



ETUDE ECONOMIQUE CONSEIL

BÉNIN

ÉTUDE DIAGNOSTIC DU DISPOSITIF DE SUIVI/ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

**Étude réalisée par Jean-Claude Kessous et Daniel Boutaud d'EEC Canada
avec la collaboration de M. Eric Johan Dadjo, consultant national**

Septembre 2002

La présente étude a été financée par l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI). Les données, les analyses et les opinions présentées dans ce rapport sont de la responsabilité de leurs auteurs et n'engagent en rien celle de l'ACDI.

TABLE DES MATIÈRES

1	La Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin.....	1
1.1	Historique du processus de la SRP	1
1.2	Rappel des objectifs de la SRP et des principaux axes prioritaires	1
1.3	Dispositif de suivi/évaluation prévu	3
1.3.1	Cadre centralisé	3
1.3.2	Mécanisme de coordination.....	4
1.3.3	Cadre décentralisé et déconcentré.....	7
1.4	Principaux acteurs impliqués	8
1.5	Indicateurs de suivi retenus	9
1.6	État de la mise en oeuvre	11
2	Analyse diagnostique	12
2.1	Représentativité	12
2.1.1	Participation de la Société Civile	12
2.1.2	Participation de l'administration.....	12
2.1.3	Participation des bailleurs de fonds.....	13
2.1.4	Intégration sectorielle	13
2.1.5	Bilan	13
2.2	Capacités	14
2.2.1	Capacités effectives vs potentielles.....	15
2.2.2	Ressources effectives	15
2.2.3	Instrumentation.....	16
2.2.4	Bilan	16
2.3	Fonctionnalité du système	17
2.3.1	Architecture du dispositif	17
2.3.2	Processus d'internalisation.....	18
2.3.3	Articulation entre mise en œuvre et suivi	18
2.3.4	Définition des rôles et planification	18
2.3.5	Ancrage institutionnel et rivalités	19
2.3.6	Bilan	19
2.4	Indicateurs	20
2.4.1	Fiabilité et régularité des indicateurs produits	20
2.4.2	Adéquation et exhaustivité des indicateurs de suivi retenus	21
2.4.3	Bilan	21
2.5	Interventions des bailleurs	22
2.5.1	Initiatives de renforcement en cours.....	22
2.5.2	Coordination des bailleurs	23
2.5.3	Bilan	24
3	Bilan des forces et faiblesses	25
4	Besoins d'appui – Bénin	26
4.1	Initiatives de renforcement prévues	26
4.1.1	Composante 1 : Le système de collecte et d'analyse d'indicateurs agrégés.....	26
4.1.2	Composante 2 : Le système d'enquête auprès des ménages	26
4.1.3	Composante 3 : Le système de suivi d'exécution	27
4.1.4	Composante 4 : Le système d'évaluation d'impacts	28
4.1.5	Cellule de coordination	28
4.2	Synthèse des besoins d'appui	29



Liste des sigles

BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BM	Banque Mondiale
CAD	Conférence Administrative du Département
CAPE	Cellule d'Analyse de Politique Economique
CDCC	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CDS	Comite Départemental de Suivi
CNDLP	Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
COGES	Comité de Gestion des Centres de Santé
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CT-DSD	Cellule technique de la Dimension Sociale du Développement
DDDP	Directeurs Départementaux du Développement et de la Prospective
DGAE	Direction Générale des Affaires Economiques
DNPP	Directeur National du Plan et de la Prospective
DPP	Directeur de la Programmation et de la Prospective
DSD	Dimension Sociale du Développement
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECVR	Enquête sur les Conditions de Vie en milieu Rural
ELAM	Enquête Légère auprès des Ménages
FED	Fonds Européen de Développement
FMI	Fonds Monétaire International
GTZ	Coopération Allemande
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MOSARE	Modèle de Simulation et d'Analyse des Réformes Economiques
OCS	Observatoire du Changement Social
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PARI	Programme d'Appui Régional à l'Intégration
PASU	Programme Social d'Urgence
PERAC	Programme d'Appui et de Réforme Budgétaire
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme des Investissements Publics
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SP	Secrétariat Permanent
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SS	Service Statistique
TBS	Tableau de Bord Social
TEC	Tarif Extérieur Commun
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
USAID	United States Agency for International Development



1 La Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin¹

1.1 Historique du processus de la SRP

Depuis la prise de conscience des conséquences majeures des mesures d'ajustement structurel sur les conditions de vie des ménages, le Gouvernement Béninois et ses partenaires au développement ont fait de la réduction de la pauvreté une priorité.

Plusieurs stratégies de réduction de la pauvreté ont ainsi été mises en œuvre au cours de la dernière décennie. Citons entre autres le Programme Social d'Urgence (PASU) en 1992 et le Programme de la Dimension Sociale du Développement (DSD) en 1994.

Plus récemment, le Document *intérimaire* de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) a été élaboré et approuvé en 2001 afin d'assurer la continuité du soutien du FMI au Bénin. Les principaux axes du programme d'action du Gouvernement (2001-2006) au cours des trois premières années de son exécution ont également été définis en conformité avec le DSRP intérimaire.

1.2 Rappel des objectifs de la SRP et des principaux axes prioritaires

Élaboré à partir du bilan de plus d'une décennie de politiques d'ajustement, le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) du Bénin présente une stratégie globale de lutte contre la pauvreté qui, au lieu de mettre l'accent exclusivement sur la croissance économique ou les services sociaux, intègre toutes les dimensions du développement et de la lutte contre la pauvreté.

La stratégie de réduction de la pauvreté du Bénin est fondée sur une stabilité macro-économique à moyen terme soutenue par une accélération et une redistribution équitable de la croissance. Cette croissance s'appuie sur des politiques permettant aux pauvres de participer au processus de production et d'en tirer des revenus. Cette stratégie se veut également une réponse aux demandes de base qui s'expriment en termes de désenclavement, de santé, d'éducation, de sécurité alimentaire, d'eau potable, d'assainissement et d'habitat, de même qu'aux questions d'environnement et de promotion de la femme. Sur le plan opérationnel, le Gouvernement pense atteindre l'ensemble de ces objectifs grâce :

- au renforcement des politiques macro-économiques, à l'accélération des réformes structurelles et institutionnelles, à la bonne gouvernance et à la promotion des investissements privés;
- à une priorisation des secteurs sociaux, à travers (i) une allocation plus importante des ressources issues de la croissance et de l'assistance extérieure, (ii) des politiques sociales élaborées avec la participation des populations et, (iii) le renforcement des capacités de gestion, d'absorption et de contrôle des ressources de ces secteurs aux niveaux central et décentralisé.

¹ Les travaux de collecte d'information et les entrevues au Bénin Faso ont été réalisés en mai et juin 2002



Prenant appui sur les perspectives du Bénin à l'horizon 2025, les objectifs de réduction de la pauvreté fixés pour l'échéance 2015, le Programme d'Action 2001-2006 et sur les éléments du diagnostic économique et de pauvreté du Bénin, le Gouvernement a défini une stratégie globale de réduction de la pauvreté basée sur les grands axes suivants :

➤ **le renforcement du cadre macro-économique à moyen terme : l'accélération de la croissance économique**

Le Gouvernement considère que la prise en compte des préoccupations d'accélération de la croissance et de réduction de la pauvreté nécessitera dans un premier temps, un accroissement des dépenses publiques dans les infrastructures économiques de base et dans les secteurs sociaux. Il est néanmoins persuadé que cette stratégie doit, dans la continuité des acquis actuels, s'appuyer sur un cadre macroéconomique stable à moyen terme, c'est-à-dire une croissance économique forte et durable dans un contexte de stabilité des prix, des déficits budgétaire et courant extérieur soutenables, et une évolution maîtrisée de la masse monétaire.

➤ **l'accroissement et l'amélioration de l'offre de services sociaux et la gestion de l'environnement**

La stratégie a proposé une série de réformes et d'actions qui faciliteront l'accès des populations aux soins de santé de base, à l'éducation et à l'alphabétisation, à l'eau potable, à l'habitat, à l'électrification rurale, aux pistes de desserte rurales et à la sécurité alimentaire. La protection de l'environnement est également apparue indispensable pour une réduction durable de la pauvreté.

➤ **la gestion des solidarités et la participation des pauvres au processus de décision et de production**

Au delà des aspects sectoriels de la lutte contre la pauvreté, la stratégie élaborée par le Gouvernement aborde également des questions spécifiques et transversales qui participent autant à l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres ou vulnérables. Ces volets ont trait à la promotion de l'emploi et des petites activités génératrices de revenus, au développement de la micro-finance, à la sécurisation des zones vulnérables, à la promotion du développement communautaire et des pôles régionaux de développement, à la protection sociale et à la promotion de la femme.

➤ **le renforcement de la gouvernance et des capacités institutionnelles**

Le Gouvernement poursuivra la mise en œuvre des stratégies permettant de consolider la bonne gouvernance et les capacités institutionnelles au sein de l'État. Au rang de ces stratégies figurent la lutte contre la corruption et le renforcement des capacités de gestion et d'absorption des ressources publiques, la réforme administrative, la décentralisation ainsi que la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit. A travers la mise en œuvre de ces stratégies, le Gouvernement vise la bonne gestion des affaires publiques dans un contexte où la transparence, la



responsabilisation et l'obligation de compte rendu, la participation des citoyens, de même que la légalité et la primauté du droit seront assurées.

1.3 Dispositif de suivi/évaluation prévu

Le dispositif de suivi/évaluation prévu s'appuie en grande partie sur les structures de collecte et de traitement d'informations existantes et comprend deux grands volets :

- au niveau centralisé, l'Observatoire du Changement Social (OCS) chargé de centraliser et valoriser les informations de nature sociale et économique produite par les principaux intervenants des activités de suivi/évaluation au pays;
- au niveau départemental, les Comités Départementaux de Suivi (CDS) responsables du suivi auprès des populations locales de la mise en oeuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

1.3.1 Cadre centralisé

Créé au début des années 90, l'Observatoire du Changement Social est au cœur du dispositif de suivi proposé: c'est à cette institution que reviendra la responsabilité de centraliser et valoriser les informations produites par :

- les organes statistiques;
- les ministères sectoriels;
- la société civile;
- le secteur privé.

L'OCS ainsi défini est constitué de quatre composantes de base chargées de collecter et produire des informations complémentaires dans le cadre du suivi/évaluation du DSRP.

Composante 1 : un système de collecte et d'analyse d'indicateurs agrégés pour éclairer les décideurs sur les liens entre le cadrage macroéconomique et les possibilités d'allocation budgétaire et de réduction de la pauvreté. Ce système permettra, à travers une extension du modèle macrofinancier MOSARE² et la construction d'un chiffrier détaillé des coûts des interventions de réduction de la pauvreté, de faire, d'un côté, des analyses des marges de manœuvres budgétaires qu'auront les décideurs publics pour leurs interventions et de l'autre, de faire des analyses sur les conditions macro-économiques requises pour atteindre différents objectifs en matière de réduction de la pauvreté.

Les organes responsables de la production de ces statistiques et analyses seront l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE) (tableau de bord

² Ceci afin d'intégrer au MOSARE un module *social* permettant d'effectuer un lien entre les objectifs de réduction de la pauvreté du Gouvernement, les recettes et les dépenses budgétaires.



social), la Direction Générale des Affaires Économiques (DGAE) (MOSARE) et le Secrétariat Technique du CNSAPAS.

Composante 2 : un système d'enquête auprès des ménages pour suivre et analyser l'évolution des conditions de vie des ménages, la dynamique de la pauvreté et ses causes, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Ce système d'enquête intégrera les Enquêtes Légères Auprès des Ménages (ELAM), les Enquêtes sur les Conditions de Vie en milieu Rural (ECVR) ainsi que les Enquêtes sur l'Emploi.

Les organes responsables de la production et de l'analyse de ces enquêtes seront l'INSAE en ce qui concerne l'ELAM, le Ministère de l'Agriculture, Élevage et Pêches pour ce qui est de l'ECVR et l'Observatoire de l'Emploi.

Composante 3 : un système de suivi d'exécution dans le cadre de la réforme des dépenses publiques (PERAC) afin de renforcer la capacité des cadres à faire des liens entre les allocations des ressources budgétaires en faveur de programmes spécifiques, notamment à l'intention des plus démunis, et les indicateurs de résultats et de performance. Ce système de suivi d'exécution est ainsi intégré au processus de réforme des dépenses publiques.

Les organes responsables du suivi d'exécution des stratégies de lutte contre la pauvreté seront les ministères sectoriels, la Direction Générale du Budget et le Ministère du Plan.

Composante 4 : un système d'évaluation d'impact pour mesurer l'efficacité et l'impact des programmes et des politiques mis en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Ce dispositif permettra, à travers des enquêtes et des évaluations faites par des structures publiques ou para-publiques, de mesurer l'impact des politiques et programmes mis en œuvre dans le cadre du DSRP et de procéder aux corrections nécessaires.

Le mandat d'évaluation des impacts de la stratégie de réduction de la pauvreté reviendra aux différents organismes d'appui comme la Cellule d'Appui au Politique Economique (CAPE) et certains bureaux d'étude privés qui se verront confier diverses enquêtes ponctuelles et thématiques. La société civile sera également appelée à jouer un rôle d'évaluation d'impact des politiques afin d'assurer l'impartialité des analyses et une transparence dans la gestion des projets et programmes.

1.3.2 Mécanisme de coordination

La mise en œuvre des différents volets de la stratégie se fera par les structures de l'administration ayant à charge les secteurs concernés. La coordination et l'intégration des activités de ces composantes sera assurée par la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (CNDLP), sous la coordination du Ministère d'Etat chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Développement et de la Prospective (Président de la CNDLP) et du Ministère des Finances et de l'Économie (assurant la vice-présidence de la Commission).

À travers son Secrétariat Permanent, la Commission Nationale de Lutte contre la Pauvreté aura à coordonner le programme de renforcement de l'OCS et devra s'assurer de la préparation de plans de travail annuels par les unités fonctionnelles selon les orientations du programme de renforcement de l'Observatoire et du DSRP. La CNDLP



aura aussi la responsabilité de contrôler la réalisation des travaux au niveau des unités fonctionnelles. Pour ce faire, la CNDLP disposera de trois cellules d'appui :

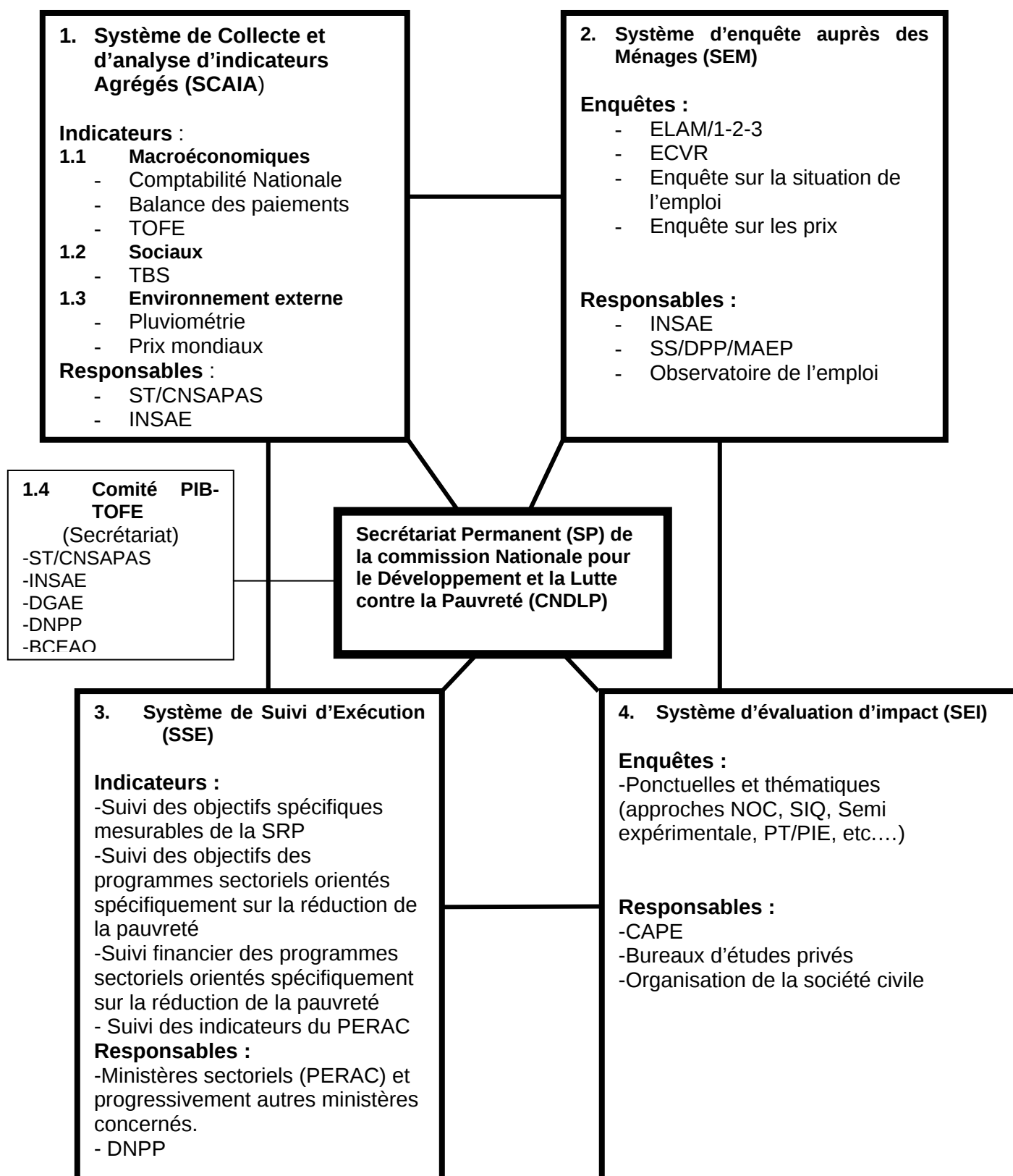
- une cellule « macroéconomique » chargée du suivi du cadrage macroéconomique, des réformes, du TOFE et des programmes FMI-BM;
- une cellule « développement communautaire et politique sociale » constituée de personnel prêté par l'INSAE et la DGAE. Cette cellule sera chargée de collecter les informations émanant de chaque composante;
- une cellule de gestion appuyant les activités courantes de la CNDLP.

Il reviendra également à la CNDLP de favoriser la prise en compte des résultats produits dans le cadre du suivi/évaluation de la pauvreté dans la formulation des politiques et des interventions de réduction de la pauvreté par les ministères sectoriels. La CNDLP sera appuyée dans cette tâche par le Comité PIB-TOFE composé des membres de ST/CNSAPAS, de l'INSAE, de la DGAE, du DNPP et de la BCEAO. À partir des informations et études émanant des quatre unités fonctionnelles, le Comité PIB-TOFE aura pour mandat de réaliser les études de synthèse sur le suivi/évaluation de la pauvreté. Ces études serviront par la suite à effectuer des recommandations au niveau de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques de lutte contre la pauvreté au pays.

Le dispositif de suivi/évaluation ainsi proposé est représenté de manière schématique à la page suivante.



Figure 1 : Dispositif de l'Observatoire du Changement Social au Bénin



1.3.3 Cadre décentralisé et déconcentré

Le mécanisme de suivi/évaluation du DSRP a prévu aussi la décentralisation des activités de suivi en associant désormais les populations locales aux différentes réalisations prévues dans les différents programmes d'actions départementaux. La mise en œuvre efficace de la stratégie de lutte contre la pauvreté nécessite en effet des relais locaux et des concertations périodiques avec les populations bénéficiaires.

Pour assurer cette participation des populations au suivi/évaluation de la stratégie, il sera mis en place, dans chaque département du Bénin, un Comité Départemental de Suivi (CDS). Les Comités Départementaux de Suivi seront composés :

- du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) qui regroupe le Préfet du département, les Maires de communes et leurs adjoints, un représentant de l'Union Départemental des Producteurs, un représentant de la Chambre Consulaire Départementale et un représentant de la Fédération Départementale des Associations des Parents d'Élèves;
- des membres de la Conférence Administrative du Département (CAD) que sont les Directeurs des services déconcentrés de l'État dans le Département;
- un représentant de chaque commune émanant de la société civile.

Les Comités Départementaux de Suivi, qui seront présidés par les Préfets de Département et dont les rapporteurs seront les Directeurs Départementaux du Développement et de la Prospective (DDDP), assureront le suivi local de la mise en œuvre des programmes d'actions départementaux. À travers la Conférence Administrative du Département (CAD), ils assureront également la collecte et l'analyse préliminaire des données statistiques sectorielles du département. Ces indicateurs de suivi rendront périodiquement compte de la situation de la pauvreté au niveau du département et seront transmis à la cellule de coordination de l'Observatoire du Changement Social.



1.4 Principaux acteurs impliqués

Le tableau ci-dessous résume les principaux acteurs impliqués dans le cadre du suivi et détaille leurs responsabilités respectives :

Tableau 2 : Acteurs impliqués et leurs responsabilités

NIVEAU	ACTEURS	RESPONSABILITÉS
CADRE DE SUIVI CENTRALISÉ		
Cellule de coordination	Secrétariat Permanent/CNDLP	a) Coordonner la mise en œuvre du programme de renforcement de l'OCS b) Collecter les informations, rapports et études émanant de chaque unité fonctionnelle et des Comités Départementaux de Suivi c) S'assurer de la valorisation des résultats des unités fonctionnelles à travers la production de travaux de synthèse d) Favoriser la prise en compte des résultats de ces travaux dans la formulation des politiques et des programmes de réduction de la pauvreté des ministères sectoriels
Cellule de coordination	Cellule de gestion/CNDLP	a) Travailler sous la responsabilité du Secrétariat Permanent b) S'assurer que les conditions financières et matérielles sont réunies pour que les activités puissent être réalisées conformément au programme de travail annuel c) S'assurer que les fonds seront mis à la disposition des unités fonctionnelles selon les normes et procédures retenues et en temps opportun d) S'assurer que l'appui technique et logistique prévu au programme de travail soit dispensés en temps opportun e) Préparer des rapports trimestriels rendant compte de l'avancement technique et financier des activités
Cellule de coordination	Comité PIB-TOFE	a) Préparer les études de synthèse de suivi/évaluation de la pauvreté à partir des informations et statistiques émanant des unités fonctionnelles b) Sur la base des résultats produits par les études-synthèse, effectuer des recommandations pour la formulation des politiques et des programmes de réduction de la pauvreté des ministères sectoriels
Composante #1	DGAE	c) Analyser l'environnement macroéconomique et social d) Analyser les implications des différents scénarios de cadrage macroéconomique sur la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement et les implications sur le programme de réduction de la pauvreté e) Analyser les implications budgétaires de différents scénarios de réduction de la pauvreté et les traduire en termes de performance macroéconomique
Composantes #1 et #2	DSS/INSAE	a) Collecter, traiter et analyser les données sur les conditions de vie des ménages en milieu urbain b) Suivre de manière harmonisée et analyser la dynamique des conditions de vie des ménages, la pauvreté et ses causes profondes dans une perspective de prise de décision
Composante #2	SS/DPP/MAEP	c) Collecter, traiter et analyser les données sur les conditions de vie des ménages en milieu rural d) Suivre de manière harmonisée et analyser la dynamique des



NIVEAU	ACTEURS	RESPONSABILITÉS
		conditions de vie des ménages, la pauvreté et ses causes profondes dans une perspective de prise de décision
Composante #2	Observatoire de l'emploi	a) Collecter, traiter et analyser les données sur l'emploi formel b) Produire des notes de conjoncture sur l'emploi
Composante #3	Ministères sectoriels	a) Mesurer l'écart entre les objectifs visés d'un projet ou d'un programme et les résultats atteints sur la base d'indicateurs de performance. b) Traduire les résultats en recommandations, soit de réallocation budgétaire, soit de révision des programmes mis en œuvre, soit de révision des objectifs attendus
Composante #4	CAPE	a) Mesurer l'impact des interventions-types menées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté b) Développer des méthodologies légères et rigoureuses d'évaluation d'impacts de programmes et de projets à caractère social, économique et financier adoptées au cas du Bénin c) Développer le matériel de formation adapté sur l'évaluation d'impact d'intervention de réduction de la pauvreté qui pourra ensuite être utilisé par la CAPE pour la formation de cadres nationaux responsables du suivi/évaluation d) Evaluer les impacts de quelques interventions types de réduction de la pauvreté de manière à éclairer la prise de décisions en matière de lutte contre la pauvreté
Composante #4	Bureaux d'études privés, Organisation de la société civile	a) Mesurer l'impact des interventions-types menées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté
CADRE DE SUIVI DÉCENTRALISÉ		
Cadre de suivi décentralisé	Comités départementaux de suivi (CDS)	a) Assurer le suivi local de la mise en œuvre des programmes d'actions départementaux. b) Assurer la collecte et l'analyse préliminaire des données statistiques sectorielles du département.

1.5 Indicateurs de suivi retenus

Dans le cadre de l'élaboration du DSRP et de son dispositif de suivi/évaluation, des consultations ont eu lieu afin d'identifier les indicateurs pertinents au suivi de la pauvreté dans l'ensemble des secteurs clés. Ce processus de consultation a réuni les principaux intervenants du dispositif de suivi/évaluation au niveau de la CNDLP, des ministères sectoriels et de la société civile. Dans le cadre de cet exercice, les DPP des cinq ministères sociaux³ ont eu à fournir une liste d'indicateurs répondants aux critères suivants : pertinence par rapport au secteur, mesure effective de l'évolution de la pauvreté, respect d'une périodicité donnée, facilité de calcul et/ou d'estimation. La liste des indicateurs retenus à l'issue de ce travail est présentement en cours de validation, notamment auprès des bailleurs de fonds.

Le tableau qui suit présente la dernière version de la liste des indicateurs par domaine telle que présentée en juillet 2002 à la mission de la Banque Mondiale. La périodicité et la source des informations à recueillir restent à définir.

³ Les ministères de la Santé, de l'Éducation, de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Hydraulique.



Tableau 3 : Indicateurs de Suivi/Evaluation du DSRP-BENIN

Domaines	Indicateurs
Macro-économique	Taux de croissance économique (réel)
	Taux de croissance démographique
	Taux de croissance du PIB par tête
	Taux d'inflation
	Solde budgétaire (en % du PIB)
	Ratio de la dette/PIB (en %)
Pauvreté	Indicateur du développement Humain (IDH)
	Indicateur de la pauvreté humaine (IPH)
	Incidence de la pauvreté (%)
	Nombre de pauvre
	Profondeur de la pauvreté
	Contribution régionale à la pauvreté
Education	Taux brut de scolarisation (6-14 ans)
	Dépense moyenne par élève par an
	Part de l'éducation dans le budget
	Taux de déperdition
	Ratio Elève/Maître
	Taux d'analphabétisme des adultes (15 ans et +)
Emploi et Revenu	Taux de chômage
	Rapport de dépendance (%)
	Revenu Net Moyen du ménage rural
Santé	Taux de couverture vaccinale (enfant<1an)
	Taux de couverture sanitaire
	Taux de prévalence du VIH/SIDA
	Part des dépenses de la santé dans le budget de l'Etat
	Taux de mortalité infantile (‰)
	Taux de mortalité infanto-juvénile (‰)
	Taux de mortalité maternelle (‰)
Nutrition	Proportion d'enfants émaciés
	Proportion d'enfants avec insuffisance pondérale
Assainissement et accès à l'eau	Pourcentage de ménage ayant accès à l'eau potable
	Taux de ménage disposant de latrines
Habitat	Nombre moyen de personnes par pièce
	Proportion de logement en matériaux définitifs
Groupes vulnérables	Proportion de femmes en situation difficile
	Revenu Net moyen du ménage rural
	Indicateur sexo-spécifique du développement
	% de personnes handicapées dans les populations
Gouvernance	Nombre de journaux privés
	Nombre de radio et télévision privées
	Nombre de proposition de lois à l'Assemblée
	Part des dépenses publiques des administrations locales
Environnement	Taux de couverture forestière
	Superficie de forêt sous aménagement participatif (ha)
	Taux de désertification
	Proportion des ménages raccordés à l'électricité



1.6 État de la mise en oeuvre

Le document intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) a été élaboré et approuvé en 2001. À l'heure actuelle, le document définitif est toujours en cours d'élaboration et devra être soumis à l'approbation des partenaires techniques et financiers avant d'être mis en oeuvre. Lors du passage de la mission en juin 2002, la finalisation du DSRP et le début de sa mise en oeuvre étaient prévues pour la fin de l'été 2002.



2 Analyse diagnostique

2.1 Représentativité

Les principaux intervenants impliqués dans le dispositif de suivi/évaluation du DSRP ont activement participé à l'élaboration du document. Des réunions de concertation ont eu lieu à la fois aux niveaux local et central. Les résultats de ces concertations ont contribué à l'établissement du diagnostic de pauvreté au Bénin, à la définition des priorités et grands axes de la stratégie de réduction de la pauvreté ainsi qu'à l'élaboration du cadre de suivi/évaluation de la mise en œuvre de cette stratégie.

Étant donné que le DSRP n'a pas encore été mis en œuvre au Bénin et que le cadre de suivi en est encore au stade de validation, les différents acteurs n'ont pu encore à ce jour jouer leur rôle au sein du dispositif de suivi/évaluation. Il est néanmoins intéressant d'apprécier le niveau d'implication des principaux intervenants à ce stade.

2.1.1 *Participation de la Société Civile*

De manière générale, les représentants de la société civile rencontrés ont montré une volonté ferme de participer aux activités de suivi/évaluation du DSRP afin d'apporter une appréciation plus locale des politiques de réduction de la pauvreté mises en œuvre. Ayant participé à l'élaboration du DSRP lui-même lors des concertations départementales, ces intervenants connaissent leur rôle au sein du dispositif de suivi/évaluation et sont généralement satisfaits de la place qui leur a jusqu'à maintenant été accordée à ce niveau.

Malgré cela, il existe toujours un risque que l'implication des populations locales au dispositif de suivi/évaluation reste dans la pratique plus théorique qu'effective. À ce niveau, il s'agira de s'assurer que les instances gouvernementales poursuivent l'effort de concertation qui a caractérisé jusqu'à maintenant le processus d'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté au pays.

2.1.2 *Participation de l'administration*

Les ministères sectoriels ont activement participé à l'élaboration du DSRP et leur implication au niveau du suivi/évaluation est prévue dans le dispositif. Plus particulièrement, les DPP des cinq ministères sociaux ont été convoqués aux réunions d'élaboration du document et ont chacun fourni une liste d'indicateurs de suivi répondants aux critères suivants : pertinence par rapport au secteur, mesure effective de l'évolution de la pauvreté, collecte à une périodicité donnée, calculs et estimations faciles.

Au titre de l'implication de la société civile et dans une démarche complémentaire à celle du Gouvernement, une association de la société civile⁴ soutenue par des partenaires au développement⁵ a été autorisée à fédérer des ONG ou autres structures civiles autour du processus DSRP. Des réunions de mobilisation et des séminaires ont ainsi été

⁴ Espace Libéral.

⁵ Le Danemark et les Pays-Bas.



organisées pour rallier l'ensemble des acteurs de la société civile à la préparation d'un rapport décrivant les préoccupations et le rôle des organisations de la société civile dans le dispositif de suivi. Au terme d'une démarche participative, ces structures ont fait des propositions concrètes au Gouvernement. Des démarches additionnelles de diffusion plus large du document auprès de public restent à entreprendre et dépendront des fonds d'appui disponibles.

Enfin un séminaire national de validation du DSRP a été organisé et a vu la participation des représentants de l'administration, des populations des sous-préfectures du Bénin, des structures de la société civile, des ONG et des partenaires au développement.

Pour ce qui est du suivi/évaluation à proprement parler, la participation des structures centralisées sera à confirmer dans la pratique. À l'heure actuelle, on ne peut que souligner l'inclusion des principaux ministères au dispositif prévu et la consultation de ces derniers dans la définition de la nature du suivi et des mécanismes à mettre en place.

2.1.3 Participation des bailleurs de fonds

Au-delà de la participation des partenaires au développement aux concertations départementales et aux forums thématiques, le processus d'élaboration du Document et l'avant-projet du DSRP leur ont été transmis pour observations et amendements. Des rencontres ont également été organisées avec les partenaires et ont permis d'échanger sur l'état d'avancement du processus de préparation du Document et sur les options, les stratégies, politiques, mesures et actions qui y sont contenues. La plupart de leurs observations ont été prises en compte.

Les bailleurs de fonds se sont également concertés. Ces concertations ont abouti à une reconnaissance unanime par eux tous de la nécessité d'un appui au suivi du DSRP. Quant à la nature et au mode d'intervention, aucun accord commun n'a encore été conclu.

Dans tous les cas, il est prévu que les bailleurs de fonds interviennent de manière active dans le suivi/évaluation du DSRP. Bien que le cadre de ces concertations reste encore à définir de manière plus précise, certains engagements ont été pris dans cette voie.

2.1.4 Intégration sectorielle

L'intégration sectorielle a été renforcée à travers la participation active des principaux ministères sectoriels à l'élaboration et au suivi/évaluation du DSRP. Les ministères plus particulièrement impliqués au niveau du suivi/évaluation ont été les cinq ministères sociaux : éducation, santé, agriculture, environnement et hydraulique.

2.1.5 Bilan

Tous les acteurs rencontrés au niveau de l'administration et de la société civile reconnaissent avoir été impliqués dans le processus d'élaboration du DSRP. De



manière générale, ces intervenants se sont également dits satisfaits de la place qui leur a été jusqu'à maintenant accordée dans le dispositif de suivi/évaluation du DSRP.⁶

Par ailleurs, le mécanisme des Comités Départementaux de Suivi (CDS) est critiqué par la plupart des bailleurs. On reproche à ce mécanisme son incapacité à apporter un éclairage sur le suivi du DSRP, une activité avant tout *technique* qui nécessite une connaissance et une maîtrise des enjeux qui ne se retrouve pas nécessairement au niveau le plus décentralisé. Le mouvement de décentralisation étant encore relativement récent, on considère de manière générale que les structures et populations au niveau local ne sont pas encore pleinement habilitées à participer au processus de consultation en apportant une contribution stratégique au suivi du DSRP.

Par ailleurs, les Comités Départementaux de Suivi apparaissent également redondants par rapport au mécanisme QUIM mis en place sous financement allemand. Utilisant une méthodologie plus systématique par focus groups, le QUIM a pour objectif de favoriser l'identification et la discussion d'enjeux réels et importants au niveau des populations locales. Selon le Gouvernement, ces deux mécanismes de participation sont toutefois bien différents : alors que le QUIM s'intéresse au suivi des impacts de projets bien précis, les CDS permettront un suivi local de la pauvreté beaucoup plus large.

En somme, l'analyse diagnostique de la représentativité et de la participation des acteurs au processus d'élaboration et de suivi du DSRP fait ressortir les principaux éléments suivants :

- un processus de concertation au niveau de l'implantation et du suivi/évaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté s'est effectuée et a impliqué les principaux intervenants de l'administration et de la société civile;
- la mobilisation et la conscientisation des acteurs de la société civile semblent être présentes;
- les acteurs de la société civile ont besoin d'appui institutionnel pour renforcer leurs capacités et remplir leur double mandat de lobbying auprès du gouvernement et d'information des membres à la base;
- il est peu probable, à ce stade du développement institutionnel au Bénin, que les CDS jouent effectivement leur rôle de suivi/évaluation au niveau local des stratégies de réduction de la pauvreté. Le gouvernement semble toutefois déterminé à poursuivre ses efforts dans cette voie.

2.2 Capacités

⁶ Lors de la plénière sur le suivi du DSRP entre les Cadres et la Banque Mondiale un des représentants de la Cellule d'Analyse de Politique Economique (CAPE) a regretté la non implication de son institution dans le comité PIB-TOFE, chargé de la synthèse et de la définition des politiques de lutte contre la pauvreté. Au cours de la même séance, la promesse lui a été faite de revoir cette situation.



2.2.1 Capacités effectives vs potentielles

Les membres du Secrétariat Permanent du comité national de lutte contre la pauvreté (CNDLP) sont des cadres supérieurs de ministères qui ont une connaissance certaine dans la gestion de programme.

L'INSAE dispose de ressources qualifiées capables de conduire les enquêtes, recherches et études statistiques dont il est responsable (soit principalement l'enquête sur les conditions de vie des ménages en milieu urbain (ELAM) et le tableau de bord social). L'INSAE dispose d'un effectif de trois statisticiens économistes chargés de mener toutes les activités de la direction.

Bénéficiant de l'appui conseil de l'INSAE, le MAEP est quant à lui responsable de l'enquête sur les conditions de vie des ménages en milieu rural (ECVR). Il ressort toutefois que le suivi et la qualité des enquêtes semblent moins bien encadrés et surveillés au MAEP qu'à l'INSAE. Le Service Statistique de la DPP/MAEP manque de personnel, notamment de cadres qualifiés spécialisés dans le domaine de la gestion et du traitement informatique des données.

L'Observatoire de l'Emploi est composé de trois cadres supérieurs (deux administrateurs civils et un statisticien économiste). Comme la plupart des organismes gouvernementaux, l'Observatoire de l'Emploi manque de personnel qualifié adéquatement formé en analyse et traitement de données.

De son côté, la DGAE possède quant à elle de bonnes capacités techniques pour réaliser son mandat de suivi et d'analyse budgétaire.

Les ministères sectoriels bénéficient de l'expérience acquise dans le domaine du suivi à travers le réseau de collecte et de traitement d'information mis en place par chaque ministère sectoriel ⁷. Au niveau des ministères, les principales difficultés se résument, au plan technique, à la faible appropriation des outils techniques de gestion (traitement informatique des données, élaboration de termes de référence) et au plan humain, à l'insuffisance du personnel, à la fois en nombre et en qualifications. Les ministères de l'Environnement et de l'Éducation, notamment, ont procédé à un diagnostic approfondi de leurs capacités et besoins relatifs aux systèmes de suivi dans leur secteur, ceci en vue de se préparer à assumer les tâches de suivi qui leur incomberont.

Au niveau décentralisé, la capacité technique à effectuer la *collecte* existe mais doit être renforcée principalement au niveau de l'*analyse* des données. Les difficultés à ce niveau sont ainsi liées principalement au manque de ressource humaine qualifiée et de matériel de travail (équipement informatique, fourniture de bureau, etc....).

2.2.2 Ressources effectives

Au niveau de la cellule de coordination, les activités initiées par le Secrétariat Permanent sont présentement financées entièrement par les aides extérieures.

Les activités de l'INSAE (principalement les études et enquêtes) sont elles aussi financées sur fonds extérieurs alors que le MAEP et la DGAE sont financés à même les

⁷ Citons notamment les systèmes SNIGS à la santé et SNISA au ministère de l'agriculture.



budgets de l'État. Les dirigeants de l'Observatoire de l'Emploi sont en négociation avec le gouvernement pour bénéficier désormais du financement de l'État à travers le programme des investissements publics (PIP).

Au niveau des ministères sectoriels, bien qu'ils bénéficient d'une part substantielle du budget de l'État à travers le programme d'investissement public (PIP), ces derniers composent toujours avec une insuffisance de ressources financières qui occasionne des reports d'activités fréquents.

2.2.3 Instrumentation

En ce qui concerne les méthodes de gestion par résultat et l'instrumentation de suivi continu du rendement au sein des différentes administrations et services impliqués dans le suivi, les principaux points à noter concernent les systèmes MOSARE et PERAC :

- à l'heure actuelle, le système MOSARE (recettes et dépenses de l'État) n'a pas encore de module social permettant d'effectuer un lien entre les objectifs de réduction de la pauvreté du gouvernement, les recettes et les dépenses budgétaires. Une étude diagnostique concernant l'intégration d'un volet social au MOSARE a été faite sous financement GTZ;
- au niveau des ministères sectoriels, l'existence du mécanisme PERAC, qui intègre les moyens aux résultats, constitue aussi un atout important pour le suivi de la SRP. En effet, la mise en place du système PERAC dans cinq ministères (MAEP, Santé, Environnement, Éducation, Hydraulique) a fourni l'impulsion nécessaire à la gestion interne par résultats, tout en accroissant les besoins de suivi à l'intérieur des ministères sectoriels.

À cet effet, il est à noter toutefois que l'intégration effective de PERAC dans la gestion des ministères procède avec lenteur : son implantation a débuté il y a de cela 3 ans. Dans certains ministères (Environnement et Éducation notamment), la volonté de mettre en place et d'utiliser PERAC pour les fins de gestion semble réelle. Une boucle d'information semble se former entre les instances chargées du suivi et celles de l'élaboration des politiques au niveau de ce ministère. Dans la pratique, les fruits de ce travail n'ont toutefois pas encore été observés.

2.2.4 Bilan

L'analyse des capacités et ressources dont disposent les intervenants du dispositif de suivi/évaluation du DSRP peut être résumée aux points suivants :

- les capacités techniques au niveau des organes statistiques existent. Le personnel (statisticiens et informaticiens) doit toutefois bénéficier de formations régulières afin de maintenir ses connaissances à niveau;
- les agents gouvernementaux au niveau déconcentré démontrent certaines faiblesses en ce qui concerne les techniques de collecte, méthodes de traitement de l'information et analyse sommaire des résultats;
- les agents gouvernementaux au niveau central souffrent de capacités limitées en matière d'analyse critique et stratégique des résultats du suivi/évaluation;



- il existe un déficit de moyens financiers pour la réalisation d'enquêtes au niveau des ministères sectoriels.

2.3 Fonctionnalité du système

2.3.1 Architecture du dispositif

Le dispositif de suivi des stratégies de réduction de la pauvreté a été conçu afin de favoriser la transmission efficiente des produits du suivi/évaluation aux autorités gouvernementales, aux membres de la société civile et aux bailleurs de fonds, ce dans une optique de circulation optimale de l'information entre les acteurs.

Lors de son élaboration en 1990, le dispositif de l'OCS prévoyait que la coordination des activités et la synthèse des travaux des unités fonctionnelles soient réalisées par la Cellule Technique de la Dimension Sociale du Développement (CT-DSD). Dans les fait, en dehors de la participation aux réunions constitutives, la CT-DSD n'a jamais réellement contribué à la coordination des activités de l'OCS. L'échange d'informations a été organisé par les unités fonctionnelles et uniquement à titre d'information, lorsqu'une unité avait décidé de réaliser une activité. Il y avait donc peu d'échanges sur les programmations respectives des unités fonctionnelles et encore moins sur l'harmonisation des activités et des méthodologies. Par conséquent, peu d'ouvrages de synthèse ont été réalisés à partir des travaux des unités fonctionnelles.

Dans ce contexte, le dispositif de suivi/évaluation proposé se veut une nouvelle formule destinée à améliorer le mécanisme de coordination des activités de suivi/évaluation prévu initialement. Elle diffère de la première à différents égards, notamment sur les points suivants :

- le SP-CNDLP a pour fonction spécifique de s'assurer de la valorisation des résultats des unités fonctionnelles à travers la production de travaux de synthèse;
- une cellule de gestion légère sera mise en place afin de prendre en charge, au sein du SP-CNDLP, les tâches administratives et logistiques relatives à la réalisation des activités du programme sous la responsabilité du secrétariat permanent.

Par ailleurs il était prévu jusqu'à tout récemment que l'OCS resterait virtuel en ce sens qu'il n'aurait pas de présence physique en dehors du Comité PIB-TOFE. Ceci a été révisé à la suggestion des différents bailleurs afin d'optimiser la fonctionnalité du système et d'assurer le dynamisme de la structure de coordination. C'est donc pour cette raison que le Gouvernement a récemment ajouté une composante physique à l'OCS en le dotant des différentes cellules macroéconomique, développement communautaire et politique sociale et de gestion.

Selon les dernières informations obtenues au Secrétariat Permanent de la CNDLP, le gouvernement aimerait positionner la CNDLP de telle sorte à en faire le dépositaire de tous les fonds alloués aux enquêtes et à la collecte d'informations statistiques et rapports. Les bailleurs se sont toutefois opposés à cette proposition.



Il ressort de tout ceci qu'un cadre de suivi précis et bien défini n'a pas encore été identifié au Bénin et que ce processus en est encore au stade d'élaboration. La fonction de suivi paraît néanmoins être une préoccupation importante au sein du dispositif institutionnel prévu. À cet égard, une attention particulière devra être apportée au cours de ce processus d'élaboration à la définition claire des responsabilités et niveau d'intervention de chaque intervenant, ceci afin d'assurer l'opérationnalité future du cadre de suivi.

2.3.2 Processus d'internalisation

La mise en œuvre du DSRP n'ayant pas encore débuté, il est encore trop tôt pour déterminer si le processus d'internalisation et d'appropriation a véritablement eu lieu ou non au sein de l'administration, de la société civile ou du secteur privé.

À ce stade, on peut toutefois souligner la participation active de ces acteurs au niveau de l'élaboration du document, tout en rappelant que cette implication ne garantit en rien l'internalisation effective des objectifs du DSRP par les intervenants à l'avenir.

Par ailleurs, tel que noté précédemment, il semble exister une volonté réelle de la part des ministères sectoriels de mettre en place des systèmes de suivi internes leur permettant d'apprécier plus adéquatement leur performance et leurs résultats. Dans cette perspective, les ministères de l'Environnement et de l'Éducation, notamment, ont procédé à un diagnostic approfondi de leurs capacités et besoins relatifs aux systèmes de suivi dans leur secteur, ceci en vue de se préparer à assumer les tâches de suivi qui leur incomberont. En ce sens, certains efforts semblent être apportés pour modifier les méthodes de travail et les adapter aux nouvelles exigences de suivi du DSRP. Il reste toutefois que la véritable internalisation et appropriation de la fonction de suivi ne seront réellement testées qu'une fois la mise en œuvre du DSRP entamée.

2.3.3 Articulation entre mise en œuvre et suivi

Le Bénin est l'un des seuls pays parmi les cinq couverts à avoir spécifiquement séparé les fonctions de mise en œuvre et de suivi au sein du dispositif. Ainsi, on constate que les structures chargées de l'évaluation des impacts des stratégies de réduction de la pauvreté, soit notamment la CAPE, les bureaux d'étude privés et les organisations de la société civile, sont indépendantes des ministères chargés de la mise en œuvre de ces politiques.

Dans les faits toutefois, il n'y a pas encore à ce jour de description claire de la nature et de la direction des flux informationnels entre les différentes composantes du dispositif de suivi/évaluation, d'une part, et celles chargées de la mise en œuvre des politiques, d'autre part. Les autorités béninoises responsables de l'élaboration du dispositif ont dit y accorder une attention particulière afin d'assurer l'articulation de ces composantes une fois la stratégie mise en œuvre.

2.3.4 Définition des rôles et planification

Le Comité National de Lutte contre la Pauvreté à travers sa cellule de gestion aura le devoir de produire un rapport trimestriel sur l'état d'avancement technique et financier des activités dans le cadre de la SRP.



La production des rapports trimestriels sera basée sur les rapports d'activités des quatre composantes du dispositif et de la cellule de gestion. Il sera nommé un représentant du secrétariat permanent auprès de chaque composante du dispositif. Ce représentant sera chargé de coordonner les actions des unités fonctionnelles au sein de chaque composante.

La production de rapports dans les ministères sectoriels se fera sur une base semestrielle et annuelle, comme cela se faisait dans le cadre du projet de réforme des dépenses publiques (PERAC). Dès la mise en œuvre du DSRP, les ministères seront définitivement fixés sur la périodicité des rapports.

Les rapports de suivi à produire par les organismes d'appui ainsi que leur périodicité seront également précisés dès la mise en œuvre du DSRP.

À ce stade toutefois, il reste encore à définir des termes de référence clairs pour chacune des composantes du dispositif, le comité PIB-TOFE et la CNDLP. Dans ce contexte, il existe toujours des risques de non-opérationnalité de toutes les structures due au chevauchement éventuel des fonctions ou à l'ambiguïté des mandats.

2.3.5 Ancrage institutionnel et rivalités

Le dispositif de suivi prévu implique de façon conjointe le Ministère du Plan et celui des Finances. Or certaines rivalités sont perceptibles entre ces deux ministères du fait du chevauchement de leurs champs de compétence au niveau décisionnel et de leurs visions généralement distinctes des affaires politiques et économiques.

Étant donné que la cellule de coordination du dispositif de suivi du DSRP, la CNDLP, est à la fois coordonnée par le Ministère du Plan et celui des Finances, il est possible que ses actions soient dans les faits entravées par d'éventuelles mésententes entre les deux ministères. Les rivalités potentielles entre le Ministère du Plan et celui des Finances comportent donc des risques réels pour la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté et du dispositif de suivi du DSRP.

Au niveau des ministères sectoriels, on retrouve également une politisation très forte qui fait en sorte que les directions adoptent souvent une orientation plus « politique » que « technique » dans la conduite des affaires courantes. De ce fait, il existe un risque que les questions reliées au suivi/évaluation au niveau sectoriel soient dans la pratique reléguées au second plan.

2.3.6 Bilan

De manière plus globale, l'analyse diagnostique de la fonctionnalité du système de suivi/évaluation prévu au Bénin mène aux conclusions suivantes :

- il n'y a pas encore à ce jour de description claire de la nature et de la direction des flux informationnels entre les différentes composantes du dispositif de suivi/évaluation prévu;
- il reste encore à définir des termes de référence clairs pour chacune des composantes du dispositif, le comité PIB-TOFE et la CNDLP. Dans ce contexte,



il existe toujours des risques de non-opérationnalité de toutes les structures due au chevauchement éventuel des fonctions ou à l'ambiguïté des mandats;

- il existe des risques de rivalité importants entre le Ministère du Plan et le Ministère des Finances. Ceci pourrait affecter les opérations de la CNDLP et la fonctionnalité du dispositif de suivi en entier;
- le fait que la CNDLP veuille se poser en « client payeur » vis-à-vis des organes statistiques pose des risques importants en ce qui a trait au financement effectif des enquêtes au sein du dispositif de suivi/évaluation. Les bailleurs se sont d'ailleurs opposés à cette proposition;
- à l'heure actuelle, la présentation du dispositif n'expose pas clairement le lien effectif entre les activités de diagnostic et l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté.

2.4 Indicateurs

2.4.1 *Fiabilité et régularité des indicateurs produits*

Tous les ministères, et plus particulièrement les ministères sectoriels, sont producteurs d'informations spécifiques. Les indicateurs à produire sont liés au domaine de compétence de chaque ministère et, selon certains responsables, tous les indicateurs sont effectivement produits tel que prévu. Cette affirmation doit toutefois être contrastée avec le fait que les bailleurs sont toujours confrontés, malgré leurs demandes répétées, à un manque d'informations et de statistiques à jour dans de nombreux domaines. Au niveau des statistiques agricoles, il est à noter à cet effet que le MAEP a de moins en moins les ressources techniques et financières nécessaires à la conduite de ses enquêtes statistiques agricoles annuelles.

De manière générale, la principale difficulté dans la production des indicateurs au niveau des différents ministères est d'ordre technique : les cadres de la direction de la programmation et de la prospective doivent composer avec un manque de ressources humaines et de compétences dans le traitement informatique des données et enquêtes.

Les organismes d'appui produisent quant à eux des indicateurs sur le profil de la pauvreté, des informations sur les comportements socio-économiques des ménages et des informations sur l'emploi et la structure des entreprises. Selon l'ancienne disposition, ces informations sont produites de façon semestrielle pour l'ELAM, annuelle en ce qui concerne l'Observatoire de l'Emploi, ou tous les cinq ans pour ce qui est de l'ECVR. Dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP la fréquence de ces enquêtes reste à déterminer et les indicateurs à produire ne sont pas encore établis de manière définitive.

Par ailleurs, il est à noter que la répartition des tâches entre le MAEP (responsable de l'ECVR) et l'INSAE (en charge de l'ELAM) au niveau des enquêtes-ménage pose divers problèmes d'ordre méthodologique, la comparaison des données sur les ménages urbains et ruraux n'étant pas toujours possible dû notamment à des questions de périodicité, d'échantillonnage et de stratification des échantillons. Des corrections ont



récemment été apportées à la méthodologie afin de permettre la mise en commun des résultats.

Aujourd'hui, l'INSAE assure efficacement son propre traitement statistique tandis que le Service Statistique du MAEP continue de se faire assister. À ce niveau, les défaillances sont particulièrement importantes en ce qui a trait à l'analyse des données. Néanmoins, un effort particulier a été fait lors de la deuxième édition de l'ECVR : tous les documents ont été rédigés par des cadres nationaux.

Au niveau des structures déconcentrées, les indicateurs produits sont de même nature que ceux des ministères de tutelle. Le besoin en personnel pour la collecte et le traitement de ces données est toutefois très prononcé.

2.4.2 Adéquation et exhaustivité des indicateurs de suivi retenus

L'établissement de la liste définitive des indicateurs à suivre dans le cadre du suivi/évaluation du DSRP pose problème à la fois au niveau de l'administration et des bailleurs de fonds. Ainsi par exemple, certains ministères sectoriels ont récemment critiqué le choix des indicateurs retenus dans leur secteur, ce malgré le fait que les DPP des ministères sociaux ont été convoqués aux réunions d'élaboration du document et ont chacun fourni une liste d'indicateurs de suivi pertinents à leur secteur. Dans ce contexte, la liste des indicateurs est encore loin d'être établie de manière définitive. Ceci soulève par ailleurs des questions quant au processus de concertation qui a eu lieu lors de l'élaboration du DSRP.

D'autre part, il n'est pas clair encore que les organes statistiques du dispositif auront le mandat et les moyens pour identifier les groupes-cibles pauvres⁸, faire le suivi de leur situation et apporter les informations nécessaires à l'élaboration de politiques les concernant. Cette préoccupation se retrouve chez l'ensemble des bailleurs. Bien que le gouvernement se soit engagé à définir des indicateurs et une méthodologie permettant un tel travail, ceci reste à confirmer dans la pratique.

2.4.3 Bilan

En somme, l'analyse des questions relatives aux indicateurs produits et à produire en vue du suivi/évaluation du DSRP fait ressortir les principaux éléments suivants :

- l'harmonisation des techniques statistiques au niveau des enquêtes ménages (ECVR et ELAM) est nécessaire et pourrait requérir un processus d'accompagnement;
- le financement d'enquêtes complémentaires et l'approvisionnement en ressources humaines qualifiées seront nécessaires afin d'assurer une production d'indicateurs conforme à la périodicité prévue;
- une attention doit être apportée au suivi des groupes-cibles et des populations vulnérables car il n'est pas encore certain que les capacités techniques et ressources en place au niveau des ministères et des organes producteurs de statistiques pourront permettre un tel exercice;

⁸ 10 groupes cibles ont été identifiés à ce jour.



- à l'heure actuelle, la centralité des statistiques agricoles et environnementales dans le cadre du suivi de la pauvreté n'apparaît pas clairement.

2.5 Interventions des bailleurs

2.5.1 Initiatives de renforcement en cours

Les principaux bailleurs de fonds concernés par le suivi du DSRP sont le PNUD, le Danemark, la Banque Mondiale, le FMI, l'Union Européenne, les Pays-Bas, la Coopération Suisse et la Coopération Allemande.

Le PNUD a appuyé l'OCS depuis sa création au début des années 90. En raison de ressources budgétaires plus limitées, le PNUD a dû réduire son engagement dans les activités plus coûteuses comme le financement des enquêtes auprès des ménages. Le PNUD souhaite poursuivre des activités dans le cadre du présent programme de renforcement de l'OCS en consolidant les acquis des dernières années. Cela se traduira par un appui pour la conservation des données, la diffusion des résultats de l'ECVR2 et la publication des cadres méthodologiques utilisés pour la réalisation des enquêtes et des profils de pauvreté. Le PNUD s'est également engagé dans la mise en œuvre de projets pilotes de réduction de la pauvreté qui ont été retenus comme des actions prioritaires par le gouvernement en matière de réduction de la pauvreté. Enfin, le PNUD souhaite s'impliquer dans l'évaluation d'impact de la stratégie de Réduction de la Pauvreté en appuyant : 1) la création et l'exploitation d'une base de données sur les indicateurs sociaux de développement humain durable ; et 2) la réalisation d'études d'impact par des structures externes.

Le Danemark est fortement impliqué dans la mise en œuvre et le suivi/évaluation du CSLP. Il a assuré le financement de l'évaluation de l'Observatoire du changement social, le recrutement d'un coordonnateur et du personnel de la cellule de gestion et la mise en place des conditions matérielles de la cellule de gestion. Par ailleurs, le Danemark a cofinancé avec le PNUD la 2ème édition de l'ECVR. Dans une démarche complémentaire à celle du Gouvernement, le Danemark, en collaboration avec les Pays-Bas, ont soutenu une association de la société civile dans l'organisation de réunions de mobilisation avec plusieurs ONG et autres structures civiles autour du processus DSRP ainsi que dans la préparation d'un rapport décrivant les préoccupations et le rôle des organisations de la société civile dans le dispositif de suivi.

La priorité de la Banque Mondiale est d'appuyer l'élaboration du DSRP à court terme. Elle considère cependant le programme cadre d'appui à l'OCS comme un complément nécessaire à l'initiative DSRP. La Banque Mondiale appuie le renforcement du suivi des dépenses publiques à travers son programme d'appui aux réformes budgétaires (PERAC).

La priorité du FMI est de voir évoluer le DSRP vers un document complet de stratégie de réduction de la pauvreté. Le FMI considère le programme de renforcement de l'OCS comme une nécessité qui s'inscrit directement dans la suite des travaux entrepris par le gouvernement, avec l'appui de la Banque Mondiale et du FMI, en matière de réduction de la pauvreté.



L'Union Européenne intervient dans le secteur suivi/évaluation des programmes de réduction de la pauvreté à travers plusieurs programmes en cours ou prévus. Il s'agit notamment :

- du programme d'appui régional à l'intégration (PARI), dont deux composantes principales entrent dans le cadre du suivi/évaluation de la pauvreté : 1) l'impact budgétaire du TEC, dont l'appui se fait à travers la Direction Général des affaires Économiques du Ministère des Finances et de l'Économie ; 2) un programme de convergence régionale des statistiques, dont l'appui est centré sur l'INSAE. L'Union Européenne attend présentement une proposition de l'INSAE qui doit préciser le contenu de l'appui ;
- d'une assistance technique permanente au sein du Ministère de la Santé Publique, ayant entre autres élaboré un TOFE sectoriel pour ce ministère ;
- d'un programme d'appui institutionnel prévu pour soutenir la modernisation du Ministère des Finances et de l'Économie, visant un renforcement de l'organisation du ministère ;
- d'un appui à l'ordonnateur national du FED (Ministère des Finances et de l'Économie) ;

Les Pays-Bas ont manifesté un intérêt pour accompagner la démarche du programme de renforcement de l'OCS et pourraient s'y intégrer dans le cadre de la réforme du système budgétaire mieux connu sous l'appellation de PERAC auquel ils adhèrent en tant que partenaire bilatéral. Leur participation pourrait se situer au niveau du renforcement des capacités d'analyse de l'implication des objectifs des programmes sectoriels de réduction de la pauvreté sur les ressources budgétaires du gouvernement et des conditions macroéconomiques nécessaires à l'atteinte de ces objectifs. De concert avec le Danemark, les Pays-Bas ont également appuyé l'implication de la société civile au processus d'élaboration et de suivi du DSRP.

La Coopération Allemande (GTZ) souhaite s'impliquer dans le programme dans un premier temps, en appuyant la réalisation d'études qualitatives de l'impact des politiques (application du QUIM).

La Coopération Suisse reconnaît l'importance et la pertinence du programme de renforcement de l'OCS mais n'a pas encore indiqué comment elle entendait participer au programme pour le moment.

2.5.2 Coordination des bailleurs

Les bailleurs se rencontrent tous les mois pour discuter de leurs interventions au Bénin. Tous se préoccupent activement de la mise en place du DSRP.

La Suisse, les Pays-Bas, le Danemark et l'Allemagne considèrent d'ailleurs mettre en commun leur appui au renforcement de l'OCS. Pour le moment, la Banque Mondiale n'a pas communiqué ses intentions de participer à ces initiatives, celle-ci préférant généralement définir ses priorités et interventions de manière distincte.



La CNDLP a indiqué vouloir organiser sous peu une réunion entre les bailleurs de fonds afin d'expliquer la position du gouvernement quant au dispositif de suivi du DSRP et de favoriser l'atteinte d'un consensus entre les partenaires en termes d'intervention et de plan de travail.

De manière générale, on constate toutefois entre la Banque Mondiale et les autres partenaires au développement un niveau de coordination réduit qui limite l'élaboration d'actions concertées.

2.5.3 Bilan

En somme, les points suivants ressortent de l'analyse des interventions des bailleurs de fonds en matière de suivi/évaluation du DSRP :

- l'Allemagne, le Danemark, le PNUD et les Pays-Bas sont les principaux partenaires techniques et financiers de l'Observatoire de changement Social. Les autres partenaires tels l'Union Européenne et le Canada ont exprimé leur volonté d'appuyer le suivi du DSRP ;
- l'Union Européenne et le Danemark ont indiqué vouloir s'associer à l'ACDI dans un éventuel appui au dispositif de suivi du DSRP ;
- l'Union Européenne, la Banque Mondiale, le Danemark et la Coopération Française appuient techniquement et financièrement les ministères sectoriels ;
- la société civile bénéficie de temps en temps de l'aide financière des partenaires comme le Danemark, les Pays-Bas, le Canada, l'USAID pour réaliser certaines activités ;
- la collaboration réduite entre la Banque Mondiale et les bailleurs bilatéraux pose les mêmes problèmes que dans les autres pays couverts par cette étude. Il est suggéré que le gouvernement soit aidé dans son émancipation vis à vis des bailleurs afin qu'il puisse imposer ses propres modes de fonctionnement, établir ses priorités et forcer un consensus auprès des bailleurs.



3 Bilan des forces et faiblesses

Étant donné que la mise en oeuvre du DSRP n'a pas encore débuté, le diagnostic du dispositif de suivi du DSRP au Bénin a mené à l'identification non seulement des forces et faiblesses du dispositif, mais également des éléments de risque associés aux activités d'élaboration encore en cours.

Il ressort ainsi de tout ce qui précède le diagnostic suivant du dispositif de suivi du DSRP du Bénin.

FORCES	FAIBLESSES	RISQUES
Forte participation de toutes les couches de la société à l'élaboration du DSRP	Le dispositif de suivi prévu est complexe et requiert un mécanisme de coordination fort	L'appropriation/l'internalisation du DSRP dans l'administration reste à tester
Forte implication de la société civile au suivi du DSRP	Hormis l'INSAE, capacités techniques limitées pour les autres unités fonctionnelles	Calendriers d'activités encore à préciser
Forte intégration sectorielle	Insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières	Cahiers de charge encore à définir pour l'ensemble des acteurs
Nette séparation des fonctions de mise en œuvre et du suivi du DSRP	Instrumentation insuffisante et inappropriée (modèle macro-économique)	Liste définitive des indicateurs encore à arrêter
Appui du dispositif sur des expériences passées réussies	Manque de coordination entre les partenaires bilatéraux et la Banque Mondiale	L'ancrage institutionnel de l'Observatoire du Changement Social est source de conflits internes potentiels entre MECCAG-PD et MEF
Existence de projets de renforcement des capacités		



4 Besoins d'appui – Bénin

4.1 Initiatives de renforcement prévues

Le gouvernement du Bénin a sollicité un appui de l'Ambassade du Danemark pour la préparation d'un programme de renforcement de l'Observatoire du Changement Social. Étant donné l'état d'avancement du processus, les différents bailleurs de fonds n'ont généralement pas encore défini de manière précise leur intervention dans le cadre de ce programme. Quoi qu'il en soit, le budget global prévu par le gouvernement pour le programme de renforcement de l'OCS est de 5.8 milliards de FCFA (soit environ 7.8 millions de dollars US) sur une période de cinq ans et demi.⁹ Il est à noter que ce programme a été formulé sur la base de l'hypothèse que les bailleurs de fonds acceptent le principe d'un cofinancement des activités du programme, financement qui sera géré par la cellule de gestion sous la responsabilité du Secrétariat Permanent de la Commission.

L'appui préconisé dans le cadre de ce programme concerne les quatre composantes principales et une composante de gestion. Les améliorations nécessaires et besoins identifiés à ce stade sont présentés ci-dessus par composante du nouveau dispositif de l'OCS. Les engagements des bailleurs au niveau des différentes composantes sont également identifiés, le cas échéant.

4.1.1 Composante 1 : Le système de collecte et d'analyse d'indicateurs agrégés

Dans le cadre de cette composante, il est prévu le renforcement des capacités des cadres de la DGAE et des structures associées en matière d'analyse des données macroéconomiques et des indicateurs sociaux. À travers ce dispositif seront aussi renforcées les capacités des cadres de la DGAE à analyser les implications des différents scénarios de cadrage macroéconomique sur la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement et les implications sur le programme de réduction de la pauvreté. Un troisième but est le renforcement des capacités des cadres de la DGAE à réaliser des analyses des implications budgétaires de différents scénarios de réduction de la pauvreté et de les traduire en termes de performance macroéconomique.

L'Union Européenne entend intervenir au niveau de cette composante à travers un programme d'appui institutionnel prévu pour soutenir la modernisation du Ministère des Finances et de l'Économie, visant notamment un renforcement de l'organisation du ministère et d'un appui à l'ordonnateur national du FED (Ministère des Finances et de l'Économie).

4.1.2 Composante 2 : Le système d'enquête auprès des ménages

L'objectif de la seconde composante est de renforcer les capacités de l'INSAE et du MAEP en matière de collecte et d'analyse de données à travers un système d'enquête sur les conditions de vie des ménages et de permettre à ces institutions de suivre de

⁹ « Document du Programme – Renforcement de l'Observatoire du Changement Social (OCS) », Document préparé par le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale de Développement et de Lutte contre la Pauvreté, République du Bénin. Juillet 2001.



manière harmonisée et d'analyser la dynamique des conditions de vie des ménages, la pauvreté et ses causes profondes dans une perspective de prise de décision.

Pour ce faire, les méthodes de collecte de l'INSAE et du MAEP devront être harmonisées en terme de passages et de variables : un appui aux cadres de l'INSAE et du MAEP est prévu dans la révision et l'harmonisation des méthodologies de collecte et d'analyse de l'ELAM et de l'ECVR. Cette composante prévoit également apporter un appui technique et financier à la réalisation des enquêtes simultanées en milieu rural et urbain. D'autre part, le plan de sondage et les méthodologies d'analyse, notamment les questions relatives à la détermination des seuils de pauvreté, seront révisés et approfondis de manière à renforcer la fiabilité des résultats. Enfin des ateliers de résultat seront organisés pour favoriser le débat sur des questions relatives à la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, un dispositif de suivi des conditions de vie des ménages à partir d'un sous-échantillon sera mis en œuvre entre les passages de l'enquête légère pour permettre une analyse dynamique de la pauvreté et ainsi apprécier l'impact des politiques et programmes de réduction de la pauvreté.

Les capacités d'analyse des cadres des structures impliquées devront également être renforcées à travers des ateliers de formation, des séminaires et des échanges d'expériences avec d'autres pays. Finalement, la conservation et à la diffusion des données sur les ménages seront renforcée à travers un appui à l'élaboration et la mise en place de procédures techniques et institutionnelles adaptées.

Le PNUD compte intervenir dans le cadre de cette composante au moyen d'un appui pour la conservation des données, la diffusion des résultats de l'ECVR2 et la publication des cadres méthodologiques utilisés pour la réalisation des enquêtes et des profils de pauvreté. Le Danemark a cofinancé avec le PNUD la 2ème édition de l'ECVR.

L'Union Européenne entend intervenir au niveau de cette composante à travers son programme de convergence régionale des statistiques, dont l'appui est centré sur l'INSAE. L'Union Européenne attend présentement une proposition de l'INSAE qui doit préciser le contenu de l'appui.

4.1.3 Composante 3 : Le système de suivi d'exécution

Afin de mesurer l'écart entre les objectifs visés d'un projet ou d'un programme et les résultats atteints sur la base d'indicateurs de performance, il est envisagé d'appuyer le gouvernement à développer et mettre en place un dispositif de suivi d'exécution dans les cinq ministères concernés par la réforme des dépenses publiques financée dans le cadre du programme PERAC.

L'appui à la mise en place d'un système de suivi d'exécution vise à renforcer la capacité des cadres en matière d'allocation des ressources budgétaires en faveur de programmes spécifiques. Cela implique de faire intervenir des considérations de résultats et d'efficacité ainsi que l'utilisation d'indicateurs de performance comme outils de préparation et de suivi des budgets.

Pour atteindre ces résultats, il est prévu : 1) d'appuyer les ministères concernés par la réforme des dépenses publiques à identifier et à harmoniser les indicateurs de suivi d'exécution ; et 2) d'appuyer les ministères concernés par la réforme des dépenses publiques dans le développement et la mise en place d'un dispositif de suivi d'exécution.



La Banque Mondiale entend appuyer le renforcement du suivi des dépenses publiques à travers son programme d'appui aux réformes budgétaires (PERAC).

L'Union Européenne entend intervenir au niveau de cette composante à travers une assistance technique permanente au sein du Ministère de la Santé Publique, ayant entre autres élaboré un TOFE sectoriel pour ce ministère.

Les Pays-Bas ont manifesté un intérêt pour accompagner la démarche du programme de renforcement de l'OCS et pourraient s'y intégrer dans le cadre de la réforme du système budgétaire mieux connu sous l'appellation de PERAC auquel ils adhèrent en tant que partenaire bilatéral. Leur participation pourrait se situer au niveau du renforcement des capacités d'analyse de l'implication des objectifs des programmes sectoriels de réduction de la pauvreté sur les ressources budgétaires du gouvernement et des conditions macroéconomiques nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

4.1.4 Composante 4 : Le système d'évaluation d'impacts

Le programme de renforcement des capacités au niveau de l'évaluation d'impacts s'appuiera sur la Cellule d'Analyse de Politique Économique (CAPE) dans :

- le développement de méthodologies légères et rigoureuses d'évaluation d'impacts de programme et de projets à caractère social, économique et financier, adaptées au cas du Bénin ;
- le développement de matériel de formation adapté sur l'évaluation d'impact d'intervention de réduction de la pauvreté qui pourra ensuite être utilisé par la CAPE pour la formation de cadres nationaux responsables du suivi/évaluation ;
- l'évaluation d'impacts de quelques interventions types de réduction de la pauvreté de manière à éclairer la prise de décisions en matière de lutte contre la pauvreté.

De manière générale, le PNUD souhaite s'impliquer dans l'évaluation d'impact en appuyant : 1) la création et l'exploitation d'une base de données sur les indicateurs sociaux de développement humain durable ; et 2) la réalisation d'études d'impact par des structures externes.

Par ailleurs, le Danemark pourrait intervenir à l'avenir pour soutenir les organisations de la société civile dans leurs interventions au niveau du dispositif de suivi. De concert avec le Danemark, les Pays-Bas comptent également appuyer l'implication de la société civile au processus de suivi du DSRP.

La Coopération Allemande (GTZ) souhaite également s'impliquer dans le programme de renforcement en appuyant la réalisation d'études qualitatives de l'impact des politiques (application du QUIM).

4.1.5 Cellule de coordination



Au niveau de la cellule de coordination, le Danemark a assuré le recrutement d'un coordonnateur et du personnel de la cellule de gestion et la mise en place des conditions matérielles de la cellule de gestion.

4.2 Synthèse des besoins d'appui

En somme, le programme de renforcement de l'OCS élaboré par le Gouvernement ainsi que les rencontres et travaux synthèses de la mission diagnostique ont fait ressortir les besoins d'appui suivants en ce qui concerne le dispositif de suivi/évaluation du Bénin :

Appui à la définition et à l'opérationnalisation du dispositif de suivi /évaluation du DSRP

- financement complémentaire pour la réalisation d'enquêtes et d'études dirigées par les unités fonctionnelles;
- renforcement des cadres des ministères dans l'analyse de données et la valorisation d'informations produites par les enquêtes et études sectorielles;
- ateliers de formation à l'INSAE et au SS/DPP/MAEP : formation des cadres en traitement et validation d'informations statistiques, renforcement des capacités des cadres en diffusion et vulgarisation des résultats;
- renforcement des cadres départementaux en analyse de données et en diffusion des résultats;
- équipement des services statistiques des ministères en matériel informatique.

Définition et clarification des rôles des acteurs

- aide à la définition des missions et cahiers de charge des acteurs.

Finaliser la liste des indicateurs

- aide à l'identification des indicateurs de suivi/évaluation.

Développer les instruments de gestion

- renforcement des capacités des cadres des ministères en procédures de gestion par résultats pour la mise en œuvre du suivi d'exécution;
- aide à l'élaboration d'outils, de cadres logique et de fiches de suivi.

Améliorer la coordination des interventions des partenaires techniques et financiers

- aide à l'impulsion d'une concertation entre partenaires techniques et financiers au niveau du renforcement du dispositif de suivi/évaluation du DSRP.

