

EVALUATION STRATEGIE PAYS BENIN

Rapport de Synthèse

Volume I : Rapport principal

Février 2005

Évaluation réalisée pour le compte de la Commission Européenne





European Group for Evaluation EEIG

Hildastrasse, 66
D-79102 Freiburg
Allemagne



Aide à la Décision
Economique
Belgique



France



Allemagne

Cette Evaluation a été réalisée à la demande de

l'Unité d'Evaluation commune à :

l'Office de la Coopération EuropeAid

la Direction Générale pour le Développement et

la Direction Générale des Relations Extérieures

Cette évaluation a été réalisée par EGEVAL

L'évaluation a été gérée par l'Unité d'Evaluation, laquelle a également présidé le groupe de référence composé des membres des services EuropeAid, Relex, Budget et de la Délégation de la CE au Bénin.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission Européenne ou celles des autorités du Bénin.

Table des matières

SIGLES ET ABREVIATIONS

RÉSUMÉ.....	I
1. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION	1
1.1 CHAMP DE L'ÉVALUATION.....	1
1.2 METHODOLOGIE.....	1
2. CONTEXTE STRATÉGIQUE	3
2.1 POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'UE ET MANDAT DE LA COMMISSION	3
2.1.1 Politique globale de développement de l'UE	3
2.1.2 Politique de développement de l'UE dans la région ACP.....	4
2.2 CONTEXTE STRATEGIQUE AU BENIN.....	4
2.2.1 Contexte politique et social.....	4
2.2.2 Situation économique et financière.....	5
2.2.3 Diagnostic sur la pauvreté au Bénin	6
2.3 STRATEGIE DU GOUVERNEMENT.....	7
3. STRATÉGIE DE LA COMMISSION AU BÉNIN 1995-2007.....	9
3.1 CONTINUITÉ ENTRE LA STRATEGIE 8 ^{ÈME} FED ET LA STRATEGIE 9 ^{ÈME} FED	9
3.2 PRISE EN COMPTE DES SPECIFICITES DE L'ACCORD DE COTONOU	11
3.3 VIABILITE DE LA STRATEGIE	11
4. LES QUESTIONS D'ÉVALUATION.....	13
4.1 PERTINENCE DE LA STRATEGIE DE LA CE	16
4.2 PERTINENCE DE LA STRATEGIE DE LA CE DANS LE SECTEUR SANTE.....	19
4.2.1 Les besoins des bénéficiaires	19
4.2.2 Le partenariat public-privé.....	21
4.2.3 La stratégie au niveau des médicaments.....	21
4.3 PERTINENCE DE LA STRATEGIE DE LA CE DANS LE SECTEUR PRIVE	23
4.3.1 Besoins des entreprises.....	23
4.3.2 Stratégies nationales	24
4.3.3 Interventions de l'UE	24
4.4 PERTINENCE DE LA STRATEGIE DE LA CE POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL ET LE SECTEUR COTON.....	27
4.4.1 Le secteur agricole	27
4.4.2 La filière coton	28
4.4.3 L'initiative Coton.....	29
4.5 EFFICACITE DES INTERVENTIONS DE LA CE DANS LES TRANSPORTS	31
4.5.1 La contribution à une croissance durable	31
4.5.2 La contribution à la pérennité des investissements dans le secteur	33
4.6 L'INTEGRATION REGIONALE ET L'INTEGRATION DANS L'ECONOMIE MONDIALE.....	35

4.6.1	Le renforcement durable de l'intégration régionale	35
4.6.2	Les relations commerciales entre le Bénin et l'UE.....	38
4.7	LA DECENTRALISATION	39
4.7.1	La mise en place de la décentralisation.....	39
4.7.2	Le rôle et les ressources des communes	40
4.8	LES APPUIS MACROECONOMIQUES	43
4.8.1	La contribution à la stabilité macroéconomique.....	43
4.8.2	L'amélioration de la gestion des finances publiques	44
4.8.3	Les dépenses publiques et l'amélioration des services sociaux.....	46
4.9	MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME	49
4.9.1	Les services de la Commission.....	49
4.9.2	L'Ordonnateur National.....	51
4.9.3	L'assistance technique.....	51
4.9.4	Les Acteurs Non Etatiques	52
4.10	LA COMPLEMENTARITE, LA COORDINATION ET LA COHERENCE	54
4.10.1	Complémentarité entre les bailleurs de fonds	54
4.10.2	Coordination	55
4.10.3	Cohérence.....	56
4.11	PRISE EN COMPTE DES OBJECTIFS TRANSVERSAUX DE LA CE	58
4.11.1	Renforcement de la bonne gouvernance	58
4.11.2	L'égalité des chances	60
4.11.3	La préservation de l'environnement	61
5.	CONCLUSIONS	63
5.1	INTRODUCTION	63
5.2	LA PERTINENCE DE LA STRATEGIE GLOBALE	63
5.3	L'IMPACT DE LA STRATEGIE.....	65
5.3.1	Par rapport à l'objectif de croissance économique forte et durable.....	65
5.3.2	Par rapport à l'objectif d'amélioration des conditions de vie, en particulier des plus vulnérables.....	69
5.4	MISE EN ŒUVRE ET COORDINATION	71
5.4.1	Mise en oeuvre.....	71
5.4.2	La coordination.....	72
5.5	LES THEMES TRANSVERSAUX.....	73
6.	RECOMMANDATIONS	75
6.1	RECOMMANDATIONS GENERALES CONCERNANT LA STRATEGIE 9 ^{EME} FED.....	75
6.2	RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX SECTEURS ET AUX INSTRUMENTS	76
6.2.1	Transport	76
6.2.2	Santé	77
6.2.3	Décentralisation	78
6.2.4	Aide budgétaire.....	78
6.2.5	Développement rural.....	79
6.3	RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE	80
6.4	RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES ORIENTATIONS POUR LE 10 ^{EME} FED.....	80

Volume 2 - ANNEXES

ANNEXE 1 - TERMES DE REFERENCE

ANNEXE 2 - LES QUESTIONS D'ÉVALUATION

ANNEXE 3 - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 4 - LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES

ANNEXE 5 - LISTE DES PROJETS ANALYSES

ANNEXE 6 - PERTINENCE DE LA STRATEGIE DE LA CE DANS LE SECTEUR SANTE

ANNEXE 7 - PERTINENCE DE LA STRATEGIE DE LA CE POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL
ET LE SECTEUR COTON

ANNEXE 8 - LE SECTEUR TRANSPORT

ANNEXE 9 - PRISE EN COMPTE DES OBJECTIFS TRANSVERSAUX DE LA CE

ANNEXE 10 - CARTE DU BENIN

Sigles et abréviations

ABC-RP	Appui Budgétaire Conjoint pour la Réduction de la Pauvreté
ACP	Etats d'Afrique, Caraïbes et Pacifique
AIC	Association Interprofessionnelle du Coton
AMCES	Association des œuvres Médicales privées Confessionnelles et Sociales
ANE	Acteur Non Etatique
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de Partenariat Economique
APEB	Association Professionnelle des Egreneurs du Bénin
AT	Assistance Technique
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BDR	Base de Données Routières
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CAGAIA	Coopérative d'Achat et de Gestion des Intrants Agricoles
CAME	Centrale d'Achat de Médicaments Essentiels
CAR	Cellule de coordination des Actions de Réformes
CCS	Centre Communal de Santé
CCSP	Centre Communal de Santé Primaire
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission Européenne
CEBENOR	Centre Béninois de Normalisation et de gestion de la qualité
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CF	Convention de Financement
CHD	Centre Hospitalier Départemental
CNDLP	Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
CNHU	Centre National Hospitalier Universitaire
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CRIS	Common Relax Information System
DA	Direction Administrative
DAC	Development Assistance Committee
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DDS	Direction Départementale de la Santé
DG	Direction Générale
DNE	Direction Nationale de l'Equipement
DPP	Direction de la Planification et des Perspectives
DSP	Document de Stratégie Pays

DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
FAS	Facilité d'Ajustement Structurel
FCFA	Franc CFA
FED	Fonds Européen de Développement
FeDDAF	Femmes, Droit et Développement en Afrique
FFE	Fondation Friedrich Ebert
FMI	Fonds Monétaire International
FR	Fonds Routier
FUPRO	Fédération des Unions de Producteurs du Bénin
GATT	General Agreements on Tariffs and Trade
IDA	International Development Association
IDH	Indice de Développement Humain
INSAE	Institut National de la Statistique et des Analyses Economiques
LARES	Laboratoire d'Analyses et de Recherches Economiques et Sociales
LPDR	Lettre de Politique de Développement Rural
MCRI-SCBE	Ministère Chargé des Relations entre les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MSP	Ministère de la Santé Publique
MTTP	Ministère des Transports et des Travaux Publics
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de Communication
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCS	Observatoire des Conditions Sociales
ODM	Objectif de Développement du Millénaire
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPT	Office des Postes et Télécommunications
OSC	Organisation de la Société Civile
PAAFIE	Programme d'Amélioration des Finances publiques
PAG	Programme d'Action du Gouvernement
PASCIB	Plateforme des Acteurs de la Société Civile du Bénin
PARE	Programme d'Appui aux Réformes Economiques
PARI	Programme d'Appui Régional à l'Intégration
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PDC	Plan de Développement Communal
PERAC	Public Expenditure Reform Adjustment Credit
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissements Publics

PIN	Programme Indicatif National
PIR	Programme Indicatif Régional
PIRSJJ	Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire
PMA	Pays Moins Avancés
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNB	Produit National Brut
PNGE	Programme National de Gestion de l'Environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvre Très Endetté
PRODECOM	Programme d'appui au Démarrage des Communes
PTOM	Pays et Territoires d'Outre Mer
SCR	Service Commun des Relations extérieures
SIGFiP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNIGS	Système National d'Information et de Gestion Sanitaires
SONAPRA	Société Nationale pour la Promotion Agricole
SP-CNDLP	Secrétariat Permanent du CNDLP
TUHIMO	Travaux Urbains à Haute Intensité de Main D'œuvre
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest
ZS	Zone Sanitaire

Résumé

1. Champ de l'évaluation et méthodologie

L'évaluation concerne la stratégie de coopération de la CE avec le Bénin, et sa mise en œuvre au cours de la période 1995-2007. L'objectif principal de l'évaluation est de fournir à la CE une information, une analyse et un jugement sur les effets de sa politique de coopération avec le Bénin, en vue de présenter des recommandations détaillées et opérationnelles. La période à évaluer correspond à la programmation des 8^{ème} et 9^{ème} FED. Des liens ont cependant été établis avec la période de programmation précédente, dans la mesure où des interventions importantes programmées durant le 7^{ème} FED ont été mises en œuvre au cours de la période considérée.

Par ailleurs, cette évaluation a servi de test au travail méthodologique conduit par l'Unité d'évaluation. Des outils ont été testés en situation réelle sur la question de la santé (enquête quantitative, focus groups, panel d'experts).

L'évaluation a démarré en mai 2004 et la phase documentaire a été achevée en août 2004. Elle a été suivie par une phase de collecte d'informations de trois semaines sur le terrain. Des premières conclusions ont été présentées et discutées avec la Délégation en septembre 2004. Le

présent rapport constitue le rapport final réalisé à la suite du séminaire de présentation des conclusions et des recommandations qui s'est déroulé à Cotonou en novembre 2004.

La démarche d'évaluation a consisté à (1) analyser le contexte spécifique du Bénin ainsi que le cadre communautaire d'interventions; (2) reconstruire la logique d'intervention à partir des DSP; (3) formuler sur cette base onze questions d'évaluation avec leurs critères de jugement et indicateurs ; (4) collecter les données ; (5) répondre aux questions d'évaluation et à (6) formuler sur cette base un jugement global sur la stratégie de la CE au Bénin, à (7) formuler à la suite de ce travail d'analyse, des conclusions et des recommandations.

Les limites auxquelles l'équipe d'évaluation a été confrontée sont d'une part l'absence d'évaluations sectorielles récentes au Bénin et d'autre part l'absence de certaines données attendues pour alimenter les indicateurs. Néanmoins, l'équipe a trouvé suffisamment d'informations pour apporter une réponse aux questions d'évaluation sur base des critères de jugement retenus.

2. Contexte

Le Bénin a mis en place depuis 1990 **une démocratie libérale et un Etat de droit**, en se dotant notamment d'une Constitution et d'un système politique multipartite. Il a aussi fait le choix d'une politique économique libérale. Les dernières élections de 1999 et de 2001-

2002 se sont déroulées démocratiquement. Ceci étant, il reste des problèmes, notamment au niveau de la corruption de l'appareil judiciaire.

De 1995 à 2002, la **croissance économique** du Bénin a évolué entre

4,5% et 5,8%. Cela s'explique entre autres par le **caractère stable de la politique macro-économique** béninoise. Mais cette croissance n'a pas suffi à réduire la pauvreté. Avec un IDH qui le place au 147^{ème} rang sur 162 en 2001 et avec 33% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, la lutte contre la pauvreté revêt une importance particulière au Bénin.

Le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) constitue le cadre d'intervention du Gouvernement et des partenaires au développement dans la lutte contre la pauvreté. Il a été adopté par le Gouvernement en septembre 2003 et a été approuvé par les Conseils d'administration de la Banque Mondiale

et du Fonds Monétaire International en mars 2003. Programmé pour une période de 3 ans, de 2003 à 2005, il doit être actualisé chaque année sur base d'une revue annuelle de l'état d'avancement de sa mise en œuvre. Ses priorités stratégiques sont les suivantes : (1) la consolidation de la stabilité macro-économique; (2) l'amélioration de l'accès à l'éducation de base, à l'alphabétisation, aux soins de santé primaire et à l'eau potable, la lutte contre le VIH/SIDA et le paludisme ; (3) la lutte contre la corruption, la consolidation de la démocratie et la décentralisation et (4) la promotion de l'emploi durable, le renforcement des capacités des pauvres à mener des activités génératrices de revenus et un bon aménagement du territoire national.

3. La stratégie d'intervention de la CE au Bénin

Les relations entre l'UE et les pays ACP au cours de la période 1995-2007 sont régies par la Convention de Lomé IV révisée (signée en 1995) puis par l'accord de Cotonou (signé en 2000). **L'Accord de Cotonou** s'inscrit dans la lignée de la **Déclaration sur la politique de développement de la Communauté** (novembre 2000) dans laquelle le Conseil Européen et la Commission ont précisé les principes spécifiques à l'UE en matière de développement. Ainsi, le principal objectif de la politique de développement de la Communauté Européenne est la **réduction de la pauvreté**, et à terme son éradication.

La stratégie du Bénin est marquée par une **continuité entre les périodes 1995-2002 et 2002-2007**. Même si des évolutions ont eu lieu lors du 9^{ème} FED, les grandes orientations et les secteurs de concentration sont restés les mêmes. En effet, du 8^{ème} au 9^{ème} FED, il y a continuité au niveau non seulement de

l'objectif global, mais également des objectifs généraux et spécifiques. En faisant de la réduction de la pauvreté l'**objectif global** des deux FED, le Bénin avait anticipé une des évolutions de l'Accord de Cotonou dès le 8^{ème} FED. En mettant en place un appui budgétaire non ciblé, la CE s'inscrit également dans la logique de l'Accord de Cotonou favorisant l'appropriation des réformes par les bénéficiaires.

En revanche, un certain nombre de modalités spécifiques de **l'Accord de Cotonou** n'ont pas été prises en compte au moment de l'élaboration de la stratégie. Ainsi, la société civile n'a pas été impliquée au moment de la conception du DSP du 9^{ème} FED. Une action spécifique a néanmoins été introduite en 2003. Les questions de genre et les thématiques environnementales n'ont pas été prises en compte ou l'ont été très marginalement.

Globalement, la logique d'intervention de la CE s'inscrit bien dans la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin telle que définie dans les priorités du DSRP. En revanche, à quelques exceptions près, il y a peu d'actions spécifiques en direction des populations les plus vulnérables. Les interventions de la CE étant plutôt transversales, il n'y a pas de ciblage des interventions vers les départements les plus pauvres.

Viabilité de la stratégie

Dans le DSP du 8^{ème} FED et surtout dans celui du 9^{ème} FED, la viabilité de la stratégie était liée à la capacité du Gouvernement de mener à bien les réformes dans lesquelles il s'était engagé. Aujourd'hui, même si des progrès significatifs ont été enregistrés dans différents secteurs, il reste que dans certains domaines clés, les réformes sont trop lentes pour rendre l'économie plus compétitive et pour assurer la croissance.

4. L'impact de la stratégie

L'impact de la stratégie est apprécié par rapport aux deux objectifs généraux de l'UE : l'objectif de croissance économique forte et durable et l'objectif d'amélioration des conditions de vie, en particulier des plus vulnérables.

4.1 Par rapport à l'objectif de croissance économique forte et durable

On retiendra que sur la période 2000-2004, l'économie béninoise a connu une croissance moyenne de 5,7%, ce qui constitue une accélération par rapport aux deux périodes (quatriennales) précédentes. Les mesures d'ajustement structurel mises en œuvre par le Gouvernement, et soutenues entre autres par la CE, et d'autre part les interventions de la CE pour favoriser le développement du commerce régional ont contribué à créer les conditions de cette croissance. Cette croissance reste toutefois fragile dans la mesure où elle repose sur une base étroite : le coton, l'activité du Port de Cotonou, les ré-exportations vers le Nigeria.

Renforcement de l'intégration régionale et insertion dans le commerce mondial

Après avoir connu une forte progression au début des années 1990, le taux d'ouverture de l'économie béninoise s'est stabilisé et tend même à diminuer. En revanche, la part des échanges intra-régionaux dans le commerce extérieur du Bénin s'est sensiblement accrue au cours des années 1990 et au début des années 2000. Les échanges avec l'UE ne représentent plus que 16% des exportations en 2002. Mais avec 45% des importations du Bénin en 2002, l'UE demeure la première source d'approvisionnement du pays.

Les facteurs qui freinent le développement des échanges du Bénin avec ses partenaires régionaux et avec le reste du monde sont surtout liés aux coûts des intrants ainsi qu'à la faible efficacité du port de Cotonou et aux surcoûts liés à la corruption.

Les investissements réalisés avec l'appui de la CE dans le **secteur des transports** ont contribué à renforcer l'intégration régionale. Toutefois, ces investissements pourraient être compromis par les difficultés à mettre en place une stratégie d'entretien basée sur la prévention (limitation des charges à l'essieu) et l'organisation de l'entretien des routes.

Sur base des constats établis ci-dessus, les recommandations proposées sont de quatre ordres : (i) des recommandations générales concernant la stratégie 9^{ème} FED ; (ii) des recommandations concernant les secteurs et les instruments ; des recommandations relatives à la mise en oeuvre et (iv) des orientations pour le 10^{ème} FED

Consolidation macro-économique

A travers son appui budgétaire, la CE soutient les efforts du Gouvernement béninois dans l'objectif de **consolidation du cadre macro-économique et de maîtrise des finances publiques**. La CE a soutenu l'application de mesures

d'ajustement structurel, dont elle a fait une condition de son appui macro-financier. En matière de **gestion des finances publiques**, on notera que la réforme des dépenses publiques est en bonne voie, même s'il reste encore beaucoup de progrès à accomplir.

Autres interventions visant à soutenir la croissance

Le processus d'identification des actions d'appui au **secteur privé** est en cours. Mais il ne concerne que des actions au niveau des entreprises. Or, pour avoir un impact sur l'investissement privé et sur la croissance, il est essentiel que la stratégie prenne en compte simultanément les contraintes relevées au niveau institutionnel et réglementaire et les contraintes identifiées au niveau des entreprises.

La CE n'intervient plus que marginalement dans le **secteur rural**. Mais dans les prochains mois, elle sera amenée à s'impliquer davantage dans le secteur étant donné d'une part la nécessité de renforcer la cohérence entre les politiques nationales en matière de développement rural et les actions menées au niveau des communes et d'autre part l'engagement de la CE à apporter un soutien aux pays africains producteurs de coton.

4.2 Par rapport à l'objectif d'amélioration des conditions de vie, en particulier des plus vulnérables

L'accès aux services sociaux

Santé: Des efforts importants ont récemment été consentis, par la CE notamment, pour augmenter la couverture sanitaire. Mais sur base d'entretien et de l'enquête menée à l'occasion de la présente mission, il n'est

pas démontré que ces efforts se soient traduits par une augmentation de la fréquentation des structures publiques de santé. En effet, il semble que la légère augmentation constatée soit plutôt liée au développement d'une offre privée de santé. A travers son programme d'appui à la santé (8^{ème} FED) en cours de

démarrage, la CE peut apporter une contribution à l'amélioration de l'accessibilité des services de santé en ce qui concerne la qualité des soins, le partenariat public/privé et les médicaments.

Education: Selon les chiffres transmis par le Ministère de l'éducation, le taux de fréquentation dans le primaire a connu une croissance significative entre 1998 et 2003, passant de 67,3% à 86,2%. Cette amélioration notable ne doit pas masquer les difficultés auxquelles le secteur est confronté : qualité de l'enseignement, taux d'abandon, inégalité d'accès entre filles et garçons.

5. Mise en œuvre

L'évaluation conclut que le niveau d'exécution des programmes est satisfaisant en matière d'engagements. Cependant, il est important de ne pas perdre de vue la lenteur de mise en œuvre des programmes hors aide budgétaire, que ce soit au niveau de leur formulation ou de leur mise en œuvre. Ce retard est particulièrement marqué dans le secteur de la santé.

La déconcentration et l'élargissement des missions confiées à la Délégation ont augmenté les besoins en personnel au niveau de la Délégation. Le manque de personnel en place a pesé sur l'implication de la Délégation dans le dialogue sur les politiques sectorielles ainsi que sur le suivi des études et de

Rapprochement de l'administration des besoins de la population

Le processus de **décentralisation** a été voté par l'Assemblée Nationale en 2000. Les conseils communaux ont effectivement été mis en place en mars 2003. La CE a contribué à cette évolution au travers des programmes d'appui à la préparation du processus, et en conditionnant son projet PRODECOM à la mise en place des conseils communaux. A l'avenir, compte tenu de l'importance des compétences qui ont été transférées aux communes, celles-ci deviendront le point focal des interventions visant à améliorer les conditions de vie des populations.

l'assistance technique. Par ailleurs, ce manque de personnel a également pu peser sur l'organisation de missions d'évaluation.

Les acteurs non étatiques sont progressivement impliqués dans les discussions stratégiques et la mise en œuvre des interventions de la CE. Ils n'ont pas été consultés lors de l'élaboration de la stratégie 9^{ème} FED, mais ils sont impliqués dans la revue à mi-parcours ainsi que dans la négociation des APE. Des ressources ont été dégagées pour les aider à renforcer leurs capacités. Dans le cadre du processus de décentralisation, ils devront aussi être impliqués dans la mise en œuvre.

6. Recommandations

Recommandations générales concernant la stratégie 9^{ème} FED

Une implication plus étroite dans l'appui aux réformes institutionnelles

Compte tenu de l'importance des réformes structurelles et de l'adaptation du cadre institutionnel pour atteindre les objectifs de croissance et compte tenu de la lenteur constatée à ce niveau, **une implication plus étroite de la CE dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles est recommandée.** Ces réformes conditionnent la viabilité de la stratégie et sont indispensables pour obtenir des impacts du programme d'appui au secteur privé. Deux propositions concrètes :

- **La CE devrait intégrer des indicateurs de performance liés directement à la mise en place effective des réformes institutionnelles.** Cela lui permettrait de s'impliquer d'avantage à ce niveau de dialogue politique et cela donnerait également un signal clair sur la préoccupation de la CE d'améliorer la compétitivité de l'économie béninoise et de créer les conditions d'une croissance durable.
- **Le programme d'appui au secteur privé est en cours d'identification. Pour avoir un impact réel sur la compétitivité de l'économie, il doit s'inscrire dans une approche globale visant à accompagner les efforts du Gouvernement en matière de réformes structurelles touchant** directement le secteur privé. La formulation du programme d'appui au secteur privé devra permettre notamment de renforcer

les structures de dialogue entre le Gouvernement et le secteur privé et d'apporter si nécessaire des ressources à la mise en place des réformes structurelles. Ceci étant, la mise en place de ce programme devrait être liée à des progrès significatifs dans l'adaptation du cadre institutionnel et réglementaire, au niveau des points clés pour le développement du secteur privé : la réforme du port de Cotonou, le secteur de l'électricité, les télécommunications.

Une intégration plus systématique de la dimension égalité des chances et du ciblage vers les plus défavorisés

L'objectif de réduction de la pauvreté implique un ciblage des actions au bénéfice des plus pauvres ce qui est peu le cas actuellement dans les interventions de la CE. Il serait utile d'introduire dans chaque action en cours la préoccupation de **privilégier le ciblage vers les plus vulnérables.** Cela devrait être particulièrement le cas dans le choix des interventions prévues pour le projet santé 8^{ème} FED (choix des zones d'interventions, interventions spécifiques en faveur des indigents). Dans les critères d'allocation de l'enveloppe budgétaire destinée aux OSC et dans le cadre de la déconcentration de la ligne budgétaire d'appui aux ONG, la Commission devrait privilégier le ciblage vers les populations les plus vulnérables. La prise en compte de l'égalité hommes / femmes devrait aussi être intégrée dans les différentes interventions de la CE de façon systématique.

Concernant plus spécifiquement l'éducation des filles, le déséquilibre entre filles et garçons dans l'accès à l'éducation reste problématique, alors que l'éducation des filles constitue un facteur de développement décisif. Dans le cadre des indicateurs de performance, sans changer dans un premier temps la nature **des indicateurs retenus actuellement, il est recommandé de distinguer les filles des garçons** et d'encourager ainsi les efforts de « rattrapage ».

L'environnement, une dimension transversale de l'Accord de Cotonou, **doit être mieux pris en compte dans l'avenir**. Dans ce domaine, il manque une vision globale de la problématique et du rôle que la CE pourrait jouer. La Délégation devrait initier rapidement un **état des lieux de l'environnement** afin de définir sa stratégie et d'orienter ses interventions futures.

Recommandations relatives aux secteurs et aux instruments

Transport

Apporter un soutien au renforcement de la stratégie sectorielle

L'avant projet de **stratégie sectorielle 2004-2008** n'offre pas encore une vision claire et opérationnelle des orientations du Ministère des Transports. En tant que coordonnateur des bailleurs de fonds, l'UE a un rôle important à jouer pour contribuer à renforcer le dialogue entre les bailleurs et le Gouvernement sur les priorités des investissements, la programmation, l'autonomisation du Fonds Routier, la décentralisation, la mise en œuvre de la stratégie, les contrôles et l'implication des PME dans le secteur.

L'autonomie financière du Fonds Routier n'est pas garantie dans la mesure où il reste alimenté par le Trésor. Il est recommandé d'étudier rapidement la possibilité de faire évoluer la structure vers un **Fonds Routier de deuxième génération** disposant de recettes affectées.

Le processus de programmation s'est amélioré mais plusieurs problèmes subsistent. L'assistance technique auprès

de la DNE permettra d'apporter un appui à l'amélioration des capacités.

La décentralisation donne aux communes la responsabilité de l'entretien de la voirie urbaine et des pistes rurales. Les projets soutenus par la CE doivent intégrer cette nouvelle dimension tant au niveau de la programmation des travaux qu'au niveau de l'exécution. Il est entendu que cette intégration doit tenir compte des capacités techniques des communes mais c'est aussi une occasion de les renforcer.

Les surcharges à l'essieu : un élément critique pour la durabilité des interventions

La problématique des **surcharges à l'essieu** constitue un problème ancien pour lequel il est urgent de trouver une réponse tant au **niveau régional que national**. Au niveau national, il est important de faire appliquer les normes en vigueur en organisant le contrôle et en sanctionnant les contrevenants. Au niveau régional, il est important de vérifier que le contrôle des charges à l'essieu ne constitue pas un élément de

distorsion de concurrence entre les pays appliquant la législation et d'autres pas. Dans la mesure où la Commission est un

acteur actif dans tous les Etats de la Région dans le secteur, elle dispose d'un levier pour faire appliquer la législation.

Santé

Tirer de la mise en œuvre du programme 8^{ème} FED des enseignements pour contribuer à renforcer la stratégie sectorielle

Les axes d'interventions du programme 8^{ème} FED correspondent bien aux besoins identifiés pour le secteur et confirmés par l'enquête réalisée dans le cadre de la présente. Le programme 8^{ème} FED permet de renforcer la qualité de l'offre de soins (publique ou privée) mais aussi de structurer la demande (création ou appui de mutuelles de santé, par

exemple). Ces actions permettront de clarifier et de renforcer la stratégie sectorielle. Il est recommandé d'accélérer la mise en œuvre de ce programme qui n'a pas encore réellement démarré.

Compte tenu de l'importance critique du coût des médicaments dans l'accessibilité aux soins, il est recommandé de revoir l'ensemble de la filière pour garantir que les médicaments, et notamment les médicaments essentiels, soient mis à disposition des patients au moindre coût.

Décentralisation

Poursuivre l'appui au processus en appuyant la définition des modalités de financement des PDC et en y participant

La décentralisation est bien engagée. Un enjeu important est d'assurer le financement de ces nouvelles entités, notamment au niveau des Plans de Développement Communaux (PDC). Etant donné son rôle de chef de file dans le secteur, la Commission **doit appuyer les efforts du Gouvernement pour définir, en accord avec tous les bailleurs, des modalités de financement de ces PDC.** Elle doit également se donner les moyens d'y participer, même avec des ressources modestes au départ.

Assurer la cohérence entre les actions menées dans les différents secteurs et la décentralisation

La mise en oeuvre de la décentralisation a des implications dans pratiquement tous les secteurs d'interventions de la Commission. Dans la mise en œuvre des actions en cours, **il est essentiel de s'assurer explicitement de la cohérence des actions menées dans les secteurs d'interventions avec la stratégie de décentralisation.** Cela devrait être vérifié prioritairement dans les deux secteurs de concentration : la santé et les infrastructures routières.

Aide budgétaire

Prévoir des ressources humaines pour participer activement au dialogue politique

L'aide budgétaire est un instrument qui offre l'opportunité de poursuivre un dialogue sur les politiques du Gouvernement béninois, au moins dans les secteurs ciblés : la santé et l'éducation. Outre des compétences en macroéconomie et en finances publiques, il est nécessaire de pouvoir compter sur des compétences sectorielles. Ces compétences doivent être coordonnées par la Délégation mais peuvent s'appuyer sur des ressources externes. Dans le secteur de la santé, la Délégation peut s'appuyer sur l'expérience acquise au niveau de la Délégation et sur l'assistance technique mise en place au niveau du ministère. Dans le domaine de l'éducation, la Délégation doit renforcer ses capacités. La désignation d'une personne en charge de l'éducation est une première étape. Celle-ci devrait disposer de moyens pour contribuer activement au dialogue en participant aux revues de dépenses publiques sectorielles.

Développement rural

Prévoir une implication plus étroite de la Délégation dans le dialogue sectoriel.

La Commission est amenée à s'impliquer dans l'évolution du secteur rural compte tenu de ses engagements dans le cadre du partenariat UE-Coton, et compte tenu de l'importance du développement rural dans la décentralisation. Dans ce cadre, la Délégation devrait participer activement au dialogue sur les politiques et apporter son appui aux efforts du Gouvernement

Choisir les indicateurs de performance en fonction des priorités de la stratégie pays

Le choix des indicateurs retenus pour l'allocation des réserves de performance doit traduire les objectifs souhaités au niveau sectoriel à travers l'aide budgétaire. Concrètement, il est recommandé de revoir les indicateurs de performance:

- Dans le secteur de la santé, il est recommandé de maintenir la distinction entre la fréquentation des dispositifs de santé publics et privés. En effet, actuellement seules les structures publiques sont financées par des ressources budgétaires. C'est donc à ce niveau qu'il faut évaluer l'efficacité de l'allocation des ressources publiques.
- Dans le secteur de l'éducation, il est recommandé de distinguer les filles des garçons au niveau des indicateurs.
- Le choix des indicateurs retenus dans l'allocation des tranches variables devrait être élargi pour prendre en compte les performances liées à la mise en place des réformes structurelles.

et des bailleurs de fonds impliqués dans le secteur pour mieux coordonner les interventions et traduire de manière plus opérationnelle les orientations stratégiques du secteur, notamment en matière de diversification. La Commission devrait désigner une personne en charge du suivi systématique du secteur et participer activement aux discussions sectorielles (revues de dépenses publiques sectorielles).

Recommandations concernant la mise en œuvre

Par rapport à l'élargissement de ses missions, les ressources humaines de la Délégation sont limitées. Il est donc important **d'allouer les ressources disponibles en fonction des priorités de la stratégie**. Dans ce contexte, la Délégation doit renoncer à s'impliquer directement dans la mise en œuvre des interventions et rester à un niveau stratégique, quitte à sous-traiter et à s'appuyer davantage sur l'ON.

Le recours à de l'expertise externe est importante pour la réalisation des

missions de la Délégation. Afin de limiter le risque de prestations non satisfaisantes, la Délégation, en relation avec l'ON, doit apporter une attention à la qualité des termes de référence, au choix du sous-traitant et à son suivi. Un bilan de la qualité des services fournis s'inspirant de la fiche d'évaluation utilisée dans le cadre des études d'évaluation permettrait d'apprécier plus objectivement le travail réalisé et de garder la mémoire des performances des prestataires.

Recommandations concernant les orientations pour le 10^{ème} FED

Le renforcement des politiques sectorielles et des coordinations : une priorité dans la préparation du 10^{ème} FED et un préalable pour la détermination des secteurs de concentration

Même si la situation est variable d'un secteur à l'autre, l'évaluation a montré l'importance des politiques sectorielles et de la coordination des actions. **Dans tous les secteurs d'intervention de la CE, le renforcement des politiques sectorielles constitue une priorité. La CE pourrait apporter son appui en mobilisant des ressources pour participer plus activement aux dialogues politiques : implication plus étroite de la Délégation, le financement d'études ou d'assistances techniques.** L'existence de politiques sectorielles opérationnelles et cohérentes avec les objectifs du DSRP devrait être la base des interventions dans les secteurs de concentration et dans l'appui budgétaire du 10^{ème} FED.

Le choix des secteurs de concentration : deux options sont proposées, la continuité dans les secteurs transport et santé ou le choix d'un nouveau secteur, la décentralisation

Deux options pourraient être envisagées. L'une consiste à rester dans les secteurs actuels, santé et transport, l'autre étant de choisir la décentralisation comme secteur de concentration. Dans le premier cas, on bénéficiera de l'expérience acquise par la Délégation dans ces secteurs où elle dispose d'avantages comparatifs en terme de savoir-faire et de connaissance des enjeux sectoriels. Par contre, cette concentration ne permet pas de participer activement à des domaines clé par rapport à l'objectif de réduction de la pauvreté, par exemple dans le secteur de l'éducation.

En choisissant la décentralisation comme secteur de concentration, cela permettrait de donner des moyens pour consolider et crédibiliser le processus en cours. Cela permettrait de continuer à appuyer le secteur santé mais aussi d'apporter un

appui à la base dans d'autres secteurs, notamment l'éducation ou l'accès à l'eau potable. Ce choix n'est pas sans risque. Il suppose que le processus de décentralisation se poursuive, et notamment que le cadre de financement des PDC et que le transfert de compétences et de moyens aux communes soit assuré. Compte tenu de son caractère transversal, la décentralisation implique une mobilisation d'expertise dans plusieurs secteurs et

présente donc un certain risque de dispersion au niveau de la Délégation.

Quelque soit les orientations retenues pour les interventions futures, il est important que le fait qu'un secteur ait toujours été un secteur de concentration, ne puisse être le principal argument justifiant le maintien de celui-ci dans le futur. L'intervention de la CE doit se concentrer dans les secteurs où elle aura les meilleurs impacts par rapport aux objectifs poursuivis.

1. Méthodologie de l'évaluation

1.1 Champ de l'évaluation

D'après les termes de référence, le champ de l'évaluation est le suivant :

- « **Une évaluation** de la stratégie de coopération de la CE avec le Bénin, et de sa mise en œuvre au cours de la période 1995-2002.
- **Une évaluation** de la pertinence, de la logique et de la cohérence, ainsi que des impacts attendus de la stratégie pays de la CE et du PIN pour 2002-2007.

Les résultats de cette évaluation devront contribuer à la préparation de la prochaine programmation, et constitueront un cadre de base pour les évaluations finales et ex-post de la stratégie pays et des programmes associés. »

Les évaluateurs ont aussi pris en compte les interventions de la CE programmées lors du 7^{ème} FED et mises en œuvre lors du 8^{ème} FED, voire du 9^{ème} FED. Par ailleurs, cette évaluation a servi de test au travail méthodologique conduit par l'unité d'évaluation. Ainsi, les outils suivants ont été testés par les consultants d'ACT en situation réelle sur la question de santé : une enquête quantitative, des focus groups, des entretiens individuels et un panel d'experts.

1.2 Méthodologie

Le cœur de la méthodologie repose sur la réponse à 11 questions d'évaluation couvrant les principaux aspects de la coopération au développement de la CE au Bénin. Pour évaluer la stratégie de la CE au Bénin par ce biais, les consultants ont suivi les étapes suivantes :

- 1) Analyse du contexte stratégique au Bénin.
- 2) Reconstruction de la logique d'intervention de la CE au Bénin.
- 3) Formulation des questions d'évaluation, critères, indicateurs et sources.
- 4) Collecte de données, en particulier lors de la mission sur le terrain.
- 5) Réponse aux questions d'évaluation.
- 6) Evaluation globale de la stratégie-pays de la CE au Bénin.

La **collecte de données** s'est faite sur base de différentes méthodes : collecte de documents (voir Annexe 4) et entretiens individuels (voir Annexe 3), enquête par questionnaires, focus groups, panel d'experts et analyse plus approfondie de 25 projets (voir Annexe 5). L'information permettant d'alimenter les indicateurs propres aux questions d'évaluation (voir Annexe 2) a d'abord été recueillie. Puis les données relatives aux indicateurs correspondant à un même critère ont été regroupées et analysées en vue de porter un jugement sur le critère concerné. Les évaluateurs ont alors analysé les critères de jugement propres à chaque question évaluative afin d'apporter une **réponse à la question**. Enfin, ils ont effectué une **évaluation globale** de la stratégie pays de la CE au Bénin.

Les limites auxquelles l'équipe d'évaluation a été confrontée sont d'une part l'absence d'évaluations sectorielles récentes au Bénin et d'autre part l'absence de certaines données attendues pour alimenter les indicateurs. Néanmoins, ils ont collecté de nombreuses informations permettant de répondre aux indicateurs prévus ainsi que des informations correspondant à des éléments d'analyse nouveaux.

2. Contexte stratégique

2.1 Politique de développement de l'UE et mandat de la Commission

2.1.1 Politique globale de développement de l'UE

L'article 177 du traité d'Amsterdam de 1997 définit les priorités de la politique de développement de l'UE comme suit :

- Le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux.
- L'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale.
- La lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

Dans la **Déclaration sur la politique de développement de la Communauté de novembre 2000**, le Conseil et la CE ont précisé les principes spécifiques à l'UE en matière de développement. Ainsi, le principal objectif de la politique de développement de la Communauté Européenne est la **réduction de la pauvreté**, et à terme son éradication. Les besoins, opportunités et contraintes spécifiques à chaque pays doivent être prises en compte. Par ailleurs, les stratégies de développement doivent faire l'objet d'une appropriation par les pays partenaires et d'un dialogue entre l'Etat et la société civile pour assurer un développement durable. Enfin, l'amélioration de la coordination entre les bailleurs et le recentrage de l'aide communautaire sur un nombre limité de domaines, doivent permettre de renforcer l'efficacité de l'aide. Les six domaines choisis, en raison de leur impact sur la réduction de la pauvreté et compte tenu des avantages comparatifs de la CE, sont les suivants :

- Lien entre commerce et développement.
- Intégration et coopération régionale.
- Appui aux politiques macro-économiques et promotion d'un accès équitable aux services sociaux.
- Transports.
- Sécurité alimentaire et développement rural durable.
- Renforcement des capacités institutionnelles.

Par ailleurs, les aspects transversaux suivants doivent être pris en compte dans tous les domaines de la coopération : droits de l'homme, égalité hommes-femmes, protection de l'environnement et prévention des conflits.

2.1.2 Politique de développement de l'UE dans la région ACP

Les relations entre l'UE et les pays ACP au cours de la période 1995-2007 sont régies par la Convention de Lomé IV révisée (signée en 1995) puis par l'Accord de Cotonou (signé en 2000). En 1995, la **Convention de Lomé IV fut révisée** comme cela avait été prévu en 1990. Les principaux amendements à la Convention de Lomé IV sont :

- Le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques comme conditionnalité pour continuer à être éligible aux aides de la CE.
- L'introduction de la programmation échelonnée.
- La promotion de la coopération décentralisée.

En 2000, l'**Accord de Cotonou** a été conclu pour une durée de vingt ans, révisable tous les cinq ans. Dans la lignée de la déclaration de novembre 2000 sur la politique de développement de la Communauté, les objectifs principaux de cet accord sont « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale, tout en respectant les objectifs du développement durable ». L'approche est globale, intégrée, et participative.

2.2 Contexte stratégique au Bénin

2.2.1 Contexte politique et social

A la suite de la Conférence Nationale des Forces Vives de 1990, le Bénin a mis en place **une démocratie libérale et un Etat de droit**, en se dotant notamment d'une Constitution et d'un système politique multipartite. Il a aussi fait le choix d'une politique économique libérale. Les dernières élections de 1999 et de 2001 se sont déroulées démocratiquement. Cependant, si le système démocratique se renforce, il reste des progrès à réaliser. D'après le DSP du 9^{ème} FED, « le pays souffre d'un vide juridique, notamment concernant la protection des femmes [...] et le travail des enfants ainsi que la pratique du *vidomégon* (enfants placés) ». Un Code de la Famille, conforme à la Constitution, a été adopté en avril 2004. Une des principales innovations du Code de la famille a fait l'objet de longs débats; elle tient à ce que la polygamie¹ soit toujours autorisée mais n'est plus reconnue officiellement. Pour faire face à « la persistance de la corruption à tous les niveaux de la société »², une Cellule de Moralisation de la Vie Publique a été créée.

La **réforme de la décentralisation** est un élément majeur pour conforter la démocratie et mieux répondre aux besoins des béninois en rapprochant l'administration de ses administrés. Programmée depuis 1993, cette réforme a mis du temps à se mettre en place. Il a fallu attendre décembre 2002 et janvier 2003 pour que l'organisation des élections municipales et communales permette d'avancer concrètement dans la mise en oeuvre du processus de décentralisation.

¹ Le taux de polygamie est de 27% au Bénin, d'après le recensement national de 2002.

² Source : DSP 2002-2007.

2.2.2 Situation économique et financière

La **structure de l'économie** au Bénin est marquée par la prédominance des secteurs primaire et tertiaire. Le secteur primaire emploie en effet plus de la moitié de la population et sa part dans le PIB est en augmentation. Quant au secteur tertiaire, il représente environ la moitié du PIB.

Tableau 1 - Structure de l'économie

Secteurs	Primaire		Secondaire		Tertiaire	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002
Années						
Part de la population active par secteur	70%	54%	7%	10%	23%	36%
Poids de chaque secteur dans le PIB	33%	36%	14%	14%	53%	50%

Sources : DSP 1996, statistiques de l'UEMOA 2002.

Au niveau régional, le Bénin a mis à profit sa situation géographique pour développer ses échanges avec les pays voisins, en particulier dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA³) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le Bénin fait ainsi partie de l'Union douanière créée par l'UEMOA en 2000 et applique depuis le Tarif Extérieur Commun. Il doit aussi respecter les règles du Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité, adopté par l'UEMOA en 1999, qui vise à renforcer la convergence et l'amélioration des politiques macro-économiques au sein de la zone. L'UEMOA a aussi pour objectif la création d'un marché commun et l'élaboration de politiques sectorielles. Par ailleurs, le Bénin est membre de la **CEDEAO**, institution qui inclut 15 pays⁴ et en particulier le Nigeria, partenaire important du Bénin en raison de son poids économique et de sa position frontalière. D'une part, un objectif majeur de la CEDEAO est de constituer un vaste marché commun Ouest-Africain et une union monétaire mais ces objectifs ne sont pas encore réalisés. D'autre part, la CEDEAO a reçu la mission de négocier un **Accord de Partenariat Economique** (APE) avec l'Union Européenne en vue de la création d'une zone de libre échange entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE à l'horizon 2008.

De 1995 à 2002, la **croissance économique** du Bénin a évolué entre 4,5% et 5,8%. Ce bon résultat est en partie dû à « un taux d'investissement d'environ 17,8% »⁵ de 1997 à 2000. Il s'explique aussi par le **caractère stable de la politique macro-économique** béninoise. Les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) lancés à partir de 1989 y ont contribué en veillant à la résorption des déséquilibres macroéconomiques. Les PAS ont

³ L'UEMOA comprend les pays francophones d'Afrique de l'Ouest appartenant à la zone CFA : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

⁴ Les pays membres de la CEDEAO sont les 8 pays membres de l'UEMOA ainsi que le Cap Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Libéria, le Nigeria et la Sierra Leone.

⁵ Source : DSRP 2002.

particulièrement axé les interventions sur la réduction du déficit budgétaire⁶ et le désengagement de l'Etat de nombreuses entreprises publiques⁷.

En ce qui concerne les **finances publiques**, l'éligibilité du Bénin en 2000 à l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés lui a permis d'alléger sa dette de façon significative. Par ailleurs, une réforme budgétaire a été mise en place à partir de 2000. Des budgets programmes annuels ont ainsi été instaurés pour dix ministères ayant un rôle dans la réduction de la pauvreté.

2.2.3 Diagnostic sur la pauvreté au Bénin

Avec un IDH qui le place au 147^{ème} rang sur 162 en 2001 et 33% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, la lutte contre la pauvreté revêt une importance particulière au Bénin. Le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) 2003-2005, signé en 2002, est le point de référence pour l'analyse de l'état et des causes de la pauvreté au Bénin. Les auteurs partent du constat que les deux derniers Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) ont contribué à créer les conditions nécessaires pour établir une croissance forte au Bénin mais qu'ils n'ont pas permis de redistribuer équitablement les effets de la croissance. Les disparités les plus frappantes existent entre les milieux urbain et rural, entre les départements du Nord et du Sud et entre hommes et femmes. Ainsi, alors que la pauvreté a diminué en milieu urbain, elle a augmenté en milieu rural⁸ dans la deuxième moitié des années 90. Par ailleurs, les départements du Nord du Bénin sont beaucoup plus frappés par la pauvreté que ceux du sud⁹. Enfin, on peut constater qu'il y a plus d'hommes pauvres que de femmes pauvres mais que le degré de sévérité de la pauvreté est plus élevé chez les femmes.

Par ailleurs, de nombreux projets ruraux se sont soldés par un échec, en partie en raison de leur manque d'appropriation par les bénéficiaires, d'après les auteurs du DSRP. Enfin, ces derniers mettent en avant le manque de synergie dans le passé entre les politiques économique et sociale, en particulier en ce qui concerne le secteur rural.

Le DSRP met en avant **l'aspect multidimensionnel de la pauvreté** et notamment sa composante non monétaire¹⁰. Cette forme de pauvreté a augmenté de 1996 à 2001¹¹ et touche significativement plus la population rurale que la population urbaine¹². En ce qui

⁶ « Le déficit public moyen de 7,9 % du PIB pour la période 1990-95 est passé à 3,1% pour la période 1996-99 (y compris les subventions extérieures) grâce à la réduction des dépenses publiques et à l'augmentation des recettes (instauration d'une TVA et d'une taxe professionnelle unique), et à la dynamisation des structures de recouvrement », d'après le DSP.

⁷ Le nombre d'entreprises publiques est passé de 120 à 29 de 1990 à 1996.

⁸ Le pourcentage de la population rurale vivant en dessous du seuil de pauvreté est passé de 25,2% en 1994 à 33% en 2000 alors que pour la population urbaine, ce pourcentage est passé de 28,5% en 1996 à 23,3% en 1999 (DSRP).

⁹ Les départements les plus touchés par la pauvreté sont le Borgou, Alibori, Atacora et le Donga.

¹⁰ La pauvreté non monétaire « reflète l'incapacité à satisfaire des besoins fondamentaux tels que l'éducation, les services de santé, l'accès à l'eau potable, l'alimentation, l'espérance de vie, la capacité à prendre des décisions sur les événements qui affectent l'existence personnelle d'un individu », d'après le DSRP.

¹¹ L'incidence de la pauvreté non monétaire est passée de 43,4% de la population en 1996 à 49% en 2001, d'après le DSRP.

¹² En 2001, l'incidence de la pauvreté était de 34,7% en milieu urbain et de 59% en milieu rural, d'après le DSRP.

concerne l'éducation par exemple, l'évolution générale est positive puisque le taux de scolarisation a nettement augmenté mais les disparités restent importantes entre départements et entre garçons et filles¹³. Dans le domaine de la santé, la principale cause de mortalité est le paludisme. Le taux de mortalité maternelle reste également très élevé¹⁴. La prévalence du sida a par ailleurs augmenté, touchant 4,1% de la population en 1999 contre 2,1% en 1995. Le sida touche deux fois plus les hommes que les femmes et les personnes, en particulier les femmes, sont contaminées à un âge de plus en plus précoce.

Les leçons tirées de ces constats sont, d'une part, la **nécessité d'adopter une stratégie globale de lutte contre la pauvreté** (en intégrant les dimensions économiques et sociales notamment) et, d'autre part, le besoin d'accorder une **importance particulière aux populations vivant en milieu rural** (en impliquant les populations concernées notamment).

Ce diagnostic sur la pauvreté au Bénin doit cependant être nuancé dans la mesure où il repose sur des estimations statistiques qui ne correspondent pas aux évolutions réelles, notamment en ce qui concerne la **croissance démographique**. En effet, les premiers résultats du dernier recensement général de la population et de l'habitat de 2002 montrent que l'augmentation de la population béninoise a été plus forte que prévue, ce qui signifie que tous les indicateurs de performance économiques ou sociaux prenant en compte la démographie doivent être revus à la baisse. Mais au-delà des aspects statistiques, la croissance démographique est une contrainte importante à la réduction de la pauvreté dans la mesure où la croissance économique doit être au moins supérieure à la croissance démographique pour permettre une croissance nette positive par habitant. En effet, « en ralentissant simplement la croissance démographique annuelle de 3,3% à 2,7% par exemple, le Bénin pourrait diminuer de moitié la pauvreté de ses habitants », d'après la note sur la pauvreté de la Banque Mondiale.

2.3 Stratégie du gouvernement

La stratégie du gouvernement telle qu'elle est reflétée dans les Programmes d'Actions du Gouvernement, PAG 1 (correspondant à la période 1997-2001) et PAG 2 (2001-2006), met en avant les priorités suivantes : la consolidation de la démocratie et de la bonne gouvernance, la mise en place de minima sociaux pour l'accès à certains biens fondamentaux, la modernisation de l'économie, la consolidation d'un cadre macro-économique sain et la lutte contre la pauvreté.

Le DRSP a été adopté par le Gouvernement en septembre 2003 et il a été approuvé par les Conseils d'Administration de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International en mars 2003. Prévu pour une période de 3 ans, il doit être actualisé chaque année sur base d'une revue annuelle sur l'état d'avancement de sa mise en œuvre. Le DSRP constitue le cadre d'intervention du Gouvernement et des partenaires dans la lutte contre la pauvreté.

¹³ Le taux brut de scolarisation est passé de 67% en 1995 à 80% en 2000. Mais en 2000, le taux d'accès moyen au cycle primaire est de 97 % pour les garçons et de 76 % pour les filles et le taux de scolarisation était de 52,4% dans le Borgou et de 100% dans l'Atlantique, d'après le DSRP.

¹⁴ Le taux de mortalité maternelle est de 498 décès pour 100.000 naissances vivantes.

A la suite de l'adoption du DSRP, le gouvernement a revu sa **stratégie de réduction de la pauvreté** pour 2003-2005. Les priorités de cette stratégie sont les suivantes :

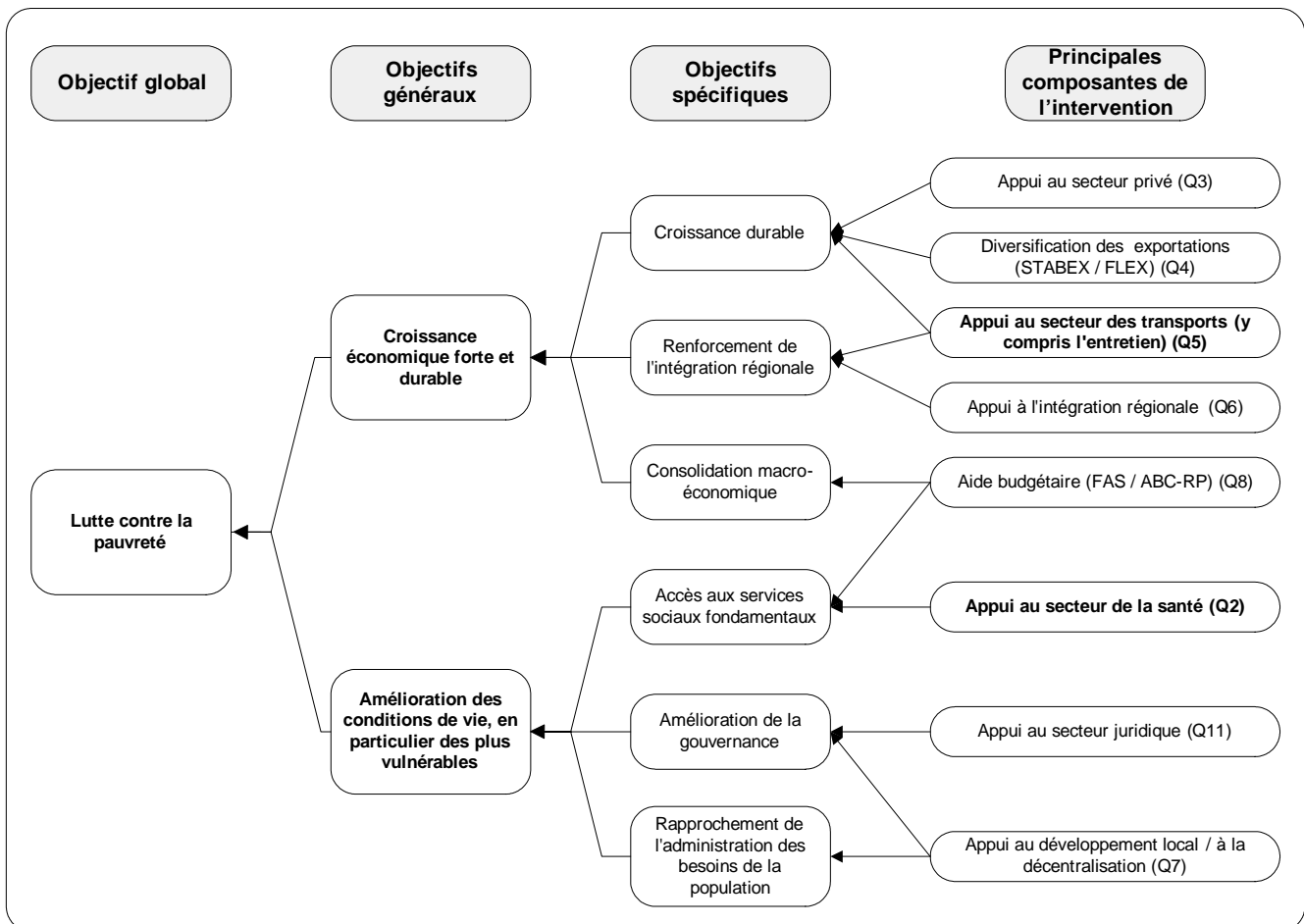
- « La consolidation de la stabilité macro-économique;
- L'amélioration de l'accès à l'éducation de base, à l'alphabétisation, aux soins de santé primaire et à l'eau potable, la lutte contre le VIH/SIDA et le paludisme ;
- La lutte contre la corruption, la consolidation de la démocratie et la décentralisation ;
- La promotion de l'emploi durable et le renforcement des capacités des pauvres à mener des activités génératrices de revenus et un bon aménagement du territoire national.»

3. Stratégie de la Commission au Bénin 1995-2007

3.1 Continuité entre la stratégie 8^{ème} FED et la stratégie 9^{ème} FED

La stratégie du Bénin est marquée par une continuité entre les périodes 1995-2002 et 2002-2007. En effet, même si des évolutions ont eu lieu lors du 9^{ème} FED en lien avec l'Accord de Cotonou, les grandes orientations et les secteurs de concentration sont restés les mêmes. Il est donc possible de synthétiser en un seul schéma la hiérarchie des objectifs telle qu'elle est présentée dans les DSP et PIN des 8^{ème} et 9^{ème} FED.

Stratégie d'intervention de la CE pour le Bénin



L'objectif global de la stratégie d'intervention de la CE au Bénin est la réduction de la pauvreté dans les deux FED. Le Bénin avait ainsi anticipé une des évolutions de l'Accord de Cotonou dès le 8^{ème} FED en mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté. Pour parvenir à cette fin, la stratégie consiste d'une part à renforcer la croissance et d'autre part à améliorer les conditions de vie de la population, en particulier des plus vulnérables (objectifs généraux).

Le fait de lutter contre la pauvreté en portant une attention spécifique à l'amélioration des conditions de vie, en particulier des plus vulnérables, se situe dans la continuité de la stratégie de coopération du 7^{ème} FED dont l'objectif principal était un « développement centré sur l'homme ».

L'objectif général de rendre la **croissance économique forte et durable** se décline en trois objectifs spécifiques : l'établissement d'une **croissance durable**, le renforcement de la croissance par le biais du **développement régional** et la consolidation des politiques **macro-économiques**. Afin de mettre à profit la position géographique stratégique du Bénin, plaque tournante du commerce dans la région, le **secteur des transports a été choisi comme l'un des deux secteurs de concentration**. Ce choix va dans le même sens au niveau régional, où le secteur des transports a aussi été identifié comme secteur de concentration afin de renforcer l'intégration régionale. Quant à l'objectif spécifique d'établissement d'une croissance durable, il est notamment prévu qu'il soit soutenu par le renforcement du secteur privé.

L'objectif général visant à **améliorer les conditions de vie de la population, en particulier des plus vulnérables**, se décompose en trois objectifs spécifiques : l'accès **aux services sociaux fondamentaux**, l'amélioration de la **gouvernance** et le rapprochement entre l'administration et les administrés, par le biais de la **décentralisation** notamment. Le secteur choisi par la CE parmi les secteurs sociaux est celui de la **santé, qui est l'un des deux secteurs de concentration** et qui reçoit 10 à 15% des ressources du 7^{ème} FED, 25% des ressources du 8^{ème} FED et 13% des ressources du 9^{ème} FED. Par ailleurs, la CE compte « lutter contre la pauvreté et consolider l'Etat de droit et la démocratisation en rééquilibrant les poids respectifs de la société civile, de la politique et de l'économie dans la gestion des affaires publiques »¹⁵ par un appui au développement local (secteur hors concentration du 8^{ème} FED) et par le biais du projet d'appui à la décentralisation (9^{ème} FED).

Au niveau des objectifs généraux et spécifiques, on peut donc noter la continuité de la logique d'intervention entre les 8^{ème} et 9^{ème} FED. En ce qui concerne les objectifs spécifiques, l'importance accordée au renforcement de l'intégration régionale en vue d'augmenter la croissance, la volonté de rapprocher les instances de décision des besoins de la population et de satisfaire des besoins fondamentaux comme l'accès aux services sociaux se retrouvent dans les stratégies d'intervention des deux FED concernés. Enfin, concernant les interventions principales, le secteur du transport et celui de la santé sont dans les deux cas des secteurs de concentration. Le Bénin avait ainsi anticipé d'une certaine façon les

¹⁵ Source : DSP du 8^{ème} FED.

évolutions de l'Accord de Cotonou dès le 8^{ème} FED, en adoptant la stratégie de concentration des interventions dans deux ou trois secteurs principaux au plus.

3.2 Prise en compte des spécificités de l'Accord de Cotonou

La stratégie du 9^{ème} FED est aussi marquée par certains traits caractéristiques de l'Accord de Cotonou. Conformément à cet accord, la stratégie vise à renforcer l'appropriation locale des réformes, et ceci via de nouvelles modalités de financement de la CE envers le Bénin. Ainsi, pour le 9^{ème} FED, la CE innove en octroyant 55 millions € (soit 26% de l'enveloppe A) au Bénin sous forme **d'aide budgétaire non ciblée ayant pour objectif la réduction de la pauvreté**. En ligne avec l'Accord de Cotonou, un aspect de l'intégration régionale pour le 9^{ème} FED sera la négociation d'un Accord de Partenariat Economique entre la région Ouest-Africaine et l'UE.

Les aspects liés à la bonne gouvernance et au renforcement de l'Etat de droit, qui sont des questions importantes dans l' Accord de Cotonou, sont bien pris en compte tant au niveau d'actions de renforcement des finances publiques qu'au niveau de la réforme de la justice et au niveau de l'appui au processus de décentralisation.

En revanche, un certain nombre de modalités spécifiques de l'Accord de Cotonou n'ont pas été prises en compte au moment de l'élaboration de la stratégie. La société civile n'a pas été impliquée au moment de la conception du DSP (voir 4.2). Une action spécifique a été introduite en 2003. Les questions de genre et les thématiques environnementales n'ont pas été prises en compte ou l'ont été très marginalement.

3.3 Viabilité de la stratégie

Dans le document de stratégie 8^{ème} FED, le principal risque évoqué est « *la capacité du Gouvernement à maintenir le rythme de réforme* ». Ce qui n'était exprimé que comme un risque en 1996, est devenu un constat dans le document de stratégie de 2002. (« [...] *on note néanmoins une certaine stagnation dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes* ») Les inquiétudes portaient principalement sur (i) les difficultés à mettre en place la réforme budgétaire et l'élaboration des cadres de dépenses à moyen terme, (ii) la lenteur des réformes sectorielles, (iii) les lenteurs dans le processus de désengagement de l'Etat du secteur productif et (iv) l'absence d'élections locales. Sans changement de la part du Gouvernement, les auteurs du document mettent en doute la capacité à mener à termes les politiques de réduction de la pauvreté.

Depuis 2002, des mesures concrètes importantes ont été prises: les élections communales ont été organisées et les conseils communaux ont été installés en 2003, le DSRP a été présenté en décembre 2002, des réformes ont été initiées, notamment dans la justice, des progrès substantiels ont été constatés dans l'élaboration des CDMT, au moins pour certains Ministères. Il reste que dans le domaine du désengagement de l'Etat du secteur productif, peu de progrès ont été enregistrés, les secteurs clés pour la croissance (électricité, télécommunication, port de Cotonou) restant encore sous contrôle étatique. La lenteur des réformes à ce niveau ne favorise pas les investissements privés et risque de compromettre les objectifs de croissance.

4. Les questions d'évaluation

L'évaluation est basée sur 11 questions d'évaluation qui sont proposées suite à l'examen de la documentation clé et d'une série d'entretiens tant à Bruxelles qu'au Bénin (Délégation et Ordonnateur National). Ces questions ont été établies après avoir reconstitué la logique d'intervention de la stratégie pays de la Commission Européenne pour les 8^{ème} FED et 9^{ème} FED.

Beaucoup d'actions relevant du 7^{ème} FED ayant été mises en œuvre au cours de la période 1995-2002, les évolutions principales entre le 7^{ème} FED et les stratégies suivantes ont été prises en compte.

Les questions d'évaluation s'inscrivent dans 5 familles de critères : la pertinence de la stratégie, son efficacité, son efficience à travers les modalités de mise en œuvre, les 3C (complémentarité, cohérence, coordination) et enfin la prise en compte des questions transversales. La réponse aux questions d'évaluation est structurée sur la base des critères de jugement retenus pour chaque question. Le détail des critères de jugement et des indicateurs associés à ces critères est présenté en Annexe 2.

La pertinence de la stratégie-pays. Ce point est abordé globalement dans la **question 1** qui pose la question de l'adéquation de la stratégie par rapport à l'objectif de réduction de la pauvreté dans les stratégies pays. La **question 2** porte sur la pertinence des interventions de la Commission Européenne en matière de santé par rapport aux besoins des populations. La question de l'efficacité dans le secteur de la santé n'a pas été retenue compte tenu de l'absence d'évaluation récente sur l'appui de la CE dans ce secteur et compte tenu du démarrage récent du projet du 8^{ème} FED. L'appui au secteur privé, même s'il ne s'agit pas d'un secteur de concentration, constitue un secteur important pour soutenir une croissance forte et durable. Etant donné qu'il n'y a pas encore d'interventions concrètes (au moins au niveau national), la **question 3** aborde surtout l'adéquation des axes d'interventions envisagés par rapport aux besoins des entreprises. Dans les DSP 1996-2001, et 2002-2007, le développement rural n'a pas été retenu comme secteur d'intervention, même si quelques interventions ont été menées par la BEI et à travers le STABEX. La **question 4** examine si ce choix décidé en 1996 reste toujours opportun compte tenu des évolutions récentes dans le secteur cotonnier.

L'efficacité, les résultats obtenus et leur durabilité. Comme l'analyse de la logique d'intervention l'a montré, l'objectif stratégique de la lutte contre la pauvreté se décompose en deux axes : le soutien à une croissance économique durable et l'amélioration des conditions de vie des plus vulnérables. Deux questions se rapportent directement au premier axe : l'une concerne le secteur des transports (**question 5**) et l'autre l'intégration dans l'économie régionale et mondiale (**question 6**). L'amélioration des conditions de vie des plus pauvres est couverte par la **question 7**, relative au processus de décentralisation. La **question 8** analyse l'impact des appuis macroéconomiques dont les objectifs sont d'une part le support à la croissance économique et d'autre part des objectifs sociaux.

L'efficacité, la mise en œuvre de la coopération. Dans la **question 9**, on s'interroge sur les mécanismes qui ont favorisé ou au contraire entravé l'obtention de résultats.

Les 3C : coordination, complémentarité avec les Etats membres et les autres bailleurs de fonds et cohérence avec les politiques de l'UE. Ce point est couvert par une question spécifique, la **question 10**. En pratique, cette question est en liaison directe avec les questions relatives à l'efficacité des interventions. (Questions 3, 4, 5, 6 et 7). En effet ces 3C sont à examiner dans chaque domaine d'intervention de la coopération.

Thèmes transversaux : la bonne gouvernance, l'égalité des chances et l'environnement. Il s'agira d'examiner dans la **question 11** dans quelle mesure les questions transversales clés ont été prises en compte soit à travers des actions spécifiques soit dans le cadre d'autres interventions.

N	Question	Domaine / Secteur
1	Dans quelle mesure la stratégie de la Commission Européenne est-elle adaptée au regard de l'objectif de réduction de la pauvreté?	Pertinence / Transversal
2	Dans quelle mesure la stratégie sanitaire et les interventions de la Commission permettent-elles de répondre aux besoins fondamentaux de la population, en particulier des plus pauvres?	Pertinence / Secteur santé
3	La stratégie de la Commission dans le secteur privé est-elle adaptée aux besoins des entreprises?	Pertinence / Secteur privé
4	La décision de ne plus retenir le développement rural comme domaine d'intervention reste-t-elle justifiée ?	Pertinence / Développement rural
5	Dans quelle mesure les interventions de la Commission en matière de transport ont-elles contribué à assurer une croissance économique durable en renforçant le commerce national et régional ? Dans quelle mesure les interventions de la Commission ont-elles contribué à assurer la pérennité des investissements dans le secteur ?	Efficacité, durabilité / Transport
6	Dans quelle mesure les interventions européennes contribuent-elles au renforcement du processus de coopération et d'intégration économique régionale et mondiale?	Efficacité, durabilité / Intégration régionale
7	Dans quelle mesure les interventions de la Commission ont-elles contribué au processus de décentralisation?	Efficacité, durabilité / Décentralisation
8	Dans quelle mesure les interventions de la Commission (en particulier les appuis macroéconomiques) ont-elles contribué à la réforme de l'économie béninoise (i) en participant à la consolidation de la stabilité macroéconomique (ii) en améliorant la gestion des finances publiques et (iii) en participant au dialogue politique pour orienter les dépenses publiques vers les services sociaux et en faveur des plus pauvres ?	Efficacité, durabilité / Appui macroéconomique

9	Dans quelle mesure les mécanismes de mise en œuvre (financement, personnel, cadre réglementaire administratif, temps et autres ressources et procédures) ont-ils permis l'obtention des résultats ?	Transversal : mise en œuvre du programme
10	Dans quelle mesure la CE assure-t-elle la coordination, la cohérence et la complémentarité des interventions avec les programmes des autres bailleurs, en particulier des Etats membres ?	Transversal : les « 3C »
11	Dans quelle mesure les objectifs transversaux de la CE (la bonne gouvernance, l'égalité des chances et la préservation de l'environnement) sont-ils pris en compte par la mise en œuvre d'interventions spécifiques et par l'intégration de ces aspects dans les autres interventions?	Transversal : Bonne gouvernance, égalité des chances et environnement

4.1 Pertinence de la stratégie de la CE

Dans quelle mesure la stratégie de la Commission Européenne est elle adaptée au regard de l'objectif de réduction de la pauvreté?

Tant la stratégie pays correspondant au 8^{ème} FED que la stratégie pays correspondant au 9^{ème} FED posent la lutte contre la pauvreté comme l'objectif global de la coopération. Dans les deux cas, cette stratégie s'appuie sur deux objectifs généraux : la croissance économique et la satisfaction des besoins sociaux, en particulier des plus démunis.

L'adéquation de la stratégie de la CE en vue de réduire la pauvreté est appréciée sur base de sa cohérence avec les quatre priorités du DSRP :

- le renforcement du cadre macroéconomique,
- le développement du capital humain et la gestion de l'environnement,
- la bonne gouvernance et le renforcement des capacités institutionnelles,
- le ciblage d'actions spécifiques vis-à-vis de groupes vulnérables.

Les deux objectifs généraux mentionnés plus haut répondent à la préoccupation forte du DSRP¹⁶ de renforcer la croissance tout en redistribuant équitablement les bénéfices de celle-ci par des actions spécifiques.

Le **renforcement du cadre macroéconomique** constitue la première priorité du DSRP. Les objectifs de croissance sont fixés à 7% sur une longue période afin d'avoir un impact significatif sur la pauvreté. Pour soutenir cette croissance, le Gouvernement souhaite augmenter sensiblement le taux d'investissement privé. Les politiques poursuivies pour créer un cadre plus favorable aux investissements privés reposent sur les axes suivants : (i) la stabilité macro-économique, (ii) la maîtrise de l'inflation, le renforcement des infrastructures, le désengagement de l'Etat des secteurs productifs, l'adaptation du cadre légal, le renforcement du secteur financier, l'amélioration de l'environnement judiciaire et du cadre réglementaire, l'ouverture de l'économie.

La CE, à travers ses diverses interventions, apporte une contribution directe au renforcement du cadre économique :

- La principale contribution de la CE à l'objectif de croissance est assurée par les interventions dans le secteur des transports. L'objectif dans ce secteur est de favoriser les échanges régionaux en assurant la mise en place et/ou la réhabilitation, et en partie l'entretien, d'un réseau prioritaire ;
- Conformément au DSRP qui considère que la croissance économique dépendra en bonne partie des investissements privés, les DSP des 8^{ème} et 9^{ème} FED prévoient des actions visant à créer un cadre favorable à l'investissement privé par le biais du programme d'appui au secteur privé et d'autres activités des programmes de bonne gouvernance ;

¹⁶ Même si le programme de la CE a été finalisé avant la signature du DSRP, le DSP a été écrit dans le contexte de la préparation du DSRP et a donc été influencé par le contenu de ce document.

- Enfin, la CE contribue au renforcement de la stabilité macro-économique par le biais de son programme d'appui budgétaire.

Concernant l'objectif général d'amélioration des conditions de vie des plus pauvres, il s'inscrit dans la seconde priorité du DSRP qui vise le **développement du capital humain et la gestion de l'environnement**. Dans le DSRP, la priorité est donnée aux soins de santé primaire, à l'éducation primaire et à l'accès à l'eau potable.

Le secteur de la **santé** choisi comme le second secteur de concentration de l'aide de l'Union Européenne correspond bien aux objectifs du DSRP. Le domaine de **l'éducation** est un autre secteur clé dans la stratégie du DSRP, le nonaccès à l'éducation étant un déterminant fort de la pauvreté. Le secteur est relativement peu touché par les interventions de la Commission si ce n'est au niveau des critères de performance du programme d'appui budgétaire. Par ailleurs, la CE n'intervient pas directement dans les programmes d'accès à l'eau potable.

La troisième priorité du DSRP concerne la **bonne gouvernance et le renforcement des capacités institutionnelles**. La stratégie d'intervention de l'UE s'inscrit bien dans cette priorité avec ses interventions dans l'appui budgétaire, l'appui à la décentralisation la lutte contre le trafic d'enfants et le renforcement du système judiciaire.

Le quatrième pilier du DSRP concerne des **actions ciblées spécifiquement vers les plus vulnérables**. En ce qui concerne le **choix des bénéficiaires**, les interventions de la Commission ne visent pas particulièrement les populations les plus pauvres ou des groupes vulnérables d'une manière générale. Néanmoins, il y a quelques exceptions. Le projet de lutte contre le trafic d'enfants constitue un bon exemple d'actions à destination d'un groupe spécifique particulièrement exposé. Les programmes TUHIMO dans le secteur des transports ciblent également des populations urbaines faiblement qualifiées en leur offrant des opportunités de travail. Par ailleurs, les programmes d'appui budgétaire financent la stratégie du Gouvernement de réduction de la pauvreté, dont le programme comprend des actions vers les plus pauvres. Or l'appui budgétaire non ciblé constitue une part significative des interventions de la Commission. Récemment, dans les discussions avec le Gouvernement sur les performances du secteur santé, la Commission, avec d'autres bailleurs de fonds, a insisté pour que des actions concrètes soient initiées pour favoriser l'accès des indigents aux services de santé. Cet exemple montre qu'à travers le dialogue politique et dans le cadre de stratégies en place, il est possible d'orienter des actions vers des populations vulnérables.

Quant au **ciblage géographique** de la CE, il n'est pas spécifiquement tourné vers les départements les plus pauvres (l'Atacora, l'Alibori, le Donga et le Mono) mais il est plutôt transversal. Par exemple, l'appui à la décentralisation, les appuis à la bonne gouvernance et à l'Etat de droit ainsi que les appuis aux administrations financières sont des actions transversales qui concernent tout le territoire. Néanmoins, la CE était traditionnellement présente dans le Mono, département pauvre du Sud où la CE menait en particulier des projets de développement rural. Dans le cadre du 9^{ème} FED, l'appui au secteur de la justice a une composante géographique puisque le projet comprend la réhabilitation de bâtiments juridiques dans 4 départements (Couffo, Plateau, Collines et Donga) et à Parakou. Par

ailleurs, le projet santé 8^{ème} FED devrait avoir, à côté d'interventions transversales, des points d'applications plus spécifiques.

Globalement la stratégie de la CE s'inscrit bien dans la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin.

Quant au ciblage d'actions vis-à-vis des plus vulnérables, à quelques exceptions près, il y a peu d'actions spécifiques. Les interventions de la CE étant plutôt transversales, il n'y a pas de ciblage des interventions vers les populations les plus pauvres.

4.2 Pertinence de la stratégie de la CE dans le secteur santé

Dans quelle mesure la stratégie sanitaire et les interventions de la Commission permettent elles de répondre aux besoins fondamentaux de la population, en particulier des plus pauvres?

4.2.1 Les besoins des bénéficiaires

Depuis plus de 10 ans dans le cadre du programme **d'appui à la politique sanitaire (7^{ème} FED)**, la CE participe à la préparation et à la mise en œuvre de la politique sanitaire au Bénin. La CE a contribué à la mise en place de la couverture sanitaire du pays en finançant la construction/réhabilitation d'infrastructures et les mécanismes de gestion du système. A travers ses différents appuis budgétaires, elle a également soutenu les efforts du Gouvernement dans le secteur de la santé.

Le **programme 8^{ème} FED** d'appui à la politique sanitaire, dont la mise en œuvre vient de démarrer, s'articule autour de 2 objectifs spécifiques : l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services de santé, surtout en faveur des plus pauvres, et l'utilisation des services. Les deux axes retenus sont l'appui à la décentralisation et au renforcement des zones sanitaires et le renforcement du partenariat entre les secteurs public et privé. Dans le cadre du renforcement de ce partenariat, la CE soutient notamment l'Association des œuvres Médicales privées Confessionnelles et Sociales (AMCES).

La CE a contribué à **améliorer le taux de couverture en infrastructures sanitaires**, ce taux étant passé de 46% en 1996 à 85% en 2004. Le programme de la CE du 7^{ème} FED a permis de construire ou de réhabiliter huit infrastructures et d'équiper plusieurs centres en équipement d'utilisation courante.

Le **taux de fréquentation**¹⁷ des services de santé, qui est défini par le nombre de patients enregistrés dans l'année par rapport à la population totale pour l'année considérée, est passé de 33% en 1999 à 38,2% en 2003¹⁸. Ce taux de fréquentation, qui a été retenu comme indicateur de performance par la CE dans le cadre de son appui budgétaire, ne permet cependant pas de mesurer l'évolution de la fréquentation des centres de santé financés par les ressources publiques dans la mesure où il intègre des résultats des structures privées. Par conséquent, cet indicateur indique plutôt une évolution des habitudes des populations par rapport aux structures sanitaires, plutôt que l'impact du financement public sur la fréquentation des services de santé public.

L'enquête qui a été menée dans le cadre de la mission d'évaluation tend à privilégier l'hypothèse selon laquelle **l'accroissement de la fréquentation** des formations sanitaires a

¹⁷ Les taux de fréquentation mentionnés prennent en compte la correction sur base des nouvelles estimations démographiques, l'intégration (partielle) de données fournies par le secteur privé et les nouvelles procédures de traitement des données manquantes.

¹⁸ Source : Mission de suivi pour la CE de la Convention de Financement concernant l'appui budgétaire conjoint pour la réduction de la pauvreté au Bénin, 2004.

surtout été réalisé **dans le secteur privé**. La majorité (60%) des personnes interrogées déclarent avoir augmenté leur recours au système de soins modernes de santé. Cependant, ce sont les centres confessionnels et les structures privées libérales qui « profitent » de cette augmentation de la demande. Le développement rapide du secteur médical privé¹⁹ et des cabinets et autres structures informelles non comptabilisées. Lors des focus groups, les participants ont expliqué qu'en général (mis à part pour les accouchements notamment) ils n'allaient se faire soigner dans le secteur public qu'en dernier recours, pour les cas graves, après avoir fait appel à l'automédication puis au secteur privé. Néanmoins, d'après les focus group et les entretiens, l'utilisation des formations sanitaires publiques reste répandue dans le milieu rural et pauvre, là où il n'y pas de centre privé. Le secteur privé confessionnel, là où il existe, est largement utilisé pour des raisons de coût abordable, de respect des utilisateurs et une « présence de personnel compétent ».

Ainsi, il n'est pas démontré que l'augmentation de la couverture en terme d'infrastructures sanitaires publiques s'est traduite par une augmentation de la fréquentation des structures publiques de santé. Cela suggère que l'efficacité d'une augmentation de l'offre publique a atteint ses limites et qu'il est important d'améliorer la fréquentation des soins de santé en travaillant en partenariat avec le secteur privé sur les facteurs influençant la demande : le coût, la qualité, la mutualisation des risques.

La **stratégie du 8^{ème} FED**, en mettant davantage l'accent sur l'accessibilité des soins, la qualité des soins, sur le partenariat public/privé et sur l'utilisation des services de santé **s'inscrit bien dans cette logique** de révision de la politique sanitaire en s'intéressant davantage à la demande des patients. Il reste à traduire rapidement ce programme au niveau opérationnel.

L'enquête quantitative et les focus groups ont permis de mesurer la **satisfaction des bénéficiaires** eux-mêmes. Il en ressort que les bénéficiaires des services de soins sont satisfaits à 87% des services reçus. Les aspects de non-satisfaction des enquêtés se résument comme suit, en pourcentage des usagers : mauvais accueil (50,8%) ; temps d'attente trop longs (42,6%)²⁰ ; insuffisance de compétence des agents (37,7%) ; manque de qualité dans les soins (45,9%) ; manque d'équipements (9,8%).

Globalement, les utilisateurs reprochent les points suivants aux structures de « soins modernes » (que 83% des personnes interrogées fréquentent):

- Au secteur public : le mauvais accueil, le rançonnement, le délabrement ou le manque de propreté de certains centres, l'absence de personne qualifiée à plein temps, le clientélisme, le long temps d'attente ;
- Au secteur privé libéral : le coût élevé des soins, le manque de matériel.

Ces constats confirment la priorité de travailler sur la qualité des soins et sur leur coût pour améliorer l'accessibilité des services de santé.

¹⁹ 631 formations sanitaires privées en 2000 selon le SNIGS

²⁰ Le temps moyen d'attente des usagers oscille entre 15 et 25 minutes.

La **prise en charge des populations pauvres et indigentes** est prévue dans le cadre de la politique sanitaire du Bénin. Sont notamment planifiées une adaptation de la tarification aux conditions socio-économiques des familles et la prise en charge par la commune « de l'aide aux déshérités et aux sinistrés »²¹. Le Gouvernement a prévu dans son budget une somme d'un milliard de francs CFA pour les soins des indigents. Jusqu'à présent, l'enveloppe a plutôt servi à l'achat des médicaments et à engager du personnel. Cependant, suite à la revue de performance entre le Ministère de la Santé et les partenaires au développement impliqués dans le secteur (dont la CE), des mesures pratiques ont été décidées pour mobiliser effectivement cette ligne budgétaire en faveur des plus pauvres.

4.2.2 Le partenariat public-privé

Le système sanitaire public au Bénin est structuré en 3 niveaux (national, départemental et périphérique). A côté de ces structures publiques se sont développées des structures privées composées de formations confessionnelles et privées à buts lucratifs. Le Ministère de la Santé Publique (MSP) dénombrait 650 formations sanitaires privées en 1998.

Le cadre stratégique du partenariat entre le secteur public et le secteur privé est défini dans le document intitulé « Politique et Stratégies de Développement du Partenariat entre les Secteurs Public et Privé dans le Domaine de la Santé », datant de juillet 2002. On constate qu'il y a un retard dans la mise en œuvre du partenariat en raison des modalités de mise en œuvre, de la divergence des intérêts et d'un manque d'une vision commune concernant ce partenariat. Par exemple, la possibilité donnée par la loi 97-620 aux médecins du secteur public d'exercer en clientèle privée constitue une source de mécontentement pour les médecins du secteur privé. Par ailleurs, l'AMCES, qui représente une bonne partie du sous-secteur confessionnel et qui a un accord cadre de collaboration avec le MSP, s'inquiète de la prise de l'arrêté n°7557 du 22/09/03 qui imposerait également aux structures sanitaires privées de donner des ristournes de leurs recettes à la Zone Sanitaire (ZS).

En résumé, si les réflexions sont relativement avancées, il reste encore beaucoup à faire pour déterminer concrètement les termes d'un partenariat équilibré dans lequel chaque partie trouverait son compte, afin d'offrir une couverture sanitaire plus complémentaire et plus cohérente. Le renforcement du partenariat public-privé constitue un des axes d'intervention du programme 8^{ème} FED. Il devrait permettre de mettre en œuvre des actions concrètes.

4.2.3 La stratégie au niveau des médicaments

Les suggestions des usagers **pour améliorer la fréquentation sont : la baisse des prix des médicaments (50,1%)**, la gratuité des médicaments (14,7%), la disponibilité permanente des médicaments (32,2%) et l'amélioration de l'accueil (24,5%). Le coût des médicaments est ainsi un frein important à la fréquentation des centres de santé.

²¹ Source : article 101 de la section 6 relative à la santé et à l'action sociale.

Bien que le **coût des médicaments** constitue un facteur déterminant pour l'accès aux soins, l'organisation actuelle en matière de distribution de médicaments n'est pas satisfaisante : les marges sont généralement élevées, non transparentes et variables d'un centre à l'autre et les structures de contrôle fonctionnent mal. Au problème structurel de modalités de financement des centres de santé s'ajoutent des pratiques malhonnêtes de prescriptions excessives ou de vente de médicaments de mauvaise qualité en provenance du Nigeria. Sans remettre en cause la politique de recouvrement des coûts, l'amélioration de l'accessibilité aux services de santé nécessite une révision de l'organisation de la filière des médicaments essentiels pour que ceux-ci puissent être délivrés aux patients à un moindre coût et avec un contrôle de leur qualité.

Par ailleurs, la possibilité d'obtenir les **médicaments à crédit** renforce significativement l'accessibilité aux soins. Une des raisons pour laquelle les centres privés sont préférés aux centres publics tient à la capacité des centres de santé privés à fournir les premiers soins et médicaments à crédit. De façon plus structurelle, les mutuelles permettent aux patients d'obtenir leurs médicaments sans devoir supporter le coût total au moment de l'achat, ce qui répond à un besoin important. Les mutuelles ne sont pas encore répandues au Bénin mais représentent une solution à explorer. D'après les focus groups, un facteur de succès des mutuelles tient à la confiance qu'elles réussissent à établir avec la population, par le biais d'une information préalable conséquente et d'un contrôle extérieur de leurs pratiques.

Dans le projet 8^{ème} FED en cours ou dans les indicateurs de l'aide budgétaire relatifs à la santé, les médicaments ne sont pas identifiés directement comme un des axes importants d'intervention.

A l'exception de la problématique des médicaments, la stratégie du programme santé 8ème FED met davantage l'accent sur l'accessibilité des soins, sur la qualité des soins, sur le partenariat public/privé et sur l'utilisation des services de santé. Cette approche s'inscrit bien dans la logique de révision de la politique sanitaire en privilégiant l'objectif de répondre à la demande des patients plutôt que de poursuivre un objectif d'augmentation de l'offre d'infrastructures sanitaires.

4.3 Pertinence de la stratégie de la CE dans le secteur privé

La stratégie de la Commission Européenne dans le secteur privé est-elle adaptée aux besoins des entreprises ?

Dans les 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} FED, les DSP prévoyaient des projets en matière de développement du secteur privé. Des études ont été menées dans ce but, mais elles n'ont pas encore débouché sur la mise en place d'interventions réelles sur le terrain, sauf au niveau régional. La réponse à la question d'évaluation est construite en trois étapes :

- les besoins des entreprises ;
- les stratégies mises en place pour répondre à ces besoins ;
- les interventions de l'Union Européenne : les interventions de la BEI et la formulation du programme d'appui au secteur privé.

4.3.1 Besoins des entreprises

De multiples études et travaux²² ont été menés ou sont en cours pour cerner les **besoins des entreprises** et les contraintes au développement du secteur privé. Il en ressort que le pays est confronté à de nombreuses difficultés, qui se situent soit au niveau du cadre institutionnel, soit au niveau des entreprises :

- Au niveau du climat de l'investissement :
 - le cadre fiscal, administratif et réglementaire n'est pas adapté ;
 - la mauvaise qualité et la mauvaise gestion des infrastructures en matière de transport, télécommunication, électricité et gestion des eaux²³ constituent des freins aux investissements privés ;
 - l'accès au crédit bancaire est difficile ;
 - la corruption handicape les investissements.
- Au niveau des entreprises :
 - les relations difficiles entre les entreprises et les représentants de l'Etat et l'insécurité juridique dans les relations avec l'administration ;
 - des contraintes spécifiques à l'exportation : normalisation, contrôle qualité, accès aux marchés à l'exportation ;
 - les difficultés d'accès au crédit et son coût ;
 - les besoins en appui en conseil et en formation.

²² Parmi les études et travaux menés le plus récemment, on retiendra la journée secteur privé organisée par la Délégation de la Commission Européenne le 15 avril 2004, l'examen de la politique d'investissement au Bénin réalisé par le CNUCED en 2004 -étude non encore publiée- et l'étude du cadre intégré dont l'étude préalable est disponible mais pas encore les résultats.

²³ A titre d'exemple, dans une enquête récente menée par la CNUCED auprès de 63 entreprises et portant sur les obstacles aux investissements, les freins aux investissements privés les plus fréquemment cités sont l'électricité, les lignes téléphoniques, l'eau et les déclarations en douane.

4.3.2 Stratégies nationales

Bien que les difficultés auxquelles le secteur privé est confronté aient été identifiées depuis longtemps et soient inscrites dans l'agenda des réformes du Gouvernement, notamment dans la matrice d'actions du **DSRP**, les réformes sur ces questions pêtinent. Pour favoriser le climat de l'investissement, le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre des réformes structurelles visant à favoriser le développement du secteur privé. Parmi les points les plus critiques pour le développement du secteur privé, signalons la lenteur des réformes dans la gestion du port de Cotonou et le retard pris dans le calendrier des privatisations. Ce constat de stagnation dans le processus avait déjà bien été identifié comme un obstacle à la réalisation de l'objectif de croissance du PIB lors de la rédaction du document de stratégie de l'UE pour le Bénin²⁴.

Au niveau sectoriel, suite aux tables rondes sectorielles en 1992, un programme spécifique de relance du secteur privé avait été élaboré au **niveau national**. Ce programme multi-sectoriel et multi-bailleurs de fonds, qui a pour objectif le renforcement du secteur privé, s'articule autour de 4 axes principaux : (1) l'amélioration de l'environnement administratif, réglementaire et incitatif des entreprises ; (2) le renforcement des institutions de dialogue du secteur privé ; (3) la dynamisation de l'appui aux entreprises (formation et appui au développement de filières, appui conseil) et (4) l'accès au crédit.

Ce programme de relance du secteur privé est toujours en cours actuellement mais il apparaît davantage comme une juxtaposition des projets d'appui au secteur privé des différents bailleurs de fonds. Le rapport DIAGNOS de mars 2000 souligne que cette initiative n'a pas vraiment réussi à faire progresser le dialogue entre les parties prenantes (Gouvernement, Bailleurs de fonds, secteur privé).

4.3.3 Interventions de l'UE

On distinguera les interventions menées par la BEI de celles prévues dans le cadre du FED.

La **BEI** a initié trois projets au Bénin au cours de la période étudiée. Le premier projet comporte un volet de refinancement des Banques en faveur des PME (volet qui est peu utilisé) et un volet spécifique d'appui à la FINADEV, une société de micro-finance (volet qui fonctionne correctement en terme de mobilisation des ressources). Le deuxième projet consiste à appuyer l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) au Bénin. La partie de ce projet relative aux infrastructures a été terminée mais l'appui à la restructuration dans le cadre du désengagement de l'Etat n'a pas été mis en œuvre en raison de problèmes organisationnels au sein de l'office. On notera enfin qu'un troisième projet dans le domaine de l'électricité n'a pas abouti. Les difficultés que la BEI a rencontrées dans ces projets au

²⁴ Document de stratégie de coopération 2002-2007 : « *Le processus de désengagement de l'Etat du secteur productif semble avoir perdu son élan ces derniers temps du fait des difficultés à aller à l'encontre d'intérêts acquis. Malgré les déclarations des Gouvernements successifs, les secteurs clés pour la croissance économique, l'eau, l'électricité, les postes et les télécommunications et le port autonome de Cotonou restent encore totalement ou partiellement sous contrôle étatique avec pour conséquences des prix élevés et une baisse de compétitivité pour les entreprises privées. Faute d'une accélération dans le processus de libéralisation de ces secteurs clés, il est difficile de concevoir comment le Gouvernement atteindra son objectif d'un taux de croissance de 7 % énoncé dans son programme d'action* ».

Bénin illustrent **la faible demande en matière d'investissement privé et la lenteur d'évolution du cadre institutionnel**. En particulier, la stagnation dans la restructuration des secteurs des télécommunications et de l'électricité constitue un frein au développement économique.

Suite à l'Accord de Cotonou, la BEI dispose également d'un nouvel instrument d'appui direct aux financements dans les pays ACP, **la facilité d'investissement**. A ce jour, elle n'a pas encore mis en œuvre de projets dans ce cadre au Bénin. Par ailleurs, la BEI participe au niveau régional à différents fonds de garantie en collaboration avec d'autres institutions financières.

En ce qui concerne les **interventions prévues au niveau du FED**, un programme est mis en œuvre au niveau régional et une stratégie est toujours en cours d'élaboration au niveau national.

Au niveau régional, le Bénin participe au Programme d'Appui Régional à l'Intégration (PARI), volet secteur privé. Ce programme est mené au niveau de l'UEMOA pour améliorer la compétitivité des entreprises dans la région. Au Bénin, cela passe essentiellement par la mise en place du CEBENOR (Centre Béninois de Normalisation et de Gestion de la Qualité).

Au niveau national, le programme **DIAGNOS**²⁵ a permis d'établir un diagnostic de la situation du secteur privé en 2000 et a donné lieu à une proposition d'intervention de l'Union Européenne. Le programme proposé s'agencait autour de 6 composantes : (1) la création d'un observatoire de l'environnement du secteur privé, (2) la mise en place de centres de gestion agréés, (3) le développement des sociétés de caution mutuelle, (4) l'appui aux organisations socioprofessionnelles, (5) l'appui à la cellule de micro-finance et (6) un plan d'actions pour le secteur juridique. Les conclusions du rapport ont été validées en 2000, mais les fonds disponibles n'étaient plus suffisants pour couvrir le budget du projet, ce qui a conduit à représenter le programme dans le cadre du 9^{ème} FED. Dans la stratégie pays 2002-2007, un des objectifs spécifiques était de *«créer un environnement propice à l'investissement privé»*.

En 2002, une mission d'actualisation du projet a débouché sur une proposition très différente de la version initiale. Il s'agissait d'une part de soutenir une structure d'appui conseil, le CePEPE, et le fonds de garantie qu'il gère, et d'autre part de subventionner des formations techniques. Les raisons avancées pour justifier ce changement étaient surtout l'absence de liens²⁶ entre différentes composantes du programme DIAGNOS et les objectifs du projet de la Commission ainsi que les changements en cours au niveau de la Chambre de Commerce et d'Industrie²⁷. Cette nouvelle proposition a suscité des critiques tant au niveau de la Délégation qu'au niveau de l'Ordonnateur National et a finalement été

²⁵ Le programme DIAGNOS de la CE est un mécanisme d'appui aux autorités nationales et régionales ACP, apportant une assistance à l'analyse de la situation du secteur privé dans les pays ACP.

²⁶ Effectivement, à la lecture de ces différentes composantes, il n'apparaît pas évident que toutes les composantes du programme telles qu'elles étaient formulées constituaient une réponse adéquate aux besoins des entreprises.

²⁷ Compte rendu de la réunion de restitution tenue le 16 décembre 2002 à Bruxelles.

abandonnée fin 2003. En 2004, la Délégation a relancé l'identification d'un nouveau projet à partir d'une nouvelle concertation de tous les acteurs. Le travail est actuellement en cours. Sans préjuger des résultats de ces travaux, un des points clés pour qu'un programme d'appui au secteur privé puisse avoir un impact sur le développement du secteur est la nécessité de **prendre en compte simultanément tant les contraintes existant au niveau du cadre institutionnel et réglementaire qu'au niveau des entreprises.**

Les besoins des entreprises au Bénin sont connus, que ce soit à leur niveau ou au niveau du cadre institutionnel dans lequel elles travaillent. Le Gouvernement s'est engagé dans un programme de réformes du cadre institutionnel. Mais la mise en œuvre de ces réformes souffre de lenteurs (par exemple en termes de privatisations et de réforme du port de Cotonou). Ces retards pourraient réduire l'impact du programme d'appui au secteur privé prévu dans le 9ème FED et qui, après plusieurs reports, est en cours de formulation.

4.4 Pertinence de la stratégie de la CE pour le développement rural et le secteur coton

La décision de ne plus retenir le développement rural comme domaine d'intervention reste-t-elle justifiée ?

Dans la stratégie pays de 1996, il avait été décidé de ne plus retenir le développement rural dans les secteurs de concentration de l'Union Européenne. La stratégie de 2001 a confirmé cette orientation. La Commission a néanmoins continué à intervenir dans le domaine de la diversification des exportations agricoles par le biais du STABEX. La pertinence du choix de limiter l'appui au développement rural à ces actions mérite d'être réévaluée actuellement, compte tenu de l'évolution du secteur rural (et notamment en raison de l'évolution du secteur cotonnier), de l'évolution des orientations de la politique du Bénin vis-à-vis du secteur rural et de l'évolution des orientations récentes de la politique de la Commission Européenne en matière d'appui aux producteurs africains de coton.

4.4.1 Le secteur agricole

Le secteur agricole est essentiel dans l'économie du pays et **son importance s'accroît**. De 1997 à 2003, la croissance du secteur primaire a été en moyenne supérieure à la croissance de l'ensemble de l'économie et la contribution du secteur agricole au PIB est passée de 38,7 % en 1997 à 42,2% en 2003. Le secteur agricole occupe environ 65 % de la population active et est caractérisé par la prédominance des petites exploitations (moins de 2 hectares). Le **coton** constitue la principale culture de rente au Bénin et sa contribution au PIB national est de 13%. Le coton représente la majeure partie des exportations agricoles, suivi par les fruits, l'anacarde, l'huile de palme et dans une moindre mesure le tabac et les produits de la pêche.

La **stratégie du gouvernement** pour le secteur rural a été formulée dans la « Lettre de Politique de développement rural » (LPDR) du Gouvernement en 1991 et réaffirmée en 1995. Depuis, la stratégie de 2001 a donné la priorité à la modernisation progressive de l'agriculture familiale. Quant aux **dépenses** prévues pour le secteur agricole dans les différentes Lois de Finances, même si elles sont en constante augmentation en valeur nominale, elles s'amenuisent progressivement du point de vue de leur poids dans l'ensemble des budgets. De 13,4% en 1993, cette part de dépenses a régressé et est restée en dessous de 10% depuis 1995 jusqu'en 2003 où elle se situe à 6,6%.

Malgré la réduction des moyens alloués au secteur agricole, une des caractéristiques du développement rural est le **nombre d'interventions**. Dans le budget 2004, plus de 75 actions sont identifiées, dont 50 bénéficiant de financements externes. Si cette situation révèle l'intérêt de nombreux bailleurs de fonds pour le secteur rural, le nombre de projets et d'intervenants n'est pas pour autant une garantie d'efficacité et d'efficience.

Aujourd'hui, si les orientations de la politique de développement rural initiée en 1991 restent d'actualité, leur traduction en termes budgétaires reste largement déterminée par une **logique de projets**. Les réformes budgétaires, notamment l'approche Cadre de dépenses à Moyen Terme (CDMT), et le regroupement des interventions en programmes,

sont une première étape dans la bonne direction, mais il reste un important travail à réaliser pour coordonner les actions et harmoniser les approches des bailleurs de fonds.

Le développement rural est resté un domaine de concentration de la **Commission Européenne** au Bénin jusqu'au 7^{ème} FED. Depuis, la Commission est restée impliquée dans le secteur, mais de manière limitée, à travers les ressources STABEX. Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, le Bénin n'a pas bénéficié du système FLEX, ne remplissant pas les critères d'attribution²⁸. Ce désengagement est en partie justifié dans la stratégie pays 8^{ème} FED par le nombre de partenaires²⁹ impliqués dans le secteur, conformément au principe de complémentarité. L'évaluation du projet de la CE de développement rural intégré du Mono a aussi eu une influence sur le **désengagement de la CE** de l'appui à la production agricole et sur son abandon de l'approche du « développement rural intégré » au profit d'actions de structuration du milieu rural³⁰. L'évaluation avait en effet démontré la nécessité de favoriser la participation des bénéficiaires dans la structuration du milieu rural, cette participation étant un gage de pérennité et d'une meilleure adéquation des investissements par rapport aux besoins. Les actions de structuration du monde rural recommandées visaient la déconcentration de l'administration, la décentralisation et l'autonomie des collectivités locales ainsi que le soutien aux organismes socioprofessionnels.

La Commission a pris en compte ces recommandations dans sa stratégie du 8^{ème} FED en s'impliquant dans l'appui institutionnel à la politique de décentralisation. Cet appui permet d'apporter une réponse plus appropriée aux populations et de créer les conditions d'une meilleure absorption des ressources et d'une meilleure mobilisation des bénéficiaires autour des actions. Il y a eu ainsi une **évolution progressive des actions de la Commission d'un soutien au développement rural vers un soutien actif au processus de décentralisation**. Cette évolution est en ligne avec la politique de la Commission³¹ qui consiste à s'appuyer sur la décentralisation pour assurer un accès plus équitable aux infrastructures et aux services dans le cadre du développement rural.

4.4.2 La filière coton

Introduite au Bénin en 1946, la culture du coton a connu un développement impressionnant entre 1980 et 2001, la production passant de 16 000 tonnes à 416 000 tonnes. Cette croissance a surtout été réalisée par une augmentation des superficies cultivées alors que, durant la même période, les rendements avaient plutôt tendance à rester stables voire à diminuer. Quant aux cours du coton sur les marchés mondiaux, ils ont

²⁸ Une analyse réalisée en 2004 montre que sur 68 pays ACP ayant demandé un soutien au titre de FLEX, seuls 6 pays avaient satisfait les critères prévus dans l'Accord de Cotonou. La Commission a proposé une révision des critères en février 2004 (COM (2004) 68 du 12/02/04).

²⁹ Partenaires impliqués dans le secteur rural: Allemagne, Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Banque Mondiale, Japon, Fida, ...

³⁰ La structuration du milieu rural a consisté à réaliser des infrastructures socio-économiques dans le Mono et à renforcer des capacités locales dans le département du Zou et à Cotonou.

³¹ Source : Communication COM (2002) 429 du 25 juillet 2002. *Combattre la pauvreté rurale ; politique de la Commission Européenne et approche en matière de développement rural et de gestion des ressources naturelles dans les pays en développement.*

connu une baisse de plus de 50% entre 1997 et 2002. Depuis cette crise, la production est en régression, malgré une remontée des cours.

La production de coton est organisée selon un système intégrant le processus de production et le processus de transformation. Dans cette organisation, le prix d'achat du coton est imposé et la commercialisation repose sur un monopole d'achat de la production. Ce système présente l'inconvénient de ne pas permettre la concurrence entre acheteurs. En revanche, il offre l'avantage de sécuriser l'ensemble du cycle de production et permet à la société d'égrenage d'octroyer des intrants à crédits aux producteurs, dans la mesure où elle peut les récupérer sur la production. Au départ, l'intégration était réalisée par une seule société d'Etat, la SONAPRA, qui assurait l'ensemble des fonctions liées à la production et à la commercialisation : fournitures d'intrants à crédit, organisation de la collecte, égrenage, commercialisation.

Depuis le début des années 90, le Gouvernement a opéré un désengagement progressif du secteur au profit des organisations de producteurs et du secteur privé³². Le système est toujours intégré, caractérisé par un prix unique de cession des intrants et un prix unique d'achat sur l'ensemble du territoire. Les rapports entre les opérateurs et les prix de cessions sont administrés par l'Association Interprofessionnelle du Coton (AIC) qui remplace l'Etat dans la gestion de la filière.

Le fonctionnement de cette organisation est contesté à différents niveaux : appels d'offres remis en cause pour la fourniture d'intrants, critiques de la répartition des quotas entre les sociétés d'égrenages, non-respect des règles de fonctionnement de l'interprofession, mauvaise gestion de certaines organisations paysannes. Au cours des dernières campagnes, un certain nombre d'opérateurs ont fonctionné en dehors du système. Si cette tendance devait se poursuivre, on s'acheminerait vers un modèle de production totalement libéralisé. Le déroulement de la campagne 2004/2005 et l'attitude du Gouvernement seront décisifs pour l'évolution de la filière.

A l'heure actuelle (septembre 2004), la stratégie du Gouvernement concernant la filière coton n'est pas claire. Elle l'est encore moins depuis la suspension de la privatisation de la SONAPRA. Trois scénarios sont possibles : la prise de mesures énergiques pour faire fonctionner la structure actuelle en sanctionnant les contrevenants ; la libéralisation totale de la filière ; ou la reprise en mains par l'Etat. Dans tous les cas, il est probable que **l'incertitude actuelle sur l'évolution de la filière pèsera sur la production future.**

4.4.3 L'initiative Coton

En avril 2003, quatre pays d'Afrique subsaharienne - le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad - ont déposé au comité de l'agriculture de l'OMC un document intitulé «Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton». Constatant les effets de distorsion de concurrence des subventions des Etats-Unis, de la Chine et de l'Union Européenne vis-

³² Les organisations de producteurs ont bénéficié d'un transfert de compétences en matière de commercialisation primaire et de gestion des intrants et le secteur privé s'occupe désormais de la distribution des intrants et de l'égrenage.

à-vis de leurs producteurs de coton, leur proposition vise, d'une part, à réduire progressivement les subventions à la production de coton, et ce jusqu'à leur élimination complète, et, d'autre part, à verser une indemnité aux pays les moins avancés (PMA) producteurs.

Malgré l'échec de la conférence de Cancun, cette initiative a néanmoins mis en évidence la nécessité d'intervenir pour faire face à la crise du coton africain. La Commission a décidé de revoir les mécanismes d'aide aux producteurs de coton en Europe et a publié en février 2004 une « proposition de partenariat UE-Afrique à l'appui du secteur Coton »³³. Deux objectifs sont formulés : l'obtention de conditions commerciales plus équitables sur les marchés internationaux et l'appui aux régions et pays d'Afrique producteurs. Le financement des actions proposées repose sur les dispositifs existants: dispositif d'appui à l'OMC, dispositif d'appui APE, et appui trade.com ; révision à mi-parcours des stratégies nationales dans le cadre du Fonds Européen de Développement ; système FLEX ; programmes indicatifs régionaux.

Il est trop tôt pour définir comment ce partenariat va se concrétiser dans les mois à venir, compte tenu des incertitudes actuelles sur l'évolution de l'organisation de la filière du coton au Bénin. Une **meilleure visibilité** sur l'évolution du secteur et sur les orientations du Gouvernement par rapport à la situation actuelle dans le secteur cotonnier constitue un préalable indispensable à la formulation d'une intervention spécifique dans le secteur.

Mais la **CE sera amenée à s'impliquer davantage dans le secteur rural** dans les prochains mois étant donné, d'une part, la nécessité de renforcer la cohérence entre les politiques nationales et les actions menées au niveau des communes en matière de développement rural et, d'autre part, l'engagement de la CE à apporter un soutien aux pays africains producteurs de coton. Au-delà du seul sous-secteur cotonnier, il sera nécessaire de prendre en compte les enjeux liés à la nécessité de **diversifier la production agricole** et de valoriser au mieux toutes les productions agricoles. Cela nécessitera une implication plus étroite de la Commission, au moins au niveau du **dialogue politique sectoriel dans le développement rural** au Bénin.

Après une longue période d'intervention dans le développement rural, la CE a évolué vers un retrait du secteur au profit d'un soutien actif au processus de décentralisation. Cette évolution était justifiée par la recherche d'un cadre structuré permettant une meilleure appropriation des interventions par les bénéficiaires à la base. Cette évolution vers la décentralisation est cohérente avec la stratégie générale de la Commission dans le développement rural. Le retrait du développement rural était également justifié par le grand nombre de bailleurs impliqués dans le secteur, ce qui est cohérent avec le principe de complémentarité

Mais dans les prochains mois, la CE sera amenée à s'impliquer davantage dans le secteur étant donné, d'une part, la nécessité de renforcer la cohérence entre les politiques nationales en matière de développement rural et les actions menées au niveau des communes et, d'autre part, l'engagement de la CE à apporter un soutien aux pays africains producteurs de coton.

³³ Com (2004)85 final.

4.5 Efficacité des interventions de la CE dans les transports

Dans quelle mesure les interventions de la Commission en matière de transport ont-elles contribué à assurer une croissance économique durable en renforçant le commerce national et régional ?

Dans quelle mesure les interventions de la Commission ont-elles contribué à assurer la pérennité des investissements dans le secteur ?

Avec environ 50% des ressources des PIN, le secteur des transports constitue l'axe principal de concentration de l'aide communautaire au Bénin. L'objectif spécifique de l'appui communautaire dans le secteur des infrastructures de transports des 7^{ème} et 8^{ème} FED était double : participer activement au suivi et à la mise en œuvre de la stratégie sectorielle définie par le Gouvernement et soutenir la croissance économique par des interventions directes sur l'environnement physique, en particulier le réseau de routes bitumées, et par des actions visant la pérennisation des investissements.³⁴ L'appui communautaire pour le 9^{ème} FED se distingue par un basculement des projets d'aménagement et de bitumage vers des préoccupations d'entretien routier, principalement d'entretien périodique.

4.5.1 La contribution à une croissance durable

Dans cette question, on évaluera le développement des échanges économiques régionaux et l'impact des interventions de la CE sur le développement des PME dans le secteur des transports.

En termes de **développement du réseau de transport**, les investissements routiers consentis principalement sur aides extérieures depuis les années 70 ont permis de construire une infrastructure de transit bitumée ou en passe de l'être³⁵ permettant pour les gros porteurs une circulation à moindres coûts et dans des conditions de sécurité améliorées. L'infrastructure des principaux axes ayant été mise en place, l'état du maillage au Bénin peut être considéré comme satisfaisant par rapport à l'objectif de l'UEMOA de construction d'un réseau routier favorisant l'intégration régionale.

L'accès au Port de Cotonou est satisfaisant. Seule la traversée de la zone urbaine de Cotonou pose des problèmes de congestion et de limitation en aires de stationnement. Si des financements FED ont été mobilisés pour aménager les accès et la traversée de la capitale, la gestion du Port et des volets connexes est laissée à d'autres bailleurs de fonds (notamment la Banque Mondiale).

³⁴ Voir à ce sujet les « rapports conjoints » (Ordonnateur National et Délégation de la Commission Européenne) des années 2001 et 2003.

³⁵ Cette infrastructure consiste en deux corridors bitumés (l'un vers le Niger, l'autre vers le Burkina Faso et, au-delà, le Mali); deux liaisons transversales au Sud (reliant le Bénin au Nigeria et au Togo), également bitumées (sauf l'extrémité Est de la liaison) et dans un état satisfaisant ; deux routes transversales au Centre et au Nord aménagées en routes en terre modernes et offrant un bon niveau de service (leur bitumage constitue l'objectif à moyen terme du MITP).

Le fait que le **maillage corresponde aujourd'hui aux besoins de l'intégration régionale** démontre la pertinence des interventions de la CE dans le domaine des investissements routiers au cours des 7^{ème} et 8^{ème} FED. Il justifie également le basculement du 9^{ème} FED des projets d'aménagement et de bitumage vers des préoccupations d'entretien routier, principalement d'entretien périodique.

Les projets du 8^{ème} FED s'étant achevés en 2003 et 2004 et les comptages de 2004 n'ayant pas encore été exploités, il n'est pas encore possible de se prononcer sur leur impact en matière d'**évolution du trafic**. Pour le 7^{ème} FED, en revanche, il y a des indications d'un différentiel de croissance lié à la qualité de la liaison après travaux³⁶.

En termes d'**échanges internes et transfrontaliers**, cette évolution du trafic correspond à une augmentation des échanges transfrontaliers (voir question 7 relative à l'intégration régionale). Au cours des années 1990, la part des échanges régionaux dans les échanges totaux a fortement augmenté même si cette fraction reste modeste, l'essentiel des échanges étant réalisé avec le reste du monde. La création d'un réseau transfrontalier a été un des éléments favorisant le développement de ces échanges.

Ceci étant, il reste des **contraintes**. L'efficacité des installations portuaires, les coûts de transport annexes (contrôles et rançonnement), les tarifs douaniers et la part laissée au secteur informel sont autant d'éléments pouvant influencer sur le volume d'échanges. Ces éléments sont d'autant plus importants dans le contexte de concurrence qui existe entre le Bénin, le Togo et le Nigeria.

En ce qui concerne l'objectif de **développement durable des PME** en vue d'un renforcement du tissu économique national, l'on notera que le **volume** de marchés sous-traités à des entreprises locales est limité. L'appui aux PME a longtemps été confiné aux travaux de voirie urbaine et d'assainissement et mis en œuvre par des agences de maîtrise d'ouvrage déléguée³⁷. De nombreuses entreprises sont positionnées sur ce secteur demandant peu d'équipements et de capacité d'organisation de chantier. L'entretien routier ne s'est en revanche ouvert aux PME qu'en 1993. Une centaine de PME intervient sur l'entretien courant manuel et une vingtaine sur l'entretien mécanisé pour les routes en terre. Il y a actuellement une dynamique d'entrée sur ce marché liée à la régularité des ressources et le niveau des prix. Le marché souffre toutefois de nombreuses faiblesses³⁸. Seules deux PME locales ont réussi à émerger : elles ont dégagé les garanties qui leur ont permis d'accéder aux prêts bancaires et donc à l'achat de matériels et d'engins. Les autres PME ne dépassent pas le stade d'entreprises éphémères, créées pour répondre à l'appel d'offre, mais ne disposant ni de la capacité financière, ni de la capacité technique pour achever les chantiers. En termes d'**organisation des entreprises en ce qui concerne l'équipement**, l'accès aux matériels et engins de chantier est un goulot d'étranglement (accès difficile aux

³⁶ Entre 1999 et 2002, augmentation du trafic de 15% par an sur le tronçon Sémé – Kraké du projet Sémé – Porto Novo portant sur la liaison Sud avec le Nigeria, et croissance de 7% sur le corridor Nord-Sud entre Bohicon et Dassa.

³⁷ La maîtrise d'ouvrage déléguée peut conduire à un affaiblissement du MTTP (en faisant partir son personnel) mais elle peut aussi potentiellement améliorer l'efficacité des entreprises dans la mesure où celles-ci sont alors auditées, avec une conditionnalité sur les financements.

³⁸ Faiblesses principales : mauvais matériel et mauvaise organisation donnant lieu à des retards d'exécution ou abandons de chantiers, absence de procédures fiables de pré-qualification des PME, manque de qualification et de formation.

prêts bancaires, matériel vétuste) pour le développement du tissu de PME spécialisées dans l'entretien routier.

4.5.2 La contribution à la pérennité des investissements dans le secteur

Pour répondre à cette question, il convient d'évaluer la contribution de la CE à la durabilité du réseau; à la capacité de gestion du secteur et à la qualité de coordination.

La **durabilité du réseau** dépend des facteurs suivants :

- Le problème, pourtant crucial, de la **surcharge à l'essieu** reste irrésolu. Les véhicules en surcharge sont évalués à 30-40% du trafic. La surcharge est pratiquée par la plupart des transporteurs et les obligations de délestage de marchandises ne sont pas appliquées. Le niveau des amendes n'est pas dissuasif et il n'y a pas de contrôles mobiles et inopinés. Cette difficulté à appliquer la réglementation et à contrôler son application s'explique en partie par les contraintes fortes que cette législation fait peser sur les transporteurs³⁹ (qui seraient obligés, pour appliquer la loi, de réduire la charge transportée mais aussi de remplacer leurs moyens de transport). Cette difficulté est aussi due à la concurrence entre corridors créée par les importants enjeux économiques et financiers liés au fait de capter le trafic international. Les normes de charge à l'essieu sont différentes dans les pays voisins, pourtant membres de la CEDEAO (qui a édicté une directive sur les charges à l'essieu le 11 octobre 2003). Des efforts sont réalisés pour tenter d'harmoniser les normes au niveau régional, en particulier par le biais des actions de facilitations financées sur le PIR.
- Le **fonctionnement du Fonds Routier (FR)** peut être considéré comme satisfaisant et les recommandations de l'audit de 2002 ont globalement été mises en oeuvre. Par ailleurs, l'importance accrue accordée aux préoccupations d'entretien routier dans le 9^{ème} FED devrait contribuer à la durabilité des investissements. Cela dit, il reste des difficultés à surmonter en termes financiers et d'autonomie du FR par rapport au MTTP : difficulté d'estimer correctement les besoins de financement, **manque d'autonomie financière**⁴⁰, manque de ressources tant pour l'entretien courant que pour l'entretien périodique. Doivent encore être améliorés l'efficacité dans le fonctionnement interne et les garanties d'objectivité (séparation des fonctions de décision et de contrôle, audit interne).

³⁹ Pour éviter ces contraintes, les transporteurs contournent les postes de contrôle. Des pratiques de corruption entre transporteurs et contrôleurs se développent aussi dans certains cas pour faire face à ces contraintes très fortes.

⁴⁰ Le manque d'autonomie financière est lié aux importations clandestines dont souffre la taxe sur les hydrocarbures, à une contribution très limitée de la taxe de circulation, à des retards de versement du Trésor.

- La **programmation** des opérations d'entretien périodique et courant⁴¹ s'est améliorée de manière notable, tant en termes de ponctualité qu'en termes de liaisons fonctionnelles entre les services centraux et avec les services déconcentrés. Il reste des insuffisances notamment en ce qui concerne les études techniques préalables, les délais d'approbation, la qualité des prestations des missions de contrôle et la capacité de gestion des contrats des entreprises internationales.

En termes de **capacité de gestion du secteur**, on notera que malgré la construction d'une base de données, d'importants problèmes subsistent en termes de disponibilité de **l'information sur le réseau routier** : le taux de couverture de la base de données routières (BDR) n'est que de 60% du réseau ; des problèmes de fonctionnement (notamment informatique) se posent et on déplore l'absence de procédures et de moyens de communication pour l'échange de données entre le personnel sur le terrain⁴² et les gestionnaires de la BDR.

En ce qui concerne la contribution de la CE à la **définition d'une politique sectorielle des transports** au Bénin, elle est encore trop limitée. Il n'existe pas encore de plan sectoriel de transport au Bénin. Quant à l'approche de la CE dans le secteur des transports, ce n'est pas encore véritablement une approche sectorielle intégrée.

En ce qui concerne les **communes**, elles ne sont pas encore considérées comme un partenaire incontournable des projets d'infrastructure⁴³. En outre, les capacités humaines, techniques et financières des collectivités locales sont insuffisantes et il n'y a pas de mesures d'accompagnement pour aider les communes à renforcer leurs capacités et à augmenter leurs recettes.

Les **modalités de réalisation des travaux** sont définies lors des appels d'offre et conformément au Code des marchés publics. Des délais entre la proposition d'attribution et la signature des contrats ont été constatés. Il n'y a pas de **démarche sociale d'accompagnement** construite et systématique pour les projets routiers.

Les financements de la CE ont contribué à établir des conditions de circulation sur les axes de transit international, ce qui est porteur pour l'intégration régionale et donc de croissance économique. Néanmoins, le manque d'efficacité des installations portuaires et les coûts de transport annexes constituent des freins aux échanges.

La durabilité du réseau est renforcée grâce au fonctionnement satisfaisant du FR soutenu par CE et grâce à l'amélioration de la programmation même s'il reste encore beaucoup à faire. Le problème fondamental de la surcharge à l'essieu n'est pas encore résolu et menace la viabilité des investissements réalisés.

⁴¹ Bien qu'en théorie l'entretien courant doive se faire au fur et à mesure en fonction des besoins, il est néanmoins nécessaire en pratique de hiérarchiser les priorités à l'avance dans la mesure où les ressources financières sont limitées et ne permettent pas de couvrir tous les besoins.

⁴² Personnel sur le terrain : directions régionales, bureaux de contrôle, missions.

⁴³ Pour les voiries urbaines, par exemple, la hiérarchisation des localités et la programmation des travaux restent en dehors de la responsabilité des responsables communaux. Il n'y a pas de personnel technique pour les pistes rurales.

4.6 L'intégration régionale et l'intégration dans l'économie mondiale

Dans quelle mesure les interventions de la Commission contribuent-elles au renforcement du processus de coopération et d'intégration économique régionale et mondiale ?

La Commission Européenne soutient activement l'intégration régionale des pays de l'Afrique de l'Ouest et leur insertion dans les échanges internationaux. Elle le fait en partie en contribuant au développement et à l'amélioration des réseaux de transport routier inter-régionaux. Par ailleurs, elle apporte une aide technique et financière aux institutions régionales, UEMOA et CEDEAO, et soutient la mise en application des recommandations que formulent ces institutions.

La Commission Européenne finance trois programmes d'appui à l'intégration régionale (PARI) au niveau de l'UEMOA. L'objectif global des programmes PARI est d'appuyer l'approfondissement du processus d'intégration. Le PARI 7^{ème} FED a apporté un important appui aux institutions communautaires et un appui statistique lié à la surveillance multilatérale. Le PARI 8^{ème} FED a deux volets : le PARI 2 d'appui à l'intégration, tant au niveau des Etats membres qu'au niveau des organes de l'UEMOA, et le PARI-secteur privé.

Au niveau de la CEDEAO, un programme d'appui au secrétariat a été mis en place afin de renforcer les capacités techniques, améliorer la coordination, apporter des ressources pour suivre les matières liées aux négociations commerciales au niveau de l'UE et au niveau de l'OMC et améliorer la production de statistiques.

En ce qui concerne l'intégration dans l'économie mondiale, la principale intervention de l'UE est l'ouverture qu'elle offre au Bénin en tant que pays ACP.

4.6.1 Le renforcement durable de l'intégration régionale

Bien que le Bénin ait pris depuis une quinzaine d'années une série de mesures tendant à la libéralisation de ses échanges extérieurs, tant sur le plan régional que vis-à-vis du reste du monde, le degré d'ouverture de l'économie béninoise, mesuré par le rapport entre la somme des exportations et importations et le PIB, après avoir augmenté rapidement jusqu'en 1995, ne progresse plus, voire même tend à diminuer.

En termes **d'évolution des échanges régionaux au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO**, il faut d'abord souligner que les échanges entre les pays d'Afrique de l'Ouest sont limités par le fait que les principales productions de ces pays sont concurrentes entre elles et sont par ailleurs trop peu élaborées pour permettre le développement d'échanges intra-branche. La situation est cependant un peu différente au Bénin dans la mesure où c'est plus un pays de transit qu'un pays producteur.

Les importations du Bénin en provenance de ses partenaires de l'UEMOA et de la CEDEAO ont connu au cours des années 1990 une croissance très soutenue, leur part dans le total des importations béninoises étant passée de 6,8% sur la période 1992-1995 à 23,6% sur la période 1998-2001. Les exportations du Bénin vers ses partenaires de l'UEMOA et de la CEDEAO se sont également accrues plus rapidement que les exportations totales, passant de 7,2% du total sur la période 1992-1995 à 12,8% sur la période 1998-2001.

Alors que l'intégration régionale est généralement un moteur d'industrialisation et de diversification du tissu économique, cela n'a pas été le cas au Bénin. En effet, à **l'opposé d'une diversification de ses exportations**, le Bénin a vu la part du coton égrené dans la valeur totale de ses exportations passer de 60% sur les années 1992-1995 à 74,9% sur la période 1998-2001. Si on ajoute au coton égrené les exportations de graines de coton, la part de la filière cotonnière dans les exportations du Bénin atteint 80% du total sur la période 1998-2001.

Le Bénin est aussi un lieu privilégié de **réexportations**, d'une part de produits importés du reste du monde vers le Niger, le Burkina Faso et le Nigeria et d'autre part de produits originaires des pays enclavés de la région vers le reste du monde. Ces flux, en particulier avec le Nigeria, sont importants⁴⁴ mais les statistiques sont incertaines dans la mesure où une partie importante de ce commerce, en particulier à destination du Nigeria, est le fait du secteur informel. En effet, le Bénin exporte vers le Nigeria des produits dont l'importation est interdite ou qui sont très fortement taxés au Bénin, tels que des voitures d'occasion. Le volume des réexportations vers le Nigeria varie très fortement d'une année à l'autre en fonction des modifications relativement fréquentes que le gouvernement nigérian apporte à la réglementation relative aux importations. Depuis la fin 2003, ces réexportations sont entrées dans une phase de forte contraction.

Par ailleurs, selon l'Organisation Mondiale du Commerce⁴⁵, le Bénin n'aurait **pas beaucoup tiré parti de la crise qui affecte la Côte d'Ivoire** et qui a conduit à une réorientation des flux de trafic. Le rapport explique cette mauvaise performance par la proximité de ports concurrents, la lenteur des opérations dans le port de Cotonou⁴⁶ et les « coûts annexes »⁴⁷ supportés par les opérateurs, notamment à l'occasion des barrages routiers.

⁴⁴ Les échanges non recensés avec le Nigeria étaient estimés par le Laboratoire d'Analyses et de Recherches Economiques et Sociales (LARES) à environ 130 milliards FCFA à l'exportation et environ 100 milliards FCFA à l'importation en 1999. Ces chiffres se comparent à des flux réguliers d'importation et d'exportation de 369 et 139 milliards FCFA respectivement pour la même année 1999.

⁴⁵ Source: World Trade Organization, Trade Policy Review Benin, 24 May 2004.

⁴⁶ Le rapport note ainsi que le temps moyen de chargement ou déchargement d'un conteneur est de 10 jours à Cotonou, soit deux fois plus que la moyenne régionale, et que la productivité dans la manutention des balles de coton est à Cotonou la plus faible de la région.

⁴⁷ Le rapport indique que de Cotonou à la frontière du Burkina Faso il y a quelque 20 points de contrôle, dont chacun est un prétexte à harcèlement des transporteurs et un lieu d'extraction de pots de vin.

En ce qui concerne l'**évolution des barrières tarifaires et non tarifaires**, dès la fin des années 1980, le Bénin a entrepris de libéraliser ses échanges extérieurs. Toute restriction quantitative aux importations ou exportations a été abolie en 1988, tandis que les droits de douane sur les importations ont été progressivement réduits.

Le Bénin est membre fondateur de l'Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (**UEMOA**)⁴⁸. L'UEMOA a procédé depuis 1996 à une libéralisation graduelle des échanges entre les Etats membres. Le régime préférentiel, appliqué depuis janvier 2000, permet l'entrée en franchise de droits dans les Etats membres de l'UEMOA des produits locaux, des produits de l'artisanat et d'une liste de produits industriels⁴⁹ agréés par une commission ad hoc. Un tarif extérieur commun est d'application vis-à-vis des importations originaires de pays tiers. Le Bénin applique rigoureusement les obligations résultant de son appartenance à l'UEMOA. En particulier, il applique depuis janvier 2000 la préférence communautaire et le tarif extérieur commun de l'UEMOA. Il faut toutefois noter que la mise en application de ce tarif s'est traduite par un léger relèvement des droits de douane sur les importations en provenance de pays tiers par rapport au tarif antérieurement appliqué par le Bénin⁵⁰.

Le Bénin est également membre fondateur de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest⁵¹ (**CEDEAO**). Cette organisation a décidé en 1999 de donner une nouvelle impulsion au processus d'intégration économique. Depuis janvier 2004, un régime préférentiel d'échanges harmonisé avec celui de l'UEMOA a été mis en place entre les membres de la CEDEAO et un mécanisme financier a été créé pour compenser les pertes de recettes supportées par les Etats membres du fait de cette mesure de libéralisation. La CEDEAO se propose d'établir une union douanière à l'horizon 2007. Ici encore, le Bénin respecte les obligations découlant de sa participation à la CEDEAO.

Le Bénin est signataire des accords du GATT depuis 1963 et est devenu **membre de l'OMC** en 1996. Il applique la clause de la Nation la Plus Favorisée à tous les Etats membres de l'OMC.

La Loi de Finances 1999 a ouvert la possibilité de créer des **zones franches** au Bénin. Ce n'est toutefois qu'en octobre 2003 que le décret portant sur l'organisation et les modalités de fonctionnement de ces zones a été adopté par le Conseil des Ministres. Une zone de 230 hectares est en cours d'aménagement dans la sous-préfecture de Sémé-Podji à proximité de la frontière avec le Nigeria.

Selon l'OMC, les principaux **freins à la compétitivité** de l'économie béninoise ne relèvent pas essentiellement de la réglementation, de la fiscalité ou du tarif douanier mais sont

⁴⁸ L'UEMOA a été créée en 1994 et regroupe 8 Etats d'Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger Sénégal et Togo sont membres fondateurs de l'UEMOA. La Guinée Bissau a adhéré au traité en 1997.

⁴⁹ Le nombre des produits industriels inclus dans cette liste est passé de 948 en 1998 à 2240 à fin 2002.

⁵⁰ Le taux moyen des droits sur les produits agricoles⁵⁰ est ainsi passé de 13,1% à 17,7% et le taux moyen sur les autres produits de 13,8% à 14,1%.

⁵¹ Outre les huit pays membres de l'UEMOA, les autres Etats membres de la CEDEAO sont le Cap Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, le Nigeria et la Sierra Leone.

surtout liés au **coût des intrants**, notamment l'énergie, le crédit, les communications et le transport, à la **faible efficacité du port de Cotonou et aux surcoûts liés à la corruption**.

4.6.2 Les relations commerciales entre le Bénin et l'UE

Malgré, l'ouverture du marché européen que lui garantit son statut de pays ACP, **l'UE ne représente plus que 16% des exportations béninoises en 2002**. Les exportations sont limitées par la faible diversification sectorielle des exportations béninoises et par les contraintes sanitaires imposées par l'UE (comme pour les crevettes par exemple). En outre, la tendance à la délocalisation des industries textiles des pays développés vers des pays à faible coût de main d'oeuvre fait qu'une part croissante des exportations béninoises de coton se fait désormais à destination de pays en développement. Néanmoins, **l'Union Européenne reste la première source d'approvisionnement du Bénin** à qui elle fournissait en 2002 près de 45% de ses importations totales, dont 24% originaires de France.

En matière d'**avancement des négociations commerciales avec l'UE**, on notera que le Bénin est un des 77 pays signataires de l'Accord de Cotonou. Cet accord assure aux produits industriels et aux produits agricoles transformés béninois l'accès au marché de l'Union Européenne en franchise de droits, ce qui est autorisé par l'OMC jusqu'à fin 2007.

A partir de 2008, des **accords de Partenariat Economique** devront avoir été conclus entre l'Union Européenne et des regroupements régionaux de pays ACP. Les deux objectifs majeurs de l'Accord de Partenariat Economique entre l'Afrique de l'Ouest (Etats membres de la CEDEAO et la Mauritanie) et l'Union Européenne sont :

- l'approfondissement du processus d'intégration en Afrique de l'Ouest,
- l'amélioration de la compétitivité par le renforcement des capacités.

C'est principalement par ses appuis à un réseau routier régional et à la mise en place des structures régionales d'intégration (UEMOA et CEDEAO) que la CE contribue à l'intégration du Bénin dans l'économie régionale. Depuis 1998, on constate un renforcement de la part des échanges avec les pays de la région par rapport à la totalité des échanges. Ceux-ci restent toutefois limités compte tenu du manque de complémentarité entre les économies de la région et des coûts de transaction élevés.

Malgré l'ouverture du marché européen que lui garantit son statut de pays ACP, l'UE ne représente plus que 16% des exportations béninoises en 2002. Par contre, l'UE demeure la première source d'approvisionnement. Les exportations sont limitées par la faible diversification sectorielle des exportations béninoises et par les contraintes sanitaires imposées par l'UE.

4.7 La décentralisation

Dans quelle mesure les interventions de la Commission ont-elles contribué au processus de décentralisation ?

La décentralisation permet d'offrir aux populations des services mieux adaptés à leurs besoins et à leurs spécificités en leur donnant l'occasion de définir elles-mêmes leurs priorités et en les impliquant dans la mise en oeuvre des politiques. Prévu dans la constitution de 1990, le processus de décentralisation a été voté par l'assemblée nationale en 2000. Il a cependant fallu attendre 2003 pour que des élections au niveau communal concrétisent le dispositif. Pour l'Union Européenne, la décentralisation s'inscrit dans les priorités d'amélioration et de modernisation du secteur public au profit des populations.

Comme cela a été évoqué dans la question 4, la Commission a soutenu le processus de décentralisation par un premier projet de structuration du monde rural dans le Mono.

L'analyse s'agence autour de deux critères :

- l'effectivité de la décentralisation,
- les moyens dont les communes disposent pour assurer durablement leur rôle.

4.7.1 La mise en place de la décentralisation

En 2000, le dispositif législatif pour la libre administration des collectivités territoriales à travers des organes élus a été adopté par l'Assemblée Nationale et promulgué par le Chef de l'Etat.

Cinq lois régissent la nouvelle organisation administrative du Bénin qui s'articule autour des principes généraux résumés ci-après :

- une décentralisation à niveau unique ;
- la personnalité juridique et l'autonomie financière effective des communes ;
- le Préfet de Département assure la tutelle de l'Etat sur les communes ;
- les communes auront des compétences élargies en matière de développement et de politique sectorielle ;
- la loi prévoit concomitamment aux transferts de compétences de l'Etat vers les communes des transferts de ressources pour exercer ces compétences ;
- les communes disposeront de ressources propres ;
- les communes seront dirigées par un Conseil communal élu, présidé par un Maire élu en son sein.

Le deuxième tour des élections municipales et communales a eu lieu en janvier 2003. Fin mars 2003, l'installation des 77 Conseils communaux a eu lieu. Cette mise en place des communes était une condition de lancement du projet communautaire PRODECOM. Le « Programme d'appui au démarrage des communes » (PRODECOM) vise l'amélioration des conditions de vie des populations dans le contexte d'une gouvernance démocratique au niveau local. En soumettant le lancement du projet PRODECOM à la condition susmentionnée, la CE a contribué à relancer un processus qui souffrait d'un important retard.

Le lancement du projet juste après les élections et la mise en place des maires a constitué un signal fort de l'appui de la CE au processus de décentralisation.

4.7.2 Le rôle et les ressources des communes

Si les communes sont effectivement en place, il reste un certain nombre de défis à relever pour qu'elles deviennent réellement opérationnelles:

- développer les capacités humaines et techniques des communes ;
- améliorer la communication entre les Ministères, les pouvoirs locaux et les citoyens ;
- promouvoir l'implication de la société civile dans la conception et la mise en œuvre des actions, définir le rôle de la société civile, comme partenaire des communes ;
- assurer la disponibilité de ressources financières ;
- revoir les rôles et les modes d'interventions des départements Ministériels pour intégrer le transfert des compétences aux communes.

Le projet PRODECOM entend s'attaquer aux problèmes spécifiques suivants :

- la faiblesse des capacités humaines, financières et techniques des communes;
- la communication chroniquement insuffisante entre les acteurs impliqués dans la gouvernance locale : l'Etat, les pouvoirs locaux et la société civile ;
- l'insuffisance des capacités humaines, financières et techniques des institutions de l'Etat chargées de la décentralisation.

Pour ce faire, le programme met en place un dispositif d'appui institutionnel au service des communes, comprenant une assistance technique, des expertises techniques ponctuelles, des actions de formation et de communication, des études, des évaluations et audits. S'il est encore trop tôt pour juger de l'impact du PRODECOM, on soulignera à ce stade la **pertinence du projet par rapport aux besoins**, ainsi que le **respect du calendrier** de mise en œuvre par rapport à la mise en place effective des communes.

L'importance de la contribution de la Commission européenne au processus de décentralisation est encore renforcée par le rôle de **coordination** entre bailleurs qu'elle assure depuis 1999 dans ce domaine.

Dans le cadre de l'élaboration des Plans de Développement Communaux (PDC), les **Organisations de la Société Civile (OSC) sont consultées** et amenées à proposer leur contribution à la mise en œuvre de ces PDC. Mais leur rôle dans la mise en œuvre n'est pas encore clarifié. Comment identifier les OSC, comment sélectionner les interventions à supporter, comment les financer ?

Quant aux **ressources financières des communes**, elles sont très limitées. Les montants sont de l'ordre de 100 à 500 FCFA par an et par habitant. Depuis 2001, des dépenses en capital au profit des collectivités locales sont inscrites au budget de l'Etat. Mais les montants restent faibles, de 0,54 à 0,65% des dépenses en capital total inscrites au budget. Non seulement les montants sont faibles mais les taux d'engagement sont bas. Le niveau des engagements en 2003 était de 10 millions de CFA au profit des collectivités locales, représentant à peine 0,1 % des engagements totaux. En d'autres termes, il n'y a pas eu

d'investissement au niveau des communes. Or, les besoins sont importants ainsi que les attentes.

Progressivement, les communes sont en train de finaliser (avec l'aide du PRODECOM) les **Plans de développement communal** (PDCs)⁵² pour lesquels il sera nécessaire de dégager des ressources si on souhaite donner aux communes les moyens de leur développement à la décentralisation. Si fin 2003, seules 8 communes avaient achevé l'élaboration de leur PDC, toutes les communes devraient disposer d'un PDC d'ici fin 2005.

Différentes approches sont envisagées quant aux modalités de financements possibles des PDC. La Commission européenne, comme coordonnateur des partenaires au développement, participe activement à ce débat dont les enjeux sont considérables pour le développement des communes et le bien être des populations.

En termes de **transfert des compétences aux communes**, l'on notera que les communes disposent dans les textes de larges compétences relatives :

- au développement local, à l'aménagement de l'habitat et à l'urbanisme,
- aux infrastructures de l'équipement et des transports,
- à l'environnement, à l'hygiène et à la salubrité,
- à l'enseignement primaire et maternel,
- à l'alphabétisation et l'éducation des adultes, la santé et l'action sociale et culturelle,
- aux services marchands et aux investissements économiques.

Aujourd'hui, le transfert effectif de compétences n'est pas assuré. Un projet de plan d'action pour le transfert des compétences et des activités n'a pas encore été approuvé par le Gouvernement. Il reste encore beaucoup à faire pour définir et mettre en place le partenariat entre les communes et les Ministères. Il s'agit pour ces derniers de redéfinir leur rôle en laissant aux communes leur autonomie mais en assurant la cohérence et les équilibres indispensables au niveau des secteurs relevant de leurs compétences.

A l'heure actuelle, les communes ne disposent pas des capacités techniques et financières pour assurer leur rôle. Si les apports de la CE à travers son projet PRODECOM permettent de couvrir les premières actions de fonctionnement effectif des communes, notamment au niveau de la préparation des PCD, de la formation et de la communication, il reste un certain nombre de **problèmes à résoudre : le financement des communes, le transfert des compétences, les rapports avec la société civile, ...**

Pour les bailleurs de fonds, il s'agit également **d'intégrer la décentralisation dans leurs opérations.** Par exemple, la CE devra tenir compte de la décentralisation pour les programmes d'entretien des routes relevant de la responsabilité des communes ou dans l'appui aux zones sanitaires. Ce travail contribuera directement à la réflexion sur la définition des rôles des Ministères et des communes.

⁵² Selon l'article 84 de la loi N°97 du 15 janvier 1999, chaque Commune a l'obligation d'élaborer son plan de développement et de veiller à son exécution.

Ceci étant, compte tenu de l'importance des compétences qui ont été transférées aux communes, celles-ci auront à l'avenir une importance déterminante dans les interventions visant à améliorer les conditions de vie des populations.

L'installation des conseils communaux a été effective en mars 2003. La CE, en conditionnant le démarrage de son projet à cette étape importante du processus, a pu contribuer à rendre effective cette mise en place.

Mais aujourd'hui, les communes ne disposent pas des capacités techniques et financières pour assurer leur rôle. Si les apports de la CE à travers son projet PRODECOM permettent de couvrir les premières actions de fonctionnement effectif des communes, notamment au niveau de la préparation des PCDR, de la formation et de la communication, il reste un certain nombre de problèmes à résoudre : le financement des communes, le transfert des compétences, les rapports avec la société civile, ...

4.8 Les appuis macroéconomiques

Dans quelle mesure les interventions de la Commission (en particulier les appuis macroéconomiques) ont-elles contribué à la réforme de l'économie béninoise ?

- i) en participant à la consolidation de la stabilité macroéconomique,*
- ii) en améliorant la gestion des finances publiques et*
- iii) en participant au dialogue politique pour orienter les dépenses publiques vers les services sociaux et en faveur des plus pauvres ?*

La Commission Européenne a une longue expérience d'aide macro-financière au Bénin. Entre 1991 et 2003, six programmes ont été mis en œuvre pour un montant total engagé de 128,85 millions d'Euros, sur lequel 126,70 millions d'Euros ont été effectivement déboursés. Au fil du temps, les objectifs poursuivis à travers l'aide macro-financière et les caractéristiques techniques de ces programmes ont évolué.

4.8.1 La contribution à la stabilité macroéconomique

La **croissance** de l'économie béninoise, qui était à la fin des années 1980 inférieure à la croissance de la population⁵³, s'est accélérée pendant les années 1990. La croissance du PIB est ainsi passée de 4% sur la période 1990-1994 à 5,7% sur la période 2000-2004. Cette accélération de la croissance, condition nécessaire à la réduction de la pauvreté, peut être portée au crédit des mesures d'ajustement structurel mises en œuvre par le gouvernement béninois à partir du début des années 1990 à l'instigation et avec le soutien des bailleurs de fonds, et notamment de la CE.

La CE a soutenu l'application des mesures d'ajustement structurel dont elle a fait une condition de son appui macro-financier. Elle en a par ailleurs facilité de diverses manières la mise en œuvre :

- financement direct de certaines mesures d'assainissement des finances publiques, en particulier l'apurement d'arriérés de paiement;
- financement des mesures sociales d'accompagnement de la réforme de la fonction publique et de la restructuration du système bancaire;
- financement de dépenses de santé et de travaux à haute intensité de main d'œuvre, qui ont été ainsi protégées contre les coupes budgétaires.

La croissance de l'économie béninoise reste cependant fragile dans la mesure où elle repose sur une **base très étroite** :

- le coton (coton égrené et graine de coton) qui représente 80% des exportations totales du pays ;
- l'activité du Port de Cotonou, fenêtre maritime des pays enclavés voisins, principalement le Niger et à un moindre degré le Burkina Faso ;
- un flux de ré-exportation vers le Nigeria de produits manufacturés importés.

⁵³ Sur la période 1985-1989, la croissance du PIB est estimée à 2,7% l'an, chiffre qui se compare à une croissance de la population de 3,2% l'an.

Des réformes structurelles importantes restent à mener dans ces domaines : désengagement de l'Etat, réforme du port de Cotonou et réforme de la filière coton.

La revue de la situation macroéconomique et financière publiée par le FMI⁵⁴ en 2004 conclut que « tous les critères de performance et les repères structurels à fin septembre 2003 ont été atteints et la **performance macroéconomique du Bénin en 2003 a été largement satisfaisante** avec une croissance du PIB en volume de 5,5%, une inflation contenue à moins de 2% et une diminution de 1 point de PIB du déficit de la balance des paiements courants. La politique budgétaire est restée en ligne ». Ce document relève toutefois que « les **progrès en matière de réformes structurelles ont été mitigés** ; en particulier, la privatisation du secteur cotonnier a souffert de nouveaux retards ».

Le **déficit budgétaire de l'Etat avant dons** est passé de 8,2% du PIB sur la période 1990-1994 à 4% du PIB sur la période 2000-2004. Compte tenu de l'aide apportée par les bailleurs, et notamment par la CE, le déficit ne pose pas de problèmes aigus de financement, ni ne menace d'entraîner un alourdissement de la dette publique intérieure et extérieure.

La volonté du gouvernement béninois **d'éviter tout dérapage de ses finances publiques** s'est de nouveau manifestée en 2004. Le ralentissement de l'activité économique ayant entraîné des pertes de recettes de 17 milliards de FCFA au premier trimestre, le gouvernement a décidé, par mesure de précaution, de geler immédiatement 30 milliards FCFA de dépenses inscrites au budget.

La **contribution des bailleurs de fonds** à l'équilibre du budget reste significative. Ainsi, les 90 millions d'Euros que la CE et ses partenaires de l'Appui Budgétaire Conjoint pour la Réduction de la Pauvreté (ABC-RP) se proposent d'apporter au Bénin sur la période 2004-2006 représentent 16% du besoin de financement de l'Etat, estimé à 369 milliards FCFA pour les trois années⁵⁵. Plus encore, cet appui budgétaire représente 42% du besoin de financement résiduel après appel au marché financier intérieur, apport de l'aide projet et contribution de l'initiative PPTE. C'est dire que l'appui budgétaire permet d'effectuer des dépenses, notamment dans les secteurs sociaux, que le gouvernement béninois ne pourrait pas financer sur ses seules ressources propres.

4.8.2 L'amélioration de la gestion des finances publiques

Des progrès importants ont été réalisés en matière de **préparation du budget** :

- Adoption d'une nomenclature de dépenses conforme à la directive 04-98 de l'UEMOA ;
- Intégration des budgets de fonctionnement et d'investissement, qui étaient jusqu'alors distincts et relevaient de deux ministères différents : le ministère des

⁵⁴ International Monetary Fund, 6th review under the Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility, February 19, 2004.

⁵⁵ Estimation de : IMF, Six Review under the Three-Year Arrangement and Request under the Poverty Reduction and Growth Facility, Staff Report, April 2004.

Finances et de l'Economie pour les dépenses de fonctionnement, et le ministère chargé du Plan pour les dépenses en capital ;

- Préparation d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme triennal glissant (CDMT) ;
- Développement de budgets programme s'inscrivant dans le CDMT. Entreprise initialement dans sept ministères, la procédure des budgets programme a été progressivement étendue et devrait couvrir l'ensemble des ministères en 2006.

La **préparation d'un CDMT et de budgets programme** est importante pour assurer la cohérence entre la stratégie de développement, en l'occurrence le DSRP, et les allocations de ressources budgétaires. Ce faisant, cette procédure accroît la transparence de la politique budgétaire et fournit le cadre de cohérence dans lequel peuvent s'insérer les contributions financières des partenaires au développement, particulièrement lorsque celles-ci prennent la forme d'un appui budgétaire non ciblé. La procédure d'élaboration et de mise en œuvre des budgets programme n'est pas encore bien maîtrisée par l'ensemble des ministères. Certains d'entre eux, comme le ministère de l'Environnement, témoignent toutefois d'une bonne maîtrise de l'outil. Le ministère des Finances et de l'Economie a constitué une équipe d'experts nationaux⁵⁶, qui a pour tâche exclusive d'assister les ministères techniques dans la préparation de leurs budgets programme.

En termes de niveau **d'exécution du budget**, on notera qu'une revue de dépenses publiques couvrant la période 1997-2003 a été réalisée récemment sur trois secteurs⁵⁷ : Santé, Education, Approvisionnement en eau et assainissement. Elle a conclu que « *de façon générale, la performance des finances publiques a été satisfaisante, et la préparation et l'exécution du budget sont en cohérence avec les priorités du DSRP* ». Le rapport note que « *en 1998 et 1999, le taux d'exécution du budget dans les secteurs prioritaires était proche de 75%. Ce taux a progressé au cours des quatre exercices suivants pour atteindre 81% et 94% de l'enveloppe prévue* ». S'agissant toutefois du secteur de l'éducation, le rapport s'inquiète de ce que les taux d'exécution du budget globalement élevés n'aient été atteints que grâce à l'augmentation des dépenses de personnel, alors que le taux d'exécution des dépenses non liées au personnel a été faible, particulièrement pour les dépenses financées sur ressources extérieures.

Le **contrôle des dépenses** reste un des points faibles de la gestion des finances publiques au Bénin. Les insuffisances relevées dans le diagnostic effectué en 2000 sont pour l'essentiel toujours d'actualité.

Un aspect particulièrement préoccupant est la proportion toujours très élevée des **dépenses exécutées à travers des dispositifs dérogatoires** (régies d'avance et ordres de paiement). La régularisation de ces dépenses est souvent très tardive. En 2002, la moitié des dépenses d'investissement et près du quart des dépenses totales financées sur ressources intérieures avaient été exécutées à travers ces procédures. Depuis, alors que le processus de dépense a été accéléré et que l'argument d'urgence n'est donc plus crédible pour avoir recours aux dispositifs dérogatoires, le pourcentage de dépenses exécutées à travers ces dispositifs n'a pas sensiblement diminué.

⁵⁶ Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB).

⁵⁷ Banque Mondiale, Bénin, Pour une plus grande efficacité de la dépense publique : examen de trois secteurs-clés, 28 juin 2004.

Les outils de suivi de la dépense publique ont été améliorés. La comptabilité administrative est désormais entièrement informatisée sur la base du progiciel SIGFiP⁵⁸. La faiblesse du dispositif résidait jusqu'à présent dans l'absence d'articulation entre le logiciel de comptabilité administrative (engagements et ordonnancements) et le logiciel d'enregistrement des paiements. Une solution à ce problème, s'appuyant sur le progiciel ASTER et sur une interface entre ce logiciel et SIGFiP, est en cours d'expérimentation depuis août 2004.

S'agissant du **suivi et de l'évaluation**, la situation est très inégale d'un ministère à l'autre, mais la tendance générale est positive. Les budgets programme associent données financières et réalisations physiques, même si le lien entre ces différentes données reste parfois assez lâche. Parallèlement à l'introduction des budgets programme, des Cellules de Suivi-Evaluation ont été créées au sein des DPP (directions de la programmation et de la planification). Ces cellules sont en charge de coordonner la préparation du budget programme du ministère, puis d'en suivre l'exécution. La maîtrise de ces procédures est encore très inégale, mais apparaît satisfaisante dans les ministères qui ont joué un rôle pionnier dans cette réforme.

En conclusion, la réforme des dépenses publiques est en bonne voie même s'il reste encore beaucoup de progrès à accomplir. Les interventions des **baillleurs de fonds ont contribué à ces réformes** entreprises dans le cadre du Public Expenditure Reform Adjustment Credit (PERAC) financé par la Banque Mondiale et dans le cadre d'autres programmes d'amélioration des finances publiques financés par la Coopération Française (PAAFIE) et par la Commission Européenne (Programme de Modernisation du Ministère des Finances).

Depuis le PAS III, la Commission Européenne a encouragé les autorités béninoises à améliorer la gestion des finances publiques. La CE a notamment lié le montant de la tranche variable dans le cadre de l'appui budgétaire à la bonne gestion des finances publiques, évaluée au travers d'indicateurs. Par ailleurs, les audits, revues de dépenses publiques et diagnostics de la qualité de la gestion publique, auxquels la CE participe, contribuent à l'amélioration de la gestion publique, pour autant que ce processus soit approprié par les autorités béninoises.

4.8.3 Les dépenses publiques et l'amélioration des services sociaux

A partir de 2001 et l'entrée en vigueur du Programme d'Appui aux Réformes Economiques (PARE), la Commission Européenne s'est engagée à soutenir la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté telle que définie par le DSRP par le biais de son **appui budgétaire non ciblé**. Les indicateurs de performance attachés à la tranche variable étaient limités dans le programme PAS III 1999/2000 au secteur de la santé. A partir du PARE 2000, ils ont été étendus à la gestion des finances publiques et aux secteurs de la **santé et de l'éducation**.

⁵⁸ Système Informatisé de Gestion des Finances Publiques.

Pour ce qui est de l'évolution des budgets sociaux et de leur exécution, la revue des dépenses publiques dans le secteur de la **santé** indique que les dépenses publiques ont plus que doublé entre 1997 et 2001 et qu'une baisse a été enregistrée en 2002 et 2003. Une nette amélioration des taux d'exécution du budget a été constatée entre 1997 et 2002, passant de 60 % à 90%. En 2004, malgré les restrictions budgétaires, le budget de la santé a été largement sauvegardé.

Les dépenses publiques d'**éducation** sont passées, en proportion du PNB, de 3,1% entre 1997 et 2000 à 3,7% entre 2001 et 2003⁵⁹ et sont ainsi supérieures à la moyenne de 3,2% enregistrée dans l'ensemble des pays de l'Afrique sub-saharienne. Selon les chiffres transmis par le Ministère, le taux de fréquentation dans le primaire a connu une croissance significative entre 1998 et 2003, passant de 67,3% à 86,2%. Cette amélioration notable ne doit pas masquer les difficultés auxquels le secteur est confronté : qualité de l'enseignement, taux d'abandon⁶⁰, inégalité d'accès entre les filles et les garçons⁶¹.

En termes d'amélioration des services sociaux et de leur accessibilité par les plus pauvres grâce aux dépenses publiques, **la part des budgets des secteurs sociaux a augmenté, mais l'impact sur l'accessibilité aux services par les populations n'est pas encore clairement démontré.**

Les **indicateurs associés au programme ABC-RP 2004-2006** relèvent de deux catégories distinctes. Les uns portent sur la **gestion des finances publiques**, au niveau global mais aussi au niveau des secteurs de la santé et de l'éducation, notamment pour mesurer la part des dépenses totales étant allouées à ces secteurs.

D'autres indicateurs visent à mesurer la **performance de l'administration dans les secteurs de la santé et de l'éducation**. Ce sont, en ce qui concerne la santé, le taux de fréquentation des services de santé et le taux d'accouchement assisté. Pour l'éducation, les indicateurs retenus sont le taux de scolarisation et le taux d'abandon dans l'enseignement primaire, et le ratio du nombre d'élèves par enseignant dans l'éducation primaire.

La deuxième catégorie d'indicateurs est plus difficile à mesurer. Certaines difficultés renvoient à la **capacité des administrations à produire les données requises** avec une fiabilité suffisante et dans des délais compatibles avec un suivi rapproché de la mise en œuvre de la politique de réduction de la pauvreté. D'après le ministère de l'Éducation, la précarité des moyens alloués au service statistique de la cellule de Suivi-Evaluation explique la faiblesse des statistiques relatives au secteur de l'éducation⁶².

⁵⁹ Source : revue de dépenses publiques portant sur la période 1997-2003

⁶⁰ Près de la moitié des élèves ne parviennent pas au terme de la scolarité primaire.

⁶¹ Il y a un écart de 13 points entre le taux de brut de scolarisation en primaire des enfants âgés de 6 à 14 ans entre les filles et les garçons.

⁶² Source : rapport de mission de la Commission Européenne de décembre 2003

D'autres difficultés portent plus fondamentalement sur la **pertinence de l'indicateur** pour mesurer la performance des actions sectorielles. Comme cela a été montré dans la question 3, la prise en compte du secteur privé dans l'indicateur de fréquentation des centres de santé change fondamentalement l'interprétation à donner aux résultats obtenus.

Dans le secteur de l'éducation, on peut reprocher à l'indicateur ratio nombre d'élèves par maître dans l'enseignement primaire d'être trop étroitement quantitatif et de méconnaître qu'un des aspects préoccupants du système d'éducation primaire au Bénin est le manque de qualification des enseignants.

Au-delà des problèmes de mesure de la performance, le choix des indicateurs retenus pour l'attribution des tranches variables traduit les orientations que la CE souhaite appuyer prioritairement. Sur cette base, les **priorités de la CE** sont bien l'amélioration de la qualité de la dépense publique, l'amélioration des conditions de vie caractérisée par une amélioration de la couverture sanitaire et de son accès par les populations et l'amélioration de l'accès à l'éducation.

L'aide budgétaire nécessite aussi des efforts importants pour mener un **dialogue sur les politiques sectorielles** afin que les efforts budgétaires consentis se traduisent en impact sur les populations. Au niveau du secteur la **santé**, la CE occupe une place importante dans le dialogue sur la politique sectorielle dans la mesure où elle préside le groupe thématique des bailleurs dans ce secteur.

Les rencontres avec le Ministère de la Santé ont permis d'obtenir des résultats concrets. Un exemple récent est l'utilisation effective de la ligne budgétaire prévue pour faciliter l'accès aux soins des indigents. Afin de pouvoir appuyer au mieux les réformes sectorielles, l'implication de personnel compétent au niveau de la Délégation est nécessaire. Dans le secteur de l'**éducation**, la CE n'a pas ou peu d'expérience sectorielle au Bénin. Elle ne disposait pas jusqu'à cette année de personnel qualifié dans ce domaine au niveau de la Délégation. Dans ce contexte, la CE était jusqu'ici moins présente dans le dialogue sur les politiques de l'éducation.

La CE a contribué à créer les conditions d'une croissance durable travers son appui budgétaire et les conditions qu'elle y a mises. La croissance reste toutefois fragile dans la mesure où elle repose sur une base étroite (le coton, l'activité du Port de Cotonou, les ré-exportations vers le Nigeria), et où des réformes structurelles importantes restent à mener : désengagement de l'Etat, réforme du port de Cotonou, réforme de la filière coton.

En matière de gestion des finances publiques, on notera que la réforme de dépenses publiques est en bonne voie, même s'il reste encore beaucoup de progrès à accomplir. Les interventions des bailleurs de fonds ont contribué à ces réformes.

En termes d'amélioration des services sociaux et de leur accessibilité par les plus pauvres, la part des budgets des secteurs sociaux a augmenté, mais l'impact sur l'accessibilité aux services par les populations n'est pas encore clairement démontré.

4.9 Mise en œuvre du programme

Dans quelle mesure les mécanismes de mise en œuvre (financement, personnel, cadre réglementaire administratif, temps et autres ressources et procédures) ont-ils permis l'obtention des résultats ?

4.9.1 Les services de la Commission

Ces dernières années, les services de la coopération extérieure ont connu des réformes importantes : la séparation des fonctions de conception et de mise en œuvre d'une part, et la déconcentration de la gestion de la mise en œuvre du siège de la CE vers les Délégations afin de rapprocher les instances de décision des réalités du terrain. Au Bénin, la déconcentration a été effective en février 2003. Ces évolutions, initiées pour améliorer l'efficacité de l'aide, ont nécessité (et nécessitent encore) des ajustements.

Au Bénin, le **niveau d'exécution des programmes** est satisfaisant, comme l'illustre le tableau en annexe, présentant les niveaux d'exécution des programmes des 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} FED fin 2002 et fin 2003 d'après les revues annuelles. On notera en particulier qu'en décembre 2003, les taux d'engagement des 7^{ème} et 8^{ème} FED étaient de 100% et le ratio décaissements / engagements primaires de 93% pour le 7^{ème} FED et de 67% pour le 8^{ème} FED. Quant aux programmes du 9^{ème} FED, leur taux d'engagement était de 57% en décembre 2003.

Cette situation s'explique en partie par le fait que l'appui au secteur des transports et l'aide budgétaire non ciblée sont « à **déboursement rapide** » et représentent la plus grande part financière du 8^{ème} et du 9^{ème} FED. En ce qui concerne le 9^{ème} FED, son taux d'engagement élevé (alors que 2003 n'est que la première année de mise à disposition des fonds) s'explique par le fait que les interventions lancées étaient soit de l'aide budgétaire soit de l'aide budgétaire ciblée pour le Fonds Routier dans le secteur des transports.

Ceci étant, ces résultats satisfaisants ne doivent pas masquer la **lenteur d'exécution des programmes hors aide budgétaire**, que ce soit au niveau de leur formulation ou de leur mise en œuvre. L'exemple le plus marquant est le programme santé 7^{ème} FED qui a démarré en 1993 et qui se termine finalement en décembre 2003 alors que le projet était prévu pour une période de 5 ans. Le programme santé 8^{ème} FED vient à peine de démarrer et est encore dans la phase de définition des activités. Ce retard dans la mise en œuvre pose question sur l'opportunité d'identifier un programme santé 9^{ème} FED. En effet, dans la mesure où le projet 8^{ème} FED, vient à peine de démarrer, il pourrait être relayé sans discontinuité par un programme 10^{ème} FED.

Le rôle de la Délégation dans la **gestion financière et le traitement des dossiers** a significativement augmenté suite à la déconcentration, en raison du renforcement des contrôles au sein de la Délégation et du changement dans l'organisation et le suivi financier notamment. Globalement, les délais de traitement ont sensiblement augmenté au démarrage du processus de déconcentration mais ils tendent à se réduire ces derniers

mois⁶³, notamment grâce à l'augmentation du personnel à la Délégation et à une appropriation des nouvelles procédures.

Néanmoins, les délais de traitement ont évolué différemment selon qu'il s'agit d'un **paiement en Euro ou d'un paiement en FCFA**. Ainsi, lorsque le paiement est en FCFA, les délais de traitement sont globalement plus longs depuis la déconcentration. Entre l'arrivée du mandat de paiement à la Délégation et sa signature par le Chef de Délégation, les délais ont augmenté en raison de la multiplication des contrôles administratifs⁶⁴ et des personnes impliquées pour ceux-ci, que ce soit au niveau opérationnel ou au niveau de la section finance et contrats. Par ailleurs, pour pouvoir effectuer un paiement en FCFA, il faut désormais attendre que l'ordre de paiement soit donné via OLAS. En revanche, les paiements en Euro devraient être plus rapides qu'auparavant puisque ce n'est plus le Siège mais la Délégation qui traite les mandats de paiement en Euro.

En ce qui concerne les **ressources humaines** au niveau de la Délégation, elles ont été renforcées⁶⁵ mais un manque de personnel avait néanmoins été constaté lors de la mission d'inspection de janvier 2004.

Ce besoin se justifie par l'augmentation des missions à assurer par le personnel de Délégation. Cette évolution se marque à différents niveaux: l'implication dans le dialogue sur les politiques, les efforts de coordination des interventions et la prise en compte dans les stratégies d'intervention de la Commission des thèmes transversaux prévus dans l'Accord de Cotonou. Cette évolution mobilise des ressources humaines et nécessite des compétences spécialisées.

A travers l'aide budgétaire, la Commission s'est impliquée dans le processus des réformes des budgets et dans les discussions sectorielles au niveau de la santé. Au niveau des transports, la Commission est associée aux discussions de politique sectorielle et participe au Conseil d'Administration du Fonds routier. Au niveau de la décentralisation, la Commission assure la coordination des intervenants afin de dégager des positions communes et d'harmoniser les modalités d'intervention des uns et des autres.

Les domaines de l'éducation et de l'appui à la société civile (secteur non marchand et secteur privé) ont manqué de personnel spécialisé. Cela a pesé dans le premier cas sur l'absence d'implication dans la politique sectorielle et dans le second cas sur l'identification d'interventions pertinentes. Par manque de temps, l'évaluation du programme santé 7^{ème} FED n'a pas encore été lancée et il n'y a pas eu d'évaluations récentes organisées dans le secteur des transports.

⁶³ Voir en annexe le détail de l'analyse

⁶⁴ L'augmentation des niveaux de contrôle et les modalités d'application de ceux-ci découlent du nouveau Règlement Financier 9^{ème} FED.

⁶⁵ Avec la déconcentration, l'organigramme de la Délégation a été renforcé tant au niveau opérationnel (4 agents) qu'au niveau de la section finances et contrats (3 agents) et au niveau de l'administration (10 agents).

Par ailleurs, la demande est forte tant au niveau des partenaires béninois qu'au niveau des autres bailleurs de fonds pour que la Commission joue un rôle plus actif tant au niveau du dialogue sur les politiques qu'au niveau de la coordination des bailleurs de fonds.

4.9.2 L'Ordonnateur National

Au Bénin, la fonction d'Ordonnateur national est passée du Ministre du plan au Ministre de l'économie et des finances en 1996, ce qui a nécessité un temps d'adaptation. Pour faire face au manque d'effectifs de la cellule FED constaté en 2002, trois agents complémentaires ont été recrutés et un **coordonnateur national** a été nommé à la demande de la Délégation pour **favoriser l'appropriation locale**. La nomination d'un coordonnateur national a modifié la place de l'assistance technique. En effet, avant cette nomination, l'assistance technique assurait directement les fonctions de conception, de coordination et de gestion du programme. Après la nomination, son rôle s'est recentré sur un rôle d'assistance à une équipe nationale.

Au niveau du **suivi administratif et financier**, il manque encore du personnel dans la mesure où aujourd'hui, il n'y a qu'une personne à temps partiel pour assurer l'ensemble des tâches. Par ailleurs, au niveau du logiciel de suivi, même s'il a été adapté en 2002, il reste différent du logiciel utilisé par la Délégation et ne permet pas un échange et une mise à jour électronique des données.

Quant aux aspects liés à la **programmation**, malgré le renforcement de l'équipe en 2003, celle-ci manque encore d'expérience et l'essentiel des travaux importants restent concentrés au niveau du coordonnateur national. Un nouveau projet d'assistance technique est en cours de lancement.

4.9.3 L'assistance technique

Pratiquement tous les programmes de la CE ont bénéficié d'expertises externes tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre des interventions. L'utilisation de l'assistance technique a présenté un certain nombre de **difficultés** liées aux délais de mobilisation des assistants techniques (AT), à la qualité de leurs interventions et à l'adéquation du calendrier d'interventions de l'AT par rapport au programme de la Délégation.

Les **procédures de recrutement de l'Assistance technique sont longues et complexes** dès que l'importance de l'intervention nécessite le recours à un **appel d'offre international**. Par exemple, dans le cadre du programme d'appui au secteur de la santé du 8^{ème} FED, après le lancement de la présélection fin 2001, l'appel d'offres lancé en 2002 a dû être annulé suite à un vice de procédure. Relancée en janvier 2003, l'assistance technique a finalement démarré en décembre 2003, deux ans après le lancement de la procédure.

Dans le **secteur routier**, les **montants prévus** dans les conventions de financement sont très souvent **dépassés** et nécessitent une révision des plafonds ou une réduction de l'ampleur des travaux à réaliser et dans tous les cas un allongement des délais.

En revanche, lorsque l'assistance technique peut-être mobilisée **dans les délais**, elle peut constituer un **facteur de succès** pour la réalisation du projet. Ainsi, au niveau du PRODECOM, la mobilisation de l'assistance technique n'a pas connu de retard et a coïncidé avec la mise en place effective des élus locaux, ce qui a permis d'apporter un appui immédiat aux communes.

Dans plusieurs cas, la **qualité des travaux des prestataires de services a été mise en cause** par la Délégation (mission d'actualisation du projet d'appui au secteur privé, mission d'appui au Ministère des finances, études dans le secteur routier, mission d'actualisation du projet de lutte contre le trafic d'enfants). Pour l'appui au secteur privé, l'intervention du bureau d'étude en 2003 n'a pas été jugée satisfaisante et n'a pas permis de déboucher sur une proposition de financement.

Ces problèmes posent question : s'agit-il d'une demande mal formulée, d'un mauvais suivi des termes de référence ou d'un mauvais choix lié aux critères de recrutement ? Dans tous les cas, la mobilisation d'expertise externe nécessite d'y consacrer du temps tant au niveau de la phase de sélection que du suivi.

4.9.4 Les Acteurs Non Etatiques

Dans la lignée de l'Accord de Cotonou, les acteurs non étatiques sont progressivement impliqués dans les discussions stratégiques et la mise en œuvre des interventions de la CE.

En tant que **partenaires de dialogue**, les ANE sont progressivement consultés par la CE dans le cadre de la formulation de sa stratégie. Pour l'élaboration du DSP et du PIN du 9^{ème} FED, les ANE n'ont pas été consultés par la CE, en partie faute de moyens (temps et personnel) à la Délégation. Les organisations de la société civile (OSC) n'ont pas été consultées non plus lors de l'élaboration de la revue annuelle de 2002. En revanche, 2 millions € ont été dégagés suite à la revue annuelle 2002 pour financer un programme d'appui aux OSC et celles-ci ont été associées à la préparation du Rapport Annuel Conjoint de 2003. Une personne a aussi été recrutée à la DCE en juillet 2003 pour mettre en place cet appui aux OSC.

Depuis, les OSC ont été consultées dans le cadre de la revue à mi-parcours (RMP) 2004. Cette consultation a été l'occasion de repérer les besoins des OSC en termes de **renforcement des capacités**. Leur connaissance des DSP et PIN, des mécanismes institutionnels de la CE et de l'Accord de Cotonou apparaissent ainsi comme un préalable nécessaire pour leur participation effective au processus de programmation. C'est dans ce cadre que la Fondation Friedrich Ebert (FFE) et la Plate-forme des Acteurs de la Société Civile du Bénin (PASCIB) ont lancé une étude⁶⁶ visant à informer les OSC, étude qui a fait l'objet d'un débat entre des représentants d'OSC, du secteur privé, d'acteurs étatiques et de la DCE au cours d'un atelier de validation du rapport en avril 2004. La consultation menée pour la RMP s'avère une opportunité de préparer les OSC à leur prochaine consultation au sujet de la programmation du 10^{ème} FED.

⁶⁶ La base de cette étude est le rapport sur « l'appréciation du PIN par la société civile du Bénin et propositions pour la revue à mi-parcours ».

Les ANE ont aussi été impliqués dans la **négociation des APE**, de façon adéquate d'après la PASCIB et la FFE. Un Comité Régional de Négociation au sein duquel les OSC et le secteur privé sont représentés a en effet été mis en place à cet effet. Les ANE sont également représentés au sein du comité national de suivi des APE au Bénin.

L'Accord de Cotonou prévoit aussi que les ANE⁶⁷ soient impliqués en tant que **prestataires de services**. Au Bénin, la démarche de l'appui aux OSC consiste à en établir la typologie dans un premier temps, puis d'une part de renforcer les capacités des OSC pertinentes et d'autre part de soutenir les OSC pouvant apporter une valeur ajoutée dans le cadre des interventions de la CE. Une étude « d'identification d'un programme d'appui à la société civile au Bénin » a été menée par le CIEDEL et une proposition de financement pour le renforcement de la société civile est en cours d'élaboration. Par ailleurs, le soutien aux initiatives de développement des ANE se met en place. Ainsi, une convention de financement pour le Programme de Soutien aux Initiatives Culturelles Décentralisées a été finalisée début 2004. Enfin, à partir de fin septembre 2004, certaines lignes budgétaires seront déconcentrées.

Le fait que la CE n'ait prévu que 2 millions € en appui aux OSC permet de **préparer le terrain** pour utiliser au mieux les ressources futures destinées aux ANE. Il était notamment important de mieux connaître les OSC avant de leur apporter un appui financier, compte tenu du risque d'opportunisme des OSC pour obtenir des financements de la CE.

Les ANE devront aussi être impliqués dans la mise en œuvre dans le cadre du processus de décentralisation.

Le niveau d'exécution des programmes est satisfaisant. Les résultats obtenus doivent toutefois être mis en rapport avec l'importance donnée à des domaines considérés comme étant « à déboursement rapide », comme l'aide budgétaire.

La déconcentration, l'implication croissante des Délégations dans le dialogue sur les politiques et la coordination a augmenté les besoins en personnel.

Les acteurs non étatiques sont progressivement impliqués dans les discussions stratégiques et la mise en œuvre des interventions de la CE.

⁶⁷ Cette partie traite surtout de l'appui aux OSC. Le soutien de la Commission au secteur privé est détaillé dans la question 3.

4.10 La complémentarité, la coordination et la cohérence

Dans quelle mesure la CE assure-t-elle la coordination et la complémentarité de ses interventions avec les programmes des autres bailleurs, en particulier des Etats membres, et la cohérence entre ses interventions au Bénin et ses autres politiques ?

4.10.1 Complémentarité entre les bailleurs de fonds

L'appui des **bailleurs joue un rôle essentiel** dans le financement du développement. Ainsi, « en 1994, l'aide extérieure représentait 20,5% du PIB et le Programme d'Investissements Publics (PIP) a été réalisé à 91,5% sur financement extérieur » d'après le DSP de 1996. En 2000, la part de financements extérieurs (exécutés) dans le PIP était de 75%, équivalent à 133 M EURO, soit une part moins importante qu'en 1996 mais toujours très significative.

Si l'on considère les montants de l'aide publique au développement (APD) au Bénin en termes de décaissements de 1996 à 2002 inclus, il s'avère que les **principaux bailleurs** sont la France (avec 17% du total de l'APD), l'IDA (13%), la CE (12%) et l'Allemagne (10%). L'Union Européenne a une place particulièrement importante en termes d'aide publique au développement (APD) au Bénin. La France, la Commission Européenne (CE), l'Allemagne et le Danemark figurent parmi les principaux bailleurs de fonds, et ce essentiellement (à plus de 90%) sous forme de dons. L'IDA (International Development Agency), du groupe de la Banque Mondiale, est aussi un bailleur majeur, sous forme de prêts pour 93% de l'APD décaissée de 1996 à 2002. Par ailleurs, 76% de l'aide du Japon et 100% de celle des Etats-Unis se font sous forme de dons.

Dans sa stratégie 8^{ème} FED, la Commission a défini ses interventions en **tenant compte des interventions des autres bailleurs de fonds**⁶⁸. Cette orientation est confirmée dans la stratégie du 9^{ème} FED : « L'absence d'interventions spécifiques de la CE dans certains secteurs est compensée par les interventions d'autres partenaires ainsi que par le fait que la CE intervient indirectement dans ces secteurs par le biais de son aide budgétaire ». Par exemple, la Commission Européenne intervient dans le secteur de l'éducation par le biais de l'aide budgétaire. Quant aux secteurs du développement rural, de l'hydraulique villageoise et de l'environnement, ils sont marqués par la forte présence d'autres bailleurs de fonds⁶⁹. Néanmoins, la présence de nombreux intervenants dans un secteur n'est pas un gage suffisant de satisfaction des besoins d'un secteur.

⁶⁸ « La répartition actuelle des interventions des bailleurs de fonds, les besoins toujours existants et l'expertise acquise de la Commission Européenne dans les domaines des infrastructures de communication et de la santé, font qu'il serait approprié de maintenir ces deux domaines de concentration pour la coopération dans le cadre du 8^{ème} FED », d'après le document de stratégie Bénin 8^{ème} FED, mars 1996.

⁶⁹ Bailleurs de fonds impliqués dans ces secteurs : des Etats membres, la France, l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas ou d'autres partenaires, l'USAID, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, ...

Le fait que les objectifs de développement du millénaire⁷⁰ (ODM) puissent être atteints ou non d'ici 2015 est un bon indicateur pour évaluer si les interventions de l'ensemble des bailleurs sont complémentaires et leur permettent d'atteindre ensemble les objectifs de réduction de la pauvreté qu'ils se sont fixés. D'après la note sur la pauvreté au Bénin de la Banque Mondiale, la lenteur des progrès dans le domaine de la « vaccination contre la rougeole, les soins pour le nouveau-né et le paludisme » compromettrait la réalisation des ODM dans ce domaine d'ici 2015. Par ailleurs, compte tenu du niveau de départ très bas en ce qui concerne « l'achèvement de l'école primaire, le colmatage des inégalités entre les sexes en matière d'enseignement et la contraception moderne », les résultats attendus « resteront probablement hors de portée pour 2015 ». On constate donc que, **malgré le nombre d'intervenants, certains secteurs, dont la santé et l'éducation en particulier, ne sont pas adéquatement couverts par rapport aux objectifs.**

Le transfert d'une partie significative de l'appui de la Commission vers de **l'aide budgétaire non ciblée** peut contribuer notablement à l'amélioration de la complémentarité des interventions dans la mesure où l'aide budgétaire non ciblée apporte théoriquement le complément au financement du budget de l'Etat, lui permettant de couvrir ses orientations prioritaires. Au Bénin, le DSRP et la réforme de la programmation des finances publiques dans le Ministère PERAC permettent de donner un cadre plus clair aux interventions.

4.10.2 Coordination

Plusieurs **structures de coordination**⁷¹ ont été mises en place à l'initiative de la communauté des bailleurs. Des groupes thématiques ont été établis dans les principaux domaines d'interventions, chaque groupe étant piloté par un représentant d'une institution partenaire. La Commission Européenne préside trois groupes thématiques importants : la santé, le transport et la décentralisation. Ces coordinations fonctionnent effectivement. Par exemple, dans le domaine de la santé, quatre réunions ont eu lieu en 2004, dont trois avec le Ministère de la Santé.

Le principal intérêt des coordinations est **l'échange d'information**. Sur ce point, les mécanismes fonctionnent plutôt bien. Néanmoins, la Banque Mondiale est perçue comme un partenaire peu ouvert⁷² alors qu'elle couvre pratiquement tous les domaines d'interventions des autres bailleurs, notamment à travers son programme d'appui à la

⁷⁰ Les ODM sont les suivants : l'éradication de la pauvreté extrême et de la faim, l'achèvement de l'éducation primaire universelle, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle, la lutte contre le sida, le paludisme et autres maladies, la garantie d'un environnement durable et le développement d'un partenariat pour le développement.

⁷¹ Par exemple, le PDGG (Participatory Development and Good Governance) se réunit une fois par mois et permet de coordonner les actions dans les domaines de la justice, de la réforme de la fonction publique et de la lutte contre la corruption.

⁷² Par exemple, une revue des dépenses publiques a été menée en 2003/2004 sur trois secteurs (santé, développement rural et éducation) sans y associer la CE partenaires chefs de file du secteur santé.

réduction de la Pauvreté⁷³ et son implication dans la programmation des Ministères PERAC.

Au **niveau du dialogue politique**, les coordinations mises en place permettent dans certains cas de **défendre des positions communes** sur des points clés dans les discussions avec le Gouvernement. Ainsi, la revue des performances dans la santé a permis un dialogue constructif des bailleurs avec le Ministère au sujet de la politique d'accès des indigents au système de santé.

En revanche, au niveau de **l'harmonisation des approches**, le bilan est nettement moins positif. Des approches différentes coexistent encore sur des problèmes essentiels et, à quelques exceptions près, il n'y a pratiquement pas d'interventions communes. En ce sens, l'initiative du programme ABC-RP était prometteuse mais en pratique, tous les partenaires ne partagent pas la même vision du programme, comme l'indiquent les choix différents qui sont faits dans les indicateurs de performance. L'importance croissante des programmes d'aide budgétaire renforce encore le besoin de coordination dans le dialogue politique.

4.10.3 Cohérence

Cohérence avec la politique agricole commune

Le Bénin est à la pointe du combat engagé au sein de l'OMC par les pays en développement exportateurs de coton pour que soient éliminées les subventions à la production ou à l'exportation de coton. Etaient visés les Etats-Unis, la Chine mais aussi l'Union Européenne dans une moindre mesure, qui apportait une aide aux producteurs de coton de Grèce et d'Espagne. Depuis, ces aides de l'UE ont été revues et la Commission a pris une initiative en faveur d'un partenariat entre l'UE et les pays ACP producteurs de coton (voir question 4).

La politique sanitaire de l'UE et le développement du commerce

Sans être directement un problème de cohérence, il convient de souligner les difficultés pour les produits agricoles béninois d'accéder au marché européen compte tenu des contraintes sanitaires imposées par l'UE. Ce problème est illustré par les mésaventures récentes des crevettes pelées, produit béninois qui avait trouvé en Europe un marché porteur et qui semblait promis à un développement important⁷⁴. Cependant, les crevettes exportées ne satisfaisant pas aux normes sanitaires européennes, le gouvernement béninois a été amené en juillet 2003 à imposer de sa propre initiative un moratoire sur ces exportations. En août 2004, ces exportations n'avaient toujours pas repris et trois entreprises sur quatre avaient fermé leurs portes. Cet exemple souligne les difficultés pour les pays producteurs d'accéder au marché européen.

⁷³ Un certain nombre de Ministères se sont engagés dans une approche budgétaire basée sur les objectifs. La démarche proposée et appuyée par la Banque Mondiale concerne 7 Ministères.

⁷⁴ On estime à 18.000 le nombre des emplois dépendant de la filière des crevettes.

Ces difficultés confortent la pertinence de la composante du programme PARI pour améliorer la qualité. Les normes de qualité et les exigences en matière de traçabilité des produits constituent un défi important pour les échanges entre les pays ACP et l'UE. Les efforts menés dans le cadre du PARI qui visent à améliorer la qualité sont à renforcer et surtout à intégrer dans la stratégie béninoise. Beaucoup d'efforts sont à fournir au niveau des infrastructures privées, des infrastructures publiques (laboratoires agréés) pour améliorer les compétences techniques.

Cohérence entre les interventions de la CE aux niveaux régional et national

Dans le secteur routier, on a montré que les interventions ont permis de mettre en place un réseau routier de dimension régionale. Ce réseau constitue un important facteur d'intégration régionale. En revanche, il est regrettable que la CE, qui intervient de manière importante dans le secteur des transports dans les différents pays, ne soit pas parvenue à imposer un contrôle efficace des charges à l'essieu dans chacun des pays de la région.

Complémentarité : *La CE a défini ses interventions en tenant compte des interventions des autres bailleurs et elle est peu présente dans les secteurs où de nombreux bailleurs sont impliqués.*

Coordination: *Les coordinations mises en place fonctionnent effectivement. Le principal apport des coordinations est l'échange d'informations sur les évolutions sectorielles et sur les interventions des uns et des autres. Au niveau du dialogue politique, les coordinations permettent dans certains secteurs de défendre des positions communes sur des points clés dans les discussions avec le Gouvernement.*

Cohérence: *La cohérence est forte entre les interventions réalisées dans la construction d'infrastructures routières réalisées avec l'appui de la CE au Bénin et dans la Région. La révision des modalités de soutien aux producteurs européens de coton et l'initiative prise par la CE d'un partenariat avec les pays africains producteurs de coton renforcent la cohérence de la stratégie de la CE au Bénin.*

4.11 Prise en compte des objectifs transversaux de la CE

Dans quelle mesure des questions transversales de la CE (la bonne gouvernance, l'égalité des chances et la préservation de l'environnement) sont elles prises en compte par la mise en œuvre d'interventions spécifiques et par l'intégration de ces aspects dans les autres interventions ?

4.11.1 Renforcement de la bonne gouvernance

D'après le manuel sur la promotion de la bonne gouvernance, outre les principes transversaux à appliquer dans toute actions de la CE, six types d'interventions spécifiques sont prévues :

- Appui à la démocratisation ;
- Promotion et protection des droits de l'Homme ;
- Renforcement de l'Etat de droit et fonctionnement de la justice ;
- Renforcement du rôle et des capacités de la société civile ;
- Réforme de l'administration publique, gestion des finances publiques et réforme du service public ;
- Décentralisation et réformes concernant les collectivités locales.

La CE intervient actuellement dans **P'appui à la démocratisation** en participant au projet de constitution d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI). Par ailleurs, en signant l'Accord de Cotonou, la CE et le gouvernement béninois se sont engagés à promouvoir une participation pluraliste de la société au processus de décision politique, notamment par le biais du renforcement du rôle de la société civile (voir question 9, critère 4).

La **promotion et la protection des droits de l'homme** est le domaine relatif à la bonne gouvernance que la CE a le plus appuyé lors des 8^{ème} et 9^{ème} FED. Son action s'est surtout concentrée sur la protection des droits des enfants, qui sont « de tous les groupes d'âge, les plus à risque de pauvreté et d'extrême pauvreté »⁷⁵. La CE a d'une part financé un projet d'appui à la lutte contre le trafic d'enfants pour le 8^{ème} FED et un projet de « renforcement des capacités locales pour la promotion et la protection des droits de l'enfant au Bénin » en 2002.

En ce qui concerne la lutte contre le trafic d'enfants, la CE y a essentiellement contribué par le biais d'appui à des campagnes de sensibilisation menées par des ONG sur le terrain ainsi que par le renforcement de la brigade de protection des mineurs et la création de centres d'accueil. Ces interventions ont contribué à l'arrestation de trafiquants et ont renforcé la prise de conscience⁷⁶ de la société béninoise sur les méfaits du trafic d'enfants. Malgré tout, le trafic d'enfants ne s'est pas ralenti. La principale raison de cette situation

⁷⁵ De plus, « 10% des enfants en dessous de 10 ans et 24% des enfants entre 11 et 15 ans sont obligés de travailler contre salaire ». Note sur la pauvreté au Bénin, de la Banque Mondiale, 2003.

⁷⁶ L'augmentation des dénonciations par des personnes repérant des situations suspectes pouvant mettre en danger des enfants illustre cette prise de conscience.

tient à ce que le trafic d'enfants découle de problèmes structurels profonds. L'ONG CARE a relevé parmi les principaux facteurs de vulnérabilité des enfants au trafic d'une part la pauvreté de leurs parents⁷⁷ et d'autre part le manque d'accès des enfants aux services sociaux de base, en particulier à l'éducation⁷⁸. L'impunité encore trop élevée des trafiquants est aussi déplorée.

Le projet PROCHILD a aussi contribué à la création d'observatoires de promotion des droits de l'enfant où les acteurs pertinents se réunissent pour combattre le trafic d'enfants, la maltraitance, pour trouver des solutions pour la prise en charge des enfants.

Dans le domaine **de l'Etat de droit et de l'administration de la justice**, la CE intervient pour consolider l'Etat de droit en apportant son appui au Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire (PIRSJJ) du gouvernement. L'objectif spécifique de ce projet est de contribuer à la mise en place d'un système judiciaire accessible, moderne et efficace dans le contexte de la décentralisation. Des indicateurs relatifs à la corruption vont être élaborés pour le programme de la CE au cours de la phase de démarrage du projet. La CE a aussi lancé en 2002 un projet spécifique de lutte contre la corruption⁷⁹ mais celui-ci a fait l'objet d'un rapport de monitoring concluant que ce projet était confronté à de sérieux problèmes en raison de « capacités organisationnelles réduites » notamment.

La Commission Européenne s'est efforcée d'améliorer **la qualité de la gestion des finances publiques** par le biais de son appui budgétaire. Cela se manifeste sous diverses formes :

- les conditions préalables au versement de la tranche fixe de l'appui budgétaire ;
- les indicateurs de performance associés à la tranche variable de l'appui budgétaire ;
- des audits, tests de conformité et revues de dépenses publiques ;
- une assistance technique au Ministère des Finances et de l'Economie.

En particulier, les audits et revues de dépenses publiques peuvent jouer un rôle important en attirant l'attention du gouvernement sur les faiblesses du dispositif de gestion des finances publiques et en formulant des recommandations à cet effet. L'appropriation du diagnostic et des recommandations par les autorités béninoises est alors essentielle. Dans le cadre des projets d'assistance technique de la CE, un projet de 1,9 millions d'Euros d'appui à la modernisation du ministère des Finances et de l'Economie a été financé par le 8^{ème} FED. Ce projet a toutefois souffert de sérieuses difficultés de mise en œuvre qui ont eu pour résultat une suspension de près d'un an suivie d'une modification substantielle des objectifs et des méthodes. Le monitoring du projet à fin 2003 notait que le degré

⁷⁷ La pauvreté des parents pousse ceux-ci à confier leurs enfants à d'autres personnes car ils n'arrivent plus à subvenir aux besoins de leur famille et/ou parce qu'ils espèrent que leur enfant trouvera un meilleur avenir en travaillant en ville.

⁷⁸ Les freins à l'accès des enfants à l'éducation sont notamment le manque d'infrastructures scolaires dans les campagnes, le manque de professeurs dans les villes, les grèves fréquentes des professeurs contribuant à l'abandon de l'école.

⁷⁹ Il s'agit du projet de « renforcement de la société civile pour lutter contre la corruption en Afrique francophone d'Afrique de l'Ouest », mené par Transparency International.

d'appropriation du projet par le ministère était faible et mettait en doute la durabilité de ses résultats.

D'autres aspects relatifs à la promotion de la bonne gouvernance ont été traités dans le cadre d'autres questions évaluatives : **la décentralisation et le renforcement des collectivités locales** dans la question 7 et **le renforcement de la société civile** dans la question 9.

4.11.2 L'égalité des chances

Au Bénin, les femmes font encore l'objet de discrimination importante en ce qui concerne leur accès à l'éducation et elles sont toujours sujettes à des traditions qui les privent en pratique de droits auxquels elles ont accès en théorie. En particulier, dans le domaine de l'éducation, il y a un écart de 13 points entre le taux brut de scolarisation au primaire des enfants âgés de 6 à 14 ans des garçons (64%) et celui des filles (51%), d'après le recensement mené au Bénin en 2002. Plus prononcé encore est le décalage entre le pourcentage de filles lettrées (18%) et celui de garçons lettrés (50%)⁸⁰. Par ailleurs, l'adoption du Code des personnes et de la famille a fait l'objet d'un débat animé lors de ces dernières années, autour de la question de la polygamie essentiellement.

En ce qui concerne les interventions de la CE pour intégrer la dimension genre de façon transversale dans les différents programmes et projets, elles ont été quasiment inexistantes. Aucune initiative n'a été repérée par l'équipe d'évaluation pour promouvoir l'aspect genre dans les documents de programmation et de stratégie.

En ce qui concerne les interventions spécifiques de la CE pour promouvoir l'égalité des chances, elles se **limitent au soutien à des actions de plaidoyer du FeDDAF et sont inexistantes dans le domaine pourtant crucial de l'éducation.** La CE a soutenu financièrement les actions de plaidoyer du FeDDAF⁸¹, en particulier ses campagnes de lutte contre la violence conjugale, ses conseils auprès de femmes en difficulté et dernièrement ses actions de lobbying auprès du Parlement béninois pour faire voter le Code des personnes et de la famille. Il faut cependant noter que ce Code ne résout pas tous les problèmes dans la mesure où il précarise la situation des femmes autres que la première épouse qui sont mariées à un homme polygame⁸².

Par ailleurs, malgré les écarts très importants entre les taux de scolarisation des filles et des garçons, la CE n'a pas d'indicateur de performance spécifique dans le cadre de son appui budgétaire pour encourager la scolarisation des filles. Alors que le programme PARE I incluait un indicateur sur la scolarisation des filles⁸³, le programme d'Appui Budgétaire Conjoint 2004-2006 ne reflète pas cette préoccupation. En effet, la différenciation de la

⁸⁰ Source : rapport annuel du département d'Etat des Etats-Unis sur le Statut des Droits de l'Homme au Bénin

⁸¹ La CE a soutenu le FeDDAF, Femmes, Droits et Développement en Afrique, de la région Afrique de l'Ouest.

⁸² Le taux de polygamie est de 27% au Bénin. Avec le Code de la famille, le mariage polygame reste autorisé mais seules les premières épouses sont reconnues et protégées par la loi.

⁸³ Cet indicateur était « le nombre d'inscriptions de filles en classe de cours d'initiation dans les départements du Mono, de l'Atakora et de l'Ouémé ».

population scolaire par genre n'est pas effectuée au sein des indicateurs de l'ABC-RP. La CE ne contribue donc pas à renforcer l'éducation des filles alors que les avantages de celle-ci « vont d'une fécondité plus faible à une meilleure alimentation et éducation de leurs enfants. Investir dans l'éducation permet de casser le cycle de pauvreté. », d'après la note sur la pauvreté de la Banque Mondiale.

4.11.3 La préservation de l'environnement

La **dimension transversale** liée à la préservation de l'environnement est peu prise en compte dans les interventions de la CE. Dans les secteurs de concentration de l'UE, la prise en compte des aspects environnementaux se limite à suivre la législation en vigueur. Par exemple, dans le domaine des transports, la loi béninoise oblige la réalisation d'une étude d'impact environnemental préalable au lancement de tout projet d'infrastructures. A partir du 8^{ème} FED, ces études s'appuient sur un document de référence préparé par l'Agence béninoise pour l'environnement pour la réalisation des études d'impact⁸⁴. Par ailleurs, on peut noter qu'un projet d'assainissement existe, pour les bassins XX et AA de la ville de Cotonou, et fait actuellement l'objet d'études techniques.

Le principal projet lié directement à la protection de l'environnement est le **projet régional ECOPAS** qui consiste en l'aménagement du parc du W, d'une superficie de 5 millions d'hectares s'étendant sur le Burkina Faso, le Niger et le Bénin. Il s'agit d'un programme du 7^{ème} FED qui a démarré avec difficultés en 2001 suite à des problèmes administratifs. L'objectif du programme est l'exploitation durable des ressources naturelles des aires protégées et des zones périphériques au profit des populations riveraines⁸⁵. Le volet béninois du programme se déroule de manière satisfaisante et apporte un soutien concret aux populations vivant dans la zone du parc.

La CE contribue au renforcement de la bonne gouvernance essentiellement par le biais de son appui au secteur de la justice, de la décentralisation, du renforcement de la société civile, de l'appui budgétaire et de la lutte contre le trafic d'enfants. La CE contribue à la lutte contre la corruption, essentiellement par le biais des audits réalisés dans le cadre de l'appui budgétaire et grâce aux conditionnalités liées à l'appui de la CE au secteur judiciaire.

La CE s'est peu impliquée jusqu'à présent dans l'égalité des chances. La dimension transversale liée à la préservation de l'environnement est peu prise en compte dans les interventions de la Commission.

⁸⁴ Guide sectoriel d'étude d'impact sur l'environnement des projets de construction de routes.

⁸⁵ «La moitié des animaux abattus par les chasseurs étrangers revient à la population. Un quart des montants dépensés par les touristes et autres visiteurs leur revient également. », d'après le document « Appréciation du PIN par la société civile du Bénin et propositions pour la revue à mi-parcours ».

5. Conclusions

5.1 Introduction

Les conclusions de l'évaluation sont présentées dans ce chapitre à travers quatre sections. Le fil conducteur utilisé pour la présentation des conclusions est la logique d'intervention présentée à la section 3.1. La première section présente les conclusions sur la pertinence de la stratégie globale mise en place par la CE. Elle fait le lien avec les stratégies précédentes et l'Accord de Cotonou et se prononce sur l'adéquation de la stratégie de l'UE par rapport à l'objectif de réduction de la pauvreté. La section suivante émet des conclusions au niveau de l'impact des interventions (réalisées, en cours ou prévues) par rapport aux objectifs spécifiques. Les conclusions concernant la mise en œuvre et la coordination sont présentées dans la section 5.4 tandis que les conclusions sur les thèmes transversaux sont présentées à la section 5.5.

5.2 La pertinence de la stratégie globale

*Une continuité
entre les périodes
1995-2002 et
2002-2007*

Conclusion C1 (voir 3.1)

La stratégie du Bénin est marquée par une **continuité entre les périodes 1995-2002 et 2002-2007** : même si des évolutions ont eu lieu lors du 9^{ème} FED (voir plus loin), les grandes orientations et les secteurs de concentration sont restés les mêmes. En effet, du 8^{ème} au 9^{ème} FED, il y a continuité au niveau non seulement de l'objectif global, mais également des objectifs généraux et spécifiques (voir la logique d'intervention de la section 3.1). En faisant de la réduction de la pauvreté l'**objectif global** des deux FED, le Bénin avait anticipé une des évolutions de l'Accord de Cotonou dès le 8^{ème} FED. En ce qui concerne les **objectifs spécifiques**, l'importance accordée au renforcement de l'intégration régionale en vue d'augmenter la croissance, la volonté de rapprocher les instances de décision des besoins de la population et de satisfaire des besoins fondamentaux comme l'accès aux services sociaux se retrouvent dans les stratégies d'intervention des deux FED concernés.

*Une prise en
compte des traits
caractéristiques de
l'Accord de
Cotonou*

Conclusion C2 (voir 3.2)

Les constats sont plus **mitigés en termes de prise en compte des traits caractéristiques de l'Accord de Cotonou** dans la stratégie 9^{ème} FED. Conformément aux Accords, la stratégie vise à renforcer l'appropriation locale des réformes, et ceci via de nouvelles modalités de financement de la CE envers le Bénin. Ainsi, pour le 9^{ème} FED, la CE innove en octroyant 55 millions € (soit 26% de l'enveloppe A) au Bénin sous forme d'aide budgétaire non ciblée ayant pour objectif la réduction de la pauvreté. Les aspects liés à la bonne gouvernance et au

renforcement de l'Etat de droit sont bien pris en compte tant au niveau des actions de renforcement des finances publiques, qu'au niveau de la réforme de la justice et au niveau de l'appui au processus de décentralisation.

En revanche, un certain nombre de modalités spécifiques de l'Accord de Cotonou n'ont pas été prises en compte au moment de l'élaboration de la stratégie. Ainsi, la société civile n'a pas été impliquée au moment de la conception du DSP. Une action spécifique a néanmoins été introduite en 2003. Les questions de genre et les thématiques environnementales⁸⁶ n'ont pas été prises en compte ou l'ont été très marginalement.

Une bonne adéquation de la logique d'intervention à la stratégie de réduction de la pauvreté

Conclusion C3 (voir 4.1)

Globalement la logique d'intervention de la CE s'inscrit bien dans la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin telle que définie dans le DSRP et qui s'articule autour de 4 priorités : (i) le renforcement du cadre macroéconomique ; (ii) le développement du capital humain et la gestion de l'environnement ; (iii) la bonne gouvernance et le renforcement des capacités institutionnelles et (iv) le ciblage d'actions spécifiques vis-à-vis de groupes vulnérables.

Le programme apporte son appui au renforcement du cadre macroéconomique principalement à travers l'appui au secteur des transports, l'appui budgétaire, l'appui à l'intégration régionale et l'intervention prévue en faveur du secteur privé.

Par rapport à la priorité de développement du capital humain, le programme se concentre surtout sur la santé. Indirectement à travers l'aide budgétaire, la CE apporte son soutien au secteur de l'éducation par la prise en compte d'indicateurs de performance dans l'allocation des tranches variables.

La CE participe à la troisième priorité du DSRP à travers ses appuis au processus de décentralisation et sa participation au Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridiques et Judiciaires.

Le ciblage d'actions spécifiques vis-à-vis des plus vulnérables est rare, à quelques exceptions près. Les interventions de la CE étant plutôt transversales, il n'y pas de ciblage vers les départements les plus pauvres.

⁸⁶ Voir aussi point 5.4.

Conclusion C4 (voir 4.10.1)

*Complémentarité
avec les
interventions des
autres bailleurs*

Tant dans sa stratégie 8^{ème} FED que sa stratégie 9^{ème} FED, la Commission a défini explicitement ses interventions en tenant compte de celles des autres bailleurs de fonds. La CE est peu présente dans les secteurs de l'éducation, du développement rural, de l'hydraulique villageoise, où d'autres bailleurs de fonds sont impliqués : des Etats membres, la France, l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas ou d'autres partenaires, l'USAID, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, ...

Néanmoins, malgré cette complémentarité, il convient de souligner que la présence de bailleurs dans un secteur n'implique pas qu'il y ait suffisamment de ressources par rapport aux besoins. Par exemple, dans le secteur de la santé et de l'éducation, les besoins sont tels que la probabilité pour le Bénin d'atteindre les objectifs du millénaire (ODM) est très faible.

Conclusion C5 (voir 3.3)

*La lenteur des
réformes compromet
la réalisation des
objectifs de
croissance*

Les DSP du 8^{ème} FED et surtout du 9^{ème} FED présentent la viabilité de la stratégie comme dépendant de la capacité du Gouvernement de mener à bien les réformes dans lesquelles il s'était engagé. Aujourd'hui, même si des progrès significatifs ont été enregistrés dans différents secteurs (décentralisation), la lenteur des réformes en ce qui concerne le désengagement de l'Etat du secteur productif compromet la réalisation des objectifs de croissance.

5.3 L'impact de la stratégie

L'impact de la stratégie est apprécié par rapport à l'objectif de croissance économique forte et durable et par rapport à l'objectif d'amélioration des conditions de vie en particulier des plus vulnérables.

5.3.1 Par rapport à l'objectif de croissance économique forte et durable

Conclusion C6 (voir 4.8.1)

*Une croissance
économique forte
mais fragile*

On retiendra que sur la période 2000-2004, l'économie béninoise a connu une croissance de 5,7%, ce qui constitue une accélération par rapport aux deux périodes (quatriennales) précédentes. Les mesures d'ajustement structurel mises en œuvre par le Gouvernement, et soutenues entre autres par la CE, et d'autre part les interventions de la CE pour favoriser le développement du commerce régional ont contribué à créer les conditions de cette croissance.

Cette croissance reste toutefois fragile dans la mesure où elle repose sur une base étroite : le coton, l'activité du Port de Cotonou, les ré-exportations vers le Nigeria.

Renforcement de l'intégration régionale et l'insertion dans le commerce mondial

Un taux d'ouverture de l'économie en progression, ensuite stabilisé

Conclusion C7 (voir 4.6)

L'évaluation a montré qu'après avoir connu une forte progression au début des années 1990, le taux d'ouverture de l'économie béninoise s'est stabilisé et tend même à diminuer. Par contre, la part des échanges intra-régionaux dans le commerce extérieur du Bénin s'est sensiblement accrue au cours des années 1990 et au début des années 2000. Les échanges avec l'UE ne représentent plus que 16% des exportations du Bénin en 2002, mais l'UE demeure la première source d'approvisionnement (45% des importations en 2002).

Les investissements dans le secteur des transports ont contribué à l'intégration régionale

Conclusion C8 (voir 5.1)

Les investissements réalisés dans le **secteur des transports** ont contribué à l'intégration régionale. En effet, les financements de la CE ont établi des conditions de circulation sur les axes de transit international qui donnent la possibilité au Bénin de se positionner avantageusement dans la concurrence entre les corridors de desserte du Niger et, dans une moindre mesure, du Burkina Faso. Ceci est confirmé par les évolutions du trafic qui indiquent une augmentation des échanges interrégionaux. Le maillage du réseau routier au niveau régional et avec le port de Cotonou peut être considéré pertinent, porteur d'intégration régionale et d'une amélioration de la position du Bénin dans les échanges économiques, donc prometteur en termes de croissance économique.

Des difficultés à mettre en place une stratégie d'entretien. Divers problèmes, non résolus, notamment, la surcharge à l'essieu

Conclusion C9 (voir 4.5.2)

Ces investissements pourraient être compromis par les difficultés à mettre en place une stratégie d'entretien basée sur la prévention et l'organisation. Le problème fondamental de la surcharge à l'essieu n'est pas encore résolu. La législation n'est pas appliquée et une harmonisation des normes au niveau régional est nécessaire pour contrôler efficacement les charges à l'essieu. A cela s'ajoutent d'autres difficultés : l'autonomie du Fonds Routier, la capacité de contrôle et supervision, mais aussi de gestion du secteur (disponibilité de l'information, capacités des collectivités locales).

Le Fonds Routier fonctionne de manière satisfaisante mais il est financé par le Trésor et n'a pas d'autonomie financière. En cas de contraction budgétaire ses ressources pourraient être réduites.

Le dialogue sur la politique du secteur existe mais reste insuffisant. Un avant projet de stratégie sectorielle pour la période 2004-2008 a été préparé par le Ministère de Transports.

La coordination, présidée par la CE fonctionne de manière satisfaisante dans l'échange d'informations mais la CE est peu impliquée dans les discussions sectorielles.

Les coûts des intrants, la faible efficacité du port de Cotonou, les surcoûts liés à la corruption sont des facteurs qui freinent les échanges

Conclusion C10 (voir 4.6.1)

Les facteurs limitatifs du développement des échanges du Bénin avec ses partenaires régionaux et avec le reste du monde sont surtout liés aux coûts des intrants, ainsi qu'à la faible efficacité du port de Cotonou et aux surcoûts liés à la corruption.

Par ailleurs, au niveau des exportations vers l'Europe, la politique sanitaire appliquée par l'UE constitue un frein au développement du commerce, comme l'illustre l'auto-suspension décidée par le Bénin des exportations de crevettes vers l'Europe suite à un contrôle sanitaire de l'UE. Le développement des exportations vers l'Europe suppose qu'une attention particulière soit apportée au niveau du renforcement de la qualité et de la traçabilité des produits destinés au marché européen. Le programme PARI-secteur privé apportant une réponse partielle au problème.

Consolidation macro-économique

La réforme de dépenses publiques est en bonne voie, même s'il reste encore beaucoup de progrès à accomplir

Conclusion C11 (voir 4.8)

La revue de la situation macroéconomique et financière la plus récemment publiée par le FMI⁸⁷ conclut que les performances macro-économiques du Bénin étaient satisfaisantes en 2003.

A travers son appui budgétaire, la CE soutient les efforts du Gouvernement béninois dans cet objectif de **consolidation du cadre macro-économique et de maîtrise des finances publiques**. La CE a soutenu l'application des mesures d'ajustement structurel dont elle a fait une condition de son appui macro-financier.

En matière de **gestion des finances publiques**, on notera que la réforme de dépenses publiques est en bonne voie, même s'il reste encore beaucoup de progrès à accomplir. Les interventions des bailleurs de fonds, dont la CE, contribuent à ces réformes.

⁸⁷ International Monetary Fund, 6th review under the Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility, February 19, 2004.

Autres interventions visant à soutenir la croissance

Il est essentiel de prendre en compte les contraintes institutionnelles au développement du secteur privé.

Conclusion C12 (voir 4.3)

L'augmentation de l'investissement privé est la base de la stratégie du Gouvernement pour augmenter la croissance. Les besoins en termes d'**appui au secteur privé** au Bénin sont connus et relèvent à la fois du niveau institutionnel et réglementaire et d'un niveau plus microéconomique. Dans le DSRP, Le Gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre des réformes structurelles pour répondre à ces besoins. Mais la mise en œuvre de ces réformes souffre de lenteurs.

Les interventions de la BEI sont confrontées à des difficultés liées à la faible demande en matière d'investissement privé et à la lente évolution du cadre institutionnel de l'OPT. Au niveau FED, le processus d'identification des actions est en cours. Pour avoir un impact sur l'investissement privé et sur la croissance, **il est essentiel que la stratégie prenne en compte simultanément les contraintes relevées au niveau institutionnel et réglementaire et les contraintes identifiées au niveau des entreprises.**

Peu de PME sont impliquées dans des travaux routiers.

Conclusion C13 (voir 4.5.1)

Enfin, outre sa contribution essentielle à la croissance économique par le biais de l'intégration régionale et dans l'économie mondiale, l'**appui au secteur des transports** vise également un résultat économique en termes de développement durable des PME. Or, l'évaluation a montré qu'au niveau de l'activité économique nationale, quelques PME sont impliquées dans les travaux, mais le nombre de PME parvenant à réellement émerger est limité.

Le retrait du secteur rural était justifié ...

Conclusion C14 (voir 4.4.1)

La CE n'intervient plus que marginalement dans le secteur rural à travers l'appui à des actions de diversifications financées par le STABEX. A partir du 7^{ème} FED, la CE a évolué vers un retrait du secteur au profit d'un soutien actif au processus de décentralisation. Cette évolution était justifiée par la recherche d'un cadre structuré permettant une meilleure appropriation des interventions par les bénéficiaires à la base. Elle est par ailleurs cohérente avec la stratégie générale de la Commission dans le développement rural. Le retrait du développement rural était également justifié par le grand nombre de bailleurs impliqués dans le secteur, ce qui est en ligne avec le principe de complémentarité.

Concernant le coton, compte tenu des incertitudes actuelles sur l'évolution de l'organisation de la filière au Bénin, il est difficile aujourd'hui d'identifier des pistes d'intervention de l'UE dans le cadre de ce partenariat. Quoiqu'il en soit, cet appui devra s'inscrire dans une

vision sectorielle plus large dans laquelle outre la filière coton, la diversification des productions agricoles sera prise en compte.

5.3.2 Par rapport à l'objectif d'amélioration des conditions de vie, en particulier des plus vulnérables

L'accès aux services sociaux fondamentaux

Il n'est pas démontré que l'augmentation de l'offre se soit traduite par une augmentation de la fréquentation des structures publiques de santé

Conclusion C15 (voir 4.2.3)

Des efforts importants ont été consentis ces dernières années pour augmenter la couverture en infrastructures sanitaires avec le soutien notamment de la CE. Mais il n'est pas démontré que cette augmentation de l'offre se soit traduite par une augmentation de la fréquentation des structures publiques de santé. En effet, il semble plutôt que la légère augmentation constatée de la fréquentation des services de santé soit liée au développement d'une offre privée de santé.

A travers son programme d'appui à la santé 8^{ème} FED en cours de démarrage, la CE peut apporter une contribution à l'amélioration de l'accessibilité des services de santé dans les domaines de la qualité des soins, du partenariat public/privé et des médicaments.

L'organisation actuelle en matière de distribution de médicaments n'est pas satisfaisante

Le coût des médicaments constitue un facteur déterminant pour l'accès aux soins. Or, l'organisation actuelle en matière de distribution de médicaments n'est pas satisfaisante : les marges sont généralement élevées, non transparentes et variables d'un centre à l'autre, les structures de contrôle fonctionnent mal.

Dans le cadre de son appui budgétaire, la CE, en liant la tranche variable de son programme à des indicateurs de performance dans le secteur de la santé, montre l'importance qu'elle accorde à ce problème. Dans ce secteur elle occupe une place importante dans le dialogue sur la politique sectorielle. A travers ses programmes d'appui au Ministère de la santé, la CE bénéficie d'une bonne connaissance du secteur et de moyens pour appuyer les réformes sectorielles. Elle préside le groupe thématique des bailleurs dans ce secteur et à ce titre prépare et participe aux rencontres avec le Ministère. Ces rencontres ont permis d'obtenir des résultats concrets. Un exemple récent est l'utilisation effective de la ligne budgétaire prévue pour faciliter l'accès aux soins des indigents.

L'implication de la CE dans l'éducation est limitée à son appui budgétaire. Elle était jusqu'ici moins présente dans le dialogue sur les politiques sectorielles

Conclusion C16 (voir 4.8.3)

La revue de dépenses publiques relève que les dépenses publiques d'éducation ont augmenté entre 1997 et 2003. Selon les chiffres transmis par le Ministère, le taux de fréquentation dans le primaire a connu une croissance significative entre 1998 et 2003, passant de 67,3 % à 86,2 %. Cette amélioration notable ne doit pas masquer les difficultés auxquelles le secteur est confronté : qualité de l'enseignement, taux d'abandon, inégalité d'accès entre les filles et les garçons.

Dans le secteur de l'éducation, l'implication de la CE est limitée à son appui budgétaire, le montant de la tranche variable étant déterminée par des indicateurs de performance. Elle ne disposait pas jusqu'à cette année de personnel qualifié au niveau de la Délégation. Dans ce contexte, la CE était jusqu'ici moins présente dans le dialogue sur les politiques sectorielles.

Décentralisation

A l'avenir, les communes seront le point focal des interventions visant à améliorer les conditions de vie des populations...

Conclusion C17 (voir 4.7.1)

Le processus de **décentralisation** a été voté par l'Assemblée Nationale en 2000. Les conseils communaux ont effectivement été mis en place en mars 2003. La CE a contribué à cette évolution au travers des programmes d'appui à la préparation du processus et en conditionnant son projet PRODECOM à la mise en place des Conseils communaux.

A l'avenir, compte tenu de l'importance des compétences qui ont été transférées aux communes, celles-ci deviendront le point focal des interventions visant à améliorer les conditions de vie des populations.

Mais aujourd'hui, elles ne disposent pas des ressources nécessaires

Mais aujourd'hui, les communes ne disposent pas des capacités techniques et financières pour assurer leur rôle. Si les apports de la CE à travers son projet PRODECOM permettent de couvrir les premières actions pour assurer le fonctionnement effectif des communes notamment au niveau de la préparation des PCDR, de la formation et de la communication, il reste un certain nombre de problèmes à résoudre : le financement des communes, le transfert des compétences, les rapports avec la société civile.

Amélioration de la gouvernance

Conclusion C18 (voir 4.11.1)

La CE contribue au renforcement de la bonne gouvernance essentiellement par le biais de son appui à la démocratisation, la promotion et la protection des droits de l'homme, l'Etat de droit et l'administration de la justice, la lutte contre la corruption, la qualité de la gestion des finances publiques, la décentralisation et le renforcement de

La plupart des actions en appui de la bonne gouvernance viennent de démarrer et il est trop tôt pour en apprécier l'impact

la société civile et des collectivités locales. Pour la plupart, ces actions viennent de démarrer et il est trop tôt pour en apprécier l'impact.

Dans le cadre de la bonne gouvernance, la promotion et la protection des droits de l'homme est le domaine que la CE a le plus appuyé lors des 8^{ème} et 9^{ème} FED. Par l'intermédiaire de son projet de lutte contre le trafic d'enfants, la CE soutient spécifiquement une frange de la population la plus vulnérable. Ce projet a contribué à renforcer la prise de conscience de la société sur le trafic d'enfants et ses méfaits. Néanmoins, les causes structurelles rendant les enfants plus vulnérables au trafic d'enfants sont profondes et complexes. Au-delà d'actions ponctuelles, il est nécessaire de mener des actions de long terme, notamment dans les domaines de l'éducation et du renforcement des droits des enfants.

La CE contribue à la lutte contre la corruption de façon limitée, essentiellement par le biais des audits réalisés dans le cadre de l'appui budgétaire et grâce aux conditionnalités liées à l'appui de la CE au PIRSJJ.

5.4 Mise en œuvre et coordination

5.4.1 Mise en oeuvre

L'exécution des programmes est satisfaisante sur base des engagements. Mais la mise en œuvre des programmes hors aide budgétaire est plus lente

Conclusion C19 (voir 4.9.1)

L'évaluation conclut que le niveau général d'exécution des programmes est satisfaisant sur base des engagements. Les résultats obtenus doivent être mis en rapport avec l'importance donnée à des domaines considérés comme étant « à déboursement rapide », comme les transports (Fonds Routier) et l'aide budgétaire. Mais il est également important de ne pas perdre de vue la lenteur de mise en œuvre des programmes hors aide budgétaire, que ce soit au niveau de leur formulation ou de leur mise en œuvre. Ce retard est particulièrement marqué dans le secteur de la santé. Il est tel qu'il pose question sur l'opportunité d'identifier un programme santé 9^{ème} FED. En effet, dans la mesure où le programme 8^{ème} FED vient à peine de démarrer, il pourrait être relayé sans discontinuité dans les actions par un programme 10^{ème} FED.

La déconcentration et l'élargissement des missions confiées à la Délégation ont augmenté les besoins en personnel au niveau de la Délégation. Le manque de personnel en place a pesé sur l'implication de la Délégation dans le dialogue sur les politiques sectorielles ainsi que sur le suivi des études et de l'assistance technique. Par ailleurs, ce manque de personnel a également pu peser sur l'organisation de missions d'évaluation.

Au niveau de l'ON, à la demande de la Délégation, le personnel a été renforcé en 2002 et un coordonnateur national a été mis en place. Un renforcement de personnel serait également souhaitable au niveau administratif et financier. L'équipe en place manque encore un peu d'expérience et beaucoup de fonctions sont prises en charges par le coordonnateur. Dans le cadre du projet de renforcement de l'ON, il est prévu de mettre en place une assistance technique dans les prochains mois.

Enfin, les acteurs non étatiques sont progressivement impliqués dans les discussions stratégiques et la mise en œuvre des interventions de la CE. Ils n'ont pas été consultés lors de l'élaboration de la stratégie 9^{ème} FED, mais ils sont impliqués dans la revue à mi-parcours ainsi que dans la négociation des APE. Des ressources ont été dégagées pour les aider à renforcer leurs capacités. Ils devront aussi être impliqués dans la mise en œuvre dans le cadre du processus de décentralisation.

5.4.2 La coordination

Conclusion C20 (voir 4.10.2)

La coordination a fonctionné au niveau du partage d'information et du dialogue politique

La Délégation préside trois groupes thématiques importants : santé, transport et décentralisation. Ces coordinations fonctionnent effectivement. Le principal intérêt des coordinations est **l'échange d'information** sur les évolutions sectorielles ou sur les interventions des uns et des autres. Sur ce point, les mécanismes fonctionnent plutôt bien.

Au **niveau du dialogue politique**, les coordinations mises en place permettent dans certains cas de défendre des positions communes sur des points clés dans les discussions avec le Gouvernement.

... mais au niveau de l'harmonisation des approches des efforts restent à faire

Si au niveau du partage des informations et du dialogue politique, les efforts de coordinations ont permis d'obtenir quelques résultats, en revanche au niveau de **l'harmonisation des approches**, le bilan est nettement moins positif. Des approches différentes coexistent encore sur des problèmes essentiels et à quelques exceptions près il n'y a pratiquement pas d'interventions communes. Ceci étant, même s'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la coordination des interventions, cette coordination a le mérite d'exister. L'importance croissante des programmes d'aide budgétaire renforce encore ce besoin de coordination dans le dialogue politique.

5.5 Les thèmes transversaux

Les thèmes transversaux concernent: la bonne gouvernance, l'égalité des chances et la préservation de l'environnement. La **bonne gouvernance** a été traitée à la section 5.3.2.3.

L'implication de la CE reste limitée en ce qui concerne l'égalité des chances

Conclusion C21 (voir 4.11.2)

La CE a appuyé le FeDDAF, qui a contribué à faire adopter le Code de la famille. Mais, globalement, l'implication de la CE en ce qui concerne l'égalité des chances a été limitée.

Par ailleurs, dans le cadre de son appui budgétaire, la CE n'a pas d'indicateurs de performance spécifiques sur l'accès à l'éducation des filles, alors qu'il reste des écarts très importants à ce niveau.

La prise en compte des aspects environnementaux se limite à suivre la législation en vigueur

Conclusion C22 (voir 4.11.3)

La problématique environnementale a été jusqu'à présent peu prise en compte dans les interventions de la CE. Elle se limite à suivre la législation en vigueur. Seul un projet est lié directement à la protection de l'environnement.

6. Recommandations

Sur base des constats établis ci-dessus, les recommandations proposées sont de quatre ordres : (i) des recommandations générales concernant la stratégie 9^{ème} FED ; (ii) des recommandations concernant les secteurs et les instruments ; des recommandations relatives à la mise en oeuvre et (iv) des orientations pour le 10^{ème} FED.

6.1 Recommandations générales concernant la stratégie 9^{ème} FED

Une implication plus étroite dans l'appui aux réformes institutionnelles

Recommandation R1 (voir conclusions C5, C10 et C12)

Compte tenu de l'importance des réformes structurelles et de l'adaptation du cadre institutionnel pour atteindre les objectifs de croissance et compte tenu de la lenteur constatée à ce niveau, **une implication plus étroite de la CE dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles est recommandée.** Ces réformes conditionnent la viabilité de la stratégie et sont indispensables pour obtenir des impacts du programme d'appui au secteur privé. Deux propositions concrètes :

- **La CE devrait intégrer des indicateurs de performance liés directement à la mise en place effective des réformes institutionnelles.** Cela lui permettrait de s'impliquer d'avantage à ce niveau de dialogue politique et cela donnerait également un signal clair sur la préoccupation de la CE d'améliorer la compétitivité de l'économie béninoise et de créer les conditions d'une croissance durable.
- **Le programme d'appui au secteur privé** est en cours d'identification. Pour avoir un impact réel sur la compétitivité de l'économie, il **doit s'inscrire dans une approche globale** visant à accompagner les efforts du Gouvernement en matière de réformes structurelles touchant directement le secteur privé. La formulation du programme d'appui au secteur privé devra permettre notamment de renforcer les structures de dialogue entre le Gouvernement et le secteur privé et d'apporter si nécessaire des ressources à la mise en place des réformes structurelles. Ceci étant, la mise en place de ce programme devrait être liée à des progrès significatifs dans l'adaptation du cadre institutionnel et réglementaire, au niveau des points clés pour le développement du secteur privé : la réforme du port de Cotonou, le secteur de l'électricité, les télécommunications.

Une intégration plus systématique de la dimension égalité des chances et du ciblage vers les plus défavorisés

Recommandation R2 (voir conclusions C3, C16, C18 et C21)

L'objectif de réduction de la pauvreté implique un ciblage des actions au bénéfice des plus pauvres ce qui est peu le cas actuellement dans les interventions de la CE. Il serait utile d'introduire dans chaque action en cours la préoccupation de **privilégier le ciblage vers les plus vulnérables**. Cela devrait être particulièrement le cas dans le choix des interventions prévues pour le projet santé 8^{ème} FED (choix des zones d'interventions, interventions spécifiques en faveur des indigents). Dans les critères d'allocation de l'enveloppe budgétaire destinée aux OSC et dans le cadre de la déconcentration de la ligne budgétaire d'appui aux ONG, la Commission devrait privilégier le ciblage vers les populations les plus vulnérables. La prise en compte de l'égalité hommes / femmes devrait aussi être intégrée dans les différentes interventions de la CE de façon systématique.

Concernant plus spécifiquement l'éducation des filles, le déséquilibre entre filles et garçons dans l'accès à l'éducation reste problématique, alors que l'éducation des filles constitue un facteur de développement décisif. Dans le cadre des indicateurs de performance, sans changer dans un premier temps la nature **des indicateurs retenus actuellement, il est recommandé de distinguer les filles des garçons** et d'encourager ainsi les efforts de « rattrapage ».

Recommandations R3 (voir conclusions C2 et C22)

L'environnement, une dimension transversale de l'Accord de Cotonou, **doit être mieux pris en compte dans l'avenir**. Dans ce domaine, il manque une vision globale de la problématique et du rôle que la CE pourrait jouer. La Délégation devrait initier rapidement un **état des lieux de l'environnement** afin de définir sa stratégie et d'orienter ses interventions futures.

6.2 Recommandations relatives aux secteurs et aux instruments

6.2.1 Transport

Apporter un soutien au renforcement de la stratégie sectorielle

Recommandation R4 (voir conclusions C9, C13 et C17)

L'avant projet de **stratégie sectorielle 2004-2008** n'offre pas encore une vision claire et opérationnelle des orientations du Ministère des Transports. En tant que coordonnateur des bailleurs de fonds, l'UE a un rôle important à jouer pour contribuer à renforcer le dialogue entre les bailleurs et le Gouvernement sur les priorités des investissements, la programmation, l'autonomisation du Fonds Routier, la décentralisation, la mise en œuvre de la stratégie, les contrôles et l'implication des PME dans le secteur.

L'autonomie financière du Fonds Routier n'est pas garantie dans la mesure où il reste alimenté par le Trésor. Il est recommandé d'étudier rapidement la possibilité de faire évoluer la structure vers un **Fonds Routier de deuxième génération** disposant de recettes affectées.

Le processus de programmation s'est amélioré mais plusieurs problèmes subsistent. L'assistance technique auprès de la DNE permettra d'apporter un appui à l'amélioration des capacités.

La décentralisation donne aux communes la responsabilité de l'entretien de la voirie urbaine et des pistes rurales. Les projets soutenus par la CE doivent intégrer cette nouvelle dimension tant au niveau de la programmation des travaux qu'au niveau de l'exécution. Il est entendu que cette intégration doit tenir compte des capacités techniques des communes mais c'est aussi une occasion de les renforcer.

Recommandation R5 (voir conclusion C9)

La problématique des **surcharges à l'essieu** constitue un problème ancien pour lequel il est urgent de trouver une réponse tant au **niveau régional que national**. Au niveau national, il est important de faire appliquer les normes en vigueur en organisant le contrôle et en sanctionnant les contrevenants. Au niveau régional, il est important de vérifier que le contrôle des charges à l'essieu ne constitue pas un élément de distorsion de concurrence entre les pays appliquant la législation et d'autres pas. Dans la mesure où la Commission est un acteur actif dans tous les Etats de la Région dans le secteur, elle dispose d'un levier pour faire appliquer la législation.

Les surcharges à l'essieu : un élément critique pour la durabilité des interventions

6.2.2 Santé

Recommandation R6 (voir conclusion C15)

Les axes d'interventions du programme 8^{ème} FED correspondent bien aux besoins identifiés pour le secteur et confirmés par l'enquête réalisée dans le cadre de la présente. Le programme 8^{ème} FED permet de renforcer la qualité de l'offre de soins (publique ou privée) mais aussi de structurer la demande (création ou appui de mutuelles de santé, par exemple). Ces actions permettront de clarifier et de renforcer la stratégie sectorielle. Il est recommandé d'accélérer la mise en œuvre de ce programme qui n'a pas encore réellement démarré.

Tirer de la mise en œuvre du programme 8^{ème} FED des enseignements pour contribuer à renforcer la stratégie sectorielle

Compte tenu de l'importance critique du coût des médicaments dans l'accessibilité aux soins, il est recommandé de revoir l'ensemble de la filière pour garantir que les médicaments, et notamment les médicaments essentiels, soient mis à disposition des patients au moindre coût.

Recommandation R7 (voir conclusion C19)

Les retards dans l'exécution des programmes santé 7^{ème} FED et 8^{ème} FED sont préoccupants. A ce stade, le programme 7^{ème} FED n'a pas encore été évalué et le programme 8^{ème} vient à peine de démarrer alors que nous sommes au milieu du 9^{ème} FED. Les évaluations programmées devront analyser spécifiquement les causes de ces retards et en tenir compte dans l'étude de faisabilité du programme santé prévu dans le 9^{ème} FED.

6.2.3 Décentralisation

Poursuivre l'appui au processus en appuyant la définition des modalités de financement des PDC et en y participant

Recommandation R8 (voir conclusions C17)

La décentralisation est bien engagée. Un enjeu important est d'assurer le financement de ces nouvelles entités, notamment au niveau des Plans de Développement Communaux (PDC). Etant donné son rôle de chef de file dans le secteur, la Commission **doit appuyer les efforts du Gouvernement pour définir, en accord avec tous les bailleurs, des modalités de financement de ces PDC**. Elle doit également se donner les moyens d'y participer, même avec des ressources modestes au départ.

Assurer la cohérence entre les actions menées dans les différents secteurs et la décentralisation

Recommandation R9 (voir conclusions C17)

La mise en oeuvre de la décentralisation a des implications dans pratiquement tous les secteurs d'interventions de la Commission. Dans la mise en oeuvre des actions en cours, **il est essentiel de s'assurer explicitement de la cohérence des actions menées dans les secteurs d'interventions avec la stratégie de décentralisation**. Cela devrait être vérifié prioritairement dans les deux secteurs de concentration : la santé et les infrastructures routières.

6.2.4 Aide budgétaire

Prévoir des ressources humaines pour participer activement au dialogue politique

Recommandation R10 (voir conclusions C19)

L'aide budgétaire est un instrument qui offre l'opportunité de poursuivre un dialogue sur les politiques du Gouvernement béninois, au moins dans les secteurs ciblés : la santé et l'éducation. Outre des compétences en macroéconomie et en finances publiques, il est nécessaire de pouvoir compter sur des compétences sectorielles. Ces compétences doivent être coordonnées par la Délégation mais peuvent s'appuyer sur des ressources externes. Dans le secteur de la santé, la Délégation peut s'appuyer sur l'expérience acquise au niveau de la Délégation et sur l'assistance technique mise en place au niveau du ministère. Dans le domaine de l'éducation, la Délégation doit renforcer ses capacités. La désignation d'une personne en charge de l'éducation est une première étape. Celle-ci devrait disposer de moyens pour contribuer activement au dialogue en participant aux revues de dépenses publiques sectorielles.

Choisir les indicateurs de performance en fonction des priorités de la stratégie pays

Recommandation R11 (voir conclusions C5, C12, C15, C16 et C21)

Le choix des indicateurs retenus pour l'allocation des réserves de performance doit traduire les objectifs souhaités au niveau sectoriel à travers l'aide budgétaire. Concrètement, il est recommandé de revoir les indicateurs de performance:

- Dans le secteur de la santé, il est recommandé de maintenir la distinction entre la fréquentation des dispositifs de santé publics et privés. En effet, actuellement seules les structures publiques sont financées par des ressources budgétaires. C'est donc à ce niveau qu'il faut évaluer l'efficacité de l'allocation des ressources publiques.
- Dans le secteur de l'éducation, il est recommandé de distinguer les filles des garçons au niveau des indicateurs.
- Le choix des indicateurs retenus dans l'allocation des tranches variables devrait être élargi pour prendre en compte les performances liées à la mise en place des réformes structurelles.

6.2.5 Développement rural

Prévoir une implication plus étroite de la Délégation dans le dialogue sectoriel

Recommandation R12 (voir conclusion C14)

La Commission est amenée à s'impliquer dans l'évolution du secteur rural compte tenu de ses engagements dans le cadre du partenariat UE-coton, et compte tenu de l'importance du développement rural dans la décentralisation. Dans ce cadre, la Délégation devrait participer activement au dialogue sur les politiques et apporter son appui aux efforts du Gouvernement et des bailleurs de fonds impliqués dans le secteur pour mieux coordonner les interventions et traduire de manière plus opérationnelle les orientations stratégiques du secteur, notamment en matière de diversification. La Commission devrait désigner une personne en charge du suivi systématique du secteur et participer activement aux discussions sectorielles (revues de dépenses publiques sectorielles).

Au niveau de la filière coton, l'incertitude actuelle sur l'évolution de l'organisation de cette filière ne permet pas de fixer des orientations pour un appui spécifique à la filière. Au-delà des problèmes spécifiques de la filière coton, auxquels il est urgent d'apporter des solutions compte tenu de son importance dans l'économie nationale, un enjeu important reste la diversification de la production agricole et plus généralement la génération de revenus en milieu rural. En d'autres termes, l'appui à la filière coton doit s'inscrire dans la stratégie de développement rural. La CE pourra apporter sa contribution à travers le financement des PDC et sa contribution au budget.

6.3 Recommandations concernant la mise en œuvre

Recommandation R13 (voir conclusion C19)

Par rapport à l'élargissement de ses missions, les ressources humaines de la Délégation sont limitées. Il est donc important **d'allouer les ressources disponibles en fonction des priorités de la stratégie**. Dans ce contexte, la Délégation doit renoncer à s'impliquer directement dans la mise en œuvre des interventions et rester à un niveau stratégique, quitte à sous-traiter et à s'appuyer d'avantage sur l'ON.

Le recours à de l'expertise externe est importante pour la réalisation des missions de la Délégation. Afin de limiter le risque de prestations non satisfaisantes, la Délégation, en relation avec l'ON, doit apporter une attention à la qualité des termes de référence, au choix du sous-traitant et à son suivi. Un bilan de la qualité des services fournis s'inspirant de la fiche d'évaluation utilisée dans le cadre des études d'évaluation permettrait d'apprécier plus objectivement le travail réalisé et de garder la mémoire des performances des prestataires.

6.4 Recommandations concernant les orientations pour le 10^{ème} FED

Recommandation R14 (voir conclusions C9, C14 à C17 et C20)

Le renforcement des politiques sectorielles et des coordinations : une priorité dans la préparation du 10^{ème} FED et un préalable pour la détermination des secteurs de concentration

Même si la situation est variable d'un secteur à l'autre, l'évaluation a montré l'importance des politiques sectorielles et de la coordination des actions. **Dans tous les secteurs d'intervention de la CE, le renforcement des politiques sectorielles constitue une priorité. La CE pourrait apporter son appui en mobilisant des ressources pour participer plus activement aux dialogues politiques : implication plus étroite de la Délégation, financement d'études ou d'assistances techniques.** L'existence de politiques sectorielles opérationnelles et cohérentes avec les objectifs du DSRP devrait être la base des interventions dans les secteurs de concentration et dans l'appui budgétaire du 10^{ème} FED.

Concernant le choix des secteurs de concentration : deux options sont proposées, la continuité dans les secteurs transport et santé ou le choix d'un nouveau secteur, la décentralisation

Recommandation R15 (voir conclusions C9, C14 à C17 et C20)

Deux options pourraient être envisagées. L'une consiste à rester dans les secteurs actuels, santé et transport, l'autre étant de choisir la décentralisation comme secteur de concentration. Dans le premier cas, on bénéficiera de l'expérience acquise par la Délégation dans ces secteurs où elle dispose d'avantages comparatifs en terme de savoir-faire et de connaissance des enjeux sectoriels. Par contre, cette concentration ne permet pas de participer activement à des domaines clé par rapport à l'objectif de réduction de la pauvreté, par exemple dans le secteur de l'éducation.

En choisissant, la décentralisation comme secteur de concentration, cela permettrait de donner des moyens pour consolider et crédibiliser le processus de décentralisation en cours. Cela permettrait de continuer à appuyer le secteur santé mais aussi d'apporter un appui à la base dans d'autres secteurs, notamment l'éducation ou l'accès à l'eau potable. Ce choix n'est pas sans risque. Il suppose que le processus de décentralisation se poursuive, et notamment que le cadre de financement des PDC et que le transfert de compétences et de moyens aux communes soit assuré. Compte tenu de son caractère transversal, la décentralisation implique une mobilisation d'expertise dans plusieurs secteurs et présente donc un certain risque de dispersion au niveau de la Délégation.

Quelque soit les orientations retenues pour les interventions futures, il est important que le fait qu'un secteur ait toujours été un secteur de concentration, ne puisse être le principal argument justifiant le maintien de celui-ci dans le futur. L'intervention de la CE doit se concentrer dans les secteurs où elle aura les meilleurs impacts par rapport aux objectifs poursuivis, de la qualité des stratégies sectorielles et de l'évolution institutionnelle.