

Arbeitspapiere / Working Papers

Nr. 3b

Thomas Bierschenk, Elisabeth Thioléron & Nassirou Bako-Arifari

**Institutionnaliser la stratégie de réduction de la pauvreté
au Bénin**

2002



The Working Papers are edited by

Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität,
Forum 6, D-55099 Mainz, Germany.

Tel. +49-6131-392.3720, Email: ifeas@mail.uni-mainz.de;

<http://www.uni-mainz.de/~ifeas>

Geschäftsführender Herausgeber/ Managing Editor:
Thomas Bierschenk (biersche@mail.uni-mainz.de)

Institutionnaliser la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin

Thomas Bierschenk
*Université Johannes Gutenberg
Mainz, Allemagne*

Elisabeth Thioléron
Expert associée de l'ODI, Paris

Nassirou Bako-Arifari
*Université Nationale du Bénin
Cotonou*

Étude mandatée par
L'Overseas Development Institute, Londres

Juillet 2002

Avant-Propos

Ce rapport a été commandité en octobre 2000 par l'institut britannique de recherche - *the Overseas Development Institute (ODI)* - à la demande du Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA). Il est le résultat d'une étude effectuée au Bénin par une équipe de trois consultants. L'étude entre dans le cadre de l'initiative en faveur des Pays pauvres très endettés et porte sur les processus de mise en place du cadre stratégique de réduction de la pauvreté (CSRP) dans huit pays d'Afrique sélectionnés par le PSA.

L'objectif de la mission était d'évaluer le niveau d'institutionnalisation des politiques, programmes, pratiques et systèmes de suivi de la réduction de la pauvreté au Bénin. Les consultants se sont rendus dans ce pays en novembre 2000 et juin 2001. Le rapport couvre la période allant d'octobre 2000 à avril 2002.

Les auteurs du rapport tiennent à remercier toutes les personnes interrogées qui, par leurs propos, ont contribué à leur réflexion; de même que M. David Booth pour sa direction de l'ensemble des études et ses conseils avisés. Les points de vue qui sont exprimés dans le rapport n'engagent cependant que les consultants.

Table des matières

<i>Liste des sigles</i>	iv
<i>Résumé</i>	vi
1 Introduction	10
2 Le contexte national	12
Données de base sur le développement macroéconomique et humain	12
L'aide extérieure et la dette	13
Principales caractéristiques politiques et sociales	17
Les précédents plans de lutte contre la pauvreté	27
3 Le CSRP au Bénin: le processus et ses conséquences	29
Données de base sur les processus CSRP-I et CSRP	29
Le point de vue des acteurs sociaux sur le processus CSRP	34
Aptitudes et motivation du gouvernement	35
Réactions et participation des donateurs	36
La participation et ses limites	37
4 Un potentiel de changement institutionnel	38
Réforme budgétaire	39
Les donateurs et l'approche programme	43
Appropriation, participation et politiques de réduction de la pauvreté	44
5 Données sur la pauvreté et leur suivi	48
6 Conclusions et implications	52
<i>Bibliographie</i>	54

Liste des sigles

AGDSD	Agence pour la Gestion de la Dimension Sociale du Développement
AGEPIB	Agence de Gestion et de Promotion des Initiatives à la Base
AGETUR	Agence de Gestion des Travaux Urbains
AID	Association Internationale de Développement
APD	Aide Publique au Développement
APE	Association de Parents d'Elèves
AT	Assistance technique
BAD	Banque Africaine pour le Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement Économique en Afrique
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BID	Banque Islamique de Développement
BOAD	Banque Ouest-africaine de Développement
CAS	Country Assistance Strategy
CCI	Chambre de Commerce et de l'Industrie
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CDS	Comité départemental de suivi
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS)
CEPEPE	Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises
CNDLP	Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
CRDP	Crédit et réforme des dépenses publiques
CSR	Cadre stratégique de réduction de la pauvreté (Poverty Reduction Strategy Paper/PRSP)
DANIDA	Agence danoise de développement international
DIVI	Directions d'Inspections et de Vérification Interne
DP/GG	Développement Participatif et Bonne Gouvernance
DSA	Dimension sociale de l'ajustement
DSD	Dimension Sociale du Développement
ELAM	Enquête Légère Auprès des Ménages
EU/USAID	European Union/United States Agency for International Development
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FCFA	Franc CFA
FDA	Fonds de Développement Africain
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité de Réduction de la Pauvreté et la Croissance
FSNE	Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agence Allemande de Coopération Technique)
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDH	Indice de développement humain
IFI	Institutions financières internationales
IGF	Inspection Générale des Finances
INRAB	l'Institut National de Recherche Agricole du Benin

INSAE	Institut National de Statistique et d'Analyse Économique
MECCAG/ PD	Ministre d'État Chargé de la Coordination de l'Action Gouver- nementale, de la Prospective et du Développement
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MP	Membre du Parlement
MSC	Minimum Social Commun
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OCS	Observatoire de Changement Social
ODI	Overseas Development Institute
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
OSC	Organisation de la société civile
PAG	Programme d'Action du Gouvernement
PAPME	Projet d'appui aux petites et moyennes entreprises
PAS	Programme d'ajustement structurel
PASU	Programme d'actions sociales urgentes
PERC	Public Expenditure Reform and Credit
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Cadre stratégique de réduction de la pauvreté/CSRP)
PSA	Partenariat Stratégique avec l'Afrique
PPTÉ	Pays pauvres très endettés
SDA	Social Dimension of Adjustment
SGDD	Système Général de Diffusion de Données
SONACOP	Société Nationale de Commerce Pétrolier
SYGFIP	Système de Gestion des Finances Publiques
ST	Secrétariat technique
ST/CNDLP	Secrétariat technique de la CNDLP
ST/CSRP	Secrétariat technique du CSRP
UE	Union européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire ouest-africaine
UNDP	United Nations Development Programme
UNB	Université Nationale du Bénin
US/GAO	United States General Accounting Office
USAID	United States Agency for International Development

US\$ 1 est équivalent à environ CFA F750.

Résumé

Le Bénin est l'un des pays les plus pauvres du monde; il occupe la 151^{ème} place sur les 174 pays de la liste de l'Indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Malgré les progrès macro-économiques et les deux programmes d'ajustement entrepris ces dix dernières années, la situation n'a pas changé de manière significative et l'économie béninoise est restée fragile.

Le pays est fortement dépendant de l'aide extérieure, celle-ci ayant permis de financer 30% des dépenses publiques et 80% des investissements publics entre 1992 et 1997. Les deux tiers de l'Aide Publique au Développement (APD) sont attribués aux secteurs sociaux. Un tiers seulement de ces sommes est absorbé, entre autres à cause de problèmes d'ordre administratif. En 1999, la dette extérieure s'élevait à 1,3 milliard de US\$. Le Bénin a présenté un CSRP intérimaire (CSRP-I) fin 2000, ce qui lui a permis de devenir éligible à l'initiative renforcée en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTTE) qui doit aboutir à une réduction de la dette de 460 millions de US\$ sur 20 ans.

Le Bénin est souvent cité comme un modèle de démocratie dans le contexte africain, même si, à de nombreux égards, l'institutionnalisation d'une démocratie pluraliste et de l'État de droit demeure incomplète. La démocratie au niveau local n'a pas encore été instaurée, des élections municipales ayant été programmées à plusieurs reprises sans être tenues. À l'échelon local comme au niveau national, le système politique béninois est caractérisé par un fort clientélisme, un pluralisme institutionnel et juridique, la politisation de l'administration, une corruption rampante et la faiblesse des capacités étatiques de régulation et d'intervention. La forte dépendance du pays de l'aide extérieure engendre des stratégies de captation de rentes dans les sphères intimement liées de l'économie et du politique.

La démocratie béninoise, néopatrimoniale et tributaire de l'aide extérieure, a réussi à instaurer un climat de paix sociale et ethnique relative, une performance politique remarquable qui contraste avec le contexte régional. Toutefois, cela s'est fait au prix d'un certain immobilisme politique. Depuis l'instauration d'une démocratie multipartite en 1990, la plupart des grands projets de réforme ont été bloqués ou menés très lentement. Le secteur associatif est en plein essor, mais la société civile et le secteur privé ne se sont quasiment pas émancipés de la tutelle de l'État. L'Assemblée nationale ne joue qu'un rôle constitutionnel limité et ne participe pas vraiment à l'élaboration de la politique nationale, faute de ressources. De plus, ni les partis politiques, ni les médias très dynamiques sont assez bien équipés pour organiser des débats publics sur des choix politiques complexes.

L'approche CSRP interagit avec ce contexte qui lui impose ses limites mais qu'elle va tenter de transformer radicalement.

Le Bénin a une longue tradition de politiques et programmes de lutte contre la pauvreté qui remonte au début des années 1980, avec une rhétorique qui se rapproche de plus en plus depuis le milieu des années 1990 de l'approche CSRP

actuelle. La plupart des mesures concrètes prises dans ce cadre ont concerné la préservation de l'accès des pauvres aux services sociaux de base. Ces programmes ont été mis en oeuvre en étroite collaboration avec les agences d'aide et ont souvent été élaborés à la suite de consultations au niveau national. Selon les acteurs locaux, l'approche CSRP se distingue de ces programmes surtout par le fait que le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont décidé de traiter le problème de la pauvreté dans un cadre macro-économique et qu'un transfert de responsabilité du Ministère du Plan vers le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) s'est fait à l'échelon national.

Après des périodes récurrentes de stagnation, dues tout d'abord à l'organisation des élections présidentielles, puis à une grève de dix semaines dans le secteur public, l'élaboration d'un CSRP complet par le gouvernement est maintenant en cours. Une première ébauche a été soumise à la Banque mondiale en février 2002 et aux autres donateurs en mars. Ce document a été très vivement critiqué. Toutefois, le gouvernement maintient qu'un CSRP complet et acceptable sera prêt dans le courant de l'année 2002.

En vue de la préparation de ce cadre une série d'entretiens a eu lieu en 2001 aux plans national et local. Les résultats de cette consultation ne sont pas considérés comme fiables au plan technique, à cause notamment des contraintes de temps. De plus, ces entretiens n'ont pris en compte qu'un segment infime de la population. Toutefois, c'était la première fois depuis 1989 que des fonctionnaires de haut niveau se déplaçaient dans le pays pour expliquer les initiatives politiques de leur gouvernement à la population.

Si la lutte contre la pauvreté est un thème de plus en plus présent dans le discours officiel du gouvernement, les médias ne consacrent pourtant qu'une place limitée à l'approche CSRP. L'Assemblée nationale et les Parlementaires n'ont été que très peu impliqués jusqu'à présent. Toutes les activités relatives à la préparation du CSRP, y compris celles des organisations de la société civile (OSC), ont été financées par l'aide extérieure. Suite au retard pris sur le calendrier initial, le gouvernement a finalisé son programme quinquennal en septembre 2001. Celui-ci ne fait aucune référence à l'approche CSRP et ne traite la réduction de la pauvreté que comme l'un des sept objectifs politiques clés du gouvernement.

L'initiative CSRP a stimulé les mesures déjà engagées dans le domaine de la réforme budgétaire avec lesquelles la stratégie est étroitement liée. Cette réforme repose sur un certain nombre de principes fondamentaux: l'introduction d'un budget unifié et d'un Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT); l'intégration ultérieure dans ce CDMT d'un CRDP (Crédit et réforme des dépenses publiques) au niveau des ministères; et la mise en place d'un système informatisé permettant de suivre les dépenses publiques et de renforcer les mécanismes d'audit.

Le Gouvernement du Bénin a éprouvé des difficultés à mener de front toutes ces innovations qui ont entraîné une surcharge de réformes et des réactions de rejet de la part des personnels des ministères. Certains problèmes ne sont toujours pas résolus, comme la faiblesse notoire des mécanismes de contrôle financier qui ont été systématiquement ébranlés pour des raisons politiques. Les récents

efforts dans le sens d'une réorganisation des systèmes d'audit et de contrôle ont rarement été fructueux, entraînant parfois même une augmentation de la corruption.

Les donateurs sont en général dans l'expectative par rapport au CSRP. Les agences bilatérales sont prêtes à laisser les Institutions de Bretton Woods (IBW) prendre l'initiative et la plupart d'entre elles ne sont pas directement impliquées dans la rédaction du document. Cependant, elles soutiennent activement le processus, y compris la réforme budgétaire en fournissant une aide financière et une assistance technique (AT). Toutefois, on craint que le processus ne soit "surfinancé" et qu'un recours excessif à l'AT n'aggrave le phénomène de dépendance.

Les donateurs se rencontrent régulièrement pour échanger des informations sur l'approche CSRP. Certains examinent attentivement, en restant prudents, la possibilité d'adopter les approches préconisées par le programme, mais tous ne sont pas convaincus que le CSRP constitue une stratégie viable dans le contexte politique actuel.

La responsabilité et la maîtrise du CSRP reviennent à un groupe restreint de fonctionnaires haut placés, très compétents, motivés et consciencieux. La plupart d'entre eux travaille depuis longtemps en étroite collaboration avec des agences d'aide et a assimilé l'approche CSRP. En dehors de ce noyau dur (dans d'autres sections de l'administration, parmi les politiciens et/ou au sein de la société civile) ce processus est peu connu. Tous considèrent que c'est la communauté des donateurs qui a impulsé l'initiative même s'ils ont l'impression que les IBW se sont finalement mises d'accord sur le problème de la réduction de la pauvreté. Le CSRP n'est pas le seul projet majeur du gouvernement qui n'a pas attendu sa rédaction définitive pour adopter son plan quinquennal.

La base de données béninoise sur l'analyse et le suivi de la pauvreté a été créée dans les années 1990 grâce au soutien du PNUD. Elle est considérée comme étant relativement satisfaisante mais elle devient rapidement obsolète. Elle est constituée principalement d'études quantitatives à grande échelle. La diffusion des résultats est très limitée, surtout en dehors de l'administration; et l'accès aux données pose un sérieux problème. Dans le contexte de l'approche CSRP des commissions départementales seront mises en place afin de contrôler sa mise en œuvre, et le Gouvernement béninois a requis l'aide extérieure pour réactiver les mêmes structures qui avaient effectué les études quantitatives des années 1990. En outre, l'intégration d'indicateurs de pauvreté est prévue dans le modèle macro-économique national.

L'étude s'achève en soulignant qu'il ne serait pas réaliste d'attendre trop et trop vite de l'approche CSRP étant donné l'ampleur de la tâche à venir. La réussite de cette approche dépend au moins autant de l'attitude des donateurs que de la politique gouvernementale. De plus, elle doit être complétée par d'autres réformes, notamment la décentralisation, la réforme de la fonction publique et l'éradication de la corruption. Le changement radical des objectifs et pratiques politiques visé par cette approche ne peut pas être mis en place par le seul fait d'actions extérieures: il doit être conduit par les réseaux d'agents de réforme locaux.

Actuellement, ce processus est trop complexe pour permettre une appropriation nationale totale. Il nécessite une aide financière et une assistance technique considérables et les consultations effectuées jusqu'à présent ont produit des résultats d'une utilité limitée. La nécessité de faire participer la population ne devrait pas être guidée par une fixation idéologique sur la "société civile", qui ne s'est que peu développée au Bénin. Le Parlement devrait lui aussi être plus impliqué.

Pour être significative la participation doit être basée sur la libre circulation de l'information. Cela ne peut se faire que si le gouvernement montre une plus grande propension à partager celle-ci avec les autres acteurs de la société. Les médias devraient prendre une plus grande part dans la discussion des choix politiques, ce qu'ils ne sont pas en mesure de faire actuellement. Les commissions locales doivent jouer un rôle important dans le processus de contrôle ascendant de la mise en œuvre.

Enfin, l'approche CSRP devrait avoir des répercussions secondaires positives à condition que le Gouvernement béninois ait une vision claire de ses priorités, la maîtrise des réformes et un calendrier réaliste et ferme.

1 Introduction

L'objet du présent rapport est d'évaluer le niveau d'institutionnalisation des politiques, programmes, pratiques et systèmes de suivi de la réduction de la pauvreté au Bénin. Il analyse également dans quelle mesure les nouveaux éléments, introduits dans la conditionnalité des institutions financières internationales (IFI) par l'initiative en faveur des PPTTE, peuvent conduire à la mise en œuvre de plans de réduction de la pauvreté susceptibles d'être appropriés par le pays et, par-là, d'être plus efficaces.

Il a été dit que "pour institutionnaliser un élan réformateur, il faut s'efforcer de dépasser les conceptions trop étroites pour faire de l'enjeu de la pauvreté une priorité nationale et un thème de débat et de prise de décision à l'échelle du pays. En d'autres termes, il faut traiter la pauvreté comme un thème non-partisan, au-delà des intérêts d'individus ou de groupes, des donateurs et de leurs modalités de financement".¹ Ce rapport cherche à établir si cela s'est effectivement passé au Bénin.

Le rapport a été commandité par l'Overseas Development Institute (ODI), basé à Londres, dans le cadre d'une étude comparative de huit pays africains faite à l'initiative des groupes de travail du processus CSRP et du suivi de la pauvreté du Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA). Une équipe de trois consultants, respectivement installés au Bénin, en France et en Allemagne, a réalisé l'étude de cas sur le Bénin. Son rapport inclut des informations allant jusqu'à fin avril 2002.

L'étude a été réalisée en deux étapes, incluant: (i) deux missions sur le terrain (en novembre 2000 et juin 2001); (ii) un premier rapport présenté à l'ODI en novembre 2000 (étude de "balayage"); (iii) une brève mise à jour rédigée en avril 2001; (iv) un compte-rendu de mission en juin 2001; (v) un rapport complet, soumis au PSA en septembre 2002; et (vi) le présent rapport qui complète la version précédente par des informations relatives à la période s'étendant entre septembre 2001 et avril 2002.

Le rapport s'appuie sur des entretiens effectués pendant les missions et sur des documents publiés et non publiés (pour les documents publiés, se reporter à la bibliographie). Lors de la rédaction de ce rapport, l'équipe a également utilisé des travaux antérieurs de recherche approfondie, publiés ou non et conduits au Bénin par les consultants sur les questions de gouvernance et de développement.

Lors des deux enquêtes sur le terrain, les consultants se sont entretenus avec personnes à Cotonou les plus susceptibles de posséder des connaissances techniques sur le processus CSRP. Implicitement, cela signifie que l'échantillon d'informateurs s'est limité à une minorité de Béninois parlant français.

Les consultants ont également interrogé des fonctionnaires en poste dans un certain nombre de ministères-clés; un ancien préfet, aujourd'hui responsable d'une structure d'assistance technique aux municipalités locales, financée par le gouvernement français et la GTZ (Agence de coopération technique allemande); le Président du Conseil Économique et Social (représentant le secteur privé, les syndicats, et d'autres orga-

¹ "Executive Summary", *Choices for the Poor: Independent Country Evaluations Commissioned by UNDP in 1999-2000*, p. 7.

nisations de la société civile ou OSC); des membres du Parlement (MP), y compris le Président de la Commission des Finances; un certain nombre d'OSC; des journalistes, des universitaires, des entrepreneurs privés, y compris le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), ainsi que des agences bilatérales et multilatérales intervenant au Bénin. La plupart des personnes interrogées étaient des hommes.

2 Le contexte national

Données de base en matière de développement macro-économique et humain

Avec un PNB par habitant estimé à 356 US\$ en 2000, le Bénin est l'un des pays les plus pauvres d'Afrique sub-saharienne et du monde: il occupe la 151^{ème} place sur un total de 174 pays évalués en 1999 (ces chiffres, comme les suivants, proviennent de PNUD, 2000). Cette année-là, le pays présentait un Indice de Développement Humain (IDH) de 0,435, indice deux fois plus élevé qu'au début des années 1990 (0,224 en 1990 et à 0,261 en 1994), mais toujours en dessous de la moyenne de l'Afrique sub-saharienne. Si l'on prend en compte le seuil de 1\$ par jour et par habitant, plus de 80% de la population béninoise est pauvre, et un tiers environ se trouve en dessous du seuil de pauvreté. De plus, 18% sont considérés comme vulnérables. La répartition du revenu et le niveau de vie varient considérablement en fonction des régions et entre les zones rurales et urbaines.

Le Bénin compte 6 millions d'habitants environ, dont 80% vivent dans des zones rurales, 50% ont moins de 16 ans, et 52% sont des femmes. 56% de la population en moyenne a accès à de l'eau potable (71% dans les villes et 46% en zone rurale). Les taux d'alphabétisation sont faibles (47% des hommes et 70,8% des femmes sont analphabètes); toutefois, le taux de scolarisation a considérablement augmenté depuis le début des années 1990. Cette évolution s'est faite aux dépens de la taille moyenne des classes, qui a doublé. Le nombre des instituteurs dans les écoles primaires est en diminution depuis la fin des années 1980 avec la mise en oeuvre de l'ajustement structurel.

L'économie béninoise est presque entièrement «informelle». Il n'existe quasiment aucune industrie manufacturière dans le pays. L'agriculture représente environ 40% du PNB, 70% des exportations du pays, et 75% de tous les emplois. Le coton constitue la seule exportation de taille. Sur les 27 pays d'Afrique et d'Amérique Latine pour lesquels de telles données sont disponibles, c'est au Bénin que le secteur informel est le plus important (Joekes & Houedete 2000: 5). Le commerce transfrontalier et les micro-entreprises en sont les principales composantes, et représentent environ 50% du PNB total (Banque mondiale, 1994). Ainsi, même si l'économie du Bénin a progressé ces dernières années, elle reste très fragile car elle dépend des cours du coton pratiqués sur le marché mondial (qui ont chuté récemment) et du climat des affaires général au Nigeria, l'un des partenaires commerciaux majeurs du Port Autonome de Cotonou.

La croissance économique a été positive ces dernières années. Entre 1995 et 1999, le taux de croissance moyen était de 5%, atteignant 5,3% en 2000. Un certain nombre de signes indique que cette croissance pourrait se poursuivre dans les années à venir, s'il n'y a pas de choc externe. Les taux d'épargne et d'investissement sont passés de respectivement 12,7% et 17,9% du PNB en 1996, à 15% et 19,8% en 2000. Les crédits insufflés dans l'économie ont également augmenté, passant de 154 milliards de FCFA (206 millions US\$) en 1999 à 194 milliards (259 millions US\$)

en 2000. La situation nette des finances publiques s'est améliorée de 2,2 milliards FCFA entre 1999 et 2000.²

Toutefois, ni les bonnes performances macroéconomiques du pays, ni les diverses initiatives prises ces dix dernières années, incluant les Dimensions Sociales de l'Ajustement (DSA), n'ont réduit la pauvreté de manière efficace. Les bénéfices de la croissance économique ont été considérablement limités par le fort développement démographique du pays sur la même période, et le taux de croissance réelle par habitant ne dépassait pas 2,3% en moyenne. D'après les estimations, il faudra 38 ans au Bénin pour atteindre le PNB par habitant de 895 US\$ préconisés par l'Association Internationale de développement (AID) si les prévisions actuelles sur le taux de croissance réelle du PNB par habitant se réalisent (US/GAO 2001: 50).

En vue de réduire la pauvreté, le Gouvernement du Bénin a décidé d'augmenter les dépenses publiques pour améliorer les services publics aussi bien du point de vue quantitatif que qualitatif. Cette initiative constitue un réel défi, étant donné le faible taux d'absorption des dépenses d'investissement public et de l'APD de ces dernières années, y compris dans les secteurs sociaux.

L'aide extérieure et la dette

Le niveau de mobilisation des ressources internes du Bénin est depuis longtemps l'un des plus faibles des pays d'Afrique sub-saharienne (Joekes & Houedete 2000: 5). Toutefois, cette tendance pourrait s'inverser: en 2001, le revenu domestique a atteint 16,6% du PNB. L'économie béninoise est donc fortement dépendante de l'aide extérieure (211 millions US\$ en 1999). Celle-ci a financé 30% des dépenses publiques totales et 80% des investissements publics sur la période 1992-97 (ibid: 17). Le fait que le Bénin respecte le principe démocratique et les Droits de l'homme depuis les années 1990 a de toute évidence eu une influence bénéfique sur les niveaux d'aide au développement accordée. Au Bénin, on appelle ce phénomène la "prime à la démocratie". Plusieurs donateurs interrogés ont, en privé, émis l'opinion que le pays était en fait "sur-assisté".

Les montants nets d'APD sont restés relativement stables sur les cinq dernières années en dépit d'un léger recul. L'augmentation des flux privés se poursuit à un rythme lent depuis leur chute brutale en 1998 (voir tableau 1). Dix agences fournissent l'essentiel de l'APD au Bénin (tableau 2). Plus des deux tiers de l'APD sont alloués aux secteurs sociaux, dont la moitié environ à l'éducation et à la santé (tableau 3). La part attribuée au budget et pour l'équilibre de la balance des paiements a diminué (voir tableau 4).

² Ces chiffres ont été fournis par un haut fonctionnaire du Ministère de l'Économie et des Finances.

Tableau 1:
montants nets de l'Aide Publique au Développement
et des flux privés au Bénin

<i>Montants nets</i>	1997	1998	1999
APD (millions US\$)	221	210	211
Part bilatérale (%)	67	68	57
APD / PNB (%)	10,5	9,2	8,9
Flux privés (US\$ millions)	51	-36	13

Source: Banque mondiale, OCDE

**Tableau 2: Les dix principaux donateurs du Bénin
(moyenne 1998-1999, en millions de US\$)**

Allemagne	30
AID	29
France	28
UE	28
Japon	24
USA	15
Danemark	12
Fonds de Développement Africain	11
Pays Bas	7
Suisse	7

*Source: Banque mondiale,
OCDE*

**Tableau 3: APD bilatérale accordée au Bénin par secteur
(en moyenne, 1998-1999)**

Secteur	APD (millions US\$)
Éducation	17,80
Santé	12,10
Autres secteurs sociaux	33,15
Infrastructures économiques	21,70
Production	12,15
Multisectoriel	11,35
Assistance au programme	7,80
Actions liées à la dette	11,50
Aide d'urgence	0,90
Non alloué	9,65
Total	138,10

Source: Banque mondiale, OCDE

Tableau 4:
Répartition par type de l'aide extérieure au Bénin, 1995-98

	1995 (millions US\$)	1996 (millions US\$)	1997 (millions US\$)	1998 (millions US\$)
Projets d'investissements	157,1	137,6	105	111
Assistance budgétaire (balance des paiements)	75,8	96,4	38,4	37,4
Coopération technique	94,4	85,7	84,1	72,6
Aide alimentaire et d'urgence	8,4	9,2	6,3	14,1
Total	335,7	328,9	233,8	235,1

Source: République du Bénin 1999

D'après le dernier *Rapport sur l'état de l'économie nationale* (République du Bénin 1999), le Bénin n'absorberait qu'un tiers du montant total de l'aide extérieure accordée (seulement 52% des prêts et 28% des subventions ont été déboursés en 1999). La faible capacité d'absorption des crédits, associée à l'insuffisance de la maîtrise d'œuvre et au retard dans la mise en place des projets et conventions relatives aux prêts, a eu une influence négative sur l'économie. Cela a contribué, en particulier, à:

- augmenter le service de la dette, car des pénalités pouvant s'élever à 0,5% des montants non déboursés sont applicables soixante jours après signature de la convention de prêt, lorsque les taux de déboursement sont trop faibles;
- multiplier les coûts, suite à l'inflation causée par le retard dans la mise en œuvre;
- interrompre les activités, à cause notamment de la faiblesse de la planification (non prise en compte des coûts récurrents, par exemple).

Pour rendre l'offre de services plus efficace, le Gouvernement béninois cible de plus en plus les groupes vulnérables par le biais de la coopération décentralisée, ce qui a engendré un foisonnement des ONG nationales et internationales intervenant au Bénin. Ce phénomène fait l'objet de la section suivante.

L'endettement extérieur du Bénin et l'allègement de la dette

L'endettement extérieur du Bénin est apparu au début des années 1980 après la signature d'un certain nombre de conventions et accords avec des partenaires institutionnels visant à financer à crédit des projets de développement économique.

Depuis, le Bénin a bénéficié du soutien de donateurs bilatéraux et institutionnels, au nombre desquels: la Belgique, la France, l'Allemagne, le Japon et les États-Unis; l'AID, la Banque Européenne d'Investissement (BEI), le Fonds de Développement Africain (FDA), la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), la Banque Islamique de Développement (BID), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO/ECOWAS), l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (Fonds de l'OPEP) et la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA).

La dette publique du Bénin comprend la totalité des sommes dues par l'État aux fonctionnaires, acteurs économiques et institutions nationales (dette intérieure), et les montants dûs aux institutions internationales (dette extérieure). Dans cette section il ne sera question que de ces derniers.

En volume, la dette extérieure du Bénin (360 milliards de FCFA / 478 millions US\$ en 2000) est bien plus importante que la dette intérieure. Elle est aussi de plus en plus multilatérale dans sa composition (plus de 50% depuis 1990). Entre 1995 et 1999, le montant des arriérés de la dette extérieure est passé de 703 milliards de FCFA (940 millions US\$) à 847 milliards (1,130 milliard US\$) (République du Bénin 1999). Le tableau 5 montre le montant total d'arriérés et l'évolution de la dette publique entre 1997 et 1999.

**Tableau 5: montant total des arriérés
de la dette extérieure du Bénin**

(CFA F milliards)

<i>Années</i>	<i>Bilatéral</i>	<i>Multilatéral</i>	<i>Total</i>
1997	180	568	748
1998	210	562	771
1999	191	656	847

Source: US/GAO 2001; République du Bénin 1999

Le FMI apporte son soutien à la stabilisation de la balance des paiements du Gouvernement béninois et aux programmes de réformes depuis 1986. Le premier programme d'ajustement structurel (PAS 1) remonte à 1989. Le deuxième, PAS 2, datant de 1993, comprend une composante concernant la dimension sociale de l'ajustement (voir ci-dessous). Dans le cadre des programmes d'ajustement, le Gouvernement béninois a signé un troisième crédit d'ajustement structurel couvrant la période de 1995 à 1996, et de nouvelles Facilités d'Ajustement Structurel Renforcées (FASR), signées avec le FMI, pour la période 1996–1999.

L'initiative en faveur des PPTTE est la dernière en date d'une série de programmes visant à réduire la dette extérieure du pays. Suite à l'évaluation, positive mais prudente, du cadre intérimaire de réduction de la pauvreté (CSRPI) faite par l'équipe d'évaluation de la commission mixte FMI-Banque mondiale en septembre 2000, le Bénin est devenu éligible à l'initiative renforcée en faveur des PPTTE. La première Facilité de Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC 1) a été opérationnelle en avril 2000, et la FRPC 2 a été négociée en juillet 2001. L'attribution d'autres financements multilatéraux et bilatéraux (crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale et financement supplémentaire de l'AID) dépend de la rédaction définitive du CSRPI et de son approbation. Par conséquent, les objectifs visés

par l'initiative en faveur des PPTTE ne seront probablement pas atteints avant la fin de l'année 2001, si ce n'est plus tard.

Les IFI ne craignent aucune incohérence entre le PRGF, les conditions posées par l'Union Économique et Monétaire ouest africaine (UEMOA), et le contenu du CSRP. Toutefois, on s'attend à ce que le FMI veille de près au respect de la décision concernant la libéralisation du sous-secteur du coton.

L'initiative renforcée en faveur des PPTTE permettrait une réduction du service de la dette à hauteur de 460 millions US\$ environ, sur vingt ans, ce qui équivaut à 20 à 25 millions US\$ par an.³ L'allègement de la dette s'est élevé à 4,5 milliards de FCFA (6 millions US\$) en 2000 et à 15 milliards (20 millions US\$) en 2001. Le Gouvernement béninois a utilisé les deux premiers déboursements en 2000 (50 millions de FCFA/ 67.000 US\$), pour supprimer les frais de scolarité dans les écoles primaires cette année-là et financer des emplois dans le secteur de la santé. Il est encore trop tôt pour évaluer les changements qu'un allègement supplémentaire de la dette entraînerait dans la structure des dépenses.

Principales caractéristiques politiques et sociales

Le Bénin, une démocratie modèle ?

Le Bénin est souvent cité comme un modèle de démocratie dans le contexte africain. Depuis le changement pacifique de régime qui a eu lieu en 1989/90, mieux connu sous le nom de *renouveau démocratique* dans le pays, les élections présidentielles et législatives se sont déroulées équitablement et librement. Le pays dispose de médias libres et dynamiques (il compte plus de 57 journaux privés et publics, 42 stations de radio privées et 2 publiques, 2 chaînes de télévision nationales, sans compter les chaînes étrangères accessibles par satellite). La cour constitutionnelle a admirablement joué son rôle de gardienne de la Constitution, et il n'y a pas de prisonnier politique dans le pays. De plus, le Bénin n'a connu aucune tension ethnique ou sociale majeure depuis 1991. Étant donné le contexte régional relativement instable, cette réussite importante est tout à l'honneur de l'élite politique du pays.

Malgré ces performances, l'institutionnalisation d'une démocratie pluraliste et d'un État de droit, découlant du renouveau démocratique, demeure incomplète à bien des égards. Cela est particulièrement flagrant au niveau local. La décentralisation, au programme des réformes depuis le vaste processus de consultations organisé par le gouvernement à ce sujet, en 1993, n'a toujours pas été mise en œuvre. Ce n'est qu'en mars 2001, sous la pression de plusieurs donneurs bilatéraux importants, que les lois nécessaires ont été votées. Les élections municipales, actuellement prévues pour décembre 2002, constitueront une étape décisive dans la coordination entre les institutions démocratiques existant au niveau national et les institutions démocratiques au niveau local.

³ Renseignements fournis oralement par le représentant du FMI à Cotonou.

L'absence de démocratie au niveau local

Le système politique en place au niveau local pourrait être décrit comme un «ordre politique négocié»: ni démocratique, ni despotique, il est fondé sur le principe de la participation via des réseaux clientélistes dominés par les élites locales (Bierschenk 2000; également Bierschenk & Olivier de Sardan 1998).

L'une des caractéristiques principales de ce système réside dans son haut niveau de pluralisme institutionnel et juridique. L'arène politique locale est polycentrique et les représentants du gouvernement sont incapables d'imposer leurs décisions aux acteurs locaux les plus puissants. Les décisions sont prises sur la base de négociations complexes entre les représentants locaux de l'État, les différents segments de l'élite politique locale et une myriade d'acteurs institutionnels locaux (chefs traditionnels, associations de développement, ONG, groupes religieux, sections locales de partis politiques, organisations paysannes, forces de l'ordre, etc.). En l'absence d'un système clair de règles, règlements et sanctions et vu le nombre de «droits de veto» existant au niveau local, les décisions sont particulièrement difficiles à appliquer. En d'autres termes, l'administration dispose de pouvoirs d'arbitrage et de régulation très limités, ce qui explique la semi-autonomie des groupes politiques locaux.

La société civile est peu développée au niveau local et reste très proche des réseaux de l'élite politique. Les prétendus leaders de la société civile sont souvent aussi des fonctionnaires ou des politiciens. De plus, l'économie formelle locale est profondément enchâssée dans le politique: tous les acteurs importants du secteur privé sont dans une large mesure dépendants des contrats conclus avec l'administration. En effet, les acteurs locaux «chevauchent» généralement les sphères du politique, de l'économique et de la société civile et endossent régulièrement plusieurs identités et fonctions.

Dans ce contexte, les stratégies de développement du type CSRP qui envisagent l'existence d'une distinction claire entre les sphères de la politique, de l'économie et de la société civile, paraissent un peu naïves, car elles omettent cette forme particulière de gouvernance locale. Pour l'exprimer de façon plus positive, l'institutionnalisation d'un gouvernement représentatif au niveau local, au programme depuis près de dix ans constituée, aux yeux des rédacteurs de ce rapport et de nombreuses personnes interrogées, un pré-requis nécessaire, sinon suffisant, à la réussite de la stratégie de réduction de la pauvreté.

La faiblesse des pouvoirs d'arbitrage et d'intervention de l'État

Au niveau national, la politique informelle est tout aussi présente, ce qui diminue les pouvoirs d'arbitrage et de régulation de l'État. La démocratisation reste inachevée à bien des égards et la gouvernance administrative et économique pose de sérieux problèmes. Tout d'abord, le système politique national est conçu pour favoriser le pouvoir exécutif et en particulier le Président. Ce dernier, Mr. Kérékou actuellement, jouit de pouvoirs importants qui lui permettent de légiférer par décret et il contrôle largement l'élaboration du budget via le Ministère de l'Économie et des Finances. Dans certains cas il n'est même pas nécessaire que le budget soit approuvé par le Parlement. Le Président peut également nommer les membres des échelons supé-

rieurs de l'administration et des entreprises publiques, ce qui, dans un système politique fonctionnant par clientélisme, est une source de pouvoir considérable.

Le Président Kérékou a accédé au pouvoir à la suite d'un coup d'État et a occupé ses fonctions de 1972 à 1989. Il a été réélu lors des élections démocratiques de 1996 et est resté au pouvoir depuis. Durant ces deux périodes, il a réussi à raffermir sa position en associant par des liens clientélistes un maximum de segments de réseaux d'élites locales et régionales à l'appareil gouvernemental (c'est d'ailleurs probablement son talent en la matière qui lui a permis d'être réélu à la surprise générale en 1996). La gouvernance par assimilation réciproque des élites (pour reprendre une expression du politologue français Bayart), a entraîné une relative stabilité politique aussi bien sous le régime marxiste-léniniste de 1974 à 1989 que sous la démocratie pluraliste qui lui a succédé. Il est significatif que les deux slogans majeurs de la dernière campagne électorale (2001), couronnée de succès, du Président Kérékou, aient été «la paix sociale» et «l'homme de la situation».

Toutefois, sous le régime démocratique néopatrimonial et multipartite qui caractérise le Bénin, la paix sociale a un coût en termes de gouvernance démocratique. Tout d'abord, le système politique souffre d'un immobilisme politique important. Depuis l'achèvement du «renouveau démocratique», tous les projets de réformes majeures ont progressé très lentement ou n'ont pas abouti du tout. Dans tous les cas, l'initiative de la réforme est venue de l'extérieur. La formulation des projets a en grande partie bénéficié des connaissances d'experts et de financements étrangers et leur mise en œuvre a été en corrélation directe avec l'intensité de la pression exercée par les donateurs. Lorsque la pression a été forte et que la non-application d'un projet a risqué de se traduire par le refus de financements extérieurs, les réformes ont été appliquées, parfois à contre-cœur (par exemple, la privatisation, la réduction des effectifs des fonctionnaires, la dévaluation). Lorsque les donateurs se sont montrés plus indulgents et plus vagues sur les objectifs à atteindre, les projets de réforme n'ont progressé que très lentement (la décentralisation par exemple, qui est au programme depuis 1994, la réforme de la fonction publique, prévue depuis dix ans au moins, la lutte contre la corruption, qui s'est manifestée par une série de mesures ad hoc restées sans effet majeur pour l'instant). Lorsque la pression extérieure n'a pas été doublée d'un soutien ou de sanctions au plan financier, les réformes ont été bloquées (comme la réforme du système judiciaire qui a été mise en place uniquement grâce aux financements extérieurs; et le blocage de la réforme du droit de la famille qui n'est pas au programme des donateurs malgré ses répercussions sur le problème de la pauvreté).

Le régime politique «inclusif» du Bénin a un autre inconvénient, à savoir qu'il affaiblit systématiquement le débat public. Nous reviendrons sur ce point dans la section suivante consacrée aux partis politiques.

Gouverner via les réseaux clientélistes entraîne également un niveau élevé de politisation de l'administration. Celle-ci, exacerbée par la faible niveau des ressources matérielles, l'inflexibilité des normes bureaucratiques, la répartition non optimale du personnel (entre régions et secteurs) et la faiblesse des mécanismes de sanction et de contrôle intra-administratifs, explique en grande partie pourquoi l'administration est si peu efficace dans la mise en œuvre des décisions gouvernementales. Des pans entiers de l'administration échappent, du moins en partie, à tout contrôle au

niveau central. Cela est le cas, par exemple, du système judiciaire (Bierschenk 2001). La semi-autonomie des secteurs administratifs du gouvernement a également été évoquée lors des séminaires départementaux du printemps 2001 consacrés à la préparation du CSRP. L'efficacité du système scolaire béninois souffre d'un problème majeur, à savoir le haut niveau d'absentéisme des instituteurs dans les écoles primaires, en particulier dans les régions reculées (ce phénomène est souvent dû à une simple absence d'éthique, bien qu'il existe aussi des causes structurelles, qui ne seront pas développées ici par manque de place).

La section précédente suggère que la gouvernance ne s'interprête pas simplement en termes de règles et de capacités au niveau de la prise de décisions. Ce concept doit aussi intégrer la notion de capacité au niveau de la mise en œuvre, qui peut limiter tout projet de réforme au Bénin. Cet aspect a été négligé dans tous les débats au niveau local, même les meilleurs (voir par exemple PNUD 2000: 11).

Le Bénin, un État rentier

Dans la section précédente consacrée à l'aide extérieure, la forte dépendance du Bénin à l'APD a été établie en ce qui concerne les dépenses publiques en général et les investissements publics en particulier. Toutefois, cette dépendance institutionnalisée n'est pas un phénomène purement économique: elle est en relation directe avec le système politique. Partant du principe que l'aide au développement peut avoir la fonction de «rente», pour le pays bénéficiaire, l'économie politique béninoise a été analysée sous l'angle de la notion d'«État rentier» (Bierschenk 1993).⁴

Le manque de coordination de l'aide (la plupart des donateurs agissant selon leur propre programme en se constituant une clientèle locale à l'intérieur ou en dehors de l'administration gouvernementale; et travaillant selon des cycles de financement, des délais et des procédures différents) a considérablement limité la cohérence de l'action gouvernementale. Cela a encore réduit les capacités d'arbitrage et de régulation du gouvernement, qui étaient déjà faibles. Les actions ne sont pas entreprises

⁴ Dans ce rapport, la notion de rente est utilisée dans le sens ricardo-marxien du terme et désigne une sur-rémunération qui ne provient pas d'un investissement effectué dans un facteur de production (capital ou travail, par exemple). En ce sens, la rente constitue un revenu «non gagné»; elle apparaît dans un contexte où la concurrence est freinée par des facteurs naturels ou socio-politiques. Dans la théorie économique néo-classique, la rente est un revenu qui dépasse le coût d'opportunité d'une ressource (qui apparaîtrait en situation de concurrence). L'accès aux rentes doit être organisé politiquement (groupes de pression). Dans cette optique, la recherche de rente désigne l'activité des acteurs économiques qui se disputent des positions de monopole et des accès préférentiels aux rentes, par des moyens politiques et sociaux. Un État rentier désigne alors un pays qui tire des revenus considérables de sources autres que celles de la fiscalité et du processus de production (interne), profits et salaires par exemple. La possibilité d'avoir accès à la rente rend un État indifférent aux problèmes relatifs à la mobilisation interne des facteurs de production. À l'origine, ce concept a été utilisé pour analyser l'économie politique des pays producteurs de pétrole au Proche-Orient (et ailleurs) mais s'avère également utile pour mettre en évidence certaines caractéristiques des pays pauvres d'Afrique (et d'ailleurs), dépendants de l'aide extérieure. L'aide joue alors un rôle politique et économique équivalent à la rente qui provient du pétrole au Proche-Orient. Pour une introduction à la vaste littérature existant sur le sujet, consulter Buchanan et al. 1980 et Luciani 1987.

parce qu'elles apparaissent comme primordiales pour le développement du pays mais parce qu'elles donnent accès à des financements extérieurs.⁵

De plus, la politique clientéliste que nous avons identifiée comme l'une des caractéristiques majeures du système politique béninois, est stimulée par la dépendance institutionnalisée de l'aide extérieure. Par conséquent, la rhétorique politique a souvent tendance à n'être qu'une façade. Au Bénin, le discours politique s'adapte facilement en fonction de la dernière mode venue du monde occidental, souvent par le simple fait de juxtaposer certains mots. La dernière tendance en la matière consiste à ajouter le terme «pauvreté» à des mots qui appartiennent depuis longtemps au vocabulaire du développement: «les femmes et la pauvreté», «l'emploi et la pauvreté», «le secteur informel et la pauvreté», «la santé, la pauvreté et le développement», «la décentralisation et la pauvreté», «la corruption et la pauvreté», «la gouvernance et la pauvreté», etc.

Depuis le récent changement dans la philosophie du développement vers une aide décentralisée cherchant à atteindre directement ses bénéficiaires, la recherche de «rente de développement» s'est décentralisée et généralisée. Cela constitue un facteur clé dans le récent foisonnement du secteur associatif dont il est question dans la section suivante.⁶

L'Assemblée nationale, les élections et les partis politiques

Comme cela a déjà été mentionné, l'Assemblée nationale et ses 83 membres peuvent aisément être contournés dans le processus législatif et budgétaire. De plus, elle ne dispose pas des capacités techniques nécessaires pour se mesurer à l'administration, étant donné son manque de personnel qualifié et l'insuffisance générale des connaissances techniques de ses membres.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale n'a pris que relativement peu d'initiatives législatives. La plupart des lois proviennent d'initiatives gouvernementales (environ 90% depuis 1991) et les projets de loi peuvent s'accumuler pendant de longues périodes sans que la moindre action soit entreprise (PNUD 2000: 57). Pour exercer un contrôle sur l'action du gouvernement, l'Assemblée nationale a de plus en plus recours à la clause constitutionnelle selon laquelle des questions peuvent être posées au gouvernement et des membres de l'administration se présentent devant l'Assemblée pour défendre leur politique. Toutefois, l'opinion générale au Bénin est que la qualité du débat lors de ces sessions Parlementaires n'est pas satisfaisante.

Ces contraintes sont aggravées par l'incapacité des partis à organiser les débats politiques. Depuis 1991, le nombre de partis politiques du Bénin est passé de 38 à plus de 122 (ibid.: 44). Cette fragmentation, en apparence très importante que les observateurs considèrent comme la plus grande faiblesse du système, peut toutefois être trompeuse. Il existe en fait deux types de partis politiques au Bénin (Hounkpe & Lalye 2001); seule une poignée d'entre eux domine la vie politique nationale, représentant 80% des sièges à l'Assemblée nationale. Chaque parti a un monopole régio-

⁵ Ce thème est particulièrement bien documenté dans le cas de l'Afrique occidentale. Consulter par exemple Naudet 2000.

⁶ Pour des études de cas, voir Bierschenk et al. 2000.

nal (ce sont de facto des *partis uniques régionaux*, PNUD 2000: 67) et s'appuie sur des alliances entre dirigeants politiques dans une région donnée. En participant aux élections nationales, ils s'efforcent d'atteindre un niveau qui leur permet de former un gouvernement et de servir les intérêts de leur électorat régional (Bako-Arifari 1998, Gbessemehlan & Rijniere 1995).

Les quelque 100 partis restants n'aspirent pas à remporter les élections et n'envisagent pas sérieusement d'être représentés à l'Assemblée. Dans la plupart des cas, créer un parti et se présenter aux élections constitue un moyen, pour les dirigeants politiques individuels locaux et leurs partisans, de mesurer leur poids politique dans l'espoir d'obtenir des postes au sein du gouvernement après les élections (cette même stratégie explique aussi le nombre élevé de candidats aux élections présidentielles -17 en 2001- dont la plupart n'ont aucune chance de les remporter). Ce procédé est favorisé par le système électoral qui garantit la représentation d'un maximum d'intérêts locaux différents, à partir du moment où ils ont engendré un nombre minimum de votes dans au moins une circonscription électorale donnée. Cela contribue à la formation d'un «Parlement de minorités» (Hounkpe & Lalaye 2001).⁷

Ainsi, les partis sont des structures fragiles construites autour de l'ambition personnelle de politiciens (ou de coalitions de «*big men*» dans le cas des partis les plus importants), qui assurent eux-mêmes leur financement en règle générale. Les conflits internes sont résolus par la scission: en cas de défaite politique, la faction perdante quitte le parti pour créer une autre structure. Il est donc peu surprenant que la plupart des partis n'aient ni programme politique, ni capacités techniques en termes d'analyse politique. De plus, les partis ou Parlementaires qui se retrouvent dans l'opposition après des élections ont tendance à se rapprocher du gouvernement. Comme le déclarait récemment un membre du Parlement bien connu pour sa tendance à passer d'un parti à l'autre, «l'opposition ne nourrit pas un homme» (*Le Cordon*, 19 juillet 2001). Ainsi, sécessions et scissions ont considérablement affaibli tous les grands partis depuis 1996.

Étant donné que les membres du Parlement et les partis ne sont pas élus sur la base d'un programme mais jouent le rôle d'intermédiaires entre les électeurs d'une zone donnée et le centre de pouvoir national, cette «transhumance politique» n'apparaît pas forcément comme étant contraire aux intérêts des électeurs: les politiciens ne sont pas élus pour défendre des idées politiques mais pour assurer que les ressources gouvernementales sont bien acheminées vers leur région d'origine. Toutefois, perdre un Parlementaire au profit d'un autre parti n'est pas dans l'intérêt des dirigeants qui sont aussi censés être les principaux fournisseurs de leur parti.⁸

On peut également émettre des doutes sur la nature démocratique des partis politiques béninois pour la simple raison que leur organisation interne ne fait pas l'objet de contrôle légal. La loi de 1999 sur le financement des partis, qui prévoit un plafond des dépenses liées aux campagnes électorales, a systématiquement été violée par tous les partis principaux. Tous ont besoin du soutien financier d'hommes d'affaires,

⁷ Les dernières élections présidentielles en France (2002) montrent que ce mécanisme ne concerne pas uniquement l'Afrique.

⁸ Une loi votée par l'Assemblée nationale en juillet 2001 stipule que tout Parlementaire quittant le parti et la liste sur laquelle il a été élu perd son mandat (*Le Cordon*, 26.7.01); toutefois, cette loi, sous sa forme actuelle, a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle.

qui à leur tour sont dépendants des contrats de l'État aux niveaux national et local. Le mécanisme rétroactif ainsi enclenché constitue l'une des causes principales de la spirale ascendante de corruption qui a accablé le pays lors de ces dernières années (Bako-Arifari 2001).

Ce phénomène a des implications très importantes dans l'analyse de l'impact que peut avoir le CSRP. Il montre que ni les partis politiques, ni l'Assemblée nationale ne sont pour l'instant des institutions aptes à accueillir le débat sur des projets de société ambitieux, tels que la stratégie de réduction de la pauvreté. Les activités récentes entreprises par certains donateurs dans le domaine de la formation des Parlementaires est un signe encourageant, car elles prouvent que le problème a été identifié et pourrait être résolu avec le temps.

La société civile

Au sens strict du terme la société civile se définit comme un espace autonome, composé d'associations civiles poursuivant des objectifs publics. La sphère de la société civile est donc distincte aussi bien de l'État que du marché. Cette définition stricte du concept implique que les organisations de la société civile (OSC) sont des organisations non-gouvernementales à but non lucratif. Dans le débat actuel sur l'Afrique, on utilise souvent une définition plus restrictive qui assimile les OSC à des ONG.

Le Bénin dispose d'un secteur associatif en plein essor. Certaines associations ont une histoire qui remonte à l'époque coloniale (les communautés religieuses par exemple); d'autres ont été fondées durant la période révolutionnaire mais ont profité des bénéfices de la libéralisation après 1990 (par exemple les organisations communautaires, les syndicats, les associations professionnelles); d'autres encore ont fait leur apparition juste avant ou juste après le renouveau démocratique, au début des années 1990 (ONG, associations locales de développement, associations culturelles, associations de producteurs agricoles, etc.). En 1999, on estimait à plus de 5000 le nombre d'ONG au Bénin, dont plus de 3000 étaient enregistrées officiellement (PNUD 2000: 66).

Toutefois, une majorité d'ONG n'existe que sur le papier. Un grand nombre d'entre elles sont de petites entreprises, fondées par de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur en réponse à la réduction des emplois dans l'administration depuis 1986. La plupart des diplômés se lancent dans la création d'une ONG, même de très petite taille, dès la fin de leurs études. Les fondateurs de ces organisations, ayant étudié ensemble, entretiennent souvent des relations d'amitié, sinon de parenté. Ils ont pour objectif de conclure des contrats avec des agences de développement, notamment dans le domaine de l'aide décentralisée (voir les études de cas sur le Bénin et au-delà dans Bierschenk et al. 2000).

Les ONG ont deux avantages principaux par rapport aux cabinets de consultants: tout d'abord, elles sont exemptées d'impôts selon la loi de 1901 sur les associations à but non lucratif; de plus, dans un contexte où les donateurs traitent de préférence directement avec la société civile, les ONG sont plus susceptibles d'obtenir des financements pour des projets de développement.

La plupart des ONG béninoises n'interviennent qu'au niveau régional; seules quelques-unes d'entre elles travaillent au plan national. Dans les deux cas, les ONG poursuivent des objectifs divers, comme l'indique leur nom (généralement composé d'une juxtaposition de mots-clés, utilisés actuellement dans la rhétorique du développement: «promotion des femmes», «environnement», «développement communautaire», etc.). Elles gèrent tout projet de développement pour lequel elles obtiennent des financements. Leurs fondateurs cumulent souvent les fonctions de consultants privés et de «courtiers en développement». En d'autres termes, les ONG béninoises à but non lucratif mais destinées principalement à procurer un emploi à leurs fondateurs, peuvent être considérées comme une composante du secteur (des affaires) privé.

Les ONG béninoises sont en même temps très proches de l'État. Nombre d'entre elles comprennent au moins un politicien ou un fonctionnaire (les colloques participatifs qui ont eu lieu durant la phase préparatoire du CSRP ont été conduits par l'une des rares ONG d'envergure nationale, dont l'un des membres en particulier est également employé au Ministère du Plan). Entretenir de bonnes relations avec l'administration semble être un prérequis pour obtenir des contrats. L'inverse est également vrai. Dans les années 1990, beaucoup d'«associations de développement» locales ont constitué des tremplins pour les politiciens locaux, leur permettant d'accéder à des carrières nationales. Récemment, les politiciens en quête de légitimité se sont montrés enclins à s'affirmer comme les «représentants de la société civile» afin de ne pas être associés à la mauvaise réputation qui entoure les partis politiques.

Pour conclure cette partie, nombre des dirigeants des prétendues OSC ont des identités multiples et interviennent aussi bien dans la sphère politique que dans le secteur privé. Il est donc nécessaire de nuancer, dans le contexte béninois, la distinction entre société civile, État et marché, qui sous-tend la rhétorique de développement actuelle. Au Bénin, la société civile est peu développée et ne s'est pas vraiment émancipée ni de l'État, ni du marché.

En relation avec l'objet de ce rapport, il faut également noter qu'il est relativement rare de trouver des associations qui défendent ou promeuvent des intérêts plus larges vis-à-vis du gouvernement ou du secteur privé ou qui défendent les intérêts des utilisateurs d'un service public donné. Dans le secteur de l'éducation, les associations de parents d'élèves (APE) jouent certes un rôle capital. Il semble que leur fonction principale soit d'assurer un co-financement privé au système scolaire public. Bon nombre d'APE sont gérées par des directeurs d'école qui ont l'habitude de convoquer les réunions et d'en assurer la présidence. Cela rend les APE peu aptes à défendre les intérêts de leurs membres. De la même façon, très peu d'associations sont capables d'ouvrir un débat public sur des questions-clés relatives au développement ou d'influencer les politiques publiques.

La conclusion qui s'impose est la même que pour les partis politiques: dans le contexte béninois actuel il ne serait pas réaliste de considérer les OSC comme des contre-pouvoirs efficaces dans le débat complexe qui accompagne un choix politique aussi ambitieux que la réduction de la pauvreté. Il faut redire ici que cette situation peut évoluer avec le temps. Il convient également de noter qu'un petit nombre d'ONG, dont certaines sont des antennes locales d'organisations occidentales, ont

une longue expérience des activités liées au développement qui pourra s'avérer utile dans la mise en œuvre de certains aspects du CSRP.

Les médias

Le dynamisme des médias béninois et la liberté d'expression dont ils jouissent sont deux des caractéristiques essentielles de l'image de démocratie africaine (modèle) du pays. Aujourd'hui, le Bénin peut se targuer de posséder un petit nombre de journalistes très qualifiés. Toutefois, quelques exceptions mises à part, le potentiel des médias à agir comme le vecteur d'un débat public éclairé sur le CSRP et d'autres choix politiques complexes est relativement limité.

Cela s'explique d'abord par le faible niveau de qualification de beaucoup de journalistes dans le pays. Ce problème pourrait être résolu par la formation professionnelle, voie dans laquelle certains donneurs se sont déjà engagés. L'autre problème des médias est relatif à leur concentration dans la capitale, que ce soit pour le contenu ou la répartition. Si la sélection des journaux disponibles à Cotonou est vaste, elle de plus en plus limitée et leur approvisionnement de plus en plus irrégulier à mesure qu'on s'éloigne de la capitale. De même, les journaux rapportent rarement les polémiques régionales ou locales (autres que l'ouverture d'une école dans telle ou telle ville ou la tournée d'un ministre dans telle ou telle région). De plus, la presse écrite est uniquement publiée en français, langue que la majorité de la population ne maîtrise pas. Les postes de télévision sont également concentrés dans la capitale et les autres grandes villes du pays; toutefois, certaines émissions sont diffusées dans les langues locales. En termes de transmission de l'information, la radio constitue le média public le plus efficace puisqu'elle couvre la totalité du pays et diffuse des émissions dans les principales langues locales.

Plus fondamentalement, la presse béninoise, et dans une moindre mesure la télévision et la radio, souffrent de problèmes structurels liés à leur financement. En l'absence d'un système d'abonnement tous les journaux rivalisent quotidiennement dans la rue pour attirer des lecteurs, ce qui a tendance à favoriser ceux qui étalent à la Une le dernier scandale financier en date. Ce phénomène devient vite évident, même pour le lecteur étranger; mais la presse renferme un autre aspect plus difficilement à discerner, à savoir que la plupart des articles sont financés par leurs bénéficiaires, peu importe le journal ou le jour où ils sont publiés. Ce peut être le cas d'un politicien, pour signaler qu'il a ouvert une école dans son village d'origine, d'une agence d'aide au développement, pour faire connaître ses activités ou d'une ambassade étrangère, pour donner des renseignements sur l'aide qu'elle fournit au Bénin. Ce peut aussi être le cas d'un politicien qui veut nuire à un rival en faisant courir des rumeurs sur sa vie privée ou sa mauvaise gestion de fonds publics (aujourd'hui, dans les budgets des nombreux colloques financés par l'aide extérieure qui se tiennent au Bénin, figure une rubrique «communication» couvrant l'inauguration et la clôture du colloque qui correspond aux coûts de déplacement de l'équipe de télévision ou des journalistes de presse et de radio).

«Au Bénin, bon nombre de professionnels de l'information font preuve de vénalité, en se comportant comme de vulgaires mercenaires du stylo ou du micro, au profit de celui qui leur fera l'offre la plus intéressante», note Emmanuel Adjovi, l'un des rares

journalistes de haute volée au Bénin (2000: 2). Ce phénomène touche en premier lieu la presse privée mais n'est pas étranger aux services publics de radio et de télévision (une équipe technique demandera fréquemment une rémunération supplémentaire privée, dite «indemnité journalière» pour déplacer le matériel nécessaire à la couverture d'un événement).

La propension du gouvernement à ne pas diffuser les informations importantes et les orientations politiques ne facilite pas la tâche des médias qui consiste à informer l'opinion publique sur des choix politiques difficiles. Cela montre bien la primauté, déjà évoquée, du pouvoir exécutif dans le système politique béninois. Ainsi, il est souvent plus facile pour un étranger ayant de bonnes relations avec les donneurs d'avoir accès à des documents politiques que pour la population béninoise concernée.

Dans le contexte du présent rapport deux exemples sont particulièrement significatifs de cette tendance à ne pas partager l'information: le CSRP n'a jamais été rendu public et représente encore aujourd'hui un document ignoré des Parlementaires, des journalistes et bien entendu de l'opinion publique. De même, le Plan d'Action Gouvernemental (2000-2005) récemment élaboré a été communiqué aux donneurs mais pas encore aux journalistes, qui, semble-t-il, ont dû se contenter d'un résumé fourni par le porte-parole du gouvernement. De plus, tous les donneurs étrangers ont eu accès à l'avant-projet du CSRP mais pas la presse locale.

Ainsi, la majorité des médias béninois ne sont pas en mesure d'ouvrir un débat de qualité concernant le CSRP ou d'autres choix politiques de leur propre initiative ou par leurs propres ressources. Toutefois, ils pourraient être mieux utilisés en tant que vecteurs d'information permettant de faire connaître les enjeux politiques inhérents à cette stratégie à l'opinion publique. Parce qu'elle couvre la totalité du pays, la radio est un média particulièrement bien adapté à une campagne d'information. Les très rares émissions et journaux sérieux qui existent auraient, quant à eux, besoin d'un meilleur accès à l'information concernant le CSRP et d'une formation spécifique pour être en mesure d'en débattre véritablement.

L'approche CSRP comme catalyseur d'un «changement de régime»

C'est donc avec ce contexte politique et économique que l'approche CSRP va devoir interagir. Certes, cette situation va probablement limiter les chances de succès du CSRP mais cette nouvelle approche est le projet le plus ambitieux que le pays ait connu depuis la chute du marxisme-léninisme. Elle vise à modifier en profondeur la nature de l'économie politique du Bénin qui est, on l'a dit plus haut, une démocratie néopatrimoniale et dépendante de l'aide extérieure. Pour reprendre un terme propre aux politologues, ce n'est rien moins qu'un «changement de régime», par opposition à un changement de gouvernement, qui est visé. Son succès va dépendre de la construction de relations de confiance mutuelle entre les donneurs et le Gouvernement béninois et entre ce gouvernement et la population. Dans les deux cas la confiance réciproque est pour l'instant très faible.

Les précédents plans de lutte contre la pauvreté

Le Bénin a une longue tradition de politiques et programmes de lutte contre la pauvreté. Des mesures politiques explicites en la matière ont été prises dès le début des années 1990, bien que le problème de la pauvreté ait figuré au programme politique bien avant sous différentes dénominations (par exemple, l'approche de «l'investissement dans les pauvres» de la Banque mondiale suite au discours de McNamara de 1973, et celle des «besoins essentiels» du Bureau International du Travail). Au Bénin, améliorer l'accès du plus grand nombre à l'éducation et la santé constituait l'une des priorités du régime marxiste-léniniste entre 1972 et 1989.

Tout en reconnaissant la nécessité du programme d'ajustement structurel (PAS) lancé en 1989, la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation, à l'origine du passage pacifique à une démocratie pluripartiste en 1990, a préconisé l'introduction de mesures visant à protéger les groupes sociaux vulnérables (voir Aho et al. 1997: 238 et seq.). En avril 1992, une table ronde a été organisée à Genève entre le Gouvernement béninois et ses partenaires au développement afin de trouver le financement nécessaire à la poursuite des réformes économiques lancées sous le PAS, tout en réduisant les coûts sociaux de l'ajustement structurel.

Suite à la table ronde de Genève, un Programme d'Actions Sociales d'Urgence (PASU), destiné aux groupes sociaux vulnérables ou menacés, a été élaboré et mis en œuvre. Ce programme prévoyait des mesures concrètes, telles que l'intégration au marché du travail d'anciens fonctionnaires «déflatés» sous le PAS et des jeunes diplômés; un programme à forte intensité de main d'œuvre pour la réhabilitation des infrastructures sociales (centres médicaux et écoles) et autres (voies de communication rurales, puits); un projet concernant les besoins de santé essentiels. Un certain nombre d'agences spécialisées ont été créées pour conduire ces projets (Agence de Gestion des Travaux Urbains/AGETUR, Agence pour la Gestion de la Dimension Sociale du Développement/AGDSD, Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises/CEPEPE, Projet d'appui aux petites et moyennes entreprises/PAPME, etc.) grâce à des fonds spécifiques (par exemple le Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi/FSNE).

Deux ans plus tard, en juin 1994, une stratégie complémentaire a été élaborée par le Gouvernement béninois et ses partenaires concernant la Dimension Sociale du Développement (DSD). Cette stratégie était fondée sur les principes de la décentralisation, la subsidiarité, la coordination des donateurs et la hiérarchisation des interventions relatives à la pauvreté. Ces principes se sont traduits par trois actions majeures:

- a) l'amélioration de l'intégration des aspects liés à la réduction de la pauvreté dans les politiques sectorielles et macro-économiques;
- b) la formulation et la mise en œuvre d'actions de développement en faveur des groupes vulnérables et marginalisés, prolongeant les mesures PASU permanentes et visant principalement à améliorer les capacités de production des pauvres. Une autre agence spécialisée, l'Agence de Gestion et de Promotion des Initiatives à la Base (AGEPIB) a été créée à cet effet et cinq programmes sectoriels ont été élaborés (dans le transport, le développement rural, la promotion du secteur privé, l'éducation et la santé);

- c) la création d'une structure permettant la mesure, l'analyse et l'évaluation de la pauvreté et des mesures visant à la réduire. Parallèlement, une série d'études et d'enquêtes a été entreprise afin d'établir un profil de pauvreté du pays, de déterminer les causes de la pauvreté, d'établir les caractéristiques socio-économiques des ménages pauvres et de définir des indicateurs sociaux durables en fonction du sexe et des régions. L'objectif était de créer des capacités nationales en matière d'analyse de la pauvreté et d'évaluation de la politique. Ce programme ambitieux a été coordonné par une unité technique du Ministère du Plan.

Fin 1996, le gouvernement du Président Kérékou a décidé d'élaborer un Plan de Développement Triennal (1998-2000) reposant sur les résultats de ces enquêtes et analyses et d'une Conférence Économique Nationale. L'objectif, conforme à la philosophie DSD, était de renforcer la croissance économique tout en instituant la réduction de la pauvreté comme une priorité politique. Des indicateurs quantitatifs de pauvreté devaient être formulés pour mesurer les progrès et adapter si nécessaire les programmes sectoriels. Comme cela a été le cas à de nombreuses reprises, les résultats et performances de ce Plan n'ont jamais été évalués.

Un an plus tard, en 1997, une stratégie complémentaire à l'initiative personnelle du Ministre du Plan de l'époque, M. Albert Tévédjre, ancien haut fonctionnaire auprès du Bureau International de Travail (BIT), a été lancée: le minimum social commun (MSC). Cette stratégie a été mise en œuvre lors d'une phase pilote dans différentes municipalités par le biais de cent Unités de Développement Communautaire. Elle était destinée à répondre à cinq besoins essentiels: l'éducation, l'accès aux services de santé, les capacités et activités génératrices de ressources, la sécurité alimentaire et la réhabilitation des routes de campagne. Ce programme n'a atteint qu'un pourcentage minime de villages sur les quelques milliers que compte le Bénin. Toutefois, même à cette échelle réduite les financements étaient insuffisants pendant plusieurs années. Aujourd'hui, son statut au sein du nouveau contexte du CSRП reste obscur: il semblerait que l'intérêt du Ministère du Plan soit retombé (fin 2000, des articles de presse ont fait état de la signature d'un accord concernant un prêt de plus de 18 milliards de FCFA, soit 24 millions US\$, avec la Banque Ouest-africaine de Développement (BOAD), mais le déboursement n'a visiblement pas commencé).

D'autres mesures plus ciblées ont été prises. Depuis 1997, l'amélioration des finances publiques a permis de débloquer des fonds supplémentaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Après la suppression des frais de scolarité pour les filles, décidée en 1993, ce sont tous les frais de scolarité qui ont provisoirement été abolis pour l'année 2000/01. Cette mesure *ad hoc* a été financée par les «économies» provenant de la première session d'allègement de la dette sous l'initiative renforcée en faveur des PPTE. En 1999, un fonds spécial a été créé pour venir en aide aux plus démunis.

En conclusion, la réduction de la pauvreté est un thème récurrent au Bénin au moins depuis la fin des années 1980. Selon le personnel des ministères interrogé, la nouveauté consiste en ce que la Banque mondiale et le FMI ont décidé de traiter les aspects liés à la pauvreté dans un cadre macro-économique. Il est frappant, en effet, de constater combien le discours en vogue dans les années 1980 et le début des années 1990 est similaire à l'approche CSRП, en particulier depuis 1994. En fait,

presque toutes les mesures concrètes ont visé à garantir l'accès des pauvres aux services sociaux essentiels.

Une autre ressemblance avec l'approche CSRP actuelle est que tous les programmes et actions mentionnés plus haut ont été initiés en étroite coopération avec des donateurs étrangers, parfois même par eux. Ils ont été élaborés sur la base d'exercices consultatifs nationaux sous forme de «conférences nationales», «tables rondes», etc. Ils ont été mis en œuvre sous la supervision du Ministère du Plan. Nous n'avons pas été en mesure d'établir si certains de ces programmes avaient été évalués, et, le cas échéant, sur la base de quelles informations.

3 Le CSRP au Bénin: le processus et ses conséquences

Données de base sur les processus CSRP I et CSRP

Le processus d'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin selon la formule en faveur des PPTTE a été lent en comparaison avec d'autres pays en Afrique et ailleurs. Une lutte acharnée s'est engagée entre le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et le Ministère du Plan pendant presque toute l'année 2000 pour savoir lequel mènerait le processus. Les élections présidentielles de mars 2001 ont qui plus est paralysé toute activité politique pendant des mois, retardant en l'occurrence la mise en place du cadre institutionnel et les consultations auprès de la société civile. Une fois les résultats connus et le gouvernement du Président Kérékou en place, la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (CNDLP) engagea son action et les consultations auprès de la société civile commencèrent finalement.

Le CSRP I

Seuls deux fonctionnaires ont conçu le CSRP I: l'un (plus tard à la tête du secrétariat technique du CSRP) émanant du MEF, l'autre (devenu depuis l'adjoint du précédent) venant du Ministère du Plan. Le document a été adopté par le gouvernement en juin 2000. Un certain nombre de séminaires ont été menés dans le cadre de sa préparation avec la participation restreinte de hauts fonctionnaires triés sur le volet. Les médias n'ont, semble-t-il, couvert ces séminaires que de manière limitée. Ni l'Assemblée nationale ni la société civile ont été consultés. Cet avant-projet est resté largement ignoré de la plupart des acteurs sociaux.

La commission mixte FMI-Banque Mondiale et les autres donateurs (l'Union européenne par exemple) chargés de l'évaluation du document en ont fait une critique sévère. Celles-ci ont porté sur la structure institutionnelle complexe pressentie pour mener le processus de lutte contre la pauvreté et le fait que le document ne restitue pas la qualité des analyses conduites essentiellement grâce au PNUD depuis le début des années 1980 (voir section 5). L'Union européenne en particulier a mis en

évidence le fait que des thèmes sujets à controverse, tels que la répartition des richesses, le droit foncier et la corruption, étaient soigneusement occultés. Le document souffrait aussi d'un manque de précision concernant le processus de consultation devant culminer par un programme intégré de lutte contre la pauvreté. Il ne contenait par ailleurs aucune information sur son contrôle et son évaluation. Les commentaires ont conclu qu'il restait fort à faire avant d'aboutir à une stratégie globale et cohérente de lutte contre la pauvreté.

Le processus CSRP

La conception et le contrôle du processus CSRP sont coordonnés au sein d'une structure à trois niveaux, créée en décembre 2000. À sa tête, la CNDLP déjà mentionnée, présidée par le ministre d'État pour la Coordination de l'Action du Gouvernement, du Plan et du Développement et le ministre de l'Économie et des Finances faisant office de vice-président. Parmi les membres, on compte tous les ministres du gouvernement (17 en décembre 2000), le chef de la cellule macro-économique de la Présidence, l'Université Nationale du Bénin (UNB), et des représentants de la société civile et du secteur privé tels que Chambre du Commerce et de l'Industrie (CCI), les syndicats, agriculteurs, associations de femmes, etc.

Le CNDLP compte deux organes: un comité technique comprenant des personnels de 8 ministères (Plan, Économie & Finances, Développement Rural, Industrie, Éducation, Santé Publique, Intérieur, Protection Sociale et de la Famille), de la CCI et de l'UNB ainsi qu'un secrétariat permanent, à présent nommé «secrétariat technique» (ST), chargé des affaires courantes.

Les membres de la CNDLP ne se sont en fait jamais rencontrés (en date d'avril 2002). Le comité technique s'est réuni une fois, en août 2001, pour examiner les résultats d'études techniques commandités par le ST et de réunions départementales consultatives (voir ci-dessous). Il semble que le ST constitue la véritable force motrice derrière le CSRP. Une fois la discorde résolue – de façon temporaire - entre le Ministère du Plan et le MEF, le ST a finalement été installé au sein de ce dernier, et le secrétaire permanent du PAS (l'un des deux auteurs du CSRP I) fut nommé secrétaire technique du CSRP. Son équipe compte tout le personnel ayant précédemment travaillé au PAS (4 personnes en plus de lui-même) ainsi que le co-auteur de l'avant-projet CSRP issu du Ministère au Plan (section SDA) agissant en qualité de secrétaire adjoint, plus quatre autres personnes spécialement engagées pour le processus, soit deux économistes, un agro-économiste et un économiste formateur. Il est à noter que le personnel est exclusivement composé d'économistes. Il est difficile de discerner à quel point tous sont activement impliqués dans la préparation du CSRP.

Les consultants ont souligné (en juin 2001) que l'ensemble du personnel du secrétariat technique, y compris le secrétaire adjoint, n'accédait que difficilement à l'internet et ne semblaient pas, même à un haut niveau, maîtriser l'anglais. C'est un fait d'une importance capitale quand on sait que le débat international portant sur le CSRP est presque exclusivement mené en anglais, y compris lors de conférences électroniques, et que toutes les sources principales sur ce thème sont écrites dans cette langue. Dans le même temps, on constate qu'une barrière est érigée qui bloque

l'intégration dans le débat national des réflexions internationales les plus en pointe sur les questions ayant trait à la pauvreté.

En début d'année 2001, le ST/CSRP a commandité cinq études préparatoires à des consultants nationaux: celles-ci font la synthèse de recherches en cours sur les causes de la pauvreté, y compris structurelles, et évaluent les principales initiatives politiques dans le champ social, économique et financier menées depuis 1990 et leur impact sur la pauvreté (2 études). Elles proposent un cadre institutionnel pour mettre en œuvre la stratégie de réduction de la pauvreté. Ces études ont été achevées lors de l'été 2001 mais cette mission n'y a pas eu accès.

En même temps une série de consultations a été menée à différents niveaux: ministériel, national, avec la participation d'OSC (par ex. le «Forum national pour l'accélération de la croissance économique»), ainsi que six séminaires départementaux – également avec la participation d'OSC -, chacun d'entre eux couvrant deux départements. Ces séminaires ont été financés par la GTZ et organisés par l'une des ONG nationales les plus importantes, laquelle collabore avec la GTZ depuis longtemps. L'ONG a dû travailler dans des conditions difficiles: les séminaires départementaux ont été préparés en trois semaines; la plupart des participants ont reçu leur invitation et les documents appropriés (en français uniquement) moins d'une semaine avant, voire la veille des séminaires. On doit manifestement en conclure que les représentants des OSC n'ont pu ni consulter leur base ni préparer sérieusement les séminaires comme l'approche participative l'avait laissé entendre.

Les séminaires ont duré trois jours chacun. Quelque 65 participants sélectionnés par l'ONG organisatrice en accord avec les représentants du gouvernement local ont été invités à chacun d'eux: 30 étaient issus de la société civile, 34 émanaient de l'administration au niveau régional et un était membre de l'Assemblée nationale. La plupart des séminaires ont finalement accueilli davantage de participants mais les organisateurs n'ont pu en accepter qu'une centaine pour des raisons pédagogiques et financières (les participants ayant reçu une indemnité de voyage et un modeste per diem).

Les séminaires se sont entièrement déroulés en français, sans traduction dans les langues locales (il faut rappeler ici que la majeure partie de la population du Bénin ne maîtrise pas le français). La proposition formulée au départ par les organisateurs de faire précéder les séminaires départementaux par des séminaires au niveau des 77 sous-préfectures du Bénin a été rejetée par le ST/CNLDP, au motif que le calendrier serré imposé par les IFI ne le permettait pas. Des représentants d'agences internationales et même dans un cas, des hauts fonctionnaires du FMI, ont participé à certains de ces séminaires, en particulier dans la capitale et dans le Sud du pays. C'était la première fois que les membres du ST/CNDLP - qui, il faut le rappeler, étaient auparavant responsables du PAS - quittaient Cotonou pour expliquer les choix politiques stratégiques du Gouvernement béninois.

Lors des séminaires départementaux trois représentants des OSC, dont une femme, ont été désignés pour participer au séminaire national de préparation du CSRP programmé en juillet 2001 (et annulé ultérieurement), pour ensuite former un comité départemental de suivi de la mise en œuvre du CSRP. La composition des comités de suivi a cependant été changée entre-temps (voir ci-dessous). De même, une session d'information et de sensibilisation prévue à l'origine pour les Parlementaires a été

annulée par la suite. Le suivi qui n'avait pas été envisagé comme un enjeu de débat ni dans les études préparatoires ni lors des consultations, a été plus tard ajouté au calendrier en tant que thème spécifique au séminaire de juillet 2001. Là encore, le séminaire n'a pas eu lieu.

Les activités décrites ci-dessus (études et séminaires) s'appuyaient toutes sur un financement extérieur, sans lequel elles n'auraient certainement pas pu être entreprises.

En juillet 2001, un petit comité de préparation du CSRP a été créé. Il comptait quatre représentants hautement qualifiés issus du MEF (le ST/CSRP et le Directeur des affaires économiques du précédent, un fonctionnaire en chef de la section DSA désigné vice-secrétaire du CSRP et le Directeur de l'Unité de planification, également Président du Comité technique de cette unité), ainsi qu'une personne du Ministère du Plan (autrefois de l'Unité DSA mais à présent sous-employée apparemment) qui fait aussi office de consultant financé par la GTZ pour le processus CSRP. Le rôle du comité a été de coordonner la rédaction des résultats du processus CSRP.

En même temps un groupe de pression privé (Espace libéral) fondé en partie par DANIDA et constitué en majeure partie d'entrepreneurs, a rédigé un «CSRP alternatif» (selon leurs propres termes). Le document a été transmis à la CNDLP en octobre 2001. Il proposait une plus grande libéralisation de l'économie, un programme systématique et national d'investissements destiné à améliorer les infrastructures (grands travaux), une réforme juridique et fiscale, en particulier la réforme de la législation foncière, la création d'une banque de développement ainsi que d'une société immobilière et de crédit (banque d'habitat). Cependant, à en juger par une enquête de presse et par des entretiens, ce programme alternatif ne semble pas avoir trouvé un quelconque écho et est resté largement ignoré du grand public.

Le CSRP et le programme quinquennal d'action (2001-2006)

Tout au long du printemps et de l'été 2001 le gouvernement du Président Kérékou a préparé un programme portant sur son mandat 2001-2005 (Programme d'Action du Gouvernement/PAG). Cela s'est fait en parallèle avec la préparation du CSRP, sans collaboration réciproque (il est toutefois possible que des hauts fonctionnaires du MEF en particulier aient été impliqués dans le programme gouvernemental). Ce programme a été officiellement adopté par le Gouvernement béninois en octobre 2001 en même temps que les résultats de l'étude sur le long terme financée par le PNUD, à laquelle le programme gouvernemental se réfère de façon explicite.

Le programme quinquennal est articulé autour de sept thèmes clés. Alors que la lutte contre la pauvreté est citée comme un «thème transversal», les actions énumérées le font apparaître plutôt comme l'objet de politiques sectorielles (principalement dans les secteurs de la santé et de l'éducation). Huit actions prioritaires sont prévues sous la rubrique réduction de la pauvreté: le développement de services sociaux de première nécessité, la promotion de l'emploi et la sécurité alimentaire, la lutte contre le sida et le paludisme, une gestion rationnelle de l'environnement, la promotion de la famille et des femmes et une bonne gestion des dynamiques démographiques. C'est au Ministère de la Santé (le principal rédacteur) et aux ministères opérant dans le

domaine de l'éducation qu'a été confiée la tâche visant à convertir cet ensemble d'actions en mesures concrètes.

Glissements dans la rédaction du CSRP

Parallèlement à cela le CSRP est en court de rédaction. Il semble que le comité de rédaction ne se soit jamais rencontré au complet, certains des acteurs clés envoyant systématiquement des représentants subalternes. Un premier jet fut produit en novembre 2001 mais des discussions intra-gouvernementales et le second tour des consultations départementales s'y rapportant furent bloquées par le Ministre du Plan (rebaptisé aujourd'hui Ministre d'État Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement - MECCAG/PD) au motif que le document n'était pas articulé au programme quinquennal d'action gouvernementale. Les choses se compliquèrent encore en raison d'une grève de dix semaines des employés du gouvernement fin 2001 et d'une crise politique causée par une scission du parti principal d'opposition. Ces crises ont largement dominé le débat politique en début d'année 2002.

On notera que la rédaction du PAG a été coordonnée par le MECCAG/PG alors que la rédaction du CSRP a été réalisée sous la direction du MEF. En d'autres termes, l'objet de la discorde qui avait bloqué le processus du CSRP fin 2000 et début 2001 a ressurgi à l'automne 2002. Le fait que le bruit courre que le ministre du MEF allait quitter le gouvernement pour un poste au FMI (ce qu'il fit pour finir en février 2002), et que le ST/CSRP devait le suivre, n'était peut-être pas étranger à ce regain de vindicte de la part du ministre de MECCAG/PG dont la position s'était quelque peu renforcée depuis les élections présidentielles (il s'est lui-même porté candidat à la présidentielle, a obtenu des résultats plus qu'honorables et a sauvé le processus électoral en acceptant de maintenir sa candidature au second tour des élections, après le retrait du principal opposant du Président Kérékou qui menaçait ainsi de mettre en péril le processus complet).

Par conséquent, rien ne se passa jusqu'à ce qu'une petite délégation du ST/CSRP, comprenant le secrétaire technique et son adjoint, se rendent à Washington en février 2002 pour une consultation auprès des IFI. La délégation espérait apparemment couper court aux critiques des donateurs à l'encontre du document. Les réactions furent toutefois étonnamment vives, en particulier de la part de la Banque mondiale et le message à la délégation béninoise fut que ce qui avait été accompli jusque là, à savoir la moitié du travail, risquait d'être rejeté par la commission mixte (de la Banque mondiale et du FMI).

En mars 2002, le texte fut envoyé à d'autres donateurs qui, eux aussi, firent des critiques sévères formulées dans un document co-rédigé par l'Union européenne et ses pays membres. Ces critiques portaient en particulier sur: (i) la définition restrictive (purement monétaire) de la pauvreté; (ii) le diagnostic insuffisant de l'incidence régionale de la pauvreté et de ses causes structurelles; (iii) l'absence de lien cohérent entre le diagnostic et les stratégies proposées; ainsi que (iv) l'absence de hiérarchisation et de budgétisation des actions proposées. Il a aussi été relevé qu'en réalité, le Gouvernement béninois faisait passer le CSRP au second rang de ses préoccupa-

tions, derrière le plan de développement quinquennal et l'étude prospective sur le long terme financée par le PNUD.

Fin avril, début mai 2002, le texte a également été discuté lors d'un second tour de consultations départementales qui étaient supposées produire des stratégies de lutte contre la pauvreté au niveau départemental et faire des propositions pour un système de suivi et évaluation décentralisé (via les Comités départementaux de suivi/CDS, voir ci-dessous). Cette fois, chaque sous-préfecture était représentée dans les réunions. Comme au premier tour, ces consultations étaient soutenues par la GTZ. Le forum national prévu à l'origine comme la conclusion du processus participatif fut annulé. Le texte du CSRP a été débattu au sein du Conseil économique et social avant d'être envoyé au Parlement sans autre forme de débat.

En dépit de la critique sévère de la part des principaux donateurs (que le TS/CSRP n'accepte qu'en partie), le Gouvernement béninois reste optimiste quant à sa capacité à rédiger un document CSRP satisfaisant d'ici fin 2002 et pense que ce document sera accepté par la commission mixte du FMI et de la Banque mondiale. Il est toutefois difficile d'imaginer que le texte actuel pourra être amélioré à ce point en si peu de temps. Du point de vue de la présente mission, la qualité du document n'est pas tant le résultat de la faible capacité d'analyse des services administratifs concernés. Elle résulte plutôt d'une incapacité intrinsèque de la part des hauts fonctionnaires à collaborer de manière efficace; or il faudrait beaucoup de temps pour corriger ce dysfonctionnement. L'optimisme du Gouvernement béninois pourrait néanmoins s'avérer réaliste étant donné le succès qu'a connu le Bénin en jouant la carte de la «prime à la démocratie» vis à vis des donateurs, eux-mêmes sous pression financière, la plupart des programmes d'aide ayant été bloqués en raison des difficultés du processus CSRP. De fait, certaines agences d'aide sont déjà engagées dans des activités nouvelles de réduction de la pauvreté à grande échelle (par ex. le PNUD qui a lancé un programme de 2,7 millions en avril 2002).

Le point de vue des acteurs sur le processus CSRP

Conditionnalité et CSRP

Lors de notre première mission, les interlocuteurs étaient déjà très conscients de la conditionnalité sous-tendant l'initiative des IBW. Les fonctionnaires du Ministère du Plan firent remarquer que le CSRP n'était pas bien différent du Document Cadre de Politique Économique. La seule différence notable était le lien entre participation et allègement de la dette. Ce sentiment fut confirmé lors la seconde mission. Pour beaucoup, le CSRP remplace purement et simplement les programmes d'ajustement tout en augmentant le nombre d'exigences envers le Gouvernement béninois.

La nouvelle approche engendre des inquiétudes sur le fait que les agences bilatérales pourraient réduire le montant des aides une fois l'allègement de la dette mis en place. D'autres pensent que la stratégie de lutte contre la pauvreté va aboutir à des augmentations des dépenses sociales qui vont renforcer la dépendance du pays vis-à-vis de l'aide extérieure.

Un planning trop ambitieux

De nombreux donateurs partageaient depuis le début le sentiment que le Gouvernement béninois hâtait le processus CSRП dans le but de clore le PПTE 2 sans lequel l'allègement de la dette et l'accès à de nouvelles aides subsidiaires seraient retardés. De fait, il semble que le gouvernement ait établi l'agenda de l'élaboration du CSRП et du processus de consultations sans pression aucune des IBW. Les ressources du FMI et les crédits AID consécutifs ainsi que le financement bilatéral sont dissociés du processus CSRП. Le Bénin a obtenu sa Facilité de réduction de la pauvreté en novembre 2001.

Les acteurs sociaux interrogés ont trouvé dans leur majorité, que la hâte avec laquelle les consultations avaient été préparées avait un impact négatif sur la qualité du processus participatif; il est cependant difficile d'affirmer que ces consultations auraient gagné en pertinence si les organisateurs avaient bénéficié d'un délai de préparation plus conséquent.

Aptitudes et motivation du gouvernement

D'aucuns s'inquiètent de l'incapacité du gouvernement à mettre en oeuvre une stratégie viable de lutte contre la pauvreté. Cette difficulté tien en fait à plusieurs facteurs, dont la répartition improductive du temps de travail entre les personnels des différents ministères, la mauvaise gestion des ressources financières et humaines et la faible motivation liée aux bas salaires et au phénomène de corruption au sein de l'administration.

Cette inaptitude reflète aussi les programmes démesurément ambitieux liés à la pression exercée par les donateurs préoccupés par leurs propres intérêts et qui appliquent leurs propres procédures et cycles de financement. Ces problèmes ne pourront être résolus sans qu'il y ait volonté, d'une part au sein de l'administration publique, d'influer sur la motivation des personnels grâce par exemple à l'introduction d'un système adéquat de rémunérations et des sanctions; et, d'autre part, sans que les donateurs acceptent de remettre en question, quitte à les modifier, leurs modes de fonctionnement.

De plus, nombreuses sont les personnes de tous les horizons qui sont convaincues que l'administration publique utilisera le CSRП pour capter encore plus de rentes. Ce sentiment illustre un total manque de confiance face à l'engagement politique du Gouvernement béninois à réduire la pauvreté et à sa capacité à gérer le développement. Il est vrai que les Parlementaires interrogés, y compris ceux qui n'appartiennent pas à l'opposition, sont restés intransigeants dans leurs avertissements vis-à-vis d'un programme ou d'un financement au bénéfice d'un gouvernement dont la fiabilité reste à prouver. Cela peut sembler injuste à bon nombre de fonctionnaires très engagés dans cette mission. Néanmoins, le cynisme vis-à-vis de l'élite politique est monnaie courante au Bénin. Des questions ont été fréquemment posées pour savoir dans quelle mesure les ressources en faveur des PПTE seraient vraiment attribuées aux pauvres.

Réactions et participation des donateurs

Implication et participation financière au processus de consultation

Dans notre étude «de balayage» de novembre 2000, nous avons noté que la plupart des donateurs restaient dans l'expectative par rapport au processus CSRP. Ils admettaient en même temps que se concentrer sur la pauvreté constitue une initiative positive arrivant à point nommé: (i) de bonnes analyses sur la pauvreté étaient déjà disponibles et le CSRP permettait de les rassembler en un ensemble cohérent; (ii) les performances économiques du pays étaient encourageantes et la mobilisation des ressources internes en augmentation; (iii) la gestion des dépenses publiques, y compris de suivi, avait été améliorée sous la pression des IBW; et (iv) le CSRP permettait de libérer des ressources additionnelles liées à l'allègement de la dette.

Il y a un consensus entre donateurs bilatéraux pour laisser aux IBW le leadership dans les sphères politique et macro-économique. Ils sont cependant, à quelques exceptions près, activement impliqués dans l'appui au processus CSRP, au moins financièrement et sous la forme d'une assistance technique étrangère.

Ceci concerne surtout, mais pas exclusivement:

- i. Le processus participatif. Il est financé par deux groupes distincts de donateurs pour environ 200 millions de FCFA (environ 270 000 US\$) (hors assistance technique et le coût d'une table ronde prévue par le PNUD). Comme mentionné ci-dessus, la GTZ a financé deux séries de séminaires départementaux; les Danois et les Hollandais financent *Espace Libéral*, le lobby formé par des hommes d'affaires impliqués dans l'élaboration de propositions alternatives au CSRP.
- ii. L'assistance technique à certains ministères, en particulier le MEF (par ex. aide à l'installation et à la gestion d'un nouveau système de budget informatisé et formation du personnel local à sa gestion). Les ministères sectoriels bénéficient aussi d'une assistance dans le processus de programmation et de budgétisation, y compris à travers des unités distinctes mises en place il y a plusieurs années (par ex. la Cellule du Fonds de Développement Européen au sein du Ministère de la Santé).
- iii. L'assistance au Secrétariat Technique du CNDLP à travers une unité de gestion abritée par le MEF (les Pays-Bas et le Danemark ont récemment signé un accord flexible de 150 millions de FCFA [200,000 US\$]).
- iv. Un Fonds de Solidarité Prioritaire (autrefois Fonds d'Aide au Développement) créé par les Français dans le but de faciliter la mise en place du CSRP. Ce fonds, géré de Paris, est souple et peut être activé à n'importe quel moment pour appuyer la gestion statistique et macro-économique, le suivi et l'évaluation de projets sectoriels spécifiques.

La communauté des donateurs a maintenu un profil bas durant toute la durée des consultations et de l'élaboration du CSRP. Certaines agences ont assisté au moins à l'un des séminaires départementaux (à Cotonou) en qualité d'observateurs. Les réac-

tions ont été mitigées: alors que les séminaires et le Forum sur la croissance économique ont été jugés utiles, fournissant à la société civile une occasion de s'exprimer, certains ont regretté qu'ils n'aient pas vraiment appréhendé la pauvreté dans toutes ses dimensions, y compris la plus politique. Les inégalités sociales et entre hommes et femmes, l'accès à la terre et la redistribution des richesses par exemple n'ont pas du tout été traités.

Coordination des donneurs

Il n'existe pas à proprement parler de forum spécifique des donneurs sur le thème de la réduction de la pauvreté bien qu'ils saisissent les occasions d'en parler entre eux individuellement ou en petits groupes selon leurs affinités. Le CSRP fournit l'occasion au gouvernement de réunir les agences d'aide autour d'une stratégie cohérente. Celles-ci semblent prêtes à se rallier à cette initiative à condition toutefois de trouver l'approche du gouvernement convaincante.

Dans notre rapport datant de novembre 2000, nous avons émis la proposition selon laquelle le groupe Développement Participatif et Bonne Gouvernance (groupe DP/GG) créé par l'OCDE et dirigé par les Suisses pourrait s'avérer être une option intéressante. Il semble de fait que le groupe DP/GG se réunisse à présent régulièrement «pour faire le point» (*Le Monde*, 26 juin 2001). Un autre groupe de donneurs dirigé par le PNUD et constitué d'économistes confirmés, ne semble pas s'être souvent réuni et n'est pas considéré comme un forum propre à coordonner les activités liées au CSRP.

Depuis le début du processus CSRP, les IBW ont gardé leurs distances à l'égard des préparations tout en informant les autres donneurs de ses développements majeurs. Le dernier audit des dépenses publiques a été mené en collaboration avec d'autres donneurs (la Commission européenne).⁹ Des réunions sont organisées suite aux missions de la Banque mondiale et du FMI et tout document et correspondance d'importance ont l'air d'être partagés. On nous a dit au Bénin que les séminaires sur le CSRP étaient planifiés avec le PNUD dans certains pays africains afin «d'aplanir les choses». D'autres institutions multilatérales telles que la BAD et la BOAD sont également impliquées.

La participation et ses limites

Les participants que nous avons interrogés (qu'ils appartiennent aux OSC, à l'Assemblée nationale, au Gouvernement ou à la communauté des donneurs), ont émis de sérieuses réserves quant à l'utilité des séminaires départementaux et nationaux, et ceci pour deux raisons: tout d'abord, le calendrier serré qui ne permettait pas une préparation sérieuse, et ensuite, l'impossibilité pour une réunion de ce type d'établir des priorités dans les problèmes et les besoins. On a reproché aux représentants des OSC en particulier, d'assister aux séminaires dans un état d'esprit syndicaliste, c'est-à-dire de défendre leurs intérêts particuliers.

⁹ Une stratégie d'assistance par pays (*Country Assistance Strategy, CAS*) est toujours prévue bien que la Banque mondiale ait aussi en tête de conduire des CAS régionales.

Certains ont trouvé que les résultats tenaient de la liste de courses. Dans tous les cas, le sentiment général qui a prévalu était que très peu de thèmes nouveaux avaient été soulevés lors des séminaires, qui ne figuraient pas déjà par exemple dans l'abondante littérature sur la pauvreté. Certains aspects socioculturels ont constitué des exceptions, qu'il serait toutefois difficile de traiter de manière politique (les raisons culturelles par exemple, qui font que les gens n'utilisent pas les latrines, etc.); il faut aussi mentionner une certaine sensibilisation de personnalités de haut rang aux problèmes quotidiens rencontrés lors de l'application de décisions du gouvernement sur le terrain.

Un exemple a été fourni auparavant: l'absentéisme largement répandu des instituteurs des écoles primaires en zones rurales. Le problème est bien connu des villageois et de toute autre personne ayant vécu un tant soit peu dans ces zones. Il s'agissait toutefois pour les techniciens du Secrétariat technique de la CNDLP participant à ces séminaires d'un aspect concret du fonctionnement des services publics qu'ils semblaient ignorer jusqu'à présent. Nous débattons dans la prochaine section du potentiel des hauts fonctionnaires à prendre conscience de la vraie nature des «problèmes de terrain» en vue d'insuffler un changement institutionnel dans le cadre du CSRP.

4 Un potentiel de changement institutionnel

L'approche CSRP tente de consolider certaines approches développées antérieurement et de les intégrer à un cadre de travail cohérent, centré sur l'objectif global de réduction de la pauvreté. Les quatre caractéristiques clés de cette approche en sont le caractère intégré, l'orientation vers les résultats, la coordination des donateurs et l'appropriation par le pays (*ownership*). L'approche intégrée et l'orientation vers les résultats indiquent le besoin de relier les stratégies de lutte contre la pauvreté à un système de réforme budgétaire visant à accroître le lien entre les dépenses publiques et leur impact différentiel sur la réduction de la pauvreté.

L'approche intégrée et la hiérarchisation des actions par les gouvernements nationaux nécessitent un appui cohérent et coordonné des donateurs. L'objectif est de mobiliser toutes les sources de financement de manière coordonnée et prévisible autour d'une stratégie développée sous la direction du gouvernement bénéficiaire. En d'autres termes, il s'agit d'un changement fondamental dans la nature des relations d'aide. Enfin, l'approche repose sur le principe selon lequel pour être efficace, toute stratégie de lutte contre la pauvreté doit être menée à l'échelle du pays sur la base de consultations; et être largement «appropriée» par les acteurs-clés à tous les niveaux de la société.

Dans les prochains paragraphes nous traitons des questions de réforme budgétaire, de la coordination des donateurs et de l'appropriation par le pays. Le suivi est traité dans la section 5.

Réforme budgétaire

Objectifs et principales caractéristiques

La réforme budgétaire vise à améliorer la visibilité, la transparence et l'efficacité des dépenses publiques afin d'augmenter leur impact sur la pauvreté. La réforme, en plus d'attribuer aux ministres sectoriels davantage de responsabilités pour définir leurs priorités et élaborer leur propre budget sur la base de résultats, renforce le suivi. Le MEF conserve la maîtrise globale du budget, arbitre entre les différents ministères et mène les négociations avec les partenaires extérieurs.

Dans l'ancien système budgétaire, le Ministre du Plan préparait le budget d'investissement et le Ministre du MEF gérait le budget opérationnel. Cet arrangement sera remplacé par un budget global qui sera opérationnalisé grâce à certains instruments clés:

- Un Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), tenant compte des ressources internes et externes (aide), y compris la dette publique;
- Une réforme et des crédits de dépenses publiques (CRDP) pour les ministères sectoriels (tous les CRDP seront finalement intégrés au CDMT);
- Un système informatique intégré de contrôle des dépenses publiques, le SYGFIP;
- Un système binaire de suivi et de contrôle financier (i) au niveau du MEF à travers la Direction du contrôle financier chargée de la supervision de toutes les dépenses budgétaires; et (ii) au niveau des Directions de l'inspection et de l'audit interne de chaque ministère. Un nouveau code pour les travaux publics, entré en vigueur en janvier 2001, devrait améliorer les capacités de contrôle financier.

Diverses réformes fiscales initiées au début des années 1990 seront consolidées. Elles ont été jusque là centrées sur le renforcement de l'administration fiscale pour combattre la fraude, limiter les exemptions de taxes et accroître les revenus fiscaux. Ceux-ci sont en augmentation depuis 1994. La part des revenus fiscaux dans le PNB a augmenté de 11,7% en 1994 à 12,8% en 1996, puis de 16,6% en 2000. Elle pourrait atteindre le seuil UEMOA de 17% en 2002.¹⁰

Le processus de réforme a commencé en 1999 – précédant l'initiative concernant le CSRP - au moment où la Banque mondiale a introduit les CRDP au niveau des cinq ministères (Travaux publics, Environnement, Développement Rural, Santé, Éducation, Protection Sociale et Eau). Deux autres ministères seront inclus en 2002 et les CRDP couvriront finalement tous les ministères du gouvernement et les secteurs économiques et sociaux.

Les CRDP nécessitent un accord politique et un plan de dépenses pour chaque secteur selon une approche budget-programme appuyée par les gouvernements et les donateurs. Puisqu'il n'existe pas de programmes d'investissement par secteur ou d'approches par secteur pour ainsi dire, on peut considérer que les CRDP remplissent en quelque sorte cette fonction.

¹⁰ Données fournies par le Directeur du MEF.

Statut de la réforme budgétaire (étapes majeures)

Les cinq ministères qui avaient été désignés en 2000 pour tester la réforme avaient en septembre 2001 achevé leurs CRDP individuels pour 2000 et 2001, avec l'aide de la Banque mondiale et d'autres donateurs (par ex. la Commission européenne). Les CRDP comportent des objectifs, des activités, des indicateurs de suivi et de performance réunis dans un cadre logique revu chaque année (la prochaine révision en 2002, devrait refléter les objectifs du CSRP de manière plus détaillée). Tous les trois mois, on attend de chaque ministère sectoriel qu'il fournisse un budget financier et un rapport sur la mise en place physique au moyen des indicateurs de performance liés à la réduction de la pauvreté. Le budget 2002 n'a pas encore été voté au Parlement.

Les cinq CRDP devaient être intégrés au CDMT 2002-04. Celui-ci devait être finalisé en septembre ou octobre 2001 par le MEF. Alors que les consultants se trouvaient à Cotonou en juin 2001, une équipe de la Banque mondiale passait en revue les dépenses publiques en association avec une analyse multi-sectorielle dans le but d'aider les ministères sectoriels à développer leurs propres cadres des dépenses à moyen terme.¹¹

Selon nos entretiens, la réforme a déjà eu certains effets positifs. Les Unités de planification (Direction de la Programmation et de la Prospective) des ministères concernés collaborent mieux qu'avant avec le MEF, en particulier sur les objectifs et les priorités. Le changement est bienvenu par rapport au système budgétaire précédent. Il apparaît cependant que le retour en terme d'informations de la part du MEF sur les décisions prises au niveau du budget tend à alléger les frustrations ressenties au niveau des ministères sectoriels.

Certaines mesures d'accompagnement ont été prises, en particulier pour renforcer la capacité des fonctions d'audit interne et externe: 17 experts de l'Inspection Générale des Finances (IGF) ont été nommés et sont actuellement formés; l'Auditeur Général (Chambre des Comptes) a achevé le premier audit des CRDP en 2001. D'autres audits étaient prévus en 2001 au niveau des ministères concernés.

Un nouveau système informatique destiné au suivi des dépenses publiques (SYGFIP) a été mis en place, formation comprise, en début de l'année 2001 avec le concours d'une assistance technique française. À l'été 2001, chacun a pu constater que le système connaissait des dysfonctionnements et qu'il avait retardé le processus de réforme pour diverses raisons détaillées ci-dessous.

Des directives concernant le nouveau système budgétaire ont été distribuées aux personnels et le nouveau Code des Travaux Publics est en vigueur depuis début 2001. On nous a confié que la lutte contre la corruption serait «activée» en 2002. Entre-temps, les cadres du gouvernement et de l'UEMOA au niveau de la fiscalité ont été harmonisés et un tarif externe commun est instauré depuis janvier 2000.

¹¹ La prochaine est prévue, mais sans que la date en soit fixée.

La réforme a inspiré des initiatives en faveur du Parlement. Le PNUD est prêt à soutenir la Commission des Finances au travers d'une unité spéciale d'inspection du budget (Unité d'analyse budgétaire). Cette unité devrait compter en principe au moins trois «personnes-ressources» sur une période de trois ans.

Limites de l'appareil de contrôle financier

Un immense effort est investi dans la réforme budgétaire en termes de ressources financières et humaines afin de la rendre opérationnelle dès que possible. La réforme devrait apporter des améliorations tangibles dans le fonctionnement du système budgétaire et la mise en place de la stratégie de lutte contre la pauvreté. De telles initiatives ont toutefois connu leurs limites par le passé au Bénin, comme en témoignent les recherches comparées sur la lutte contre la corruption (Bako-Arifari 2001, Matthieu 2001). Le contrôle financier a été utilisé moins comme un moyen de réguler le fonctionnement de l'administration que comme une arme politique par la Présidence. En conséquence, l'appareil est plutôt faible comparé à d'autres pays africains voisins.

La stratégie du Gouvernement béninois a été faite d'atermoiements entre la mise en place de dispositifs étatiques classiques (par exemple l'IGF, les Directions d'Inspections et de Vérification Interne (DIVI) au sein des ministères), et des mesures *ad hoc* inspirées par les IBW (par ex. la Cellule de Moralisation de la Vie Publique).¹² L'IGF a été supprimé en 1976, puis réhabilité en 1993 sans ressources si ce n'est la très récente augmentation de personnel sus-mentionnée. Les différentes DIVI servent souvent de point de chute à des fonctionnaires tombés en disgrâce (n'appartenant souvent pas au réseau politique d'un nouveau ministre). Parfois, ces fonctionnaires n'ont pas même de bureau. En d'autres termes, les mesures *ad hoc* et les créations institutionnelles destinées à améliorer la transparence et la crédibilité se sont multipliées au point de se chevaucher et de saper les appareils d'État classiques. En même temps elles souffrent d'un manque de ressources chronique qui les empêche d'agir de manière efficace (la déficience des mécanismes d'audit est aussi mentionnée dans US/GAO 2001:42).

L'impact de ces appareils de contrôle a été de façon plus notable encore, limité pour d'autres raisons liées à la nature du système politique. Selon l'étude comparée réalisée par Marilou Matthieu (2001):

“L'efficacité des organes de contrôle est tuée dans l'œuf par le fonctionnement en réseau, le clientélisme (politique, ethnique, religieux, familial) qui parasitent le recrutement et le plan de carrière des agents publics, autorisent les malversations, mettent en place les conditions de leur impunité ou des traitements de faveur à la place des sanctions lorsqu'ils sont poursuivis. Elle est compromise par le pouvoir discrétionnaire des plus hautes personnalités qui ont toutes latitudes pour abuser de ces organes et rend suspectes toutes les actions entreprises ... Mais au lieu de s'attaquer au problème du monopole et des pouvoirs discrétionnaires, la stratégie de la Banque mondiale favorise leur reproduction en dehors de l'État. Le souci de rendre compte a

¹² Il y en a d'autres, tels que le Comité Technique chargé de l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, des mesures *ad hoc* au niveau du MEF, etc.

été développé, mais pas les moyens de 'bien' rendre compte, ce qui équivaut à ne rien faire ou à masquer la réalité" (Matthieu 2001).

Selon M. Matthieu, les instruments mis en place au Bénin par les IBW depuis le milieu des années 1980 pour améliorer la gestion des finances publiques et minimiser les risques de fraude (tels que SYDONIA pour les douanes) ont été systématiquement détournés de leurs objectifs originaux. Certains ont même augmenté la corruption. Ils n'ont certainement pas mis fin à l'un des plus gros scandales financiers de ces dernières années, la privatisation de la SONACOP, la compagnie pétrolière d'État. Ce problème est insidieux cependant. On considère que certains organismes de contrôle interne ont aidé à légitimer des pratiques de corruption au sein des administrations de trois pays étudiées par Matthieu. Le système «officieux des douanes» (c'est-à-dire le racket) généré par les guichets uniques de collecte des impôts représente la dernière de ces pratiques. Ces conclusions concordent avec d'autres (EU/USAID 1999, US/GAO 2001, Bako-Arifari 2001 par exemple).

Les personnes interrogées ne sont par conséquent pas convaincues de ce que les nouvelles procédures budgétaires vont modifier de façon substantielle un comportement illégitime ou entraîner des dépenses accrues au bénéfice des plus démunis. L'opinion qui prévaut est que le système clientéliste associé à la corruption semi-institutionnalisée va entraver la redistribution à ceux qui en ont le plus besoin.

La réforme budgétaire: un processus complexe

La réforme budgétaire est un processus très complexe à entreprendre pour l'administration publique au vu des habitudes de travail et de la faiblesse de la motivation et des difficultés techniques qu'imposent les nouveaux instruments. Pour commencer, la réforme risque d'être sabotée si elle n'est pas comprise et intériorisée par toute l'administration. De toutes les personnes interrogées, seules quelques-unes ont eu l'air de saisir la raison d'être et l'ampleur de la réforme.

Bien que les hauts fonctionnaires accueillent l'initiative comme une étape nécessaire vers la transparence, la coordination et la pérennité, ils font état des résistances du personnel face à la réforme, ce qui ralentit considérablement le processus. Le fardeau qu'elle représente, en raison des faibles capacités d'absorption, est cité comme la cause majeure de l'hostilité des agents de l'administration. La formation en est une autre, qui a ralenti l'instauration du nouveau système de dépenses publiques. Le GYGFIP est de fait à l'origine de nombreuses frustrations individuelles, retardant la mise en place plutôt que de la faciliter (nous avons été informés que cette situation allait changer avec l'arrivée d'une nouvelle équipe française d'informaticiens). Enfin, passer d'un système opaque permettant aux abus à rester impunis à une culture de la transparence, sans stimuler la motivation des agents, risque d'exiger beaucoup de temps et d'efforts. Dans le cas du Bénin, le système de rôles, de règles et de mesures d'encouragement au sein de l'administration publique n'incite pas à modifier les types de comportement que cette réforme budgétaire exige.

Inspirer la cohérence aux divers instruments de lutte contre la pauvreté

Le CSRP a indiscutablement fait avancer la réforme budgétaire qui l'avait précédé. Alors que le décret sur les procédures de réforme budgétaire a été promulgué en 1999, il n'a été mis en pratique qu'en 2000 et n'a atteint sa vitesse de croisière qu'en 2001. Reste à savoir cependant comment les CRDP, le CDMT et le CSRP vont s'articuler entre eux. Le CSRP et le CDMT sont conçus séparément, mais le personnel du Secrétariat technique du CSRP est aussi impliqué dans la conception du CDMT. Certains interlocuteurs ont signalé qu'une équipe plus polyvalente de concepteurs du CSRP aurait pu inclure des spécialistes des sciences sociales afin de garantir une meilleure intégration des aspects favorables aux pauvres à la stratégie.

Un autre thème se rapporte aux conséquences des CSRP/CDMT/CRDP pour la décentralisation budgétaire incluant apprentissage et feedback depuis les échelons de la mise en œuvre et de la fourniture de services jusqu'à celui de la prise de décision. Il est impossible de prévoir comment ceci va se dérouler sans décentralisation Administrative effective.

Les donateurs et l'«approche programme»

Il est encore trop tôt pour se forger une opinion sur la part du budget direct ou la nature de l'assistance sectorielle que les donateurs vont fournir une fois le CSRP devenu opérationnel. Jusque là, la réforme budgétaire lancée en l'an 2000 en tant qu'instrument d'institutionnalisation du CSRP n'a attiré que peu de donateurs (Banque mondiale et Union européenne) usant de modalités qui semblent évoluer vers une approche-programme.

D'autres (le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse) ont manifesté leur intérêt à s'y joindre s'ils obtiennent l'assurance que les avantages l'emportent sur les risques. Un troisième groupe, comptant deux des donateurs bilatéraux les plus importants du Bénin (France, Allemagne), hésitent davantage, car l'adoption d'une approche programme constituerait un changement fondamental des pratiques établies et impliquerait une transformation radicale de leurs cycles de financement, de leurs cadres d'action et de leurs procédures. Leur hésitation semble aussi se fonder sur le doute qu'un changement rapide vers une approche programme est réellement adapté vu le contexte politique et administratif ambiant.

Les agences bilatérales trouvent en général difficile d'adhérer pleinement à l'approche et/ou aux approches sectorielles s'appuyant sur le calendrier et les procédures de mise en œuvre du gouvernement. Il existe néanmoins un nombre croissant d'exemples pour lesquels certains donateurs fournissent des sommes importantes grâce à des arrangements collectifs, alors que les procédures d'acquisition et de déboursement d'autres donateurs ne sont pas encore favorables à ce genre de pratique.

La réforme budgétaire pourrait dans tous les cas rendre plus cohérents les divers types d'aide en cours au Bénin. Les trois types d'aide (assistance budgétaire, sectorielle et aide aux projets) pourraient coexister quelque temps, jusqu'à ce qu'un nombre décisif de donateurs soit mis en confiance face au nouveau système et com-

mence à utiliser les procédures gouvernementales. Pour l'instant, la plupart des donateurs «attendent de voir».

Jusqu'à présent, la réponse des donateurs au problème de capacité liée au processus CSRP a été triple: offrir une assistance technique à court et long termes («AT institutionnelle» pour certains d'entre eux); mettre en place des unités parallèles de gestion pourvues de consultants; former le personnel technique, en particulier à l'informatique. Sur le long terme, cela pourrait coûter cher au Gouvernement béninois, non seulement en termes d'«appropriation» et de coûts élevés de transaction, mais aussi en termes de renforcement du syndrome de «dépendance». L'impact de l'AT est incertain et dans tous les cas, il doit être estimé dans le contexte du CSRP annuel et des évaluations des programmes sectoriels. Une solution alternative serait de se fier davantage aux capacités du personnel local le mieux formé, ce qui ne peut constituer qu'une stratégie à moyen terme.

Les consultants ont le sentiment que le processus CSRP au Bénin est sur-financé. Si les donateurs ne saisissent pas cette stratégie comme une chance de rationaliser leurs propres approches et instruments de l'aide, le risque de dédoublement des activités liées à la stratégie est bien réel.

Appropriation, participation et politiques de réduction de la pauvreté

Réduction de la pauvreté au Bénin: approches

Au Bénin comme partout le concept de pauvreté génère plusieurs interprétations. Comme mentionné plus haut, le débat sur la pauvreté a été permanent depuis les années 1990 et même avant, les discussions se déroulant à l'époque sous des étiquettes différentes telles que celle des «besoins fondamentaux». Il n'est pas surprenant que les vues sur le sujet diffèrent.

Il semble que trois positions dominantes se sont exprimées dans le pays. Les deux premières mettent l'accent sur la croissance économique comme une condition préalable à la réduction de la pauvreté; mais elles diffèrent sur la manière d'atteindre cet objectif. Pour certains, la croissance résulterait du développement d'une économie de service et d'entrepôt approvisionnant la région (pour étayer cette thèse, voir Igué 1999). Les recherches soutenant cette thèse ont bénéficié du soutien continu des donateurs, surtout de la France.

Pour d'autres, la croissance résulterait d'investissements lourds, à financements publics, des infrastructures (*Espace Libéral*, le groupe de pression financé par le DANIDA soutient cet avis). Dans les deux cas, la réduction de la pauvreté résulterait des emplois générés par la croissance économique.

La troisième proposition est formulée de façon moins explicite mais c'est celle qui sous-tend le plus nettement l'action passée du gouvernement. Selon celle-ci, la réduction de la pauvreté est concomitante à l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base, en particulier la santé et l'éducation primaire. Cette proposition semble avoir reçu le soutien du PNUD en particulier.

Le Gouvernement béninois n'a pas pris de position claire dans ce débat. De façon prévisible, parmi les personnes interrogées, l'(ancien) ministre de l'industrie, le président de la chambre de commerce et de l'industrie mais aussi des représentants de la société civile s'expriment lors des séminaires départementaux et certains donateurs, partagent le premier ou le deuxième point de vue. Les ministres de l'éducation et de la santé, qui avec l'initiative PPTTE 2 bénéficieront le plus de l'augmentation des ressources externes, sont du troisième avis. La dénomination de la structure coordinatrice du CSRP «Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté» ne fait que juxtaposer les différents éléments, ce qui laisse la porte ouverte aux interprétations.

La répartition des revenus, la réforme foncière et d'autres questions délicates sont complètement absentes du débat public sur la pauvreté. Pour illustrer ce propos, citons la réforme proposée mais retardée des lois sur la famille qui changerait considérablement la position économique des femmes divorcées. Ces sujets sensibles ne sont pas évités en raison de pressions extérieures, des IFI par exemple. Il semble au contraire exister un accord tacite de la part des acteurs principaux, nationaux et étrangers, pour traiter de la réduction de la pauvreté comme d'un problème purement technique plutôt que politique.

Appropriation et participation

Si l'on prend comme référent la notion d'«opérationnalisation de l'appropriation» de Johnson & Wasty (1993, cité dans Killick et al. 1998), on peut avancer qu'il existe au Bénin une appropriation forte de l'approche CSRP dans sa composante technocratique, mais faible dans trois autres de ses dimensions.

Tout d'abord, comme déjà mentionné, le CSRP est conduit par un petit groupe de hauts fonctionnaires, très compétents, très motivés et zélés qui ont intériorisé la nouvelle approche. Ils ont été en contact constant et sur une longue période avec les donateurs (certains dans le contexte du PAS, d'autres dans celui de la DSA); et ils sont déterminés à ce que la nouvelle approche réussisse. Ils sont qui plus est convaincus que les obstacles qu'ils perçoivent eux-mêmes, comme la résistance des fonctionnaires subalternes de leurs propres ministères, peuvent être surmontés.

Deuxièmement, il semblerait cependant que même au sein des ministères clés tels que le MEF et le Ministère du Plan, les connaissances détaillées sur le CSRP soient restées la propriété quasi exclusive de ce noyau dur. On peut supposer que la situation n'est pas meilleure au niveau des autres ministères (au-delà de leurs unités de planification); et elle est certainement pire au niveau des administrations locales. En d'autres termes, les personnes qui auront à mettre en place la nouvelle approche sont moins sensibilisées et informées qu'elles le devraient pour pouvoir développer le sentiment de faire partie d'une équipe unie autour d'un objectif national commun.

Troisièmement, le lieu de la genèse du programme est clairement identifié comme étant situé au sein de la communauté des donateurs. Un très haut responsable politique aurait dit lors d'une conversation informelle, «nous devons le faire, n'est-ce pas, si nous voulons obtenir cet argent de leur part». Pour relativiser cette assertion, on

peut ajouter qu'il existe aussi dans certains cercles l'idée que les IBW participeront au final à la réduction de la pauvreté. Le soutien politique au sein des deux ministères directement impliqués (Economie & Finances et Plan) est certainement important. Aux autres postes gouvernementaux toutefois, le degré d'information ne semble pas être très élevé et le CSRP n'est certainement pas considéré comme une question importante par l'équipe du gouvernement entrant (il faut rappeler que le Gouvernemental béninois n'a pas attendu la finalisation du CSRP pour adopter son Plan quinquennal).

L'une des réussites de la nouvelle approche est que, pour la première fois depuis que le Bénin est devenu une démocratie multipartite en 1989/90, certains technocrates de haut rang sont allés jusqu'à expliquer la nouvelle stratégie lors des séminaires nationaux et départementaux (pendant la période révolutionnaire de 1972/74 à 1989, des campagnes d'information de masse sur les politiques gouvernementales au niveau local étaient chose courante). On peut interpréter cela comme un premier pas dans la bonne direction, préfigurant des changements importants touchant un éventail plus large de sujets.

Quoi qu'il en soit, la dernière consultation était limitée et ne peut certainement pas être qualifiée de «vaste campagne de consultation» comme le voudraient certains. Les séminaires départementaux n'ont atteint qu'une frange infime de la population, particulièrement hors de la capitale (un total de 600 personnes environ ont participé, dont seulement la moitié n'appartenant pas à l'administration, pour une population de 6 millions d'individus au Bénin). La proposition de faire précéder les séminaires départementaux par d'autres au niveau des sous-préfectures a été rejetée par le ST/CSRP, faute de temps a-t-il été dit. Les séminaires ont souffert des faiblesses inhérentes à ce type d'initiative. En raison d'un manque de temps pour organiser des consultations préalables avec la base et des déficiences du système démocratique de représentation locale, les participants n'avaient pas de mandat clair; la sélection des participants a été étroitement contrôlée au sommet; la participation était biaisée par des intérêts organisés (alors qu'on sait bien que «les pauvres» aient des difficultés notoires à s'organiser); et enfin, la capacité des séminaires à hiérarchiser les priorités était insuffisante.

Le danger de créer des attentes qui ne seront pas comblées est également réel et pourrait même accroître le cynisme général largement répandu chez les Béninois quant à la volonté et aux capacités du gouvernement à effectuer des réformes politiques fondamentales.

Certaines insuffisances de cette première série de séminaires départementaux sont dues au mode particulier de sélection des participants, largement influencé par des intérêts locaux au détriment de participants qui auraient pu défendre une perspective nationale. Les spécialistes de politique économique et de stratégies de lutte contre la pauvreté, issus par exemple des universités ou d'institutions de recherche indépendantes, n'ont pas été invités aux séminaires régionaux. Des associations de défense des consommateurs sont tout juste créées au niveau national. Elles n'existent pas au niveau local. Des spécialistes de ce calibre ont participé au forum national sur la croissance économique dont les résultats ont toutefois reçu des critiques sévères et du même type («listes de courses»).

Discussion parlementaire sur le CSRP

Alors que la société civile a été impliquée de façon marginale dans la discussion sur le CSRP, la branche politique du pays a plus encore brillé par son absence. Seul un membre de l'Assemblée nationale (soit 6 au total sur 83) a été invité à chacun des six premiers séminaires départementaux. Au moment de notre mission le CSRP n'avait pas été expliqué au Parlement, ce qui confirme la règle habituelle. Il n'existe pas au Bénin de tradition de présentation du programme gouvernemental au Parlement et d'organisation du débat autour de celui-ci. Par conséquent, le niveau d'information des partis d'opposition à l'Assemblée nationale, y compris de leurs experts en finances, est très inégal.

Peu de députés sont donc informés sur le CSRP. Quand ils le sont, c'est souvent aux travers de canaux informels ou en raison de leurs relations personnelles avec certaines agences d'aide (à travers par exemple la participation au séminaire financé par le PNUD qui s'est tenu au Québec en 2000). À la demande du Président de la Commission des Finances qui avait été informé du processus CSRP au cours de ce séminaire, une session de «sensibilisation» a été planifiée en juillet au cours de laquelle des personnalités du ST/CNLDP devaient informer les Parlementaires de l'état d'avancement du CSRP. Cette session n'a toutefois jamais eu lieu. En temps normal, le vote du budget 2002 auquel le CSRP complet aurait du être annexé, aurait fourni une occasion pour les Parlementaires de débattre du CSRP. Cette occasion a été manquée puisque le budget est passé par décret présidentiel et que le texte du CSRP complet n'était de toutes manières pas prêt à ce moment là.

Une discussion à l'Assemblée sur le CSRP pourrait créer un précédent dans la mesure où le Gouvernement béninois n'a jamais discuté sa planification stratégique dans l'hémicycle. Même si de nombreux Béninois doutent du degré de préparation de leurs Parlementaires, ce précédent pourrait à long terme être le signe d'un rôle plus important du Parlement dans les débats sur les choix stratégiques des politiques publiques.

Débat public sur le CSRP

Comme nous l'avons déjà mentionné, les questions de pauvreté et de développement sont loin de dominer le débat public. Les médias couvrent essentiellement ce qu'on appelle la «politique politicienne», en particulier les scandales politiques. En ce qui concerne le CSRP, peu de journalistes semblent avoir saisi la complexité et la portée de l'approche.

Le CSRP n'a que peu été couvert par les médias. En l'absence d'effort systématique pour informer les journalistes, ces derniers, tout du moins ceux d'une station de radio privée, ont affirmé n'avoir jamais entendu parler du document. Au vu des graves carences du processus participatif que beaucoup ont pu remarquer, il aurait été profitable pour le Gouvernement béninois de penser à une campagne médiatique intensive (incluant en particulier les radios rurales avec leur couverture exhaustive du pays et leurs nombreux programmes en langues locales) comme complément fondamental si ce n'est comme alternative, à l'approche choisie. Quoi qu'il en soit, la qualité des

consultations et de la participation populaires aurait certainement bénéficié d'un calendrier beaucoup plus souple.

Il est indéniable que depuis l'été 2001 le thème de la pauvreté a été de plus en plus mis en avant lors des séminaires publics et dans les médias en général. Le Gouvernement béninois présente à présent de plus en plus ses activités sous l'angle de la «réduction de la pauvreté», reléguant à l'arrière plan les thèmes autrefois à la mode, tels que la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Cette référence à la réduction de la pauvreté reste toutefois vague et le CSRP est à peine évoqué. En d'autres termes, nous sommes confrontés à un changement remarquable de la rhétorique officielle. Ceci pourrait être interprété comme une stratégie de ré-étiquetage: les activités de développement – dont la plupart étaient de toutes les manières planifiées pour être menées à bien - sont à présent de plus en plus présentées comme faisant partie d'une stratégie générale de réduction de la pauvreté.¹³

Pour conclure cette section, nous voudrions rappeler qu'il existe en ce moment, en dehors de l'administration centrale, très peu de capacité d'analyse au Bénin pour traiter des questions clés de développement national. Ni l'Assemblée nationale, ni les partis politiques (et certainement pas les partis d'opposition) – ni les organisations de la société civile, ni les médias – ne sont en position de fournir un contrepoint analytique sérieux et de tenir un rôle significatif de contrôle (bien que le Président de la CCI ait affirmé que cette capacité interne existait au sein de la Chambre). La propension habituelle du gouvernement à filtrer l'information n'aide pas dans ce sens (le CSRP I et la première mouture du CSRP complet n'ont pas été rendus publics et aucun des interlocuteurs extérieurs au noyau central de technocrates et à la communauté des donateurs ne connaissait son contenu). Ce faible niveau de capacité analytique organisée en dehors de l'administration centrale doit sérieusement limiter les attentes quant à ce qu'on pourrait espérer de la «participation populaire».

5 Données sur la pauvreté et leur suivi

La base de données du Bénin portant sur l'analyse et le suivi de la pauvreté est relativement satisfaisante. Une littérature abondante sur le sujet existe déjà: l'édition la plus récente d'un inventaire régulièrement mis à jour des références bibliographiques fait état de pas moins de 874 entrées (République du Bénin/GTZ 1998). Pendant les 20 années qui ont suivi l'indépendance, les services de statistiques du gouvernement se sont fortement appuyés sur l'assistance technique française.

Après le retrait de la gestion française à la fin des années 1970 et une période de déclin pendant les années 1980, le Gouvernement béninois a entrepris de rénover ses services statistiques au début des années 1990 en mettant l'accent sur les indicateurs liés à la pauvreté. Nombre d'enquêtes et d'études ont été réalisées, telles

¹³ En 1989/90, après la chute du Mur de Berlin, la classe politique béninoise a fait montre d'une remarquable capacité d'adaptation rapide du discours officiel à des circonstances géopolitiques changeantes. Les termes issus de la phraséologie marxiste ont disparu des discours publics quasiment du jour au lendemain (par exemple l'usage répandu du mot «camarade» a été remplacé par celui de «Monsieur»; cf. Kohnert & Preuss 1992).

que: une enquête sur l'agriculture (Ministère du développement rural), des enquêtes régulières sur les conditions de vie dans les zones rurales et urbaines (respectivement par le Ministère du Développement Rural et l'Institut national des statistiques et des analyses économiques (INSAE), des collectes de données sur l'emploi dans les secteurs formels et informels (respectivement par le Ministère de l'Emploi et l'INSAE) et sur les prix à la consommation jusqu'en 1995 (par l'Observatoire des Prix impliquant plusieurs cellules des différents ministères).

En 1997, le PNUD a financé la publication d'un *Manual of Poverty Analysis*, appliqué au Bénin (Aho et al. 1997, à présent épuisé et par conséquent non disponible). De plus, le PNUD a financé une étude prospective sur le long terme (achevée en 2000) qui comporte une section importante sur la pauvreté. Le PNUD a également publié des résultats de l'enquête pour l'année 2000 sur les conditions de vie dans les zones rurales (la dernière date de 1994 sert de base de référence), menée par le Ministère du Développement Rural.

Afin d'assurer plus de cohérence à l'ensemble des indicateurs sociaux, un Observatoire de Changement Social (OCS) a été créé en 1990 avec le soutien du PNUD. Il est abrité par la Cellule Technique de la Dimension Sociale du Développement (financée par la GTZ) au Ministère au Plan. L'OCS est un réseau de cellules fonctionnelles impliquées dans la collecte et l'analyse de données. Il a réussi en partie à coordonner ces activités. Sa principale contribution semble avoir été la compilation régulière de résultats d'études entreprises par les différentes «unités fonctionnelles» sous la forme d'un Rapport social bi-annuel (dernière édition 1997/98) et l'inventaire déjà mentionné. En raison de retards ou d'insuffisances de ces unités, le Rapport social ne présente pas toujours les données les plus récentes. De plus, l'INSAE fournit depuis 1992 un précis d'indicateurs sociaux, le *Tableau de Bord Social*.

L'information produite par l'OCS et ses unités est en grande partie quantitative. Une exception notable est l'étude datant 1995 sur la perception de la pauvreté par les pauvres eux-mêmes, menée par le Ministère du Développement Rural avec l'aide du PNUD. Une partie de l'information provenant d'autres institutions est aussi qualitative, par exemple l'évaluation de la Banque mondiale sur la pauvreté en 1994. Les médias, y compris la presse, rendent également compte régulièrement de questions spécifiques relatives à la pauvreté, telles que le commerce d'enfants des zones rurales vers les villes, dans et à l'extérieur du pays. Selon la tendance générale dans la presse au Bénin, les zones urbaines (et même la capitale) sont largement favorisées dans ces reportages.

L'un des problèmes majeurs que rencontre la base de données et de suivi de la pauvreté au Bénin est son faible degré d'appropriation locale. Depuis le début de leur existence en 1960 ce sont les partenaires de développement qui se sont chargés des services statistiques. Toutes les enquêtes et études sus-mentionnées ont soit été financées par l'assistance technique étrangère, soit menées par les donateurs eux-mêmes, tels que la Banque mondiale et le PNUD. Elles ont été interrompues lorsque les donateurs retiraient leur appui (comme dans le cas de l'Observatoire des Prix). On peut aussi citer l'exemple de l'*Enquête Légère Auprès des Ménages* (ELAM) réalisée par l'INSAE il y a quelques années seulement, mais déjà inexploitable en raison d'un archivage déficient. On nous a affirmé que les personnes qui

avaient essayé d'obtenir des données ont été renvoyées du Ministère au Développement Rural puis redirigées vers le PNUD.

En d'autres termes, après plus de 10 ans de soutien de la part des donateurs, les ressources humaines et financières nécessaires au suivi et à l'analyse des données semblent excéder les capacités du Gouvernement béninois. Il n'y a aucune raison de penser que la situation changera dans un avenir proche. Au contraire, une évaluation récente de DANIDA conclut qu'une assistance technique massive est encore nécessaire dans ce domaine.

Un autre problème touche à la dissémination des résultats et à l'accès à l'information, en particulier en ce qui concerne les acteurs non gouvernementaux. Les médias ont rendu compte des principaux résultats des études. Ceux-ci ont également été diffusés lors des séminaires nationaux et départementaux régulièrement financés par l'aide extérieure et organisés par le Gouvernement béninois. Ce mode de diffusion a une longue tradition au Bénin, remontant au régime d'avant 1990, voire plus loin dans le temps (cette tradition a de facto sous-tendu les récents séminaires départementaux précédant le CSRP). Toutefois, un accès permanent aux études s'avère difficile non seulement pour le citoyen moyen, mais aussi pour les journalistes et les unités gouvernementales non directement impliquées dans la production des données, et même, par la suite, pour les cellules mêmes qui ont participé à la production. Ce phénomène est en phase avec la routine administrative généralisée de restriction de diffusion de l'information que nous avons déjà évoquée à plusieurs reprises dans ce rapport.

Différentes «bases de données» (rassemblant habituellement les versions imprimées des études) et des centres de documentation (bibliothèques contenant essentiellement du matériel publié et très peu de rapports non publiés) sont situés au sein des différentes cellules gouvernementales. Les 874 études mentionnées plus haut sont dispersées dans pas moins de 27 institutions différentes. L'accès à la plupart de ces institutions est incertain et il n'existe aucune garantie qu'une étude particulière recensée dans un inventaire soit effectivement disponible, le taux de perte étant élevé. Les travaux épuisés ne sont pas réimprimés.

Le citoyen intéressé par telle étude doit donc se rendre à l'unité administrative qui l'a produite sans aucune certitude quant au résultat. Ainsi, lors de notre première mission, il nous fut impossible de mettre la main sur l'inventaire mentionné plus haut, alors que c'est un outil essentiel pour toute personne voulant avoir une première vue d'ensemble sur l'état de l'information en matière de pauvreté dans le pays. En dehors des services administratifs, il n'existe aucune capacité indépendante de collecte et d'analyse de données au Bénin, en tout cas pas à l'échelle nationale. La situation est manifestement encore plus grave à l'extérieur de Cotonou.

Nous avons été incapables d'établir si des politiques publiques avaient été directement influencées par les informations générées par le système de suivi de données, excepté peut-être dans le secteur de la santé. Des acteurs clefs estiment que la Cellule Technique du programme DSD est relativement marginalisée au sein du Ministère du Plan. Les évaluations ont montré que les données produites se situent à un niveau trop général et de toute manière, elles arrivent trop tard pour pouvoir informer les politiques publiques. Il semble aussi qu'en règle générale les données collectées

ne sont analysées qu'une fois et qu'elles ne sont pas réutilisées pour des analyses ultérieures.

La base de données est déjà largement obsolète car elle est constituée de travaux issus pour la plupart du milieu des années 1990. L'Étude de Perspective à Long Terme et la seconde enquête sur les conditions de vie en milieu rural constituent deux exceptions. Selon les récentes évaluations de DANIDA et de la Banque mondiale, la méthodologie des prochains travaux portant sur la pauvreté devra subir des ajustements.

Enfin, le système de suivi de la pauvreté souffre de la multiplication des arrangements institutionnels engendrée par les luttes entre administrations pour un accès direct à l'aide et par la compétition entre donateurs pour le leadership. Les études et enquêtes entreprises sous l'égide de l'OCS sont situées au sein de quatre ministères différents. Les principales institutions de recherche telles que le Centre Béninois de Recherche Scientifique et Technique (CBRST), l'Institut National de Recherche Agricole du Bénin (INRAB) l'Université Nationale du Bénin (UNB), ne sont pas impliquées.

Ce fait pourrait se justifier par l'argument selon lequel les données doivent être produites au plus près des usagers potentiels. Nous estimons toutefois que cet argument n'est pas convaincant et ce pour deux raisons. Premièrement, comme nous l'avons déjà mentionné, même les informations générées à proximité de leurs utilisateurs supposés ne semblent pas avoir d'impact perceptible sur les orientations stratégiques de la politique du gouvernement. Deuxièmement, l'argument reflète une approche de la lutte contre la pauvreté à la fois très centrée sur l'État et sectorielle, basée sur l'idée que le principal acteur dans le domaine de la pauvreté rurale par exemple serait le Ministère du Développement Rural. Ce mode de production et de stockage des données génère des barrières pour la construction d'un plan contre la pauvreté global et approprié au niveau national, auquel les différentes parties-prenantes pourraient contribuer au-delà des seuls ministères concernés.

Le document CSRP de juin 2000 contenait une section de deux pages sur «Participation, suivi, évaluation, et coordination de la stratégie». Malgré ce titre, pas la moindre phrase ayant trait au suivi et à l'évaluation n'y figure.

Le suivi n'apparaît pas comme thème dans les cinq études préparatoires liées au CSRP ou aux diverses consultations (nationales et régionales). En juin 2001 on nous a affirmé qu'un séminaire spécifique était prévu pour juillet 2001 mais il a en fait été annulé.

Le texte du CSRP contient une section de deux pages sur le suivi et l'évaluation distinguant le suivi technique et le suivi participatif. Sous la première rubrique, une revitalisation et une extension du presque défunt *Observatoire du Changement Social* (OCS) sont envisagées. Quatre formes d'actions sont prévues: a) l'extension du modèle micro-financier existant (MOSARE) en vue d'inclure les indicateurs relatifs à la pauvreté; b) deux enquêtes de grande échelle sur la pauvreté en 2002 et 2004, basées sur le modèle des précédentes études financées par le PNUD (Enquête légère auprès des ménages et Enquêtes sur les Conditions de Vie en Milieu Rural) et incluant une méthode améliorée de conservation des données; c) un suivi budgétaire

dans le cadre de la réforme en cours des procédures budgétaires (Public Expenditure Reform and Credit/PERC); et d) la mise en place d'un système d'évaluation de l'impact du programme. Ces mesures sont renforcées par l'intégration, depuis septembre 2001, du Bénin au Système Général de Diffusion de Données (SGDD) financé par le FMI.

Comme dans le cas du suivi participatif, des Comités départementaux de suivi (CDS) seront créés dans les 12 départements que compte le pays. Ils seront composés du Préfet, qui les présidera, des maires et vice-maires des communes du département, d'un représentant de chacune des unions départementales de producteurs (représentant l'agriculture commerciale), la Chambre de Commerce et l'Association des Parents d'Élèves, tous les directeurs des services déconcentrés de l'État ainsi qu'un représentant de la société civile pour chacune des communes. Le rôle est la collecte de l'information et le suivi de la mise en œuvre du CSRP au niveau départemental. Il faut noter que cette structure ne pourra devenir opérationnelle qu'après la mise en place effective de la décentralisation, à savoir seulement lorsque les communes auront été créées et les maires auront été élus.¹⁴

6 Conclusions et implications

Il serait irréaliste selon nous, voire dangereux (au sens où l'on créerait des attentes qui ne pourraient être comblées) d'attendre trop et trop vite de l'approche CSRP au Bénin. Au cours des 40 dernières années, le Bénin a vu nombre d'approches devant résoudre les problèmes de sous-développement et de pauvreté aller et venir, la majorité provenant des donateurs. Le scepticisme – si ce n'est le cynisme – l'emporte à tous les niveaux de la société béninoise chaque fois qu'une nouvelle méthode est proposée.

Nombre des partenaires interrogés n'ont simplement perçu dans le CSRP qu'une nouvelle lubie ou «slogan» issu de la communauté des développeurs et vite repris par les politiciens soucieux de maintenir l'afflux de liquidités dans le pays. Ce serait de fait une révolution dans les relations d'aide si le Gouvernement béninois annonçait un jour qu'il refusait une partie substantielle de l'aide offerte, sur la base de ce que l'aide en question ne correspond pas à ses priorités. Dans un registre plus banal en apparence, mais en fait très important sur le plan symbolique, l'appropriation de la stratégie de réduction de la pauvreté au plan national serait renforcée si l'approche était rebaptisée pour «sonner» autrement que l'un des innombrables labels, acronymes et slogans jargonneux (et souvent très mystérieux pour les personnes extérieures), que la communauté internationale du développement est si prompt à créer.¹⁵

L'approche CSRP est cependant plus ambitieuse que toutes celles que le pays a expérimentées depuis la fin du marxisme-léninisme puisqu'elle vise à changer en

¹⁴ Les lois de décentralisation prévoient au Bénin le remplacement des quelques 90 sous-préfectures actuelles par des communes dotées de conseils et de maires élus.

¹⁵ Il est significatif de noter que beaucoup des termes clefs du jargon développementiste international – tous en anglais – sont notoirement difficiles à traduire dans d'autres langues. Ainsi le mot « ownership ».

profondeur la nature de l'économie politique du Bénin, actuellement celle d'une démocratie patrimoniale dépendante de l'aide. En sciences politiques, on dirait qu'il s'agit de fait d'un changement de régime. Son succès repose en grande partie sur la construction de relations de confiance mutuelle, aussi bien entre donateurs et Gouvernement qu'entre le gouvernement et le peuple béninois.

Pour parvenir à cet objectif extrêmement ambitieux, trois conditions au moins sont à satisfaire:

Tout d'abord, le succès de l'approche CSRP dépend très largement d'un changement significatif dans le comportement des donateurs; en fait, l'une des clés de l'approche CSRP touche plus à un changement de leurs pratiques qu'à la manière dont le Gouvernement béninois gère ses affaires. Le CSRP peut-il constituer le cadre commun à un vrai partenariat entre pays et donateurs? Avec le temps, la réforme pourrait refléter les priorités du Gouvernement béninois plutôt que les préférences non coordonnées émergeant des nombreux projets des donateurs. Elle pourrait encourager ces derniers à se défaire de leurs modes et procédures habituelles telles que la création de clientèles locales, l'application de cycles financiers rigides, la programmation ex-ante et la centralisation de la prise de décision.

Certaines agences bilatérales pourraient cependant percevoir ce changement dans les relations donateurs/bénéficiaires comme une menace à leurs habitudes établies et dans certains cas, à leur existence même. Cette nouvelle approche peut aussi constituer un danger pour certaines agences européennes jouant les intermédiaires entre le Gouvernement béninois et d'autres donateurs. Par ailleurs, la volonté apparemment croissante des donateurs de coordonner leur position à l'égard du Gouvernement béninois – telle qu'elle apparaît dans la récente déclaration conjointe de l'Union européenne et de ses États membres sur le projet CSRP - est un signe encourageant allant dans la bonne direction.

Deuxièmement, du côté du Gouvernement béninois d'autres réformes portant en particulier sur la décentralisation, la fonction publique et l'éradication de la corruption, doivent s'accorder avec la stratégie de lutte contre la pauvreté. Ces quatre mesures politiques forment un « bloc » qui ne peut être désagrégé (l'adoption de ces autres réformes ne garantit pas le succès de l'approche CSRP mais elle en est une condition nécessaire). Le fait que le programme de décentralisation semble finalement avancer constitue un autre signe encourageant.

En troisième lieu, un changement fondamental d'objectifs politiques et de manière de fonctionner du système politique ne peut résulter de la seule pression externe (il existe de fait une sorte de contradiction – de *double bind* – intrinsèque à une approche qui impose l'appropriation à partir de l'extérieur). Des groupes et réseaux d'éléments réformateurs locaux doivent émerger, dotés du poids politique nécessaire pour mener à bien ce programme de réforme ambitieux. Dans ce contexte, les alliances locales entre agents réformateurs bénéficieraient sûrement d'appuis extérieurs. Cependant, quoique des personnes ou des petits groupes de réformateurs locaux soient identifiables, ils ne semblent aucunement liés entre eux.

Une autre implication plus large de cet aspect est que le concept d'appropriation doit être perçu comme un terme politique plutôt que purement technique. Une stratégie

politique consisterait à aider les acteurs locaux identifiés au sein et à l'extérieur du gouvernement. C'est de fait pratique courante dans la mesure où chaque donneur possède ses propres partisans parmi les membres et partis du gouvernement ainsi que parmi les OSC. C'est la capacité des éléments réformateurs locaux à établir des liens entre eux qui doit à présent être développée.

Par ailleurs, deux contradictions majeures doivent être signalées et surmontées sur la base d'un compromis dans la mise en place d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans les deux cas encore, le temps est un facteur crucial.

La première contradiction concerne l'appropriation locale et la complexité technique du processus. Alors que le discours officiel met l'accent sur cette appropriation la substance de la nouvelle approche et les instruments pour sa mise en place sont très complexes. Ils requièrent une assistance technique extérieure massive pour combler les lacunes locales, ce qui constitue un obstacle aux mécanismes d'appropriation. Nous sommes de fait enclins à conclure que le processus est trop complexe pour satisfaire d'emblée l'exigence d'appropriation par le pays.

Le problème serait plus facile à traiter si le CSRP était le seul nouveau défi qu'on demandait aux fonctionnaires de relever. La profusion d'instruments introduits par les IBW ces dernières années (PAS, CRDP, CAS, CDMT, CSRP), tout comme la lenteur excessive des réformes, ont abouti à un sérieux excédent de ces dernières au Bénin. Elles constituent un signe pour le Gouvernement béninois de la nécessité d'établir des priorités et un calendrier fixant leur mise en place.

Une autre contradiction majeure se joue entre la participation et le besoin (perçu) de hâter le processus pour accéder aux bénéfices financiers liés aux CRDP. En ce moment, les exercices participatifs tiennent beaucoup de la mise en scène. Les différentes approches participatives n'ont été initiées ni par le Gouvernement béninois, ni par le Parlement ou les OSC. Elles sont perçues par les acteurs locaux comme des conditions d'accès à l'allègement de la dette.

Quoi qu'il en soit la promotion de la participation et de la consultation populaire devrait être libérée d'une fixation idéologique sur une « société civile » qui n'existe pas au Bénin, du moins telle qu'on la décrit dans la littérature. Il est difficile de justifier la négligence actuelle envers l'Assemblée nationale, quelles que soient ses faiblesses. Si les compétences sont faibles, on doit penser à les améliorer. Par ailleurs, une plus libre circulation de l'information doit être considérée comme un pré-requis à la participation. À cet égard les médias doivent jouer un rôle bien plus important et les journalistes doivent être formés à débattre de sujets de société. Cela suppose une plus grande volonté de la part du Gouvernement béninois à partager les informations vitales, les documents de politiques publiques par exemple.

La mise en place de structures départementales de suivi constitue un premier pas dans la bonne direction à condition qu'elles deviennent opérationnelles et qu'elles soient complétées par des comités locaux de suivi fonctionnels. Ici encore, on ne peut s'attendre à une amélioration réelle sans décentralisation. Le renforcement d'associations d'usagers indépendantes, dans les secteurs de l'éducation et de la santé par exemple, et leur implication dans les évaluations est également souhaitable.

Nous avons, dans cette conclusion et dans ce rapport en général, insisté constamment sur le fait qu'il est irréaliste d'attendre des retombées positives d'une stratégie de lutte contre la pauvreté dans un avenir proche. La stratégie doit être envisagée dans un contexte marqué par d'autres réformes, telles que la décentralisation, la réforme de la fonction publique et la lutte contre la corruption. Ces réformes sont nécessaires au succès de la stratégie, même si elles ne suffisent pas. Un changement profond de la nature de la relation d'aide constitue une autre condition nécessaire - mais également non-suffisante - au succès du CSRP.

On peut éventuellement percevoir une contradiction entre l'évidente ampleur des problèmes, qui requièrent toute une gamme de réformes à différents niveaux et le souhait souvent exprimé de laisser plus de temps au processus. Pour conclure, nous voudrions souligner qu'un délai supplémentaire ne faciliterait la tâche que sur la base de priorités claires, incluant un calendrier annonçant la progression de la mise en place de la réforme. L'approche CSRP fournit au Gouvernement béninois une chance de s'évaluer dans cette direction.

Bibliographie

- Adjovi, Emmanuel V. 2001. *Liberté de Presse et corruption au Bénin: La dérive du journalisme de marché*, Cotonou, ms.
- Aho, Gilbert; Larivière, Sylvain and Frédéric Martin 1997. *Manuel d'analyse de la pauvreté: Applications au Bénin*, Cotonou, Université National du Bénin et PNUD/Québec, Université Laval.
- Alber, Erdmute and Jörn Sommer 1999. 'Grenzen der Implementierung staatlichen Rechts im dörflichen Kontext: Eine Analyse der Rechtswirklichkeit in einem Baatombu-Dorf in Bénin' (Limits of implementation of State law in village contexts: An analysis of legal realities in a Baatombu village). *Afrika-Spektrum*, 34: 85 – 111.
- Bako-Arifari, Nassirou 1995. 'Démocratie et logiques du terroir au Benin'. *Politique Africaine*, 59: 7-24
- Bako-Arifari, Nassirou 2001. *La corruption au Bénin* (Draft research report), Parakou/Bénin, ms.
- Banégas, Richard 1998. 'Marchanisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin'. *Politique Africaine*, 69: 75-87.
- Beblawi, H.; Luciani, G. 1987. *The Rentier State: Nation, State and Integration in the Arab World*, London.
- Bierschenk, Thomas 1993. *Außenabhängigkeit und Intermediarität: Merkmale des Staates in Bénin* (Extraversion and Intermediarity: Characteristics of the State in Benin) Sozialanthropologische Arbeitspapiere/Socio-Anthropological Working Papers. 52, Berlin, Free University/ Das Arabische Buch.
- Bierschenk, Thomas; Mongbo, Roch (eds.) 1995. *Le Bénin: Dossier thématique de 'Politique Africaine' no. 59*. Paris, Karthala.
- Bierschenk, Thomas 1999. 'Herrschaft, Verhandlung und Gewalt in einer afrikanischen Mittelstadt' (Domination, Negotiation and Violence in an African Middle Town) (Parakou, Bénin). *Afrika Spectrum*, 34: 321-348
- Bierschenk, Thomas; Olivier de Sardan, Jean-Pierre (eds.) 1998. *La démocratie au village: Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris, Karthala
- Buchanan, J.N.; Tollison, R.D.; Tullock, G. (eds.) 1980. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas
- Caramel, Laurence 2001. 'Une nouvelle approche pour contenir la pauvreté au Bénin'. *Le Monde*, Paris, 26.6.2001 (Supplément *Le Monde Economie*).
- European Union/USAID 1999. 'Macro-évaluation de la gouvernance au Bénin, Cotonou' (unpublished report).
- Fondation Friedrich Ebert 1995. 'Le programme des partis politiques au Bénin: colloque international'. Cotonou, Fondation Friedrich Ebert (mimeo).

- Fondation Konrad Adenauer 1997. 'Le financement des partis politiques et le statut de l'opposition au Bénin (Actes du séminaire du 27 janvier – 8 février 1997)'. Cotonou, FKA (mimeo).
- Gbessemehlan, Victor; Rijniere, Elly 1995. 'Les élections en milieu rural'. *Politique Africaine*, 59: 70-81.
- Houkpe, Matthias; Lalaye, Francis 2000/01. 'Pluripartisme au Bénin: Un défaut fatale de notre démocratie?' *Façons de Voir* (monthly journal), nos. 1 - 3, 15.11.2000/15.12.2000/15.1.2001, Cotonou.
- Houkpe, Mattias; Lalaye, Francis 2001. 'Le Parlement béninois, cet inconnu'. *Façons de Voir* (monthly journal), nos. 4 - 5, 15.11.2000/15.12.2000/15.1.2001, Cotonou.
- Igué, John O. 1999. *Le Bénin et la mondialisation de l'économie: Les limites de l'intégrisme du marché*. Paris, Karthala
- Joekes, Susan; Houedete, Thomas 2000. 'Creating a Framework for Poverty Reduction: Institutional and Process Issues in National Poverty Policy in Selected African Countries. Benin Country Report', Brighton, UK, IDS (provisional draft).
- Killick, Tony et al. 1998. *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London, Routledge.
- Kohnert, D.; H. J. Preuss 1992. Vom Camarade zum Monsieur. Strukturanpassung und Demokratisierung in Benin (From Comrade to Monsieur. Structural Adjustment and Democratisation in Benin). *Peripherie* 46: 47-70.
- Le Meur, Pierre-Yves 1999. 'Coping with Institutional Uncertainty: Contested Local Public Spaces and Power in Rural Benin'. *Afrika-Spektrum* (Hamburg): 187-211.
- Matthieu, Marilou 2001. *Une approche comparée de la lutte contre la corruption en Afrique subsaharienne (Sénégal, Niger, Bénin)*. Draft research report, Marseille, ms.
- Mayrargue, Cédric 1999. 'Le Bénin depuis le retour au pouvoir de M. Kérékou: «démocratie apaisée» ou paralysie politique?'. *L'Afrique politique*: 107 – 124
- Naudet, Jean-David 2000. *Trouver des problèmes aux solutions: Vingt ans d'aide au Sahel*. Paris: OECD.
- PNUD 2000. *Rapport sur le développement humain au Bénin (La gouvernance)*. Cotonou: PNUD.
- République du Bénin 1999. *Rapport sur l'état de l'économie nationale. Développements récents et perspectives à moyen terme*. Cotonou: Cellule macro-économique de la Présidence.
- République du Bénin/GTZ 1998. *Inventaire des études et enquêtes sur la pauvreté au Bénin*. Cotonou: MPRPE, 3^{ième} éd. 1998
- US/GAO 2001. *International Monetary Fund: Few Changes Evident in Design of New Lending Program for Poor Countries (Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate)*. Washington, DC.
- Westebbe, R. 1994. 'Structural Adjustment, Rent Seeking and Liberalisation in Benin'. In: Widner, J.A. (ed.), *Economic Change and Political Liberalisation*. London: 80-100.

World Bank 1994. *Benin: Towards a Poverty Alleviation Strategy*. Washington, DC: World Bank.