

REPUBLIQUE DU BENIN

&&&&

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

&&&&

HAUT COMMISSARIAT A LA GOUVERNANCE CONCERTEE

&&&&

**FORUM SUR LES REALITES DE LA PAUVRETE FACE AUX DEFIS DES
OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT (OMD)**

Communication sur le sous thème :

**« Evaluation des stratégies nationales de lutte contre
la pauvreté (OSD, SCRP, OMD, etc.) »**

Cotonou, Octobre 2008

Par : **Albert Tingbé-Azalou**, Socio-anthropologue, Enseignant à l'UAC

Sommaire

Sigles et acronymes.....	4
Introduction.....	6
1. Historique des plans de lutte contre la pauvreté au Bénin (1990-2007).....	7
1.1. Le Programme d'Actions Sociales d'Urgence (PASU).....	7
1.2. Stratégie de la Dimension Sociale du Développement.....	7
1.3. Le Minimum Social Commun (MSC).....	8
1.4. La Déclaration de Politique de Population (DEPOLIPO).....	9
1.5. Le Plan d'Orientation Nationale 1998-2002.....	9
1.6. Les études perspectives de développement à long terme du Bénin à l'horizon 2025....	9
1.7. Les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP et SCRP en cours).....	10
1.8. Les Orientations stratégiques de développement (OSD 2006-2011).....	10
2. La mise en œuvre des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté (DSRP/SCRP) : innovations et limites de la nouvelle gouvernance.....	11
2.1. Les principes de base de l'initiative DSRP dans les pays en développement.....	11
2.2. Les atouts des processus SRP/SCRP au Bénin.....	13
2.3. Les limites conceptuelles et structurelles.....	14
3. L'approche SRP : Jeux d'acteurs autour des enjeux socio-politiques.....	17
4. Les défis et enjeux de la stratégie en cours.....	23
4.1. Les défis à relever.....	23
4.2. Les enjeux de la SCRP (2007-2009).....	26
Conclusions et suggestions.....	27
Bibliographie.....	31

SIGLES ET ACRONYMES

AGDSD	: Agence de Gestion de la Dimension Sociale du Développement
AGeFIB	: Agence de Financement des Initiatives de Base
AGETUR	: Agence d'Exécution des Travaux Urbain
BIT	: Bureau International du Travail
CEPEPE	: Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises
DCPE	: Document Cadre de Politique Economique
DEPOLIPO	: Déclaration de Politique de Population
DP	: Diagnostic Participatif
DSD	: Dimension Sociale du Développement
DSRP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECVR	: Enquête sur les Conditions de Vie des Ruraux
EDS	: Enquête Démographique de Santé
ELAM	: Enquête Légère auprès des Ménages
EMICoV	: Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages
FMI	: Fonds Monétaire International
FSNE	: Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi
IBW	: Institution de Bretton Woods
IDH	: Indice de Développement Humain
MAEP	: Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
MSC	: Minimum Social Commun
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OSC	: Organisation de la Société Civile
OSD	: Objectifs Stratégiques de Développement
PADEL	: Programme d'Appui au Développement Local
PAPME	: Programme d'Appui aux Petites et Moyenne Entreprise
PAS	: Programme d'Ajustement Structurel
PASU	: Programme d'Actions Sociales d'Urgence
PDL	: Programme de Développement Local
PED	: Pays en voie de Développement

PIB	: Produit Intérieur Brut
PNDC	: Programme National de Développement Communautaire
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	: Pays Pauvres Très Endettés
RNDH	: Rapport des Nations unies sur le Développement Humain
SCRP	: Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SRP	: Stratégie de Réduction de la Pauvreté

INTRODUCTION

Le Bénin, souvent cité comme un modèle de démocratie dans le contexte africain, est l'un des pays les plus pauvres du monde. Il occupe la 163^e place sur les 177 pays de la liste de l'Indice de Développement Humain (IDH)¹. Malgré les progrès macro-économiques et les programmes d'ajustement entrepris ces dix dernières années, l'économie béninoise est restée fragile.

Le pays a pourtant une longue tradition de politiques et programmes de lutte contre la pauvreté qui remonte au début des années 1980, avec une approche de plus en plus axée depuis 2000 sur la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP). On peut citer entre autres le DSRP (2003-2005), les OSD (2006-2011), la SCRП (2007-2009), le plan d'actions du MAEP, les OMD et les PDC. La plupart des mesures concrètes prises dans ce cadre ont concerné l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base. Ces programmes ont été mis en œuvre à la suite de concertations au niveau national ou à l'échelle locale (pour ce qui concerne les PDC) et parfois à partir d'un important soutien des agences d'aide au développement.

Si la lutte contre la pauvreté est un thème de plus en plus présent dans les plans/programmes d'action et dans les discours officiels des gouvernants, la situation n'a cependant pas changé de manière significative lorsqu'on se réfère aux constats faits par les différentes évaluations exécutées par l'Etat béninois (évaluation du DSRP, évaluation à mi-parcours du SCRП, etc.) ou par ses pairs africains (à travers le MAEP). Les impacts sociaux des différentes actions engagées restent très limités et la pauvreté sévit sous toutes ses formes malgré un environnement socio-politique favorable marqué par un climat de paix sociale et ethnique relative, une performance politique remarquable, une vision du développement, etc.

La présente communication vise à faire la rétrospective des stratégies et actions passées et à faire des suggestions dans le sens d'une atteinte optimale des objectifs fixés. Elle analysera selon une approche critique et prospective les stratégies nationales, locales et sectorielles de développement dans la problématique de la réduction de la pauvreté au Bénin. Quelles sont les forces, les faiblesses, les opportunités et les potentielles menaces liées à leur mise en œuvre ? De quelle manière le jeu des multiples acteurs (participation, *empowerment*, appropriation, capitalisation, coordination, communication, etc.) induit-il certaines pratiques dans le domaine en question ? Quels sont les enjeux et défis d'une gouvernance qui garantisse une mise en œuvre plus efficiente des stratégies de lutte contre la pauvreté ?

Ce sont là quelques questions fondamentales qui seront abordées dans cette communication. Les analyses se fondent sur des documents scientifiques publiés et non publiés et sur l'exploitation

¹ Cf. RNDH 2007/2008

des travaux antérieurs de recherche approfondie, publiés ou non et conduits au Bénin par des consultants sur les questions de pauvreté, de gouvernance et de développement².

1. HISTORIQUE DES PLANS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE AU BENIN (1990-2007)

Le Bénin a une longue tradition de politiques et programmes de lutte contre la pauvreté. Des mesures politiques explicites en la matière ont été prises dès le début des années 1990, bien que le problème de la pauvreté ait figuré au programme politique bien avant sous différentes dénominations³.

1.1. Le Programme d'Actions Sociales d'Urgence (PASU)

Tout en reconnaissant la nécessité du programme d'ajustement structurel (PAS) lancé en 1989, la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation, à l'origine du passage pacifique à une démocratie pluripartiste en 1990, a préconisé l'introduction de mesures visant à protéger les groupes sociaux vulnérables (voir Aho et *al.* 1997). En avril 1992, une table ronde a été organisée à Genève entre le Gouvernement béninois et ses partenaires au développement afin de trouver le financement nécessaire à la poursuite des réformes économiques lancées sous le PAS, tout en réduisant les coûts sociaux de l'ajustement structurel. Suite à cette table ronde, un Programme d'Actions Sociales d'Urgence (PASU), destiné aux groupes sociaux vulnérables ou menacés, a été élaboré et mis en œuvre. Ce programme prévoyait des mesures concrètes, telles que l'intégration au marché du travail d'anciens fonctionnaires «déflatés» sous le PAS et des jeunes diplômés; un programme à forte intensité de main d'œuvre pour la réhabilitation des infrastructures sociales (centres médicaux et écoles) et autres (voies de communication rurales, puits); un projet concernant les besoins de santé essentiels. Un certain nombre d'agences spécialisées ont été créées pour conduire ces projets (Agence de Gestion des Travaux Urbains/AGETUR, Agence pour la Gestion de la Dimension Sociale du Développement/AGDSD, Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises/CEPEPE, Projet d'appui aux petites et moyennes entreprises / PAPME, etc.) grâce à des fonds spécifiques (par exemple le Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi/FSNE).

1.2. Stratégie de la Dimension Sociale du Développement

Deux ans après le PASU, en juin 1994, une stratégie complémentaire a été élaborée par le Gouvernement béninois et ses partenaires concernant la Dimension Sociale du Développement (DSD). Cette stratégie était fondée sur les principes de la décentralisation, la subsidiarité, la

² Pour les documents publiés, se reporter à la bibliographie

³ On peut citer par exemple, l'approche de «l'investissement dans les pauvres» de la Banque mondiale et celle des «besoins essentiels» du Bureau International du Travail

coordination des donneurs et la hiérarchisation des interventions relatives à la pauvreté. Les objectifs de cette stratégie à envergure nationale sont les suivants : (i) le renforcement des politiques macro-économiques et sectorielles par l'intégration de la dimension sociale du développement dans leurs stratégies ; (ii) l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'intervention ciblée en faveur des groupes vulnérables sur la base d'une approche participative des populations concernées ; (iii) la recherche et la maîtrise des causes de la pauvreté à travers une observation dynamique des conditions de vie des populations. Cette stratégie était fondée sur les principes de la décentralisation, la subsidiarité, la coordination des donneurs et la hiérarchisation des interventions relatives à la pauvreté. L'opérationnalisation de cette stratégie a donné lieu, en 1994, à l'adoption et à la mise en œuvre d'un Programme National de la Dimension Sociale du Développement qui s'est traduit par trois actions majeures :

a) l'amélioration de l'intégration des aspects liés à la réduction de la pauvreté dans les politiques sectorielles et macro-économiques ;

b) la formulation et la mise en œuvre d'actions de développement en faveur des groupes vulnérables et marginalisés, prolongeant les mesures PASU permanentes et visant principalement à améliorer les capacités de production des pauvres. Une autre agence spécialisée, l'Agence de Financement des Initiatives à la Base (AGeFIB) a été créée à cet effet et cinq programmes sectoriels ont été élaborés (dans le transport, le développement rural, la promotion du secteur privé, l'éducation et la santé);

c) la création d'une structure permettant la mesure, l'analyse et l'évaluation de la pauvreté et des mesures visant à la réduire. Parallèlement, une série d'études et d'enquêtes (ECVR, ELAM, PEESI, Tableaux de bord social, etc.) a été entreprise afin d'établir un profil de pauvreté du pays, de déterminer les causes de la pauvreté, d'établir les caractéristiques socioéconomiques des ménages pauvres et de définir des indicateurs sociaux durables en fonction du sexe et des régions. L'objectif était de créer des capacités nationales en matière d'analyse de la pauvreté et d'évaluation de la politique.

1.3. Le Minimum Social Commun (MSC)

En 1997, une stratégie complémentaire à l'initiative personnelle du Ministre du Plan de l'époque, M. Albert Tévédjre, ancien haut fonctionnaire auprès du Bureau International de Travail (BIT), a été lancée : le Minimum Social Commun (MSC). Cette stratégie a été mise en œuvre lors d'une phase pilote dans différentes municipalités par le biais de cent Unités de Développement Communautaire. Elle était destinée à répondre à cinq besoins essentiels: l'éducation, l'accès aux services de santé, les capacités et activités génératrices de ressources, la sécurité alimentaire et la réhabilitation des routes de campagne. Afin d'assurer aux familles l'accès à ce Minimum Social

Commun, il fut adopté en 1998 le Programme National de Développement Communautaire (PNDC). Ce programme n'a atteint qu'un pourcentage minime de villages sur les quelques milliers que compte le Bénin. Faute de mobilisation de ressources attendues, il n'a pu atteindre globalement ses objectifs en dehors de l'alphabétisation des communautés, la formation des agents chargés de la planification au niveau village et de l'élaboration des plans de développement pour dix villages retenus.

1.4. La Déclaration de Politique de Population (DEPOLIPO)

Dans le but d'améliorer le bien-être de l'ensemble de la population, le Bénin a élaboré après un long processus sa déclaration de politique de population. Elle est l'expression d'un consensus national pour la résolution des problèmes de population. Il s'agit d'un diagnostic des variables démographiques susceptibles d'influencer les plans de développement économique et social. Une analyse a été faite sur la famille et le statut de la femme, la couverture des besoins alimentaires, l'éducation etc. Des options à court et moyen termes du Bénin en matière de population y sont inscrites ainsi que le cadre institutionnel de leur mise en œuvre.

1.5. Le Plan d'Orientation Nationale 1998-2002

Ce plan adopté en 1998 visait la transformation à moyen et long terme de la structure de l'économie à travers une plus large ouverture sur les marchés extérieurs et un renforcement de la concurrence. Conçu dans un but de croissance économique, il s'est également fixé pour objectif de lutter contre la pauvreté au travers d'une croissance du revenu par tête. Au nombre de ses objectifs spécifiques figurent : (i) l'obtention progressive du taux de croissance du PIB qui devrait atteindre, en 2002, le niveau de 6,7 % ; (ii) l'accroissement de la contribution du secteur secondaire à la formation du PIB.

1.6. Les études perspectives de développement à long terme du Bénin à l'horizon 2025

Cette stratégie a procédé à une exploration des futurs possibles, en fonction des paliers du développement et a révélé plusieurs scénarios fort significatifs et bien probables dont l'un a été retenu : le scénario « *Alafia* » faisant du Bénin « un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien être social ». Pour édifier ce Bénin rêvé, des stratégies soutenues par des options, déclinées à leur tour en axe stratégiques ont été formulées. Ces orientations intègrent, approfondissent ou réajustent certaines stratégies passées ou en cours de mise en œuvre, soit parce qu'elles étaient mal appliquées, soit parce qu'elles sont porteuse d'impact favorable à la vision sur le long terme.

1.7. Les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP et SCRП en cours)⁴

En plus des stratégies et programmes nationaux ci-dessus cités et pour faire face à la persistance de la pauvreté, le Gouvernement, avec l'appui des partenaires au développement a élaboré un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP 2003-2005) à travers lequel il doit atteindre un double objectif de stabilité macro-économique et de réponse à la demande sociale par : (i) un renforcement des politiques macro-économiques, une accélération des réformes structurelles et institutionnelles, la bonne gouvernance et la promotion des investissements privés ; (ii) une plus grande priorité aux secteurs sociaux, à travers une allocation plus importante des ressources issues de la croissance et de l'assistance extérieure, des politiques sociales élaborées avec la participation des populations, et le renforcement des capacités de gestion, d'absorption et de contrôle des ressources de ces secteurs au niveau central et décentralisé.

La première stratégie de réduction de la pauvreté (SRP 2003-2005) adoptée en 2002 est principalement inspirée de la Déclaration de Politique de Population, des perspectives du Bénin à l'horizon 2025 et du Programme d'Actions 2001-2006 du Gouvernement tiré à son tour des deux dernières stratégies à savoir la Vision Bénin 2025 et DEPOLIPO.

Une seconde stratégie (SCRП 2007-2009) a été ensuite définie à la suite d'un exercice participatif de planification stratégique auquel ont participé toutes les composantes de la société béninoise. Elle constitue le cadre de référence en matière de développement socio-économique du Bénin pour la période 2007 à 2009 et le document référentiel de dialogue entre le gouvernement et les PTF. Ce document fait entre autres, état des acquis de la première SRP (2003-2005), des conditions de vie et de pauvreté générées par les résultats de l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV), des axes stratégiques et domaines d'interventions prioritaires qui guideront l'action du Gouvernement.

1.8. Les Orientations stratégiques de développement (OSD 2006-2011)

Ce plan vise à relever les défis de la croissance économique accélérée et du changement pour « faire du Bénin un pays émergent » pour la période 2006-2011. Les OSD vise à offrir à tous les acteurs des repères nécessaires pour l'action et ce dans le but de relever les défis de la compétitivité de l'économie, de l'attractivité de l'espace national, de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et surtout de la bonne gouvernance.

⁴ Dans la suite du travail, nous désignons par « Stratégies de Réduction de la Pauvreté » (ou par les DSRP) l'ensemble des deux stratégies en vogue depuis 2002 notamment la SRP/DSRP et la SCRП/DSCRП. Ainsi, lorsque nous parlons plus particulièrement de l'une ou l'autre de ces stratégies nous indiquons la période d'exécution.

2. LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES STRATEGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE (DSRP/SCRIP) : INNOVATIONS ET LIMITES DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE

La réorientation stratégique opérée dans la lutte contre la pauvreté a été initiée par les Institutions de *Bretton Woods* (IBW). C'est le fruit d'une réflexion en profondeur, dont l'origine tient à l'aggravation de la pauvreté dans de nombreux pays en développement dans un contexte marqué par l'échec de l'ajustement structurel et la crise de la dette, ces éléments débouchant sur une remise en cause de la légitimité de ces institutions. Dans un tel contexte, elles ont été contraintes d'effectuer un saut qualitatif en cherchant à renouveler leurs analyses et leurs pratiques : les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté constituent l'aboutissement de cette démarche.

2.1. Les principes de base de l'initiative DSRP dans les pays en développement

Pour tenter de rompre avec les pratiques antérieures qui conduisaient à déresponsabiliser les pays récepteurs de l'aide au développement dans le cadre de l'ajustement structurel, la responsabilité des pays dans leur propre développement a été affirmée (cf. à ce sujet la déclaration de Monterrey). Comme l'écrit la Banque mondiale, qui présente par la même occasion un *mea culpa* dans ce domaine, dans le rapport préparé pour la conférence des Nations Unies sur le financement du développement, organisée à Monterrey (Mexique) début 2002 : « *Une leçon tirée de l'expérience passée est que la réforme ne réussit généralement pas sans une forte appropriation locale et une approche large, qui inclut la prise en compte des institutions, la gouvernance et la participation des acteurs - une leçon qui constitue le moteur du processus des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP)* ». Tirant les enseignements du passé, la nouvelle approche qui préconise d'établir de nouvelles relations entre les acteurs tout en modifiant l'objectif et les modalités d'élaboration des politiques économiques dans les pays pauvres.

L'évolution de l'aide au développement en faveur de l'aide budgétaire (c'est-à-dire affectée globalement sans répartition sectorielle), au détriment de l'aide projet traditionnelle, est conforme à cette approche. Alors que l'aide projet se caractérise par un contrôle strict de l'ensemble de la chaîne des dépenses, l'aide budgétaire consiste au contraire à accorder des financements suivis seulement d'un contrôle à posteriori et donc à placer les pays en développement dans le « siège du conducteur ».

Les DSRP ont été créés en réponse directe aux tendances concernant le centrage autour du citoyen pauvre et l'efficacité de l'aide. Ils sont d'abord conçus comme un outil au profit des populations, et particulièrement des populations pauvres. Les institutions n'y jouent qu'un rôle d'instrument au profit de ces populations. La question du citoyen pauvre mal gouverné y est

traitée par le recours à une élaboration et un suivi de nature participative, donnant voix aux pauvres. Les DSRP cherchent également à s'inscrire dans la ligne des recommandations issues des études d'efficacité de l'aide :

- en premier lieu, le DSRP doit être le produit du consensus des acteurs locaux autour des stratégies de développement. En cela c'est un instrument approprié par les institutions locales dans l'élaboration duquel les bailleurs doivent peu intervenir ;

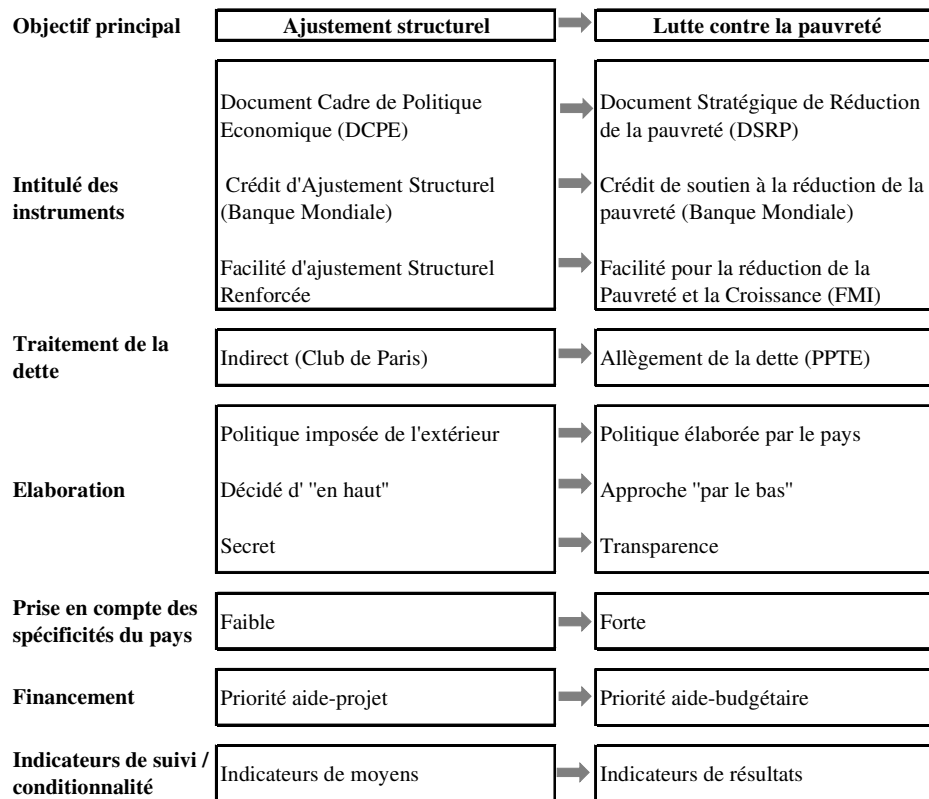
- en deuxième lieu, il ne doit pas donner lieu à une conditionnalité contraignante classique. Il doit intervenir dans des pays présentant des politiques acceptables et être basé sur une mesure des résultats obtenus, comparée à des objectifs communément fixés ;

- en troisième lieu, il doit déboucher sur de vastes programmes de dépenses publiques financés conjointement par plusieurs sources. Il doit coïncider avec le renforcement du budget de l'Etat et sa réhabilitation comme premier instrument de développement conformément aux recommandations issues de la constatation de la fongibilité de l'aide et de la dispersion des projets.

Conçu pour intégrer les apports des nouvelles tendances réformatrices de l'aide au développement, le DSRP va progressivement se doter (ou se rapprocher) d'un contenu technique de plus en plus élaboré : analyse de la pauvreté, enquêtes participatives permettant d'entendre la « voix des pauvres », système de suivi/évaluation basé sur une batterie d'indicateurs de résultats, programme de dépenses publiques à moyen terme, programmes sectoriels multi-bailleurs, etc.

Comme on s'en rend compte à la lecture de ce schéma, les principes des DSRP rompent fondamentalement avec la pratique de leurs prédécesseurs, que ce soit en termes de mode d'élaboration des politiques, mais aussi de contenu, de financement ou d'indicateurs de suivi. Dans tous ces domaines, l'échec des stratégies antérieures a imposé aux IBW de formuler des politiques basées sur des principes largement opposés.

Les innovations apportées par les DSRP



Source : Clin et al. Eds (2002)

2.2. Les atouts des processus SRP/SCRP au Bénin

Le DSRP est organisé selon un plan général dont les grandes lignes ont été définies par la Banque mondiale dans son document de référence (*sourcebook*). Selon ce document, « six principes de base sous-tendent la définition et la mise en œuvre des DRSP.

La cohérence des actions de lutte contre la pauvreté

L'une des innovations du DSRP béninois est qu'il présente un programme cohérent de lutte contre la pauvreté qui se fonde sur :

- L'élaboration d'un diagnostic sur la pauvreté en prenant en compte ses différentes dimensions.
- définition des composantes de la stratégie pour combattre la pauvreté ; celle-ci s'articule autour de quatre axes-clés : les politiques macro-économiques et structurelles envisagées pour soutenir la croissance selon une orientation pro-pauvres ; l'amélioration de la gouvernance, y compris la gestion financière du secteur public ; les politiques et

programmes sectoriels appropriés ; une évaluation réaliste du coût des financements requis pour les principaux programmes proposés ;

- définition d'un plan d'action avec des objectifs précis et chiffrables ;
- mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation.

En se basant sur ces éléments, l'approche SRP apparaît très cohérente lorsqu'on la compare à l'ensemble des politiques mises en œuvre avant 2002.

Le processus participation, facteur de renforcement de la démocratie

Une des principales nouveautés de la démarche des DSRP consiste à associer dans le cadre d'un processus consultatif la société civile à la définition et au suivi des politiques, avec pour objectif de renforcer le débat démocratique et donc la légitimité ainsi que l'efficacité des politiques. L'organisation du processus participatif pose un certain nombre de problèmes au Bénin qui seront examinés plus loin. Malgré toutes les difficultés et les imperfections d'une telle approche, il ne fait aucun doute que cet objectif donne aux populations – et en plus des élections démocratiques - une autre occasion de s'exprimer et de faire surgir des problèmes et des opinions qui sans cela n'auraient pu émerger.

2.3. Les limites conceptuelles et structurelles

Difficile maîtrise des contours de la pauvreté.

Au Bénin comme partout le concept de pauvreté génère plusieurs interprétations. Le débat sur la pauvreté a été permanent depuis les années 1990 et même avant, les discussions se déroulant à l'époque sous des étiquettes différentes telles que celle des «besoins fondamentaux». Il n'est pas surprenant que les vues sur le sujet diffèrent. Pendant longtemps, trois positions dominantes se sont exprimées dans le pays (cf. Bierschenk et *al* : 2002).

Pour certains, la croissance résulterait du développement d'une économie de service et d'entrepôt approvisionnant la région (cf. Igué 1999 ; Igué & Soulé 1992). Les recherches soutenant cette thèse ont bénéficié du soutien continu des donateurs, surtout de la France.

Pour d'autres, la croissance résulterait d'investissements lourds, à financements publics, des infrastructures. Dans les deux cas, la réduction de la pauvreté résulterait des emplois générés par la croissance économique.

La troisième proposition est formulée de façon moins explicite mais c'est celle qui sous-tend le plus nettement l'action passée du gouvernement. Selon celle-ci, la réduction de la pauvreté est

concomitante à l'amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base, en particulier la santé et l'éducation primaire. Cette proposition semble avoir reçu le soutien du PNUD en particulier.

Le Gouvernement béninois n'a pas pris de position claire dans ce débat. De façon prévisible, les opérateurs économiques, les représentants de la société civile, ainsi que certains donateurs, partagent le premier ou le deuxième point de vue. Les ministères sociaux (éducation et santé notamment) qui avec l'initiative de lutte contre la pauvreté bénéficient le plus de l'augmentation des ressources externes, sont du troisième avis.

La SRP et la SCRP qui lui a succédé en voulant appréhender la pauvreté dans sa globalité n'a fait que juxtaposer les différents éléments, ce qui laisse la porte ouverte aux interprétations. La répartition des revenus, la réforme foncière et d'autres questions délicates sont partiellement traitées et, le plus souvent sous un angle technique. Pour illustrer ce propos, citons la réforme proposée mais retardée de la sécurisation de la propriété foncière qui changerait considérablement la position économique des familles. Ces sujets sensibles sont évités en raison de pressions extérieures. Il semble au contraire exister un accord tacite de la part des acteurs principaux, nationaux et étrangers, pour traiter de la réduction de la pauvreté comme d'un problème purement technique plutôt que politique comme l'a recommandé d'ailleurs la Banque mondiale⁵. Or, les problèmes de développement en plus de leur aspect technique ont une forte charge politique.

Par ailleurs, le concept de pauvreté est en lui-même multi-dimensionnelle. Si la SCRP a eu le mérite d'élargir le champ d'appréhension de la pauvreté, il n'en demeure pas moins que les contours de ces cinq types de pauvreté restent peu clarifiés. En effet, en se fondant sur l'analyse du premier passage de l'enquête EMICoV, le DSCRP distingue différentes formes de pauvreté (pauvreté subjective, pauvreté patrimoine, pauvreté, pauvreté d'existence, pauvreté monétaire et pauvreté non monétaire) mais n'indique pas quelle stratégie permet de réduire les types spécifiques de pauvreté étant entendu que certaines formes de pauvreté (subjective ou d'existence) peuvent être psychologiques avec des implications sur la pauvreté globale.

⁵ *“The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall be influenced in their decisions by the political character of the member or member concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions”* Art. 10 sec. 10 des *Articles of Agreement of the international Bank for reconstruction and development*, cité par Blundo (<http://apad.revues.org/document129.html>)

On aboutit à un hiatus sur la nature multi-dimensionnelle de la pauvreté, formellement reconnue mais sans que ses conséquences soient prises en compte. Certains aspects socioculturels sont difficiles ainsi à traiter lorsqu'on veut réduire la pauvreté (les raisons culturelles par exemple, qui font que les gens n'utilisent pas les marchés construits, les latrines, etc.). Le DSRP et même le DSCRP n'ont fait que les éviter.

La question des liens entre pauvreté et inégalité

Les SRP occultent une des dimensions importantes de la pauvreté : celle de l'exclusion et de la marginalisation de certains groupes sociaux (par exemple les minorités ethniques, les allochtones, etc.) de l'accès à des services sociaux de base (approvisionnement en eau, accès au crédit, à la santé, etc.). Seule des données micro-sociologiques collectées sur la base d'enquête participative de longue durée permettent d'appréhender ces phénomènes. Ces données non moins importantes et difficilement quantifiables sont en outre la cause de nombreux conflits sociaux. Or ces conflits peuvent être latents sans empêcher la cohabitation tout en étant de potentiels dangers à la sauvegarde des solidarités familiales. Le DSRP et DSCRP ne traite aucunement de ces questions et n'introduit pas les procédures d'arbitrages disponibles comme élément de stratégie de réduction de la pauvreté à la base.

Contraintes liées à l'environnement international

L'environnement international constitue un facteur important dans la formulation de toute stratégie de développement. Or l'économie béninoise vectrice de réduction de la pauvreté est fortement dépendante de cet environnement. Les DSRP intègrent cet environnement comme opportunités en définissant les stratégies conséquentes de sa mise à profit. Mais les modalités de jouissance de cette stratégie demeurent la principale inconnue.

Suivi et évaluation des politiques : un aspect négligé

Le suivi et évaluation des politiques constituent un des principaux points faibles des processus DSRP. La réflexion est particulièrement lacunaire sur les dispositifs de suivi/évaluation proposés dans les DSRP, qui se résument en général, à la simple reconduction des systèmes antérieurs. Par exemple, le dispositif institutionnel participatif de la SCRIP qui prévoit quatre niveaux (national sectoriel, départemental et local) et deux dimensions (suivi administratif et suivi technique du développement) n'a réellement pas fonctionné pour des raisons structurelles multiples (cf. République du Bénin 2008). Les rapports d'évaluation, n'ont probablement tenu compte que des données fournies par les DPP des différents ministères.

Les enquêtes statistiques habituellement utilisées pour le suivi de la pauvreté souffrent aussi de quelques limites liées aux problèmes méthodologiques et à l'insuffisante qualité des données

collectées dans le seul but de quantification. Il est alors probable que la multiplication des enquêtes auprès des ménages (EDS, EMICov, etc) au cours de la dernière décennie n'a peut-être pas conduit à une meilleure connaissance du phénomène et des réels pauvres (seuls des résultats d'enquêtes étant disponibles, plutôt qu'un recensement précis des pauvres). Ce qui n'a pas permis par exemple de concentrer les actions en leur faveur (et par ricochet, biais en faveur des riches, des urbains et des plus influents au sein des communautés de base). Dans ces conditions, l'absence de liens entre diagnostic et stratégies proposées n'est pas surprenante.

3. L'APPROCHE SRP : JEUX D'ACTEURS AUTOUR DES ENJEUX SOCIO-POLITIQUES

La grande nouveauté des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté est d'avoir reconnu le rôle central et élargi le champ des acteurs à impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, rompant ainsi avec l'approche purement technocratique qui prévalait auparavant. En conséquence, l'analyse du processus DSRP ou SCRIP (en cours) peut être menée à partir d'une grille de lecture fondée sur l'identification des acteurs-clés du dispositif et des modalités de leurs interactions (convergences d'intérêts, alliances tactiques, rapports de pouvoir, lignes de tensions, conflits ouverts).

Les bailleurs de fonds et la logique de l'aide budgétaire

Le poids traditionnellement déterminant des bailleurs de fonds dans le financement des pays en développement qui n'ont pas accès aux flux de capitaux privés est encore accru par la mise en œuvre de la SRP : à la fois condition nécessaire pour l'allègement de la dette et pour l'obtention de nouveaux prêts concessionnels de la part des IBW, les DSRP constituent ainsi désormais un instrument-clé dans les relations entre les pays concernés et l'ensemble des donateurs.

En même temps, les DSRP préconisent d'établir une nouvelle relation entre les bailleurs de fonds et les pays, visant à responsabiliser ces derniers, tant pour la définition des politiques que pour leur mise en œuvre. Les IBW adoptent désormais – au moins en principe – une attitude plus humble à l'égard des pays où elles interviennent ; elles visent parallèlement une meilleure coordination entre elles et entre les différents bailleurs de fonds, pour mettre fin à l'incohérence fréquente des politiques d'aide.

Le processus de multiplication des « conditionnalités » imposées par les IBW, qui avait marqué la période de l'ajustement structurel est ainsi interrompu, voire renversé. Mais les conditionnalités ne disparaissent pas dans le cadre des SRP : elles sont seulement « internalisées » puisque, pour obtenir l'allègement de la dette souhaité, les pays sont censés définir eux-mêmes une stratégie de politique économique validée ensuite par les IBW. Le DSRP est en effet avant tout une condition imposée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international pour

l'obtention d'une aide financière, ce qui biaise dès l'origine le processus d'appropriation. La stratégie devant être entérinée par ces institutions, le respect des conditionnalités et les politiques suggérées par ces dernières priment sur celles que les acteurs nationaux pourraient juger adéquates. C'est probablement dans ce domaine, qui constitue pourtant l'innovation principale des DSRP en tant que mode d'élaboration d'une politique économique, que la distance est la plus grande entre les objectifs louables affichés et la pratique : l'observation des processus d'élaboration des DSRP conduits jusqu'à présent au Bénin montre en effet que l'interventionnisme des IBW demeure très marqué (à travers une assistance technique permanente).

La logique des DSRP doit par ailleurs se traduire par un accroissement de l'aide budgétaire au détriment de l'aide-projet. Tandis que l'aide projet inhibe l'« appropriation » des politiques, on peut penser effectivement que celle-ci est plus aisée dans un contexte d'aide budgétaire. Cette évolution est contradictoire : elle est moins coûteuse en termes de gestion, ce qui s'accorde bien avec la tendance à la diminution de l'aide publique au développement. En contrepartie, elle présente l'inconvénient d'une moins grande « visibilité ».

Enfin, les critères de conditionnalité changent de nature, puisqu'ils concernent désormais non plus seulement des mesures à mettre en œuvre, mais aussi et surtout des résultats en matière de réduction de la pauvreté. La portée de ce changement ne doit pas être sous-estimée. Au lieu d'encourager les gouvernements des PED dans une duplicité les incitant à mettre l'accent sur les aspects formels du respect de leurs engagements, on se préoccupe aussi pour la première fois du fond, à savoir des résultats des politiques, ce qui paraît d'ailleurs un principe de bon sens pour toute évaluation d'une politique dans quelque domaine que ce soit. L'application de ces principes est cependant beaucoup plus difficile qu'il n'y paraît pour des raisons surtout exogènes. Ce qui est d'ailleurs actuellement le cas pour le Bénin en raison de la baisse du cours du coton, principal produit d'exportation et de l'augmentation des prix des denrées alimentaires. On bute ici sur les limites de la compréhension des liens entre croissance et pauvreté ou de l'impact de l'environnement international sur les pauvres. Etant conçus comme formant une stratégie globale de développement, les DSRP visent également à améliorer la cohérence entre les interventions des bailleurs de fonds. Dans la mesure où tous les pays donateurs sont également actionnaires des IBW, il est naturel *a priori* que leur approbation de ces programmes se traduise également par leur intégration dans leurs politiques d'aide. Mais le risque existe que cette plus grande cohérence recouvre dans la pratique un alignement de tous les bailleurs de fonds, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux, sur une stratégie définie et appliquée par les IBW sans concertation avec eux. Pour qu'elle fonctionne efficacement, cette coordination nécessiterait en particulier que les IBW prennent en compte l'expérience des autres bailleurs de fonds dans ce domaine. Ce n'est

malheureusement pas toujours le cas. Ainsi, malgré le fait que le PNUD disposait d'une longue expérience en matière de lutte contre la pauvreté, cette expérience a été en fait peu reprise par les IBW, que ce soit du point de vue des concepts ou des stratégies-pays.

L'Etat béninois face aux SRP : « gagner l'argent » ou formuler une politique de développement

A quelques exceptions près, les stratégies proposées par le Bénin sont relativement uniformes à ceux des autres pays sans véritable prise en compte des contextes nationaux. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un simple recyclage des politiques antérieures, avec des ajustements – politiquement correct - pour établir un lien avec la pauvreté.

Pour illustrer ce propos, nous nous référons ici aux usages faits au Bénin des termes « pauvreté » et « développement ». En effet, le discours politique béninois s'adapte facilement en fonction de la dernière mode venue du monde occidental, souvent par le simple fait de juxtaposer certains mots. La dernière tendance en la matière consiste à ajouter le terme «pauvreté» à des mots qui appartiennent depuis longtemps au vocabulaire du développement : «les femmes et la pauvreté», «l'emploi et la pauvreté», «le secteur informel et la pauvreté», «la santé, la pauvreté et le développement», «la décentralisation et la pauvreté», «la corruption et la pauvreté», «la gouvernance et la pauvreté», etc.

Avec l'approche SRP, l'État se voit ainsi conférer la responsabilité de la mise en œuvre d'un processus participatif lourd et complexe. Cette mission demande du temps, mais aussi des ressources financières et humaines. Sa réussite dépend d'un certain nombre de conditions préalables qui ne sont généralement pas remplies compte tenu du contexte national, et ce d'autant que des pressions diverses s'exercent pour l'obtention de résultats rapides. En premier lieu, les limites en termes de capacité institutionnelle et les coûts exorbitants pour gérer et maintenir la mobilisation des parties prenantes sur le long terme limitent l'ampleur du processus. Les faiblesses des compétences organisationnelles apparaissent dès les premiers stades de consultation et d'élaboration des politiques.

Dans la pratique, les concertations qui ont prévalu dans les processus d'élaboration des SRP ont été menées pour la plupart, à l'occasion d'ateliers, de séminaires, etc. Compte tenu des enjeux économiques qui entourent l'organisation de ces séminaires (perdiem, frais de mission, etc.) le choix des participants à ces rencontres ainsi que le temps consacré au travail n'est pas rigoureux. Dans une étude menée en 2002 (cf. Bierschenk et al 2002), les participants interrogés au cours de l'enquête (qu'ils appartiennent aux OSC, à l'Assemblée nationale, au Gouvernement ou à la communauté des donateurs), ont émis de sérieuses réserves quant à l'utilité des séminaires départementaux et nationaux, et ceci pour deux raisons : tout d'abord, le calendrier serré qui ne

permettait pas une préparation sérieuse, et ensuite, l'impossibilité pour une réunion de ce type d'établir des priorités dans les problèmes et les besoins. Le forum national sur le dispositif d'élaboration du DSRP de deuxième génération n'a duré que deux jours !

Parfois les résultats de ces rencontres tiennent de la liste de courses. Dans tous les cas, le sentiment général qui prévaut est que très peu de thèmes nouveaux sont soulevés lors des séminaires, qui ne figuraient pas déjà par exemple dans l'abondante littérature sur la pauvreté.

On peut donc penser que l'élaboration d'une politique de réduction de la pauvreté consiste beaucoup plus à « gagner de l'argent » que ce soit au niveau national ou local. Par exemple, au cours d'une mission antérieure menée par le consultant dans le cadre de l'impact des actions du Programme de Développement Local (PDL Collines), la plupart des actions réalisées dans de nombreuses communes étaient beaucoup moins des priorités locales, mais plutôt des actions conformes aux types de réalisations susceptibles d'être financées par le partenaire français (cf. Rapport de mission PDL).

Enfin, la préparation du premier DSRP s'est accompagnée d'une nouvelle distribution des pouvoirs au sein de l'administration avec l'installation des conseils communaux. Cette évolution est positive dans une certaine mesure mais elle comporte de sérieuses limites. Les municipalités ne sont pas nécessairement les mieux à même de contribuer à une réflexion stratégique sur un sujet qui est *a priori* technique et la mise en œuvre d'une politique de manière transparente.

La gestion participative et la gouvernance locale

Les populations à la base, semblent être les mieux placés dans l'identification de leurs attentes et donc devraient être associées à la gestion de la chose publique ne serait-ce qu'au niveau des collectivités locales. Mais les études les plus récentes (cf. Rapport Gestion et gouvernance économique du MAEP) indiquent que seulement 17 % des personnes interviewées estiment que les populations sont associées à la gestion des affaires publiques. La participation du citoyen à la lutte contre la pauvreté reste donc à parfaire. Ce qui n'est pas sans conséquences sur la capacité des collectivités locales à mobiliser les ressources nécessaires à l'exécution de leur Plan de Développement Communal.

La « Société civile », les pauvres et les conflits d'intérêt

Au sens strict du terme la société civile se définit comme un espace autonome, composé d'associations civiles poursuivant des objectifs publics. La sphère de la société civile est donc distincte aussi bien de l'État que du marché. Cette définition stricte du concept implique que les organisations de la société civile (OSC) sont des organisations non-gouvernementales à but non lucratif.

Le Bénin dispose d'une société civile en plein essor. Certaines organisations ont une histoire qui remonte à l'époque coloniale (les communautés religieuses par exemple); d'autres ont été fondées durant la période révolutionnaire mais ont profité des bénéfices de la libéralisation après 1990 (par exemple les organisations communautaires, les syndicats, les associations professionnelles); d'autres encore ont fait leur apparition juste avant ou juste après le renouveau démocratique, au début des années 1990 (ONG, associations locales de développement, associations culturelles, associations de producteurs agricoles, etc.)

Dans le débat actuel sur l'Afrique, les OSC sont assimilés aux ONG alors même qu'une majorité d'entre elles n'existe que sur le papier. Un grand nombre d'entre elles sont de petites entreprises, fondées par de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur en réponse à la réduction des emplois dans l'administration depuis 1986. Les fondateurs de ces organisations, ayant étudié ensemble, entretiennent souvent des relations d'amitié, sinon de parenté. Ils ont pour objectif de conclure des contrats avec des agences de développement ou avec l'Etat, notamment dans le domaine de l'aide décentralisée.

Dans la stratégie SRP, la Banque mondiale considère que trois critères sont essentiels pour assurer une participation effective de la société civile au niveau national :

- la *légitimité* (le groupe est habilité ou reconnu publiquement) ;
- la *représentativité* (il représente les intérêts et les besoins d'un groupe de population) ;
- la *capacité* (il dispose des capacités organisationnelles et analytiques pour remplir ses objectifs, énoncer ses demandes, défendre ses intérêts et pour participer au dialogue national).

Au Bénin, les organisations non gouvernementales (ONG) sont considérées généralement comme les seules à être représentatives de la société civile, alors qu'elles n'ont pourtant souvent que peu de représentativité, de légitimité et de capacité réelle. L'autre manche de la société civile (communautés traditionnelles et coutumières, associations de producteurs, certaines communautés religieuses) est à la fois représentative et légitime mais a très peu de capacités organisationnelles et analytiques pour participer aux débats sur la pauvreté.

Le rôle central joué par les ONG (par défaut, en l'absence d'autres organisations représentatives) risque d'accroître les effets pervers habituels, liés à leur fonction de «courtier en développement»⁶ (captation de la rente du développement) ou de « courtier en bonne gouvernance » (captation de la prime de la démocratie). Le manque de coordination et

⁶ Expression empruntée à Chauveau et al (2000)

d'organisation de la société civile constitue un autre handicap pour la réussite du processus. On peut donc dire que le Bénin ne dispose pas d'une société civile suffisamment organisée pour satisfaire les différentes conditions requises par la Banque mondiale pour participer au processus. Ce faisant, le processus doit donc surtout être considéré comme un moteur de renforcement de la société civile, sachant que ce processus n'est pas instantané et ne peut que s'inscrire dans le long terme, compte tenu de leurs traditions nationales et des insuffisances de leur fonctionnement démocratique.

La mise en œuvre du principe de responsabilité démocratique (*accountability*) amène à s'interroger sur la gestion des conflits d'intérêts au sein de la société civile et sur la manière dont la définition des politiques prend en compte les résultats des processus participatifs. Pour illustrer cet aspect, prenons l'exemple d'un outil quasiment répandue dans l'intervention des ONG sur le terrain : les *Diagnostics Participatifs (DP)*. On peut considérer que les DP sont l'expression de la « voix des pauvres » collectées selon une approche « par le bas ». Ce diagnostic peut présenter (ce qui est souvent le cas) de grands déséquilibres entre la volonté des pauvres et les multiples exigences du bailleur selon les normes de *l'accountability*. Le montage du dossier par l'ONG consiste le plus souvent à procéder à des ajustements, à des manipulations des résultats DP afin de les rendre conformes à la procédure pour obtenir le financement. Par là-même, les conflits d'intérêts au sein de la société et la nécessité de procéder à des arbitrages n'est pas prise en compte :

- il est d'abord probable que ceux qui ont le plus de pouvoir au sein de la communauté imposent leur point de vue.
- il est aussi possible que la stratégie retenue et financée ne tienne pas compte du diagnostic.
- la solution alternative consiste, pour les stratégies de réduction de la pauvreté définies dans le cadre du processus participatif, à éviter d'aborder les questions difficiles et socialement conflictuelles, ce qui les rend par conséquent moins abouties.

Par ailleurs, l'élaboration d'une stratégie de politique économique de lutte contre la pauvreté constitue pour la société civile (ce qui est vrai pour certains gouvernants, les conseils communaux par exemple), un exercice difficile dans la mesure où, pour la majorité d'entre eux, il s'agit d'une première expérience. La faiblesse de leurs capacités, faute de formation et d'information adéquates, explique qu'ils ne soient pas à même de proposer des politiques concrètes, rigoureuses d'un point de vue analytique, qu'ils puissent défendre face aux normes en la matière. L'objectif d'appropriation risque donc de buter sur ce manque de capacité, avec pour conséquence un retour à des pratiques de prise en charge extérieure de l'élaboration des politiques que l'on annonçait pourtant révolues.

4. LES DEFIS ET ENJEUX DE LA STRATEGIE EN COURS

4.1. Les défis à relever

En matière de lutte contre la pauvreté, les défis à relever par le Bénin sont énormes au regard de l'ampleur du phénomène. Nous n'évoquerons ici que celles que nous constituons comme les plus pertinentes.

Les contradictions à surmonter

Même si les innovations qu'elles apportent sont à apprécier à leur juste valeur, les nouvelles stratégies ne sont pas pour autant dénuées d'ambiguïtés et d'incohérences. Elles sont plus particulièrement traversées par des contradictions majeures, touchant à l'articulation entre le contenu des politiques et la manière dont celles-ci sont définies d'une part, d'autre part au lien établi entre accès au financement et lutte contre la pauvreté. Il s'agit donc de surmonter ces contradictions, tout en affrontant les défis liés à la définition des politiques et à leur mise en œuvre.

La première contradiction concerne l'appropriation locale et la complexité technique du processus. Alors que le discours officiel met l'accent sur cette appropriation la substance de la nouvelle approche et les instruments pour sa mise en place sont très complexes. Ils requièrent une assistance technique extérieure massive pour combler les lacunes locales, ce qui constitue un obstacle aux mécanismes d'appropriation. Nous sommes de fait enclins à conclure que le processus est trop complexe pour satisfaire d'emblée l'exigence d'appropriation par le pays.

Une seconde contradiction majeure provient du télescopage de deux initiatives de nature différentes, dont les conditions de mise en œuvre sont incompatibles sur plusieurs plans. L'imbrication entre l'Initiative PPTE et les DSRP est certes une garantie que la lutte contre la pauvreté ne restera pas qu'un slogan, puisqu'il sera (au moins en partie) financé. L'objectif d'appropriation des politiques constitue ainsi une des principales nouveautés des nouvelles approches. En même temps, comme cela a déjà été mentionné, il est manifeste que la conditionnalité imposée par les DSRP s'oppose à une véritable appropriation de ces politiques. En effet, il est difficile pour les pays concernés de faire preuve de beaucoup d'originalité dans leur programmes dès lors que ceux-ci doivent être approuvés par les conseils de la Banque mondiale et du FMI (cette validation étant la condition pour l'allègement de la dette et le déblocage de nouveaux prêts !) Ceci est d'autant plus difficile que l'allègement de la dette est généralement une urgence vitale pour ces pays : ceux-ci seraient imprudents de courir le risque de voir leur projet de DSRP rejeté par les Institutions de Bretton Woods, avec le report qui s'ensuivrait de l'allègement de leur contrainte de surendettement. Pour les mêmes raisons,

l'imbrication de l'initiative PPTE et des DSRP pose un problème de calendrier. Alors qu'élaborer une politique de développement sérieuse demande du temps, qui plus est dans le cadre d'un processus participatif et dans un pays pauvre où les ressources humaines sont rares, tout pousse à aller vite pour obtenir les financements désirés.

Enfin, une autre contradiction majeure, qui dérive de la précédente, se joue entre la participation et le besoin (perçu) de hâter le processus pour accéder aux bénéfices financiers liés aux stratégies de lutte contre la pauvreté. Comme on l'a dit plus haut, dans un tel contexte les exercices participatifs tiennent beaucoup de la mise en scène. Les différentes approches participatives sont perçues par les acteurs locaux (collectivités, ONG, etc.) comme des conditions d'accès au financement.

La nécessité de promouvoir une culture de développement

En matière de lutte contre la pauvreté, il importe de souligner la nécessité de promouvoir une culture de développement. Le Bénin – tout comme les pays africains en général - doit assainir leur « univers culturel » et relever les défis sociaux et culturels qui se posent à lui. C'est pourquoi les gouvernants doivent adapter les programmes d'instruction, d'éducation et de formation aux réalités nationales fondées sur une culture de développement. Cette orientation est de nature à favoriser le développement des savoirs et savoir-faire.

Le rayonnement et la convergence culturels qui postulent une société où l'on accepte l'autre avec ses différences crée le cadre adéquat au développement. La prise en compte de la culture devient dès lors un impératif qui devra contribuer à réduire les conséquences néfastes des diverses menaces qui pèsent sur le Bénin et qui ont pour noms : corruption, déperdition des valeurs morales, attentisme, culture d'inertie, etc.

La promotion de la culture du développement est indispensable à l'émergence d'un béninois de type nouveau, préoccupé par le rayonnement culturel, par le travail soutenu de valorisation du potentiel culturel de son pays et de son génie créateur.

Pour que le Bénin soit un pays émergent – ou encore un dragon d'Afrique - il doit investir dans la qualité de ses ressources humaines, se rendre capable de tirer meilleur profit des autres ressources et apporter ses richesses culturelles, ses valeurs identitaires au rendez-vous du donner et du recevoir qu'est la mondialisation.

Dans ces conditions, quatre options permettent de réaliser cette stratégie :

- la valorisation des cultures nationales comme une richesse ;

- la promotion d'une éducation de développement qui tienne compte des valeurs culturelles positives ;
- le renforcement du caractère transversal de la culture ;
- l'amélioration du capital humain de pointe.

Autres défis majeurs

Une fois les contradictions majeures de l'approche SRP surmontés les défis actuels qui ne sont rien d'autres que les enjeux de demain sont à relever par le pouvoir en place pour garantir un succès dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. Ces défis sont entre autre :

- La maîtrise de la croissance démographique qui constitue l'une des tendances lourdes de la société béninoise, dans la mesure où elle s'effectue de manière géométrique et toute tentative d'infléchissement de son cours d'évolution enregistre un effet assez lent et parfois inefficace
- Une amélioration de l'état de santé de la population par une maîtrise efficace des principales pathologies qui constituent des menaces aux efforts de lutte contre la pauvreté. Ces pathologies sont entre autres : le paludisme, les infections respiratoires aiguës, les affections traumatiques, la diarrhée et les affections gastro-intestinales, le VIH Sida
- L'amélioration du niveau de scolarisation et d'alphabétisation. Sur cet aspect, les actions en cours doivent être maintenues et généralisées sur le long terme
- Améliorer le statut de la femme béninoise étant entendu que le genre continue d'être un facteur discriminant de la pauvreté
- Le renforcement de la sécurité des biens et des personnes. Celle-ci constitue un défi majeur étant entendu que la sécurité des personnes et des biens s'est dégradée sensiblement (notamment avec le phénomène de "coupeurs de route") sous les effets conjugués du chômage, de la paupérisation croissante, du fort taux de déperdition scolaire, des facilités d'accès aux armes à feu.
- L'organisation de la société civile en plein essor
- La lutte contre la corruption, le népotisme, le favoritisme et le « privilégisme » qui sont systémiques à tous les niveaux de l'administration. Malgré les nombreuses mesures, cette lutte reste sans impact comme en témoigne le dernier rapport de Transparency International qui classe le Bénin parmi les pays les plus corrompu ;

- La question récurrente du suivi-évaluation doit être résolue puisque jusque là, les nombreuses évaluations en ont révélé les insuffisances structurelles

4.2. Les enjeux de la SCRP (2007-2009)

Le diagnostic porté sur les nouvelles initiatives de lutte contre la pauvreté auxquelles le Bénin s'est engagé est partiel, dans la mesure où seules les politiques antérieures, le processus d'élaboration des stratégies et leur contenu peuvent donner lieu à une évaluation à ce stade. Or l'histoire du développement a déjà montré que là n'était sans doute pas l'essentiel. Dans les années qui viennent, les enjeux vont porter autant sur le bien-fondé des politiques que sur la capacité à les mettre en œuvre. Sur ce plan, la SCRP (2009-2009) en cours présente plusieurs avantages.

Cependant, certaines actions déjà engagées accordent peu d'attention à la qualité (non chiffrables) des actions. Par exemple, dans la mise en œuvre du programme de micro-crédits aux plus pauvres, il y a eu une grande attention accordée plus à la quantité (le montant de ressources distribuées) qu'à la qualité (la hausse de la productivité des pauvres) et peu d'efforts ont été effectués pour former les bénéficiaires de crédit et les assister dans la mise en œuvre de leurs projets. Par ailleurs, de nombreuses actions pertinentes ont été à tort ou à raison liées à la politique. Cette « politisation » de la lutte contre la pauvreté est à l'origine de mauvaises perceptions et limite l'accès des pauvres à l'information sur les facilités de crédit disponibles.

Concernant le contenu des politiques il importe d'aller au-delà de simples changements marginaux ; un important défi est à relever : celui d'identifier des alternatives aux options antérieures qui soient viables et cohérentes. Pour peu que cette démarche soit effectivement adoptée sérieusement, le processus participatif devrait aider à la réalisation de cet objectif en permettant une plus grande prise en compte des spécificités nationales ou locales, une identification des véritables besoins de la population et une meilleure compréhension des logiques d'acteurs.

Sur le plan de la mise en œuvre des stratégies, le principe de participation des différents acteurs de la société ouvre de nouvelles perspectives. En favorisant le respect du droit à l'information et à l'expression, la participation atteint un premier objectif, celui de s'attaquer à une des dimensions de la pauvreté : celle de l'exclusion et de la marginalisation. Mais la portée potentielle de ce précepte va bien au-delà de cet aspect. La « participation » ne prend tout son sens que si elle contribue véritablement à remédier aux dysfonctionnements de la démocratie. Elle devrait ainsi renforcer les capacités et le pouvoir des forces sociales (communautés religieuses et traditionnelles, syndicats, associations, etc.) dans l'élaboration, le suivi, le contrôle, l'évaluation et la réorientation des politiques. Suivant cette optique, l'information – dont le caractère

formateur doit être souligné – revêt une importance primordiale. Elle rend explicite les choix publics et accroît la transparence dans la gestion des affaires de l'État, tout en conférant aux différents acteurs de la société la possibilité d'exercer des pressions, voire de sanctionner ce dernier en cas de défaillance. En bref, l'enjeu est d'assurer le principe de responsabilité démocratique (*accountability*) rendant l'État responsable de ses actions devant les citoyens. La majorité des acteurs ne semble pas prendre pleinement conscience de ces nouvelles perspectives, faute de repères et du fait de leur exclusion traditionnelle des sphères de décision. De surcroît, l'influence réelle du processus participatif sur la prise de décisions de politique économique est encore à définir : pas plus le document de référence de la Banque mondiale sur les DSRP (*sourcebook*) que la pratique sur le terrain ne permettent de trancher à cet égard, même si l'inclination naturelle (des IBW comme des gouvernements) pousse probablement à n'en faire qu'un processus purement consultatif. Une fois le DSCR (2007-2009) élaboré et validés par les IBW, peut-on espérer une tentative d'institutionnaliser ces processus d'expression populaire ? En tout cas, si cette volonté existe, c'est à cette étape que vont se poser les véritables problèmes à résoudre. Enfin, la capacité des acteurs à définir les politiques adéquates dépend de la disponibilité d'informations de deux sortes : sur les problèmes tels qu'ils se présentent ; sur l'impact réel ou prévu des options mises en œuvre ou envisagées.

La SCR (2007-2009) doit s'appuyer sur l'analyse des interconnexions, aujourd'hui encore largement méconnues, entre les différentes formes de pauvreté et la diversité des politiques envisageables. Enfin il restera à lever la contrainte des capacités techniques et institutionnelles locales, ainsi qu'à repenser les modalités du dialogue entre le « pouvoir » et la « société », pour remplir les nécessaires principes d'appropriation et de participation. Si la réalisation d'une entreprise aussi ambitieuse est clairement inaccessible à court terme, il est néanmoins impératif de s'y engager fermement. L'élaboration et le transfert d'instruments appropriés à mobiliser pour la mener à bien constituent un dernier défi, mais non le moindre, auquel il convient de se confronter.

CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS

Il serait irréaliste selon nous, voire impossible d'attendre trop vite de l'approche DSRP au Bénin sans la mise en œuvre préalable de réformes essentielles portant en particulier sur la décentralisation (transfert de compétence), la fonction publique et l'éradication de la corruption. Ces trois mesures politiques forment un « bloc » qui ne peut être désagrégé (l'adoption de ces autres réformes ne garantit pas le succès de l'approche SRP mais elle en est une condition nécessaire). Au cours des 20 dernières années, le Bénin a vu nombre d'approches devant résoudre les problèmes de sous-développement et de pauvreté aller et venir, la majorité provenant des donateurs.

L'approche DSRP est cependant plus ambitieuse que toutes celles que le pays a expérimentées depuis la fin du marxisme-léninisme puisqu'elle vise à changer en profondeur la nature de l'économie politique du Bénin en faisant de lui un pays émergent. Son succès repose en grande partie sur la construction de relations de confiance mutuelle, aussi bien entre donateurs et Gouvernement qu'entre le Gouvernement et le peuple béninois.

La nouvelle stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, dont la mise en œuvre a démarré en 2007, et qui a déjà fait l'objet d'évaluation à travers le MAEP doit être l'occasion de mettre en valeur les forces et de corriger les faiblesses nationales en matière de lutte contre la pauvreté. En l'absence de données empiriquement fondées, nous voudrions dans les lignes qui suivent faire quelques propositions dans cette direction. Plus qu'une simple correction, il nous faut engager un véritable changement de paradigme et mettre en œuvre de nouvelles approches et de nouvelles procédures de lutte contre la pauvreté :

1. Pour une stratégie efficiente, le groupe-cible doit être mieux appréhendé, à travers un véritable recensement des pauvres dans des registres fiables, au niveau de chaque département, ville et village ;
2. Une approche mixte (« *mixed-scanning* ») doit être poursuivie, analysant les différents aspects du problème multidimensionnel de la pauvreté et focalisant les interventions sur les meilleurs programmes qui servent les réels besoins des pauvres. Les programmes sectoriels doivent non seulement se compléter mais être intégrés les uns aux autres pour leur assurer un maximum d'efficacité ;
3. Un « *package* » doit être donné à chaque pauvre, plutôt que des programmes partiels et épars. Les ménages pauvres pourront ainsi bénéficier concomitamment de crédit, de formation, d'assistance technique et technologique, d'infrastructures modernes, etc.
4. Les zones urbaines et rurales doivent être approchées par des stratégies différentes, donnant à chacune d'elles un « *package* » approprié et leur définissant des indices spécifiques de pauvreté (seuil de pauvreté, indice de qualité de vie, etc.) ;
5. Le groupe-cible doit être segmenté (petits producteurs ruraux, pêcheurs, habitants des bidonvilles urbains, etc.), de façon à concevoir une stratégie appropriée pour chaque segment ;
6. La question du genre doit être prise en compte aussi bien dans la phase de planification des actions que dans celle de la budgétisation, en raison notamment du fait que les femmes souffrent davantage de la pauvreté ;

7. Les différents départements, villes (ou quartiers dans une ville) du pays doivent être classés dans trois groupes, selon leur niveau de développement. Les zones les plus démunies doivent recevoir des programmes intégrés de développement (du type de ceux que le PNUD a mené dans certaines communes du pays à travers les PADEL), visant à améliorer leurs conditions. Le programme intégré doit comprendre plusieurs modules : renforcement des capacités, fourniture d'infrastructures et de services sociaux de base, distribution de supplément alimentaire, mise en œuvre de programmes de hausse directe de la productivité (octroi de paquet technologique, petite irrigation, consolidation des petites superficies pour relever le rendement, promotion de la pêche en eau profonde, meilleure organisation de la commercialisation des produits, facilités de crédit, etc.) ;
8. Le processus de planification de la stratégie doit être du haut vers le bas comme de la base vers le sommet. Une méthode participative d'identification de la pauvreté (mettant en œuvre une profonde et directe consultation des pauvres) doit être poursuivie. Les pauvres pourront alors exprimer leur réelle situation et identifier eux-mêmes les programmes les plus appropriés pour améliorer leurs conditions. Le groupe-cible doit aussi être entièrement mobilisé dans les phases d'exécution et d'évaluation. Surtout, une approche pro-active doit être suivie, de manière à amener les gestionnaires des programmes à se déplacer eux-mêmes vers les pauvres plutôt que d'attendre que ces derniers viennent vers eux. Tout ceci permettra aux pauvres de mieux comprendre leur rôle et de s'approprier les programmes ;
9. Une haute priorité doit être donnée à la bonne exécution des programmes et à l'évaluation, visant une qualité totale dans les services rendus. Outre une bonne identification des projets à mettre en œuvre, il importe de définir des manuels de procédures et des indicateurs de performances, ainsi que d'informatiser le système de suivi et de rendre fonctionnels les comités de coordination aux niveaux national et local ;
10. Les programmes et projets des bailleurs de fonds et des ONG doivent être évalués avec toute l'attention requise, avant leur exécution, de façon à veiller à ce qu'ils restent cohérents avec les objectifs à long terme du gouvernement. L'application de programmes locaux intégrés peut faciliter une telle coordination des actions;
11. Le secteur privé doit être invité à joindre ses efforts dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, en créant des fondations ou en contribuant en nature et ressources financières aux programmes destinés aux pauvres. Ces initiatives devraient être rendues obligatoires pour les entreprises publiques ;

12. Le coût de gestion administrative des programmes doit être maintenu aussi bas que possible, en rationalisant les procédures et en utilisant avec efficacité les ressources humaines disponibles.
13. Enfin, les différents services sociaux doivent être dotés au niveau communal d'un noyau de médiateurs sociaux dont le rôle serait de résoudre les conflits sociaux inhérents à l'exploitation des infrastructures et équipement (pompe villageoise, centre de santé, école, etc.).

Ces points constituent, entre autre, autant de facteurs-clés de succès pour la stratégie de lutte contre la pauvreté.

BIBLIOGRAPHIE

- Aho, Gilbert; Larivière, Sylvain and Frédéric Martin 1997. *Manuel d'analyse de la pauvreté : Applications au Bénin*, Cotonou, Université National du Bénin et PNUD/Québec, Université Laval.
- Badet, Gilles, 2008, *Le Bénin et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Consolider les acquis démocratiques. Une évaluation critique du processus du MAEP au Bénin*, Dakar, OSIWA et AfriMAP
- Bierchenk, Thomas, Thioléron, Elisabeth & Bako Arifari, Nassirou, 2002, Institutionnaliser la stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin, *Working papers* de l'Université de Mayence
- Blundo, Giorgio, 2006, « La gouvernance entre technique de gouvernement et outil d'exploration », in *Le bulletin de l'Apad* n°23-24 (<http://apad.revues.org/document129.html>)
- Chauveau, Jean-Pierre, Olivier de Sardan, Jean-Pierre, 2000, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique », in Winter (éd), 2000, *Inégalités et Politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris : Karthala pp. 145-162
- CIDR/PDL, 2006, *Etude d'impact des actions du programme de développement local des collines (PDL-Collines)*, Rapport général
- Cling, Jean Pierre ; Razafindrakoto, Mireillet & Roubau, François (eds), 2002, *Les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté*, DIAL/Economica, Paris.
- Igué, John O. & Soulé, Bio G., 1992, *L'Etat-Entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise ?*, Paris : Karthala.
- Igué, John O. 1999, *Le Bénin et la mondialisation de l'économie: Les limites de l'intégrisme du marché*. Paris, Karthala
- Pirotte, Gautier, 2005, Société civile et nouvelle gouvernance : le nouveau secteur ONG au Bénin, in Quantin P. (ed), *Gouverner les sociétés africaines*, Paris, Karthala
- République du Bénin, 2000, *Etudes Nationales de Perspectives à long terme. Bénin 2025*, Cotonou
- République du Bénin, 2006a, *Orientations Stratégiques de Développement du Bénin. 2006-2011*, Cotonou

- République du Bénin, 2006b, *Rapport d'avancement 2005 du DSRP (version provisoire)*
- République du Bénin, 2006c, *Rapport Général du Forum national sur le dispositif d'élaboration du DSRP de la deuxième génération*
- République du Bénin, 2007, *Rapport final pour la mise en œuvre de l'auto-évaluation du Bénin. Lot 2 : Gestion et Gouvernance Economique*
- République du Bénin, 2008, *Rapport d'avancement de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté*, Cotonou.
- République du Bénin, PNUD & MAEP, 2007, *Auto-évaluation de la Gouvernance au Bénin, Rapport général, Tome 1*
- République du Bénin, PNUD & MAEP, 2007, *Auto-évaluation du Bénin en matière du développement socio-économique, Rapport final.*
- Tingbé Azalou, Albert, 2002, *Vaincre le sida, éliminer la malaria ou réduire la pauvreté : l'Afrique peut-elle faire un choix face a ces défis ?*, Texte de Communication, Cotonou