

REVUE A MI-PARCOURS 2004 – BENIN

CONCLUSIONS FINALES

1. RESUME	1
2. AGENDA POLITIQUE DU PAYS PARTENAIRE	1
3. PRINCIPALES EVOLUTIONS POLITIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES	2
4. ETAT D'AVANCEMENT DE LA COOPERATION COMMUNAUTAIRE	4
5. PERSPECTIVES DE PROGRAMMATION	8
6. EVALUATION DES PERFORMANCES	11
7. CONSIDERATIONS SPECIALES	13
8. POSITION SUR LA REVISION DE LA DOTATION	13

Annexes :

- 1. Indicateurs.**
- 2. Matrice des bailleurs.**
- 3. Liste des acronymes.**

1. RESUME

La stratégie de coopération avec le Bénin est fondée sur un programme de coopération pour la période 2002-2007 d'un montant total de 275 M€ au titre du 9^{ème} FED (Enveloppe A 208 M€ et enveloppe B 67 M€). Ces fonds sont destinés à un appui macro-économique au programme de réformes du Gouvernement visant à la réduction de la pauvreté, au transport routier afin de développer les relations économiques et sociales et à désenclaver certaines régions rurales, à l'appui au secteur de la santé et à diverses actions d'appui institutionnel.

La répartition des fonds entre ces divers domaines est la suivante :

- appui macro économique : 26 %,
- transport routier : 49 %,
- santé : 13 %,
- appui institutionnel : 12%.

Appuyées sur un processus démocratique qui se poursuit, marqué pendant l'année 2003 par des élections municipales et législatives qui ont renforcé le parti du Président et devrait contribuer au renforcement de la bonne gouvernance, les performances macro-économiques satisfaisantes du pays, et celles atteintes dans la mise en œuvre de la coopération avec la CE, se sont confirmées, en particulier dans la période récente. Les perspectives qui se dégagent désormais à la suite de la validation en mars 2003 du DSRP 2003-2005, conduisent à poursuivre, pour la période 2004-2007 de la coopération CE-Bénin, la stratégie retenue dans le DSC/PI, signé en octobre 2002, en appuyant les politiques sectorielles prioritaires du pays (transport notamment) et en soutenant la stabilité des ressources essentielles du pays (coton) au moyen de l'enveloppe B disponible.

En outre, les bonnes performances du pays, politiques, économiques et dans le cadre de notre coopération justifient une dotation supplémentaire d'un montant de 18 M€ au niveau global permettant de soutenir les efforts de développement du Bénin.

2. AGENDA POLITIQUE DU PAYS PARTENAIRE

L'année 2003 a été une année à enjeux politiques et institutionnels forts approfondissant le processus de démocratisation du pays avec l'élection des conseils municipaux, le renouvellement de l'Assemblée nationale et en permettant au pays de démontrer une grande stabilité dans un environnement sous-régional difficile. Néanmoins le renforcement de la majorité présidentielle et avec une opposition divisée pose la question du débat démocratique et de l'exercice de contre-pouvoirs. Dans la perspective de la prochaine échéance électorale de 2006 (élections présidentielles), les débats politiques se focalisent sur la modification éventuelle de certains articles de la Constitution, en particulier ceux relatifs au mandat présidentiel.

Le processus de décentralisation doit encore se concrétiser et la bonne gouvernance continuer à se renforcer.

Par ailleurs le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) a été adopté en décembre 2002 par le gouvernement et approuvé par les IBW en avril 2003. Les principaux piliers de ce cadre sont: (i) le renforcement du cadre économique à moyen terme, (ii) le développement du capital humain et la gestion de l'environnement, (iii) le renforcement de la bonne gouvernance et des capacités institutionnelles, (iiii) la promotion de l'emploi et le renforcement de la capacité des pauvres à participer au processus de décision et aux processus de production. Ce document devrait faire l'objet de compléments en matière d'indicateurs et de suivi.

Enfin, le rôle régional du Bénin, déjà sensible dans le cadre de l'initiative sectorielle en faveur du coton, est renforcé pour la période à venir en raison de son élection au Conseil de Sécurité à partir du 1^{er} janvier 2004 pour une période de deux ans.

3. PRINCIPALES EVOLUTIONS POLITIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES

3.1 Evolution politique

En tenant des élections législatives et locales en 2003, le Bénin a conforté sensiblement le processus démocratique. L'installation des 77 Conseils communaux ainsi que le renouvellement de toutes les institutions républicaines dont les mandats sont arrivés à échéance (Assemblée nationale, Cour constitutionnelle et Haute Cour de Justice), confirment l'enracinement au Bénin d'un processus démocratique enclenché depuis plus d'une décennie. Cependant, le transfert des compétences aux mairies focalise l'attention politique. Ce processus est lent à se mettre en place compte tenu de certaines contraintes politiques, institutionnelles, législatives et réglementaires et des faibles ressources humaines, matérielles et financières de la plupart des communes. Dans la perspective de la prochaine échéance électorale de 2006 (élections présidentielles), les débats politiques se sont centrés notamment sur la modification éventuelle de certains articles de la Constitution, en particulier ceux relatifs au mandat présidentiel. Des travaux ont par ailleurs été engagés pour la préparation d'une LEPI (Liste Electorale Permanente Informatisée).

Le Bénin continue également son avancée dans la construction de l'Etat de droit et la société civile poursuit activement ses efforts pour participer de façon efficace au dialogue avec les pouvoirs publics et les partenaires au développement. Cependant le Bénin est confronté à un problème de traite d'enfants important. Le Bénin se situe dans une zone pour le transit de la cocaïne et dans ce contexte un soutien des efforts des autorités pour combattre ce trafic est à examiner. Des dysfonctionnements sont également apparus au niveau des services de sécurité et de contrôle, enfin le système judiciaire est confronté à d'importants problèmes de corruption. Le Gouvernement poursuit ses actions dans ces domaines.

Le Bénin a mis en œuvre une politique dynamique de bon voisinage avec les Etats de la sous-région et notamment avec les pays frontaliers. Dans ce cadre, le Bénin et le Niger ont décidé d'avoir une approche conjointe concernant le différend portant sur la définition de la frontière au niveau du fleuve Niger. Les deux Etats ont présenté un dossier devant la Cour Internationale de Justice et se sont engagés à appliquer sa décision. Avec le Nigeria un mémorandum portant principalement sur la sécurité et le contrôle frontaliers a été signé.

Enfin, il existe une émigration béninoise importante et ancienne, souvent avec une qualification élevée, dans la région¹.

3.2. Evolution économique

La situation économique a, dans l'ensemble, connu une évolution favorable. Le taux de croissance réel du PIB en 2003 est estimé à 3 % malgré un environnement sous-régional difficile. Cette croissance est réalisée dans un contexte de maîtrise de l'inflation qui s'est stabilisée autour de 2,4% en 2002 et 1,5 % en 2003.

L'encours de la dette extérieure publique à fin décembre 2003 est évalué à 838,6 milliards FCFA soit une baisse de 8,1% par rapport à 2002. Cet encours représente 40,4% du PIB. Le ratio du service de la dette extérieure rapporté aux exportations de biens et services a baissé de 4,8% en 2002 à 3,8% en 2003. Le Bénin a atteint le point d'achèvement de l'initiative renforcée en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE II) en mars 2003 devenant éligible à l'allègement définitif de sa dette (21,6 milliards de FCFA en 2003). Un rapport d'audit sur l'utilisation des ressources PPTTE au Bénin montre que ces ressources sont utilisées aux fins prévues et sont gérées de manière globalement appropriée.

Le déficit commercial est passé de 11,6% du PIB en 2002 à 11,1% en 2003, soit une quasi stabilité de ce déficit. Les importations ont représentées 18,8% du PIB en 2003. Ces chiffres ne rendent pas complètement compte du rôle du Bénin dans le commerce de transit (le plus souvent informel) avec le

¹ Les principales questions relatives aux flux migratoires ont été traitées par le Conseil dans ses conclusions adoptées en mai 2003.

Nigeria qui draine de manière non durable une partie importante de l'activité économique du pays.

Le processus entamé de réformes structurelles s'est poursuivi. Ainsi, dans les secteurs de l'électricité et de l'eau, une réforme institutionnelle a été entamée pour aboutir à la création de deux entités distinctes : la Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE) et la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB).

Les réformes engagées en matière de finances publiques sont guidées par le souci d'harmoniser la présentation du budget avec celle des autres pays membres de l'UEMOA, d'assurer une allocation optimale des ressources par secteur en optant pour l'élaboration de Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), et d'assurer l'efficacité de la dépense à travers l'établissement de budgets programmes pour les ministères sociaux et les ministères porteurs de croissance. Ces réformes s'articulent autour de cinq axes: (i) l'amélioration de la programmation budgétaire, (ii) l'amélioration de l'exécution du budget, (iii) le suivi/évaluation, (iiii) le renforcement des contrôles, (v) le renforcement des capacités. Ces réformes ont permis une consolidation des opérations financières de l'Etat. En 2003, les recettes totales ont connu une augmentation de 7,4 % par rapport à celles de 2002. Elles représentent ainsi 16,9 % du PIB comme l'année précédente. Sur la période 2004-2006, elles seront en moyenne au dessus de 15,9 % du PIB. En 2003, les recettes douanières ont représenté 46,4% des recettes totales. Les dépenses totales, ont quant à elles connu une augmentation de 13,9 %, induite par un accroissement des dépenses courantes. Elles se situent à 21,6% du PIB en 2003 contre 20,4% en 2002. La vision à l'horizon 2006 du cadre budgétaire situe les dépenses en moyenne à 21,1% du PIB. Le déficit budgétaire par rapport au PIB se situe en 2003 à 4,6% %, soit à 1,6 point au-dessus de la norme communautaire fixée à 3%.

3.3 Développement social

Le Bénin est l'un des pays les plus pauvres du monde (IDH 2003: 159e sur 175) et fait partie des PMA. En dépit d'une décennie de croissance, le Bénin voit 33 % de la population vivre sous le seuil de pauvreté (zones rurales) et 23% (zones urbaines). Le revenu moyen annuel par habitant (370 \$ en 2002) s'établit très en deçà de la moyenne sub-saharienne (470 \$ en 2002). Les inégalités demeurent très prononcées entre régions, zones urbaines et rurales et la situation des femmes est souvent très défavorable, notamment en milieu rural. Ainsi, en 2000, le taux d'alphabétisme féminin s'établissait à 23,6% sur l'ensemble du pays alors qu'il était de 53,6% pour l'ensemble des pays de la région.

Cependant dans le domaine de l'éducation une tendance favorable se dégage d'ores et déjà avec une amélioration sensible du taux de scolarisation dans le primaire.

Dans le domaine de la Santé, où la majorité des maladies est d'origine hydrique, ce qui justifie les interventions dans l'assainissement, la situation est difficile en raison d'un personnel insuffisant et une stagnation du taux de fréquentation des services de santé publics, ce qui démontre l'insatisfaction des populations pour la qualité des soins offerts.

Quant à la lutte contre la pauvreté, à la suite de l'approbation en 2003 du DSRP (document de stratégie et de réduction de la pauvreté) dont le processus de suivi de mise en oeuvre doit être finalisé en 2004, et dont les indicateurs de suivi, qui recouvrent en bonne partie les 10 indicateurs du MDG, figurent en Annexe 1, elle montre la possibilité d'une évolution et de résultats plus positifs pour les années à venir sur la base de situation en amélioration ou relativement favorables en particulier dans les secteurs sociaux. En effet la mise en oeuvre du DSRP, est devenue l'axe horizontal et prioritaire autour duquel s'articule la gestion budgétaire et la montée en régime des budgets-programmes liés à la mise en oeuvre du DSRP, notamment dans les secteurs sociaux, devrait favoriser une allocation plus efficace et plus efficiente des ressources

3.4 Les réalisations relatives aux questions transversales

3.4.1 Genre

La situation des femmes reste relativement défavorable, notamment dans les zones rurales, au Bénin; le pays connaît une importante traite d'enfants auquel le gouvernement s'est attaqué avec l'aide de la société civile et des ONG, un programme de la CE est en cours. L'adoption du Code de la Famille en 2004 devrait, à terme, favoriser une évolution de la situation.

3.4.2 Environnement

Le Gouvernement s'est progressivement doté des institutions et réglementations nécessaires pour la définition et la mise en œuvre d'une politique de gestion de l'environnement. Le Bénin a ratifié notamment le Protocole de Kyoto en 2002. Le ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), en liaison avec de nombreuses ONG, met en œuvre le Programme National de gestion de l'environnement (PNGE) qui est inclus dans le DSRP. La croissance démographique exerce une pression sur l'environnement avec une déforestation constante et le besoin d'améliorer notamment l'assainissement. Cela implique aussi une prise en compte des effets des transports et de l'industrie (impact et combustion).

3.5 Evolution de la situation régionale et internationale

Le Bénin s'est engagé dans le processus d'intégration économique en Afrique de l'Ouest, et en particulier à créer une union douanière et un marché commun à l'échelle de la CEDEAO et à assurer la convergence des politiques macro-économiques avec les autres Etats membres de l'UEMOA et de la CEDEAO dans le cadre du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité de l'UEMOA et de l'exercice de surveillance multilatérale de la CEDEAO. A ce niveau le processus de convergence interne à l'UEMOA s'est normalement poursuivi en 2003 et le Bénin a continué en 2003 à être un des membres les plus performants de la sous-région et a respecté tous les critères de performance (à l'exception de celui du déficit budgétaire).

Le Bénin participe également aux négociations d'un Accord de Partenariat Economique avec l'UE dans le cadre de l'UEMOA et de la CEDEAO. L'intégration économique au sein de la région Afrique de l'Ouest et avec l'UE dans le cadre d'un APE, devrait avoir un impact important dans l'agenda de développement du Bénin. Le Bénin est favorable à l'ouverture régionale et internationale. Le lancement officiel des négociations des APE pour l'Afrique de l'Ouest a eu lieu le 6 octobre 2003 à Cotonou. Il est à prévoir que la mise en place du TEC CEDEAO à partir de 2005 aura un impact énorme, notamment à travers la suppression du commerce informel avec le vaste marché nigérian.

Le coton représente environ les trois quarts des recettes d'exportation du Bénin. Les problèmes que connaît cette filière en voie de privatisation sont liés à sa mauvaise organisation sur le plan interne et l'influence sur les prix mondiaux des subventions octroyées par les pays développés en faveur de leurs propres producteurs. Le Bénin participe à l'initiative « Lutte contre la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton » déposée à l'OMC le 30 avril 2003 au nom de tous les PMA producteurs de coton.

La filière « crevettes » mobilise près de 18 000 actifs. Grâce à son inscription sur la liste 2 (pays pouvant exporter vers un ou plusieurs pays européens grâce aux accords bilatéraux), le Bénin exporte la quasi-totalité de sa production vers l'UE. Ceci a représenté près de €4,9 millions de revenus en 2002. En octobre 2002 de graves déficiences dans le système de contrôle sanitaire des produits de la pêche ont été constatées et les mesures prises par le Gouvernement pour y remédier n'ont pas été jugées suffisantes par les autorités sanitaires européennes. Le Bénin a décrété, en juillet 2003, l'auto suspension de l'exportation de ces produits vers l'UE ce qui a eu de lourdes conséquences socio-économiques.

La mise en place d'actions correctives par les différents acteurs du secteur, appuyés par le Programme Qualité UEMOA (PARI II – secteur privé) et par le Programme d'Amélioration de l'État Sanitaire des Produits de la Pêche dans les États ACP et les PTOM, vise à permettre au Bénin de reprendre ses exportations en 2004.

4. ETAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE COOPERATION

La mise en œuvre des interventions prévues au titre du Document de Stratégie de Coopération - Programme Indicatif au titre du 9ème FED, signé le 9 octobre 2002, se déroule dans l'ensemble conformément aux prévisions.

Sur le total de l'enveloppe A (208 M€), des décisions pour 120 M€ ont été prises en 2003 (Appui au Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridiques et Judiciaires-PIRJJ-10 M€ Appui à la réalisation de travaux urbains de voirie et d'assainissement – 30M€ Appui à l'entretien du réseau routier classé – 25 M€ et Appui budgétaire conjoint pour la Réduction de la Pauvreté –ABC-RP 2004/2006 – 55 M€). Des projets sont programmés en 2004 (€99 millions) et de trois projets programmés en 2005 (€28 millions) faisant apparaître dès à présent un besoin de financement de 29 M€

4.1 Infrastructures des transports

4.1.1 Résultats obtenus

L'appui communautaire défini dans le DSC et le PIN 9^{ème} FED s'inscrit dans la continuité des appuis communautaires précédents et a ciblé la poursuite des 4 objectifs spécifiques suivants (i) la dynamisation des relations économiques et sociales entre les régions et avec l'étranger, (ii) l'efficacité de la prise en charge de l'entretien périodique du réseau par le Fonds Routier, (iii) le désenclavement d'une partie des populations rurales, (iiii) l'amélioration des conditions économiques et sociales en milieu urbain.

Dans le cadre des engagements pris par le Gouvernement dans ce domaine de concentration la stratégie sectorielle des transports a fait l'objet d'un document de révision pour la période 2004-2008 en liaison avec les trois partenaires intéressés (UE, BAD, BM). Ce document doit encore être revu et parfaire sa cohérence avec le DSRP. Par ailleurs le développement du processus de décentralisation de la réhabilitation et de l'entretien des pistes rurales se réalise progressivement, les ressources du Fonds Routier ont régulièrement augmenté grâce à la mise en place de postes de péage et à la hausse des recettes sur les carburants, les activités d'entretien courant du réseau routier bitumé ont progressivement été transférées au secteur privé et le tissu des PME nationales en mesure d'effectuer ce genre de travaux s'est étoffé.

De façon complémentaire le respect des règles de circulation et les contrôles en particulier aux points de péage/pesage (charge à l'essieu, état des véhicules, pollution) se développe après la mise en place de deux postes de péage/pesage et la perspective de la mise en oeuvre d'un programme de construction et d'exploitation de cinq nouvelles gares de péage, dont trois équipées d'une station de pesage (deux devraient être fonctionnelles à partir de janvier 2005). Il convient aussi de développer une stratégie de lutte contre la pollution en ville liée à la circulation. Un programme de lutte contre la pollution en ville liée à la circulation a été initié par le MEHU. Par contre l'élimination des barrières à la libre circulation à l'intérieur du pays constitue un problème ardu qui n'a pas encore réellement trouvé de solutions pratiques et l'organisation actuelle des contrôles routiers des marchandises en transit ne respecte pas les dispositions des Conventions de la CEDEAO. De même aucune avancée significative n'a été constatée sur le programme de sécurité routière.

Le cadre d'intervention du DSC du 9^{ème} FED et les indicateurs de suivi ont été révisés lors de la revue opérationnelle 2003. La finalisation de l'identification des indicateurs de performance et d'impact et la détermination de leur cible et du mécanisme de leur mesure est encore jugé nécessaire par le Gouvernement et l'ensemble des bailleurs de fonds intervenant dans le secteur des Transports.

4.1.2 Progrès réalisés dans les activités

Dans ce contexte l'aide communautaire a été orientée de manière à financer des programmes consacrés :

- à la réhabilitation et à l'entretien périodique des infrastructures routières bitumées et à la mise en place d'une assistance technique au MTPT. La maintenance et l'entretien des infrastructures routières bitumées existantes ont été remplacés par des travaux de réhabilitation. Un appui budgétaire (9^{ème} FED) au Fonds Routier a été décidé en vue de la mise sur pied d'un véritable entretien périodique programmé et réalisé avant que les infrastructures ne soient trop dégradées.

- à la construction de routes bitumées en fonction de priorités dictées par les nécessités économiques (amélioration de la route Seme-Porto Novo, aménagement des routes Godomey-Calavi et Banikoara-Kandi, bitumage de la route Natitingou-Porga et de l'accès et de la traversée de Cotonou).
- à la réhabilitation et à l'entretien de routes de desserte locale (rurale et urbaine) en fonction des impératifs sociaux : travaux de réhabilitation et d'entretien des pistes rurales dans les départements du Zou et du Borgou, projet d'amélioration de la voirie de la ville de Parakou.
- à l'exécution de travaux urbains de voirie et d'assainissement dans les villes à statut spécial (Cotonou, Porto-Novo, Parakou) et secondaires pour un appui de 30 M€

4.2 Santé

4.2.1 Résultats obtenus

L'aide de la CE au secteur de la santé, basée sur un dialogue politique permanent et un suivi régulier de la performance du secteur, vise (i) l'amélioration de la qualité des soins et de l'accès aux soins notamment pour les plus démunis; (ii) la poursuite de l'appui à la mise en place et au bon fonctionnement des infrastructures sanitaires de base dans le cadre de la mise en œuvre des zones sanitaires; (iii) le renforcement du partenariat avec le secteur privé pour assurer la complémentarité avec le secteur public; (iv) l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie des populations. Ces objectifs et axes d'intervention de la CE dans ce secteur sont cohérents avec la politique sanitaire nationale, dont le nouveau cadre a été finalisé en décembre 2002, avec l'approbation du document de « Politiques et Stratégies Nationales du Secteur Santé 2002-2006 » (PSNSS) dont l'année 2003 est la première année de mise en œuvre.

Les avancées dans le cadre des politiques de développement du secteur et de la stratégie de la Commission européenne sont l'objet d'un suivi attentif dans le secteur santé, et particulièrement dans le cadre du programme d'appui au secteur financé par le 8^{ème} FED ainsi que dans le suivi de la mise en œuvre du DRSP appuyée par l'appui budgétaire non ciblé. Malgré ce suivi rapproché, la mise en œuvre de l'aide communautaire a accusé un retard certain par rapport aux autres secteurs d'intervention. Un effort de la part du Ministère de la Santé Publique est nécessaire pour rattraper ce retard.

4.2.2 Progrès réalisés dans les activités

L'acquisition des équipements médico-techniques des dispensaires et leur répartition dans les centres de santé des départements du sud selon le plan de distribution et les travaux de construction/réhabilitation des infrastructures sanitaires dans les départements de l'Atlantique, du Mono et de l'Ouémé constituent les deux derniers volets en cours d'exécution du Programme d'Appui à la politique sanitaire (7^{ème} FED). En 2004, le MSP devra prioritairement rendre ces infrastructures fonctionnelles (ressources humaines, équipements).

Par ailleurs dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Appui au Secteur de la Santé (8^{ème} FED) la mise en place de l'Assistance Technique (AT), a été réalisée en novembre 2003. Le Programme vise à poursuivre les efforts entrepris dans le cadre des programmes 7^{ème} FED notamment en matière de renforcement de la pyramide sanitaire de la zone Sud. Les objectifs du programme sont d'une part d'améliorer la qualité et l'accessibilité des prestations de soins et services de santé et, d'autre part, d'améliorer la participation communautaire et l'utilisation des services de santé. Les deux axes d'intervention définis sont l'appui institutionnel à la décentralisation des services de santé et le renforcement du partenariat entre les secteurs public et privé. En ce qui concerne les risques sanitaires liés aux inondations et à la stagnation des eaux de pluies (bassins de Cotonou), les consultants procèdent aux études qui devront permettre une présentation d'un projet en 2005.

Enfin, des audits comptables et financiers du budget du Ministère de la Santé Publique sont en cours de réalisation dans le cadre de la stratégie d'appui aux réformes entreprises par le Gouvernement béninois financée par la Commission européenne. L'objectif de la réalisation de ces audits prévus est

de vérifier les dépenses budgétaires prioritaires équivalentes aux appuis apportés, et surtout sur la bonne exécution de ces dépenses, en conformité avec les lois et règlements en vigueur au Bénin.

4.3 Appui aux politiques macro-économiques

4.3.1 Résultats obtenus

En dépit d'un contexte international peu favorable (ralentissement de l'activité économique mondiale, baisse des cours du coton, crise en Côte d'Ivoire) le Bénin a enregistré en 2003 un taux de croissance de 3 % tout en maîtrisant son taux d'inflation, grâce à une politique monétaire strictement encadrée par l'UEMOA. Globalement (public et privé) le niveau d'investissement devrait osciller entre 21.2% et 22.1% du PIB sur la période 2004-2006, ce qui est considéré comme le minimum par les autorités béninoises pour atteindre les objectifs fixés dans le DSRP. L'amélioration de la collecte de revenus (17% du PIB en 2003) et le contrôle strict des dépenses publiques (tout en augmentant les dotations aux secteurs sociaux prioritaires) ont permis de limiter le déficit budgétaire à 4.6% en 2003 tout en restant dans l'épure des programmes agréés par les IBW et l'UEMOA. Du point de vue de la dette extérieure, le Bénin a atteint le point d'achèvement PPTTE en avril 2003 et les projections actuelles concluent à la viabilité à moyen et long terme du niveau d'endettement extérieur estimé à 40,4% du PIB en 2003. La situation est en revanche moins favorable sur le front de l'endettement intérieur.

La dernière revue du FMI a eu lieu en juin 2004. Celui-ci s'est déclaré plutôt préoccupé par le poids que font peser sur le budget certaines entreprises publiques peu rentables (Télécom, SBEE, port de Cotonou, SONAPRA) dont le processus de privatisation a débuté en partie en 2004 après avoir été ajourné en 2003.

Pour la gestion des Finances Publiques les acquis des premières réformes initiées en 2000/2001 sont indéniables. Le cadre légal et réglementaire a été profondément remanié conformément aux normes imposées par l'UEMOA. En matière de programmation, les budgets-programmes ont été introduits en 2000. Ceux-ci permettent de lier les objectifs et les indicateurs (de résultat, d'activité et d'impact) de la stratégie sectorielle aux dépenses budgétaires. En ce qui concerne le circuit de la dépense, la réforme a institué la déconcentration, au niveau des ministères dépensiers, tant de l'ordonnancement que du contrôle financier, ce qui a eu un effet bénéfique sur l'accélération de l'exécution des dépenses. L'importance des acquis mentionnés ci-dessus ne doit pas masquer le fait que la consolidation de la réforme est indispensable, ce à quoi d'ailleurs s'est engagé le gouvernement en décembre 2003 suite aux négociations avec la BM. La refonte des systèmes de contrôles internes et la transformation en Cour des Comptes de l'actuelle Chambre des Comptes avec un renforcement de ses capacités est prévue en 2004.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) a été adopté en décembre 2002 par le gouvernement et approuvé par les IBW en mars 2003. En termes d'allocations budgétaires, le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (2004-2006) représente la première tentative de budgétiser la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la pauvreté. Ainsi, sur cette période, le budget alloué aux ministères prioritaires progresse constamment, de 47% sur trois ans. Un effort particulier est consenti en faveur de l'éducation primaire et secondaire (+58%) et l'enseignement technique et professionnel (+61,5%). Quant au budget de la santé (+44,5%), sa progression est en ligne avec l'augmentation moyenne dont bénéficient les secteurs prioritaires.

4.3.2 Progrès réalisés dans les activités

Le financement du programme « Appui budgétaire conjoint pour la réduction de la pauvreté (ABC-RP) 2004-2006, d'un montant de 55 M€ a été décidé par la Commission européenne le 15 décembre 2003. Ce programme, qui succède notamment au PARE 2001 qui est terminé, est réalisé en association avec les Pays Bas, le Danemark et la Suisse. Les montants annuels d'appui budgétaire ont été définis pour assurer la cohérence des fonds d'appui avec les besoins de financement et le CDMT 2004-2006. Deux décaissements sont prévus par an, l'un en tranche fixe, l'autre en tranche variable. Les tranches fixes seront décaissées sur la base des conditions de stabilité macro-économique et financière remplies

par le Gouvernement. Les tranches variables seront décaissées en fonction de la performance de certains secteurs en 2004 (santé, éducation et finances publiques) ; puis pour les années 2005 et 2006 sur la performance de la SRP. Les indicateurs pour ces tranches variables 2005 et 2006 seront définis en 2004.

4.4 Appui à la bonne gouvernance

La décentralisation, la réforme de la justice et la lutte contre le trafic d'enfants sont des priorités du gouvernement et font l'objet d'interventions communautaires:

- appui à la mise en place d'une administration communale capable d'améliorer les services rendus aux populations et renforcer les capacités de l'Etat de soutenir le processus de décentralisation. Le programme de la CE (PRODECOM) se développe favorablement concernant l'appui aux communes, avec des demandes d'intervention et de formation,
- consolidation de l'Etat de droit avec la mise en place d'un système judiciaire accessible moderne et efficace comportant la réhabilitation des juridictions existantes et l'organisation rationnelle de leurs activités ainsi que leur extension,
- dans le domaine de la lutte contre la traite d'enfants, le projet de la CE a abouti à la création d'un cadre de concertation entre les différents acteurs et a permis d'appuyer les centres d'accueil.

4.5 Degré d'intégration des questions transversales dans la coopération

Le secteur routier est principalement concerné par la protection de l'Environnement. La loi béninoise oblige à réaliser une étude d'impact environnemental préalable au lancement de tout projet d'infrastructure, y compris des projets routiers. Une Cellule environnementale au sein du MTPT est associée au suivi du montage et à l'exécution des travaux. Elle veille au respect des dispositions relatives à la protection de l'environnement. La prise en compte des aspects environnementaux a été renforcée. L'Agence Béninoise pour l'Environnement a notamment publié un « Guide sectoriel d'étude d'impact sur l'environnement des projets de construction de routes » qui a servi de référence pour les projets routiers du 8^{ème} FED et continuera à l'être pour ceux du 9^{ème} FED.

Les questions de genre n'ont pas été spécifiquement ciblées dans le secteur de concentration « transports ». Néanmoins des mesures particulières ont cependant été prises dans certains projets (les projets urbains comme celui de la route Cotonou – Porto Novo) afin de préserver les petits commerces qui naissent spontanément le long des routes et qui sont pour la plupart propriété de femmes. Assurer le désenclavement et la mobilité des biens et des personnes a des effets induits importants pour l'accès aux soins de santé, et pour la commercialisation des produits vivriers, qui bénéficient largement aux femmes. Le Gouvernement du Bénin, avec le concours du Danemark, a prévu en 2004 d'établir un plan d'action « Genre - Secteur des Transports ».

Le secteur de **concentration de la santé** comprend les composantes environnement et questions liées au genre dans la mesures ou il porte à la fois sur l'accès aux soins des groupes vulnérables et sur l'assainissement.

Le **Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté** (DSRP) prend en compte la gestion de l'environnement via le PNGE ainsi que les questions liées au genre par la mise en œuvre du programme multisectoriel de la Politique Nationale pour la Promotion de la Femme. L'appui budgétaire prend en compte les questions liées au genre au niveau des indicateurs de performance.

4.6 Utilisation des ressources destinées aux acteurs non étatiques

Le Programme Indicatif ne prévoit pas d'enveloppe spécifique pour les acteurs non étatiques. Toutefois divers programmes (Santé, Secteur Privé et Initiative culturelles décentralisées) prévoient l'engagement des A.N.E. De plus, une enveloppe spécifique de 2 M€a été dégagée pour financer un programme d'appui aux acteurs non étatiques qui est en cours d'élaboration.

4.7 Autres instruments

Plusieurs instruments de coopération sont mis en œuvre au Bénin:

- Stabex : liés au coton, les montants sont principalement utilisés pour renforcer la filière coton et la diversification agricole.
- Lignes budgétaires: Le montant global des financements des huit projets sur les lignes « *Cofinancement ONG* » (6 projets), « *Coopération Décentralisée* » (1 projet) et « *Démocratie, Droits de l'Homme* » (1 projet) s'élève à €3 234 807. Effectuée en synergie avec le PIN, leur mise en œuvre permet la forte implication d'acteurs non étatiques dans des domaines tels que la lutte contre la traite d'enfants, le développement local et la promotion des initiatives privées. Au cours de l'année 2003, un nouveau projet a été financé sur la ligne budgétaire « *Démocratie, Droits de l'Homme* ». Il s'agit du projet « *Prévenir la torture à travers l'éducation* » mis en œuvre par Amnesty International au Bénin et dans 9 autres pays de la sous-région. Fin 2003, deux nouveaux projets ont reçu un avis favorable du Comité d'évaluation de Bruxelles pour la ligne budgétaire « *Cofinancement ONG* ». Il s'agit du « *Projet d'appui à la mise en place d'un dispositif de développement économique local à Cotonou* » et du projet « *Renforcement des capacités de deux organisations professionnelles paysannes au Bénin* ».

4.8 Banque Européenne d'Investissement

La BEI poursuit des interventions significatives par un appui au secteur financier dans le cadre d'un accord avec trois banques commerciales au Bénin pour soutenir les PME et un Institut de micro-finance pour supporter des opérations de micro-finance. A cet effet un accord de « Prêt Global au Secteur Financier » d'un montant de €6 millions a été finalisé fin 2001 entre la BEI et trois banques commerciales au Bénin, Financial Bank, Ecobank, Bank of Africa, plus un Institut de micro finance, la FINADEV. Ces prêts sont destinés au financement de projets d'investissement en faveur des PME dans les secteurs de l'industrie, de l'infrastructure privée, de l'agro-industrie, du tourisme et des services connexes ainsi que des opérations de micro finance. Jusqu'à présent, la Financial Bank a été la seule institution financière à bénéficier de cette ligne de crédit, pour un montant de €1.2 millions. Un accord entre la Financial Bank et FINADEV a permis l'établissement d'une collaboration entre elles pour le micro financement de projets de développement.

Par ailleurs un prêt de 20 millions d'euros entre l'Office des Postes et Télécommunications du Bénin et la BEI a été signé en juin 2002 afin de permettre le financement du projet du câble sous-marin SAT 3. Cette liaison devait permettre aux 17 pays impliqués de bénéficier d'un système à haut débit adapté aux télécommunications modernes. Une première tranche de €13 millions a été décaissée.

4.9 Coopération régionale

Le Bénin est membre de la zone FCFA et participe à l'intégration régionale (CEDEAO, UEMOA). Il bénéficie de plusieurs programmes régionaux, notamment le programme ECOPAS (Parc W) avec les pays voisins, l'appui à l'OHADA, le programme d'appui à l'amélioration de l'Etat sanitaire des produits de la pêche dans les Etats ACP, le Programme d'appui régional à l'intégration (PARI), le Programme panafricain de contrôle des épizooties (PACE) et le Programme de renforcement de l'indépendance vaccinale en Afrique (ARIVA). Sous le programme tous-ACP d'appui aux APE, une étude d'impact sera lancée en 2004 dont les conclusions feront l'objet d'un large débat avec toutes les parties prenantes et pourront nécessiter certaines actions complémentaires à intégrer éventuellement dans la programmation.

5. PERSPECTIVES DE PROGRAMMATION POUR L'AVENIR

5.1 Intégration des nouvelles initiatives politiques et des nouveaux engagements CE/UE

La plupart des initiatives de la Commission, sont prises en compte par les programmes communautaires ou par les interventions d'autres bailleurs de fonds, notamment les Etats membres. La stratégie de coopération CE-Bénin en cours de mise en œuvre prend déjà en compte diverses initiatives ou engagements récents:

Education pour tous: dans le cadre du DSRP une priorité a été accordée par le gouvernement à l'éducation dont le niveau est d' ailleurs relativement satisfaisant. Dans le cadre de l'appui budgétaire

conjoint pour la réduction de la pauvreté qui appuie le DSRP les secteurs sociaux sont pris en considération (indicateurs).

Fonds global SIDA, Tuberculose Paludisme: Un des objectifs du DSRP est la prévention et la lutte contre les maladies où les IST/SIDA, le paludisme et la tuberculose sont prioritaires. Avec comme but le maintien du taux de prévalence du VIH/SIDA à en deçà de 6% en 2005.

APE : Le Bénin participe aux activités et montre une grande disponibilité d'autant que son rôle actuel à la Présidence des PMA en a fait un des pays influent dans le domaine de l'initiative coton auprès de l' OMC. L'étude d'impact qui sera conduite en 2004 mettra en exergue d'éventuels axes d'intervention complémentaires.

Lutte contre le terrorisme et la prévention des conflits : le Bénin a ratifié le Statut de Rome, a soumis à l'arbitrage international le problème frontalier avec le Niger (île de Lété) et a participé à la force CEDEAO de maintien de la paix en Côte d'Ivoire.

L'immigration : des appuis dans le domaine de la justice et la mise en œuvre d'un programme, avec des composantes régionales contre le trafic/**traite** d'enfants sont en cours dans le cadre de la coopération actuelle.

Initiative coton : L'évolution ces dernières années du secteur cotonnier du Bénin a attiré l'attention des partenaires et notamment celle de la Commission (interventions pistes rurales et STABEX) sur la faible capacité du pays à tirer profit de l'exportation du coton en tant que facteur de développement économique. Compte tenu de l'importance du secteur coton au Bénin et dans la mesure où le pays préside le groupe PMA dans les instances internationales (OMC), il serait souhaitable d'inclure l'initiative de la CE, en cours de finalisation, pour un partenariat entre l'Afrique et l'UE dans la stratégie de coopération du Bénin. Les axes d'action devraient s'intégrer dans un cadre national stratégique pour le secteur et pourraient se fonder, entre autres sur les programmes existants dont: (i) l'appui aux actions pour les négociations OMC, (ii) le Programme d'appui aux négociations des APE (iii) la facilité « Trade.Com ». Ils pourraient comprendre aussi des actions pour l'intégration de la chaîne productive, la promotion de la diversification verticale, le traitement industriel et la promotion de l'innovation technologique.

Pêche : une réflexion sur les activités du secteur pêche pourrait se développer compte tenu de son importance économique et sociale locale et des exportations vers l' UE, notamment dans les directions de l'élaboration d'une politique de la pêche, d'un suivi régulier du stock halieutique et de l'établissement d'une capacité de suivi, de contrôle et de surveillance de la pêche.

Le montant de l'enveloppe du PIN 9^{ème} FED, y compris celui des reliquats des FED précédents, étant entièrement programmé et les ressources allouées pour les trois projets d'infrastructures étant probablement insuffisantes, ainsi que pour l'appui aux acteurs non étatiques, comme indiqué ci-dessous, aucune marge de manœuvre financière n'existe pour des initiatives et engagements nouveaux. Il apparaît d'ores et déjà indispensable d'envisager une augmentation des ressources pour financer les actions déjà programmées, des phases complémentaires aux projets en cours, y compris dans le cadre de l'appui à la société civile, et toute nouvelle initiative (coton).

5.2 Intégration régionale et Accords de Partenariat Economique

Pendant la période restante d'application du 9^{ème} FED, il y a lieu d'amplifier les efforts visant la mise en œuvre des engagements pris par le Bénin dans le processus d'intégration régionale, notamment dans le cadre de la création de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Pour mener à bien les conclusions de l'Accord de Partenariat Economique ainsi que l'intégration du Bénin dans l'économie mondiale, la convergence des politiques macroéconomiques, l'union douanière et le marché commun et les politiques sectorielles régionales constituent des éléments essentiels.

Dès lors, le renforcement de capacités nationales, la définition et la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour l'intégration régionale deviennent une priorité stratégique dans le cadre de la coopération ACP/CE.

Le PIN du 9^{ème} FED épaulera, dans la mesure du possible, les implications des éventuels appuis dans ces domaines, notamment à travers la FAT, le programme d'appui au secteur privé prévu sur les reliquats du 8^{ème} FED ou aux acteurs non étatiques, ou même, pour une éventuelle action dans le

domaine de la facilitation du commerce et de réforme douanière, l'appui à la bonne gouvernance. Ces appuis pourront concerner la mise en œuvre d'actions visant notamment une plus grande implication des autorités nationales dans les questions d'intégration régionale. Ces efforts devront inclure la participation de tous les acteurs concernés, de la base jusqu'au niveau politique.

La cohérence et la complémentarité avec les interventions du Programme indicatif régional seront prises en compte.

5.3 Proposition de revue ou adaptation de la stratégie

La proposition conjointe de l'Ordonnateur national et de la Commission dans le cadre du projet de rapport conjoint 2003 pour le Bénin, ne présente pas de modification de la stratégie de coopération et comprend une augmentation de 60 M€ de l'enveloppe A de l'allocation pour le pays.

Sur la base de l'ensemble des éléments ci-dessus il n'y a pas de changement de la stratégie de coopération ni de modification des secteurs de concentration envisagés. De plus :

- la mise en œuvre de la programmation du 9^{ème} FED est en ligne avec les prévisions;
- les projets approuvés sont en cours et leur impact est encore à examiner et analyser;
- les changements intervenus dans la matrice des bailleurs sont mineurs et ne justifient pas une modification des secteurs de concentration.

Le PIN a donc démontré sa cohérence et sa complémentarité avec les autres bailleurs de fonds qui est illustrée par des collaborations dans plusieurs domaines, y compris l'appui budgétaire. Les perspectives de programmation sont donc elles aussi maintenues, même si un glissement s'est produit en raison des délais dans la préparation de certains projets.

Cependant du point de vue financier, suite à l'évaluation des progrès et résultats réalisés dans les activités, certaines enveloppes financières ont été et/ou devront être révisées et en particulier :

- Projet d'appui à la réalisation de travaux urbains de voirie et assainissement. L'enveloppe initiale de €25 millions envisagée pour ce programme a été augmentée à €30 millions pour réaliser des travaux complémentaires sur des tronçons urbains des axes en cours de réhabilitation sur le 8^o FED.
- Programme de Soutien aux Initiatives Culturelles Décentralisées. L'enveloppe initiale de €2 millions, sur reliquat des FED antérieurs, a été augmentée à €3 millions pour prendre en compte les besoins plus importants identifiés des acteurs culturels.
- Facilité d'Assistance Technique. Cette action n'était pas prévue dans le PIN mais s'est avérée nécessaire pour se conformer aux nouvelles procédures en vigueur. Un montant de €2 millions y a été affecté.
- Deux projets routiers (sortie de Cotonou et Banikoara-Kandi). Le montant de €40 millions réservé pour ces projets sera insuffisant. Une augmentation de €20 millions serait à prévoir.
- Projet d'assainissement des bassins inondables de zones urbaines à Cotonou. Le montant de €13 millions réservé pour ces projets sera insuffisant. Une augmentation de €7 millions serait à prévoir.

A ce montant de besoins additionnels (35 M€) vont s'ajouter au cours de l'année 2005, des besoins liés au fait que le Bénin achèvera l'engagement des ressources disponibles et certains projets en cours d'instruction dépasseront probablement le montant envisagé à l'origine; d'autres projets n'étaient pas prévus dans la répartition indicative des fonds du PIN. Au total, les dépassements prévus à ce stade par rapport à l'enveloppe du PIN sont de l'ordre de **39 M€**

Par ailleurs l'appui budgétaire en cours se termine en 2006. Il sera nécessaire de le continuer pendant l'année 2007 : le besoin estimé est de au moins **15 M€** Enfin des dépassements éventuels de programmes prévus pour soumission en 2005 pourront résulter de l'exercice d'évaluation de la première phase actuellement en cours sous forme d'interventions prioritaires (6 M€).

A ce montant de 60 M€ il convient d'ajouter 10 M€ avant tout pour un appui à la filière coton dont les modalités sont à préciser dans le contexte du Cadre Stratégique pour le Coton examiné lors de la réunion de Paris (début juillet 2004), mais également, en cas de reliquats, pour un appui supplémentaire au commerce et à la préparation d'un APE, notamment dans le domaine de la facilitation commerciale. Diverses possibilités d'intervention sont à envisager, mais de façon coordonnée, y compris dans le cadre de l'appui budgétaire, et avec les bailleurs et dans le cadre d'une politique sectorielle nationale définie pour le coton.

Dans ces conditions c'est un besoin additionnel total de 70 M€ pour l'enveloppe A qui peut être calculé. Son financement pourrait s'effectuer de la façon suivante.

L'enveloppe B actuellement disponible est de **58 M€** déduction faite de la réserve de 7 % et de la contribution à l'Initiative de paix (4,1 M€). Le Bénin est un pays potentiellement éligible au FLEX au titre du coton. Une partie de l'enveloppe B doit par conséquent être tenue en réserve pour besoins imprévus, y compris une possible mobilisation du FLEX dans le contexte des évolutions sectorielles au niveau global des marchés.

L'autre partie pourrait être transférée vers l'enveloppe A. Elle permettra ainsi de couvrir, avec les reliquats de FED précédents (10 M€) les dépassements mentionnés au point précédent et les interventions prioritaires notamment dans le secteur de l'environnement (élaboration du CEP, réalisation d'Evaluations Stratégiques Environnementales, renforcement institutionnel).

En conclusion, une augmentation de l'enveloppe A pour ce pays de l'ordre de **70 M€** s'avère nécessaire, dont 52 M€ pourront être prélevés de l'enveloppe B, le solde (**18 M€**) étant à prévoir comme ressources additionnelles.

6. EVALUATION DES PERFORMANCES

Les PIN 7^{ème} et 8^{ème} FED sont engagés à 100 % sans RAC ni RAL et les ratios engagements secondaires /engagements primaires (97,46 % et 87,93 % et paiements/engagements secondaires (96,19 % et 75,84 %) sont d'un très bon niveau. Les déboursements annuels se maintiennent à un niveau élevé.

6.1 Critères I : Performances financières du pays (Situation au 31.12.2003 et moyenne sur 5 années).

FED

- | | |
|---|---------------|
| • Nombre d'années pour achever les engagements : | 2,48 années. |
| • Nombre d'années pour achever les crédits délégués : | 6,62 années. |
| • Nombre d'années pour achever les paiements : | 11,95 années. |
| • Niveau d'utilisation de l'enveloppe A (%) | 55,14 (E) |
| • Niveau d'utilisation de l'enveloppe B (%) | 6,1 |

Lignes Budgétaires (2000-2003)

- | | |
|----------------------------------|---------|
| • Taux de crédits délégués (%) : | 90,3 % |
| • Taux des paiements (%) : | 31,53 % |

La performance financière peut être considérée comme bonne

Critère 2: Performances sectorielles

1. Infrastructures des transports

Les objectifs de l'appui communautaire dans le secteur des infrastructures de transport sont de participer activement au suivi et à la mise en oeuvre de la stratégie sectorielle définie par le Gouvernement, de soutenir la croissance économique par la dynamisation des relations économiques et sociales entre les régions et avec l'étranger, de rechercher l'efficacité de l'entretien périodique et l'amélioration des conditions économiques et sociales en milieu urbain. L'ensemble des mesures prises par le Gouvernement au cours de la période en conformité avec les engagements du PI est globalement satisfaisant. Elles devront se poursuivre. Cette situation permet une exécution satisfaisante des projets et programmes, avec des besoins de financement additionnels et une question fiscale en cours de résolution. Dans ces conditions une réalisation progressive des objectifs sur la période avec une bonne concertation entre les différents partenaires est probable.

La performance peut être considérée comme bonne

2. Santé

Les principaux problèmes auxquels le secteur est confronté sont la faiblesse tendancielle de la fréquentation des centres de santé (dont le taux stagne à 35 %), la persistance du manque de ressources humaines qualifiées et sa répartition sur le territoire, l'insuffisance de coordination du MSP avec les acteurs nationaux et avec ses partenaires. Le niveau de pauvreté, l'habitude de recourir à la médecine traditionnelle, les inégalités persistantes entre les hommes et les femmes dans l'accès aux soins de santé et la non-prise en compte par le personnel médical et les cadres du MSP des besoins réels exprimés par les populations constituent des problèmes auxquels la politique sanitaire nationale doit répondre.

Les allocations budgétaires au secteur santé ont augmenté fortement entre 1998 et 2003 passant à 1,9% du PIB en 2003, cet accroissement étant dû aux investissements. Les dépenses de santé sont prévues à 9,7 % du budget général de l'Etat en 2003 et 2004. L'élaboration des budgets programmes montre aussi la nécessité d'améliorations, notamment la prise en compte des objectifs et priorités retenus et faire correspondre les objectifs fixés, les stratégies, et les principales activités avec les indicateurs de performance.

Les communautés locales interviennent peu à peu dans la gestion financière des formations sanitaires et dans la planification sanitaire. Cette participation doit aboutir à améliorer sensiblement l'acceptabilité sociale et culturelle des services de santé.

Les actions prévues sur 2003-2005 devraient se traduire par le relèvement de l'espérance de vie à la naissance de 52,3 ans en 2001 à 52,5 en 2005, la réduction du taux de mortalité infanto-juvenile de 118,9 0/00 en 2005, la baisse du taux de mortalité maternelle de 495 par 100 000 naissances en 2001 à 475 en 2005 et le maintien du taux de prévalence du VIH/SIDA en deçà de 6% en 2005.

Les travaux sur les indicateurs et les statistiques ont été approfondis au cours de l'année. Dans cette optique, il est clair que l'évaluation de la performance du secteur qui reste pour 2003 encore superficielle, devrait être à l'avenir de meilleure qualité. Des recommandations ont été faites dans ce sens fin 2003 par les principaux partenaires du secteur impliqués dans l'appui budgétaire (BM et CE).

La performance peut-être considérée comme adéquate

3. Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté

Le Bénin et la Commission européenne ont signé en janvier 2004 la convention de financement de l'« Appui budgétaire conjoint pour la réduction de la pauvreté (ABC-RP) 2004-2006 » d'un montant de 55 M€, ce programme, succédant au PARE 2001-2003 qui est terminé, est réalisé en association avec les Pays-Bas, le Danemark et la Suisse. La situation macro-économique du Bénin est satisfaisante, le pays se conformant à tous les critères de stabilité fixés par l'UEMOA. La gestion des finances publiques a connu des avancées notables depuis 2001 bien que les réformes aient marqué le pas en 2003.

Toutefois, de nouveaux engagements pris par le gouvernement fin 2003 devraient redonner aux réformes un nouvel élan en 2004. Quant à la lutte contre la pauvreté, le fait marquant a été l'approbation en 2003, par les partenaires au développement, du DSRP (document de stratégie et de réduction de la pauvreté) dont le processus de suivi de mise en oeuvre doit être finalisé en 2004 et dont les indicateurs de suivi, qui recouvrent en bonne partie les 10 indicateurs du MDG figurent en Annexe 1. Le cadre de dépenses à moyen terme 2004-2006 reflète la mise en oeuvre du DSRP dont l'application est indispensable car le Bénin reste un pays très pauvre en dépit de ses performances macro-économiques honorables.

Malgré une décennie de croissance, le Bénin reste un pays très pauvre. Les inégalités demeurent très prononcées entre régions, zones urbaines et rurales et la situation des femmes est souvent très défavorable. Ainsi, en 2000, le taux d'alphabétisme féminin s'établissait à 23,6% sur l'ensemble du pays alors qu'il était de 53,6% pour l'ensemble des pays de la région. Toutefois la montée en régime des budgets programmes, notamment dans les secteurs sociaux, devrait favoriser une allocation plus efficace et plus efficiente des ressources. Par ailleurs la mise en oeuvre du DSRP est devenue l'axe horizontal et prioritaire autour duquel s'articule la gestion budgétaire. Pour toutes ces raisons les résultats en termes de pauvreté devraient être plus positifs dans les années à venir.

La performance peut être considérée comme bonne

7. CONSIDERATIONS SPECIALES

Le Bénin poursuit de façon assez exemplaire un processus de démocratisation et de renforcement de l'état de droit, même si des éléments de gouvernance restent encore à améliorer notamment pour la mise en place de la gestion municipale, la lutte contre la corruption, certains problèmes sociaux, pour lesquels il reçoit d'ailleurs l'appui de la CE. Les deux dernières années ont permis, à l'occasion d'élections législatives et locales de constater une volonté de réforme avec la décentralisation et la validation d'un DSRP, point de référence pour les bailleurs. C'est dans cette perspective positive que la société civile joue son rôle ainsi que les médias qui bénéficient d'une grande liberté et que se profile la prochaine élection présidentielle de 2006.

Grâce à sa stabilité politique le Bénin poursuit une croissance économique satisfaisante tout en restant un des pays les plus pauvres du monde. Cette croissance se trouve réduite par la dépendance et les difficultés liées au coton qui représente les $\frac{3}{4}$ des exportations du pays. Ces difficultés sectorielles se manifestent dans un contexte international de discussions sur les subventions agricoles, le Bénin ayant soulevé cette question auprès de l'OMC. De même le secteur d'exportation de la pêche se trouve en difficulté.

Cette situation et les perspectives favorables font du Bénin un pôle de stabilité dans la région qui mérite d'être soutenu car elle reste relativement fragile. Le Bénin devrait pouvoir renforcer son influence dans un environnement sous-régional difficile.

8. PROPOSITIONS

Dans ces conditions la qualité de la coopération CE-Bénin devrait se poursuivre au cours des prochaines années. D'importants besoins financiers supplémentaires ont été d'ores et déjà identifiés et la mobilisation d'un maximum possible de ressources est indispensable. Compte tenu des bonnes performances constatées et des perspectives favorables pour les prochaines années il est proposé de couvrir les besoins supplémentaires de 70 millions € exposés au paragraphe 5.3 ci-dessus.

A la lumière de l'analyse ci-dessus et de la prise en compte des conditions particulières, il est proposé de:

- **Maintenir la stratégie du pays pour la République du Bénin, comme stipulé dans la Stratégie de Coopération et le Programme Indicatif.**
- **Augmenter les fonds disponibles de l'enveloppe A de 70 millions d'€ principalement dans le secteur de concentration des transports routiers, pour l'aide macro-économique et pour les programmes hors secteurs de concentration, dans les limites des ressources disponibles.**
- **Diminuer les fonds disponibles de l'enveloppe B de 52 millions d'€**
- **Cette proposition comprend un transfert de 52 millions d'€ de l'enveloppe B vers l'enveloppe A.**
- **Cette proposition représente une augmentation nette de 18 millions d'€ du total des fonds attribués à la République du Bénin.**

Tableau des indicateurs du rapport annuel conjoint 2003
ANNEXE 1

Certains chiffres sont provisoires)

Domaines	Indicateurs	Source d'information	Année de réf. 2001	2002	2003	2004	2005
LE RENFORCEMENT DU CADRE MACROECONOMIQUE A MOYEN TERME							
Macro-économique	Taux de croissance économique réel (%)	TBS	5,0	6,4	5,5	6,7	6,7
	Taux d'inflation (%)		3,8	2,4	1,6	<3	<3
	Taux croissance PIB/tête (%)		2,8	2,8	3,2	3,5	3,8
GESTION DES SOLIDARITES ET PARTICIPATION DES PAUVRES AUX PROCESSUS DE PRODUCTION							
Groupes vulnérables	Indicateur Sexo-spécifique du Développement Humain	RNDH	-		0,448	0,453	0,458
Electrification rurale	Proportion de ménages bénéficiant d'un branchement électrique (%)	RNDH	-		10,69	15,41	19,98
LE DEVELOPPEMENT DU CAPITAL HUMAIN ET LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT							
Pauvreté	Incidence de pauvreté urbaine (%)	ECVR ELAM	21,7		20,9	20,0	19,2
	Incidence de pauvreté rurale (%)		27,0		26,5	25,5	24,4
	Indicateur du dvlpt humain	RNDH	0,420	0,420	0,492	0,506	0,520
Santé	Taux de fréquentation des services de soins (%)	MSP	34	35	35	36	37
	Taux de prévalence du VIH/SIDA (%)		4,1	4,1	<6	<6	<6
	Taux de mortalité infantile (‰)		89	88	81,9	78,6	75,5
Education	Taux d'alphabétisation (%)	TBS					
	Taux de déperdition (primaire) (%)		29,0	29,0	27,0	26,4	25,2
	Taux brut de scolarisation (%)		81	81	88,2	90,9	93,6
	Taux d'élève par maître (%)		55,2	53	52,9	52,1	51,4
Eau potable	Proportion de population ayant accès à une source d'eau potable	TBS	66,4		70,3	72,3	74,4
Nutrition	Proportions d'enfants ayant une insuffisance pondérale (%)	TBS	23,0		21,0	20,0	19,1
Habitat	Proportion de ménages urbains raccordés à l'électricité. (%)	TBS	21,9		28,7	43,4	55,8
Voirie Assainissement	Proportion de ménages disposant de latrines (%)	MSP	32,2	32,7	45,0	57,0	67,0

Abréviations :

TBS : Tableau de bord social (INSAE)

ECVR : Enquête sur les conditions de vie en milieu rural (MAEP, Statistique Agricoles)

ELAM : Enquête légère auprès des ménages (INSAE)

RNDH : Rapport National sur le Développement Humain (PNUD)

MSP : Ministère de la Santé Publique

Matrice des bailleurs Bénin

ANNEXE 2

Secteurs/Bailleurs	Bailleurs multilatéraux	Bailleurs bilatéraux	Etats membres (5)	CE – 9 ^{ème} FED	Pilote / Co-pilote
Agriculture/Développement rural / Environnement	Banque mondiale BOAD PNUD	Suisse Canada Japon	F DK D B		D / B - Canada
Infrastructures (y compris eau et assainissement), Energie	Banque mondiale BOAD PNUD	Japon	F NL DK D B	X	UE / Banque mondiale
Education, formation, secteur social	Banque mondiale FNUAP PAM UNICEF PNUD	Suisse USAID Canada Japon	F NL DK D B	X	USAID / F
Santé	Banque mondiale FNUAP UNICEF PNUD	Suisse USAID Canada Japon	F D B	X	UE / B – Suisse
Démocratie, Etat de droit, Décentralisation	Banque mondiale PNUD	Suisse USAID Canada	F NL DK D B	X	UE / NL
Secteur privé et intégration économique régionale	Banque mondiale BOAD PNUD	Canada	NL	X	FMI / NL
Appui budgétaire en appui au DSRP	Banque mondiale FMI	Suisse	NL DK	X	BM / PNUD - DK

Liste des acronymes

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
ANE	Acteurs non étatiques
APE	Accord de Partenariat économique
ARIVA	Programme d'Appui au Renforcement de l'Indépendance Vaccinale en Afrique
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BEI	Banque européenne d'Investissement
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Communauté Européenne
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEP	Cadre de Politique de l'Environnement
DSC/PI	Document de Stratégie Pays / Programme Indicatif
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECOPAS	Conservation des écosystèmes de l'Afrique de l'Ouest
FAT	Facilité d' Assistance Technique
FCFA	Franc de la Communauté Financière d'Afrique
FED	Fonds Européen de Développement
FLEX	Financing for short term FLuctuations in EXport earnings
FMI	Fonds Monétaire International
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDH	Index de Développement Humain
LEPI	Liste Electorale Permanente Informatisée
MDG	Millenium Development Goals
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MTPT	Ministère des Travaux Publics et des Transports
MSP	Ministère de la Santé Publique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PACE	Programme PanAfricain de Contrôle des Epizooties
PARE	Programme d'Appui aux Réformes Economiques
PARI	Programme d'Appui Régional à l'Intégration
PIB	Produit Intérieur Brut
PIN	Programme Indicatif National
PMA	Pays Moins Avancés
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNGE	Programme National de Gestion de l'Environnement
PPTE	Initiative « Pays Pauvres Très Endettés »
PRODECOM	Programme d'appui au Démarrage des Communes
PTOM	Pays et Territoires d' Outre-Mer
RAC	Reste à Contracter
RAL	Reste à Liquider
SBEE	Société Béninoise d' Energie Electrique

SIDA	Syndrome d'Immunodéficience Acquise
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
SONAPRA	Société Nationale pour la Promotion Agricole
STABEX	Fonds de Stabilisation des recettes d' Exportation
TEC	Tarif Extérieur Commun
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire de l' Afrique de l' Ouest
VIH	Virus d'Immunodéficience Humaine