

Bénin : Note consultative conjointe sur le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté

Cette note consultative conjointe sur le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté du Bénin a été élaborée par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations qui ont lieu périodiquement avec le pays membre. Elle a été établie à partir des informations disponibles au 26 août 2011, date à laquelle elle a été achevée. Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'équipe des services et ne reflètent pas nécessairement les vues des autorités béninoises ni celles du Conseil d'administration du FMI.

La politique de publication des rapports des services et d'autres documents du FMI autorise la suppression d'informations délicates.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Internet: <http://www.imf.org>

Prix : 18 dollars l'exemplaire

Fonds monétaire international
Washington, D.C.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

et

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

BÉNIN

Document de stratégie de réduction de la pauvreté

Note consultative conjointe

Préparée par les services de l'Association internationale de développement (IDA)
et du Fonds monétaire international (FMI)

Approuvée par Obiageli Ezekwesili (IDA)
et par Michael Atingi Ego et Thomas Dorsey (FMI)

26 août 2011

I. VUE D'ENSEMBLE

1. **Le troisième document de stratégie de réduction de la pauvreté du Bénin, également appelé *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP III)* couvre les années 2011 à 2015.** Il fait le point sur les progrès réalisés depuis les précédentes SCRPs pour confirmer et renforcer les objectifs de la SCRPs II. En tant que tel, la SCRPs III prend appui sur les succès et aborde les échecs et contraintes auxquels s'est heurtée la mise en œuvre des précédentes stratégies. L'objectif majeur de la SCRPs III est d'améliorer la qualité de vie des béninois et de mettre le Bénin sur la voie de l'émergence économique. Le document note que les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont considérés comme étant à portée de main en matière d'eau et d'assainissement, d'enseignement primaire et de soins de santé primaires; des progrès considérables sont donc envisagés dans la réalisation des OMD. Les objectifs de développement sont les mêmes que dans la précédente SCRPs : i) accélérer la croissance économique; ii) développer les infrastructures; iii) renforcer le capital humain; iv) promouvoir la bonne gouvernance; v) réaliser un développement équilibré et durable entre les régions.

2. **Cette SCRPs intervient à un moment difficile, faisant suite aux crises alimentaires et pétrolières de 2007/08, à la crise économique et financière mondiale de 2008/09 et à la récente flambée des prix mondiaux des denrées alimentaires et des produits pétroliers.** Le Bénin a enregistré de bons résultats économiques sur la période 2005-08, avec un taux de croissance moyen du PIB réel de 4,1 %, supérieur à la moyenne régionale. Mais l'économie ouverte du Bénin a fortement pâti de nouveaux chocs internes, notamment – l'effondrement de plusieurs institutions illégales de microfinance et les inondations de la fin 2010, notamment – voyant la croissance tomber à 2,7 % en 2009 et 2,6 % en 2010. Ceci a peut-être réduit à néant les

avancées réalisées jusque-là en matière de réduction de la pauvreté. Si la succession rapide et l'ampleur de ces chocs essentiellement exogènes sont sans précédent, elles n'en soulignent pas moins la vulnérabilité de l'économie et la faible capacité des institutions béninoises et des politiques mises en œuvre à aider les populations démunies à faire face à de tels chocs. Cette vulnérabilité est exacerbée par la forte dépendance du Bénin à l'égard du coton, des activités de réexportation et du commerce de transit, celui-ci étant particulièrement sensible à la situation et aux politiques économiques, ainsi qu'aux modifications de la réglementation du pays voisin, le Nigéria. En dépit d'une longue période de croissance économique positive, l'économie béninoise a présenté peu de changements structurels, une faible diversification, une dynamique d'exportation peu ambitieuse en dehors du secteur du coton et du commerce de réexportation/transit, et peu de création d'emplois dans le secteur privé formel. La SCRP III relève ces défis et prolonge les mesures engagées dans la précédente stratégie (SCRP II).

3. **La SCRP III est le fruit d'un vaste processus participatif auquel ont été associés tous les niveaux de l'administration publique, le secteur privé, la société civile et les partenaires techniques et financiers.** La SCRP III est aussi l'émanation de la vision nationale qui résulte des Études nationales de perspectives à long terme (ENPLT) et de *Bénin Alafia 2025*. Elle prend également appui sur les Orientations stratégiques de développement (OSD) définies par le gouvernement en 2006. La SCRP III rend les OSD opérationnelles par la préparation du plan d'action prioritaire et du Cadre économique à moyen terme (CEMT) y afférents. Ces documents stratégiques sont eux-mêmes le produit de vastes consultations réalisées aux niveaux national et départemental. Des groupes thématiques ont été créés, réunissant des représentants de l'État et de la société civile, du secteur privé et des bailleurs de fonds. Des ateliers ont été organisés pour évaluer, examiner et intégrer des problématiques transversales comme les inégalités entre les sexes, le VIH/SIDA, les facteurs démographiques, l'environnement et les droits de l'homme. Les conclusions de ces groupes sont le socle de la SCRP III. Ces étapes ont posé les jalons du processus participatif et un effort particulier a été déployé pour impliquer davantage la société civile et d'autres groupes représentatifs de la société en général, outre les pouvoirs publics, bien que certains aient estimé que la participation des acteurs associés au processus aurait pu être plus élargie.

II. TENDANCES ET DIAGNOSTIC DE LA PAUVRETÉ

4. **Le Bénin reste un pays à faible revenu dont le revenu par habitant était de 680 dollars EU en 2010.** Avec une note de 0,435 sur l'indice du développement humain, le Bénin se classe 134^e sur 169 pays dans le dernier Rapport sur le développement humain (2010). Malgré la croissance économique, les progrès de la réduction de la pauvreté ont été faibles. D'après les statistiques les plus récentes, l'incidence de la pauvreté au niveau national est estimée à 35 % en 2009 contre 37 % en 2006. Ce chiffre agrégé masque de fortes disparités entre zones rurales et urbaines, entre régions et entre femmes et hommes. La pauvreté ressort à 29,8 % en zones urbaines contre 38,4 % en milieu rural; elle atteint 61,0 % dans la commune d'Aplahoué contre 18,1 % dans l'agglomération d'Abomey-Calavi; elle se chiffre à 36,2 % dans les foyers ayant à leur tête un homme, et à 30,4 % lorsque le chef de famille est une femme.

5. **Les données globales disponibles sur la pauvreté et la situation sociale montrent que les résultats enregistrés dans le cadre des SCRP I et II ont été modestes.** Bien que la performance macroéconomique ait été globalement satisfaisante, la croissance économique est

demeurée trop faible pour des progrès tangibles vers les OMD. Davantage de progrès dans ce sens – au demeurant l'un des objectifs majeurs de la SCRP III – exigeront une croissance plus forte et plus stable, ainsi qu'une amélioration importante de l'efficience et de l'efficacité du financement et des prestations de la part des services publics.

III. RÉSULTATS ET OBJECTIFS STRATÉGIQUES

A. Accélération de la croissance économique

6. **L'emphase mise sur l'accélération de la croissance économique, condition préalable à la réduction significative de la pauvreté et à la réalisation des OMD, est opportune.**

L'objectif qui est d'assurer un environnement macroéconomique stable, de promouvoir un secteur privé plus dynamique et plus compétitif, de favoriser la diversification de l'économie et de poursuivre l'intégration régionale et mondiale est conforme aux besoins et est essentiel pour atteindre les objectifs de croissance. Ces objectifs sont ambitieux et sensiblement supérieurs aux niveaux historiques comme aux projections de croissance inscrites dans le programme appuyé par le FMI. Ils ne peuvent être atteints que s'ils sont adossés à un engagement constant et à la mise en œuvre rigoureuse des réformes, ce qui exigera des efforts plus soutenus que par le passé.

7. **Le Bénin a des avantages comparatifs considérables par son agriculture et, du fait de sa situation géographique, pour son commerce et ses échanges.** Il importera donc de tirer parti des avantages comparatifs de l'agriculture en diversifiant et en redynamisant la filière du coton, tout en positionnant le Bénin comme une économie rentable, transparente et bien gérée dans un climat des affaires attrayant pour les investissements qui viseront de plus en plus les marchés régionaux et celui du Nigéria en particulier.

8. **Il s'agira d'insister sur ces avantages comparatifs pour atteindre les objectifs ambitieux à moyen terme de la SCRP III.** S'agissant de l'agriculture, l'approbation du Programme stratégique de réforme du secteur agricole (PSRSA) et sa mise en œuvre effective seront essentiels, plus particulièrement la promotion de la diversification de l'agriculture et la relance de la filière cotonnière. En marge de la mise à profit des avantages comparatifs du Bénin en matière d'échanges et de commerce, une détermination sans relâche à l'instauration d'un environnement plus propice au secteur privé et à l'amélioration du climat d'investissement sera nécessaire pour renforcer la croissance économique du pays. Jusqu'à présent, les progrès en matière d'amélioration du climat des affaires ont été faibles et le Bénin reste en queue du classement *Doing Business*. Le niveau de croissance attendu ne sera pas atteint sans la mise en œuvre intégrale des plans de réforme visant à améliorer le climat dans lequel évoluent les entreprises privées. Eu égard au potentiel agricole du Bénin, à sa situation géographique stratégique et à l'esprit d'entreprise des béninoises et des béninois, un environnement assaini et porteur pourrait aisément libérer les potentialités du secteur privé comme élément moteur de la croissance et de la prospérité économiques.

B. Développement des infrastructures

9. **La SCRP III fait, à juste titre, de l'infrastructure économique un facteur essentiel du développement.** La mise à niveau des infrastructures et des prestations de service qui en découlent est indispensable pour épauler la croissance et la diversification économiques. Le

développement des infrastructures s'impose pour établir un lien entre les producteurs et les marchés, réduire le coût des facteurs, accroître la compétitivité économique et assurer les prestations de base au public. Les services du FMI et de la Banque mondiale conviennent que l'importance accordée aux transports, à l'énergie, à la communication, à l'eau et à l'assainissement, au logement et à l'aménagement urbain constituent des défis de taille. La même importance doit aller à la réalisation de nouvelles infrastructures comme à l'entretien et à la modernisation des infrastructures existantes. Vu l'ampleur des besoins de modernisation et de la demande d'accès aux prestations de service public, des priorités devraient être établies et des canaux créés pour veiller à ce que l'investissement et les dépenses d'entretien soient axées sur l'élimination des contraintes les plus lourdes qui pèsent sur la croissance et la compétitivité de l'économie. Ceci vaut autant pour les infrastructures lourdes que pour le climat politique et institutionnel dans lequel se situe l'infrastructure physique. Les autorités sont invitées à solliciter l'appui de leurs partenaires techniques et financiers dans cet effort.

C. Renforcement du capital humain

10. Les services du FMI et de la Banque mondiale félicitent les autorités pour l'importance accordée à la nécessité d'améliorer la qualité de vie à travers des améliorations au niveau des services de santé et de l'éducation, ainsi que par la poursuite des efforts de réalisation d'autres OMD. Les services souscrivent aux priorités fixées à cet égard, à savoir : la réduction de la mortalité maternelle et infantile; l'amélioration de la santé maternelle; le traitement des défis du VIH/SIDA, du paludisme et de la tuberculose; le renforcement des résultats scolaires à tous les niveaux; l'amélioration de l'état nutritionnel de la population; le renforcement des dispositifs de protection sociale; la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. La SCRP III met aussi en évidence la pression de la demande qu'une croissance démographique accélérée exercera inévitablement sur les services sociaux, la forte demande de ressources qui ira de pair avec l'accès accru à ces services et les défis que pose la réalisation des objectifs de développement.

11. Le renforcement du capital humain du Bénin dépendra non seulement des efforts visant à élargir l'accès aux services sociaux, notamment à l'éducation et à la santé, mais aussi à la qualité des prestations de ces services. La mise en évidence de l'accès à l'éducation et aux services de santé dans la SCRP III est opportune et les récents progrès dans ces domaines sont signalés à juste titre, mais un accent plus particulier pourrait aussi être mis sur les mesures visant à améliorer la qualité des prestations et les indicateurs permettant de mesurer qualitativement les résultats. C'est particulièrement le cas pour l'éducation où les indicateurs quantitatifs comme les taux de scolarisation et d'achèvement d'un cycle d'études ne permettent pas de refléter le niveau de compétences des élèves et des étudiants. Les récents résultats ont montré que malgré l'amélioration des indicateurs quantitatifs, d'un point de vue qualitatif, ils ont en fait régressé. Il serait peut-être souhaitable de prévoir davantage d'indicateurs de résultats qualitatifs susceptibles de rendre compte du renforcement effectif du capital humain.

12. L'égalité hommes-femmes exige de prendre en compte les besoins spécifiques des femmes et des hommes. La problématique hommes-femmes a plusieurs facettes et constitue une question transversale faisant intervenir des considérations tant économiques, culturelles, sociales que religieuses. Il est encourageant de noter que cette problématique transparaît sur l'ensemble de la stratégie, que les besoins spécifiques des femmes et des hommes ont été précisés, le cas

échéant, et que les défis liés à l'atténuation des inégalités ont été soulignés. Mais force est de constater que c'est surtout sous la section relative au capital humain que des mesures et des actions spécifiques ont été signalées et que des indicateurs ventilés par sexe sont prévus. Pour réduire les disparités hommes-femmes et permettre aux femmes de réaliser pleinement leur capacité à contribuer à la croissance économique et à en bénéficier, il s'agira de mieux intégrer leurs besoins spécifiques, tant dans les secteurs sociaux que dans les secteurs productifs.

D. Bonne gouvernance

13. **La SCRP III précise les domaines dans lesquels la qualité de la gouvernance doit être renforcée pour susciter une croissance économique plus forte et assurer l'efficacité des prestations de service public.** Un état des lieux objectif montre les domaines dans lesquels la gouvernance pourrait être améliorée, notamment en matière de gestion des finances publiques, de planification budgétaire, d'exécution budgétaire et de normes de responsabilisation. Le système judiciaire et les services publics sont signalés en priorité. L'amélioration de la protection de l'environnement figure aussi parmi les objectifs poursuivis. Des faiblesses sont constatées depuis un certain temps dans ces domaines; plus qu'une question de choix des priorités, il s'agit ici de l'application stricte de réformes déjà identifiées. Les efforts de bonne gouvernance qui s'imposent, en particulier dans l'amélioration de la gestion des finances publiques, pourraient être signalés de manière plus explicite au fur et à mesure de la mise en œuvre de la SCRP III et des prochaines mises à jour du PAP.

14. **Les directives de l'UEMOA établissent un calendrier ambitieux de réformes de la gestion des finances publiques qui doit être pris en compte dans la mise en œuvre de la SCRP III.** Si le Bénin est en bonne voie sur certaines de ces réformes par rapport à d'autres pays de l'UEMOA, des progrès considérables restent à accomplir. La budgétisation de programme par exemple est appliquée dans les ministères sectoriels, mais n'est pas encore intégrée au budget annuel de l'État. De même, la création de la Cour des comptes, selon les directives de l'UEMOA, n'a pas encore été menée à bien. Enfin, si les délais d'application de certaines de ces directives régionales sont encore lointains, d'importants efforts doivent être faits pour accomplir les changements que requiert leur mise en œuvre effective le passage à la comptabilité d'engagement en est une illustration. Les autorités sont invitées à tirer pleinement parti de la prochaine mission diagnostique du Département des finances publiques du FMI ainsi que des services offerts par l'AFRITAC Ouest¹ dans la mise en œuvre des réformes de la gestion des finances publiques.

15. **Sans ces réformes, les questions d'opacité, de corruption et d'abus de position dominante sont hypertrophiées.** Le gouvernement a fait des déclarations publiques sur la lutte contre ces fléaux et pris des dispositions importantes pour y remédier, y compris par les réformes de l'administration des douanes, mais il reste beaucoup à faire. La gouvernance pourrait être renforcée par un surcroît d'efforts et la réaffirmation de la volonté de lutter contre ces activités qui faussent considérablement l'allocation des ressources, qui nuisent au climat des affaires et de l'investissement, freinent la croissance économique et ralentissent le rythme de la réduction de la

¹ Centre régional d'assistance technique du FMI pour l'Afrique de l'Ouest.

pauvreté. Si le fait de réduire les possibilités de corruption et de renforcer la transparence de la gestion des finances publiques est un objectif affirmé, des mesures et actions concrètes seront nécessaires pour l'atteindre.

E. Développement régional équilibré et durable

16. **Les services du FMI et de la Banque mondiale félicitent les autorités pour leur attachement à un processus de développement partagé et équilibré.** La décentralisation et la déconcentration seront essentielles pour atteindre les objectifs fixés et exigeront de nouveaux transferts de compétences aux autorités locales ainsi qu'une délégation de pouvoirs plus poussée, assortie de la mise à disposition des moyens financiers et humains nécessaires aux communautés locales. Les autorités sont encouragées à poursuivre les plans de décentralisation et à établir un calendrier et des repères de réalisation précis en vue d'atteindre ces objectifs.

17. **La réforme du foncier est importante et le sera davantage, à mesure que les efforts de diversification de l'agriculture et d'amélioration du climat des affaires et de l'investissement se poursuivront.** En reconnaissant le caractère éminemment sensible de la réforme du foncier et les faibles progrès obtenus à cet égard dans la mise en œuvre du SCRP II, il est encourageant de constater la détermination des autorités à la poursuivre sous le SCRP III.

18. **Les questions environnementales sont traitées dans la SCRP III, encore que sans toute la rigueur qu'elles méritent, eu égard en particulier aux récentes inondations.** Note est prise de certaines questions environnementales en suspens telles que l'érosion du littoral, le changement climatique et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles et forestières. Comme la problématique femmes-hommes, les questions environnementales gagneraient à figurer parmi les enjeux de société cruciaux, mais il est encourageant de constater qu'une attention spéciale leur sera accordée sur la période 2011-15. Un intérêt particulier doit être porté aux questions environnementales posées par les dernières inondations, à savoir, la nécessité de créer des infrastructures de protection, surtout dans les zones inondables récemment urbanisées ou loties; l'impératif de renforcer les réseaux d'assainissement et d'approvisionnement en eau, tout en les rendant plus résistants aux phénomènes naturels comme les inondations; et la nécessité de créer des services de secours d'urgence pour faire face à l'intensification des événements climatiques extrêmes liés aux changements climatiques mondiaux.

IV. SCÉNARIOS MACROÉCONOMIQUES

19. **Le gouvernement présente deux scénarios macroéconomiques et les cadres de dépenses à moyen terme y afférents, dont l'un est beaucoup plus ambitieux que le cadre macroéconomique inscrit dans le programme appuyé par le FMI.** Les deux scénarios dépendent de la capacité des autorités à mobiliser des ressources, notamment d'importantes ressources internes et des financements extérieurs concessionnels. L'élaboration d'une stratégie à moyen terme et l'amélioration de la capacité de sélection et d'exécution des projets sera déterminante pour une utilisation efficiente des ressources. La réalisation des objectifs associés aux deux scénarios exigerait une croissance beaucoup plus forte, l'augmentation des dépenses publiques, le creusement des déficits et un niveau d'emprunt supérieur à celui convenu dans le cadre du programme appuyé par la Facilité élargie de crédit (FEC) du FMI.

- **Le scénario «central» prévoyant un taux de croissance moyen de 6 % sur la période 2011-15, est très optimiste.** Il table sur un environnement économique mondial favorable sur la période de mise en œuvre, une vigoureuse réponse de l'offre de produits agricoles et une forte réaction de croissance au cadre de politique prévu par le gouvernement. Les hypothèses et cibles implicites du scénario central reflètent davantage les résultats escomptés qu'elles ne correspondent à des attentes réalistes; de ce fait, adosser les politiques à mettre en œuvre à ce scénario pourrait compromettre la stabilité macroéconomique, les équilibres budgétaires et la viabilité de la dette à long terme.
- **La «variante» du scénario prévoyant un taux de croissance moyen de 4,5 % correspond davantage au programme FEC du Bénin.** Ce scénario est plus réaliste dans ses projections et devrait servir de base aux plans de développement. Il serait préférable de fonder les décisions sur la politique macroéconomique à suivre sur ce scénario et ne poursuivre des objectifs plus ambitieux que si les conditions et les perspectives s'améliorent et que les premiers résultats sont atteints.

20. **La mise en œuvre de la variante réaliste du scénario elle-même exigera de renforcer le recouvrement des recettes, de réorienter les dépenses vers l'investissement, et d'accélérer les réformes structurelles visant à affermir la compétitivité.** Le renforcement du recouvrement des recettes par l'élaboration d'un régime fiscal propice au développement, comme l'envisage la troisième SCRP, est important. Les mesures envisagées dans la stratégie pour élargir la base d'imposition en l'étendant au secteur informel, à rationaliser les exonérations fiscales, à simplifier le barème et les procédures de versement de l'impôt, ainsi qu'à moderniser et renforcer les administrations fiscales et douanières vont toutes dans le bon sens. Il importe – pour garantir l'efficacité des réformes prévues et créer la marge de manœuvre budgétaire nécessaire aux dépenses sociales prioritaires et à l'investissement – d'améliorer l'efficacité des prestations de service public, d'aligner l'augmentation de la masse salariale sur les ressources disponibles et de mettre en œuvre la réforme de la fonction publique, y compris l'adoption d'une grille des salaires fondée sur les résultats.

21. **Eu égard aux ressources financières limitées, il conviendrait d'être plus spécifique dans la définition des priorités et le chiffrage des mesures envisagées.** Si le PAP signale bien quelques activités prioritaires précises, il est plus flou sur la manière d'atteindre les résultats escomptés avec les ressources disponibles. L'obtention de ces résultats est tributaire de la mobilisation de ressources suffisantes dont les sources restent à identifier. De ce fait, une plus grande précision dans la hiérarchie des mesures et activités serait de nature à renforcer la SCRP III, sa mise en œuvre et son suivi. Les dispositifs de protection sociale et le filet de sécurité sociale sont des exemples de mesures imprécises. Les récents chocs, notamment les flambées des prix des produits alimentaires et pétroliers, la crise financière mondiale et les inondations de 2010 ont montré combien ces dispositifs et les filets de protection sociale s'imposent. Ainsi, ces domaines figurent parmi les priorités de la SCRP III alors que le PAP ne prévoit aucune action précise ni chiffrée à leur égard. En outre, la SCRP III et le PAP s'appuient sur des méthodes différentes pour le cadrage global. Pour accroître la transparence et améliorer le suivi des actions prioritaires, il conviendrait d'harmoniser les méthodes utilisées pour ces deux documents.

V. SUIVI ET ÉVALUATION

22. **Comme pour la SCRP II, une analyse de la pauvreté figure dans la SCRP III.** Ayant mené à bien une enquête sur les ménages en 2009, après celles de 2006 et 2007, et avec celle prévue pour septembre 2011, une analyse plus exhaustive et plus rigoureuse de la pauvreté sera bientôt disponible. En effet, certains des résultats présentés dans la SCRP III sur la pauvreté soulèvent des questions quant à la qualité des données et à leur analyse, comme dans le cas de la SCRP II. Les services du FMI et de la Banque se félicitent que la nécessité de renforcer la capacité des organes statistiques du Bénin ait été mise en évidence. Ceci importe pour l'avenir, tant en termes d'évaluation des progrès vers la réalisation des objectifs de la SCRP que de compréhension de la pauvreté à l'échelle de l'ensemble du Bénin, pour mieux épauler la conception et l'exécution des politiques, ainsi que les prestations de service public.

23. **Si le cadre de suivi-évaluation de la SCRP II est apparu globalement approprié, le gouvernement ne cache pas les insuffisances de celui de la SCRP III.** La SCRP III fait état des contraintes et difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du cadre de suivi-évaluation de la SCRP II. En réponse, la troisième SCRP vise à renforcer l'implication des parties prenantes pour assurer un meilleur suivi et une meilleure évaluation à différents stades de mise en œuvre, allant des organes de l'administration centrale et des ministères, aux administrations locales et communautés de base ainsi qu'à l'opinion publique en général.

24. **La SCRP III comporte une matrice qui en recense les objectifs, avec des indicateurs de progrès vérifiables.** Mais certains indicateurs/jalons doivent être quantifiés. La matrice identifie en outre les institutions chargées de recueillir et de transmettre les données relatives à chacun des jalons. Partant des données de la dernière enquête sur les ménages, il conviendrait d'ajouter à la matrice, davantage de marqueurs chiffrés sur la pauvreté, y compris des repères de réalisation et seuils de référence afférents à la pauvreté. Les services du FMI et de la Banque mondiale estiment en outre qu'il serait indiqué d'intégrer les résultats de la prochaine évaluation de la pauvreté. La matrice gagnerait aussi à inclure des données ventilées par sexe sur la pauvreté. Ceci faciliterait par la suite l'analyse des politiques mises en œuvre, les évaluations de l'efficacité de ces politiques et permettrait d'éclairer les décisions en matière de politique économique et sociale à venir.

25. **Compte tenu de l'accent mis sur la promotion d'un développement équilibré entre les régions, une désagrégation plus poussée des résultats par région serait utile.** Cela serait de nature à responsabiliser les décideurs locaux et à épauler les efforts de décentralisation et de déconcentration en permettant de cerner les régions qui accusent un retard et celles qui auraient besoin de plus de ressources ou dont les capacités d'exécution et de suivi auraient besoin d'être renforcées.

26. **Deux comités sont prévus pour renforcer la mise en œuvre et le suivi de la SCRP III.** Un *Conseil d'orientation* national composé des principaux ministères centraux et sectoriels sera chargé de superviser l'exécution générale de la stratégie et de maintenir un dialogue de haut niveau avec la communauté des bailleurs de fonds. Un *Comité de pilotage* également composé de représentants des principaux ministères centraux assurera le suivi de la mise en œuvre de la SCRP III et agira en étroite collaboration avec l'Assemblée nationale, la société civile et la communauté des bailleurs de fonds dans le cadre d'un suivi et d'une évaluation réguliers. Au

niveau sectoriel, les ministères et leurs cellules respectives de suivi et d'évaluation seront chargés d'assurer le fonctionnement d'un système coordonné et cohérent de collecte et de diffusion de l'information. Au niveau décentralisé, les comités départementaux assureront le suivi de l'exécution des programmes départementaux ainsi que la collecte et l'analyse des données sectorielles. Enfin, à l'échelon local/communal, des comités de suivi communaux seront créés, présidés par les maires; ils se réuniront sur une base trimestrielle pour veiller à ce que les données et les informations soient recueillies et transmises. Le système de suivi-évaluation proposé constitue une amélioration par rapport au dispositif de la SCRP II mais ses résultats dépendront d'une application rigoureuse et de la responsabilisation effective des différents comités.

27. **L'association plus étroite de la société civile au suivi de la mise en œuvre de la SCRP III serait de bon augure.** Compte tenu des préoccupations exprimées par certains groupes, considérant que le processus d'élaboration et de formulation de la SCRP III n'a pas été totalement participatif, l'occasion est opportune pour associer la société civile à sa mise en œuvre et à son suivi. Il existe au Bénin, une procédure bien établie de suivi de l'application de la SCRP dont il conviendrait que le gouvernement tire pleinement parti.

VI. CONCLUSION, RISQUES ET RECOMMANDATIONS

28. **Les services du FMI et de la Banque mondiale estiment que la SCRP III constitue un cadre approprié de réduction de la pauvreté au Bénin.** La stratégie s'attaque aux contraintes et aux défis essentiels auxquels le Bénin est confronté et prend appui sur les avantages comparatifs du pays. Les objectifs de la stratégie sont bien exposés sur la base d'une vision claire. Les services du FMI et de la Banque mondiale félicitent les autorités d'avoir axé leurs efforts sur une variante plus réaliste du scénario central. Quoique ambitieux et basés sur des prévisions optimistes, les objectifs de la variante du scénario peuvent être considérés comme réalisables, à la condition expresse de s'accompagner d'un effort et d'une détermination tout aussi ambitieux de réforme et de stricte application et dans les délais impartis. L'amélioration des résultats et un taux de croissance historiquement élevé ne seront pas atteints dans un environnement «routinier». Les autorités ne devraient envisager le scénario «central» qu'en cas d'évolution extrêmement favorable et après une période initiale de résultats exceptionnels et confirmés de mise en œuvre de la variante du scénario.

29. **La SCRP III expose la vision du positionnement que les autorités entendent donner au Bénin à l'horizon 2015.** Si la SCRP III fournit des orientations générales sur la façon d'atteindre ses objectifs et de concrétiser cette vision, elle reste un peu imprécise sur les moyens d'atteindre les résultats escomptés. Tout en fournissant ces précisions, le PAP associé se situe à l'autre extrême, apportant trop de détails sans suffisamment les hiérarchiser pour orienter significativement les décisions d'allocation dans un contexte de ressources limitées. Un tel degré de détail est certes utile pour cerner la portée globale des mesures qui peuvent contribuer à la réalisation des objectifs, mais il perd de son utilité sans un classement adéquat des priorités et une vision réaliste des composantes véritablement réalisables eu égard aux ressources disponibles.

30. **Le succès de la mise en œuvre de la SCRP III pourrait pâtir d'un certain nombre de risques.** Les risques qui entourent le scénario «central» de très forte croissance seraient liés à une

relative morosité de l'économie mondiale et à la vulnérabilité du Bénin à une possible évolution défavorable de la situation du Nigéria. Tabler sur ce scénario sans des ressources financières suffisantes pourrait compromettre le cadre macroéconomique et remettre en cause la viabilité de la dette. Autre risque, celui de l'incertitude quant à la disponibilité de financements extérieurs concessionnels à moyen terme pour le programme d'investissement public. Les risques liés aux chocs des termes de l'échange restent considérables mais pourraient être atténués par la diversification de l'économie prévue dans la SCRP III. Des variations inopinées des courants d'échanges régionaux et un recul du commerce informel de transit pourraient avoir un impact négatif permanent sur les recettes douanières. Des risques pourraient aller de pair avec une incapacité à collecter des recettes à la mesure de l'augmentation escomptée des recettes publiques. Au vu des récentes revendications des syndicats de la fonction publique, d'éventuelles revalorisations salariales poseraient un risque non négligeable pour le cadre budgétaire car elles compromettraient les équilibres budgétaires et la viabilité de la dette, et risqueraient aussi d'avoir un effet d'éviction des dépenses sociales et des investissements prioritaires. Un surcroît d'efforts s'impose pour appliquer les règles prudentielles et renforcer la surveillance du système financier, plus particulièrement des institutions de microfinance, afin d'affermir la stabilité du secteur financier et d'éviter le risque de réapparition de structures financières frauduleuses.

31. Pour renforcer la troisième SCRP dans sa phase d'exécution, les services des deux institutions recommandent aux autorités d'accorder une attention particulière aux aspects suivants :

- **Améliorer la concordance entre les mesures et activités nécessaires à la réalisation des objectifs de la SCRP III et le niveau réaliste des ressources disponibles**, améliorer la définition des priorités et privilégier davantage les mesures et activités essentielles à l'obtention des résultats. Le PAP est trop détaillé et insuffisamment hiérarchisé pour être utile à la prise des décisions allocatives clés qui devront inévitablement intervenir.
- **Renforcer la gouvernance** en redoublant d'efforts pour appliquer les directives de gestion des finances publiques de l'UEMOA sur les questions de transparence, de corruption et d'abus de position dominante qui faussent gravement l'allocation des ressources, nuisent au climat des affaires et des investissements, ralentissent la croissance économique et freinent la réduction de la pauvreté.
- **Améliorer l'environnement dans lequel évoluent le secteur privé**, la mise en œuvre de la SCRP III étant tributaire des limites des ressources publiques, le rôle du secteur privé sera crucial pour atteindre les objectifs fixés et ceux de croissance économique en particulier.
- **Atténuer les disparités entre hommes et femmes** et tirer pleinement parti du potentiel des femmes à contribuer à la croissance économique et à en bénéficier, en reconnaissant qu'une meilleure prise en compte des besoins des femmes devra être envisagée non seulement dans les secteurs sociaux mais aussi dans les secteurs productifs.
- **Inscrire les questions environnementales dans les enjeux de société cruciaux et les traiter de manière plus spécifique**. Ceci revêt une importance plus grande encore, après les

graves inondations de 2010 et avec les risques de recrudescence de ce type de phénomène en raison du changement climatique.

- **Renforcer l'analyse de la pauvreté et améliorer la compréhension des déterminants et de la dynamique de la pauvreté au Bénin** en approfondissant l'analyse des données de la dernière enquête sur les ménages par une coopération plus étroite avec les partenaires techniques et financiers pour une analyse détaillée de la pauvreté et en rendant publiques toutes les données relatives à la pauvreté et à l'enquête sur les ménages.
- **Améliorer la matrice des résultats, ainsi que le cadre de leur suivi et de leur évaluation** en incluant des éléments essentiels de quantification de la pauvreté et en ventilant les résultats par sexe et par région.

32. **La SCRP III et la NCC sont soumis à l'examen du Conseil d'administration en vue d'obtenir l'aval des administrateurs** sur les aspects signalés par les services du FMI et de la Banque comme constituant : i) les priorités nécessaires au renforcement de la mise en œuvre de la SCRP III; et ii) les principaux risques dont s'accompagne cette mise en œuvre.