

Distr.
GENERALE

DP/CP/BEN/5
12 mars 1993

ORIGINAL : FRANCAIS

Quarantième session
1er-18 juin 1993, New York
Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire

PLANIFICATION ET EXECUTION DES PROGRAMMES

Programmes de pays, programmes multinationaux et programme mondial

CINQUIEME PROGRAMME DU BENIN

| <u>Période couverte par le programme</u> | <u>Ressources</u> | <u>Dollars</u> |
|--|------------------------------------|-------------------|
| Janvier 1993-décembre 1997 | CIP net | 33 931 000 |
| | Participation estimée aux coûts | <u>-</u> |
| | Total | <u>33 931 000</u> |

TABLE DES MATIERES

| | <u>Paragraphe</u> s | <u>Page</u> |
|--|---------------------|-------------|
| I. SITUATION, OBJECTIFS ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT . | 1 - 5 | 3 |
| A. Situation socio-économique actuelle | 1 - 2 | 3 |
| B. Objectifs et stratégies de développement du pays | 3 - 5 | 3 |
| II. COOPERATION EXTERIEURE | 6 - 10 | 4 |
| A. Rôle de la coopération extérieure | 6 - 8 | 4 |
| B. Arrangements relatifs à la coordination de l'aide | 9 - 10 | 4 |
| III. LE PROGRAMME DU PAYS | 11 - 47 | 5 |
| A. Evaluation du programme en cours | 11 - 12 | 5 |
| B. Propositions relatives à la coopération du PNUD . | 13 - 45 | 6 |
| C. Assistance en dehors des domaines de concentration retenue | 46 | 14 |
| D. Arrangements relatifs à l'exécution et à la gestion | 47 | 14 |
| <u>Annexes</u> | | |
| I. Etat financier récapitulatif | | 15 |
| II. Matrice du programme | | 18 |

I. SITUATION, OBJECTIFS ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT

A. Situation socio-économique actuelle

1. Le Bénin est un pays de 4,6 millions d'habitants. Durant la période 1982-1989, le produit intérieur brut (PIB) a connu une stagnation, ce qui, compte tenu du taux d'accroissement de la population, s'est traduit par un appauvrissement réel de l'ordre de 3 % par an. Pendant cette même période, les difficultés économiques et financières ont conduit à une dégradation rapide des infrastructures économiques et sociales et à l'aggravation des déséquilibres internes et externes. Au début de 1989 l'économie du Bénin était au bord de l'effondrement. Le système bancaire d'Etat, devenu insolvable, avait plongé l'ensemble du pays dans une grave crise de liquidité qui interdisait jusqu'au paiement des impôts et des salaires. Les déséquilibres internes et externes avaient conduit à l'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs et extérieurs considérables. C'est dans ces conditions qu'un programme d'ajustement structurel (PAS) a été lancé en juin 1989. Ce programme a permis d'amorcer une tendance vers le rétablissement de la croissance économique (3 % en 1991 en termes réels).

2. Malgré les résultats relativement satisfaisants enregistrés au niveau macro-économique, la situation sociale reste toujours très préoccupante. Ainsi, dans le Rapport mondial sur le développement humain 1992, le Bénin est classé 149e sur 160 pays. Cela indique l'extrême pauvreté de ce pays, où le PIB par habitant est estimé à 380 dollars et l'espérance de vie à 47 ans. Seulement 23 % de la population âgée de 15 ans et plus sont alphabétisés tandis que le taux de scolarisation est de 43 %. La mortalité infantile se situe à 89 pour 1 000 naissances vivantes et celle à moins de 5 ans est de 150 pour 1 000 naissances vivantes. Le taux de sous-emploi (chômeurs inclus) est estimé à 31 % de la population active.

B. Objectifs et stratégies de développement du pays

3. C'est dans ce contexte que le Gouvernement poursuit l'exécution vigoureuse du PAS adopté en 1989. Après une longue période marquée par une intervention dominante de l'Etat dans l'économie, le Bénin a amorcé un virage important caractérisé, sur le plan politique, par la mise en place de structures répondant aux exigences d'une démocratie et, sur le plan économique, par l'adoption de réformes susceptibles de rétablir les équilibres macro-économiques dans le cadre d'une économie libérale.

4. En avril 1992, lors de la Conférence de la table ronde des partenaires au développement du Bénin tenue à Genève, le Gouvernement s'est engagé à poursuivre les objectifs du PAS et a présenté une stratégie novatrice de la dimension sociale du développement (DSD) devant promouvoir le développement économique par une croissance durable et assurer le développement social par une lutte directe contre la pauvreté.

5. Parallèlement à ces actions, le Bénin s'est engagé dans une réflexion prospective visant notamment à intégrer la dimension environnementale dans le processus de développement en vue d'en garantir la pérennité. Cette réflexion a permis l'élaboration d'un plan d'action environnemental dont les résultats seront intégrés au processus de la table ronde, appuyé par le PNUD.

II. COOPERATION EXTERIEURE

A. Rôle de la coopération extérieure

6. Le développement du Bénin reste tributaire des financements extérieurs qui supportent le Programme d'investissements publics (PIP) pour 93 %. Pour 1991, selon le Rapport sur la coopération pour le développement du PNUD, l'assistance extérieure est estimée à 259 millions de dollars, montant équivalant à 13,7 % du PIB, comparé aux 11 % que représentent les recettes totales du Gouvernement. L'investissement en capital a reçu 54,8 %; viennent ensuite l'aide budgétaire/balance des paiements pour 28,7 %, la coopération technique pour 16,2 % et l'aide alimentaire/secours d'urgence pour 0,3 %. On note un accroissement de la part relative des dons de 48,6 % en 1989 à 65,4 % en 1991).

7. En 1991, 10 donateurs ont assuré 90 % de l'aide extérieure au Bénin. Il s'agit, par ordre d'importance du Gouvernement de la France, de la Banque mondiale, des Gouvernements des Etats Unis d'Amérique et de l'Allemagne, de la Communauté économique européenne (CEE), du Fonds monétaire international (FMI), du PNUD, du Gouvernement des Pays-Bas, de la Banque africaine de développement (BAfD) et du Gouvernement de la Suisse. La répartition de l'aide par sources de financement indique une part majoritaire de l'aide bilatérale (58,1 % dont environ la moitié du Gouvernement de la France). L'aide multilatérale représente 40,4 % (38,9 % de la Banque mondiale, 15,1 % du Fonds européen de développement (FED), 9,5 % de la BAfD, 11,9 % du FMI, 11,9 % du PNUD et des fonds associés, 2 % du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et 1,1 % du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). L'apport des organisations non gouvernementales (ONG) est estimé à 1,5 % de l'aide globale. Parmi les secteurs bénéficiaires, les plus représentatifs ont été : la gestion de l'économie (39 %); le développement rural (19,6 %); le développement social (13 %); la mise en valeur des ressources humaines (11,3 %); le transport (6 %) et les communications (5,6 %).

8. Pour l'année 1991, le financement de la coopération technique s'est effectué à concurrence de 89,6 % sous forme de dons et 10,4 % sous forme de prêts. Les effectifs des assistants techniques ont été de 547 dont 275 experts et 272 volontaires, intervenant principalement dans les secteurs de la santé (21 %), de l'éducation (17 %) et du développement rural (16 %).

B. Arrangements relatifs à la coordination de l'aide

9. Le Bénin est un des pays les moins avancés qui a choisi le processus de table ronde comme mécanisme de coordination entre les bailleurs de fonds. La dernière conférence de table ronde a été organisée en avril 1992 à Genève. Le dialogue de politique générale engagé lors de cette réunion a abouti à la décision de poursuivre le processus par la tenue de six consultations sectorielles. Ces consultations doivent réunir dans la capitale de Cotonou après une préparation adéquate les partenaires au développement intéressés pour mobiliser les appuis extérieurs nécessaires à la mise en oeuvre des stratégies élaborées. Il est aussi prévu de tenir une réunion de revue du processus vers la fin du premier semestre 1993. Les sujets des consultations sont les suivants (pour chaque réunion un ou deux bailleurs de fonds ou chefs de file ont été désignés lors de la conférence de table ronde de Genève; ils sont indiqués entre parenthèses pour chaque sujet) : éducation (Gouvernements des Etats-Unis et de

la France); développement rural (Banque mondiale, Gouvernement de la France); dimension sociale du développement (Gouvernement de l'Allemagne); secteur privé [Banque ouest africaine de développement (BOAD)]; infrastructures (Banque mondiale); et santé (CEE). La tenue des consultations a été programmée pour 1993; quelques retards dans le calendrier, dûs notamment à la complexité d'une bonne préparation consensuelle, sont à envisager. Pour certaines consultations sectorielles, la préparation est déjà bien avancée, et pour toutes le processus est mis en place, à travers le comité interministériel de pilotage et la désignation de ministères techniques/chefs de file. Le progrès de ce processus sera constaté lors de la réunion de revue.

10. Le suivi de la mise en oeuvre du PAS s'effectue dans le cadre de la Commission nationale de suivi de l'application du PAS, présidée par le Ministre des finances, et dont le présidium est composé des ministres concernés. Des réunions conjointes avec les principaux partenaires au développement ont lieu périodiquement. Les autres institutions ayant des responsabilités en matière de coordination et gestion de l'aide sont : le Ministère des affaires étrangères et de la coopération, le Ministère du plan et de la restructuration économique au sein duquel la Direction de la coordination des ressources extérieures est l'élément moteur, et le Ministère des finances, les cellules de programmation et de coordination des ministères techniques.

III. LE PROGRAMME DU PAYS

A. Evaluation du programme en cours

11. L'élaboration du quatrième programme du pays a coïncidé avec les négociations du premier PAS, ce qui a permis la prise en compte des principales orientations et mesures envisagées par le Gouvernement. La revue à mi-parcours tenue en décembre 1990 a confirmé la pertinence des grands axes du programme, car ils étaient toujours en adéquation avec les objectifs et priorités du Gouvernement. Cette revue, dans ses conclusions, n'a pas préconisé une réorientation majeure, mais a toutefois souhaité que l'accent soit davantage mis sur le renforcement des capacités nationales, l'intégration de la femme au processus de développement, la protection de l'environnement et la promotion du secteur privé.

12. Parmi les aspects positifs il faut rappeler que la mise en oeuvre du quatrième programme du pays a donné lieu au cofinancement de certaines activités avec d'autres donateurs, ce qui a permis de mieux asseoir des mécanismes de coordination et de complémentarité de l'assistance. Le recours aux experts itinérants et l'utilisation optimale de l'expertise nationale peuvent aussi être considérés comme des acquis du programme. Parmi les contraintes rencontrées, il faut mentionner : les délais dans la mise à disposition par le Gouvernement du personnel de contrepartie, des infrastructures et des moyens de fonctionnement; la trop grande mobilité des cadres nationaux affectés aux projets; la faible capacité de l'administration dans la formulation de politiques et de stratégies; et la multiplicité de petits projets ayant conduit à un amenuisement conséquent de leur impact. Les difficultés rencontrées ont aussi porté sur les retards dans la mise en place de l'expertise et la méconnaissance par les cadres des règles et procédures des différentes agences spécialisées. L'appui technique attendu du siège de certaines agences s'est avéré parfois faible, voire marginal. Dans le cas spécifique de l'exécution par le Gouvernement, on a noté

une faiblesse des cadres nationaux dans la formulation et la gestion des projets, due essentiellement à la méconnaissance des procédures liées à ce type d'exécution.

B. Propositions relatives à la coopération du PNUD

1. Processus préparatoire

13. La préparation du cinquième programme de pays a été fondée essentiellement sur la poursuite du processus de la table ronde et des consultations sectorielles. Les travaux y relatifs ont constitué un forum de consultations permanentes entre le Gouvernement et le PNUD, qui ont été complétées lors des principales étapes de préparation du document du programme par des rencontres spécifiques sur les stratégies et le contenu. Le Directeur régional pour l'Afrique du PNUD a effectué une visite en novembre 1992; dans une réunion présidée par le Ministre d'Etat, le Gouvernement lui a confirmé les lignes stratégiques sur lesquelles se basait le programme en préparation.

14. L'élaboration du nouveau programme s'est appuyée sur les conclusions et recommandations de la revue à mi-parcours de novembre 1990 et s'est poursuivie avec la préparation de la note consultative en août 1992. Les agences du système des Nations Unies ont été également associées à ces travaux. Il a été tenu compte des résultats de la mission de programmation du FNUAP, des revues de programme de la Banque mondiale et de l'UNICEF, de la mission d'évaluation du Fonds international de développement agricole (FIDA), des concertations avec le Fonds des Nations Unies pour l'équipement (FENU) et le Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne (BNUJS), et des conclusions de la mission "Services d'appui technique I" de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), visant l'opérationnalisation du concept approche-programme sur les aspects concernant le développement rural et la gestion des ressources naturelles. Il a été tenu compte de la résolution 44/211 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1989 et de la décision 90/34 du Conseil d'administration en date du 23 juin 1990.

2. Stratégies de la coopération du PNUD

15. Les recommandations et résolutions précitées ont amené le Gouvernement à recommander au PNUD d'adopter l'approche-programme pour le cinquième programme notamment en s'appuyant sur le processus de la table ronde. Cette nouvelle approche permettra d'inscrire les activités à mettre en oeuvre dans le cadre d'une stratégie globale d'un programme cohérent du Gouvernement. A cet effet, il est attendu, des six consultations sectorielles envisagées, des programmes spécifiques qui constitueront le cadre de référence et de coordination pour l'ensemble des bailleurs de fonds. En attendant que la tenue des consultations ait permis l'élaboration des programmes sectoriels nationaux, la phase initiale permettra de préparer l'introduction de l'approche-programme en procédant notamment au regroupement des projets en cours. Une fois complété le processus de chaque consultation, le Gouvernement précisera le contenu de l'appui du PNUD aux programmes sectoriels du Gouvernement, en dégageant la corrélation des interventions du PNUD avec celles des autres partenaires bilatéraux et multilatéraux. Cependant, certains projets approuvés au cours du cycle précédent seront poursuivis pour leur permettre de réaliser leurs objectifs, mais en complémentarité avec les nouveaux programmes.

16. Le Gouvernement a demandé au PNUD de consolider et de développer les avantages de sa coopération, à savoir : a) la formation et le perfectionnement des cadres en techniques modernes de gestion de l'économie, afin de permettre la maîtrise des mutations socio-économiques en cours, notamment l'exécution et le suivi du PAS et la gestion stratégique de l'économie à moyen et long termes; b) une mobilisation rapide et une utilisation rationnelle des ressources, à travers la poursuite du processus de la table ronde qui a engagé une dynamique de concertation; c) les atouts de la coopération technique du PNUD dans des domaines sensibles; et d) une meilleure participation des populations en vue d'atténuer la pauvreté et de consolider les acquis démocratiques par une véritable décentralisation de l'administration.

17. Les grandes orientations pour le cinquième programme reposent ainsi sur les principes suivants : a) répondre aux priorités et objectifs actuels du Gouvernement, qui seront traduits en termes de programmes dans le cadre des consultations sectorielles; b) considérer le développement humain comme cadre directeur de toutes les activités du cinquième cycle; c) renforcer l'aspect multidisciplinaire du programme et la collaboration interagences, ainsi que la complémentarité des activités appuyées par le PNUD avec les programmes financés par différents donateurs; et d) favoriser la coopération technique entre pays en développement (CTPD).

3. Aperçu des secteurs de concentration de l'assistance du PNUD

18. Les interventions du PNUD au cours du cinquième cycle s'articuleront autour des deux axes de concentration suivants : gestion de l'économie nationale (renforcement des capacités de gestion économique et redynamisation du secteur privé), et amélioration des conditions de vie des populations (promotion des initiatives de base et développement rural/gestion des ressources naturelles). Le premier domaine de concentration trouve son fondement dans la nécessité d'accompagner les mutations socio-économiques en cours, notamment le passage d'une économie centralisée à une économie libérale. Le deuxième domaine découle de la priorité à accorder au développement humain, compte tenu de la pauvreté d'une importante couche de la population et de l'état de dégradation des infrastructures sociales.

Gestion de l'économie nationale

19. Contexte et diagnostic. Le Bénin a vécu au cours des années récentes un profond et rapide bouleversement de ses structures sociales, politiques et économiques où le rôle de l'Etat a changé. Face à ce contexte nouveau, l'administration ne s'est pas encore adaptée. De ce fait, le rôle et les profils des différentes administrations restent encore à redéfinir. Le diagnostic a fait apparaître : a) une faiblesse managériale découlant en partie de pratiques administratives obsolètes et de formations inadaptées; b) le besoin d'une vision à moyen et long termes et d'instruments permettant d'apprécier l'impact réel des mesures de stabilisation; et c) des moyens insuffisants aux niveaux humains, organisationnels et financiers au regard des objectifs de décentralisation tant nécessaire pour raffermir les principes démocratiques du Bénin du renouveau.

20. Le secteur privé devant progressivement suppléer le désengagement de l'Etat, il importe de souligner les problèmes actuellement rencontrés :

a) nécessité d'une stratégie clairement définie; b) étroitesse du marché dominé par des activités informelles et la concurrence des produits importés du Nigéria; c) absence de dispositif de financement adapté aux besoins des petites et moyennes entreprises; d) inadaptation des textes législatifs et réglementaires; e) inadéquation de la formation des ressources humaines; f) difficultés d'approvisionnement en matières premières; g) importants arriérés fiscaux et bancaires des entreprises.

21. Objectifs et actions prioritaires. La situation socio-économique du Bénin reste encore fragile. Le cadre dans lequel les autorités définissent leurs objectifs sont le processus de la table ronde et des consultations sectorielles, la deuxième phase du PAS et le document-cadre de politique économique. Les priorités sont les suivantes : a) poursuivre les politiques de stabilisation financière; b) promouvoir les institutions et les incitations nécessaires pour l'expansion du secteur privé; c) entreprendre, au-delà du programme de départ et de réduction de la masse salariale, une profonde réforme administrative pour accroître l'efficacité de l'administration et des ressources humaines; d) décentraliser l'administration pour promouvoir une meilleure participation des populations dans les programmes de développement; e) élaborer et exécuter des PAS pour la DSD, l'éducation, le secteur rural, la santé, les transports et le secteur privé pour établir les bases d'une croissance soutenable dans un cadre social acceptable; f) mettre en oeuvre un programme social d'urgence pour atténuer les effets de la crise sur les groupes sociaux vulnérables et assurer une rénovation de l'infrastructure sociale; et g) améliorer la gestion du PIP et renforcer les cellules de programmation et coordination des ministères.

22. Les interventions du PNUD en appui des objectifs ci-dessus seront regroupés en deux sous-programmes, à savoir : le renforcement de la capacité de gestion de l'économie nationale; l'appui à la promotion du secteur privé.

23. Renforcement des capacités de gestion économique. L'appui du PNUD pourra se baser sur un certain nombre d'acquis du quatrième cycle. Diverses actions ont été initiées portant sur le renforcement de la capacité de conception, d'analyse et de gestion de l'économie nationale. On peut citer notamment l'appui pour la préparation de la conférence de table ronde de Genève, ainsi que la formation d'environ 200 cadres de l'administration et l'amélioration notable de la disponibilité de données socio-économiques de base. Certaines actions pourront être poursuivies, telles que l'exploitation du deuxième recensement de la population, la production de statistiques sociales, les études et enquêtes sur le secteur informel, l'enquête légère auprès des ménages visant le suivi des groupes vulnérables, et l'observatoire de l'emploi; elles intéressent particulièrement le programme de la DSD qui est en train d'être développé pour la consultation sectorielle y relative. Plus généralement, la préparation des six consultations envisagées sera l'occasion de développer, au sein des différentes administrations, les capacités institutionnelles permettant au Gouvernement du Bénin de formuler et proposer aux bailleurs de fonds des stratégies, programmes et projets cohérents à court, moyen et long termes. Ceci pourra constituer la base sur laquelle le Gouvernement pourra envisager de préparer un plan à moyen terme. Pour inscrire cette démarche de planification dans une vision de l'évolution socio-économique à long terme du pays, le Gouvernement poursuivra, avec l'assistance du PNUD, la conduite des études nationales de prospective à long terme. Les outils développés permettront la mise en place d'un observatoire du changement social. Les interventions du PNUD

seront mises au point avec une attention particulière à leur complémentarité et à la coordination avec l'appui qui sera apporté par plusieurs partenaires engagés dans le domaine.

24. Le Gouvernement souhaite que le PNUD poursuive son appui pour améliorer la mobilisation et la capacité d'absorption des ressources extérieures et assurer une meilleure articulation entre les différents programmes d'aide grâce à des mécanismes efficaces de coordination de l'assistance internationale. A cet effet, le Gouvernement demande au PNUD de continuer à le soutenir dans le pilotage du processus table ronde/consultation sectorielle. En outre, la mise en place d'un système d'information sur la gestion du PIP et de l'assistance extérieure pourra être poursuivie. L'exercice du processus d'analyse et programmation nationales de la coopération technique (NATCAP) devra être employé comme outil pour améliorer l'utilisation de la coopération technique internationale, par une approche spécifique adaptée au contexte du Bénin. Des programmes de coopération technique sectoriels seront préparés initialement dans le cadre de certaines consultations où cela s'avérera plus praticable, par exemple les secteurs développement rural, éducation et santé. En même temps le NATCAP sera utilisé comme un cadre de dialogue avec les partenaires au développement pour une utilisation plus performante de la coopération technique; le comité de suivi, comprenant les bailleurs de fonds, sera redynamisé.

25. Le Gouvernement envisage d'importantes réformes de la fonction publique visant à améliorer le rendement des services. A ce sujet, le Gouvernement demande l'assistance du PNUD notamment pour : a) l'élaboration d'une méthodologie pour les audits organisationnels des ministères; b) la consolidation du système de gestion informatisé du personnel de l'état; c) la poursuite de la restructuration du Ministère de la fonction publique; et d) la conception d'une approche de planification régionale conçue comme démarche d'appui pragmatique au développement local.

26. Le secteur de l'éducation a fait l'objet d'une réflexion profonde, à laquelle le PNUD et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ont contribué. Cette assistance visait l'étude organisationnelle et gestionnaire (audit) du Ministère de l'éducation nationale et la définition d'une politique de l'éducation et d'un programme d'investissements qui seront soumis aux bailleurs de fonds lors de la consultation. Après la consultation, le Gouvernement attend l'appui du PNUD pour le renforcement des capacités de direction du Ministère de l'éducation nationale, notamment l'utilisation des financements que plusieurs bailleurs de fonds paraissent prêts à rendre disponibles. Il s'agit de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), la Banque mondiale, le Gouvernement de la France et autres.

27. Dans le secteur du développement rural le Gouvernement a initié, avec le concours de plusieurs donateurs, une restructuration des services au monde paysan, comportant le désengagement de l'état des activités de production et de services à caractère industriel/commercial, et par conséquent une révision de l'organigramme et des effectifs des institutions publiques du secteur. Le PNUD, avec le concours technique de la FAO, a appuyé les études d'audit du Ministère du développement rural et des centres d'action régionaux pour le développement rural (CARDER) visant à définir leurs nouvelles fonctions. Après la consultation sectorielle sur le développement rural, le Gouvernement entend

continuer à bénéficier de l'aide du PNUD pour le renforcement des nouvelles fonctions de l'Etat : élaboration de stratégies, programmation, meilleure participation des populations, ainsi que suivi et coordination efficace des actions des bailleurs de fonds tels que la Caisse française de développement (CFD), la Banque mondiale, le Gouvernement de l'Allemagne et le FIDA.

28. A la fin du sous-programme, celui-ci aura contribué aux résultats suivants : l'observatoire du changement social aura été créé, le processus table ronde/consultation sectorielle poursuivi et le PIP mieux préparé et harmonisé avec le programme de coopération technique également disponible; les cadres seront mieux formés sur les techniques modernes de gestion de l'économie; un plan de prospective à long terme sera disponible; des audits auront été organisés; un fichier unique pour la gestion du personnel de l'état opérationnel établi et la restructuration des CARDER achevée. Plus de 25 % des ressources programmables, soit 6 112 596 dollars des Etats-Unis, seront affectés à ce sous-programme.

29. Appui à la promotion du secteur privé. La préparation de la consultation sectorielle sur le secteur privé actuellement en cours vise à dégager les axes d'une politique globale du secteur privé, avec les actions nécessaires à court terme à la relance de l'économie ainsi que les actions à moyen et long termes susceptibles d'enclencher un réel processus de développement du secteur. Lorsque la consultation aura permis la définition d'ensemble de la politique, le Gouvernement attend un soutien important du PNUD au programme, en harmonie avec les apports d'autres partenaires. Dans le quatrième cycle, le PNUD a soutenu un certain nombre d'initiatives qui pourront devenir des éléments importants dans le plan d'action d'ensemble. Le Centre de promotion pour l'emploi et la petite et moyenne entreprise, complété par le Fonds de bonification et d'assistance aux petites et moyennes entreprises, constitue un dispositif d'appui technique et financier pour la promotion des petites et moyennes entreprises et industries. Un projet d'appui au secteur industriel, avec le concours technique de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), vise à améliorer la collaboration entre l'administration publique et les opérateurs économiques par la mise en place de mécanismes de concertation. Avec la participation technique de l'Organisation internationale du Travail (OIT), un appui direct est apporté au secteur informel à travers un encadrement technique à l'autopromotion des artisans individuels et/ou constitués en mutuelles de crédit.

30. La mise en oeuvre de l'ensemble de ces activités permettra au secteur privé béninois d'être dynamique, mieux structuré et plus compétitif parce qu'il bénéficiera d'un environnement économique plus incitatif. Lorsque les objectifs seront définis par la consultation sectorielle, des indicateurs plus précis pourront être identifiés pour mesurer l'apport du PNUD. Environ 17 % des ressources programmables, soit 4 062 553 dollars des Etats-Unis, seront affectés à ce sous-programme.

Amélioration des conditions de vie des populations

31. Diagnostic. La situation sociale actuelle se caractérise par un faible niveau du développement, les performances sociales (santé, éducation, espérance de vie à la naissance, taux d'alphabétisation, revenu per capita) étant parmi les plus faibles d'Afrique. Elle est aggravée par un taux de croissance

démographique élevé (3,4 % environ) et une exploitation anarchique des ressources naturelles par des techniques culturales inadaptées conduisant à une dégradation de l'environnement. Le Gouvernement n'a pas pu faire face aux besoins de construction, d'entretien et de réhabilitation des infrastructures, notamment scolaires, sanitaires et d'alimentation en eau. Il en résulte : a) une désaffectation par rapport au système éducatif, caractérisée par une réduction du taux brut de scolarisation et un fort taux d'abandon et de redoublement; b) une situation sanitaire préoccupante marquée par une faible couverture sanitaire et la malnutrition ponctuelle dans les régions où le pouvoir d'achat est faible; c) une aggravation de la situation des groupes vulnérables (femmes, enfants et handicapés), l'exode rural et la recrudescence du phénomène d'abandon des enfants; et d) un sous-emploi élevé alors que la situation économique rend difficile la réinsertion des fonctionnaires déflatés.

32. La productivité et la rémunération du travail en milieu rural sont faibles. Les producteurs ruraux ont des difficultés d'accès au crédit et cherchent souvent à couvrir leurs besoins alimentaires de l'année en mettant sur le marché leurs excédents vivriers pour couvrir les besoins monétaires minimaux. Les pistes rurales, déjà insuffisantes, ne sont pas praticables en toutes saisons tandis que les infrastructures de stockage demeurent rudimentaires, entraînant ainsi d'importantes pertes après récolte.

33. Objectifs et actions prioritaires. La stratégie de DSD telle que présentée à la conférence de table ronde de Genève vise la mise en place d'une politique de croissance économique durable et équitable. Les programmes et projets découleront des consultations sectorielles sur la DSD, le secteur rural et la sauvegarde de l'environnement, l'éducation et la santé. La stratégie de DSD est actuellement en cours d'élaboration. Elle sera basée sur une approche multisectorielle et une série d'actions dans une optique de lutte directe contre la pauvreté. En vue de la consultation sur le développement rural, les objectifs principaux sont définis dans la "lettre de déclaration de politique de développement rural". Dans le domaine des ressources naturelles, le Plan d'action environnemental constituera le cadre de référence. La préparation de la consultation du secteur éducation se fondera sur l'audit du Ministère de l'éducation nationale et la définition d'une politique de l'éducation, consignée dans une "déclaration de politique", et d'un programme d'investissements. Le programme qui sera présenté à la consultation pour la santé vise à créer un cadre qui encouragera la participation du secteur privé, des ONG et des bénéficiaires (Initiative de Bamako) aux prestations de soins de santé.

34. Les objectifs prioritaires que le Gouvernement entend poursuivre peuvent se résumer comme suit : a) renforcer les capacités institutionnelles afin qu'elles puissent prendre en compte les aspects de la pauvreté et les intérêts des groupes vulnérables; b) élever le niveau de vie des populations rurales en accroissant leur revenu et en améliorant les services agraires; et rationaliser en même temps la gestion des ressources naturelles; c) porter une attention particulière à l'amélioration de la condition de la femme; d) mettre en oeuvre une politique garantissant aux groupes pauvres et vulnérables les services sociaux essentiels; et e) renforcer la capacité des communautés de base à participer au processus de développement et à l'autopromotion.

35. Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement sollicite le concours du PNUD. Cet appui se matérialisera à travers deux sous-programmes : DSD et promotion des initiatives de base; et développement rural et gestion des ressources naturelles. L'approche participative sous-tend la conception des deux sous-programmes. Ces deux sous-programmes constitueront ensemble l'appui intégré du PNUD aux programmes sectoriels du Gouvernement en matière d'amélioration des conditions de vie des populations.

36. DSD/promotion des initiatives de base. Une série d'initiatives conçues lors du quatrième cycle, en matière d'approche participative et de développement à la base, constitueront l'ossature de ce sous-programme. Il s'agit notamment du Fonds d'assistance aux initiatives de base (FAIB), structure de soutien et de financement de microprojets au niveau communautaire. D'autres fonds (programme partenaires associés pour le développement qui appuie les ONG et le réseau "Afrique 2000" pour les microprojets relatifs à l'environnement et gérés par les communautés villageoises et les ONG) sont mis en place et s'appuient sur les structures du FAIB. Dans le projet de développement rural intégré de Péhunco fonctionne un volet microcrédit autogéré. Un projet de même conception, mis en oeuvre à travers des ONG, est le Fonds de développement villageois (FDV) dans l'Atacora. Une action de développement intégré de la sous-préfecture des Aguégus, zone particulièrement vulnérable (milieu lagunaire), bénéficiera aussi, à l'instar du FDV, d'un financement du FENU.

37. Dans le quatrième cycle un programme d'actions sociales d'urgence a été élaboré et son financement a été mobilisé en partie. Sa mise en oeuvre sera assurée par l'Agence de gestion de la dimension sociale du développement (AGDSD), dont la création a été appuyée par le PNUD. L'AGDSD devra dans la deuxième phase du programme mettre l'accent sur le développement participatif. Cette approche permettra de donner un contenu concret au dialogue de l'administration, de la société civile, des ONG et des bailleurs de fonds avec les populations pour les encourager à se prendre en charge. Dans le domaine des actions sociales à caractère participatif, le Gouvernement demande au PNUD de réorienter les activités du projet "Cliniques coopératives de santé" tout en privilégiant les soins de santé primaires.

38. Le Gouvernement demande au PNUD de poursuivre l'utilisation des Volontaires des Nations Unies (VNU) et des services de développement national (DDS) (animateurs de base servant au niveau de village) : ils jouent un rôle significatif comme réseau d'appui aux initiatives de base. De même les ONGs et assimilés seront associées à la mise en oeuvre du programme.

39. L'intégration de la femme au développement sera une des composantes essentielles du programme. De manière systématique, des activités devant bénéficier aux femmes seront identifiées et prises en compte. Un programme d'appui aux femmes en milieu rural et péri-urbain sera aussi mis en oeuvre. Ce programme appuiera les groupements féminins déjà constitués ou à créer pour faciliter l'accès au crédit, la production, la transformation et la commercialisation de leurs produits. Un effort sera également fait en matière d'alphabétisation fonctionnelle et d'amélioration de leurs conditions de vie.

40. Pour favoriser l'implication des communautés de base, une bonne capacité de communication pour le développement, c'est-à-dire des moyens de dialogue entre la base et les différents niveaux de l'administration sera nécessaire. Le

Gouvernement demande au PNUD de poursuivre la formulation d'un programme "information, éducation et communication (IEC)" cohérent et réaliste, visant en particulier à satisfaire les besoins du monde rural. Ce programme sera réalisé en collaboration avec le FNUAP, l'UNICEF, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la FAO et sera ouvert au concours d'autres partenaires au développement.

41. Par conséquent, la participation du PNUD à la lutte contre le syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA) s'inscrit dans le même cadre d'action sociale prise en charge par les populations elles-mêmes. Ainsi le Gouvernement bénéficiera de l'appui du PNUD pour les aspects formation/sensibilisation des populations à travers le programme IEC.

42. Le principal résultat auquel ce sous-programme contribue est l'atténuation de la pauvreté par l'augmentation des revenus. De même, plusieurs infrastructures et services sociaux de base seront réhabilités avec la participation des populations concernées. En outre, ces actions contribueront à améliorer la capacité de tous les partenaires (communautés locales, services décentralisés de l'administration, ONG, tâcherons) à concevoir, mettre en oeuvre et gérer des microréalisations et projets. Plus de 22 % des ressources programmables, soit 5 346 766 dollars des Etats-Unis seront affectés à ce sous-programme. Il sied d'ajouter à ces ressources celles qui proviendront du FENU et du PAM estimées à 28 millions de dollars.

43. Développement rural et gestion des ressources naturelles. Ce sous-programme vise, à travers l'approche participative, à améliorer la situation des paysans et promouvoir une gestion rationnelle des ressources naturelles. En attendant que les conclusions des consultations sectorielles, notamment celle sur le développement rural, permettent au Gouvernement de définir l'assistance du PNUD, les travaux de la mission Services d'appui technique I de la FAO seront pris en compte pour recentrer les actions dans ce secteur. L'approche développée par le projet "Développement intégré de la sous-préfecture de Péhunco" sera généralisée pour promouvoir le développement à la base par la mobilisation des populations locales. De même seront poursuivies les actions d'autres projets en cours : "Bas-fonds" pour la mise en valeur des terres à haut rendement agricole; "Systèmes de stockage décentralisés"; et "Elevage dans le Borgou-Est" comme moyen de promotion de la modernisation de l'élevage.

44. Dans le domaine de l'environnement, conformément au Plan d'action environnemental, les actions planifiées avec l'appui du PNUD sont : la vulgarisation des techniques de conservation des sols; l'aménagement participatif de massifs forestiers; les études de faisabilité de l'aménagement des bassins versants dans le cadre du Programme de gestion des ressources naturelles; la mise en oeuvre du projet de foresterie communautaire avec l'appui du BNUS; et le financement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

45. Ces différentes activités contribueront à travers l'introduction de techniques nouvelles à accroître la production des paysans et leurs revenus. On assistera aussi au désengagement de l'Etat, à une meilleure insertion du secteur privé en milieu rural et au renforcement des organisations paysannes. Elles favoriseront également une prise en compte systématique de la dimension environnementale dans tous les projets de développement. L'érosion des sols

sera freinée et la reconstitution du couvert végétal amorcée dans certaines zones. Le sous-programme développement rural/gestion des ressources naturelles absorbera 30 % des ressources programmables, soit 7 300 595 dollars des Etats-Unis auxquels s'ajouteront les ressources du BNUS et du FEM qu'on peut estimer à 2,5 millions de dollars.

C. Assistance en dehors des domaines de concentration retenus

46. Il n'est pas envisagé de poursuivre des projets qui ne cadrent pas avec la logique des programmes prioritaires, les conclusions de la revue à mi-parcours ayant permis un recentrage progressif des activités. Toutefois, en fonction de l'évolution socio-économique, le Gouvernement considère la possibilité de solliciter le PNUD pour la réalisation des actions spécifiques. La réserve programmable estimée à 1 357 240 dollars des Etats-Unis, soit 5,6 % des ressources programmables de 24 179 750 dollars des Etats-Unis pourrait être utilisée à cette fin.

D. Arrangements relatifs à l'exécution et la gestion

47. Pour assurer l'efficacité de la démarche de l'approche-programme, la mise en oeuvre du PDP nécessitera une amélioration des capacités techniques et administratives nationales par des actions de formation du personnel, pour une meilleure maîtrise des étapes d'identification, de formulation, d'exécution, de suivi et d'évaluation. Il sera donné priorité aux mesures visant à responsabiliser les entités nationales dans la gestion des projets et programmes; le recours aux compétences nationales disponibles sera accru. Un effort sera déployé aussi pour diversifier les sources de consultation internationales. Les mécanismes traditionnels de suivi et d'évaluation du programme du pays (réunions tripartites, revues techniques, évaluations à mi-parcours, postévaluations, audits et visites de terrain) seront adaptés. Les projets soumis au financement du programme seront minutieusement examinés par le Comité d'examen des projets comprenant les représentants des institutions et bénéficiaires, en faisant appel en cas de besoin aux spécialistes des domaines concernés.

Annexe I

ETAT FINANCIER RECAPITULATIF

I. RESSOURCES ESTIMEES (CIP + participation aux coûts) PRISES EN COMPTE AUX
FINS DE LA PROGRAMMATION

(En milliers de dollars)

| | | |
|--|--------------|---------------|
| Solde du CIP du quatrième cycle | 3 126 | |
| CIP du cinquième cycle | 32 504 | |
| Dépenses estimées en 1992 | (8 200) | |
| Ressources estimées du CIP pour 1997 | <u>6 501</u> | |
| Total partiel, CIP | | 33 931 |
| | | |
| Participation aux coûts des projets (gouvernement) | - | |
| | | |
| Participation aux coûts des projets (tierce partie) | <u>-</u> | |
| Total partiel, participation aux coûts | | <u>-</u> |
| | | |
| TOTAL | | <u>33 931</u> |

II. UTILISATION DES RESSOURCES (CIP + participation aux coûts) PAR DOMAINE
 D'ACTIVITE PRIORITAIRE

| <u>Domaine d'activité prioritaire</u> | <u>CIP</u> | <u>Participation aux coûts</u> | <u>Total</u> | <u>Pourcentage des ressources totales</u> |
|---|-------------------|------------------------------------|--------------------------|---|
| GESTION DE L'ECONOMIE NATIONALE | | | | |
| RENFORCEMENT DES CAPACITES DE GESTION ECONOMIQUE | 6 112 596 | - | 6 112 596 | 18,0 |
| REDYNAMISATION DU SECTEUR PRIVE | 4 062 553 | - | 4 062 553 | 12,0 |
| AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES POPULATIONS | | | | |
| DSD/PROMOTION DES INITIATIVES DE BASE | 5 346 766 | - | 5 346 766 | 15,8 |
| DEVELOPPEMENT RURAL/GESTION DES RESSOURCES NATURELLES | <u>7 300 595</u> | - | <u>7 300 595</u> | <u>21,5</u> |
| Total partie | <u>22 822 510</u> | - | <u>22 822 510</u> | <u>67,3</u> |
| Assistance hors domaines de concentration principaux | 1 357 240 | - | 1 357 240 | 4,0 |
| Réserve non programmée | <u>9 751 250</u> | - | <u>9 751 250</u> | <u>28,7</u> |
| TOTAL | <u><u>-</u></u> | <u><u>-</u></u> | <u><u>33 931 000</u></u> | <u><u>100</u></u> |

III. ASSISTANCE COMPLEMENTAIRE D'AUTRES SOURCES UTILISEES DANS LES DOMAINES DE
 CONCENTRATION DU PNUD

(En milliers de dollars)

| | | |
|--|---------------|---------------|
| A. <u>Fonds administrés par le PNUD</u> | | |
| RSP | 1 000 | |
| FENU | 13 642 | |
| BNUS | 1 000 | |
| UNIFEM | - | |
| FANUERN | - | |
| FNUSTD | <u>-</u> | |
| | | |
| | Total partiel | 15 642 |
| B. <u>Autres ressources des Nations Unies</u> | | |
| Organismes du GCMP | | |
| | FNUAP | 2 800 |
| | UNICEF | 3 499 |
| | PAM | 18 000 |
| | IFAD | 8 520 |
| Autres organismes des Nations Unies (non financés par le PNUD) | | - |
| Fonds pour l'environnement mondial (FEM) | | <u>2 500</u> |
| | Total partiel | <u>35 319</u> |
| Total des ressources autres que de base et autres ressources des Nations Unies | | 50 961 |
| C. <u>Ressources extérieures aux Nations Unies</u> | | <u>...</u> |
| | TOTAL | <u>50 961</u> |

Annexe II

MATRICE DU PROGRAMME ^a

| Domaine d'activité prioritaire | Domaine de concentration | | | | | |
|--|---|--|--------------------------|------|--|--------------------------------|
| | Elimination de la pauvreté et participation communautaire | Environnement et gestion des ressources naturelles | Gestion du développement | CTPD | Transfert et adaptation de technologie | La femme dans le développement |
| I. GESTION DE L'ECONOMIE NATIONALE | | | | | | |
| Appui à la gestion de l'économie | * | * | * | * | * | * |
| Redynamisation du secteur privé | * | | * | * | * | * |
| II. AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES POPULATIONS | | | | | | |
| Dimension sociale du développement/promotion des initiatives de base | * | | * | * | * | * |
| Développement rural/gestion des ressources naturelles | * | * | * | | * | * |

^a Les astérisques indiquent les liens importants.
