

BENIN : PROGRAMME D'APPUI AUX REFORMES BUDGETAIRES ET PROGRAMME D'APPUI A LA STRATEGIE DE LA REDUCTION DE LA PAUVRETE

Rapport d'évaluation de performance de programmes (REPP)

Objectifs des programmes

Les objectifs globaux des deux programmes, tel qu'il ressort de l'examen des rapports d'évaluation et d'achèvement, étaient complémentaires et visaient, essentiellement, la mise en place d'un cadre macroéconomique stable, à même de générer une croissance forte et durable dont les pauvres seraient les premiers bénéficiaires. Les objectifs spécifiques de ces programmes d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté étaient (i) l'accélération de la croissance de façon durable ; (ii) l'amélioration de l'accès des populations aux services de base et la protection de l'environnement ; et (iii) la promotion et le renforcement de la bonne gouvernance. Les objectifs macroéconomiques s'articulaient autour des quatre points suivants : (i) réduire la proportion des pauvres d'au moins 3% par an à partir de 2004 ; (ii) réaliser un taux de croissance du PIB de 7% d'ici 2005 et un taux d'investissement de plus de 20% du PIB ; (iii) maîtriser l'inflation à un niveau inférieur à 3% ; et (iv) maintenir les recettes budgétaires autour de 17% du PIB pendant toute la durée des programmes.

Réalisation des objectifs et résultats

Bien que des progrès significatifs ont été réalisés, notamment dans (i) la gestion budgétaire avec l'extension des budgets-programmes à tous les ministères, et (ii) l'amélioration des infrastructures de base (hydraulique villageoise, santé, éducation et protection de l'environnement), les performances macroéconomiques restent mitigées.

En effet, les performances réalisées au cours de la période couverte par les deux programmes (2002-2005) sont remarquables. Le Bénin a réalisé des progrès dans (i) la stabilisation du cadre macroéconomique ; (ii) la libéralisation de l'économie; (iii) la réforme budgétaire avec l'instauration de la culture de l'approche programmatique dans un cadre de dépenses à moyen terme; et (iv); l'accès aux services sociaux de base. Seules les privatisations des grandes entreprises publiques tardent à prendre corps. Les efforts déployés dans l'exécution des programmes ont été souvent contrecarrés par certains facteurs exogènes tels que la baisse des cours mondiaux et du niveau de production du coton, les mesures prises par le Nigéria voisin pour limiter les réexportations sur son territoire, les réticences du Parlement à entériner certaines mesures, ainsi que le contrôle citoyen exercé par la société civile. Tous ces facteurs ont eu un impact sur les performances réalisées.

Au niveau macroéconomique, avant la mise en oeuvre des deux programmes, le croissance économique du Bénin était de 4,5% en moyenne par an au cours de la période 1990-1999. Au cours de la décennie d'ajustement, le Bénin a obtenu de meilleurs résultats que les autres pays de la zone franc. Cette tendance s'est poursuivie sous le PARB. Le taux de croissance du PIB réel a atteint 5% en 2001 et 5,3% en 2002. En 2005, le taux de croissance du PIB a chuté à 2,9% contre 3,1% en 2004. La période 2002-2005 est donc marquée par une tendance baissière. Ainsi, les objectifs de croissance retenus dans le DSRP (5,8% en 2003 ; 6,8% en 2004 et 7% en 2005) n'ont pas été atteints. Concernant le taux de croissance réel par tête d'habitant, il est passé de 1,3% en 2003 à 0,06% en 2005. Les objectifs de taux de croissance du PIB réel par tête (3,2% en 2003 et 3,8% en 2005) n'ont pas été atteints non plus. L'inflation a été maîtrisée et son taux a atteint 4% en 2001 avant les programmes. Il s'est ensuite établi à 2,4% en 2002 à 5,4% en 2005, après avoir diminué jusqu'à 1,5% en 2003 et 2,7% en 2004. La valeur cible du DSRP était la réalisation d'un taux d'inflation égal ou inférieur à 3%.



Grâce aux efforts déployés par le Gouvernement, les objectifs ont été donc atteints dans ce domaine. En effet, le taux demeure conforme au critère de convergence de Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) qui a beaucoup varié depuis 2003, passant de 1,5% à 0,9% en 2004 et 5,4% en 2005. Le déficit du compte courant de la balance des paiements (dons exclus) est passé de 8% du PIB en 2000 à 8,7% en 2005. Le Bénin ayant atteint le point de décision en 2000 et d'achèvement en 2003 dans le cadre de l'initiative PPTE, le pays a bénéficié d'un allègement de sa dette. Le ratio Dette/PIB se situe à 33,4% en 2004 contre 48,1% en 2002.

Les performances macro-économiques mitigées enregistrées sont dues dans une large mesure à des facteurs exogènes: les résultats agricoles qui demeurent tributaires des aléas climatiques ; les périodes de détente dans ses relations commerciales avec le Nigéria. Par ailleurs, les réformes se heurtent à des faiblesses institutionnelles et à des lenteurs dans la réalisation des mesures structurelles. Il en résulte que les acquis de la stabilisation macroéconomique et de la relance de l'économie demeurent fragiles.

Impact des programmes

L'exécution des programmes a permis le renforcement du cadre fiduciaire, l'expérimentation effective des budgets programmes, le renforcement des services techniques d'appui des sectoriels et la restructuration du système de passation des marchés publics pour le rendre plus transparent. Cependant, malgré des progrès sensibles dans la libéralisation, les réformes structurelles accusent un certain retard dans leur effectivité. Depuis 2002, le Bénin fait dans ce domaine des avancées graduelles mais pas suffisantes pour que le secteur privé prenne le relais de l'Etat dans la gestion des grandes entreprises.

Les progrès ont été remarquables dans les domaines de l'éducation pour tous, de l'accès à l'eau potable et des services de santé. Ces performances augurent pour le Bénin de fortes chances d'atteindre les objectifs du millénaire à l'horizon 2015. En matière de réduction de la pauvreté, le Bénin n'a pas pu réaliser une croissance forte et durable, capable d'inverser de façon significative le taux de pauvreté. L'incidence de la pauvreté est marquée par une stagnation au cours de cette période. En effet, de 28,5% en 2002, l'incidence s'est chiffrée à 26,8% en 2003 et 2004 avant de s'établir à 27% en 2005. L'indicateur de pauvreté humaine ne s'est pas amélioré non plus.

Les programmes ont eu une influence positive, d'une part, sur la protection de l'environnement en permettant d'élaborer entre autres, un programme de gestion de l'environnement avec un système de contrôle des performances et d'autre part sur l'intégration régionale, surtout dans le cadre de l'UEMOA.

Principaux enseignements

L'instrument « appui budgétaire » a apporté des avantages effectifs par rapport aux prêts d'ajustement et aux prêts projets, notamment : (i) l'approche programmatique qui renforce le leadership gouvernemental sur ses programmes de développement, le processus budgétaire et les institutions concernées, et réduit les coûts de transaction dans la fourniture de l'aide extérieure ; (ii) l'approche multisectorielle qui renforce la collaboration et la coordination tout en maximisant l'impact sur la réduction de la pauvreté ; (iii) l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des finances publiques ; et (iv) l'amélioration des services de base comme l'eau, la santé et l'éducation.

Cependant la nécessité s'impose de poursuivre et de consolider les réformes axées sur l'amélioration de la préparation et de l'exécution du budget et des budgets programmes, d'élargir la base productive et de diversifier la production, de renforcer les capacités institutionnelles et d'améliorer la bonne gouvernance conformément aux axes stratégiques du DSRP.

Pour plus d'informations, visiter le site web <http://www.afdb.org/ojev> ou contacter :

M. Colin KIRK, directeur du Département de l'évaluation des opérations (OPEV) – c.kirk@afdb.org – Tél. (216) 7110 2041

M. H. RAZAFINDRAMANANA, chargé d'évaluation principal – h.razafindramanana@afdb.org – Tél. (216) 7110 2294

OPEV Help Desk : opevhelppdesk@afdb.org - Référence du document : ADB/BD/IF/2006/264