

**GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT**



**BENIN**

**PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL I, II ET III**

**Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP)**

**DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS  
(OPEV)**

**19 novembre 2003**

## TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
Equivalences monétaires et abréviations, Notations, Données de base des programmes, Résumé de l'évaluation	(i-vi)
<b>I. LES PROGRAMMES</b>	<b>1</b>
1.1 Contexte économique	1
1.2 Formulation des programmes	1
1.3 Objectifs et portée à l'évaluation	2
1.4 Financement	3
<b>II. EVALUATION</b>	<b>4</b>
2.1 Méthodologie et approche de l'évaluation	4
2.2 Principaux indicateurs de performance	4
<b>III. PERFORMANCE DE L'EXECUTION</b>	<b>4</b>
3.1 Mise en vigueur des prêts, démarrage et mise en œuvre	4
3.2 Respect des coûts, procédures de décaissement et dispositions financières	5
3.3 Gestion des programmes, rapports et suivi-évaluation	5
<b>IV. EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET NOTATIONS</b>	<b>6</b>
4.1 Pertinence des finalités et objectifs et évaluation de la qualité à l'entrée	6
4.2 Réalisation des objectifs et résultats (efficacité)	7
4.3 Efficience	15
4.4 Impact sur le développement institutionnel	16
4.5 Durabilité	17
4.6 Notations de la performance globale	18
4.7 Performance de l'emprunteur	18
4.8 Performance de la Banque	19
4.9 Les facteurs influençant l'exécution, la performance et les résultats	19
<b>V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>20</b>
5.1 Conclusions	20
5.2 Recommandations	21
5.3 Rétroaction	22

## **ANNEXES**

**EQUIVALENCES MONETAIRES**

<b>PAS I 1989 (2ème trimestre)</b>	<b>PAS II 30/08/1991</b>	<b>PAS III 1995</b>	<b>Post-évaluation Novembre 2002</b>
<b>1UCF=1,19065\$EU</b>			<b>1UC=1,32163\$EU</b>
<b>1UC=380,682FCFA</b>	<b>1UCF=371,971FCFA</b>	<b>1UC=792,476FCFA</b>	<b>1UC=878,891FCFA</b>

**POIDS ET MESURE**

Système métrique

**Exercice Budgétaire**1<sup>er</sup> janvier - 31 décembre**SIGLES ET ABREVIATIONS**

AID	:	Agence internationale de développement
BAD	:	Banque africaine de développement
BBD	:	Banque béninoise pour le développement
BCB	:	Banque commerciale du Bénin
CAA	:	Caisse autonome d'amortissement
CBDD	:	Commission béninoise de développement durable
CNCA	:	Caisse nationale du Crédit Agricole
CNGRF	:	Centre national de gestion des réserves de la faune
CLCAM	:	Caisse locale de crédit agricole mutuel
CNDD	:	Centre national de développement durable
CNSAPAS	:	Commission nationale de suivi de l'application du PAS
CRCAM	:	Caisse régionale de crédit agricole mutuel
DSA	:	Dimension sociale de l'ajustement
DSD	:	Dimension sociale du développement
DSRP	:	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DTS	:	Droit de tirage spécial
ECVR	:	Enquêtes sur les conditions de vie rurales
ELAM	:	Enquêtes légères auprès des ménages
EU	:	Etats-Unis
FAD	:	Fonds africain de développement
FAS	:	Facilité d'ajustement structurel
FCFA	:	Franc de la communauté financière de l'Afrique
FIR	:	Fonds d'insertion et de réhabilitation
FNRB	:	Fonds national des retraités du Bénin
FRPC	:	Facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté
FMI	:	Fonds Monétaire International
IDH	:	Indicateur de développement Humain
NTIC	:	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCBN	:	Organisation commune du Bénin et du Niger
OHADA	:	Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique
ONG	:	Organisations non gouvernementales
OPT	:	Office des postes et des télécommunications
ONASA	:	Office national d'appui à la sécurité alimentaire

**SIGLES ET ABREVIATIONS (suite)**

PAC	:	Port autonome de Cotonou
PARB :	:	Programme d'appui à la réforme budgétaire
PAS	:	Programme d'ajustement structurel
PIB	:	Produit intérieur brut
PNB	:	Produit national brut
PIP	:	Programme d'investissement public
PST	:	Programme sectoriel de transport
PUND :	:	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	:	Pays pauvres très endettés
SOBEMAP	:	Société béninoise de manutention portuaire
SONACOP	:	Société nationale pour la commercialisation du pétrole
SONAPRA	:	Société nationale pour la promotion agricole
SBEE	:	Société béninoise d'électricité et de l'eau
SIDA	:	Syndrome immuno-déficitaire acquis
TEC	:	Tarif extérieur commun
TVA	:	Taxe sur la valeur ajoutée
UC	:	Unité de compte
UE	:	Union européenne
UEMOA	:	Union économique et monétaire ouest-africaine

**NOTATIONS**

Pertinence	:	Hautement Satisfaisante
Réalisations des objectifs (efficacité)	:	Satisfaisante
Efficience	:	Peu Satisfaisante
Impact institutionnel	:	Peu Satisfaisante
Durabilité	:	Satisfaisante
Indicateur de performance globale	:	Satisfaisante
Performance de l'emprunteur	:	Satisfaisante
Performance de la Banque	:	Satisfaisante

**DONNEES DE BASE DU PAS I****DONNEES PRELIMINAIRES**

1. Numéro du prêt : BEN/AMGE/90/01  
 2. Emprunteur : République Populaire du Bénin  
 3. Bénéficiaire : Gouvernement du Bénin  
 4. Organe d'exécution : Commission nationale chargée du suivi de l'application du PAS

**A. DONNES DU PRET**

1. Montant 12 Millions d'UCF  
 2. Taux d'intérêt Commission de 0,75%  
 3. Période de remboursement 50 ans  
 4. Différé d'amortissement 10 ans  
 5. Date de négociation ND  
 6. date d'approbation Mars 1990  
 7. date de signature ND  
 8. date d'entrée en vigueur ND

**B. DONNEES DU PROGRAMME**

1. Coût total : ND  
 2. Plan de financement

Sources	Montant
1. FAD	12 M UC
2. Banque mondiale	37,8
3. FMI	29,9
4. Suisse	7,49
5. Norvège	2,63
6. RFA	4,47
7. Japon	3,94
<b>8. TOTAL</b>	<b>123,43</b>

Date effective du premier décaissement : ND

Date effective du dernier décaissement : ND

**C. INDICATEURS DE PERFORMANCE**

1. Reliquat % : ND  
 2. Retard par rapport au calendrier : -  
   -Décalage par rapport à l'entrée en vigueur : ND  
   -Décalage par rapport à la date d'achèvement : ND  
   -Décalage par rapport au dernier décaissement : -  
 3. Etat d'exécution du programme : Programme achevé  
 4. Indicateurs d'achèvement : -  
 5. Performance institutionnelle : ND

**D. MISSIONS**

No	Type	Nombre de missions	Date	Nombre de personnes	Hommes/mois
Identification	ND	ND	ND	ND	ND
Préparation	ND	ND	ND	ND	ND
Evaluation	ND	ND	ND	ND	ND
Supervision/suivi	ND	ND	ND	ND	ND
Revue à mi parcours	ND	ND	ND	ND	ND
Achèvement	ND	ND	ND	ND	ND
Post évaluation	ND	ND	ND	ND	ND

**E. DECAISSEMENT**

Total décaissé	ND	ND	ND
Décaissement annuel	ND	ND	ND

**DONNEES DE BASE DU PAS II****DONNEES PRELIMINAIRES**

1. Numéro du prêt : F/BEN/PAS II/91/25
2. Emprunteur : Gouvernement du Bénin
3. Bénéficiaire : Gouvernement du Bénin
4. Organe d'exécution : Commission Nationale de suivi d'application du PAS

A. DONNEES DU PRET :	Estimation	Réalisation
1. Montant	13 840 098,53 UC	13 840 098, 53 UC
2. Taux d'intérêt	Commission de 0, 75%	0, 75%
3. Période de remboursement	50 ans	50 ans
4. Différé d'amortissement	10 ans	10 ans
5. Date de négociation		5 et 6 Novembre 91
6. date d'approbation	Novembre 1991	25 Novembre 1991
7. date de signature		27 décembre 1991
8. date d'entrée en vigueur	Janvier 1992	2 Avril 1993

**B. DONNEES DU PROGRAMME**  
(En millions d'UC)

	PREVISION	EN %	REALISATIONS	EN %
Sources				
FAD	5580	6,9	9518,6	11,07
Banque mondiale	9220	11,46	20 223,6	23,52
UE	14500	18,03	12 251,0	14,29
Autres Inst.Multilatérales	7280	9,05	17161,0	19,96
Sources bilatérales	9300	11,56	26 819,3	31,19
Autres	34520	42,93	-	-
Total	80400	100	85 973,6	100

Date effective du premier décaissement	:	5 avril 1993
Date effective du dernier décaissement	:	24 octobre 1994

**C. INDICATEURS DE PERFORMANCE**

- |    |   |   |                  |
|----|---|---|------------------|
| 1. | reliquat %                                    | : | 0,18%            |
| 2. | retard par rapport au calendrier              | : | -                |
|    | -Décalage par rapport à l'entrée en vigueur   | : | 14 mois          |
|    | -Décalage par rapport à la date d'achèvement  | : | Néant            |
|    | -Décalage par rapport au dernier décaissement | : | -                |
| 3. | Etat d'exécution du programme                 | : | Programme achevé |
| 4. | indicateurs d'achèvement                      | : | -                |
| 5. | performance institutionnelle                  | : | Assez bien       |

**D. MISSIONS**

No	Type de mission	Nombre de missions	Date	Nombre de personnes	Hommes/mois
1	Identification	-			
2	Préparation	-			
3	Evaluation	1	2-23 août 91	4	1
4	Supervision	1	6-19 juin 93	2	1
5	Revue à mi- parcours	1	27 fév-9 mars 94		
6	Achèvement	1	4-11 mai 96	2	0,5
7	Post évaluation	1	4-20 nov. 2002	2	

**E. DECAISSEMENT**

Décaissement annuel	Prévisions	Réalisations
1993	7 399 999, 36 UC	7 399 999, 36 UC
1994	6 440 099, 17 UC	6 440 099, 17 UC
Total	13 840 098, 53 UC	13 840 098, 53 UC

## RESUME DE L'ÉVALUATION ET MATRICE DES RECOMMANDATIONS

### I. Objectifs et portée

1.1 Ce rapport évalue la performance des trois programmes d'ajustement structurels ( PAS I, II, et III) mis en œuvre au Bénin entre 1989 et 1999 pour lesquels le FAD a accordé trois prêts de 29,5 millions d'UC qui ont été décaissés entre 1990 et 1996. le premier PAS (1989-91) était adopté dans un contexte de crise économique et sociale et a marqué la fin d'une stratégie fondée sur l'étatisation et le dirigisme adopté entre 1975 et 1982. Le deuxième programme (1992-94) a été adopté dans l'intention de consolider les acquis du premier programme et de remédier à ses insuffisances. Le troisième programme (1995-97) a été adopté dans le contexte de la dévaluation du FCFA en janvier 1994 et le Groupe de la Banque y a contribué par le biais d'une restructuration de son portefeuille de prêts. Ces trois programmes ont été sponsorisés par le FMI, la Banque mondiale et d'autres partenaires au développement dont le Groupe de la Banque. Les acquis de ces trois PAS ont été consolidés et renforcés par un programme d'appui budgétaire (PARB) initié par la Banque mondiale à partir de 1999. Ce programme a été soutenu par un prêt du FAD pour un montant de 14 millions d'UC en 2001.

1.2 Ces trois PAS avaient pour objectifs : (i) la promotion d'une croissance durable de 3% à 6% en moyenne entre le début et la fin de la période, (ii) l'assainissement des finances publiques en vue de ramener le déficit budgétaire global à 6% du PIB (iii) le rétablissement de viabilité de la balance des paiements afin d'atteindre un déficit du compte courant de l'ordre de 5% du PIB et de réduire le poids de la dette publique interne et externe (iv) la maîtrise de l'inflation à un taux annuel moyen inférieur à 3% sur la période des programmes. Quant au PARB, il avait pour objectifs de renforcer sur une base continue et durable, les conditions d'une croissance économique accélérée et équitable en vue de réduire la pauvreté. Il visait également, la poursuite des réformes structurelles et sectorielles en cours portant sur la réduction de la taille du secteur public, la libéralisation de l'économie, le renforcement des capacités institutionnelles, la réforme du cadre légal et réglementaire, la promotion du secteur privé et l'instauration d'une meilleure gouvernance. L'action du (PARB) a été conçue en 4 volets : (i) la rationalisation des dépenses publiques à travers la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) triennal glissant pour chacun des cinq ministères pilotes (MAEP, MENRS, MSP, MTPT, et MEHU), (ii) l'amélioration du fonctionnement de la chaîne des dépenses publiques, du système de passation des marchés publics, de l'audit et du contrôle interne et externe, (iii) la mise en oeuvre d'un système efficace de suivi-évaluation du budget et des budgets programmes et (iv) l'amélioration de la bonne gouvernance.

1.3 Pour atteindre ces objectifs, les programmes avaient prévu la mise en œuvre de politiques monétaire et budgétaire rigoureuses et d'un certain nombre de réformes structurelles et sectorielles. Plus particulièrement, les trois PAS ont été fondés sur la rigueur budgétaire qui s'est traduite par la mise en œuvre d'une politique budgétaire et fiscale orientée vers la rationalisation des dépenses publiques et l'amélioration des recettes afin de contenir le déficit budgétaire dans des limites tolérables. La politique monétaire était prudente et avait pour objectif la maîtrise de la demande intérieure afin d'assurer la stabilité des prix. La politique de change a été utilisée notamment lors de la dévaluation de janvier 1994 afin de promouvoir les exportations à travers une amélioration de leur compétitivité et de réduire les importations. Les trois programmes ont également prévu la mise en œuvre d'un ensemble des réformes structurelles portant sur : (i) le désengagement de l'Etat; la réforme budgétaire et fiscale et la privatisation des entreprises publiques, (ii) le reforme de la fonction publique, (iii) la restructuration du système financier, (iv) libéralisation de l'économie et renforcement du secteur privé. Ces réformes se sont poursuivies et renforcées tout au long de la décennie de l'ajustement structurel. Les réformes sectorielles ont visé la sécurité alimentaire, l'amélioration de la gestion de la filière coton, l'amélioration de l'accès de la population aux services essentiels d'éducation et de santé, l'amélioration des infrastructures de transport routier, ferroviaire et maritime, la modernisation et la généralisation des nouvelles technologies de l'information et enfin une meilleure gestion des ressources en vue d'un développement durable.

## **II. Performance d'exécution**

Le gouvernement a mis en place les structures adéquates pour l'exécution des trois PAS. Il a créé depuis 1986, la Commission Nationale de Suivi de l'Application du PAS (CNSAPAS) et l'a dotée de 8 sous-commissions techniques et d'un Secrétariat technique. Ce dispositif a permis la participation active des responsables béninois à la préparation, à l'exécution et au suivi des programmes en collaboration avec les bailleurs de fonds. Faible pendant le premier programme, la participation de ces structures s'est améliorée depuis le PAS II et a permis aux autorités de préparer les rapports d'exécution des programmes et de les transmettre aux partenaires de développement du Bénin. Les prêts FAD ont été destinés au soutien de la balance des paiements et ont été utilisés à l'acquisition de biens et services conformément aux dispositions convenues avec les bailleurs de fonds dont la Banque.

## **III. Performance institutionnelle**

**3.1 Performance de l'emprunteur :** Malgré l'absence d'une approche participative dans l'élaboration des programmes et la faiblesse du suivi évaluation surtout au niveau du premier programme, l'emprunteur s'est conformé aux conditions requises et aux conventions régissant le déblocage des tranches des crédits et a veillé aux dérapages des programmes par rapport aux objectifs initiaux. Il a chargé les meilleurs responsables de l'exécution et du suivi des programmes notamment le Secrétariat technique de la CNSAPAS dont les compétences sont reconnues par les bailleurs de fonds et a veillé à la stabilité de ces responsables à leur fonctions malgré la mobilité due aux changements politiques. Cette volonté politique et cette adhésion à l'approche de l'ajustement structurel a permis aux programmes de contribuer à des résultats remarquables sur le plan macroéconomique et l'amélioration du revenu par tête malgré la faible capacité institutionnelle du Bénin et les conditions initiales difficiles préalables au démarrage de l'ajustement structurels. Les réformes structurelles et sectorielles ont cependant piétiné et leur calendrier d'exécution a été reporté à plusieurs reprises. La performance de l'emprunteur a été satisfaisante dans l'ensemble.

**3.2 Performance de la Banque :** La Banque n'a initié aucun des programmes mais dès qu'elle a été saisie, elle a participé activement à la conception, à la formulation et au suivi des trois programmes et a joint ses efforts aux restes des partenaires de développement du Bénin et a coordonné son intervention avec eux. Malgré un certain retard dans la mise en vigueur des programmes, la Banque a veillé au déblocage des tranches des crédits dans les meilleurs délais, a assoupli certaines conditions lorsqu'elle l'a jugé nécessaire et a procédé au suivi des programmes à travers plusieurs missions de revue de mi-parcours. Cependant, la Banque n'a pas préparé les rapports d'achèvement du PAS I et du PAS III et a mis plusieurs années pour procéder à l'évaluation des trois programmes d'ajustement alors que le dernier s'est achevé en 1999. Dans l'ensemble, la performance de la Banque a été satisfaisante.

## **IV. Impact des programmes**

La décennie de l'ajustement structurel a permis d'atteindre des résultats macroéconomiques positifs. Ces résultats ne se sont pas traduits par une meilleure répartition des fruits de la croissance et les programmes ont eu des conséquences négatives sur le plan social. La pauvreté s'est accentuée en milieu urbain et rural et son incidence ainsi que sa profondeur ont été amplifiées. La femme est restée à la marge du processus de développement surtout en milieu rural où le taux de l'analphabétisme est des plus forts. Les réformes budgétaires et fiscales, la réorganisation de certains ministères ont amélioré le fonctionnement de l'administration et ont permis une meilleure gestion des finances publiques. Cependant, le départ volontaire et le blocage du recrutement au cours de la période d'ajustement a cependant contribué au vieillissement de l'administration et le blocage de l'avancement a également affecté la motivation des fonctionnaires. La faible capacité institutionnelle et

l'inadéquation du cadre juridique, réglementaire et judiciaire ont eu un impact sur l'exécution des programmes et l'absorption des ressources abondantes dont le Bénin dispose ; elles ont empêché la promotion du secteur privé. C'est ainsi que le Gouvernement s'est engagé à préparer depuis 2000 un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui a été finalisé et adopté en 2002. Ceci a permis au Bénin d'atteindre le point de décision en juillet 2000 et de bénéficier ainsi de l'allègement de sa dette dans le cadre de l'initiative PPTE. Ces fonds ont été destinés aux secteurs sociaux notamment l'éducation et la santé dans le cadre de l'approche des budgets-programmes appuyée par la Banque mondiale et la BAD initiée par le Programme d'Appui aux Réformes Budgétaires (PARB) mis en œuvre en 2001. Le Bénin est en train de préparer un programme d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (PASRP) pour 2003.

## **V. Durabilité**

Aux termes d'une décennie d'ajustement structurel, le Bénin est parvenu à atteindre une croissance économique soutenue et à rétablir la stabilité macroéconomique. Ces résultats restent cependant tributaires de la détermination du Gouvernement à presser le pas dans l'achèvement des réformes, et des performances aléatoires du secteur du coton dans une économie non diversifiée où le secteur agricole représente plus du 1/3 du PIB. La durabilité de ces acquis dépend également de l'aide extérieure dont le Bénin a largement bénéficié dans le cadre de plusieurs programmes et de la situation au Nigeria son partenaire commercial le plus important.

## **VI. Conclusions**

**6.1** Au vu des résultats obtenus en terme de croissance et de stabilité macroéconomique, le processus d'ajustement structurel a atteint ses objectifs. Ainsi, la discipline budgétaire, la viabilité extérieure, la stabilité des prix et la croissance soutenue sont les points forts de la décennie de l'ajustement. La réduction du poids de l'Etat dans l'activité économique, la libéralisation des prix et du commerce extérieur, la restructuration du système bancaire, la mise en place d'un cadre réglementaire et juridique favorable à l'investissement privé sont aussi à mettre au crédit des trois programmes d'ajustement structurel. Les réformes structurelles et sectorielles prévues par les programmes n'ont pas cependant été couronnées du même degré de succès.

**6.2** Sur le plan social, l'absence d'une stratégie de lutte contre la pauvreté dans les trois programmes d'ajustement structurels et leur préoccupation de la stabilisation macroéconomique ont occulté la dimension sociale de l'ajustement structurel. C'est ainsi que les indicateurs sociaux au Bénin ne se sont pas améliorés autant que les indicateurs macroéconomiques et certains indicateurs se sont même détériorés par rapport à la période d'avant l'ajustement. Malgré les bonnes performances macroéconomiques enregistrées à l'issue des trois PAS et qui ont été consolidées par le PARB, la pauvreté n'a pas reculé et continue à affecter 29,6% de la population en 2000. Son incidence est de 33% en milieu rural contre 23,3% en milieu urbain en 2000. L'analphabétisme touche près de 2/3 de la population adulte. Le taux de scolarisation brut de 83% cache d'importantes disparités entre régions et entre garçons et filles. Le taux d'accès à l'eau potable n'est que de 72% et environ 2/3 de la population n'ont pas d'accès aux soins de santé de base. L'Indice de Développement Humain (IDH) reste faible et le Bénin demeure parmi les 20 pays les plus pauvres du monde.

**6.3** Ainsi, l'amplification de l'incidence de la pauvreté et son approfondissement, l'exacerbation du chômage surtout chez les jeunes diplômés, l'accentuation des inégalités dans la répartition des fruits de la croissance, la faiblesse de l'accès de la population aux services de santé et d'éducation de base, à l'eau potable et à l'assainissement et au logement décent, le vieillissement des fonctionnaires de l'Etat et le blocage du recrutement sont des indicateurs d'échec de l'ajustement structurel sur le plan social. Autant l'ajustement structurel a introduit un changement dans les mentalités et la perception de la conduite des affaires tant au niveau public que privé, il ne s'est pas attaqué de front aux problèmes de la bonne gouvernance notamment la lutte contre la corruption, l'orientation des

dépenses publiques vers les secteurs sociaux prioritaires, la mise à niveau de l'administration centrale et décentralisée, le renforcement de ses capacités humaines et matérielles en vue d'améliorer le taux d'exécution des dépenses publiques et d'utiliser à bon escient les ressources dont dispose le Bénin. Certes, l'ajustement structurel n'a pas été en mesure de remédier à toutes les faiblesses structurelles de l'économie béninoise, mais cette expérience est riche d'enseignements :

- (i) Après trois programmes d'ajustement structurel, l'économie béninoise demeure dominée par le secteur agricole qui représente plus du 1/3 du PIB et qui lui-même est dominé par la filière coton qui représente environ  $\frac{3}{4}$  des exportations ; ce qui accentue sa vulnérabilité aux chocs exogènes **(4.2.1)**
- (i) Les recettes fiscales sont tributaires d'un petit nombre d'entreprises, de la taxation d'un commerce extérieur dont la plupart est informelle, du tarif extérieur commun et de l'aide extérieure; ce qui fragilise davantage la discipline budgétaire observée à l'issue des trois PAS. **(4.2.4)**
- (ii) Le taux d'épargne demeure des plus faibles en Afrique et témoigne de l'incapacité des trois PAS à mobiliser des ressources nationales requises pour le financement des investissements ; ce qui renforce la dépendance de l'économie béninoise de l'aide extérieure. **(4.2.2)**
- (iii) La compétitivité de l'économie du Bénin n'a pas réalisé de progrès durant la période de l'ajustement. Ses services douaniers et portuaires restent lents et non concurrentiels par rapport aux autres pays de la région. **(4.4.2)**
- (iv) La rigueur budgétaire des trois PAS s'est traduite par une insuffisance des programmes de formation, une absence de programmes de mise à niveau des entreprises et par un blocage de recrutement et de promotion dans la fonction publique qui se sont traduits à leur tour par une faible productivité de la main d'œuvre béninoise. **(4.2.9)**
- (ii) l'ajustement structurel non accompagné d'une politique sociale adéquate s'est traduit par une accentuation de la pauvreté. **(4.2.20)**
- (iii) l'ajustement structurel qui ne s'est pas donné pour priorité le renforcement des capacités institutionnelles s'est traduit par des faibles taux d'absorption des ressources. La faiblesse de l'appareil judiciaire en particulier a favorisé l'impunité et a laissé une marge de manœuvre à la corruption qui se répand à grande échelle au Bénin. **(4.4.1)** et **(4.4.3)**
- (iv) l'absence d'une approche participative dans l'élaboration des programmes d'ajustement a affecté leur efficacité et leur efficacité. **(4.7.2)**

#### **6.4 Recommandations**

Afin de remédier aux insuffisances du processus de l'ajustement structurel et d'assurer la durabilité de ses acquis, il est recommandé :

##### **- Au Gouvernement de :**

- (i) diversifier l'économie en développant d'autres activités comme le tourisme, la pêche et le textile où le Bénin possède un potentiel non encore exploité. **(4.2.2)**
- (ii) élargir l'assiette fiscale et renforcer davantage l'administration fiscale et douanière **(4.2.4)**.
- (iii) procéder à la mobilisation des ressources d'épargne et sa canalisation vers le financement des investissements à travers des mesures fiscales favorables, des nouveaux produits financiers et une rémunération adéquate **(4.2.2)**.
- (iv) renforcer les institutions en moyens humains suffisamment qualifiés pour exécuter les programmes à travers des actions de recrutement, de formation, de mise à niveau et de diffusion des nouvelles technologies de l'information et des communications. **(4.2.20)**.
- (iii) s'engager avec plus de fermeté dans l'achèvement de la réforme de la fonction publique, la privatisation des grandes entreprises et la mise en application du système de rémunération basé sur le mérite afin d'améliorer la compétitivité et la productivité du personnel.

- (iv) remédier aux effets pervers de l'ajustement structurel en mettant en œuvre la stratégie de lutte contre la pauvreté issue de la vaste consultation populaire et consignée dans le DSRP finalisé en 2002. **(4.2.20)**
- (v) renforcer la lutte contre la corruption en adoptant Le plan Stratégique de Lutte contre la Corruption préparé en 2001, en renforçant les structures de contrôle financier interne et externe, réformer le système de passation des marchés publics afin de le rendre plus efficace, plus transparent et plus équitable et créer des cellules de suivi évaluation au niveau des Ministères. **(4.4.1)** et **(4.4.3)**
- (vi) concrétiser la décentralisation et la déconcentration afin de renforcer le processus démocratique, de faire participer la population au processus de prise de décision et au contrôle d'exécution et d'augmenter le taux d'absorption des fonds publics.**(4.7.2)**

**- A la Banque de :**

- (i) procéder à l'évaluation ex post des programmes dès leur achèvement.
- (ii) renforcer la prise d'initiative par la Banque au stade de l'identification et de préparation des programmes.
- (ii) renforcer la composition des missions d'évaluation afin d'approfondir l'analyse des risques potentiels des programmes qui peuvent affecter leur performance.
- (iii) faire preuve de plus de diligence dans le traitement des documents envoyés par les autorités.

## **6.5 Rétroaction**

**- Par le Gouvernement**

- (i) veiller à la poursuite de la croissance et de la stabilité macroéconomique
- (ii) mettre en œuvre la stratégie de lutte contre la pauvreté telle qu'elle a été décrite dans le DSRP approuvé à la fin 2002 après commentaires des institutions de Bretton Woods et de la BAD.
- (ii) accélérer l'achèvement de la privatisation de la SBEE, de l'OPT, de la SONAPRA, et du PAC et renforcer les capacités institutionnelles notamment du Ministère de la justice, du MFE, réforme du système de passation des marchés publics, et le renforcement des cellules de suivi-évaluation dans les ministères.
- (iii) lutter plus farouchement et plus efficacement contre la corruption en mettant en action le plan anti-corruption et l'installation de l'Observatoire sur la corruption.

**- Par la Banque**

- (i) prendre davantage d'initiative d'identification et de préparation des programmes.
- (ii) renforcer les directives d'évaluation des programmes et de leur suivi et préparer les rapports y afférents en temps utile.
- (ii) prendre davantage en compte les risques liés à l'évaluation.

## **I. LES PROGRAMMES**

### **1.1 Contexte économique**

1.1.1 La stratégie de développement que le Bénin a adoptée entre 1975 et 1982 était fondée sur l'intervention massive de l'Etat dans l'activité économique. Aidée par une conjoncture nationale et internationale favorable, cette intervention de l'Etat sur l'économie s'est traduite par une croissance économique soutenue de 5% en moyenne sur la période 1977-80. Cependant, à partir de 1981, les signes d'essoufflement de cette stratégie ont commencé à se faire ressentir. La croissance s'est ainsi ralentie atteignant 3% en moyenne sur la période 1981-85 et de graves déséquilibres macroéconomiques internes et externes sont apparues. Ces difficultés étaient dues à la détérioration des termes de l'échange et à la baisse des réexportations vers les pays voisins.

1.1.2 Malgré les tentatives de redressement initiées par le Gouvernement en 1982-83 et 1986-87, les difficultés de l'économie béninoise se sont davantage exacerbées. Ainsi, la croissance économique a enregistré un taux négatif de -2% en 1989. Le déficit budgétaire (base engagement) a atteint 10% du PIB à cause de l'augmentation démesurée des dépenses de fonctionnement, l'alourdissement du service de la dette et les difficultés des entreprises publiques. Le déficit du compte courant a également atteint 9,1% du PIB et la dette extérieure s'est élevée à 50% du PIB. Les arriérés de paiement intérieurs et extérieurs avaient augmenté, atteignant respectivement 69 et 55 milliards de FCFA à la fin de 1987. La situation financière des entreprises publiques s'est davantage détériorée et les trois banques publiques (la CNCA, la BBD et la BCB) ont déclaré faillite.

1.1.3 Afin de remédier à cette situation qui a paralysé les rouages de l'économie béninoise, le Gouvernement a pris des mesures dont notamment la réforme de la fonction publique, la liquidation et la privatisation des entreprises publiques, la révision du système comptable et l'imposition des banques, l'augmentation des prix au producteur et la fourniture régulière d'intrants pour la filière coton. Ces mesures n'ont pas donné les résultats escomptés et ont amené le Gouvernement à s'engager entre 1989 et 1999 dans trois PAS consécutifs appuyés par les institutions de Bretton Woods et d'autres bailleurs de fonds dont le Groupe de la Banque qui a cofinancé les deux premiers PAS sous forme de prêts FAD et le PAS III (expression utilisée par commodité de langage) par réaffectation des ressources issues de son portefeuille de projets au Bénin. Les acquis de ces trois PAS ont été consolidés et renforcés par un programme d'appui budgétaire (PARB) initié par la Banque mondiale à partir de 1999. Ce programme a été soutenu par un prêt du FAD pour un montant de 14 millions d'UC en 2001.

### **1.2 Formulation des programmes**

1.2.1 Destiné à remédier aux effets de la profonde crise économique et financière et à instaurer les conditions adéquates pour la transition vers une économie de marché, le PAS I (1989-91) a marqué une rupture avec l'ancienne stratégie de développement. Malgré une situation socio-politique difficile, le Gouvernement de transition, mis en place à la suite de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, s'est engagé à négocier et conclure un 2<sup>ème</sup> et un troisième programme d'ajustement structurel ; le troisième programme étant un ensemble de réformes et de mesures d'accompagnement de la dévaluation du FCFA intervenue en janvier 1994, la contribution du Groupe de la Banque se faisant sous forme de restructuration de son portefeuille de prêts.

1.2.2 L'emprunteur a donc été très impliqué dans la formulation et la préparation des programmes en dépit de l'opposition des partenaires sociaux, particulièrement des syndicats. En effet, il a mis en place des structures appropriées à cette fin, notamment la CNSAPAS, ses sous-commissions et son

Secrétariat technique qui ont participé à la préparation des documents-cadres de politique économique ainsi qu'à la définition des matrices des mesures préconisées dans les programmes, avec l'aide de la Banque mondiale et du FMI.

1.2.3 La Banque, pour sa part, a contribué à la définition des programmes qu'elle a financés, en exploitant notamment les documents du FMI et de la Banque mondiale et en coordonnant ses actions avec celles de ces institutions. Dans le souci d'accompagner la dévaluation du FCFA, elle a décidé de réaffecter les ressources issues de son portefeuille de projets au Bénin au PAS III.

1.2.4 Dans l'ensemble, les programmes se sont attaqués aux contraintes structurelles du pays, liées aux faiblesses et aux dysfonctionnements du système économique centralisé. Leur mise en œuvre a mis en exergue les insuffisances importantes dans leur formulation. En effet, certaines mesures sensibles ont été formulées sans tenir suffisamment compte du contexte socio-politique et de rigidités des structures encore marquées par des pratiques héritées des politiques précédentes. Par ailleurs, il n'y a pas eu suffisamment de concertations et de dialogue avec tous les partenaires sociaux pour aboutir à un consensus autour de certaines réformes, notamment les privatisations des entreprises publiques. De ce fait, des retards importants et des reports de certaines mesures ont été constatés ; ils ont eu un impact sur les performances des programmes.

### **1.3 Objectifs et portée à l'évaluation**

1.3.1 Les trois programmes mis en œuvre au cours de la période 1989-99 avaient pour objectifs globaux : (i) le rétablissement et la consolidation de la stabilité macroéconomique et (ii) la promotion de la croissance économique

1.3.2 Pour atteindre ces objectifs ultimes, les programmes se sont assignés des objectifs spécifiques. Le PAS I avait pour objectifs spécifiques : (i) la création des conditions d'une croissance durable de l'activité économique permettant la réalisation d'une augmentation annuelle du PIB réel de 3 % en moyenne, (ii) améliorer la compétitivité de l'économie béninoise et (iii) accélérer le retour à une position viable de la balance des paiements et des finances publiques. Quant au PAS II, il s'est articulé autour des objectifs spécifiques suivants : (i) réaliser une croissance en termes réels du produit intérieur brut d'environ 4% par an, supérieure à celle de la population afin de permettre une augmentation du revenu par tête d'habitant d'environ 1% à la fin du programme, (iii) contenir l'augmentation des prix et des coûts intérieurs à 2,5% par an de façon à améliorer la compétitivité de l'économie, (iv) restaurer une position viable de la balance des paiements par la mise en œuvre ou la poursuite de politiques économiques visant la promotion des exportations de biens et la production domestique de biens de substitution aux importations afin de ramener le déficit du compte courant extérieur (hors transferts publics) de 11,2% en 1991 à 7,9 % du PIB en 1994 et (v) éliminer les arriérés de paiements et accroître les avoirs extérieurs nets du système bancaire.. Le PAS III a focalisé l'attention sur les objectifs spécifiques suivants : (i) stimuler l'économie en vue de porter son taux de croissance réel au niveau moyen de 5 à 5,5% à partir de 1995, (ii) réduire les déséquilibres intérieurs et extérieurs en vue de rendre la situation budgétaire moins tributaire de l'aide extérieure et rétablir une position viable de la balance des paiements, (iii) consolider les réformes sectorielles en ménageant une plus grande participation du secteur privé aussi bien dans les secteurs productifs que dans les secteurs sociaux, (iv) réduire la pauvreté et (vi) réhabiliter les infrastructures sociales et valoriser les ressources humaines en maximisant l'utilisation des moyens financiers et humains des secteurs de la santé et de l'éducation.

1.3.3 Les politiques macroéconomiques, structurelles et sectorielles conçues et mises en œuvre pour la réalisation de ces objectifs sont décrites dans les rapports d'évaluation du PAS I dans le rapport d'évaluation et d'achèvement du PAS II et dans le rapport d'affectation de 4,63 millions d'UC provenant de la restructuration du portefeuille de prêts du FAD pour le PAS III.

1.3.4 Le programme d'appui budgétaire (PARB) mis en œuvre pour renforcer les trois PAS et consolider leur acquis avait pour objectifs de : (i) renforcer sur une base continue et durable, les conditions d'une croissance économique accélérée et équitable en vue de réduire la pauvreté, (ii) poursuivre la mise en œuvre des réformes structurelles et sectorielles en cours portant sur la réduction de la taille du secteur public, la libéralisation de l'économie, le renforcement des capacités institutionnelles, la réforme du cadre légal et réglementaire, la promotion du secteur privé et l'instauration d'une meilleure gouvernance. L'action du (PARB) a été conçue en 4 volets : (i) la rationalisation des dépenses publiques à travers la mise en place d'un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) triennal glissant pour chacun des cinq ministères pilotes (MAEP, MENRS, MSP, MTPT, et MEHU), (ii) l'amélioration du fonctionnement de la chaîne des dépenses publiques, du système de passation des marchés publics, de l'audit et du contrôle interne et externe, (iii) la mise en œuvre d'un système efficace de suivi-évaluation du budget et des budgets programmes, et (iv) l'amélioration de la bonne gouvernance.

1.3.5 Les risques identifiés à l'évaluation susceptibles de contraindre la bonne exécution des programmes et d'hypothéquer la réalisation de leurs objectifs, étaient les suivants :

(i) l'opposition politique et syndicale à l'ajustement structurel et les tensions sociales qu'il peut provoquer, (ii) les facteurs exogènes défavorables (baisse des prix à l'exportation, particulièrement du coton, situation politique et économique au Nigeria et ses répercussions sur le secteur informel, retard dans la restructuration du système bancaire, (iii) la réticence des responsables de l'administration à mettre en œuvre les programmes et les perturbations de l'appareil productif et administratif des au retard dans le paiement des salaires et autres droits connexes, (iv) la possibilité de désaccord entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale qui pourrait se traduire par des retards dans la mise en œuvre des programmes, et (v) la faible capacité administrative qui pourrait affecter l'efficacité d'exécution du programme. La préparation judicieuse des programmes et la nature des mesures prévues et mises en œuvre aussi bien que la volonté des différents Gouvernements et leur ferme conviction dans la pertinence de ces programmes ont permis d'atténuer les effets indésirables de ces risques.

## **1.4 Financement**

1.4.1 Le premier programme a bénéficié d'un prêt du FAD d'un montant de 12 millions UC F soit \$EU 14,29 millions ainsi que d'une importante aide financière de la Banque mondiale (45 millions de \$EU), du FMI (\$EU30 millions), de la France (\$EU 34,87 millions), la Suisse (\$EU8,92), le Norvège (\$EU 3,13 millions), la RFA (\$EU 5,32 ), et le Japon (\$EU 4,69). Quant au PAS II, le FAD a contribué à son financement avec un prêt de 13,8 millions d'UC. D'autres bailleurs de fonds ont également appuyé ce programme dont IDA (24,78 millions UCF), la CEE (38,98 Millions UCF) et d'autres sources bilatérales (25 millions UCF). Le FAD a contribué pour 4,63 millions UC au PAS III dans le cadre de la réaffectation des ressources de son portefeuille de projets au Bénin. Les autres bailleurs de fonds ont également contribué au financement des mesures d'accompagnement de la dévaluation du FCFA. C'est le cas de la Banque mondiale (40 millions de \$EU) et de quelques bailleurs de fonds bilatéraux, dont le Japon (34 millions de \$EU), la Belgique (3,2 millions \$EU), le Danemark (3 millions \$EU), la Suisse (21 millions \$EU) et la France. Les Etats Unis, l'UE ainsi que le FMI ont également appuyé ce programme.

1.4.2 Tous les bailleurs de fonds ont respecté leurs engagements financiers.

## **II. EVALUATION**

### **2.1 Méthodologie et approche de l'évaluation**

2.1.1 La longueur de la période d'ajustement (1989-99), le retard mis pour engager cette évaluation, l'absence de rapports d'achèvement pour le PAS I et le PAS III ainsi que la mobilité des responsables de l'administration et des représentants résidents des bailleurs de fonds qui ont vécu cette expérience étaient les principales difficultés d'évaluation des trois PAS au Bénin.

2.1.2 Compte tenu de ces difficultés, nous avons opté pour une évaluation globale « avant » - « après » la période d'ajustement comme si les trois programmes n'étaient qu'un seul, d'une durée de dix ans notamment en ce qui concerne les objectifs et les résultats atteints. Cette approche est d'autant plus justifiée que les programmes se prolongent et se complètent et que les mesures structurelles qu'ils avaient prévues ont été approfondies d'un programme à un autre dans la continuité. Toutefois, pour la nécessité de l'analyse, nous avons fait parfois référence à tel ou tel programme pour montrer que le processus de l'ajustement a été progressivement internalisé par l'administration béninoise et que les difficultés du démarrage n'ont été que transitoires.

2.1.3 L'approche adoptée dans l'évaluation a consisté à : (i) la collecte de documents disponibles à la Banque notamment les rapports d'évaluation et d'achèvement des programmes, (ii) la collecte de documents auprès des services de l'administration béninoise pendant la mission de post-évaluation, et (iii) les rencontres avec les responsables béninois au niveau des différents Ministères ainsi qu'avec les représentants résidents des partenaires au développement du Bénin.

### **2.2 Principaux indicateurs de performance**

2.2.1 Les indicateurs de performance spécifiés à l'évaluation sont à la fois quantitatifs et qualitatifs, économiques et sociaux, macroéconomiques, structurels et sectoriels. Les principaux indicateurs macroéconomiques retenus sont le taux de croissance du PIB réel, le taux d'inflation, le déficit budgétaire et le déficit du compte courant par rapport au PIB, le ratio de la dette par rapport au PNB, le service de la dette rapporté aux recettes d'exportations, les avoirs extérieurs mesurés en nombre de mois d'importations, la part du commerce extérieur dans le PIB.

2.2.2 Les indicateurs sociaux retenus sont : le taux de croissance de la population, l'espérance de vie, le taux de mortalité infantile, le taux d'alphabétisme, le taux d'accès aux services de santé de base, le taux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, l'incidence et l'approfondissement de la pauvreté, le taux de scolarisation dans les différents niveaux d'enseignement, le nombre d'élèves par classe, le nombre de médecins par habitant et l'Indice de Développement Humain (IDH). Au niveau sectoriel, les indicateurs ont porté sur la part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB et son taux de croissance annuel, sa contribution dans les exportations, l'amélioration de la qualité des services rendus dans certains secteurs et la réduction de leurs coûts.

## **III. PERFORMANCE DE L'EXECUTION**

### **3.1 Mise en vigueur des prêts, démarrage et mise en œuvre**

3.1.1 Dans l'ensemble, l'emprunteur n'a pas réalisé avec satisfaction et célérité les conditions de déblocage des premières tranches des prêts. La mise en vigueur s'est faite avec beaucoup de retards surtout pour le PAS III. En effet, la mise en vigueur du prêt de ce dernier programme n'est intervenue que quinze mois après sa signature; ce qui s'est répercutée sur le report de la clôture du programme de 1997 à 1999.

3.1.2 Le démarrage et la mise en œuvre de ces deux programmes ont été affectés par des facteurs inhérents à la situation socio-politique du Bénin. Pour ce qui concerne le PAS I, la crise économique et sociale de 1990, les perturbations politiques et sociales qu'elle a engendrées, la débâcle du système bancaire et des entreprises publiques et l'accroissement important des importations clandestines en provenance du Nigeria, la lenteur dans la mobilisation des ressources sont quelques-uns des facteurs qui ont occasionné des retards dans la réalisation de certaines mesures essentielles. Ce fut le cas des mesures relatives à l'assainissement des finances publiques et à la restructuration des entreprises publiques (liquidation, privatisation). Pour le PAS II, la non-réalisation de certaines conditions de décaissement de la deuxième tranche du prêt se sont traduits par son amendement. L'insuffisante diligence du côté de la Banque pour examiner les documents de mise en vigueur qui lui ont été transmis par le Gouvernement s'est traduite par un retard de deux mois et demi pour l'entrée en vigueur du programme. Concernant le PAS III, les retards enregistrés à son démarrage sont dus au refus de la ratification du prêt par l'Assemblée Nationale et les tensions sociales et la réticence des partenaires sociaux face aux réformes.

3.1.3 Ces retards ont amené la Banque à proroger les dates limites d'entrée en vigueur des prêts des PAS I et II. Contrairement au PAS I, la mise en œuvre des PAS II et III s'est déroulée, dans l'ensemble, sans difficultés notables.

## **3.2 Respect des coûts, procédures de décaissement et dispositions financières**

Les programmes n'ont pas été affectés par des problèmes financiers, tous les engagements financiers ayant été honorés. Aucun problème de procédure de décaissement ne s'est posé. Cependant, les décaissements ont connu quelques retards dus notamment aux difficultés éprouvées par la Caisse d'amortissement autonome (CAA) de rassembler les bordereaux d'importations et les déclarations en douanes, pour le PAS I et, pour le PAS II, à la non accomplissement des conditions relatives à la fois à la réforme des entreprises publiques et à la réalisation de l'étude sur la compétitivité. Cette dernière condition a nécessité un amendement à l'accord de prêt. Les programmes ont été financés par presque les mêmes bailleurs de fonds traditionnels du Bénin.

## **3.3 Gestion des programmes, rapports et suivi-évaluation**

3.3.1 La gestion des trois programmes a été confiée à la structure créée à cet effet : le CNSAPAS. Elle était constituée de sous-commissions techniques couvrant les domaines principaux des PAS et dont la coordination des travaux était assurée par le Secrétariat technique logé au Ministère des Finances et de l'Economie. Les programmes n'ont donc pas souffert des problèmes institutionnels. Cependant, il a été constaté des dysfonctionnements entre les différentes structures et surtout entre les différents ministères impliqués dans la gestion des programmes, en l'absence d'une définition claire de leurs fonctions et responsabilités respectives dans la mise en œuvre des programmes.

3.3.2 Afin de créer les conditions d'un meilleur suivi de l'exécution des programmes, le Gouvernement a procédé à un réaménagement de la CNSAPAS dans le cadre du PAS II, (décret du 19 mars 1992). Les innovations ont porté sur trois points : (i) la commission contient 10 Ministres au lieu de 7 avec en plus le responsable de la cellule de réflexion macroéconomique de la Présidence de la République (ii) la création d'un Secrétariat technique composé d'un secrétaire, d'un secrétaire adjoint, des présidents des sous commissions techniques et du représentant de la cellule de réflexion macroéconomique de la Présidence de la République, (iii) le réaménagement des sous commissions techniques au nombre de huit. Chaque sous-commission technique suit l'exécution de la partie du programme relevant de sa compétence et élabore périodiquement un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures de réformes. Sur la base de ces rapports sectoriels et avec l'appui des services techniques des ministères, le Secrétariat technique

élabore le rapport annuel de gestion du programme. La tenue régulière des réunions des sous commissions techniques et du présidium de la Commission nationale a permis de déceler les blocages et d'apporter les solutions appropriées.

3.3.3 Grâce à la mise en place de ce dispositif et à son fonctionnement régulier, les rapports annuels ont été bien élaborés et communiqués aux bailleurs de fonds impliqués dans le financement du programme. Durant la période de mise en œuvre du PAS II, la Banque a reçu de l'emprunteur 8 rapports d'exécution à savoir :

1. Rapport sur la gestion du PAS en 1991 et les perspectives pour 1992
2. Rapport sur la gestion du PAS en 1992 et perspectives pour l'année 1993
3. Rapport intérimaire sur la gestion du PAS à fin août 1993
4. Rapport sur la gestion du PAS à fin septembre 1993 et exigences de développement dans le nouveau contexte du renouveau démocratique au Bénin
5. Rapport intérimaire sur la gestion du PAS à fin août 1994
6. Rapport sur la gestion du PAS au 30 décembre 1994 et perspectives pour 1995
7. Bilan de l'exécution du deuxième programme d'ajustement structurel (PAS II)
8. Rapport sur la gestion du PAS d'avril 1995 à mars 1996.

Si les deux premiers rapports n'étaient pas suffisamment consistants, les autres ont été détaillés et bien documentés avec des chiffres à l'appui sur l'impact des mesures concernant les finances publiques. La production régulière de ces rapports démontre l'intensité et la qualité de suivi de l'exécution du programme par les organes appropriés. Le rapport d'audit du compte spécial n'a pas, par contre, été élaboré.

#### **IV. EVALUATION DE LA PERFORMANCE ET NOTATIONS**

##### **4.1 Pertinence des finalités et objectifs et évaluation de la qualité à l'entrée**

4.1.1 Face à une sévère crise économique et financière ainsi qu'aux dysfonctionnements et carences du système de gestion économique centralisée, le Bénin s'est engagé dans un processus de stabilisation macroéconomique et de réformes structurelles dans le cadre de trois PAS. Le premier PAS a été adopté dans le contexte de détresse économique et sociale devant laquelle les efforts déployés par le Gouvernement se sont avérés vains. L'adoption du PAS II se justifiait par la volonté de consolider les acquis et de poursuivre la mise en œuvre des réformes. Le PAS III adopté à l'occasion de la dévaluation du FCFA de janvier 1994 répondait ainsi au besoin de renforcement du cadrage macroéconomique et des politiques structurelles qui devraient accompagner la dévaluation.

4.1.2 Au niveau des objectifs : étant donné la pluralité des objectifs macroéconomiques, structurels et sectoriels qui leur étaient assignés, le fondement libéral qui les a sous tendus, la cohérence de leur conception et les séquences de leur mise en œuvre, les PAS correspondaient aux besoins de l'économie béninoise en quête d'un cadre approprié pour assurer la transition de la planification impérative vers une économie de marché. Parrainés par les deux institutions de Bretton Woods et préparés en étroite collaboration avec eux et avec d'autres bailleurs de fonds, les objectifs des programmes étaient ambitieux et les politiques mises en œuvre pour les atteindre étaient adéquates. Les PAS ont été ainsi destinés à imprégner les autorités béninoises d'une nouvelle approche dans la conduite de la politique économique et à enraciner chez les opérateurs économiques la culture de l'ajustement vertueux dont les retombées positives à long terme peuvent plus que compenser ses coûts à court terme. Cependant, préoccupés par la stabilité macroéconomique en premier lieu, les trois PAS ont relégué en second plan la dimension sociale

de l'ajustement structurel et sous estimé l'effet de la rigueur des politiques économiques à mettre en oeuvre sur les couches pauvres et vulnérables de la population béninoise.

4.1.3 Les trois PAS ont été également conformes à la stratégie de la Banque et des partenaires au développement qui ont participé activement au financement des programmes. Cette stratégie vise à appuyer les efforts du Gouvernement dans la refonte totale de l'ancienne stratégie de développement adoptée jusqu'en 1982 et à préparer les conditions de transition d'une économie étatisée régie par la planification dirigiste vers une économie de marché. Les risques potentiels identifiés à l'évaluation et qui ont dû affecter la réalisation des objectifs sont : (i) les calamités naturelles dont les effets relativement importants pourraient entraîner une utilisation des ressources publiques au détriment des opérations programmées, (ii) les fluctuations des cours mondiaux des produits de base notamment le coton, (iii) les délais de réaction des opérateurs économiques aux diverses incitations du Gouvernement après plusieurs années d'expériences d'économie dirigée et les tensions sociales qui pourraient découler de la mise en oeuvre de certaines mesures économiques et institutionnelles, (iv) la perméabilité des frontières qui a développé le commerce informel, (v) les difficultés d'apurement des arriérés de la dette intérieure et leur impact sur la relance des activités des entreprises locales et (vi) les tensions sociales.

4.1.4 Ces risques avaient dû être atténués par les mesures prises notamment : (i) la mobilisation de l'aide d'urgence à laquelle la communauté internationale continue à apporter un concours substantiel, (ii) l'amélioration de la qualité des produits et la réduction des coûts dans les filières de manière à accroître la compétitivité de l'économie sur les marchés extérieurs et augmenter les marges des entreprises exportatrices, (iii) l'étalement des mesures sur une période relativement longue permet dans une certaine mesure leur souplesse et leur acceptation sur le plan social (iv) le renforcement du contrôle douanier ainsi que l'imposition du secteur informel de façon modeste permettront d'atténuer l'impact négatif de la perméabilité des frontières sur les activités productives intérieures et sur les recettes fiscales, (v) l'expérience et le renforcement de la CNSAPAS à travers le Secrétariat Technique contribuent à une meilleure appréhension des facteurs de blocage et des solutions appropriées à l'exécution du PAS tant sur le plan économique que social et (v) l'aide budgétaire et la remise de dette par des donateurs publics permettent de desserrer dans une certaine mesure les contraintes financières de l'Etat à faire face à certaines dépenses publiques. Ainsi, en matière de pertinence, les programmes peuvent jugés hautement satisfaisants.

## **4.2 Réalisation des objectifs et résultats (efficacité)**

### **Les résultats macroéconomiques**

4.2.1 Sur la plan macroéconomique, le bilan de la décennie d'ajustement structurel est positif dans l'ensemble et les résultats obtenus en terme de croissance sont satisfaisants. Après avoir enregistré un taux négatif de 2,9 % en 1989, la croissance économique a atteint un taux annuel moyen de 4,5% au cours de la période (1990- 99). Faible au cours du PAS I, la croissance s'est accélérée au cours du PAS II et s'est légèrement ralentie au cours du PAS III à cause de la crise asiatique de 1997 et de la crise énergétique de 1998 et a repris à partir de 1999. Ainsi, au cours de la décennie de l'ajustement, le Bénin a obtenu de meilleures performances en matière de croissance que le reste des pays de zone franc et était le seul pays dont le taux de croissance annuel moyen a augmenté au cours des premières années qui ont suivi l'adoption de l'ajustement structurel (1990-93). Ceci lui a permis d'occuper ainsi le premier rang alors qu'il était classé dernier au cours de la période d'avant ajustement (1986-89). Par ailleurs, la croissance a été aussi plus stable et plus équilibrée en ce sens que le taux de croissance des secteurs primaire, secondaire et tertiaire ont convergé vers le taux de croissance moyen du PIB. Au cours de la première période d'ajustement, le secteur industriel a enregistré un taux de croissance plus élevé que les autres secteurs sous l'effet des mesures de libéralisation et fut relayé par le secteur agricole qui a enregistré de meilleures

performances à partir de 1994 sous l'effet bénéfique de la dévaluation sur les exportations de coton. La reprise de la croissance économique enregistrée sous les trois PAS s'est poursuivie à un rythme soutenu sous le PARB. Le taux de croissance du PIB réel a atteint 5% en 2001 et 5,3 % en 2002, l'inflation a été maîtrisée et son taux a atteint 4% en 2001, le déficit budgétaire de 4,2% du PIB (base ordonnancement) réalisé en 2001 était conforme à l'objectif du programme du FMI et reflète la poursuite de la discipline budgétaire. Le déficit du compte courant de la balance des paiements est passé de 8% en 2000 à 6,7% en 2001 et le solde global a dégagé un excédent de 96,6 milliards de FCFA grâce à un flux important de capitaux provenant des aides publiques au budget et des emprunts multilatéraux d'appui au programme. Ceci s'est traduit par l'accumulation des avoirs extérieurs qui ont atteint 10 mois d'importation en 2002. L'encours de la dette extérieure du Bénin était de 974,3 milliards de FCFA à fin 2001 et le ratio de la dette par rapport au PIB est de 58,5%. Le Bénin a atteint le point de décision de l'initiative PPTE renforcée en juillet 2000, les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux ont procédé à l'allègement de sa dette pour un montant de \$EU 266 millions en Valeur Actuelle Nette de 1998.

4.2.2 Cette bonne performance est due à l'amélioration du taux d'investissement qui est passé de 13,5% du PIB avant le premier PAS à 17,6 % du PIB à la fin du PAS III. Bien que le taux d'épargne ait doublé au cours de la période d'ajustement structurel passant de 5% du PIB en 1990 à 10,1% en 1997, l'épargne est restée faible par rapport aux autres pays de l'UEMOA et au reste des pays de l'Afrique subsaharienne. Elle a même régressé pour atteindre 6% du PIB entre 1998 et 2000. Ceci est dû pour l'essentiel à la faiblesse du revenu par tête et à la forte urbanisation de la population béninoise caractérisée souvent par une faible épargne.

4.2.3 La mise en œuvre des trois PAS s'est traduite par l'assainissement des finances publiques et l'ancrage d'une discipline budgétaire grâce à une réforme budgétaire et fiscale d'envergure. Cette réforme a consisté essentiellement en l'instauration d'un système de vérification des importations et le rétablissement de leur taxation, la création d'une unité anti-fraude, l'institution de la TVA en 1991 et sa généralisation à de nouveaux produits (produits pétroliers, sucre et ciment) en 1994, 1995 et 1997 respectivement, la simplification de l'impôt foncier, la surveillance plus rigoureuse des exonérations, la simplification de la structure de taxation des importations avec un taux maximum à 63% et l'abolition de la taxation des exportations en 1993. Ces mesures ont été renforcées lors du PAS III par l'institution d'un impôt unique sur le bénéfices industriel et commercial des sociétés, un impôt unique sur la propriété et par la réduction du nombre de taux de l'impôt sur le revenu avec un taux maximum de 40%. La rationalisation des dépenses publiques a porté sur la maîtrise de la masse salariale et du (PIP), l'apurement des arriérés des paiements intérieurs et l'amélioration des procédures d'élaboration, d'exécution et de contrôle budgétaire.

4.2.4 En conséquence, les recettes sont passées de 9,4% du PIB en 1989 à environ 16,1% en 1999. Les dépenses publiques n'ont pas frôlé 20% du PIB sur l'ensemble de la période grâce à la baisse du poids de la masse salariale qui représentait 7,7% du PIB en 1989, 107% des recettes fiscales et 40% des dépenses totales et qui n'en représentait plus que 4,8%, 34% et 25% respectivement en 2000. La dette interne a été réduite de manière significative durant la décennie 90 suite à l'apurement des arriérés de paiements intérieurs. En conséquence, le déficit budgétaire hors dons est passé de 10,7% du PIB en 1989 à 6,4% du PIB en moyenne sur la période 1989-1999. Ces bonnes performances en matière de finances publiques sont fortement tributaires de l'aide extérieure (dons et prêts) étant donné la faiblesse de l'épargne intérieure et l'incapacité du pays à mobiliser des ressources aux conditions des marchés de capitaux internationaux. Malgré une nette amélioration, les recettes fiscales restent prélevées essentiellement sur un petit nombre de grandes entreprises et dépendent des taxes sur le commerce extérieur dont une forte proportion est informelle et du tarif extérieur commun (TEC) institué en 2000 entre les pays de l'UEMOA. Cette vulnérabilité potentielle a amené les autorités à renforcer les acquis par le programme d'appui budgétaire (PARB) initié par la Banque mondiale depuis 1999.

4.2.5 Après avoir frôlé 10% du PIB juste avant le PAS I, le déficit du compte courant moyen de la balance des paiements a atteint un taux moyen de 6,5% du PIB en moyenne sur l'ensemble de la période 1989-1999. Cette performance est le fruit de la libéralisation du commerce extérieur avec les pays de l'UEMOA, la suppression des quotas d'importations, la réduction du tarif maximum de 63% à 20% et le nombre de taux de 16 à 5 seulement. Ces mesures ont été davantage renforcées à partir de la dévaluation de FCFA en 1994 qui a eu un impact positif sur la réduction des importations et sur la promotion des exportations notamment du coton qui ont enregistré un taux de croissance de plus de 15% en moyenne en termes réels. Grâce à l'aide apportée par les partenaires de développement, à la mise en oeuvre des politiques macroéconomiques plus prudentes et à une meilleure tenue des exportations du coton, le Bénin a réussi à renforcer sa position extérieure à partir de la deuxième moitié des années 90, ce qui lui a permis de reconstituer ses avoirs extérieurs à la BCEAO à plusieurs mois d'importations (10 mois en 2001 et 2002) et d'atteindre le point de décision de l'initiative PPTTE renforcée en juillet 2000.

4.2.6 La mise en oeuvre d'une politique monétaire prudente dans le cadre des pays de l'UEMOA et d'une politique budgétaire plus rigoureuse ont permis de mieux gérer la demande globale depuis la mise en oeuvre du PAS I en 1989, de maîtriser le taux d'inflation et de le maintenir à un niveau inférieur à 4% en moyenne au cours de la décennie d'ajustement (1989-99). Après avoir enregistré des taux de croissance erratiques au cours du PAS I marqué par l'effondrement du système bancaire, la masse monétaire et le crédit intérieur net ont augmenté à des taux raisonnables à partir de la deuxième moitié des années 90. A l'exception de l'année 1994 où la masse monétaire a augmenté de 40,9%, le taux de croissance moyen de l'agrégat monétaire M2 et du crédit intérieur ont été respectivement de 12,5% et 4% sur la période 1995-99. L'évolution de la monnaie et du crédit s'est ainsi inscrite dans un cadre compatible avec les objectifs monétaires de l'ensemble de la zone à travers l'utilisation des instruments indirects notamment la politique d'open-market.

### **Performance en matière de réformes structurelles**

4.2.7 Le programme désengagement de l'Etat a été lancé en 1985 mais n'a démarré effectivement qu'en 1989 (décret 89-15 du 23 janvier 1989) et l'entrée en vigueur de la loi 92-023 du 6 août 1992 créant la Commission technique de dénationalisation. Il visait à désengager l'Etat des 120 entreprises publiques dans son portefeuille à travers la liquidation, la réhabilitation et la privatisation. Au terme de la décennie de l'ajustement, la taille du secteur public a été réduite progressivement passant de plus de 65 entreprises à caractère industriel et commercial à 29 à la fin de 1990 et 19 en 1994. La majeure partie des entreprises publiques ont été liquidées depuis le commencement du processus et 42 seulement ont été privatisées. Ceci a permis le transfert de beaucoup d'activités au secteur privé comme l'égrenage du coton, la fabrication d'huiles de palmes et la commercialisation de produits de pétrole et l'entretien de l'infrastructure routière. Le processus de privatisation s'est ralenti depuis 1996 en raison de : (i) nombre restant d'entreprises est réduit et constitué des cas les plus difficiles et concerne des secteurs clefs comme l'électricité et l'eau (SBEE), les télécommunications (OPT), le coton (SONAPRA) et le Port Autonome de Cotonou (PAC), (ii) du fait que ces entreprises sont non seulement rentables mais encore qu'elles drainent des ressources au budget de l'Etat a rendu leur privatisation moins pressante (iii) du manque de volonté politique du Gouvernement et son hésitation devant les conséquences sociales de la privatisation des entreprises opérant dans ces secteurs primordiaux. Le programme d'investissements publics (PIP) est devenu plus rigoureux dans sa préparation et son exécution au cours de la période d'ajustement. Depuis 1996, tout projet d'un montant d'investissement supérieur à 2 milliards de FCFA n'est inclus dans le PIP que si son étude de viabilité économique et financière a été déjà élaborée. Cependant, le taux d'exécution du PIP est passé de 69% au début de la période d'ajustement à 63% seulement vers la fin de cette période. La faible capacité institutionnelle du Bénin notamment la lenteur de la procédure de passation des marchés publics

continue à représenter l'handicap majeur pour de meilleures performances dans ce domaine. Une réforme de système sera mise en œuvre à la suite de l'atelier national organisé par la Banque mondiale et la BAD du 4 au 8 novembre 2002.

4.2.8 Sous le PARB, les mesures de libéralisation du secteur coton se sont poursuivies contribuant à : (i) accélérer le processus de privatisation de la SONAPRA, (ii) la création d'une Centrale de sécurisation des paiements et du recouvrement (CSPR) en janvier 2001 et (iii) le transfert de la commercialisation du coton graine au secteur privé et l'élaboration d'un mécanisme de rattachement des prix du coton à l'évolution des cours mondiaux. Le principe de séparation de l'Eau de l'Electricité dans les activités de la SBEE est admis et le projet de loi sur l'institution d'un organe de régulation a été transmis à la Chambre des Comptes. Pour OPT, le Gouvernement a ordonné la séparation de l'Office des Postes de l'organe chargé des Télécommunications en préparation à la privatisation de cette dernière branche. Le choix d'une option pour la participation du secteur privé dans la gestion du PAC a été finalisé. Un plan d'action pour régulariser la situation de la SONACOP après sa privatisation a été adopté en 2002.

4.2.9 La réduction des effectifs, le recrutement plus sélectif, la modernisation des méthodes de travail et de gestion, et la préparation d'un plan de réformes du système de pensions sont les piliers de la réforme de la fonction publique. Grâce à un programme de départ volontaire qui a démarré en 1989, la fonction publique a été dégraissée d'environ 7000 fonctionnaires. Son effectif est ainsi passé de 37000 en 1989 à 30 000 en 1999. Par ailleurs, un système de recrutement sur la base de concours et de jurys indépendants a été mis en place depuis 1994. Le projet d'un système d'avancement basé sur le mérite n'a pas encore été appliqué à cause de l'opposition des partenaires sociaux. Les arriérés de salaires dus au gel de l'incidence financière des avancements et promotion entre 1992 et 1997 ont été évalués à 18 milliards de FCFA et leur apurement est en cours. L'audit initié depuis 1992 n'a pas eu d'effets tangibles à l'exception de la restructuration des MFE et du MDR en 1993 et les ministères de l'Education et de la Santé en 1994. L'organisation des ministères a toutefois été harmonisée par un décret en 1996 séparant ainsi leurs fonctions politiques de leurs fonctions techniques.

4.2.10 La libéralisation de l'économie avait pour objectif la mise en place d'un cadre réglementaire juridique et judiciaire approprié pour la promotion du secteur privé. Les mesures dans ce domaine ont porté sur l'adoption d'un nouveau code d'investissement en 1993, la mise en place depuis d'un guichet unique, la réduction de l'impôt sur le bénéfice de 48% à 38%, la révision du code de travail, l'adoption du traité régional (OHADA), la réduction à 5 seulement du nombre de taux de taxe sur le commerce extérieur, la réduction à 5 également du nombre de produits dont les prix restent homologués et la libéralisation des secteurs des assurances et du transport et de l'énergie. Malgré ces acquis encourageants sur la voie de la préparation de conditions adéquates à l'initiative privée, il n'en reste pas moins vrai que plusieurs difficultés persistent notamment : (i) la faiblesse du système judiciaire au Bénin qui souffre d'un manque chronique du nombre de magistrats soit 164 pour 6 millions d'habitants et du manque de matériel et de qualifications du personnel, (ii) la double taxation de certains secteurs (cumul de la TVA et de la taxe sur le chiffre d'affaires et le mauvais fonctionnement de la TVA pour les entreprises exportatrices), (iii) les lacunes du nouveau code des investissements adopté en 1993 notamment l'accord des avantages par une commission qui pourrait les accorder selon des critères non objectifs, (iv) la lourdeur et la lenteur des procédures de licenciement et le pouvoir discrétionnaire des inspecteurs de travail malgré la révision du code du travail, (v) la faible qualification de la main d'œuvre béninoise, le manque de formation dispensée par le secteur privé et l'inadéquation entre formation et demande du marché du travail.

4.2.11 Dans le domaine financier, les actions ont porté essentiellement sur la poursuite du processus de liquidation des trois banques publiques : la (CNCA), la (BBD) et la (BCB), la prise en charge de leurs dettes à l'égard de la BCEAO ainsi que les correspondants étrangers, le recouvrement de leurs prêts et le remboursement des dépôts gelés. Le système financier au Bénin compte aujourd'hui 6 banques de dépôts et 4 établissements financiers dont un de crédit bail. Suite au rapport d'audit de la Commission bancaire de 2000 qui a constaté les difficultés financières et la mauvaise gestion au niveau des deux banques de la place, le Gouvernement leur a désigné un commissaire à partir de septembre 2001. Les efforts de renforcement de la situation financière des banques s'est poursuivi en vue de les amener à respecter les ratios prudentiels établis par la Commission Bancaire de la région. C'est ainsi que le ratio de solvabilité a été porté à 8% en ligne avec la norme internationale à partir de janvier 2002. Ce ratio a été observé par trois banques seulement sur l'ensemble des 6 banques de la place. Le taux de créances compromises demeure cependant stable au niveau de 5,5% de l'ensemble des crédits bancaires en 2001. Un plan de réhabilitation des grandes structures coopératives et de crédit mutuel a été mis en place de manière satisfaisante.

### **Les performances sectorielles**

4.2.12 La structure de répartition du PIB entre les secteurs agricole, industriel et des services n'a pas beaucoup changé au cours de la période d'ajustement structurel. Au cours de la période 1990-2000, la part du secteur agricole était en moyenne de 36%, celle du secteur industriel a atteint 13,7% et celle des services était de 50,3% contre 34,8%, 12,7% et 52,5% respectivement en moyenne pour les trois années d'avant ajustement (1986-89).

4.2.13 **Le secteur agricole** : La part de ce secteur dans le PIB a augmenté au cours de la période des trois PAS. Elle est passée de 34,8% au cours de la période 1986-89 à 35,5% au cours de la période 1990-93 à 36,6% en moyenne au cours de la période 1994-2000 et son taux de croissance est passé respectivement de 5,9% à 3,3% et 5,7%. Cette performance est due essentiellement au secteur coton dont la part dans le secteur est d'environ 15% mais qui contribue pour 69% à sa production totale, plus de 85% des exportations du pays, qui contribue aux recettes de l'Etat et à la création de beaucoup d'emplois. Ainsi depuis le PAS I, ce secteur a fait l'objet d'une réforme qui a porté sur la réduction des effectifs, la suppression du système des barèmes de manière à ce que chaque prestataire soit rémunéré sur la base des coûts, la réorganisation de la commercialisation du coton graine, la commercialisation de la fibre par des vendeurs agréés, la réalisation d'études sur la transformation de la SONAPRA en une société d'économie mixte, l'augmentation du prix d'achat du coton graine aux producteurs et sa fixation en fonction des cours mondiaux.

4.2.14 Au niveau de la sécurité alimentaire, le Gouvernement a renforcé les structures d'appui tels que l'Office national d'appui à la sécurité alimentaire (ONASA) créé par décret no 271 du 23 septembre 1992 et a décentralisé le stockage des produits vivriers. L'amélioration des services agricoles constitue un autre volet de restructuration du secteur agricole qui s'est traduit par la restructuration du ministère en réduisant ses effectifs de 30% et des centres d'action régionale, le transfert au secteur privé de l'activité de commercialisation et de transformation de produits agricoles, l'encadrement et la réinsertion des jeunes diplômés.

4.2.15 La dernière composante du programme de réformes a concerné la préservation des ressources naturelles afin d'assurer un développement durable. Afin d'atteindre cet objectif, un cadre institutionnel approprié a été mis en place avec la création de plusieurs organismes comme la CNDD, l'AGE, le CBDD et le CNGRF et un cadre législatif et réglementaire adéquat permettant de favoriser la planification, la gestion et le suivi rationnel de l'environnement. La nouvelle stratégie

et les politiques de protection environnementale ont été définies dans le plan d'action environnemental élaboré en 1992 grâce au financement de la coopération allemande, française, de la Banque mondiale, de l'UNESCO et du PNUD.

4.2.16 Malgré certains progrès enregistrés dans la modernisation et le renforcement du secteur rural au cours des trois PAS, des insuffisances persistent notamment : (i) la disparition de la vulgarisation agricole dont le personnel a été réduit de 756 à moins de 200 en 2000, (ii) l'abandon quasi-total du suivi du secteur rural, (iii) l'absence de tout programme intégré de développement du secteur rural et (iv) l'absence d'un mécanisme de financement durable des services et des actions de développement rural.

### **Le secteur du transport et télécommunications**

4.2.17 En plus des mesures d'urgence adoptées dès les premières années de l'ajustement notamment la mise en place d'un projet de remise en état des infrastructures de transport et la restructuration des entreprises publiques du secteur, le Gouvernement a adopté la stratégie sectorielle globale des transports début janvier 1996. Cette stratégie comportait un ensemble de mesures destinées à améliorer les services du transport routier, ferroviaire et maritime et à impliquer le secteur privé dans ces activités. Elle a démarré en 1997 avec le projet sectoriel des transports (PST) réalisé avec l'appui de la Banque mondiale. Cette stratégie comportait un ensemble de mesures destinées à améliorer les services du transport routier, ferroviaire et maritime et à impliquer le secteur privé dans ces activités. Ainsi, le transport routier a connu la mise en œuvre de plusieurs réformes dont notamment la restructuration du fonds routier par décret 96-373 du 29 août 1996 qui l'a transformé en un organe indépendant qui finance exclusivement les activités d'entretien routier. Au niveau du transport ferroviaire, la réforme a concerné notamment la restructuration de l'OCBN et la réduction de son personnel de 384 agents. Cette réforme s'est traduite par le ballastage de la voie ferrée sur 117 km et l'acquisition d'importants lots de matériels de voies et quelques matériels roulants. Au niveau du transport maritime, la réforme a concerné la restructuration de la SOBEMAP et l'ouverture de la manutention des conteneurs aux opérateurs privés à partir de 1998 par voie de concessions pour une période de cinq ans. La COBENAM n'exploite plus de navire depuis 1990, ses activités d'avitaillement se sont arrêtées depuis 1992 et son agence de voyage a été privatisée. Les mesures concernant le PAC ont été définies par les décrets 96-216 et 96-217. Elles ont consisté en l'amélioration de la gestion, la réduction des effectifs, l'introduction d'une comptabilité analytique et d'un système de gestion informatisée des opérations portuaires et l'amélioration de la structure des tarifs portuaires. Un important programme d'entretien général des infrastructures portuaires d'un montant de 9 milliards de FCFA a été exécuté en deux tranches entre 1990 et 2000. Il a été financé par la Banque mondiale, la Banque islamique de développement et la Banque ouest-africaine de développement. L'ensemble de ces mesures a contribué à une croissance du trafic portuaire qui a triplé entre 1990 et 2000.

4.2.18 En matière de télécommunications, les réformes ont porté sur la séparation du secteur des télécommunications de celui des postes, la libéralisation du secteur et la mise en place d'un cadre légal et réglementaire adéquat pour la généralisation des NTIC et la prise en charge de certaines activités par le secteur privé. Les investissements de modernisation du secteur entre 1991 et 1996 pour un montant de 24 milliards de FCFA ont été financés par la BAD, l'AID et d'autres bailleurs de fonds. D'autre part une ouverture partielle du secteur à la radiotéléphonie cellulaire mobile a eu lieu par le décret 97-431 du 4 septembre 1997 qui a permis aux trois opérateurs (Libercom, Télécel-Bénin et Bénincell ) d'exploiter ce nouveau créneau.

## **Le secteur de l'éducation**

4.2.19 Dans le secteur de l'éducation, la réforme entamée en 1989 a été renforcée par la nouvelle stratégie sectorielle en 1998. Elle a contribué à l'amélioration des indicateurs dans ce secteur. Le taux d'alphabétisme est passé de 23% en 1990 à 40% en 2000. Ce taux est plus élevé que la moyenne des pays de l'UEMOA et plus faible que la moyenne des pays de d'Afrique subsaharienne. Le taux de scolarisation primaire des filles est passé de 38,5% en 1990 à 57% en 1998 mais demeure plus faible que chez les garçons et l'écart entre les deux s'est creusé davantage passant de 39,3% en 1990 à 41% en 1999. Ainsi, le taux d'alphabétisme des femmes est passé de 15,5% en 1990 à 20,9% en 1997 mais demeure plus faible que la moitié de ce taux chez les hommes. Le taux de scolarisation dans le secondaire est passé de 12% en 1992 à 19% en 1999. En 1995-96, seuls 20% des élèves parviennent à obtenir leur certificat d'études primaires et 4% arrivent à obtenir leur baccalauréat. Par ailleurs, les efforts de restructuration du Ministère de l'éducation ont abouti à des progrès en matière de gestion et de planification, de disponibilité des données, de fourniture de manuels scolaires aux élèves et de supports pédagogiques aux enseignants et de recrutement par les associations des parents d'élèves d'enseignants contractuels avec subventions du Gouvernement et sa prise en charge des frais d'inscription. Les faibles performances dans le secteur de l'éducation sont dues à : (i) la mauvaise allocation des ressources due au fort taux d'abandon et d'échec scolaire, (ii) les salaires élevés des enseignants dont la rémunération est de 5 fois le revenu par tête et à leur mauvaise répartition entre les zones urbaines ayant un surplus et les zones rurales ayant un manque flagrant. La priorité accordée à l'éducation de base s'est faite aux dépens de l'enseignement supérieur dont la qualité a été négativement affectée par le manque de ressources et l'augmentation considérable des effectifs qui ont été dédoublés entre 1992 et 1999 passant de 200 à 350 pour 100 000 habitants. Les dépenses publiques dans ce secteur se sont stabilisées autour de 3%, soit un taux plus faible que le taux de 4% dans les pays d'Afrique subsaharienne.

4.2.20 **Le secteur de la santé :** Ce secteur a enregistré une amélioration relative de ses indicateurs de performance au cours de la période des trois PAS. Le taux de consultation dans les centres de santé a atteint 44% contre 12% seulement dans les années 80. Le nombre d'habitants par médecin est passé de 16000 en 1985 à 10 600 en 1996. Le taux mortalité infantile a par conséquent baissé de 113,5/1000 en 1982-86 à 93,9 /1000 dix ans après. Par ailleurs, le taux de fertilité a baissé de 6,6 en 1990 à 5,6 en 1999. L'espérance de vie a atteint 53 ans, soit la plus élevée de la région après le Ghana. Le taux de croissance de la population n'a baissé que de 0,4% depuis 1990 et reste relativement élevé avec 2,7% en 2000. Cependant, le coût élevé des consultations et des médicaments, l'éloignement des centres de soins pour les habitants des zones rurales empêchent la majeure partie de la population d'accéder aux services de santé de base. Le taux de couverture des besoins en eau potable des zones rurales est passé de 46% en 1990 et 66% en 1999 et celui des zones urbaines est passé de 26% en 1985 à 71% en 1996. Le taux d'accès à l'assainissement est extrêmement faible et un plan d'action piloté par des ONG est en cours. Entre 1989 et 1996, le financement de ce secteur est resté insuffisant. La part de ce secteur dans le Budget global a représenté environ 3%. A la fin de la période d'ajustement, des efforts ont été entrepris pour que les budgets de fonctionnement et d'investissement augmentent. Ce secteur continue cependant à souffrir des contraintes suivantes : (i) la mauvaise organisation du secteur en terme de structure administrative et de service, (ii) l'insuffisance de personnel qualifié, (iii) l'inefficacité des mécanismes de coordination, d'évaluation et de supervision des programmes et projets (iv) la faible coopération avec les formations sanitaires privées, (v) l'absence de plans de développement des ressources humaines et l'absence de normes dans la prestation des services, la construction des infrastructures et la maintenance.

## Impact socioéconomique des programmes

4.2.21 L'expérience de l'ajustement structurel au Bénin au cours des années 90 s'est traduite par l'amélioration du revenu par tête. En effet, depuis 1992, le taux de croissance du PIB a dépassé le taux de croissance de la population contribuant ainsi à une croissance de 2,3% par an en moyenne du revenu réel par tête. L'Indice de développement humain du Bénin s'est en conséquence amélioré de 11% entre 1975 et 1998. Toutefois, cet indice reste faible et le Bénin demeure classé parmi les 20 pays les plus pauvres du monde. Les fruits de la croissance due à l'ajustement structurel semble avoir bénéficié à une certaine élite enfonçant davantage dans la pauvreté plus du 1/3 de la population comme il ressort de la SSPR de la Banque mondiale (P2). Ceci découle du fait qu'aucun des trois PAS ne s'est assigné explicitement un objectif de réduction de la pauvreté malgré la réalisation de plusieurs études sur ce phénomène au Bénin. Le Gouvernement n'a commencé à prêter attention à la Dimension sociale de l'ajustement (DSA) qu'après la dévaluation du FCFA et la table ronde sur la DSD tenue à Cotonou les 20 et 21 juin 1994. C'est ainsi que le décret 92-13 du 29 janvier 1992 portant création et attributions des organes de la DSD a été modifié. La sous-commission "volet social" de la CNSAPAS a été remplacée par un comité de pilotage et une cellule technique DSD chargée de traduire les stratégies de la DSD en programmes, de suivre et d'évaluer leur exécution. Conçue dans l'objectif d'alléger les coûts de l'ajustement, cette nouvelle dimension a couvert trois aspects : (i) le renforcement de la capacité du pays à concevoir et à mettre en œuvre des politiques sociales adéquates, (ii) le suivi des conditions de vie des pauvres et des plus vulnérables et (iii) la promotion de l'emploi et notamment de l'auto-emploi à travers les micro-projets.

4.2.22 La prise en compte de cette dimension s'est traduite la prolifération d'études et d'enquêtes sur la pauvreté notamment les ELAM menées par L'INS en 1995-96 et 1999-2000 et les ECVR menées par le MDR en 1994-95 et 1999-2000 aussi que la publication du tableau de bord social, la publication du rapport social annuellement entre 1995-1998 et l'élaboration d'une banque de données sur les indicateurs sociaux. Les enquêtes menées sur la pauvreté ont montré que celle-ci s'est exacerbée au cours de la période de l'ajustement structurel. En effet, l'incidence de la pauvreté monétaire est passée de 33,6% en 1995-96 à 37,2% en 1999-2000. Elle s'est davantage accentuée aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain avec des taux respectifs de 36,7 % en 1999-2000 contre 33,3% seulement en 1994-95 et 38% en 1999-2000 contre 34% seulement en 1995-96. La profondeur de la pauvreté est passée de 10,2% en 1995-96 à 14,1% en 1999-2000. Afin de lutter contre le fléau du chômage, le Gouvernement a consenti une subvention de 813 millions de FCFA en faveur du Fonds de solidarité nationale pour l'emploi afin de permettre l'exécution d'un programme de stages d'insertion professionnelle qui a bénéficié à plus de 2000 diplômés sans emploi. Le chômage reste cependant préoccupant au Bénin pour plusieurs raisons notamment : (i) l'inadéquation de la formation avec les besoins du marché du travail, (ii) les difficultés d'accès au crédit et (iii) la faible taille du secteur privé.

4.2.23 La DSD a revêtu la forme de mesures compensatoires portant notamment sur : (i) l'accroissement des ressources du fonds social destinées au financement des achats de médicaments essentiels et fourniture scolaire, (ii) l'assistance technique fournie par la Centre de Promotion pour l'Emploi et la Petite et moyenne Entreprise, (iii) la formation et le redéploiement des agents des entreprises publiques et parapubliques ayant perdu leur emploi, (iv) la réalisation de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre tels que l'entretien routier et la réfection du réseau d'assainissement, (v) la promotion de l'accès des pauvres au crédit par le renforcement des institutions de micro finance, (vi) la mise en place d'un système de suivi des conditions de vie des groupes pauvres et vulnérables afin de connaître leur profil et de mieux cibler les actions en leur faveur. La composante micro projets de la DSD par exemple a permis à des agences d'exécution déléguées comme l'AGDSD de réaliser des micro-projets d'infrastructure en milieu rural et AGETUR de construire des salles de classe dans les zones rurales et à certaines structures de

financement telles que AGEFIB de financer des travaux d'infrastructures communales. L'approche de la DSD s'est cantonnée dans des actions d'allègement ciblé vers certains groupes et a ainsi manqué de vision globale du problème de la pauvreté. La primauté accordée à la stabilisation macroéconomique dans les trois PAS s'est traduite par une défaillance de la politique sociale et relégué en second plan le développement humain.

4.2.24 Malgré les bonnes performances macroéconomiques et une meilleure orientation des dépenses publiques et des ressources PPTTE vers les secteurs sociaux dans le cadre des budgets programmes, le PARB n'a pas produit de résultats significatifs sur la réduction de la pauvreté. Au lieu de baisser, la pauvreté s'est stabilisée au cours des dernières années affectant 29,6% de la population en 2000. Son incidence est de 33% en milieu rural contre 23,3% en milieu urbain en 2000. L'analphabétisme touche près de 2/3 de la population adulte. Le taux de scolarisation brut de 83% cache d'importantes disparités entre régions et entre garçons et filles. Le taux d'accès à l'eau potable n'est que de 72% et environ 2/3 de la population n'ont pas d'accès aux soins de santé de base. L'Indice de Développement Humain (IDH) reste faible et le Bénin demeure parmi les 20 pays les plus pauvres du monde.

4.2.25 Le taux d'exécution des programmes pour le PAS II a été estimé à 95% selon le rapport d'achèvement élaboré par la Banque contre un taux approximatif et à titre indicatif de 90% en juin 1991 pour le PAS I. Au vu des résultats satisfaisants atteints sur le plan de la stabilisation macroéconomique qui constitué l'objectif commun à tous les programmes et le progrès dans la réalisation de certaines réformes structurelles et sectorielles, il est possible de juger satisfaisante l'efficacité des trois programmes.

### **4.3 Efficience**

4.3.1 Autant l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs initialement fixés est importante pour juger de l'efficacité des programmes, autant la manière dont ceux-ci ont été adoptés, exécutés et suivis revêt de l'importance pour l'évaluation de leur efficience. Au stade de préparation, les autorités béninoises n'ont jamais pris d'initiative. Les trois programmes d'ajustement ont été conçus, confectionnés et leur ont été proposés par les institutions de Bretton Woods. Depuis la Conférence des Forces vives de février 1990 qui a adopté le principe de l'ajustement comme alternative à la stratégie de développement précédente, les autorités n'ont procédé à aucune consultation au niveau le plus décentralisé pour expliquer les objectifs des programmes, les politiques économiques qu'ils préconisent et les résultats attendus. Le manque d'adhésion et l'insuffisante appropriation des programmes par certains responsables et agents de l'administration, leur réticence à aller de l'avant dans l'achèvement des réformes sont autant de facteurs qui témoignent de l'inefficience des programmes au niveau de la préparation. Le refus de l'Assemblée Nationale d'adopter le PAS III, le blocage de la réforme de l'avancement sur le mérite et le blocage de la réforme du secteur du transport, la résistance à la privatisation de la SONACOP, de la SONAPRA par les syndicats, le manque de volonté politique pour affronter des décisions importantes telle que la privatisation de certaines grandes entreprises jusqu'à présent sont des exemples frappants d'insuffisance d'efficience dans la réalisation des objectifs des programmes. Conscient de la déficience de l'approche de préparation des PAS, le Gouvernement a tiré les leçons de cette expérience et adopté une approche plutôt participative lors de la préparation du (DSRP) en 2000.

4.3.2 Le temps mis pour l'exécution des programmes traduit le degré d'efficience dans la réalisation des objectifs et revêt la même importance que les objectifs eux-mêmes. En effet, la stabilité macroéconomique, la libéralisation du commerce extérieur et des prix et le succès de certaines réformes structurelles comme le secteur bancaire et du coton n'ont pu être atteints qu'après trois programmes successifs couvrant une décennie d'ajustement. La vitesse de

l'ajustement était lente au cours du PAS I, mais a atteint sa croisière à partir du PAS II et s'est ralentie vers la fin du PAS III qui a été clôturé en 1999 au lieu de 1997, soit deux ans de retard par rapport au calendrier prévu. Le calendrier de mise en œuvre des réformes n'a pas par conséquent été respecté notamment la privatisation des entreprises publiques et la réforme de l'administration publique.

4.3.3 Le coût de l'ajustement structurel comparé à ses résultats est aussi un indicateur d'efficacité des programmes. La croissance dans la stabilité qui a pu être réalisée grâce aux trois PAS s'est traduite par un coût social élevé en termes d'approfondissement de la pauvreté et d'accentuation des inégalités entre les couches sociales. Cependant, l'ajustement structurel au Bénin s'est déroulé sans soulèvement populaire notable de nature à discréditer les pouvoirs politique en place et à mettre en cause la paix sociale.

4.3.4 Malgré la création et la mise en place de structures de suivi, les programmes d'ajustement structurels n'ont fait l'objet ni d'un suivi régulier au niveau le plus décentralisé ni de campagne d'accompagnement et de sensibilisation lors de la phase d'application qui auraient pu non seulement réduire certains coûts sociaux de l'ajustement mais encore de leur assurer une meilleure efficacité dans le calendrier d'exécution et dans la réalisation des objectifs poursuivis ainsi que dans la correction des dérapages en temps réel. Il n'a jamais été un suivi sur le terrain qui puise l'information des bénéficiaires et qui tienne compte de leurs doléances. Même si des rapports d'évaluation à mi-parcours sont disponibles surtout pour les deux derniers PAS force est de reconnaître que l'évaluation exhaustive des performances des programmes n'a été réalisée qu'en 2002. Le suivi-évaluation a également constitué l'un des maillons faibles de l'efficacité dans la mise en œuvre des programmes. Les programmes d'ajustement structurel ont manqué d'efficacité au niveau de la préparation, au niveau du temps mis pour l'exécution de certaines réformes tandis que d'autres restent inachevées. Leur performance en matière d'efficacité est ainsi peu satisfaisante.

#### **4.4 Impact sur le développement institutionnel**

4.4.1 Bien que le renforcement des capacités institutionnelles ne soit pas un objectif affiché des trois PAS, force est de reconnaître que le cadre juridique, réglementaire a été réformé dans le sens de l'assouplissement, que certains obstacles à l'initiative privée et à la libéralisation de l'économie ont été supprimés et la CNSAPAS chargé de coordonner et de suivre la mise en place des programmes a été renforcé lors du PAS II en la dotant d'un secrétariat technique. Cependant, le programme des départs volontaires et le blocage des recrutements dans la fonction publique se sont traduits par un vieillissement de l'administration qui souffre déjà de l'absence de personnel qualifié, du manque de formation et d'une carence chronique en cadres spécialisés. D'ailleurs, les fonds mobilisés à l'occasion des PAS n'ont été que faiblement absorbés à cause de la faiblesse des institutions béninoises et leur incapacité à exécuter les programmes dans les calendriers prescrits. La faible capacité des institutions dans les secteurs sociaux notamment l'éducation et la santé s'est traduite par de faibles taux d'exécution des budgets qui leurs ont été alloués soit des taux inférieurs à 60% à la fin des années 90. Ceci ne peut que contribuer davantage au renforcement de la pauvreté et retarder l'amélioration des conditions de vie des couches les plus affectées par les programmes d'ajustement structurels.

4.4.2 La corruption constitue l'un des fléaux qui sévit dans l'administration béninoise comme il ressort du (Diagnostic de l'environnement institutionnel au Bénin - rapport du Groupe III octobre 1996) cité par la Banque mondiale dans le SSPR p : 81 et constitue l'une des préoccupations majeures du Gouvernement et des partenaires au développement du Bénin. Au cours de la décennie de l'ajustement structurel plusieurs indicateurs témoignent de l'ampleur du phénomène et de ses effets pervers sur la bonne gouvernance. Le rapport sus -mentionné a confirmé sans équivoque que

la corruption au Bénin est l'un des phénomènes les plus répandus dans les services douaniers et le rapport de revue des dépenses de 1997 dans le secteur du transport a imputé l'échec du projet d'entretien routier au vol du matériel. Ainsi, une campagne anti-corruption a été lancée par la Président de la République depuis 1996 et une cellule pour la moralisation de la vie publique rattachée à la présidence a été créée à cet effet.

4.4.3 Afin de remédier à cette défaillance dans les trois PAS, le Gouvernement a procédé au renforcement de la capacité institutionnelle de la Chambre des Comptes en moyens humains et matériels en 2001 et 2002, à la restructuration des différents ministères en les dotant de secrétaires généraux et de directions de planification à la réforme de l'administration fiscale et douanière en matière de préparation et d'exécution du budget et l'amélioration des procédures budgétaire, la mise en ouvre d'une unité spéciale au Ministère des finances et de l'économie chargée du suivi adéquat et de déboursement à temps des fonds de contrepartie en vue d'une exécution plus rapide des programmes d'investissement publics. Cependant, tant que des secteurs comme l'eau et l'électricité et le téléphone demeurent fournis par des entreprises publiques peu rentables à des coûts relativement élevés, que la productivité des services du port de Cotonou demeure très faible et que les services de douanes demeurent mal organisés et soupçonnés de pratiques de corruption, le Bénin continuera à connaître de sérieuses difficultés de décollage.

4.4.4 Ces faiblesses institutionnelles sont structurelles et constituent des goulots d'étranglement qui affectent négativement les performances du Bénin. Par rapport à ce critère, la performance des trois programmes est peu satisfaisante dans l'ensemble.

## **4.5 Durabilité**

4.5.1 La durabilité des acquis bénéfiques que le Bénin a pu tirer de l'effort d'ajustement en matière de redressement des grands équilibres internes et externes, de croissance économique soutenue, ainsi que de la mise en place de certaines reformes de libéralisation de l'économie, de restructuration du système bancaire et de la filière coton, demeure fortement tributaire de : (i) la stabilité politique et l'ancrage du processus démocratique (ii) les performances du secteur cotonnier, (iii) de l'aide des bailleurs de fonds et (iv) de la situation économique au Nigeria principal partenaire du Bénin.

4.5.2 La stabilité politique que le Bénin a réussi à établir au fil du temps est intimement liée aux performances économiques. Ainsi, tout retournement défavorable de la conjoncture économique est susceptible de mettre en péril les résultats positifs de la décennie d'ajustement structurel. De même, la filière coton qui représente actuellement plus de 85% des exportations du pays est fortement tributaire de l'évolution des cours mondiaux affectés par les subventions aux producteurs des pays développés qui ne font que fragiliser davantage la position concurrentielle des pays africains dont le Bénin. Les incitations accordées à ce secteur au Bénin se sont traduites par une baisse des autres cultures, ce qui peut affecter le potentiel du pays en matière de sécurité alimentaire et renforcer davantage sa dépendance du secteur du coton. L'essor considérable du commerce avec le Nigeria dont une grande partie est informelle conditionne dans une large mesure la pérennité des effets bénéfiques des trois PAS. L'appui des partenaires au développement du Bénin conditionne également la durabilité des effets positifs de l'ajustement structurel.

4.5.3 Ainsi, malgré la précarité des résultats atteints et leur forte dépendance de facteurs échappant au contrôle du Gouvernement, force est de reconnaître que l'engagement des autorités dans la poursuite des réformes dans le cadre de la FCRP avec le FMI et le Programme d'Appui aux Réformes Budgétaires (PARB) initié par la Banque mondiale depuis 1999 et appuyé par la Banque en 2001 et la finalisation du (DSRP) en 2002 en préparation au point d'achèvement de l'initiative PPTE témoignent de la ferme conviction des autorités dans les effets bénéfiques de l'ajustement et

de la nécessité de poursuivre les réformes pour préserver les acquis, le renforcer et les rendre irréversible. Les conditions pour une durabilité des effets de l'ajustement sont réunies et l'on peut ainsi considérer que pour ce critère la performance est satisfaisante.

#### **4.6 Notation de la performance globale**

Par référence aux critères de pertinence des objectifs, d'efficacité des politiques économiques à les atteindre et eu égard au temps mis pour les atteindre, à leurs coûts et aux chances de leur durabilité dans le temps, les programmes sont dans l'ensemble satisfaisants.

#### **4.7 Performance de l'Emprunteur**

4.7.1 Au niveau de la préparation des programmes : Les trois PAS ont été initiés par des documents cadres confectionnés conjointement par le FMI et la Banque mondiale. La négociation et l'adoption de ces programmes se sont déroulées avec les structures de la CNSAPAS et des Ministères techniques. En l'absence d'une approche participative au stade de la conception des programmes, les autorités béninoises n'ont pas déblayé le terrain pour leur meilleure appropriation et ont raté l'occasion pour préparer les conditions favorables à une meilleure durabilité de leurs résultats. Ainsi, la préparation des programmes a souffert de l'absence d'une approche participative et n'est que peu satisfaisante.

4.7.2 Au stade de la mise en œuvre des programmes : Malgré l'alternance politique au sommet de l'Etat, la stratégie de l'ajustement est restée au-dessus de toute considération. Les Gouvernements successifs ont manifesté une ferme conviction dans le bien fondé de l'ajustement structurel et de ses effets bénéfiques sur le plan économique et social. Ils ont ainsi créé les structures appropriées et les ont pourvues de meilleures compétences techniques de l'administration. Ils ont assuré une continuité remarquable des responsables notamment le chef du Secrétariat technique de la CNSAPAS qui a conservé ses fonctions pour l'ensemble de la période d'ajustement. Les huit sous commissions techniques de la CNSAPAS ont chacune dans son domaine élaboré des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des programmes. Le Secrétariat technique élabore à partir de ces rapports un rapport annuel de gestion des programmes. C'est grâce au bon fonctionnement de ce dispositif que les programmes ont été exécutés et les rapports ont été fournis aux bailleurs de fonds. Etant donné les déficiences structurelles des institutions du Bénin, la performance à ce stade peut être considérée comme satisfaisante.

4.7.3 Au niveau de l'application des conditions et conventions : le Gouvernement s'est efforcé de se conformer aux conditions générales et spécifiques des programmes et a fourni les pièces justificatives des dépenses faites sur le prêt aussi bien que le respect des procédures d'acquisitions de biens et services. Les programmes ont été dans l'ensemble satisfaisants.

4.7.4 Le suivi-évaluation des trois PAS a été assuré par la CNSAPAS, son Secrétariat Technique et ses sous-commissions sectorielles. En dépit de la qualité peu profonde de certains rapports de gestion des programmes notamment au cours du PAS I, une régularité a été observée dans leur publication et communication aux bailleurs de fonds surtout à partir du PAS II. Ce système de suivi-évaluation aurait gagné plus d'efficacité si des actions de sensibilisation, de vulgarisation et d'explication de l'approche de l'ajustement avaient été entreprises au profit des bénéficiaires cible des programmes afin de les inciter à adhérer davantage aux programmes pour en tirer le maximum de profit. L'audit des comptes des prêts n'a pas été réalisé et demeure une lacune dans les performances de l'emprunteur et qui aurait pu être évitée si la Banque avait relancé l'emprunteur avant la clôture des prêts. Le suivi évaluation est dans l'ensemble satisfaisant. Globalement, la performance de l'emprunteur est satisfaisante.

## **4.8 Performance de la Banque**

4.8.1 Au stade de la préparation, la Banque s'est impliquée dans le PAS I alors que le Gouvernement menait des discussions avec les institutions de Bretton Woods. Dès qu'elle a été saisie par lettre du Ministre des Finances du 27 décembre 1990, la Banque a envoyé sur le terrain une mission d'évaluation du PAS II. Cette mission a formulé des recommandations sur les principales composantes du programme. Tout en s'inscrivant dans la même approche d'évaluation que les autres bailleurs de fonds, la Banque a toutefois veillé à sa propre formulation des conditions générales et spécifiques devant être observées pour la poursuite du déblocage des tranches de crédit et aux risques potentiels des programmes. Elle a également veillé à ce que son intervention soit coordonnée et en cohérente avec celle des autres bailleurs de fonds. L'évaluation des risques potentiels n'a pas été spécifiquement des plus judicieuses dans la mesure où le PAS I par exemple a été affecté par la crise économique et sociale qui n'a pas été perçue lors de l'évaluation. A ce stade, les performances de la Banque peuvent être considérées tout de même comme satisfaisantes.

4.8.2 En ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre, particulièrement du PAS II la Banque a mis deux mois et demi pour examiner les documents de conditions soumis par les autorités béninoises et déclarer la mise en vigueur du prêt. Ce délai aurait pu être raccourci si les services de la Banque avaient fait diligence. La Banque a envoyé deux missions de suivi d'exécution du programme en 1993 et 1994.. La mission de préparation du rapport d'achèvement a eu lieu début mai 1996, soit 18 mois après la date du dernier décaissement. La Banque a fait preuve de souplesse en acceptant sur demande des autorités d'amender l'accord de prêt dans le sens de re-formulation d'une des conditions préalables au décaissement de la deuxième tranche. Le déblocage des tranches a pu ainsi être étalé sur dix huit mois seulement. Ce qui est appréciable. Cependant, à l'exception du PAS II, la Banque n'a pas préparé les rapports d'achèvement du PAS I et du PAS III. Elle a également mis quatre ans pour procéder à l'évaluation des trois PAS dont le dernier s'est achevé en janvier 1999. En matière de suivi, les performances de la Banque peuvent être jugées satisfaisantes dans l'ensemble. Au total, durant la période de l'ajustement structurel, la Banque a apporté son appui à tous les stades des trois programmes et ses performances sont ainsi satisfaisantes dans l'ensemble.

## **4.9 Les facteurs influençant l'exécution, la performance et les résultats**

4.9.1 Bien que satisfaisantes, les performances de l'économie béninoise sous les trois programmes d'ajustement structurels ont été largement affectées par des facteurs externes et internes.

4.9.2 Les facteurs externes : Depuis la crise asiatique, le prix mondial du coton s'est orienté vers la baisse affectant ainsi négativement les recettes d'exportation, le prix au producteur et en conséquence leur revenu. La crise énergétique survenue en 1998 a également contribué à un ralentissement de la croissance au cours de cette année. La procédure de déblocage des ressources extérieures jugée être lente, complexe et mal connue des responsables, a affecté le taux d'exécution du programme d'investissement financé sur ressources externes.

4.9.3 Les facteurs internes sont essentiellement imputables à l'insuffisance du consensus politique autour de l'ajustement structurel en tant que solution aux problèmes économiques et sociaux du Bénin. L'absence également de majorité parlementaire a empêché le Gouvernement de faire passer certaines lois. La faible capacité des institutions a également affecté l'exécution des dépenses et la réalisation des objectifs des programmes. L'indisponibilité de fonds de contrepartie au début de l'ajustement structurel, l'incapacité du secteur privé à réagir positivement aux incitations qui lui ont été destinées sont autant de facteurs qui ont handicapé les programmes et affaibli leur efficacité et leur efficience.

## V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 5.1 Conclusions

5.1.1 Au vu des résultats obtenus en termes de croissance et de stabilité macroéconomique, le processus d'ajustement structurel a atteint ses objectifs. Ainsi, la discipline budgétaire, la viabilité extérieure, la stabilité des prix et la croissance soutenue sont les points forts de la décennie de l'ajustement. La réduction du poids de l'Etat dans l'activité économique, la libéralisation des prix et du commerce extérieur, la restructuration du système bancaire, la mise en place d'un cadre réglementaire et juridique favorable à l'investissement privé sont aussi à mettre au crédit des trois PAS. Les réformes structurelles et sectorielles prévues par les programmes n'ont pas cependant été couronnées du même degré de succès.

5.1.2 Sur le plan social, l'absence d'une stratégie de lutte contre la pauvreté dans les trois PAS et la préoccupation de la stabilisation macroéconomique a occulté la dimension sociale de l'ajustement. C'est ainsi que les indicateurs sociaux au Bénin ne se sont pas améliorés autant que les indicateurs macroéconomiques et certains indicateurs se sont même détériorés par rapport à la période d'avant l'ajustement. Autant l'ajustement structurel a introduit un changement dans les mentalités et la perception de la conduite des affaires tant au niveau public que privé, il ne s'est pas attaqué de front aux problèmes de la bonne gouvernance notamment la lutte contre la corruption, l'orientation des dépenses publiques vers les secteurs sociaux prioritaires, la mise à niveau de l'administration centrale et décentralisée, le renforcement de ses capacités humaines et matérielles en vue d'améliorer le taux d'exécution des dépenses publiques et d'utiliser à bon escient les ressources dont dispose le Bénin.

Certes l'ajustement structurel n'a pas été en mesure de remédier à toutes les faiblesses structurelles de l'économie béninoise, mais cette expérience est riche d'enseignements :

- (i) Après trois programmes d'ajustement structurel, l'économie béninoise demeure dominée par le secteur agricole qui représente plus du 1/3 du PIB et qui lui-même est dominé par la filière coton qui représente environ  $\frac{3}{4}$  des exportations ; ce qui accentue sa vulnérabilité aux chocs exogènes **(4.2.1)**
- (ii) Les recettes fiscales sont tributaires d'un petit nombre d'entreprises, de la taxation d'un commerce extérieur dont la plupart est informelle, du tarif extérieur commun et de l'aide extérieure; ce qui fragilise davantage la discipline budgétaire observée à l'issue des trois PAS. **(4.2.4)**
- (iii) Le taux d'épargne demeure des plus faibles en Afrique et témoigne de l'incapacité des trois PAS à mobiliser des ressources nationales requises pour le financement des investissements ; ce qui renforce la dépendance de l'économie béninoise envers l'aide extérieure. **(4.2.2)**
- (iv) La compétitivité de l'économie du Bénin n'a pas réalisé de progrès durant la période de l'ajustement. Ses services douaniers et portuaires restent lents et non concurrentiels par rapport aux autres pays de la région. **(4.4.2)**
- (v) La rigueur budgétaire des trois PAS s'est traduite par une insuffisance des programmes de formation, une absence de programmes de mise à niveau des entreprises et par un blocage de recrutement et de promotion dans la fonction publique qui se sont traduits à leur tour par une faible productivité de la main d'œuvre béninoise. **(4.2.9)**
- (vi) L'ajustement structurel non accompagné d'une politique sociale adéquate s'est traduit par une accentuation de la pauvreté et des inégalités. **(4.2.20) et (4.2.2)**
- (vii) L'ajustement structurel qui ne s'est pas donné pour priorité le renforcement des capacités institutionnelles s'est traduit par des faibles taux d'absorption des ressources. La faiblesse de l'appareil judiciaire en particulier a favorisé l'impunité et a laissé une marge de manœuvre à la corruption qui se répand à grande échelle au Bénin. **(4.3.1) et (4.3.2)**

- (viii) L'absence d'une approche participative dans l'élaboration des programmes d'ajustement a affecté leur efficacité et leur efficacité. **(4.3.1) et (4.3.4)**

## 5.2 Recommandations et actions de suivi

Afin de remédier aux insuffisances du processus de l'ajustement structurel et d'assurer la durabilité de ses acquis, il est recommandé :

### - Au Gouvernement de :

- (i) diversifier l'économie en développant d'autres activités comme le tourisme, la pêche et le textile où le Bénin possède un potentiel non encore exploité afin de remédier à sa forte dépendance du coton. **(4.2.1)**
- (ii) élargir l'assiette fiscale et renforcer davantage l'administration fiscale et douanière **(4.2.4)**.
- (iii) procéder à la mobilisation des ressources d'épargne et sa canalisation vers le financement des investissements à travers des mesures fiscales favorables, des nouveaux produits financiers et une rémunération adéquate **(4.2.2)**.
- (iv) renforcer les institutions en moyens humains suffisamment qualifiés pour exécuter les programmes à travers des actions de recrutement, de formation, de mise à niveau et de diffusion des NTIC **(4.2.9) et (4.2.20)**.
- (v) s'engager avec plus de fermeté dans l'achèvement de la réforme de la fonction publique, la privatisation des grandes entreprises et la mise en application du système de rémunération basé sur le mérite afin d'améliorer la compétitivité et la productivité du personnel.
- (vi) remédier à l'impact social négatif de l'ajustement structurel en mettant en œuvre la stratégie de lutte contre la pauvreté issue de la vaste consultation populaire et consignée dans le DSRP finalisé en 2002 **(4.2.20)**.
- (vii) renforcer la lutte contre la corruption en adoptant le plan stratégique de lutte contre la corruption préparé en 2001, en renforçant les structures de contrôle financier interne et externe, en mettant en application les recommandations de l'atelier sur le système de passation des marchés publics de novembre 2002 afin de le rendre plus efficace, plus transparent et plus équitable et en créant des cellules de suivi évaluation au niveau des ministères. **(4.3.1) et (4.3.4) (4.2.7)**.
- (viii) concrétiser le processus de décentralisation et déconcentration issu des élections de décembre 2002 afin de renforcer le processus démocratique, de faire participer la population au processus de prise de décision et au contrôle d'exécution et d'augmenter le taux d'absorption des fonds publics. **(4.7.2)**

### - A la Banque de :

- (i) procéder à l'évaluation ex-post des programmes dès que le rapport d'achèvement ait été préparé par la Banque et par l'emprunteur dans un délai ne dépassant pas une année après la clôture du programme.
- (ii) prendre davantage l'initiative d'identification et de préparation des programmes au lieu de suivre les institutions de Bretton Woods.
- (iii) renforcer la composition des missions d'évaluation en nombre suffisants d'experts et diversifier davantage leurs spécialités afin d'approfondir l'analyse des risques potentiels des programmes et de cerner tous les aspects de l'évaluation qui peuvent affecter la performance du programme.
- (iv) faire preuve de plus de diligence dans le traitement des documents envoyés par les autorités.

### 5.3 Rétroaction

#### - **Par le Gouvernement**

- (i) veiller à la poursuite de la croissance et de la stabilité macroéconomique en mettant en œuvre des politiques prudentes et en diversifiant la base économique.
- (ii) mettre en œuvre la stratégie de lutte contre la pauvreté telle qu'elle a été décrite dans le DSRP approuvé à la fin de 2002 après commentaires des institutions de Bretton Woods et de la BAD.
- (iii) Accélérer l'achèvement de la privatisation de la SBEE, de l'OPT, de la SONAPRA et du PAC et renforcer les capacités institutionnelles notamment du Ministère de la justice, du MFE, réforme du système de passation des marchés publics et le renforcement des cellules de suivi-évaluation dans les ministères.
- (iv) Lutter plus farouchement et plus efficacement contre la corruption en mettant en action le plan anti-corruption et l'installation de l'observatoire sur la corruption.

#### - **Par la Banque**

- (i) prendre davantage d'initiative en matière de préparation des programmes au lieu de se contenter de suivre l'action des institutions de Bretton Woods.
- (ii) renforcer les directives d'évaluation des programmes et de leur suivi en diversifiant les spécialités des membres des missions et en approfondissant l'analyse à l'évaluation.
- (iii) prendre davantage en compte les risques liés à l'évaluation notamment les risques externes liés à l'évolution des prix des produits de base aussi bien que les risques de dérapage internes et prévoir les scénarios correspondants.

**République du Bénin**  
**Programmes d'ajustement Structurel (PAS I, II, III)**  
**Performances des programmes**

N°	INDICATEUR	NO TE	REMARQUES
<b>1.</b>	<b>Pertinence et qualité à l'entrée</b>	<b>4,0</b>	<b>Hautement Satisfaisante</b>
i)	Cohérence avec la stratégie du développement global du pays	4,0	Les trois PAS ont été appropriés pour la transition d'une économie régie par la planification dirigiste vers une économie de marché.
ii)	Cohérence avec la stratégie d'aide de la Banque	4,0	Les objectifs des programmes et les politiques économiques mises en œuvre pour les atteindre étaient conformes à la stratégie d'intervention de la Banque qui visait la stabilité macroéconomique et la promotion de la croissance.
iii)	Politiques macroéconomiques	4,0	Les politiques budgétaire, monétaire et de change étaient rigoureuses et prudentes et bien coordonnées afin d'atteindre la croissance dans la stabilité des prix.
iv)	Politiques sectorielles	4,0	Les politiques sectorielles ont visé la sécurité alimentaire, la libéralisation de la filière coton, l'amélioration des conditions de santé et d'éducation de la population et son accès à l'eau potable et à l'assainissement et aux nouvelles technologies de l'information et des communications.
v)	Politiques structurelles	4,0	Elles ont porté sur la restructuration du système financier, l'allègement du portefeuille de l'Etat d'entreprises non rentables, l'institution de la TVA, la simplification de la taxation du commerce extérieur, la réduction de l'impôt sur le bénéfice et la réforme de la fonction publique et la libéralisation des prix.
vi)	Réduction de la pauvreté	2,0	La composante sociale était le point le plus faible des trois PAS. Quelques mesures ont été prises pour alléger leurs effets sur les couches les plus faibles (fournitures de certains médicaments essentiels et de fournitures scolaires, exécution de travaux à haute intensité en main d'œuvre, facilité d'accès à la microfinance)
vii)	Egalité sociale et genre	2,0	Les trois PAS n'avaient pas prévu de mesures spécifiques à la question du genre
viii)	Préoccupations environnementales	2,0	La dimension environnementale était reléguée en second plan dans les trois PAS dominés par l'objectif de la croissance et la stabilité macroéconomique. Toutefois, La gestion plus rationnelle des ressources naturelles était la seule mesure prévue par les programmes.
ix)	Développement des ressources humaines	2,0	Les secteurs de l'éducation et de la santé n'ont pas été épargnés par la rigueur budgétaire de l'ajustement. La formation et la mise à niveau du personnel de l'administration n'a pas constitué une priorités des trois PAS.
x)	Développement institutionnel	2,0	Le blocage du recrutement et le programme de départ volontaire ont contribué au vieillissement du personnel de la fonction publique. La capacité institutionnelle est toujours très faible et un manque de personnel qualifié est fortement ressenti. Certains ministères ont été réorganisés et audités et une séparation de leurs fonctions techniques et politiques a été mise en œuvre.
xi)	Développement du secteur privé	3,0	Ce secteur a bénéficié du nouveau code d'investissement, du guichet unique, de la révision du code de travail, de la facilité d'accès au financement, de libéralisation des prix et du commerce extérieur.

xii)	Intégration régionale	3,0	Le Bénin a adopté le (TEC) et a adhéré à l'organisation d'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA).
xiii)	Qualité initiale	3,0	Compte tenu de la situation initiale avant le premier PAS, une décennie d'ajustement structurel était suffisante pour enraciner cette nouvelle approche et lui permettre de donner des résultats probants.
<b>2.</b>	<b>Réalisations des objectifs et résultats (Efficacité)</b>	<b>3,0</b>	<b>Satisfaisante</b>
i)	Objectifs de l'action publique		
	-stabilité macroéconomique	3,0	Les trois PAS ont permis le rétablissement des grands équilibres internes et externes et la promotion d'une croissance soutenue et plus équilibrée.
	-investissements et dépenses publiques	3,0	Malgré la faiblesse de l'épargne, l'investissement a beaucoup augmenté au cours de la décennie de l'ajustement structurel et a été financé surtout par des ressources extérieures. La gestion du PIP s'est beaucoup améliorée et les investissements sont conditionnés par des études préalables et par la disponibilité de ressources de leur financement.
	-gestion de la dette	3,0	La dette extérieure a été réduite par rapport au PNB . Ceci a permis au Bénin de bénéficier d'un allègement supplémentaire de sa dette dès qu'il a atteint le point de décision de l'initiative PPTE à l'issue du dernier PAS. La dette interne a été totalement apurée.
	Réforme de la fonction publique	3,0	La fonction publique a été dégraissée de plusieurs milliers d'agents. Le personnel restant a été recensé en 1999 et un fichier de référence a été établi. Un système de rémunération basé sur le mérite a été élaboré mais non encore adopté par l'Assemblée nationale.
	Privatisation	3,0	La mise en œuvre du programme depuis 1985 a permis à l'Etat de se désengager d'une centaine d'entreprises sur un total de 120. Ce processus s'est ralenti depuis 1996 et l'Etat continue à posséder des entreprises importantes comme la SBEE, l'OPT, le PAC et la SONAPRA opérant dans des secteurs clefs de l'économie.
ii)	Objectifs financiers	NA	NA
iii)	Objectifs sociaux	2,0	La politique sociale a été défailante lors des trois PAS. Les indicateurs de développement social se sont légèrement améliorés mais restent très faibles et en déphasage par rapport aux indicateurs économiques. Les fruits de la croissance ont été mal répartis et ont bénéficié à une élite. Afin de remédier aux insuffisances des trois PAS dans le domaine social, le Gouvernement a élaboré un (DSRP) en 2000 qu'il a finalisé en 2002.
iv)	Objectifs environnementaux	2,0	Plusieurs organismes ont été créés mais aucune mesure concrète n'a été prise pour arrêter la dégradation de la qualité de l'air à Cotonou fortement endommagé par les motocyclistes.
v)	Développement du secteur privé	3,0	Le secteur privé à bénéficié de plusieurs réformes du cadre réglementaire, juridique et judiciaire qui lui ont permis de se tailler une part de plus en plus importante de l'investissement global.

<b>3.</b>	<b>Efficienne</b>	2,0	<b>Peu satisfaisante</b> La vitesse de l'ajustement a été lente au début et à la fin de la décennie de l'ajustement. De plus, les résultats de la stabilité macroéconomique et de la croissance n'ont été atteints qu'au prix d'une exacerbation de la pauvreté et une détérioration des conditions de vie des couches pauvres et vulnérables de la population.
<b>4.</b>	<b>Impact sur le développement institutionnel</b>	<b>2,0</b>	<b>Peu satisfaisante</b> La capacité institutionnelle n'a été que faiblement renforcée en moyens humains et matériels adéquats. La rigueur budgétaire et la maîtrise de la masse salariale se sont traduits par de mauvaises performances au niveau institutionnel d'où la faiblesse des taux d'absorption des ressources.
	-gestion économique	2,0	L'administration douanière est toujours marquée par la longueur et la lenteur des procédures et constitue un endroit privilégié aux pratiques de corruption. Le corps judiciaire souffre encore d'un manque de personnel adéquat d'où la lenteur des tribunaux dans le traitement des procès. En vue de renforcer la bonne gouvernance, le Président a créé une cellule de moralisation de la vie publique et un plan anti-corruption a été mis en oeuvre.
	-atténuation de la pauvreté	2,0	La pauvreté s'est accentuée et son incidence s'est amplifiée touchant surtout le milieu rural et les femmes. Le chômage a beaucoup augmenté surtout chez les jeunes diplômés. L'inadéquation entre la formation et l'emploi, la prédominance du commerce surtout informel le poids du secteur agricole sont autant de facteurs qui expliquent la détérioration de la situation de l'emploi au Bénin.
<b>5.</b>	<b>Durabilité</b>	<b>3,0</b>	<b>Satisfaisante</b>
	-Facteurs externes	3,0	La pérennité des résultats atteints par les programmes est fortement affectée par les fluctuations des cours mondiaux du coton, la situation économique au Nigeria et l'aide des bailleurs de fonds.
	-facteurs internes	3,0	La détermination du Gouvernement à aller de l'avant dans l'achèvement des réformes et la paix sociale conditionnent la durabilité des acquis. Pour renforcer ces derniers le Gouvernement mis en oeuvre le PARB en 2001. Il a procédé par une approche participative dans l'élaboration du DSRP adopté en 2002. La décentralisation et la déconcentration permettront davantage à ces programmes de bénéficier de l'adhésion des bénéficiaires.
<b>6.</b>	<b>Performance globale</b>	<b>3,0</b>	<b>Satisfaisante</b>
	<b>Performance de l'emprunteur</b>	<b>3,0</b>	<b>Satisfaisante</b>
	Au stade de la préparation	3,0	
	-participation des bénéficiaires	3,0	Le Gouvernement n'a pas adopté une approche participative pour l'adoption des trois PAS. Les responsables béninois ont discuté les documents cadres de politiques économiques avec les deux institutions de Bretton Woods et les ont entérinés.
	-Engagement du Gouvernement	3,0	Les différents Gouvernements qui se sont succédés au pouvoir ont montré une volonté irréversible dans la mise en application des programmes et ont mis en place les structures appropriées.

	Dispositions institutionnelles	3,0	La faible capacité institutionnelle de l'administration béninoise n'a pas empêché la mise en œuvre des programmes grâce au dispositif créé à cette fin notamment le secrétariat technique de la CNSAPAS et ses sous commissions.
	Au stade de l'exécution	3,0	
	-performance de gestion	3,0	Les programmes ont été exécutés mais de manière lente due à la réticence des partenaires sociaux et des bénéficiaires. à la faible capacité institutionnelle et au retard mis par le vote des lois.
	-Respect du calendrier	3,0	Les programmes n'ont pas connu de dérapages notables. Cependant, le troisième PAS que l'Assemblée nationale a refusé d'adopter s'est achevé deux ans plus tard que prévu. Par ailleurs le calendrier de mise en œuvre des réformes notamment structurelles n'a pas été respecté pour la privatisation des entreprises publiques et le mise en application de la réforme de la fonction publique.
	-Application des conventions	3,0	Le Gouvernement a respecté scrupuleusement les dispositions régissant l'acquisition des biens services que les prêts du FAD ont financée.
	Adéquation du suivi évaluation	3,0	Le suivi évaluation s'est traduit par la publication de rapport d'exécution des programmes et par des rapports de revue à mi-parcours. La Banque a reçu huit rapports de l'emprunteur sur la gestion des programmes entre 1991 et 1996.
	<b>Performance de la Banque</b>	<b>3,0</b>	<b>Satisfaisante</b>
	-Au stade de l'identification	2,0	La Banque n'a pas pris d'initiative dans l'identification des programmes. Son intervention a suivi celle de la Banque mondiale et du FMI.
	-Au stade de la préparation	2,0	La Banque n'a pas procédé à une préparation spécifique des programmes. Elle n'a intervenu que lorsque les autorités ont sollicité sa contribution au financement des programmes.
	-Au stade de l'évaluation	3,0	Dès qu'elle a été saisie, la Banque a joint son effort à celui des deux institutions de Bretton Woods qui ont sponsorisé les trois programmes. La mission d'évaluation du PAS II a formulé des remarques sur les principales composantes du programme. Son intervention n'a pas été ainsi passive.
	-qualité des analyses techniques	3,0	Les analyses techniques ont été préparées par les experts des institutions de Bretton Woods et avalisées par la Banque notamment en ce qui concerne le cadrage macroéconomique.
	Pertinence des conditions et conventions	3,0	Les conditions générales et spécifiques de mise en vigueur des programmes ont été négociées et acceptées par l'emprunteur. La Banque a toutefois assoupli certaines conditions pour faciliter le déblocage des ressources. La Banque a exigé la fourniture de factures justificatives de leur utilisation dans l'acquisition des biens et services.
	Adéquation de l'instrument du prêt	3,0	Les prêts FAD qui ont financé les programmes d'ajustement sont adéquats au niveau de l'échéance de remboursement, des taux d'intérêt et des différés d'amortissement qui leur sont appliqués.

	Adéquation du montage financier	3,0	La Banque a apporté son soutien financier pour combler le besoin de financement des programmes et a complété l'apport des autres bailleurs de fonds.
	Qualité de la coordination avec les autres donateurs	3,0	La Banque a coordonné étroitement son action avec celle des autres partenaires de développement en matière de conditionnalité, de revue à mi-parcours et de déblocage des tranches des prêts.
	-Au stade du suivi évaluation	3,0	La Banque a envoyé une mission de suivi et une mission de revue à mi parcours pour le PAS II et une mission de préparation du rapport d'achèvement de ce programme. La transmission à la Banque de rapport d'exécution du programme lui a facilité son suivi.

**République du Bénin**  
**Programmes d'ajustement structurel**  
**Facteurs touchant la performance d'exécution et les résultats**

<b>Facteurs</b>	<b>substantiel</b>	<b>Partiel</b>	<b>négligeable</b>	<b>NA</b>	<b>Remarques</b>
1. Echappant au contrôle des autorités					
1.1 prix du marché mondial	-				La baisse des prix du coton depuis 1997 a affecté les recettes d'exportation du secteur coton.
1.2 Evénements naturels				NA	
1.3 performance de la Banque	+				Le financement accordé par la Banque aux trois PAS a contribué à la promotion de la croissance et au rétablissement de la stabilité macroéconomique.
1.4 performances des entrepreneurs consultants				NA	
1.5 guerre civile				NA	
1.6 instabilité socio politique interne et régionale	+				L'alternance au pouvoir de manière démocratique au a permis aux programmes d'atteindre des résultats satisfaisants. La stabilité politique au Nigeria a également favorisé la mise en œuvre des programmes.
2. relevant de l'autorité de l'Etat					
2.1 Politiques macroéconomiques	+				Les politiques macroéconomiques étaient adéquates et bien coordonnées pour atteindre les résultats escomptés.
2.2 politiques sectorielles	+				La restructuration du système bancaire, la libéralisation partielle du secteur coton, le renforcement des infrastructures de transport et des télécommunications sont autant de facteurs favorables à la promotion de la croissance et au développement du secteur privé.
2.3 Engagement du Gouvernement	+				Le Gouvernement a collaboré étroitement avec les bailleurs de fonds et a œuvré pour la réussite des programmes de la préparation jusqu'au suivi-évaluation.
2.4 Nomination du personnel		+			La nomination du personnel notamment au niveau des Ministères techniques et du secrétariat technique de la CNSAPAS et sa stabilité a permis un meilleur suivi des programmes.

2.5 financement de contrepartie					
2.6 capacité administrative	+				Malgré ses faiblesses structurelles en moyens humains et matériels, l'administration béninoise a fait preuve de compétences dans l'exécution des programmes
3. Relevant de la compétence de l'organe d'exécution					
3.1 gestion	+				Malgré la lenteur d'exécution de certaines réformes, la gestion des programmes a été satisfaisante.
3.2 dotation en personnel					
3.3 utilisation de l'assistance technique					
3.4 suivi évaluation	+				Le suivi a été administratif et ne s'est pas accompagné de campagne de sensibilisation, de vulgarisation au niveau des populations cibles.
3.5 participation des bénéficiaires	-				L'absence d'une approche participative à l'évaluation des programmes.
4. facteurs touchant l'exécution					
4.1 Calendrier d'exécution irréaliste	+				Le calendrier d'exécution des mesures prévues par les programmes s'est étalé sur dix ans et a été largement suffisant pour les mettre en œuvre. La non exécution de certaines mesures n'est pas due à l'insuffisance du temps fixé pour leur exécution.

**BENIN**  
**PAS I, II, III**  
**RAPPORT D’EVALUATION DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES**  
**MATRICE DE RECOMMANDATIONS ET ACTIONS DE SUIVI**

<b>PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>ACTIONS DE SUIVI</b>	<b>RESPONSABILITE</b>
<b>FORMULATION ET BIEN FONDE DES PROGRAMMES</b>			
Les trois PAS ont été formulés par les institutions de Bretton Woods et entérinés par les autorités sans tenir compte du contexte socio-politique	Prendre en compte de manière explicite le contexte général dans lequel opèrent les programme	Planifier les actions en fonction du contexte général	Gouvernement et Banque (départements opérationnels )
Les partenaires sociaux n’ont pas été associés et les programmes ont manqué d’approche participative	Adopter une approche participative qui touche les bénéficiaires des programmes afin de créer les conditions favorables à leur appropriation	Créer des structures appropriées et décentralisées pour une approche participative lors de l’élaboration des programmes	Gouvernement
Les objectifs des programmes ont été optimistes lors de l’évaluation et les risques potentiels n’ont été évalués correctement	Prendre en compte les facteurs exogènes au moment de l’évaluation et mieux analyser les risques qui peuvent en découler	Faire des études préalables en vue d’évaluer les impacts des facteurs exogènes et mettre en place des scénarios alternatifs	Gouvernement
<b>EXECUTION DES PROGRAMMES</b>			
La crise économique et sociale des années 80, la réticence des partenaires sociaux et les frictions entre le pouvoir législatif et exécutif, la non réalisation de certaines réformes prévues et l’insuffisante diligence de la Banque ont constitué des obstacles à l’entrée en vigueur des trois PAS	Impliquer tous les partenaires sociaux, prendre en compte les coûts sociaux des programmes et amener la banque à faire preuve de plus de diligence dans le traitement des dossiers	Observer la mise en application de l’approche participative lors des prochains programmes	Gouvernement et la Banque
Les programmes ne sont pas tous documentés et la qualité des rapports disponibles est faible au début de l’ajustement	Veiller à la publication des rapports comme prévu à l’évaluation et à leur qualité	Veiller à la régularité de transmission des rapports d’exécution à la Banque	La Banque
Le suivi d’exécution des programmes par la banque a été correctement exécuté surtout pour le PAS II	Renforcer les missions de suivi et relancer le Gouvernement avant la clôture pour la transmission des rapports d’audit du prêt	Programmer les missions multidisciplinaires avec un calendrier obligatoire à respecter	Banque
<b>EVALUATION DES PERFORMANCES DES PROGRAMMES</b>			
Les résultats obtenus sur le plan de la croissance et de la stabilité macroéconomique sont tributaires de cours mondiaux du coton et du pétrole	Diversifier l’économie, mettre en œuvre des politiques macroéconomiques prudentes et développer le secteur privé	Réduire le poids du secteur agricole dans le PIB en développant d’autres activités comme le tourisme, le textile et la pêche	La Banque

La discipline budgétaire observée est fragile car les recettes dépendent d'un petit nombre d'entreprises du secteur informel, du tec et de l'aide extérieure	Elargir l'assiette fiscale, améliorer le taux de recouvrement et renforcer la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale	Mettre en oeuvre le plan anti-corruption et l'observatoire créé à cet effet	La Banque
L'épargne demeure faible malgré la croissance soutenue	Mobiliser plus d'épargne et rationaliser la consommation	Assurer une croissance soutenue, des taux d'intérêt réels positifs et diversifier les produits financiers	La Banque
La compétitivité de l'économie reste faible due à la lenteur des procédures douanières due à l'absence des programmes de formation au niveau des entreprises et à l'inadéquation entre la formation et l'emploi	Renforcer la productivité de la main d'oeuvre et améliorer la compétitivité de l'économie et renforcer les conditions de promotion du secteur privé	Mener des actions de formation ciblée du personnel des entreprises et des administrations et réduire les délais dans les services portuaires et douaniers	La Banque
La faible capacité institutionnelle s'est traduite par des faibles taux d'absorption des ressources	Renforcer les institutions en moyens humains et matériels adéquats et renforcer le suivi évaluation	Mettre en place la réforme du système de passation des marchés publics, renforcer les structures de contrôle interne et externe, concrétiser le processus de décentralisation et de déconcentration et renforcer l'appareil judiciaire	La Banque
Le manque de volonté politique	S'engager davantage avec fermeté dans l'achèvement des grandes réformes qui piétinent : la privatisation des entreprises publiques et la réforme de la fonction publique	Se fixer un calendrier d'exécution et le respecter scrupuleusement notamment pour la privatisation SBEE, le PAC, l'OPT, la SONPRA et la mise en application du système de rémunération basé sur le mérite	La Banque
La pauvreté s'est accentuée et les inégalités sociales se sont approfondies	Lutter contre la pauvreté	Mettre en action la stratégie de réduction de la pauvreté décrite par le DSRP adopté en 2002	La Banque

**BENIN**  
**PAROGRAMMES (PAS I, II III)**  
**EPRINCIPAUX INDICATEURS MACROECONOMIQUES**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003 (proj.)</b>
Taux de croissance du PIB réel en %	4,7	5,8	5,0	5,3	6,0
Taux d'inflation en % (IPC)	0,3	4,2	4,0	3,3	3,0
Taux de croiss. de la masse monétaire en %	35,0	21,2	12,7	7,6	--
Vitesse de circulation de la monnaie	3,9	3,3	3,1	3,0	--
Taux d'investissement en % du PIB	17,5	18,9	19,2	19,3	19,7
Epargne nationale en % du PIB	9,9	10,9	12,5	11,0	12,6
Déficit budgétaire (base caisse en % du PIB)	3,0	5,5	4,1	5,8	4,5
Déficit du compte courant en % du PIB	7,6	8,0	6,7	8,3	7,1
Service de la dette après allègement de la dette en % du PIB	17,0	15,9	9,8	8,6	7,2
Taux d'endettement en % du PIB après allègement de la dette	55,0	57,8	58,5	40,4	36,1
Réserves brutes en nombre de mois d'importation	6,9	8,0	10,3	10,0	--
Taux de change (CFA/\$US)	615,7	712	728,8	728,8	720,8

Source : FMI, rapport de consultation article IV et de la troisième revue à mi parcours juin 2002

**BENIN :MATRICE DU CADRE LOGIQUE DES PAS I, II, III**

Hiérarchie des Objectifs	Indicateurs Objectivement Vérifiables (prévus et réels en fin de programme)						Moyens de vérification	Hypothèses (risques) vérifiées
	Formulation	PAS I	PASII	PCR PAS II	PAS III	REPP		
<b>Objectifs Globaux</b>								
Assurer les conditions d'une croissance durable	Taux d'investissement en % du PIB  Epargne nationale/PIB		14%  4.70%	13.0%  6%	16.5%  11%	19.30%	Rapport de la CNSAPAS sur la gestion des PAS	
<b>Objectifs Spécifiques des Programmes</b>								
Promouvoir la croissance économique	Taux de croissance du PIB réel/an	3%	4.0%	4.2%	5%-6%	5.30%	Rapports de la CNSAPAS sur la gestion des PAS	Détérioration des termes de l'échange due à la baisse des prix des exportations notamment le coton
2.Améliorer la compétitivité de l'économie	Taux de croissance des exportations. Taux de croissance des ré exportations. En volume Taux de croissance des importations. En volume		4.50% 3.60% 3.60%	8.10%  2.16%			Rapport d'exécution du PAS II du PAS II PCR du PAS II	

<b>Réalisations (Outputs)</b>								
Finances. publiques assainies	Déficit budgétaire/PIB	2.4%	5.2%	8%	6.0%	5.80%	Idem	
Stabilité des prix assurée	Taux d'inflation	3.0%	2.5%	12.90%	3%	3%		
Position Balance des paiements viable	Déficit du compte courant/PIB	4%	7.9%	3.1%	6%	8.30%		Variabilité des taux de change des monnaies étrangères
	Service de la dette/exportations	31%	14.10%	17.50%		8.60%		
Les finances publiques et l'administration centrale reformées	Recettes/PIB	10%			13%			Dérapages dans la mise en œuvre du programme pour faible volonté politique
	Solde primaire/PIB			éxc:2,3%				
	Dépenses publiques /PIB				17.0%			
	Effectifs de l'adm.pub réduits de:			4202				
Système bancaire restructuré	Nombre de banques publiques liquidées	3	3					Délais de réaction des opérateurs
Un environnement propice à l'investissement privé instauré	Les prix sont libérés							Faible motivation des agents de l'Etat et départ volontaires et retards dans le paiements des salaires
	La législation du travail assouplie Le cadre jur. Reg. Inst réformé							
La restructuration de toutes les Entreprises Publiques est accélérée	Le système bancaire restructuré				19			Retard dans la restructuration du système bancaire Résistances sociales au PAS
	Le nombre d'entrep. Pub. Réduit							

<b>Activités (Composantes)</b>								
(Matrice des mesures) Textes de lois, décrets, circulaires et autres actions prévues par les programmes	<b>Ressources PAS I (millions UCF)</b>						idem	
Activités de financement des programmes	IDA	37,80						
	FAD	12,00						
	FMI	25,20						
	France	29,29						
	Suisse	7,49						
	Norvège	2,63						
	RFA	4,47						
	Japon	3,94						
	<b>PAS II (millions UCF)</b>							
	IDA	24,78						
	CEE	38,98						
	FAD	15,00						
	Ressources bilatérales	25,00						
	Autres sources	92,80						
	<b>PAS III (milliards de FCFA)</b>							
	FMI	20,60						
	IDA	21,68						
	BAD	3,30						
	CEE	18,80						
	France	3,90						
	Allemagne	3,90						
	Danemark	3,10						
	Japon	23,48						
	USA	7,50						
	Suisse	7,46						
	Belgique	1,60						

Perturbation dans l'appareil productif et administratif dues au retard dans le paiement des salaires et autres droits