



**Conseil d'administration  
du Programme  
des Nations Unies  
pour le développement  
et du Fonds des  
Nations Unies pour la  
population**

Distr.  
GÉNÉRALE

DP/FPA/CP/148  
17 février 1995  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Deuxième session ordinaire de 1995  
3-7 avril 1995, New York  
Point 2 de l'ordre du jour provisoire  
FNUAP

FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA POPULATION  
PROJETS ET PROGRAMMES PROPOSÉS

Recommandation du Directeur exécutif  
Assistance au Gouvernement béninois  
Appui à un programme global en matière de population

Assistance proposée du FNUAP :	10 millions de dollars
Valeur estimative de la contribution du Gouvernement :	A déterminer
Durée :	Quatre ans
Date prévue pour le début de l'exécution du programme :	Janvier 1995
Agents d'exécution :	Gouvernement béninois Organisation des Nations Unies et organismes et institutions des Nations Unies Organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales
Organismes gouvernementaux assurant la coordination :	Ministère de la planification et de la restructuration économique

Bénin

Données démographiques

Population (en milliers d'habitants)		Moyenne annuelle du mouvement de la population (en milliers)	
Effectif total .....	5 409	Augmentation .....	171
Hommes .....	2 674	Naissances .....	267
Femmes .....	2 735	Décès .....	96
Taux de masculinité (pour 100 femmes)....	97,8	Migration nette .....	0
Population urbaine .....	1 691	Mouvement annuel de la population (% de croissance)	2,94
Population rurale .....	3 718	Population urbaine .....	4,55
Pourcentage de population urbaine .....	31,3	Population rurale .....	2,16
Population prévue pour l'an 2000 (milliers)	6 266	Taux brut de natalité (/1000) .....	45,8
Population par groupes d'âge (%)		Taux brut de mortalité (/1000) .....	16,4
Jeunes enfants (moins de 5 ans) .....	19,6	Taux de migration net (/1000) .....	0,0
Enfants (5 à 14 ans) .....	27,8	Indice synthétique de fécondité (/femme) .....	6,60
Jeunes (15 à 24 ans) .....	18,4	Taux d'utilisation de la contraception (% 15-44) .....	9
Personnes âgées de 60 à 64 ans .....	4,5	Taux brut de reproduction (/femme) .....	3,25
Personnes âgées de plus de 65 ans .....	2,6	Taux net de reproduction (/femme) .....	2,35
Pourcentage de femmes âgées de 15 à 49 ans	43,4	Taux de mortalité infantile (/1000) .....	79
Âge médian (en années) .....	16,3	Taux de mortalité maternelle (/100 000) .....	..
Coefficients de dépendance : total .....		Espérance de vie à la naissance (en années)	
(/100) 0 à 14 ans .....	101,1	Hommes .....	47,2
Personnes âgées de plus de 65 ans .....	95,3	Femmes .....	50,6
Densité de la population agricole	5,7	Moyenne .....	48,9
(/hectare de terre arable) .....	1,5	PNB par habitant (dollars EU, 1992) .....	410
Densité de la population (/km <sup>2</sup> ) .....	46		

Sources : Les chiffres relatifs à la densité de la population sur les terres arables sont extraits de La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1991, rapport publié par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ; le produit national brut par habitant est extrait de : Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1994. Les chiffres concernant la population totale, la population selon le sexe, la population par groupe d'âge, les indicateurs par âge, la population urbaine et rurale et la densité de la population au km<sup>2</sup> ont trait à 1995; les chiffres relatifs à la moyenne annuelle du mouvement de la population, au mouvement annuel total de la population, à la fécondité et à la mortalité sont des moyennes de la période quinquennale 1990-1995. Ces chiffres proviennent de la publication de la Division de la population (Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques de l'ONU) intitulée World Population Prospects: The 1994 Revision. Les chiffres concernant le mouvement annuel moyen des populations urbaine et rurale, qui sont extraits de World Urbanization Prospects: The 1994 Revision, sont des moyennes de la période quinquennale 1990-1995. Les chiffres de mortalité maternelle portent sur la période 1980-1990; les taux d'utilisation de la contraception se rapportent aux femmes mariées âgées de 15 à 44 ans. Ces deux derniers chiffres sont extraits du tableau 5 du rapport intitulé Les femmes dans le monde : des chiffres et des idées, 1970-1990, New York, Organisation des Nations Unies, 1991 (ST/ESA/STAT/SER.K.8). Deux points (..) indiquent que l'on ne dispose pas de données.

/...

## I. RÉSUMÉ

1. Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) envisage de financer un programme global de population, d'un montant de 10 millions de dollars, qui serait prélevé sur ses ressources ordinaires, échelonné sur une période de quatre ans à compter de janvier 1995, pour aider le Gouvernement béninois à réaliser ses objectifs en matière de population et de développement. Ce programme serait le quatrième programme de pays du FNUAP pour le Bénin.

2. Le programme proposé pour 1995-1998 est fondé sur : a) les objectifs et les stratégies du gouvernement, telles qu'ils ressortent du Plan-cadre de politique économique 1994-1996; b) les recommandations de la mission d'analyse des programmes et d'élaboration des stratégies qui s'est rendue au Bénin en mai-juin 1994; c) les enseignements tirés de l'exécution des trois programmes d'assistance précédents; d) les recommandations figurant dans le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement; e) des consultations détaillées avec des hauts fonctionnaires des ministères intéressés, avec des représentants d'autres institutions et organismes des Nations Unies, notamment le PNUD, avec des donateurs multilatéraux et bilatéraux, et avec des organisations non gouvernementales (ONG). Le programme proposé servirait à compléter et enrichir les activités nationales dans le domaine de la population.

3. Le Bénin est un petit pays de 115 000 km<sup>2</sup> environ, qui compte 5,4 millions d'habitants. Cette population connaît un taux d'accroissement annuel de 2,9 p. cent qui, s'il se poursuivait, ferait qu'en 2025 il y aurait 16 millions d'habitants au Bénin. Le pays est l'un des plus pauvres du monde, avec un revenu annuel par habitant de 410 dollars. Les autres indicateurs économiques et sociaux sont également défavorables, surtout le taux d'analphabétisme des adultes (71,4 p. cent). Le gouvernement a entamé un programme d'ajustement structurel, mais les avantages escomptés n'en sont pas encore ressentis.

4. S'agissant d'assistance en matière de santé et de population, de nombreux organismes et institutions des Nations Unies et plusieurs grands donateurs bilatéraux font bénéficier le Bénin de leurs programmes. Le programme d'assistance proposé du FNUAP, combiné avec ces autres ressources, pourrait ainsi avoir, une fois achevé, des effets marqués sur les conditions de vie familiales et sur le taux d'accroissement de la population, si toutefois on arrive à surmonter certains grands obstacles. Le plus important a été jusqu'à présent le manque de coordination entre les grands donateurs, et le manque de détermination du gouvernement (il n'a par exemple pas été défini de politique nationale de la population). Le programme proposé est conçu dans le but de trouver une solution à ces problèmes.

5. L'essentiel de ce programme proposé consisterait à améliorer les services de santé de la reproduction et de planification familiale (SR/PF) dans le cadre du système des soins de santé primaires. Ces activités seront appuyées et renforcées par les activités correspondantes d'information, éducation et communication, de collecte et d'analyse de données, et de recherche opérationnelle. Une activité connexe d'importance consistera à élaborer une politique nationale visant à valoriser la condition et le rôle des femmes.

/...

6. Le programme aurait pour objectifs immédiats de contribuer à faire baisser la mortalité et la morbidité maternelles et infantiles, et de faire augmenter le taux d'utilisation de la contraception, actuellement estimé à 2,5 p. cent, pour le porter en 1998 à 4 p. cent à l'échelle nationale, et à 9 p. cent dans les zones urbaines (voir p. 2 les estimations de l'ONU, qui montrent un taux légèrement plus élevé d'utilisation de la contraception). Pour ce faire, on consoliderait les services de planification familiale dans les 120 centres de santé qui bénéficient actuellement d'une aide du FNUAP, et on mettrait en place des antennes dans les six régions administratives du pays.

7. Les autres objectifs consisteraient à rendre véritablement institutionnel le programme d'éducation en matière de population et de préparation à la vie familiale à tous les niveaux du système d'enseignement ainsi que dans les établissements d'enseignement privés, et d'appuyer des programmes pragmatiques visant les femmes, la population et le développement, qui auraient pour but d'encourager la procréation responsable et de sensibiliser à d'autres aspects de la santé de la reproduction (planification familiale notamment). Le programme proposé servirait à resserrer la collaboration entre tous les donateurs présents dans le domaine de la santé et de la population, et à promouvoir dans la mesure du possible l'exécution des activités de population par des entités nationales, grâce à la formation dispensée à des agents nationaux et à l'utilisation de compétences nationales, l'appui technique nécessaire étant assuré par l'Équipe de soutien du FNUAP en poste à Dakar (Sénégal).

## II. GÉNÉRALITÉS

8. Tendances démographiques. Selon le recensement de la population de 1992, l'effectif total de la population du Bénin était de 4,9 millions d'habitants, dont plus de 51 p. cent de femmes et 48,5 p. cent d'enfants de moins de 15 ans (voir p. 2 les estimations de l'ONU). Au taux d'accroissement actuel, la population du Bénin aura doublé dans 20 ans. En 2025, elle atteindrait environ 16 millions d'habitants. La population est inégalement répartie, 60 p. cent occupant la région côtière, qui ne représente que 10 p. cent du territoire national. La population est particulièrement concentrée dans les trois principales villes côtières, Cotonou, Porto-Novo et Ouidah. Entre 1979 et 1992, selon le recensement, la proportion de la population vivant en milieu urbain est passée de 26,5 à 36 p. cent, essentiellement à cause de la dégradation de la situation économique et sociale dans les campagnes.

9. Facteurs sociaux et économiques. De 1974 à 1982, l'économie béninoise a été soumise à une politique intense de contrôle étatique et d'interventionnisme. Depuis le lancement en juin 1989 du premier programme d'ajustement structurel, le gouvernement poursuit une politique économique qui vise à réduire le rôle du secteur public, à maintenir l'équilibre budgétaire, à encourager le développement du secteur privé, et à appliquer un plan d'investissements triennal à horizon mobile. Les espoirs de la population, qui comptait sur une amélioration du niveau de vie après le retour à la démocratie pluripartite, ne se sont pourtant pas encore réalisés, la raison principale étant que les institutions n'ont pas été réformées comme il le faudrait. Les mesures d'ajustement externe prises par le gouvernement à la suite de la dévaluation de 50 p. cent du franc CFA, en janvier 1994, ont ajouté un facteur de complexité supplémentaire à la situation socio-économique du pays.

10. Avec un produit national brut par habitant de 410 dollars en 1992, le Bénin est parmi les pays les plus pauvres du monde. Le taux d'analphabétisme des adultes demeure élevé (71,4 p. cent en 1992), et il subsiste des obstacles socioculturels à l'amélioration de la condition des femmes et de l'instruction

/...

des filles. En 1990, 50 p. cent seulement des enfants d'âge scolaire (groupe qui compte 32 p. cent de filles) étaient scolarisés dans le primaire. La baisse des crédits budgétaires, qui a touché surtout les activités du secteur social, a entraîné une baisse de la scolarisation aux trois niveaux de l'enseignement.

11. Les femmes sont en majorité dans la population active, dans les zones rurales comme dans le secteur non structuré, et jouent un rôle social et économique important, mais n'en demeurent pas moins défavorisées. Il n'y a que 1,2 p. cent de femmes travaillant dans le secteur structuré. L'égalité entre hommes et femmes a beau être inscrite dans la Constitution, elle n'est pas d'usage dans la vie quotidienne. La Commission nationale pour l'intégration des femmes au développement, créée en février 1994, déploie toutefois des efforts louables pour définir et appliquer une stratégie nationale propre à améliorer la condition féminine. L'adoption récente d'un Code de la famille vise à faciliter cette amélioration et à intégrer les femmes au processus de développement. Le gouvernement a décidé récemment d'assurer l'instruction gratuite des filles dans les zones rurales, ce qui devrait accroître leur taux de scolarisation.

12. Indicateurs concernant les soins de santé. Les autorités béninoises voient comme prioritaire l'accès aux services sanitaires. Le gouvernement a adopté la méthode des soins de santé primaires comme grande stratégie dans la poursuite des objectifs de la Santé pour tous. On a créé récemment à cette fin le système périphérique de services sanitaires, qui encadrera et coordonnera les services préventifs, thérapeutiques et promotionnels de santé des districts et des communautés, et constituera un réseau de premiers centres de consultation vers lesquels aiguiller les patients provenant de ces niveaux du système de soins de santé.

13. Les pouvoirs publics ont pour principe d'offrir des services intégrés de SR/FP, au Centre hospitalo-universitaire (hôpital central) de Cotonou, dans 84 centres de santé de district, dans 285 centres de santé communautaires et dans 371 postes sanitaires villageois. Dans le secteur privé, des services de santé étaient offerts (en 1993) dans 13 hôpitaux ou dispensaires, 56 maternités et 47 centres sanitaires (offrant des soins infirmiers). En outre, il existe dans le pays plusieurs centres d'ONG (missionnaires essentiellement).

14. Malgré les réformes sectorielles que le gouvernement a entreprises depuis 1989 pour améliorer le fonctionnement des services sanitaires, la qualité et l'efficacité en laisse encore à désirer. La situation sanitaire du Bénin est caractérisée par la fréquence des maladies infectieuses et des parasitoses (paludisme, diarrhée, gastro-entérite). Le nombre de cas déclarés de SIDA (qui touche surtout les prostituées et le groupe d'âge des 15 à 49 ans) était de 566 en 1993, contre 218 en 1992. En 1992, on a enregistré 9 865 cas de maladies sexuellement transmissibles, les provinces les plus touchées étant celles de Ouémé et de Borgou.

15. La malnutrition touche 35 p. cent des enfants de moins de 5 ans. Le taux brut de mortalité est élevé, atteignant 16,4 pour 1000. La mortalité infantile et juvénile, élément dominant de la mortalité générale, est également relativement élevée (le taux cumulé était de 149 p. 1000 en 1990). La mortalité maternelle s'élève à 260 pour 100 000 naissances vivantes dans les hôpitaux, mais on estime la moyenne nationale à 800 pour 100 000 naissances vivantes. Il n'y a que 34 p. cent des naissances à bénéficier d'une aide professionnelle. Le nombre d'avortements provoqués s'accroît rapidement, et expliquerait selon certains 33 p. cent des décès maternels.

/...

16. Il n'y a encore que 50 p. cent environ de la population totale qui ait accès à des services de santé modernes. De 1992 à 1993, la proportion de la population ayant recours à des praticiens traditionnels est passée de 25 à 33 p. cent, ce qui est dû pour l'essentiel au coût prohibitif des services de santé modernes. Avec une moyenne nationale d'un médecin pour 14 768 habitants (un pour 39 000 dans le nord du pays), une sage-femme pour 10 530 habitants et un infirmier pour 3 447 habitants en 1992, le système sanitaire béninois est largement en-deçà des normes fixées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la desserte en services de santé. Les équipements de santé manquent de ressources, la capacité de gestion y est médiocre, et la qualité des services laisse à désirer.

17. Des services de planification familiale, en plus de ceux du secteur public, sont assurés par le secteur privé et par deux dispensaires urbains (à Cotonou et Porto-Novo) de l'Association béninoise pour la promotion de la famille, section locale de la Fédération internationale pour la planification familiale (IPPF). Malgré la multiplicité des ressources financières, matérielles et techniques fournies par des donateurs ces vingt dernières années pour la planification familiale, le taux d'utilisation de la contraception, qui n'a jamais été évalué de manière scientifique, est resté compris entre 1 et 2,5 p. cent.

18. Les facteurs qui empêchent d'accepter et de pratiquer la contraception sont divers et nombreux, allant du manque de ressources, de mauvaises capacités de gestion et d'absorption, à l'absence d'une politique de planification familiale clairement exprimée. On peut citer aussi au nombre de ces facteurs la mauvaise coordination intersectorielle des activités, le manque de véritable intégration des services de planification familiale aux services de santé maternelle et infantile (SMI), le défaut de confidentialité des services contraceptifs fournis, l'insuffisance de la collaboration entre les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, le fait que la législation de 1920, datant de l'époque coloniale française et interdisant l'usage de la contraception, n'ait pas été abrogée, la nécessité du consentement préalable du mari pour fournir des services de planification familiale à une femme mariée, l'opposition des milieux religieux (surtout musulmans), et les vues natalistes ancrées dans la société béninoise. Mais il faut dire aussi que le gouvernement a adopté une attitude de laisser-faire à l'égard de la fourniture de services de planification familiale et de l'information à ce sujet. On fait actuellement le nécessaire pour remplacer la législation française par une déclaration gouvernementale légalisant la fourniture de services de planification familiale et d'information à ce sujet, ce qui permettrait de mieux les intégrer aux services de SMI existants.

19. Le gouvernement a conscience des rapports entre la dynamique de la population et le développement durable, et l'a marqué dans ses plans nationaux de développement successifs, et récemment dans les documents établis en vue de la Conférence internationale sur la population et le développement. La création d'un Service de planification en matière de population et celle du Ministère de l'environnement, de l'urbanisation et du logement en 1991 procèdent du même souci. Un plan d'action pour l'environnement, défini en 1992, comprend sept programmes concrets bénéficiant d'une aide de la Banque mondiale et du PNUD.

### III. ASSISTANCE FOURNIE JUSQU'À PRÉSENT PAR LE FNUAP ET PAR D'AUTRES ORGANISMES

20. L'aide du FNUAP au Bénin a démarré en 1972, lorsque le Fonds a financé les préparatifs du premier recensement de la population et de l'habitation. En 1981-1982, des fonds supplémentaires, d'un montant de 1,4 millions de dollars, ont été consacrés aux activités de SMI/PF. Le premier programme global d'aide aux activités en matière de population, d'un montant de 2,4 millions de dollars

/...

échelonné sur quatre ans, a été approuvé en 1983. Le deuxième programme de pays a été approuvé pour la période quinquennale 1988-1992, avec pour objectif général de faire passer les politiques en matière de population dans les institutions et d'intégrer les variables démographiques aux plans nationaux de développement. Les dépenses se sont élevées au total à 4,2 millions de dollars, pour un montant approuvé à l'origine de 4 millions de dollars. Un troisième programme, exécuté de 1992 à 1994, atteignait un montant de 4,6 millions de dollars, dont 2,8 millions de dollars prélevés sur les ressources ordinaires du FNUAP. Plus des 50 p. cent de ce montant étaient consacrés à la SMI/PF et à des activités d'information, éducation et communication. On estime à 77 p. cent le taux d'exécution de ce programme.

21. L'aide du FNUAP a permis de mieux faire comprendre aux responsables gouvernementaux et aux guides de l'opinion les problèmes de population, d'établir des données démographiques de base utilisables pour la planification du développement, de renforcer les moyens dont dispose le pays pour réaliser sur le terrain des activités portant sur la population, et de contribuer à la mise en place des équipements nécessaires pour promouvoir des activités en faveur des femmes.

22. Malgré ces résultats favorables, l'exécution du programme financé par le FNUAP au Bénin s'est heurtée à des obstacles : équipements insuffisants, collaboration médiocre ou inefficace entre institutions, usage insuffisant des compétences et des services opérationnels des ONG (surtout de l'Association béninoise pour la promotion de la famille); manque de sensibilisation des responsables politiques et des décideurs aux relations entre population et développement; formation insuffisante des cadres nationaux exécutant les activités; gestion globale inefficace.

#### Santé maternelle et infantile et planification familiale

23. Le soutien du FNUAP aux activités de SMI/PF remonte à 1981, date à laquelle le Fonds avait accordé un don de 2,35 millions de dollars à l'appui d'activités visant l'espacement des naissances. On a poursuivi cette assistance jusqu'à présent, afin d'aider le gouvernement à renforcer les services de SMI/PF, à définir et appliquer une politique et une stratégie nationale de planification familiale, et à fournir des contraceptifs.

24. L'aide du FNUAP a permis de former du personnel, de rénover 250 centres de santé et de leur fournir des contraceptifs et du matériel médical, de renforcer l'hôpital central du pays et de remettre en état huit centres de planification familiale, d'élaborer un document national de planification familiale, qui n'a pas encore été adopté officiellement, et de préparer des documents d'information, éducation et communication pour inciter à pratiquer la planification familiale. La Division de la santé familiale, qui vient d'être créée au Ministère de la santé, est chargée en outre de la définition d'orientations, ainsi que de la conception et de la coordination d'activités de planification familiale au Bénin.

25. Malgré les progrès accomplis, les conditions fondamentales qui permettraient de réaliser les objectifs de ce secteur ne sont pas encore bien établies. On a trop privilégié la santé maternelle et infantile par rapport à la planification familiale au cours des deux premiers programmes bénéficiant d'une aide du FNUAP. Les modalités de collaboration entre le Ministère de la santé et les ONG en cause, notamment l'Association béninoise pour la promotion de la famille, n'ont pas été clairement définies. On constate de ce fait que certains actions et services font double emploi. Les autres obstacles sont notamment l'insuffisance des crédits alloués aux activités du secteur de la santé et l'inefficacité de la coordination des diverses activités des donateurs.

/...

Information, éducation et communication

26. Au titre d'une expérience pilote, on a commencé en 1984, avec une aide du FNUAP, à introduire l'éducation concernant la population et la préparation à la vie familiale dans le système scolaire. Les activités lancées en trois phases entre 1984 et 1994 ont permis de formuler une stratégie appropriée, où entraient la définition de programmes d'enseignement, la mise au point de matériels pédagogiques, la formation de moniteurs et d'enseignants, et la sensibilisation des directeurs d'établissements d'enseignement et des responsables de la révision des programmes scolaires. Le programme, qu'on étend actuellement à l'ensemble du système scolaire du pays, touche pour l'instant 500 écoles primaires sur 2 736 et 80 écoles secondaires sur 156; il a permis de recycler 21 p. cent des instituteurs et 40 p. cent des enseignants du secondaire.

27. Plusieurs faiblesses ont gêné l'application de ce programme d'éducation, notamment l'institutionnalisation médiocre du programme, l'absence d'un système de contrôle et d'évaluation continus, et le remaniement constant de l'équipe centrale de gestion. En outre, la coordination a été insuffisante ou inexistante entre les programmes financés par le FNUAP et les programmes analogues financés par d'autres organisations, FAO et UNICEF par exemple. De plus, le programme d'éducation concernant la population et la préparation à la vie familiale ne vise actuellement que les élèves des écoles publiques, à l'exclusion de ceux des écoles privées.

28. En milieu non scolaire, le Fonds a entamé en 1989 une aide pour des activités visant à encourager la communication sur la population dans les zones rurales. Il s'agissait de sensibiliser les gens ayant appris récemment à lire et à écrire, de former des journalistes au maniement des notions de population, et de créer des centres pilotes pour la production de tracts et d'autres documents de promotion. La réalisation a été gênée par la faiblesse du réseau d'institutions, le défaut d'une stratégie nationale explicite de communication en matière de population, et des objectifs trop ambitieux. Les principales réalisations sont jusqu'à présent la formation 29 techniciens à l'introduction d'un enseignement sur la population dans les programmes visant les alphabétisés récents, et de 18 journalistes aux techniques d'information et de communication en matière de population. Par ailleurs, on a produit des bandes radiophoniques à diffuser dans les zones rurales, et publié un manuel de formation.

Collecte et analyse de données

29. L'aide du Fonds a permis au Gouvernement béninois de réaliser deux recensements de la population et de l'habitation, en 1979 et 1992. Les résultats définitifs du recensement de 1992 ont été publiés et diffusés aux utilisateurs nationaux et aux partenaires pour le développement. Le Fonds a également financé la phase pilote d'un projet d'enregistrement des données de l'état-civil, entamé en 1989. On comptait que ce projet permettrait d'améliorer le système d'enregistrement des données de l'état-civil dans trois des six provinces du pays, mais il a fallu en suspendre la réalisation en 1990 à cause de la situation socio-politique du pays.

Définition de politiques portant sur la population

30. Le FNUAP a aidé en 1988 à créer un Service de planification en matière de population au Ministère du plan. Les moyens institutionnels dont dispose ce service ont été renforcés, grâce à des voyages d'études et à des stages de formation prolongés à l'étranger. En collaboration avec le Centre de formation et de recherche sur la population de l'Université nationale du Bénin, on a consacré des recherches à la formulation d'une politique en matière de population

/...



et à l'intégration des variables démographiques aux plans de développement. On a avancé la rédaction d'un document national d'orientation en matière de population.

31. La réalisation du projet a été gênée par la mauvaise coordination entre institutions participant à des activités en matière de population. Cela s'explique en partie par le fait que le coordonnateur national de ces activités n'a pas été disponible à plein temps, et en partie par les grèves et le manque de personnel dans le secteur public, qui se sont ajoutés au manque d'expérience et au rythme rapide de renouvellement du personnel du Service de planification en matière de population.

#### Dynamique de la population

32. L'appui du Fonds au Centre de formation et de recherche sur la population de l'Université nationale du Bénin a permis de former 24 techniciens supérieurs et deux candidats au doctorat. Le Centre a préparé pour la publication deux études importantes, et effectue actuellement des recherches sur l'opinion et le comportement de couples habitant à Cotonou en matière de planification familiale et de santé des enfants.

33. A long terme, la modestie des ressources financières de l'Université risque de nuire à la réussite des activités dans ce domaine. En outre, aucun mécanisme n'est en place pour coordonner les activités du Centre avec celles d'autres établissements nationaux de recherche qui s'occupent de problèmes de population au Bénin.

#### Femmes, population et développement

34. Le FNUAP a approuvé en 1988 le financement d'une formation à la gestion d'activités rémunératrices et d'autres activités féminines de développement, destinées à des groupements et coopératives féminins. Toutefois, le projet n'est pas entièrement parvenu à ses objectifs, l'organisme chargé de l'exécution ayant été inopinément dissous en mars 1990. Les activités réalisées comprenaient des journées d'étude pour 36 responsables de la formation, qui ont permis d'élaborer une stratégie du projet, et des voyages d'étude visant à identifier les activités en cours dans les associations féminines. Le soutien du Fonds à ce secteur a repris en 1994, lorsqu'il a aidé la Commission nationale chargée de l'intégration des femmes au développement à préparer la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, prévue pour septembre 1995 à Beijing, et à définir une politique nationale concernant les femmes et le développement, assortie des plans d'action correspondants. D'autres activités de développement pour les femmes (formation à la gestion, utilisation de technologies appropriées, réduction de l'analphabétisme des jeunes filles...) ont été financées par différents organismes et institutions des Nations Unies.

#### Autre assistance extérieure

35. Une bonne partie de l'aide internationale au Bénin a porté sur la santé, et dans une moindre mesure sur la protection de l'environnement, secteurs qui ont l'un comme l'autre des incidences sur celui de la population. La Banque mondiale, en collaboration avec Coopération suisse, finance à hauteur de 29 millions de dollars le développement des services de santé dans des domaines tels que la gestion des ressources, la réforme du système pharmaceutique national, l'institutionnalisation des services de SMI/PF, et la prévention du SIDA. Le PNUD a notamment apporté son soutien à 15 dispensaires pilotes de communauté, implantés dans des zones urbaines mal desservies, et a aidé à produire des documents pédagogiques destinés au personnel sanitaire. Le programme

/...

d'assistance de l'UNICEF, d'un montant total de 21 millions de dollars, comporte de nombreuses activités touchant la santé, notamment éducation sanitaire dans les écoles primaires et programmes de maternité sans danger. Le précédent programme de l'UNICEF (1990-1994) avait servi à soutenir le Programme élargi de vaccination et à promouvoir les soins de santé primaires. L'OMS a mis au point un programme de formation à l'intention des personnels de santé. Elle soutient en outre la construction de dispensaires pour des coopératives, et collabore avec le Centre hospitalo-universitaire en matière de reproduction humaine.

36. L'Union européenne aide à construire et équiper des hôpitaux dans trois villes. La coopération française a fourni une assistance technique pour améliorer la gestion du secteur de la santé et mettre en place un système de données sanitaires. Elle a également fourni du matériel et des stages de formation, et soutenu la lutte contre la propagation du paludisme, du SIDA et d'autres maladies endémiques. L'Agency for International Development des Etats-Unis (USAID) a financé deux dispensaires urbains administrés par l'Association béninoise pour la promotion de la famille, à Cotonou et Porto-Novo. Elle a également financé une étude de recherche opérationnelle sur la situation des services de planification familiale au Bénin, réalisée en juillet-août 1994. Le Gouvernement allemand a aidé à construire ou à rénover et équiper des établissements sanitaires, à améliorer les services de planification familiale offerts, et à former des agents sanitaires dans 10 sous-districts.

37. La Fédération internationale pour la planification familiale (IPPF) est la seule ONG internationale à apporter une aide substantielle pour des activités en matière de population. Elle a depuis 1972 fourni des fonds à l'Association béninoise pour la promotion de la famille pour la réalisation d'activités d'information, éducation et communication et pour l'achat de contraceptifs.

#### IV. PROGRAMME PROPOSÉ, 1995-1998

38. C'est à l'information, à l'éducation et à la communication que le programme proposé du FNUAP donnerait la vedette pour la planification et la réalisation des activités, afin de créer des conditions permettant de modifier la manière dont sont perçus les services de santé de la reproduction et de planification familiale, et par là d'accroître la demande de ces services. Des activités de recherche opérationnelle ont été incluses dans chacun des secteurs de base du programme du FNUAP. Ces activités de recherche seraient coordonnées de près, et les résultats en serviraient à développer plus avant chacun des secteurs du programme. Les conclusions en seraient disponibles également pour l'évaluation du programme. Le programme d'information, éducation et communication viserait les politiciens, les décideurs et les planificateurs du développement, ainsi que les responsables de la gestion du programme et les bénéficiaires.

39. Toutes les activités incluses dans le programme proposé seraient, comme c'est le cas de toutes celles qui bénéficient d'une aide du Fonds, conformes aux principes et objectifs du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, approuvés par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/128 : les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable (principe 2 du Programme d'action); les objectifs et les politiques relatifs à la population font partie intégrante du développement culturel, économique et social dont le but principal est d'améliorer la qualité de la vie de tous (principe 5); promouvoir l'égalité entre les sexes et l'équité, ainsi qu'assurer la promotion des femmes et l'élimination de toutes les formes de violence à leur égard, et veiller à ce que les femmes aient les moyens de maîtriser leur fécondité, sont les éléments capitaux des programmes relatifs à la population et au développement (principe 4); tout couple, et tout individu,

/...

a le droit fondamental de décider librement et en toute responsabilité du nombre de ses enfants et de l'espacement de leur naissance, et de disposer de l'information, de l'éducation et des moyens voulus en la matière (principe 8); les programmes de santé de la reproduction devraient offrir la plus vaste gamme possible de services sans aucun recours à la contrainte (principe 8); le principe du choix libre et éclairé est une condition essentielle du succès à long terme des programmes de planification familiale, aucune forme de coercition ne doit y jouer le moindre rôle; les objectifs des pouvoirs publics en matière de planification familiale devraient être exprimés en termes de besoins à satisfaire dans les domaines de l'information et des services; s'il est légitime pour les administrations publiques d'inclure des objectifs démographiques dans leurs stratégies de développement, ces objectifs ne doivent pas être pour autant imposés au personnel des services de planification familiale sous forme de quotas ou de clients à recruter (par. 12 du chap. VII du Programme d'action).

#### Santé de la reproduction et planification familiale

40. Depuis 1995, le gouvernement a adopté pour la définition et la réalisation des activités relevant du secteur de la santé des principes de santé de la reproduction et de maternité sans danger, comme il est dit dans le Plan-cadre de politique économique, 1994-1996. Ce dernier énonce le programme national de SMI, de planification familiale et de nutrition, qui a notamment pour objectifs : de réduire la mortalité et la morbidité maternelles et infantiles, d'offrir des services d'espacement des naissances par l'intermédiaire du système de soins de santé, et de préparer les adolescents à la procréation responsable. Il faudra pour cela de travailler en collaboration étroite avec certaines ONG et avec les deux centres universitaires de santé de Cotonou. Le programme proposé du FNUAP prévoit donc de consolider l'Association béninoise pour la promotion de la famille, l'une des principales ONG, pour qu'elle puisse jouer un rôle efficace dans les services cliniques et les services de diffusion de la planification familiale, surtout en milieu rural.

41. L'un des grands objectifs du programme proposé consisterait à reformuler, pour ensuite l'appliquer, un programme national de SR/PF, où l'on préciserait entre autres au plan théorique, pratique et normatif comment on entend intégrer les services de SR/PF et les activités de maternité sans danger. L'aide du FNUAP servirait à consolider le financement nécessaire pour rénover et équiper 120 centres de santé, et leur fournir des contraceptifs.

42. Pour parvenir aux objectifs retenus, il faudra renforcer le Ministère de la santé en définissant des modules de formation et en assurant des stages de formation et de recyclage pour le personnel des services centraux et provinciaux. La formation sera axée sur la santé de la reproduction et la planification familiale, notamment sous l'angle de l'information et de la communication (services de conseils, en particulier) et des méthodes de prestation de services. Elle comportera en outre des modules consacrés au suivi du client, à la planification, à l'exécution et au contrôle des programmes de planification familiale, et à la gestion du personnel et des stocks.

43. Pour que les services fournis correspondent bien aux besoins, le programme proposé financerait des recherches sur les facteurs essentiels qui retentissent sur la demande de services de SR/FP, notamment les taux actuels d'utilisation de la contraception, la manière dont est perçue la qualité des services, l'image qu'ont les personnels de santé de la planification familiale et ce qu'ils en pensent. La recherche porterait aussi sur les besoins des adolescents en matière de santé de la reproduction, la façon dont on peut introduire des informations sur le VIH et le SIDA dans les services de SR/FP, et le retentissement du programme de planification familiale sur la mortalité maternelle et infantile.

/...

44. L'assistance du FNUAP servirait aussi à consolider la Division de santé familiale, récemment créée au Ministère de la santé, par du matériel, des stages de formation et des voyages d'étude. Le Fonds aiderait en outre à rédiger un mémorandum d'accord révisé définissant les modalités complémentaires de collaboration entre le Ministère de la santé et l'Association béninoise pour la promotion de la famille.

45. Le programme proposé permettrait également de financer des activités d'information, éducation et communication expressément conçues en complément des activités de SR/FP. L'une des grandes activités serait en l'espèce de définir et d'appliquer une stratégie nationale d'information, d'éducation et de communication, et pour cela de réaliser des recherches sur les publics visés; d'autres activités concerneraient un plan de formation des personnels de santé aux techniques de communication, la conception des messages, et l'évaluation, permettant de vérifier les effets des différentes activités. Le programme proposé servirait aussi, par diverses activités de formation, à renforcer la Section d'information, éducation et communication du Ministère de la santé. Le FNUAP consacrerait 5 millions de dollars aux activités de SR/FP prévues, qui comprendraient les activités connexes d'information, éducation et communication.

#### Information, éducation et communication

46. L'objectif global des activités envisagées dans ce domaine est de créer une ambiance favorable à la procréation responsable et de faire mieux saisir aux décideurs, aux chefs religieux et communautaires et au grand public l'importance des facteurs de population en vue du développement durable, ainsi que les rapports entre la condition féminine et les taux de fécondité. Il existe plusieurs gros obstacles à surmonter pour y arriver : a) l'absence d'un cadre institutionnel national apte à piloter la conception, la réalisation, le contrôle, la coordination et l'évaluation d'un programme d'information, éducation et communication; b) l'insuffisance des ressources humaines et matérielles; c) le défaut de recherches opérationnelles sur le sujet dans les ministères intéressés; d) les barrières socio-culturelles, notamment la piètre condition des femmes, et l'analphabétisme très courant.

47. Le Fonds, en consultation et en collaboration avec la Banque mondiale, l'UNICEF et l'USAID, appuierait l'élaboration d'une stratégie nationale de communication sur la population et de planification familiale, qui s'inscrirait dans une politique nationale de communication, actuellement en cours de définition. Le Fonds financerait des recherches opérationnelles sur lesquelles on fonderait ensuite la conception de messages et d'activités de formation; une formation à la communication sociale et aux questions de population destinée aux journalistes et aux planificateurs; des voyages d'étude; la production de documents promotionnels conçus à l'échelon local pour tenir compte des différences culturelles; une aide à des stations de radio nationales et rurales, ainsi qu'aux filières de communication traditionnelles. On aiderait aussi les ONG nationales qui participent à des activités de population à accroître leurs compétences techniques, à acheter du matériel, audio-visuel et autre, et à réaliser des activités de promotion.

/...

48. Dans le secteur scolaire, les activités d'information, d'éducation et de communication viseraient à institutionnaliser les programmes d'éducation en matière de population et de préparation à la vie familiale à tous les niveaux du système scolaire. On chercherait d'abord à transférer la responsabilité de la coordination des activités du programme à l'Institut national de formation et de recherche pédagogique. Le Fonds aiderait à synchroniser et harmoniser les différents programmes bénéficiant d'une aide d'organismes donateurs, notamment la teneur de ces programmes, de manière qu'ils comportent tous des éléments sur la protection de l'environnement et sur la prévention de la propagation des maladies sexuellement transmissibles, surtout du VIH et du SIDA. Dans le cadre du programme proposé, des éléments de formation en matière de population seraient incorporés aux programmes des écoles normales d'instituteurs, et aussi des établissements d'enseignement privés. Le Fonds s'efforcerait de renforcer les activités entamées durant le programme précédent pour sensibiliser les parents aux avantages de l'éducation en matière de population. Le programme comporterait également un élément intégré d'évaluation qui en permettrait le contrôle continu.

49. Le Fonds continuerait à appuyer le travail de définition théorique des programmes d'enseignement dans le contexte des réformes de l'enseignement en cours dans le pays. Il aiderait également à organiser des journées d'étude sur la mise au point et la réalisation de programmes multisectoriels, à produire des documents audiovisuels et éducatifs, à faire meilleur usage de la radio rurale, à promouvoir une étroite collaboration entre le gouvernement et l'Association béninoise pour la promotion de la famille, notamment pour la révision de la teneur de ses stages et émissions radiophoniques, et à financer des voyages de formation aux techniques d'information, éducation et communication à l'étranger.

#### Collecte et analyse de données

50. L'assistance du FNUAP aiderait le gouvernement à réaliser ses objectifs immédiats dans ce domaine, qui sont de disposer à la fin du programme de données socio-démographiques utilisables, à jour et ventilées par sexe qui puissent servir à l'élaboration des politiques nationales en matière de population. Le Fonds soutiendrait donc l'effort d'amélioration des moyens techniques et institutionnels dont l'Université nationale du Bénin pour la formation et la recherche en matière de population et l'Institut national de statistique et d'analyse économique disposent pour l'élaboration d'une stratégie nationale de collecte et de gestion des données. Le Fonds aiderait en outre à définir et réaliser un programme national permettant de renforcer le système national de collecte des données et à gérer une base de données opérationnelle. Les activités consisteraient notamment à réaliser une enquête sur la maternité sans danger et à en publier les résultats avant 1997, afin de guider la révision et l'amélioration des programmes nationaux dans les domaines ci-après : santé de la reproduction, information, éducation et communication, et participation des femmes au développement. Le Fonds financerait également des recherches approfondies sur les déterminants de la migration interne et externe, afin de faciliter au gouvernement la définition d'une politique à cet égard. Il aiderait en outre l'Institut national de statistique et d'analyse économique à publier un atlas national à partir des résultats du deuxième recensement de la population.

51. L'aide du Fonds, d'un montant de 1 million de dollars, permettrait de financer une assistance technique à court terme assurée par l'Équipe de soutien de Dakar, des recherches, des journées d'études multisectorielles, des séminaires sur la diffusion de messages, et une formation à l'analyse des données démographiques et à la recherche en matière de population.

/...

Politique en matière de population et planification du développement

52. Le programme proposé a notamment pour but d'aider à améliorer les moyens techniques et institutionnels dont dispose le pays pour concevoir, réaliser et gérer les politiques et programmes concernant la population. Ainsi, le FNUAP fournirait des fonds d'un montant de 1,2 millions de dollars : a) pour développer les moyens institutionnels du Secrétariat permanent à la coordination de l'application des politiques et programmes en matière de population, ainsi que ceux des organes provinciaux de la Commission nationale des ressources humaines et de la population, en vue de faciliter l'application de la politique en matière de population lorsque celle-ci aura été adoptée, et de coordonner les activités des donateurs à l'échelon des provinces; b) pour rendre pleinement opérationnel le Centre de documentation du Secrétariat permanent; c) pour améliorer la documentation sur la population dans les six provinces; d) pour assurer une formation à court terme, en cours d'emploi et à l'étranger, aux spécialistes chargés d'élaborer, d'appliquer et de coordonner les programmes en matière de population.

Femmes, population et développement

53. Le Fonds collaborerait avec les autres organisations multilatérales pour appuyer l'élaboration d'une politique nationale encourageant l'émancipation des femmes, qui reposerait sur un partenariat renforcé entre le secteur public d'une part, le secteur privé et les ONG de l'autre. Le Fonds financerait aussi des recherches opérationnelles sur la manière dont les femmes perçoivent et jugent la planification familiale, qui livreront des renseignements indispensables à l'amélioration du programme de santé de la reproduction. Le FNUAP aiderait à diffuser les dispositions du Code de la famille dans les différentes langues du pays. En outre, il concourrait à modifier le point de vue des hommes sur le rôle des femmes, essentiellement par les activités d'information, éducation et communication qu'il appuie.

54. Les groupements féminins auraient une place importante dans ce programme. Le Fonds appuierait les activités d'éducation en matière de population et de préparation à la vie familiale destinées à ces groupements, ainsi que des cours d'alphabétisation fonctionnelle de leurs membres. Le Fonds établirait une liste des groupements féminins, des centres de formation et de protection sociale pour les femmes et les jeunes filles, ainsi que des autres groupes constitués s'occupant de formation et d'alphabétisation qui pourraient accueillir ces activités. Le FNUAP envisage de consacrer 600 000 dollars aux activités dans le domaine des femmes, de la population et du développement.

Réserve du programme

55. On constituerait une réserve d'un montant de 200 000 dollars pour des projets imprévus qui seraient proposés dans le cadre du programme proposé.

Coordination du programme

56. En accord avec le Ministère des affaires étrangères, le Ministère de la planification et de la restructuration économique est chargé de coordonner et de suivre l'ensemble de l'aide extérieure. La Commission nationale des ressources humaines et de la population assumera un rôle essentiel pour la coordination du programme relatif à la population, en collaboration étroite avec toutes les directions sectorielles. Le FNUAP travaillerait à renforcer la collaboration et la coordination entre les principaux organismes multilatéraux et bilatéraux qui s'occupent de population et d'activités connexes (Banque mondiale, UNICEF, PNUD et USAID), afin d'encourager l'échange de données d'expérience et une utilisation

/...

judicieuse de ressources limitées. On chercherait aussi à renforcer le rôle des ONG en encourageant par des activités conjointes ou complémentaires une collaboration plus étroite entre le gouvernement et les ONG, ainsi qu'entre ces dernières. On resserrerait en particulier la coordination des activités du projet de population et de santé de la Banque mondiale, d'un montant de 29 millions de dollars, avec celles qui sont envisagées en matière de santé de la reproduction dans le programme proposé du FNUAP, afin d'éviter que certaines fassent double emploi.

57. Les membres du Groupe consultatif mixte des politiques sont convenus d'harmoniser leurs cycles de programmation respectifs. Le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP commenceront à formuler conjointement leurs programmes en 1999. Le PNUD compte de ce fait proroger d'un an son cycle de programmation en cours (1994-1997). Le programme en cours de l'UNICEF va de 1994 à 1998. Le FNUAP veillerait également à faire largement diffuser aux autres organismes et institutions à l'oeuvre dans le pays, ainsi qu'aux agents d'exécution, les résultats des programmes concernant la population.

#### Gestion, contrôle et évaluation du programme

58. Toutes les activités sectorielles entrant dans le programme proposé seraient contrôlées selon les modalités habituelles du FNUAP. Elles comporteraient toutes des mécanismes intégrés de contrôle et d'évaluation, et seraient soumises à un examen annuel, à un examen final tripartite et à des visites de contrôle. Le programme ferait l'objet d'un examen à mi-parcours durant le premier trimestre de 1997, ce qui permettrait d'évaluer les progrès et les difficultés de réalisation, et d'apporter les ajustements voulus. Le programme serait évalué en 1998 en vue de déterminer le profil du programme de pays suivant.

59. Le Représentant du FNUAP et le Directeur de pays du FNUAP porteraient l'entière responsabilité de la gestion du programme. Pour cela, le Directeur de pays, qui ne réside pas au Bénin étant en poste à Lomé (au Togo voisin), s'y rendra régulièrement (deux fois par trimestre) pour contrôler le programme jusqu'au moment où un Directeur de pays résident sera nommé, et disposera de l'aide du personnel local du FNUAP. Le bureau local du Fonds sera renforcé en 1996 par le recrutement d'un assistant financier.

#### Récapitulatif financier

60. Comme il est indiqué au premier paragraphe du présent document, le FNUAP propose d'apporter au Bénin une aide d'un montant de 10 millions de dollars prélevé sur les ressources ordinaires du FNUAP et échelonné sur quatre années (1995-1998). Le tableau ci-après indique la ventilation de ce financement entre les domaines du programme :

/...

Ressources ordinaires du FNUAP  
(en dollars)

Santé de la reproduction et planification familiale	5 000 000
Information, éducation et communication	2 000 000
Collecte et analyse de données	1 000 000
Politique en matière de population et planification du développement	1 200 000
Femmes, population et développement	600 000
Réserve du programme	200 000
TOTAL	10 000 000

V. RECOMMANDATION

61. Le Directeur exécutif recommande au Conseil d'administration d'approuver le programme présenté plus haut pour le Bénin, sous réserve que les ressources voulues soient disponibles, et de l'autoriser à prendre les dispositions nécessaires en vue de la gestion, du financement et de l'exécution de ce programme.

---