ces performances sont en baisse, avec un taux d'alphabétisation de l'ordre de 29,1% chez les femmes adultes et 51,4% chez les hommes.
- **Autonomisation de la femme :** Dans plusieurs domaines, le statut général de la femme demeure moins valorisant que celui des hommes. L'Indice de Participation des Femmes s'inscrit dans une tendance haussière : 0,315 en 2001, 0,356 en 2004 et 0,454 en 2006. Les femmes sont en minorité dans les emplois salariés et occupent très peu de places dans les instances de décision : sur les 83 sièges parlementaires, on dénombre 6 femmes, soit une proportion de 7%. Au niveau des conseils communaux et municipaux, les femmes occupent 3,2% des postes. Au niveau du gouvernement, la situation n'est guère meilleure. Par ailleurs, les femmes restent plus vulnérables au phénomène de la pauvreté que les hommes.

Contraintes et défis : Dans le domaine de l'éducation de base, sauf l'alphabétisation, les indicateurs globaux affichent une tendance dont le maintien peut conduire vraisemblablement à atteindre l'objectif d'accès universel à 100% en 2015. Bien

Carte 6 : Taux net de scolarisation (TNS) par département



que la fréquentation scolaire des filles ait progressé l'objectif d'atteindre la parité en 2015 reste lointain.

Les principaux défis tiennent d'une part, aux disparités entre les régions, et entre les sexes à tous les niveaux élevés, et d'autre part, au taux d'achèvement et de rétention des enfants dans le système scolaire qui ne s'améliore pas durablement.

En outre, une certaine priorité devra être accordée à l'enseignement secondaire, technique et la formation professionnelle.

La situation de la femme béninoise a connu une évolution favorable, au cours des dernières années et son rôle dans la société s'est vu renforcé. En dépit de cette situation, l'indice de participation de la femme béninoise au processus du développement reste loin de l'objectif de la parité. Les principales contraintes sont la faiblesse de la volonté politique et les pesanteurs socio-culturelles.

Politiques spécifiques : Dans le but de consolider les acquis et de corriger les disparités, les politiques publiques en direction de l'éducation de base pourraient cibler prioritairement :

- Le recrutement des enseignants qualifiés et la formation continue pour assurer une éducation de qualité.
- La mise en place des infrastructures de base dans les localités identifiées ci-avant.
- L'intensification de la promotion de la scolarisation des filles et la mise en place de programmes d'accompagnement (cantines, fournitures, système d'accueil au niveau du secondaire, des foyers et des lycées pour les jeunes filles....)

pour maintenir les enfants à l'école.

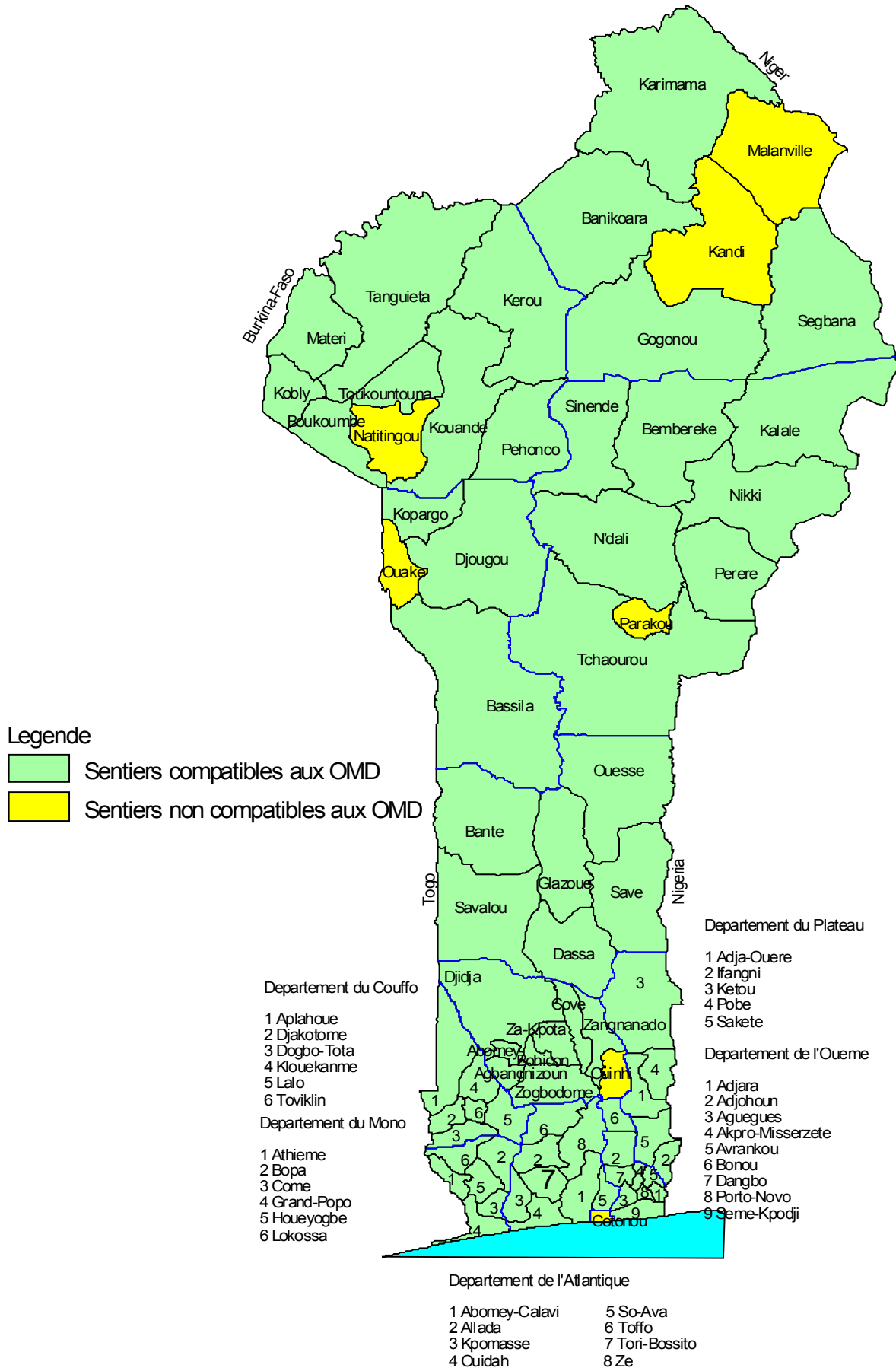
- La promotion des enseignements secondaire, technique et professionnel comme éléments de l'éducation de base.

Pour accroître l'autonomisation de la femme, les politiques publiques pourraient cibler :

- L'atténuation de l'effet des pesanteurs socioéconomiques et culturelles par une politique d'éducation et de sensibilisation intensive.
- Le renforcement de l'application effective du Code des Personnes et de la Famille et un engagement plus marqué des autorités politiques au plus haut niveau.
- La promotion de centres de formation, d'information et d'éducation pour les femmes adultes.
- Le renforcement des activités d'alphabétisation, surtout au profit des femmes et la promotion de la formation des jeunes filles dans les filières où elles sont faiblement représentées.

Ciblage des zones prioritaires : La question du renforcement du statut de la femme concerne toutes les régions du pays et toutes les politiques publiques devraient en tenir compte. En matière d'enseignement primaire, la carte N° 7 qui présente un aperçu spatial de la situation par commune montre que l'évolution du TNS de 7 communes n'est pas compatible au sentier des OMD. Il s'agit de Malanville, Kandi, Natitingou, Parakou, Ouaké, Ouinhi et Cotonou.

Carte N°7 : Zones prioritaires pour atteindre la cible du TNS



OMD N° 4, 5 et 6 : Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans/ Améliorer la santé maternelle / Combattre le VIH/ Sida, le paludisme et d'autres maladies

Situation actuelle :

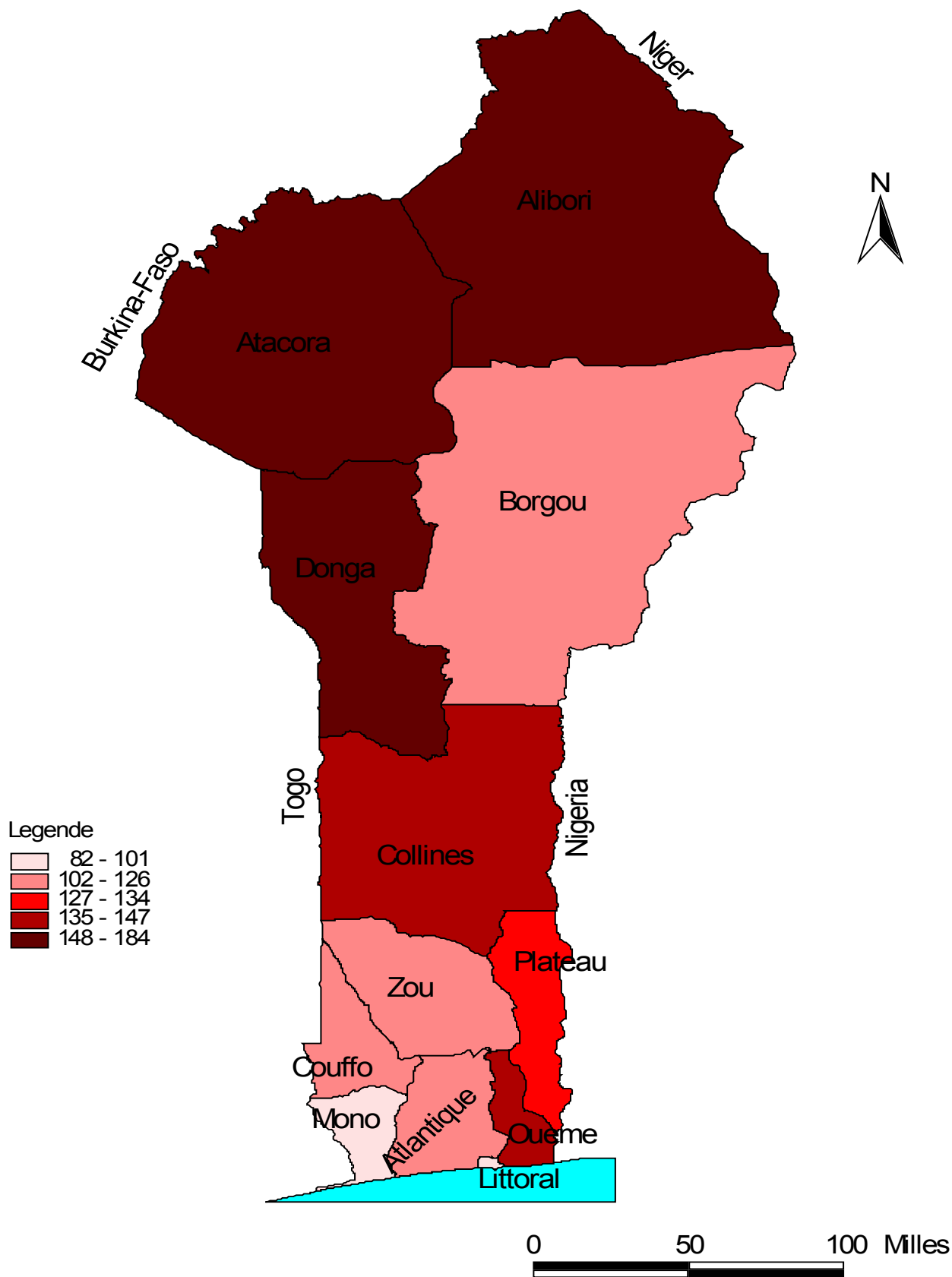
- **Santé infantile** : Au niveau national, la mortalité infanto juvénile (TMM5) est de 136 décès pour mille naissances vivantes en 2006 en considérant comme période de référence les 10 années précédant l'enquête démographique et de santé de la

même année. Par rapport à 2001, il s'est réduit de 15%. La baisse concerne aussi bien le milieu rural qu'urbain avec toutefois une tendance favorable au monde rural. Cependant, les progrès réalisés sont encore loin de la cible de 65 pour 1 000 en 2015. Les départements de l'Atacora, Donga et Alibori enregistrent les taux les plus élevés (Carte N°8) tandis que les départements du Mono du Littoral (Cotonou) apparaissent comme les moins touchés.

- **Santé maternelle** : En matière de santé maternelle, des efforts appréciables ont été notés par rapport aux soins prénataux (91% en 2006 et 96% en 2007). La proportion d'accouchements assistés par un personnel de santé qualifié (médecin, sage-femme, infirmière) s'est accrue de 8,5 points passant de 65,5% en 2001 à 74,0% en 2006 réduisant ainsi les risques à



Carte N°8 : Taux de mortalité infantile

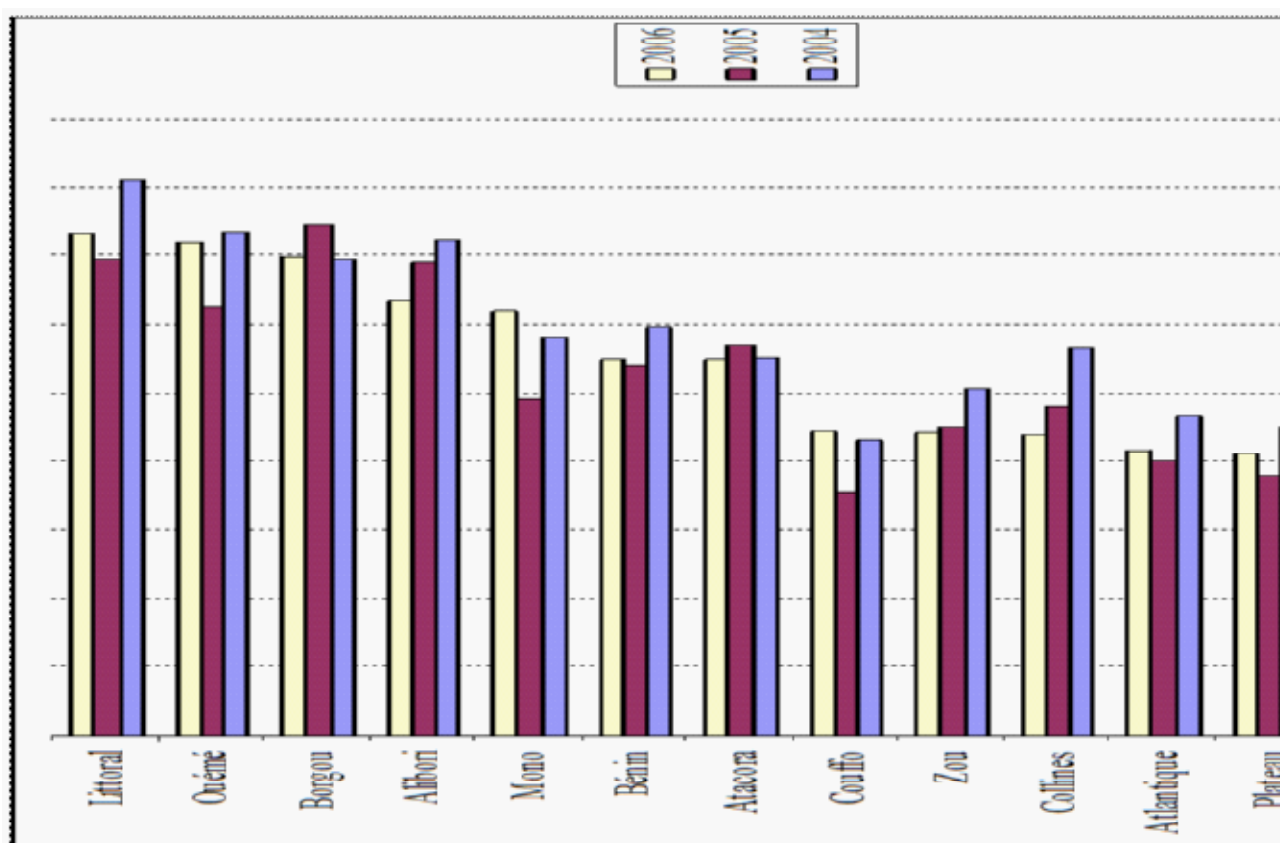


la naissance. En dépit des efforts notés dans les soins prénataux et l'assistance à l'accouchement, la tendance du taux de mortalité maternelle par rapport au sentier des OMD montrent que l'objectif de 125 pour cent mille naissances vivantes serait difficilement atteint en 2015. Le taux de mortalité maternelle est estimé à 397 pour 100 000 naissances vivantes, en hausse par rapport à l'année 2001.

- **VIH/SIDA, Paludisme et autres maladies :** S'agissant de la pandémie du VIH/SIDA, sa stabilisation devient une réalité progressive dans la mesure où le taux de prévalence du VIH/SIDA chez les femmes enceintes de 15 à 24 ans est de 1,8% en 2008. D'un autre côté, le paludisme demeure au Bénin la première cause de morbidité et de mortalité dans les groupes les plus

vulnérables comme ceux des enfants de moins de 5 ans. Au niveau national, le taux de létalité du paludisme est de 110 pour 1 000 habitants. Entre 2001 et 2006, la proportion des enfants de moins de 5 ans dormant sous une moustiquaire imprégnée a été multipliée par 4,7, passant de 7% en 2001 à 33% en 2006 au niveau national. On note également que l'utilisation de la moustiquaire imprégnée a évolué favorablement à l'exception des départements du Zou et des Collines. Mais la situation est préoccupante dans les départements du Mono, l'Alibori, le Borgou, l'Ouémé et le Littoral (Graphique ci-dessous).

Contraintes et défis : L'état général de santé de la population béninoise s'est amélioré au fil du temps. Cependant, les indicateurs globaux d'offre et d'accès aux services de santé peinent à évoluer



Prévalence du Paludisme 2003-2007, par département.

vers les cibles fixées pour 2015. Le faible taux de fréquentation des centres de santé est une illustration des nombreux défis auxquels le secteur de la santé doit faire face. Ces défis tiennent à l'amélioration de la qualité et de l'offre de services notamment les soins de santé primaire, la santé maternelle et la santé infantile, la maîtrise des maladies endémiques comme le paludisme. S'agissant en particulier du VIH-SIDA, la maîtrise et l'inversion de la tendance de la prévalence appellent des actions énergiques en matière de communication pour un changement de comportement, de prise en charge des PV/VIH et d'offres appropriées de services de reproduction.

Politiques spécifiques : Dans le but de mettre le Bénin sur le sentier des OMD, les politiques publiques pourraient cibler l'offre et l'accès à des services dans les domaines ci-après :

- Santé maternelle : (i) planning familial ; (ii) soins prénataux et accouchements ; (iii) soins/urgences obstétricales ; (iv) prise en charge des IST).
- Santé infantile : (i) prise en charge des affections usuelles (diarrhée, fièvre, Affections de l'oreille, malnutrition, anémie, infection bactérienne Fièvre,

vaccination) ; (ii) IRA.

- VIH /SIDA : (i) prévention ; (ii) traitement ; (iii) soins et soutien des PV/VIH et des orphelins.
- Paludisme : (i) traitement et la prévention ; (ii) disponibilité des médicaments génériques.
- Tuberculose : (i) détection de 70% des nouveaux cas positifs ; (ii) guérir 85% des nouveaux cas positifs détectés).
- Système de santé : (i) ressources humaines et infrastructures ; (ii) bonne gestion et pilotage du système.

Ciblage des zones prioritaires : Les interventions publiques vers des zones ciblées devraient être facilitées par l'organisation de la pyramide sanitaire. En matière de santé infantile, dans l'absolu, les zones à prioriser sont le Mono, le Couffo, l'Atacora, la Donga, Ouémé et Plateau. En santé maternelle, ce sont les départements de l'Alibori et du Borgou qui doivent être ciblés. Concernant les maladies endémiques telles que le paludisme et la Tuberculose, les départements des Collines, Zou, Mono, Alibori, Borgou, Ouémé et le Littoral sont plus touchés et restent, de ce point de vue, prioritaires pour l'intervention.

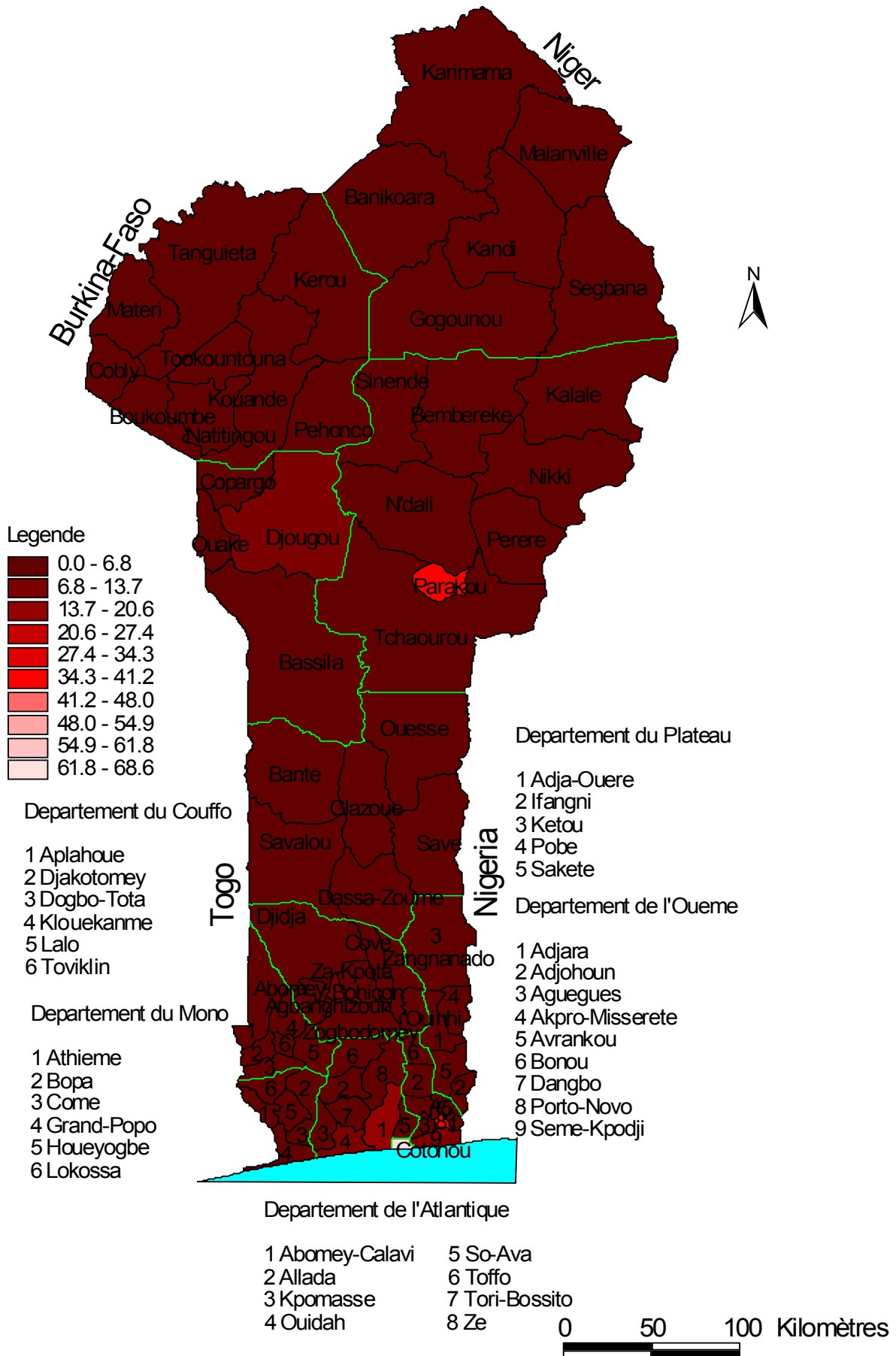


OMD n° 7 : Assurer un environnement durable

Situation actuelle :

- Environnement et assainissement:** En matière d'assainissement et d'environnement, les tendances d'évolution des différents indicateurs ne sont pas bonnes. Le Bénin enregistre un faible taux d'accès à l'hygiène et à l'assainissement de base. Environ 78% des ménages jettent leurs ordures dans la nature et moins de 8% de la population utilise les services d'une voirie pour évacuer les ordures (Carte N°9). Mis à part Cotonou et quelques centres urbains de l'Atlantique où la proportion de la population utilisant une toilette à chasse ou des latrines hygiéniques varie entre 57% et 72%, le reste des communes du pays affichent des taux ne dépassant pas 16% (Voir Carte 9). En outre, la proportion des terres protégées, bien qu'en progression (23,9% en 2006 contre 11,4% en 2002, demeure encore faible. En outre, la pollution au dioxyde carbone prend de l'ampleur et le Bénin est également touché par plusieurs manifestations des changements climatiques.
- Infrastructures de base :** Le secteur des infrastructures est au premier rang des secteurs nécessitant des efforts d'investissement soutenus en raison de l'état actuel des ouvrages. Concernant les infrastructures routières, en dépit des investissements louables réalisés dans les routes desservant les principaux pôles régionaux et urbains,

Carte N°9 : Proportion de la population utilisant les services de voirie

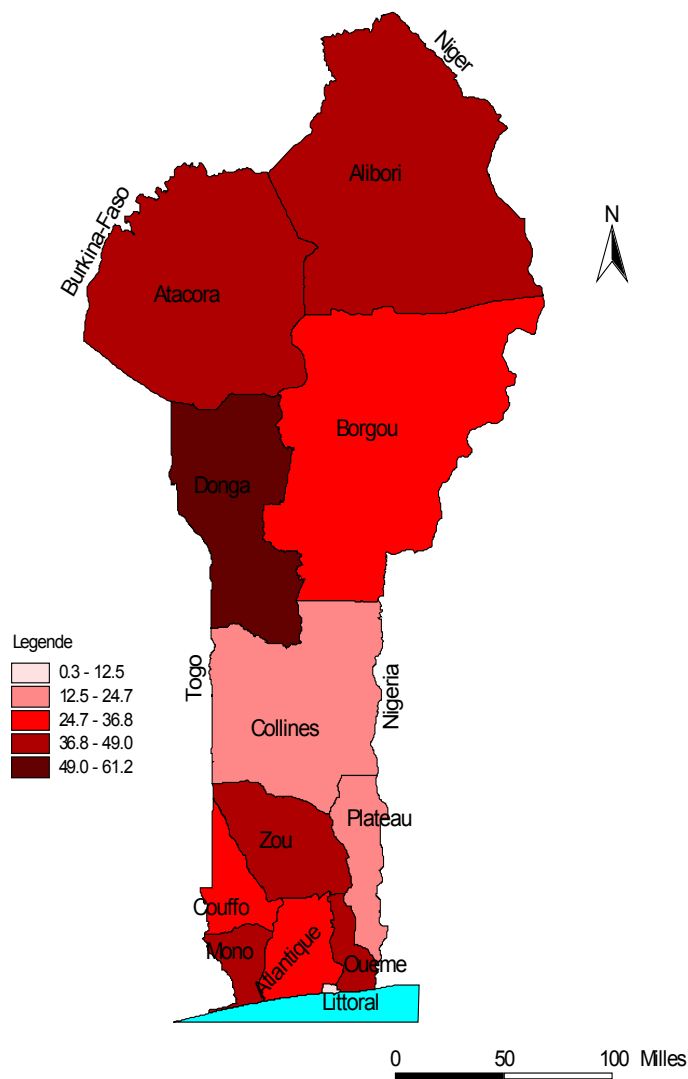


l'évolution de la densité routière reste en deçà de la cible de 0,5Km/1000 habitants. Par insuffisance de ressources, les pistes rurales ne sont pas régulièrement entretenues. Par ailleurs, les tendances actuelles en matière d'accès à l'énergie ne sont pas de nature à favoriser l'accélération de la croissance et l'accès aux autres sources d'énergies modernes et durables reste limitée en raison de leur faible promotion.

- **Accès à l'eau :** la proportion de la population n'ayant pas accès à l'eau potable est globalement en baisse quel que soit le milieu de résidence. Au niveau national, elle est passée de

36,6% en 2006 à 33,7% en 2007. En milieu urbain, cette proportion s'est réduite de 3 points en passant de 24,5% en 2006 à 21,5% en 2007. En milieu rural, la baisse est plus importante (4,1 points) en raison notamment des actions mises en œuvre par rapport au forage de nouveaux puits et à la réhabilitation des puits non fonctionnels. La situation varie d'une commune à une autre : certaines enregistrent des performances appréciables comme Glazoué, Savè et Dassa-Zoumé tandis que d'autres sont à la traîne (Copargo, Péhonco, Klouékanmè et Toviklin) (Carte N° 10).

Carte N°10 : Population n'ayant pas accès à l'eau potable.



Contraintes et défis : Les principales contraintes à la réalisation de l'OMD tiennent principalement à l'insuffisance des ressources pour répondre aux besoins en infrastructures socio-économiques de base et aux problèmes de gouvernance qui ne favorisent pas la mise en œuvre efficiente projets et programmes. Et pourtant, la mise en place de ces infrastructures demeure une des conditions essentielles pour relever les défis de l'accélération de la croissance et de l'amélioration des conditions de vie et de la compétitivité économique, toutes choses nécessaires pour accélérer les progrès vers les OMD.

Politiques spécifiques : Si la gouvernance s'améliore durablement et si les ressources nécessaires sont mobilisées, les interventions publiques pourraient cibler prioritairement les axes ci-après :

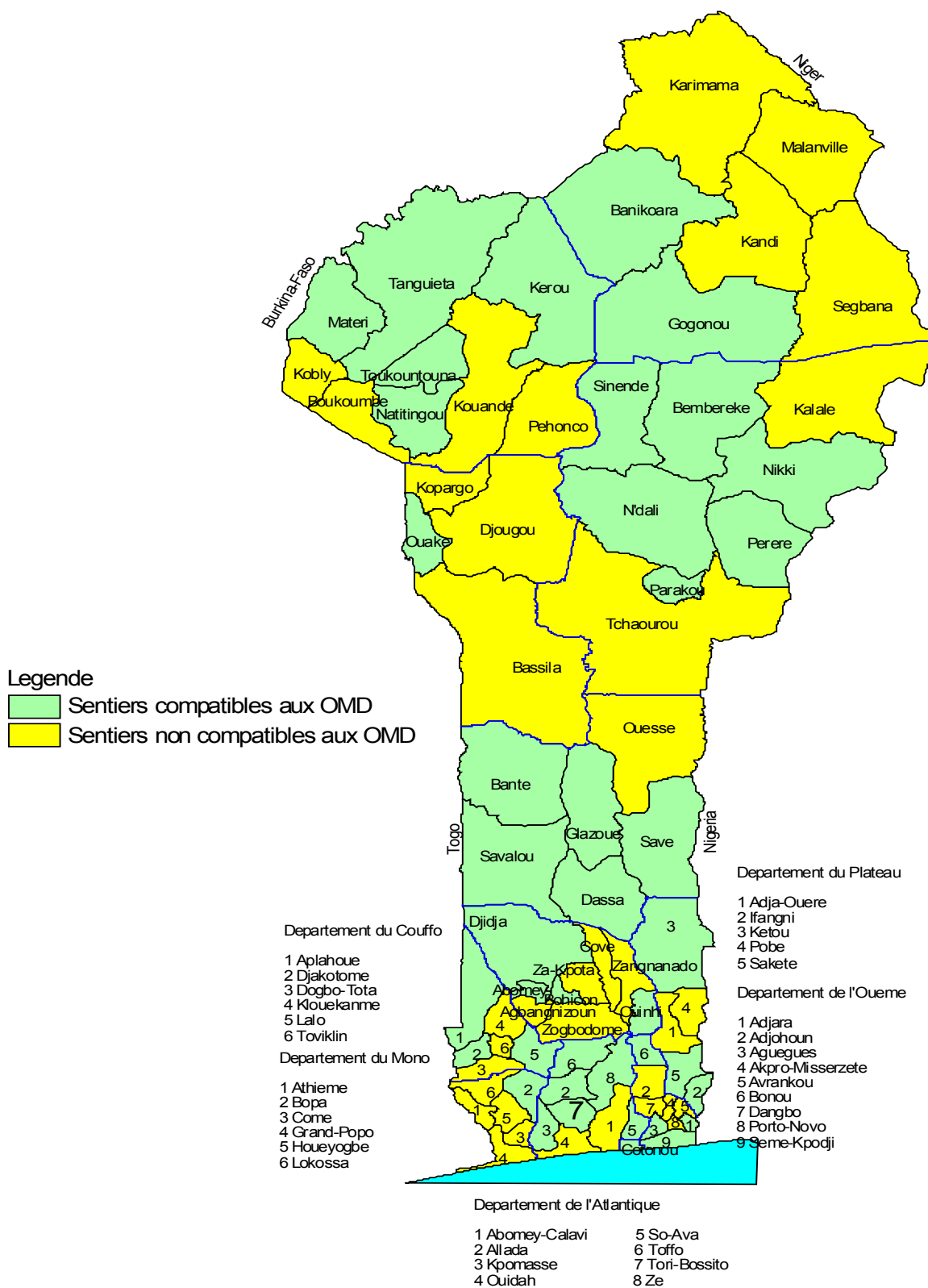
- **Eau-assainissement :** les interventions spécifiques sont relatifs à: (i) la gestion des points d'eau ; (ii) les Forages équipés de Pompe à Motricité humaine (FPM), les Adductions d'Eau Villageoise (AEV) avec des bornes fontaines (BF) et les Postes d'Eau Autonome (PEA) ; (iii) la construction des infrastructures adéquates d'assainissement telles que les réseaux d'égout, les fosses septiques ou étanches, les latrines améliorées ou VIP, les toilettes à chasse manuelle (TCM), les latrine à fosse ventilé, les latrine à fosse non ventilé.
- **Energie :** les actions spécifiques devraient consolider le programme « Energie pour la réduction de la pauvreté » notamment : (i) production d'énergie électrique, extension et

réhabilitation du réseau électrique/ connexion etc.; (ii) augmentation de la production de « biomasse » durable (par exemple, agroforesterie, terrains arborés, foresterie communautaire, etc.) ; (iii) promotion d'équipements efficients, de combustibles modernes et amélioration des systèmes de ventilation ; (iv) établissement d'infrastructures pour l'énergie motrice et les combustibles/ diesel générateur ; (v) systèmes électriques hors réseau dans les écoles et bâtiments sanitaires avec des stations de recharge pour les batteries ; (vi) approvisionnement de toutes les communautés rurales l'accès à des services modernes dans le domaine de l'énergie (électricité et énergie mécanique).

- **Transport et routes :** les principales actions à mettre en œuvre concernent (i) construction des nouvelles routes bitumées et entretien des voies existantes ; (ii) amélioration et construction de pistes rurales et de voies secondaires pour la desserte des zones de production agricoles ; (iii) l'amélioration des services portuaires etc. ; (iv) promotion de systèmes de transport et services d'entretien pour les services sanitaires et autres services sociaux essentiels ; (v) appui aux arrangements institutionnels et mécanismes financiers pour l'entretien des routes (les Fonds Routiers par exemple).

Ciblage des zones prioritaires : En matière d'accès à l'eau potable, 36 des 77 communes doivent faire l'objet d'attention particulière dans les interventions pour atteindre l'accès à l'eau potable pour l'ensemble de la population (Carte 11).

Carte 11 : Zones prioritaires pour l'accès à l'eau potable



PERSPECTIVES

L'état préoccupant des indicateurs de la pauvreté et du développement humain au Bénin fait de la lutte contre la pauvreté un impératif majeur pour les années à venir. En effet, réduire significativement la pauvreté par la création d'emplois décents nécessite une accélération de la croissance soutenue ainsi que sa répartition équitable par des réformes à quatre niveaux : (i) identification des créneaux dans lesquels le Bénin dispose (ou pourrait disposer) d'avantages comparatifs et de grappes intégrées ; (ii) mise en œuvre d'une stratégie de renforcement de la gouvernance ; (iii) renforcement des stratégies sectorielles; (iv) développement des capacités nationales.

Stratégie de Croissance Accélérée pour un Bénin Emergent

La volonté des Autorités de faire du Bénin un pays émergent est partie du constat qu'il est aujourd'hui au même niveau de développement économique et social que certains « Dragons » actuels d'Asie en 1960. C'est la raison pour laquelle, le gouvernement s'est imposé d'aller au-delà de l'exercice classique de planification en se dotant, à l'instar des pays asiatiques les plus performants, d'une ambition collective forte qui guidera ses actions au quotidien.

La première phase de cette démarche de planification stratégique a permis

de disposer de réaliser un diagnostic stratégique complet destiné à dégager les défis, la vision, les objectifs et les stratégies de l'émergence du Bénin.

Dans le cadre de la deuxième phase de la stratégie de croissance accélérée, il conviendra de procéder à la préparation et la finalisation d'un plan d'action complet que celui présenté dans la SCRP et qui relie l'exigence de la réalisation des OMD à celle de la vision du Bénin émergent. Elle va ainsi répondre aux principales préoccupations d'accélérer la croissance de façon durable et en répartir ses fruits de manière équitable en déclinant pour chacune des grappes un programme et des actions à mettre en œuvre. A cet effet, elle reprecisera les défis et analysera les opportunités d'exportation aux niveaux régional et international avant de déterminer les axes stratégiques au niveau de chaque grappe. Cette phase présentera les réformes structurelles additionnelles à entreprendre en ayant comme référence les actions menées par d'autres pays, notamment ceux de l'Asie, qui se positionnent sur le même créneau. Ces réformes porteront notamment sur la disponibilité de facteurs de production (ressources humaines, terre, énergie, télécommunications, fret...) de qualité et à des coûts compétitifs. Elle précisera aussi les changements radicaux à introduire au niveau de l'Administration Publique dont l'une des missions sera de

faciliter le développement du secteur privé. Elle présentera la nature et le coût des infrastructures de norme internationale capables de soutenir le développement des cinq grappes mentionnées plus haut, notamment les grands travaux d'infrastructure (Routes, Port, Aéroport, Télécommunications, Energie, Hôtellerie, Immobilier...). Enfin, elle définira les modalités de financement (Partenariat Public Privé, Build-Operate-Transfer...) compatibles avec un cadre macro-économique plus ambitieux. Ces modalités vont ainsi permettre de répondre à une question centrale, à savoir comment développer un tel Agenda, notamment l'augmentation significative des investissements, sans remettre en cause la stabilité du cadre macro-économique et la soutenabilité de la dette extérieure.

Tous ces éléments seront synthétisés dans un document « Agenda pour un Bénin émergent » avec un plan d'action détaillé pour la période allant d'ici à 2011. Enfin, le plan d'action de cet Agenda, une fois son incidence macro-économique évaluée, fera l'objet d'un Programme spécial à inclure dans le Plan d'Actions Prioritaires (PAP) de la SCRP.

Stratégie de renforcement de la Gouvernance

La stratégie de renforcement de la gouvernance devrait adresser le développement des capacités en matière de gouvernance politique, administrative et économique.

- Dans le domaine de la gouvernance politique, il s'agira travailler à la consolidation des acquis démocratiques notamment (i) le processus électoral, (ii) le contrôle des politiques publiques et (iii) le renforcement de la

décentralisation. Le processus électoral reste l'un des points sensibles et critiques du processus démocratique où des réformes profondes mériteraient d'être engagées dans le sens d'une meilleure transparence et d'une pérennité du système électoral. Il s'agit principalement d'évoluer dans la conception, l'organisation et le suivi des élections (liste électorale, structures chargée de l'organisation, questions de ressources...). Le deuxième élément essentiel dans le domaine de la gouvernance politique est relatif au processus de décentralisation. Si la décentralisation, en tant que processus politique, s'instaure de mieux en mieux, il n'en est pas de même du transfert des compétences et des ressources qui se révèle difficile à concrétiser. Des mesures opérationnelles devraient être engagées dans le but de permettre aux pouvoirs décentralisés de disposer des capacités en vue d'améliorer la fourniture des biens services publics pour faciliter la réalisation des OMD au niveau local. S'agissant du contrôle de l'action publique, le Parlement devrait continuer à bénéficier de l'accompagnement nécessaire pour renforcer sa fonction de législateur et de « contrôleur » de l'action gouvernementale ; cependant, rendre efficace cette fonction de contrôle du Parlement oblige à une réforme de l'institution parlementaire qui devrait s'inscrire dans l'agenda global des réformes institutionnelles à engager à moyen et long termes. Toujours dans le domaine de l'action publique, le renforcement de l'appui aux OSC devrait participer l'efficacité du contrôle citoyen.

- En matière de gouvernance

administrative et économique, la stratégie vise la mise en route et le pilotage de la réforme administrative et institutionnelle dans son ensemble. Elle devrait prendre en compte aussi bien les Ministères publics que les institutions de l'Etat de manière à traiter dans un cadre cohérent la question de la corruption et celle de l'efficacité de l'action publique. Ici également, le développement des capacités devrait être traité sous son double angle que constitue la conduite (le pilotage) et la mise en œuvre de la réforme. Les expériences en cours comme celle de la gouvernance concertée ainsi que les acquis découlant du mécanisme africain pour l'évaluation des pairs pourraient servir d'éléments de base à la conception des réformes générales et nouvelles à entreprendre.

Renforcement des Politiques sectorielles

Accélérer les progrès vers les OMD nécessite que les Ministères sectoriels rompent avec les habitudes de programmation basées sur les moyens et qu'ils élaborent et mettent en œuvre des politiques sectorielles qui rendent efficace la mise en adéquation des allocations budgétaires avec l'exigence de la réalisation des OMD. Les Ministères sectoriels doivent planifier, mettre en œuvre et suivre en tenant systématique compte des OMD et de la vision des OSD. Deux mesures s'imposent :

- La toute première mesure à prendre est l'actualisation et l'alignement des stratégies sectorielles sur les OMD (interventions, ambition, calendrier...). Cette activité devrait conduire au recadrage des budgets programmes et des cadres de dépenses à moyen terme pour en faire de véritables

instruments de programmation axés sur les résultats. Pour les secteurs qui ne disposent pas encore de stratégie, il convient de les en doter (le Projet OMD mise en œuvre par le PNUD et le Gouvernement du Bénin s'emploie à cette tâche en ce moment).

- La deuxième mesure, en liaison avec les politiques sectorielles, consiste à mettre en place et à opérationnaliser des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats. Il est utile que les Ministères sectoriels soient assujettis à une lettre de mission qui les oblige à se doter d'un système de suivi et de reddition de compte fonctionnel et efficace dans la perspective d'une planification basée sur les résultats. Cette lettre de mission, prenant la stratégie sectorielle comme point d'ancrage, doit être de nature à engager les autorités ministérielles à un haut niveau (Ministre, Directeur de cabinet, secrétaire général).

Développement des Capacités de formulation, programmation et mise en œuvre des programmes / projets de développement

Le développement des capacités est une nécessité dans le contexte de la planification du développement en vue d'accélérer les progrès vers les OMD. Un accent particulier doit être mis les capacités de l'administration publique en matière de programmation, d'exécution et de suivi-évaluation des projets et programmes de développement.

Mesures urgentes : Les mesures urgentes sont celles qui doivent être engagées à brève échéance (1 à 2 ans) pour corriger, en attendant les grandes réformes, les

déficiences enregistrées au niveau de la programmation, la mise en œuvre et le suivi des projets et programmes de développement. Ces mesures, si elles sont effectivement mises en œuvre, devraient non seulement permettre une meilleure utilisation des ressources existantes mais aussi préparer les capacités nationales à une absorption efficace des flux futurs de ressources dans le cadre du scénario de Gleneagles.

• **Aspects spécifiques relevant des ministères sectoriels prioritaires**

1. Renforcement du cadre institutionnel des DPP (arrêté ou décret) : (i) assigner à chaque DPP une lettre de mission assortie d'objectifs et de résultats clairs sur une base annuelle, (ii) rendre obligatoire l'installation et l'opérationnalisation de cellules de suivi-évaluation, (iii) améliorer le suivi technique des programmes/projets en générant en temps réel des informations fiables pour la production de rapport de performance au cours du 1er trimestre de l'année suivante l'année budgétaire précédente, (iv) prendre au 31 décembre précédent l'année budgétaire suivante les textes de nomination des coordonnateurs et des régisseurs des projets ;
2. Recrutement/nommer les coordonnateurs de projet sur la base d'un contrat de performance ;
3. Dotation des DPP (cellules de suivi-évaluation) en personnel compétent, en nombre suffisant et de profil adéquat; les secteurs concernés au premier chef sont l'eau-énergie, l'agriculture, l'éducation (enseignement maternel et primaire, l'enseignement technique), les travaux publics et les transports,

l'urbanisme et l'habitat;

4. Amélioration du cadre et des conditions de travail des DPP : (i) matériels informatiques, (ii) mise en réseau avec l'Institut national de statistique et la Direction du budget, connexion à Internet, (iii) création de primes d'incitation en complément au salaire;
5. Formation du personnel technique des DPP à la planification stratégique, à la gestion et au suivi opérationnel des programmes/projets y compris la gestion axée sur les résultats ;
6. Accompagnement des DPP dans la mise en place d'un système opérationnel d'indicateurs de résultat (opérationnalisation de BenInfo sectoriel, autres bases de données) ;
7. Rendre efficace le fonctionnement des Cellules de passation des marchés publics : (i) recrutement et formation du personnel, (ii) dotation de matériels informatiques, mis en réseau et connexion avec la Direction nationale des marchés publics, (iii) élaboration et actualisation de plans de passation de marchés.

Ces mesures seraient accompagnées par d'autres initiatives transversales telles que:

1. Renforcement des capacités des Ministères en charge du Développement, de l'Economie et des Finances pour la coordination, la prévision et programmation, l'allocation et le suivi/évaluation des ressources gérées par les Ministères sectoriels ;
2. Amélioration des capacités de production du Système National Statistique ainsi que la coordination des différents producteurs des données

(BenInfo sectoriel, mise en réseau avec les sectoriels) ;

3. Création des régies semi-autonomes avec des conditions incitatives pour accompagner les Ministères sectoriels prioritaires dans l'exécution des programmes et projets de manière efficace et transparente. Inscrites dans l'organigramme des Ministères, ces régies dont l'existence est temporaire seront dotées de l'ensemble des moyens (humains, techniques, financiers...) permettant de faire face aux défis de l'absorption efficace des ressources. Elles devront avoir une maîtrise parfaite du cycle de projets à tous les stades (formulation, mise en œuvre, suivi-évaluation...), des procédures de passation de marchés et du circuit des finances publiques. L'action de ces régies s'éteindra aussitôt que la Réforme globale notamment celle portant sur les DPP aura été achevée.

- **Aspects transversaux (gestion des finances publiques, passation des marchés publics...)**

Conscient du fait que la faible capacité d'absorption des ressources affectées aux projets/programmes trouve également ses causes dans la chaîne des marchés publics, des réformes doivent être initiées à court et à moyen termes. En attendant la finalisation de la Réforme institutionnelle et administrative, les mesures suggérées ici s'inscrivent dans le cadre du Pan d'actions PEFA et du Programme Régional au niveau de l'UEMOA sur les finances publiques et les marchés publics et permettront de pallier les contraintes qui pèsent sur la gestion des finances publiques et le cadre fiduciaire. Il s'agit de :

1. Vote de la Loi portant révision du code des marchés publics et prise par

l'exécutif des textes d'application pour permettre la mise en vigueur du code révisé ;

2. Création et dynamisation des cadres de concertation périodiques entre les Ministères en charge du Développement, de l'Economie et des Finances et les Ministères Sectoriels (conférence budgétaire, réunion de validation des rapports de performance sectoriels, revues annuelles (processus de gestion du développement, revue SCRP) ;
3. Renforcement des capacités techniques de la Direction du budget (formation en techniques modernes de prévision et de programmation axées sur les résultats, mise en place d'un système d'information moderne et fiable, informatisation de tous les travaux de la direction, mise en réseau) ;
4. Renforcement en ressources humaines de pointe de la chaîne de gestion des finances publiques (Direction du budget, SYGFIP, Trésor public, DGAE) ;
5. Dotation de la DNMP en ressources humaines compétentes et en quantités suffisantes, matériels informatiques, logistiques... ;
6. Dotation de la DNMP d'outils de travail adéquats : (i) manuel de procédures, (ii) dossier-type d'appel d'offres par nature de marché ;
7. Renforcement des capacités d'actions du Contrôle financier : ressources humaines qualifiées, matériels informatiques, formation et recyclage ;
8. Elaboration et mise en œuvre d'une politique de l'aide au développement, incluant un système de gestion fiable de l'information sur l'aide ;
9. Opérationnalisation du Bureau de

l'évaluation publique.

Développement des capacités à moyen/ long terme et Réforme Administrative et Institutionnelle :

Au-delà des mesures urgentes nécessaires pour accroître l'efficacité des projets et programmes de développement, le développement des capacités est une action qui s'inscrit dans le long terme. Au Bénin, il est opportun qu'il soit intimement réalisé, en liaison avec la Réforme administrative et institutionnelle qui a le mérite de couvrir un large champ. Ainsi, la grande Réforme administrative et institutionnelle devrait inclure deux axes : (i) la gestion des finances publiques et le cadre fiduciaire, (ii) le renforcement des capacités de planification, programmation, mise en œuvre et suivi-évaluation des projets/programmes de développement.

- Dans le cadre du premier axe, la Réforme devrait adresser les aspects juridiques et institutionnels du cadre de la gestion des finances publiques et de la chaîne des marchés publics. La révision du cadre légal budgétaire et son harmonisation avec les dispositions communautaires constitue une étape essentielle dans la réforme. Elle devra préciser et donner un peu plus de pouvoir et de rôle au Parlement, depuis la préparation jusqu'à la mise en œuvre et au suivi-évaluation, en passant par les budgets-programmes et les CDMT sectoriels. La réforme devrait conduire à relever les faiblesses de la classification budgétaire, l'exécution budgétaire et la comptabilité publique notamment la décentralisation de la gestion du crédit et la forte responsabilisation des gestionnaires de crédits au niveau des ministères sectoriels. En outre, la modernisation du système de passation de marchés

publics sera également un élément essentiel de la réforme dans son cadre juridique qui doit être harmonisé avec les normes internationales (organe de conciliation, arbitrage). Les problèmes découlant de la multiplicité de contrôle et des signatures qui allongent les délais d'exécution des marchés publics mériteraient d'être adressés à ce niveau.

- En matière de planification, de gestion et de suivi-évaluation des programmes/ projets, la réforme administrative et institutionnelle prendra en compte dans son volet sur les Ministères sectoriels, la restructuration des DPP, les conditions de nomination et de révocation des directeurs (qualification, contrat de performance...) et tous les autres aspects qui touchent la motivation et l'évolution de carrière. La valeur juridique des budgets-programmes, CDMT et même de la SCRP mériterait d'être revue à ce niveau de la réforme pour indiquer dans quelle mesure le Parlement serait amené à examiner et se prononcer sur ces importants instruments. Si la Réforme doit aboutir à la définition, dans tous les services publics notamment les Ministères sectoriels, au descriptif des postes et l'organigramme-type au sein de ces services ; elle devra également indiquer les conditions et les modalités d'une rémunération satisfaisante qui freine la mobilité des cadres. Bien entendu, la question des ressources humaines dans ses autres dimensions que son le volume, la qualité, la formation continue et les perspectives de carrière occuperont une place de choix dans les priorités de la Réforme.

SIGLES & ACRONYMES

| | |
|--------|---|
| DGAE | : Direction Générale de l'Administration d'Etat |
| DNMP | : Direction Nationale des Marchés Publiques |
| DPP | : Direction de la Programmation et de la Prospective |
| EMICoV | : Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie et des Ménages |
| IRA | : Infections Respiratoires Aiguës |
| IST | : Infections Sexuellement Transmissibles |
| OMD | : Objectifs du Millénaire pour le développement |
| OSD | : Orientation Stratégique de Développement |
| PAP | : Programme d'Actions Prioritaires |
| PEFA | : Public Expenditure Framework Analysis |
| PNUD | : Programme des Nations Unies Pour le développement |
| PV/VIH | : Personnes Vivant avec le Virus d'Immunodéficience Humain |
| SCRP | : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté |
| SYGFIP | : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques |
| TNS | : Taux Net de Scolarisation |
| UEMOA | : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine |



Programme des Nations Unies pour le développement
Lot 111 zone résidentielle, rue des cheminots
01 BP 506 Cotonou
Tél : + 229 21 31 30 45 / 21 31 39 95
Fax : + 229 21 31 57 86
E-mail : registry.bj@undp.org
www.bj.undp.org