

Rapport sur le Développement Humain au Bénin

2003

Le

Financement

du Développement

Humain



Guichet





L'illustration de la page de couverture du Rapport National sur le Développement humain 2003, évoque les différents canaux de financement du Développement Humain Durable qui élargissent les opportunités des populations à la base à accroître leurs capacités de production et à améliorer leurs conditions de vie.

L'accès aux services de crédit offre plus de possibilités à couvrir les soins de santé primaires, à assurer l'éducation des enfants et à acquérir un logement décent.

Les guichets de micro-finance favorisent l'épargne, la création de micro-entreprises, l'acquisition de facteurs de production et partant la création d'emplois additionnels.



LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT HUMAIN

Copyright 2003

Par le Programme des Nations Unies pour le Développement
Cotonou, Bénin.

Tél. : (229) 31 30 45 - Fax : (229) 31 57 86

Impression : Imprimerie TUNDE

06 BP 1925 Cotonou

Tél. (229) 30 15 68 - 33 35 18





Nations Unies

Objectifs de développement pour le Millénaire

Les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies se sont engagés à réaliser, d'ici à 2015, les objectifs suivants :

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim

- Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour
- Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim

2. Assurer l'éducation primaire pour tous

- Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires

3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

- Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard



Tous les objectifs sont mesurés par rapport aux niveaux de 1990, qui est l'année de référence

4. Réduire la mortalité infantile

- Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans

- Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle

5. Améliorer la santé maternelle

- Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle

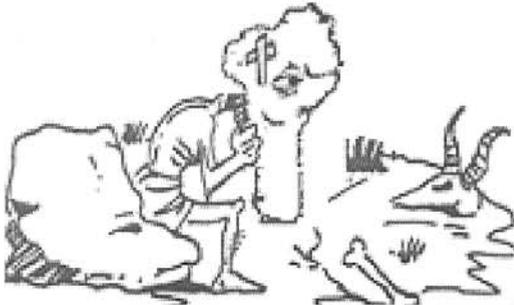
7. Assurer un environnement durable

- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales

6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies

- Stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle

- Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable



- Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020

8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

- Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire. Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international

- S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations, l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels, et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté

- Répondre aux besoins particuliers des Etats enclavés et des petits Etats insulaires en développement

Si on se décidait enfin



- Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme

- En coopération avec les pays en développement, créer des emplois décents et productifs pour les jeunes

- En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement

- En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous

Pour de plus amples informations sur les objectifs de développement pour le Millénaire, voir « Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration » (Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire) à l'adresse suivante : www.un.org/millenniumgoals

Publié par le Département de l'information des Nations Unies
DPI/2263—février 2003—30M
Imprimé sur papier recyclé



PRÉFACE



Au Bénin, le problème du financement du développement humain se pose avec une acuité d'autant plus ressentie que le développement dont il s'agit ici est compris comme étant l'élargissement des possibilités pour les personnes les plus démunies de se nourrir, d'accéder aux soins de santé primaires, d'avoir accès au savoir, d'exprimer leur créativité, de participer à la vie de leurs communautés et de s'exprimer librement. En effet, les termes "développement" tout court et "développement humain" ne doivent pas être confondus. De même "financement du développement" et "financement du développement humain" expriment des concepts dont la différence correspond à l'apport du paradigme du développement humain introduit par le Programme des Nations Unies pour le Développement depuis 1990.

C'est pourquoi, après son édition de 2001 qui a porté sur "le développement régional et les défis de la décentralisation", le présent Rapport National sur le Développement Humain (RNDH) se penche sur l'analyse des systèmes et des mécanismes de financement qui s'adaptent le mieux au développement humain tel qu'il vient d'être défini.

L'analyse du financement du développement humain peut être faite au moins sous trois angles: (i) le financement du développement humain considéré comme une approche globale novatrice dotée de caractéristiques propres, (ii) Le financement des différentes dimensions du développement humain vu comme autant de moyens pour atteindre l'épanouissement des individus et des groupes sociaux, (iii) et enfin, la promotion des principes du développement humain à travers les modes, systèmes et mécanismes de financement, ces principes étant pris comme des règles de conduite visant à respecter l'être humain en tant que centre des préoccupations du développement.

Ces différentes façons d'aborder le concept du développement humain sont utilisées dans le présent rapport qui veut surtout montrer que le financement du développement humain ne peut pas se limiter aux dépenses relatives à la mise en œuvre de "filets sociaux". Il s'agit pour le présent rapport, moins de rechercher les voies et moyens pour rendre supportables l'ampleur et le degré de la misère des personnes les plus démunies au cours du processus de relance économique, que de mettre en évidence la dynamique nécessaire entre les systèmes et mécanismes de financement pour rendre plus efficaces leurs répercussions sur le processus d'élargissement des possibilités d'épanouissement offertes à tous les individus et aux groupes sociaux. C'est ce que reflète l'esprit de la déclaration du millénaire.

Les changements du niveau de développement humain qui résultent de l'action des systèmes et mécanismes de financement, constituent donc l'objet du présent rapport. Analyser le financement du développement humain revient alors à préciser la qualité et l'impact des systèmes et mécanismes financiers qui ont des effets pertinents sur le développement humain.

Pour mener une telle analyse, le présent rapport organise l'argumentation autour de sept chapitres.

Premièrement, le rapport examine la situation et l'évolution de l'économie et du développement humain. Ce diagnostic de l'économie et du développement humain au Bénin, permet de mettre en exergue les forces et les faiblesses du développement socio-économique en mettant au centre de la réflexion la personne humaine, tels que les font ressortir les indicateurs de développement humain.



Deuxièmement, le rapport situe le rôle et la responsabilité de l'Etat et met l'accent sur la nécessité du financement public national pour le développement humain. Le besoin de financement étranger complémentaire ne devrait pas l'emporter sur l'effort national sur lequel repose la responsabilité quant à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Troisièmement, le rapport analyse les outils dont disposent les systèmes formels de financement disponibles dans le pays et leur impact sur le DHD. Obtenir des ressources financières sur le marché des capitaux, même libéral, dépend aussi des options de politiques de développement et institutionnelles qui incarnent les choix faits, et donnent naissance à des mécanismes de financement variés.

Quatrièmement, il se penche sur l'organisation, la structure et le rôle des systèmes informels de financement. Pour les personnes les plus défavorisées, le financement informel est certainement le plus accessible aujourd'hui quand on le compare au financement formel.

Cinquièmement, le rapport valorise une approche essentiellement communale et communautaire du développement humain et de son financement. Les populations sont organisées en familles, en groupes, en communautés structurées qui se réfèrent à des systèmes culturels. La décentralisation permet de mieux prendre en compte ces aspects dans la mobilisation et l'affectation des ressources financières locales.

Sixièmement, le rapport fait ressortir l'importance particulière du financement des activités des femmes pour mieux autonomiser ces dernières. Il analyse l'accès des femmes au financement auprès des structures financières classiques et des systèmes de micro-finance. Les femmes subissent généralement une discrimination quant à l'accès au patrimoine pouvant servir de garantie aux banques et établissements financiers non bancaires. Elles recourent plus aux structures informelles de financement tout en restant les plus concernées par les dimensions essentielles du développement humain.

Septièmement, le rapport met en évidence le lien très étroit entre les niveaux de développement humain actuel et le recours aux ressources financières extérieures composées essentiellement de l'aide publique au développement et, dans une moindre mesure, de l'investissement direct étranger.

Ainsi, il ressort que le financement du développement humain pose deux problèmes majeurs :

- comment amorcer à court terme un meilleur processus de développement humain à partir des systèmes et mécanismes de financement disponibles au Bénin ?
- comment réussir les mutations nécessaires à moyen terme au niveau des systèmes et mécanismes financiers pour les amener à mieux intégrer la vision du développement humain qui, se fondant sur les spécificités du Bénin, privilégie l'élargissement des possibilités d'épanouissement de l'être humain ?

Le présent rapport n'a pas pour ambition d'établir une situation exhaustive des moyens de financement du développement, ni d'apporter des réponses aux questions que pose le financement du développement humain. Son but est de contribuer de façon déterminante au débat sur les meilleures stratégies, d'adapter les instruments et mécanismes de financement aux besoins du développement humain, et faire prendre conscience que les populations béninoises doivent être au cœur du processus de développement humain.

Moustapha Soumaré

Représentant Résident du PNUD



REMERCIEMENTS



Le présent Rapport National sur le Développement Humain du Bénin a été élaboré avec la collaboration active et la contribution précieuse de plusieurs personnes morales et physiques.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) voudrait que ces personnes, qui n'ont ménagé ni leurs efforts ni leur temps pour la parution du Rapport National sur le Développement Humain du Bénin, édition de 2003, sous la direction technique du Conseiller économique principal, trouvent ici l'expression de sa reconnaissance. Il s'agit :

- de l'équipe de relecture du présent Rapport ;
- des membres de l'Observatoire National du Développement Humain Durable (ON-DHD) ;
- des cadres du Ministère chargé du Plan, de la Prospective et du Développement (MPPD) ;
- des cadres du Ministère des Finances et de l'Economie (MFE) ;
- des experts nationaux qui ont apporté leurs contributions en tant que consultants du PNUD.

Le Rapport National sur le Développement Humain du Bénin - édition de 2003, a tiré profit des informations statistiques publiées par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), d'autres sources telles que les Rapports de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International.

A tous, le PNUD Bénin exprime sa profonde reconnaissance.

Les analyses et les recommandations contenues dans le présent Rapport ne reflètent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de son Conseil Exécutif ou de sa représentation au Bénin. Le Rapport National sur le Développement Humain du Bénin est le fruit de la collaboration entre les consultants, les cadres du PNUD et d'éminents spécialistes membres de l'équipe d'élaboration du Rapport National sur le Développement Humain du Bénin.

Équipe de préparation du Rapport National sur le Développement Humain (RNDH) – édition 2003 sous la supervision du Représentant Résident du PNUD-Bénin

Moustapha Soumaré

et sous la direction technique du Conseiller Principal du PNUD-Bénin

Sylvie Kinigi

Personnes Ressources du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Moustapha Soumaré	Mikiko Sasaki	Sylvie Kinigi	Rosine Sori-Coulibaly
Corneille Agossou	Jean-Jacob Sahou	Agbodji J. Houensou	Ida Zirignon
Michel Ahohounkpanzor	Epiphane Adjovi	Selome Yamadjako	Aleksi Hokkanen
Jakob Haugaard	Sylvie Attakpa	Isabelle Santos	Justin Singbo

Commentateurs

Assouma Yakoubou	Roger Gbègnonvi	Pasteur Akpo	Odile Attanasso
Afize Adamon	Gabriel Kpèdé	Jean-acques Mongbo	Gabriel Degbegni

Experts nationaux

Expert Responsable au PASNAREP

Georges Lamidé Ossé

Experts consultants

Valentin G. Ahanhanzo	Jules Ahodekon
Etienne B. de Souza	Ephrem Hounkpè
Maurice Hountondji	Cyprien Lokossou
Dénis Acclassato	Norbert Kassa
Ibraïma Gnankpè	Ismaela Kome
Firmin Akpagbè	Houenou Appolinéaire
Elisabeth Fourn	

Comité d'examen des offres techniques

Présidents

Agbodji J. Houensou | Moukadamou Allougbirin

Membres

Jean-Jacob Sahou	Georges Lamidé Ossé
Jakob Haugaard	Aleksi Hokkanen
Véronique Ahoyo	Rock Pierre Agoli-Agbo

Equipe de relecture

Coordonnateur | Rapporteur
Gilbert Medje | Martin N. Gbedey

Membres

Guy Amédée Ajanohoun | Assouma Yakoubou
Brigitte Grange

Personnes Ressources

Albert Honlonkou	Géronime Mongbo	Jacques Atchatin	Lambert Gbokou
Roger Gbègnonvi	Afize Adamon	Houenou Appolinaire	Christine Omichessar
Ayi Kpadonou	Ignace Alagnon	Rock Agoli-Agbo	Chico Mahouna

Intendance

Bello Fataou

Secrétariat

Elvire Yonlonfoun
Françoise Bocokpè

Imprimerie

Imprimerie TUNDE

SOMMAIRE

LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT HUMAIN

PRÉFACE	v
REMERCIEMENTS	vii
SOMMAIRE	ix
RÉSUMÉ	xi
INTRODUCTION	1
0.1. Quel développement convient-il de financer ?	1
0.2. Financement du développement humain au niveau mondial	2
0.3. Financement du développement humain aux niveaux régional et sous-régional	4
0.4. Financement du développement humain au niveau national	5
0.5. Quel financement pour le développement humain durable ?	6
CHAPITRE 1 : SITUATION ET ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN AU BÉNIN	11
1.1. Evolution du cadre macro-économique	11
1.2. Analyse de la situation du développement humain à partir des indicateurs classiques de développement humain	17
1.3. Conclusion et recommandations	36
CHAPITRE 2 : FINANCEMENT PUBLIC DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN	39
2.1. Rôle central de l'Etat dans le financement du développement humain durable	40
2.2. La responsabilité sociale de l'Etat et le financement du développement humain.	46
2.3. Conclusion et recommandations	57
CHAPITRE 3 : SYSTÈME FINANCIER FORMEL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN	61
3.1. Problématique du financement formel	61
3.2. Contribution des banques et établissements financiers au développement humain	62
3.3. Institutions de micro finance et développement humain	72
3.4. Autres institutions de financement et développement humain	81
3.5. Conclusion et recommandations	93
CHAPITRE 4 : SYSTÈME INFORMEL DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN	95
4.1. Caractéristiques des structures informelles	95
4.2. Contribution du système de financement informel au développement humain durable (DHD)	98
4.3. Conclusion et recommandations	103



CHAPITRE 5 : DÉCENTRALISATION ET FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN	105
5.1. Enjeux de la décentralisation et du développement humain	106
5.2. Financement local du développement humain	115
5.3. Conclusion et recommandations	122
CHAPITRE 6 : FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DES FEMMES ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN	125
6.1. Problématique du financement des activités des femmes	126
6.4. Secteur financier informel, principal pourvoyeur de financements aux femmes	133
6.5. Impact des financements des femmes sur le développement durable	134
6.6. Conclusion et recommandations	139
CHAPITRE 7 : FINANCEMENT EXTÉRIEUR DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN	143
7.1. Aide publique au développement et développement humain	143
7.2. Initiatives de réduction de la dette et développement humain	155
7.3. Investissements directs étrangers (IDE) et financement du développement humain	161
7.4. Conclusion et recommandations	163
CONCLUSION GÉNÉRALE	165
LEXIQUE	171
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	173
TABLE DES MATIÈRES	175
ANNEXES	179
A. Autres données de référence	179
B. Notes techniques sur le calcul des indicateurs de développement humain	189
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	201
LISTE DES TABLEAUX	205
LISTE DES ENCADRÉS	207
LISTE DES FIGURES ET GRAPHIQUES	209



RÉSUMÉ



... le DHD élargit le concept de niveau de vie en y introduisant la participation à la vie de la communauté en plus du revenu par tête, de la santé et de l'éducation.

... l'efficacité du financement sera considérée par rapport au progrès qu'elle permet d'atteindre en matière de développement humain.

Le Développement Humain Durable (DHD) est un autre modèle possible du développement (RMDH, 1994), qui met l'accent sur les relations institutionnelles et sociales comme base essentielle du développement. Ce paradigme encore mal adopté, élève la démocratie et les droits politiques au rang de dimensions fondamentales puisqu'elles sont nécessaires pour exprimer les besoins et pour obtenir leur satisfaction. C'est pourquoi, le DHD élargit le concept de niveau de vie en y introduisant la participation à la vie de la communauté en plus du revenu par tête, de la santé et de l'éducation. Les ressources économiques et financières nécessaires pour assurer un tel développement humain durable appellent donc une utilisation spécifique tenant compte de la définition du DHD.

Pour cela, il faut trouver une réponse précise à la préoccupation suivante : Quel financement pour quel développement ? En effet, le Rapport National sur le Développement Humain (RNDH) édition de 2003 ne concerne pas n'importe quel type de développement, son objet porte sur le " financement du développement humain ", et par conséquent, sur les types de financement qui seraient appropriés pour le développement humain. Cela revient à dire que l'efficacité du financement sera considérée par rapport au progrès qu'elle permet d'atteindre en matière de développement humain.

Le Bénin n'a pas fait exception à la situation générale qui prévalait en Afrique subsaharienne, même si on peut y noter certaines particularités. Le Bénin a connu ses problèmes financiers d'abord avec l'accroissement rapide de la dette extérieure dès les années 90 (1,1 milliards de \$ US en 1989 et 1,5 milliards de \$ US en 1993) suite à l'installation de deux complexes industriels de sucre et de ciment.

Les déséquilibres financiers se sont aggravés avec la crise économique et financière caractérisée par une forte baisse de la production, de sérieuses difficultés de trésorerie qui se sont traduites par le non-paiement des salaires des fonctionnaires durant plusieurs mois (en 1988), des déficits budgétaires et extérieurs trop importants et du système bancaire.

Cette situation a contraint le Bénin à signer son premier Programme d'Ajustement Structurel (PAS) en 1989. De 1989 à 2002, trois PAS ont été mis en œuvre et ont abouti à une amélioration de la situation macroéconomique et financière et un apaisement des tensions sociales au Bénin. La croissance économique a atteint les meilleurs niveaux au cours de la même période. Mais les équilibres macroéconomiques et la croissance économique retrouvés ne suffisent pas pour conduire au développement humain, à l'habilitation des femmes, à la réduction de la pauvreté et des chômeurs, à la préservation de l'environnement naturel, à un meilleur respect des libertés, à la participation pleine et entière des populations à la base aux décisions qui les concernent. Le rapprochement des évolutions de la croissance économique et de la pauvreté au Bénin est révélateur à cet égard. En effet, l'évolution globalement favorable de la croissance économique s'est accompagnée du maintien de la pauvreté et des inégalités. Loin de régresser, l'incidence de la pauvreté est restée globalement stable dans le pays. De 28,9% en 1995, elle n'est passée qu'à 29,6% selon les dernières enquêtes qui ont porté sur la période de référence 1999-2000.

Cette situation montre clairement que l'accroissement de la valeur ajoutée globale n'est pas utilisée pour financer de manière adéquate la réduction de la pauvreté et le



... l'indicateur de pertinence du financement du développement humain a pour but d'aider les décideurs à tous les niveaux à opter pour des investissements et autres dépenses pertinentes par rapport aux priorités du développement humain.

Le financement du développement humain est d'un genre différent qui respecte le principe de la suprématie de l'éthique sur l'économique.

développement humain au Bénin. D'où l'intérêt du présent Rapport - édition de 2003 qui se veut une analyse critique de l'utilisation actuelle des ressources et un plaidoyer pour une gestion résolument orientée vers la correction des incohérences entre l'évolution du Produit Intérieur Brut (PIB) et de l'incidence de la pauvreté. C'est pourquoi, au-delà des objectifs de croissance économique, le Rapport met l'accent sur la dimension humaine du développement, notamment les aspects les plus essentiels du développement humain, à savoir : l'éducation (scolarisation des enfants, alphabétisation des adultes), la santé et l'accroissement du revenu des populations démunies. C'est pourquoi, le rapport propose, pour la première fois, un indicateur de pertinence du financement du développement humain qui a pour but d'aider les décideurs à tous les niveaux à opter pour des investissements et autres dépenses pertinentes par rapport aux priorités du développement humain. Il s'agit donc de se focaliser plus sur ces éléments fondamentaux qui ne sont pas les seuls dans le développement humain.

Par ailleurs, les études nationales de perspectives à long terme (NLTPS) du Bénin -2025 Alafia réalisées après une large série de concertations des différentes couches sociales du pays, ont abouti à l'élaboration d'une vision stratégique fondée sur les perceptions des populations et les différentes analyses des Rapports sur le développement humain au Bénin. Cette vision a inspiré l'élaboration par le Gouvernement d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui couvre la période 2002-2004, et d'un Programme d'Action du Gouvernement pour la période 2001-2006.

Aussi, pour relayer les efforts nationaux et la préoccupation du Sommet de Monterrey de mars 2002 et y renforcer, notamment au niveau national, des options plus centrées sur l'épanouissement de l'être humain, le présent Rapport traite de la question du financement du développement humain. Cette thématique évoque la question fondamentale du financement type nécessaire pour garantir un processus équitable de développement humain durable. Le financement du développement humain est d'un genre différent qui respecte le principe de la suprématie de l'éthique sur l'économique. Il ouvre la voie à une approche dans laquelle le libéralisme et ses mécanismes deviennent des instruments qu'il convient de subordonner à l'impératif de la maximisation de la gamme des possibilités qui s'offrent aux populations les plus défavorisées. L'étude entend donc contribuer à explorer tous les contours des politiques de financement qui répondent à cet objectif.

Le calcul économique ne doit pas déterminer à lui seul si des dépenses de santé et d'éducation doivent être entreprises. Autrement, la santé des populations non productives telles les vieillards, les infirmes, les malades mentaux, etc., ne serait pas prise en compte. Or, elle importe autant que celle des travailleurs. De même, le contenu de l'éducation ne doit pas seulement préparer à exercer des activités productives. L'éducation, c'est aussi l'approfondissement des connaissances sur le monde de manière à élargir les horizons des jeunes. La réflexion sur les moyens de réaliser le financement adéquat du processus de développement humain durable est l'objet du présent Rapport qui vise à analyser les politiques et stratégies mises en œuvre pour promouvoir le développement : les mécanismes classiques, leur contribution, leurs limites ; les nouveaux instruments plus adaptés aux exigences du DHD, leurs forces et leurs limites.

Il ressort de l'analyse que les systèmes et mécanismes de financement du développement existants ainsi que les ressources extérieures peuvent être mieux orientés pour prendre en compte l'enjeu majeur de la question du financement du développement humain qu'est, selon l'approche " développement humain ", l'élargissement des possibilités et des potentialités des individus à mener une vie créative et épanouissante. Cette approche vise à permettre à tous, (en commençant par les personnes les plus défavorisées) un meilleur accès à une vie longue, à une éducation suffisante, à un revenu satisfaisant et à un cadre de liberté sociale, économique et politique.

L'analyse de l'évolution des indicateurs de Développement Humain a fait ressortir une légère amélioration de 2,6% au cours de l'année 2001, essentiellement imputable aux dimensions : niveau d'instruction et niveau de vie (dont les indices ont connu des accroissements de 5,7% et de 2,1% respectivement). L'amélioration de la situation de développement humain est la résultante des efforts conjoints des populations, du gouvernement et des partenaires au développement à travers les différents systèmes et mécanismes de financement existants dans le pays.

Cette amélioration cache cependant des disparités interdépartementales significatives. Les départements (ancien et nouveau découpage administratif) dans lesquels se trouvent les centres urbains sont ceux dont les indicateurs de développement sont les plus élevés. Ils correspondent également aux départements dans lesquels les systèmes formels de financement sont les mieux implantés.

De même, il existe toujours des inégalités importantes entre les sexes en matière d'évolution du développement humain. En effet, l'écart entre IDH et l'ISDH qui est de 2,7% pour l'année 2001, peut provenir du fait que les hommes ont un meilleur accès aux moyens de financement par rapport aux femmes. Les déficits en matière du DHD paraissent encore profonds et appellent la mise en oeuvre de politiques de financement public volontaristes et mieux ciblées. L'analyse du financement public recommande à l'Etat de faire des choix équilibrés entre sa responsabilité sociale et ses obligations à garantir les équilibres macroéconomiques indispensables. Le débat sur les biens publics a apporté une grande contribution à l'analyse, et défini les domaines dévolus à la responsabilité de l'Etat tout en lançant un appel à la solidarité internationale pour accroître les ressources de financement indispensables pour contribuer à la couverture des besoins cruciaux.

La pertinence des choix d'investissements publics doit reposer sur le rôle que le DHD assigne à l'Etat et aux autres acteurs du développement. L'analyse de l'évolution et de la répartition des dépenses publiques illustre les efforts demeurés limités dans le financement des domaines sociaux. Les ressources utilisées dans le fonctionnement des hautes institutions de l'Etat, telles que l'Assemblée nationale (1,9% en 1998 et 4,2% en 2002), la Cour Constitutionnelle (2,1% en 1998 et 4,1% en 2002) et la Présidence de la République (3,0% en 1998 et 4,5% en 2002) dépassent de loin les dépenses de santé (0,7% en 1998 et 0,9% en 2002).

De même, les dépenses relatives aux affaires étrangères, qui portent essentiellement sur les cotisations aux organisations régionales et internationales, ainsi que les dépenses de sécurité tendent toujours à augmenter. Comme c'est le cas dans la plupart des pays africains, la sécurité intérieure revient très cher à l'Etat ; elle a représenté 25,6% des dépenses de fonctionnement en 1998, avant de diminuer jusqu'à 18,8% en 2002. Cette évolution de la proportion des ressources de l'Etat affectées à la sécurité intérieure contraste avec celle de la situation d'insécurité qui prend de l'ampleur dans les grandes villes du Bénin en pleine extension. Ces dépenses dites des domaines institutionnels constituent ainsi des limites aux possibilités de financement des priorités sociales par l'Etat. En effet, les dépenses relatives aux domaines sociaux se sont réduites à 47,4% de l'ensemble des dépenses en 2002 contre 49,0% en 1998.

Il importe donc d'améliorer l'efficacité de l'utilisation qui est faite des ressources publiques.

En effet, les déficits constatés à travers les indicateurs précités avec le bas niveau des taux de ressources allouées aux priorités sociales appellent le relèvement des investissements pour l'éducation de base, les soins de santé primaires, les services nutritionnels, les infrastructures d'eau et d'assainissement. Dans un tel contexte, le Bénin est loin

L'analyse du financement public recommande à l'Etat de faire des choix équilibrés entre sa responsabilité sociale et ses obligations à garantir les équilibres macroéconomiques indispensables.

Les ressources utilisées dans le fonctionnement des hautes institutions de l'Etat, telles que l'Assemblée nationale, la Cour Constitutionnelle et la Présidence de la République dépassent de loin les dépenses de santé.

d'atteindre un taux optimum de dépenses de développement humain, ni un taux de dépenses sociales satisfaisant. En effet, il a consacré moins de 3% de son PIB aux priorités de développement humain et moins de 10% des dépenses publiques aux services sociaux essentiels, ce qui est insuffisant pour avoir un impact substantiel sur le niveau actuel du développement humain. Cette situation appelle une impérieuse nécessité pour l'Etat de privilégier les domaines de la responsabilité sociale. Le niveau minimum du taux de priorités sociales sur le PIB qui est généralement recommandé étant de 5%, les pouvoirs publics devraient en faire un objectif prioritaire pour les cinq années à venir.

L'Etat devrait notamment encourager l'extension des Mutuelles de Santé dans le secteur rural ainsi que les services de l'OBSS au secteur informel.

Toutes choses restant égales par ailleurs, l'accroissement des ressources pour les priorités sociales précitées, requiert une restructuration de l'ensemble du budget et une responsabilisation des autres acteurs, notamment le secteur privé et la société civile. Ces derniers devraient notamment être encouragés à contribuer de façon effective à la promotion de meilleures conditions de vie et spécialement dans les domaines sociaux où ils ont des avantages comparatifs. L'Etat devrait notamment encourager l'extension des Mutuelles de Santé dans le secteur rural ainsi que les services de l'OBSS au secteur informel. Les services d'assurance maladie, de prévoyance et de protection sociale que ces entités offrent, contribueraient énormément à améliorer l'espérance de vie des populations.

Toutefois, il convient de noter que le financement du DHD ne devrait pas reposer uniquement sur l'Etat. Les différents acteurs sociaux devraient également y contribuer et mobiliser pour cela les moyens qu'ils n'ont pas sur le marché des capitaux. En effet, la bonne santé d'une économie dépend aussi et en grande partie de celle de son système financier. Cependant, avec la rigueur imposée dans la gestion des banques qui les obligent à limiter leurs opérations de financements à des secteurs rentables, les opportunités des banques à contribuer au financement des dimensions du DHD, se trouvent réduites. Leurs mécanismes de financement s'adressent en priorité aux secteurs à rentabilité économique élevée et aux populations solvables, écartant ainsi de leur champ d'intervention, les secteurs sociaux, les secteurs à faible rendement, les populations démunies et surtout les femmes. Il a été notamment prouvé au Bénin que les femmes accèdent difficilement aux crédits bancaires et que le secteur rural est faiblement couvert par les systèmes financiers classiques.

Pour combler les lacunes du système financier classique, les systèmes de financement décentralisés ont émergé et ont connu un véritable engouement auprès de communautés à la base. En effet, les institutions de micro finance (IMF) se sont révélées les plus appropriées pour le financement du développement humain en raison de leur implantation géographique et de la souplesse de leurs conditions d'intervention. Leur visibilité est plus importante dans les campagnes que dans les villes. L'impact des systèmes financiers bancaire et non bancaire classiques a été plus notable à Cotonou et dans les principales villes que dans les campagnes compte tenu de la sous bancarisation et du faible taux de pénétration bancaire au niveau du système productif béninois.

Le système financier au sens large inclut les compagnies d'assurances, les systèmes de sécurité et prévoyance sociale qui prélèvent une portion importante sur l'épargne publique. De part leurs missions, ils contribuent au financement du développement humain à travers la couverture de risques qui touchent la vie de la personne humaine. Ces systèmes constituent des mécanismes d'épargne institutionnelle, qui à travers les opérations de capitalisation peuvent contribuer au financement de certains domaines du DHD, notamment le domaine de l'habitat social.

Globalement, le problème essentiel du financement formel par rapport au développement humain n'est pas le fait d'un manque de ressources financières disponibles, mais plutôt la résultante des mécanismes d'allocation des ressources publiques et l'inaccessibilité des populations aux services financiers modernes. Les banques pourraient contribuer au financement du développement humain si elles y étaient encouragées.

... le problème essentiel du financement formel par rapport au développement humain n'est pas le fait d'un manque de ressources financières disponibles, mais plutôt la résultante des mécanismes d'allocation des ressources publiques et l'inaccessibilité des populations aux services financiers modernes.

A l'image des systèmes mis en place dans les pays développés, elles pourraient mettre en place des outils qui lient l'épargne au crédit, comme les systèmes d'épargne logement. De même, à l'instar de la Financial Bank, toutes les banques pourraient ouvrir des guichets micro finance et multiplier leurs guichets dans les zones rurales. Aussi, les systèmes d'assurances et de sécurité sociale devraient-ils être encouragés à créer des produits adaptés aux populations des secteurs non structurés et du secteur rural particulièrement. Enfin, les mécanismes de garantie comme le FONAGA, pourraient stimuler l'élargissement des gammes de services offerts par les banques pour toucher les domaines clés du développement humain durable.

S'agissant du secteur financier informel, il faut noter qu'il brasse d'importantes sommes d'argent et qu'il est pourvoyeur de ressources financières substantielles aux populations qui n'ont pas accès aux systèmes financiers formels, notamment les personnes les plus démunies, augmentant ainsi les possibilités qui s'offrent à ces dernières, notamment la possibilité de réaliser de petits projets et de participer à la vie communautaire. A ce titre, les systèmes informels de financement pallient les insuffisances des systèmes formels classiques et les complètent.

L'analyse des mécanismes de financement du développement local a montré que mettre à la portée des populations les moyens de financement, c'est élargir les opportunités d'accès à des conditions de vie plus décentes. La décentralisation offre donc le meilleur cadre de responsabilisation des communautés à la base quant à leur participation aux choix et à la mise en œuvre de politiques qui répondent à leurs aspirations.

Cependant, pour être à même de répondre aux attentes des populations, l'Etat devrait traduire les engagements légaux en actions concrètes à travers un transfert effectif de compétences et de ressources financières appropriées. L'efficacité de la décentralisation repose aussi sur la capacité des nouvelles entités à concevoir des stratégies pertinentes et à mobiliser les moyens nécessaires pour la mise en valeur des potentialités locales. Les choix des priorités devront être guidés par des stratégies à haut rendement social et par le financement des biens collectifs pour permettre l'accès du plus grand nombre d'habitants aux services essentiels .

La stratégie pour une décentralisation effective devrait inciter également les autres acteurs à s'impliquer davantage dans la promotion du développement à la base. En effet, les études ont démontré que les véritables moteurs du développement humain durable à la base sont les populations elles-mêmes qui, à travers leurs organisations autonomes, notamment les Groupements Villageois (GV) et les Unions Sous-préfectorales de Producteurs (USPP) mobilisent des ressources propres et interviennent dans des activités de développement. Un exemple frappant est celui des GV ou USPP des zones cotonnières qui interviennent notamment dans le financement d'infrastructures socio-économiques et dans le domaine de l'éducation. Il en est de même de la plupart des confessions religieuses et des ONG. Le principe de la subsidiarité accorde une importance à tous ces acteurs sociaux et assurent une complémentarité entre les différents acteurs. La création du Fonds de développement local prévu dans la loi sur la décentralisation constituerait un grand atout pour stimuler des investissements d'envergure. Cet outil encouragera sûrement les diverses institutions financières à intensifier l'ouverture d'agences dans les communes ; ce qui accroîtrait les opportunités de création de revenus et d'emplois.

La société béninoise reconnaît à la femme son rôle de pilier de la promotion du bien-être de la famille et de la collectivité, à travers ses activités domestiques productives dans les secteurs clés de l'économie, comme l'agriculture et le commerce. Elle a démontré par son dynamisme et son esprit d'affaires qu'elle peut être le moteur du développement économique et social, en dépit du faible accès aux ressources de financement. L'absence de stratégies clés pour l'allègement de barrières discriminatoires qui

... mettre à la portée des populations les moyens de financement, c'est élargir les opportunités d'accès à des conditions de vie plus décentes.

La création du Fonds de développement local prévu dans la loi sur la décentralisation constituerait un grand atout pour stimuler des investissements d'envergure.



la frappe, la lourdeur des exigences réglementaires et des procédures administratives du système financier classique, ainsi que les pesanteurs socioculturelles, sont autant de facteurs qui limitent les opportunités des femmes à accéder au marché formel des capitaux. Le marché informel est apparu pendant longtemps comme la place financière privilégiée des femmes. Aujourd'hui, 59,4% des besoins des entreprises gérées par les femmes seraient couverts par le marché informel. Toutefois, grâce à son dynamisme et à son combat quotidien, la femme a fini par conquérir la confiance des systèmes de micro finance, qui ont développé des mécanismes spécifiques qui tiennent compte de leurs besoins, de leurs aptitudes et de leurs capacités dans les affaires, notamment au niveau de la FECECAM, l'AsSEF, le CBDIBA, et le PADME.

... "financer les femmes, c'est financer le développement humain intégral"

En dépit de l'indisponibilité de données désagrégées qui n'a pas permis une analyse approfondie, le Rapport démontre, par des témoignages éloquentes et par quelques exemples chiffrés, que "financer les femmes, c'est financer le développement humain intégral". En effet, l'analyse d'impact basée sur les données disponibles des crédits octroyés à travers les mécanismes de financement précités, fait ressortir qu'une large autonomie financière leur confère un pouvoir économique qui permet de valoriser davantage leur contribution au bien-être de la collectivité et de relever les conditions de vie de la famille. La mise en place d'un Fonds de Garantie des Financements des Activités des Femmes contribuerait énormément à élargir l'accès des femmes aux marchés des capitaux. Dans certains pays, des financements extérieurs ont été mobilisés pour la promotion de telles institutions ou mécanismes, notamment avec la "World Womens Bank".

La faible efficacité de l'APD consécutive aux conditions d'intervention dictées par les partenaires et à la mauvaise gestion faite par l'administration nationale, n'a pas permis de déclencher le processus de développement humain, mais a plutôt conduit à une dépendance financière du Bénin vis-à-vis de l'APD dont les effets pervers se sont traduits par le problème de paiements.

Enfin, de l'analyse de l'affectation faite de l'aide au développement, et à l'instar des biens publics, il ressort que les ressources de financement peuvent être mieux orientées pour prendre en compte l'enjeu majeur du financement du développement humain.

La faible efficacité de l'APD consécutive aux conditions d'intervention dictées par les partenaires et à la mauvaise gestion faite par l'administration nationale, n'a pas permis de déclencher le processus de développement humain, mais a plutôt conduit à une dépendance financière du Bénin vis-à-vis de l'APD dont les effets pervers se sont traduits par le problème de paiements. Compte tenu de la tendance baissière de l'APD, il est nécessaire d'en améliorer la gestion de façon déterminante. L'allègement de la dette à travers l'IPPTE, a été conçu comme une contribution au financement de certaines dimensions clés du DHD, la santé et l'éducation. Toutefois, cette seule initiative ne peut permettre de trouver des solutions durables au fardeau de la dette. D'une part, l'examen du service prévisionnel de la dette extérieure le montre bien. La diminution attendue du service de la dette après la contribution de l'Initiative passerait de 2.9 % du PIB en 1999 à 1.2% en 2003.

Par conséquent, il paraît crucial de mobiliser des ressources additionnelles. Les recommandations faites par certaines ONG lors du Sommet de Monterrey, qui préconisent la création de liens entre l'IPPTE et les OMD, et la mobilisation de ressources additionnelles constitueraient une grande contribution si elles étaient acceptées par les bailleurs de fonds.

Il importe donc de considérer l'aide extérieure comme un palliatif au financement du développement humain qui doit provenir des ressources internes pour rester et demeurer durablement sain. Les motivations et la culture des individus, les changements institutionnels et l'orientation des politiques économiques, donc la bonne gouvernance, sont les facteurs qui conditionnent l'utilisation rationnelle et équitable des ressources aux fins du développement humain.

En définitive, pour s'engager dans un processus de financement plus efficace du développement humain, des politiques volontaristes s'imposent et pourraient reposer sur les axes stratégiques prioritaires qui ressortent des recommandations ci-dessus, notamment :

- L'amélioration de l'accès des personnes les plus défavorisées aux services financiers, notamment au niveau des systèmes formels de financement par la multiplication des produits de micro crédits plus adaptés aux besoins et aux capacités des populations à faible revenu ;
- La valorisation de l'approche associative et communautaire, tels les USPP et les GV dans le financement du développement à la base ;
- L'adoption de mesures et de mécanismes qui formalisent l'autonomie financière des entités décentralisées ;
- L'intensification de mécanismes de financement spécifiques aux activités des femmes et surtout dans le secteur rural ;
- L'extensions de systèmes d'assurances-maladie, de prévoyance et de sécurité sociale aux secteurs non structurés et surtout au secteur rural ;
- L'amélioration de la gestion de l'aide au développement de manière à en augmenter l'efficacité.

Par ailleurs, pour pouvoir développer des études plus approfondies indispensables pour éclairer les choix politiques qu'exige l'allègement des déficits du DHD, il importe de consolider les outils d'analyse et surtout le système statistique à travers la désagrégation des données et leur disponibilité. Par conséquent, il importe d'encourager les universités, les centres de recherches et particulièrement l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) qui disposent des compétences appropriées pour inspirer l'orientation des politiques en matière de financement public dictées par les déficits du développement humain, à contribuer à l'amélioration des outils d'analyse. L'INSAE devrait notamment publier régulièrement les indicateurs du DHD de manière à montrer la pertinence ou non des choix d'allocation de ressources de l'Etat.

Pour pouvoir développer des études plus approfondies indispensables pour éclairer les choix politiques qu'exige l'allègement des déficits du DHD, il importe de consolider les outils d'analyse et surtout le système statistique à travers la désagrégation des données et leur disponibilité.

INTRODUCTION



Le Développement Humain Durable (DHD) est un autre modèle possible du développement (RMDH, 1994), qui met l'accent sur les relations institutionnelles et sociales comme base essentielle du développement. Ce paradigme, encore mal adopté, élève la démocratie et les droits politiques au rang de dimensions fondamentales nécessaires pour exprimer les besoins et obtenir leur satisfaction. C'est pourquoi, le DHD élargit le concept de niveau de vie en y introduisant la participation à la vie de la communauté en plus du revenu par tête, de la santé et de l'éducation. Les ressources économiques et financières nécessaires pour assurer un tel développement humain durable appellent donc une utilisation spécifique tenant compte de la définition du DHD.

Pour cela, il faut trouver une réponse précise à la préoccupation suivante : Quel financement pour quel développement ? Cette interrogation intéresse à juste titre les analystes et les décideurs à tous les niveaux, tant au niveau mondial, régional, sous-régional que national. Cependant, l'objet du présent Rapport porte sur le " financement du développement humain ", et par conséquent, sur les types de financement qui seraient appropriés pour le développement humain. Cela revient à dire que l'efficacité du financement sera appréciée par rapport au progrès qu'il permet d'atteindre en matière de développement humain, cela, douze ans après que le même thème a été traité dans le Rapport Mondial sur le Développement Humain - édition de 1991. Pour commencer, il importe de bien cerner le concept de développement humain durable et ses dimensions et principes fondamentaux.

... l'efficacité du financement sera appréciée par rapport au progrès qu'il permet d'atteindre en matière de développement humain

0.1. Quel développement convient-il de financer ?

Il existe une diversité d'approches visant le développement. Elles diffèrent suivant les aspects (du développement) qu'elles choisissent de mettre en relief. La définition classique du développement repose davantage sur l'accumulation des richesses et les moyens pour y parvenir sont nombreux. Certaines mettent l'accent sur la nécessité de privilégier l'innovation technologique, d'autres sur la vision à long terme du développement, d'autres encore sur la tradition en tant que dimension essentielle.

Le paradigme du développement humain durable quant à lui met la question de l'épanouissement de la personne humaine, notamment sa pleine participation à la vie communautaire, au centre des préoccupations du développement. La participation souhaitée devrait s'observer tant au niveau de la production de la valeur ajoutée qu'au niveau de la répartition des fruits de la croissance économique. L'attention accordée à la personne humaine ne concerne pas seulement les générations présentes, mais également les générations futures dont les possibilités d'épanouissement ne doivent pas être compromises par la satisfaction des besoins d'aujourd'hui.

La première édition du Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH), en 1990, qui ne parlait pas encore du développement humain durable, mais plutôt du développement humain, affirme que ce dernier concept va au-delà de la croissance du PIB, du revenu et de la richesse. C'est un modèle novateur de développement qui met l'accent sur le rôle du capital humain ou social, pris au sens de systèmes complexes de relations institutionnelles et sociales qui existent entre individus de manière à assurer la participation effective de tous les membres d'un ensemble humain à la vie du groupe. Le développement humain se repose donc sur l'utilisation de moyens permettant le renforcement et l'expression libre des capacités humaines, ainsi que la



Le développement humain a donc pour objectif principal l'épanouissement des hommes à partir du potentiel dont ils disposent tous

diversification des possibilités d'épanouissement qui s'offrent à tous les individus d'une communauté quelconque. Cette forme de capital a toujours été ignorée ou subordonnée au capital physique dans la théorie économique dominante.

Il s'agit maintenant de trouver, en lieu et place des mécanismes du marché ou en complément à ceux-ci, des stratégies et actions volontaristes appropriées pour appuyer les initiatives endogènes permettant aux populations de mieux s'insérer dans un processus de diversification et d'élargissement de la gamme des alternatives d'amélioration de leurs conditions de vie.

Le développement humain a donc pour objectif principal l'épanouissement des hommes à partir du potentiel dont ils disposent tous. Cet épanouissement n'est pas nécessairement garanti par une forte croissance du produit intérieur brut (PIB), ni même par un développement purement économique qui n'implique pas l'universalité du droit de chacun à bénéficier de manière équitable de l'accès aux possibilités essentielles, à savoir :

- ✓ vivre longtemps et en bonne santé ;
- ✓ avoir accès au savoir ;
- ✓ disposer d'un niveau de vie décent.

A côté de ces objectifs fondamentaux qui sont autant de priorités, d'autres dimensions apparaissent : la participation à la vie de la communauté, la possibilité d'exprimer sa créativité, l'exercice des libertés politiques, économiques et sociales, le respect des droits humains, etc.

En plus de ces principes, le souci de diffuser la démarche a conduit le PNUD à énoncer les grands " piliers " du DHD, qui sont au nombre de cinq, à savoir : l'élimination de la pauvreté, la création d'emplois durables, la promotion des femmes, la protection et la régénération de l'environnement et la bonne gouvernance. Ces dimensions du développement humain constituent en fait des moyens de parvenir aux principes fondamentaux précités. Leur réalisation permettra de créer les conditions minimales pour que tous les êtres humains puissent s'engager dans un processus où ils disposent de plus en plus de possibilités d'épanouissement. Elles sont dictées par le souci de combattre les inégalités les plus fortes et de favoriser l'émergence d'un contexte propice de bonne gouvernance.

Cette dernière dimension se réfère aux modes d'organisation et de relations entre les trois partenaires fondamentaux de la société : l'Etat, la société civile et le secteur privé. La bonne gouvernance constitue la condition générale de base qui doit faciliter la réalisation des autres priorités. Les modalités pratiques de mise en œuvre des stratégies de développement humain soulèvent toutefois la question des stratégies et politiques de financement .

Les spécificités du Bénin et sa situation actuelle devraient retenir l'attention. Néanmoins, il est nécessaire de les situer d'abord par rapport aux enseignements qu'on pourrait tirer des événements historiques aux plans mondial, régional, sous-régional en matière de financement du développement.

0.2. Financement du développement humain au niveau mondial

Les années 1970 ont vu le monde entrer dans une phase de croissance faible caractérisée par des crises économiques et financières sévères et la montée du chômage. La solution mise en œuvre par les plus grandes puissances économiques de la planète a été de promouvoir la mondialisation libérale des économies. Elles ont alors décidé de faire tomber de façon sélective les barrières à la libre circulation des marchandises et des capitaux.

Cette décision n'a cependant pas permis la reprise de la croissance, ni la réduction

des inégalités sociales. Au contraire, elle a conduit à des crises économiques à répétition : crise de la dette des pays du Sud au cours des années 80, faillite des caisses d'épargne aux Etats-Unis, crise du Mexique de 1994-1995, crise de l'Asie de l'Est en 1997, crise de la Russie et du Brésil en 1998, crise de l'Argentine en 2002. Ces crises, qui ont caractérisé le système mondial libéral, ont provoqué des catastrophes sociales et accentué les inégalités.

Pour la première fois, une crise boursière dans les pays en voie de développement a eu des répercussions véritablement mondiales, y compris aux Etats-Unis et en Europe où les places financières ont enregistré des baisses spectaculaires. En effet, la crise s'est aggravée en octobre 1996 lorsque les pays du Sud-Est asiatique, pourtant forts de leurs miracles économiques, ont essuyé une série d'attaques spéculatives qui ont causé l'effondrement des marchés financiers locaux, Hongkong et Chine exceptés, suivi de dévaluations massives. Les monnaies de certains pays comme l'Indonésie et la Thaïlande ont perdu plus de 30% de leur valeur.

C'est le lieu d'évoquer la crise argentine, qui, commencée en 2001, a connu son paroxysme en 2002. Ce pays avait négocié avec le FMI une aide d'urgence de 8 milliards de dollars en vue d'éviter la cessation totale de paiements. En échange, l'Argentine avait consenti l'interdiction de tout déficit, ce qui signifiait une réduction de 13 à 30% des salaires des fonctionnaires et des pensions de retraite. Cela a entraîné, comme on pouvait s'y attendre, des conflits sociaux qui ont mobilisé toutes les couches sociales pauvres du pays.

Par ailleurs, la Conférence internationale sur le VIH/SIDA qui s'est tenue à Durban en Afrique du Sud, a contribué à faire mieux connaître la situation du monde par rapport au fléau du VIH/ SIDA. L'Afrique sub-saharienne est la partie du monde la plus touchée. Le VIH /SIDA se propage en Afrique australe à une vitesse impressionnante et déjà le taux de prévalence a atteint 20% de la population adulte au Botswana, au Lesotho, en Namibie, en Afrique du Sud, au Swaziland, en Zambie et au Zimbabwe. Dans ce contexte, l'espérance de vie à la naissance a baissé jusqu'à moins de 30 ans.

La nature et l'ampleur du grand danger que représente aujourd'hui le VIH-SIDA en Afrique et dans d'autres régions du monde ont soulevé des débats houleux sur l'inefficacité des mécanismes de réduction de la dette des pays pauvres et sur la pertinence des politiques financières d'austérité prônées par le Fonds Monétaire International (FMI). Ces mécanismes et politiques ont eu pour corollaires, la malnutrition des populations des pays en voie de développement, l'affaiblissement de leur système immunitaire et la destruction des infrastructures sanitaires, créant ainsi des conditions favorables pour la propagation de maladies nouvelles et anciennes.

Comment réparer les dégâts sociaux ainsi causés et s'engager dans une nouvelle voie qui assurera un développement équitable dont les pays du Sud pourraient profiter dans une mesure satisfaisante ? Face à une telle évolution dans le monde, il n'est pas surprenant que l'Organisation des Nations Unies ait convoqué, du 18 au 22 mars 2002, à Monterrey au Mexique une réunion au sommet pour traiter des grandes questions financières ayant trait au développement dans le monde, à savoir :

- Financer le développement sur la base d'une action mondiale ;
- Mobiliser des ressources financières nationales au service du développement ;
- Mobiliser des ressources internationales au service du développement, notamment les investissements directs étrangers (IDE) et d'autres flux financiers privés ;
- Faire du commerce international le moteur de la croissance et du développement ;
- Renforcer la coopération financière et technique internationale pour le développement ;
- Résoudre la crise de la dette extérieure.

... la Conférence internationale sur le VIH/SIDA qui s'est tenue à Durban en Afrique du Sud, a contribué à faire mieux connaître la situation du monde par rapport au fléau du VIH/ SIDA. L'Afrique sub-saharienne est la partie du monde la plus touchée.

Comment réparer les dégâts sociaux ainsi causés et s'engager dans une nouvelle voie qui assurera un développement équitable dont les pays du Sud pourraient profiter dans une mesure satisfaisante ?

Le financement des pays africains dont les problèmes de pauvreté demeurent aigus et que le fardeau de la dette extérieure contribue à aggraver, reste au centre des débats. Avec le NEPAD, les Africains eux-mêmes tentent de se mobiliser pour prendre en mains leur propre destin et de repenser, pour ce faire, des stratégies de financement plus aptes à répondre aux exigences du développement humain.

0.3. Financement du développement humain aux niveaux régional et sous-régional

Entre 1992 et 2001, on a pu observer les effets des programmes d'ajustement structurel mis en œuvre dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne. Ces programmes se sont révélés n'être que des solutions partielles, voire inadaptées, par rapport aux objectifs du développement humain. En effet, s'ils ont permis l'élimination de graves distorsions des prix et le rétablissement des équilibres macroéconomiques à l'intérieur de certains pays, force est de constater qu'ils n'ont pas accordé une place importante aux services sociaux de base et encore moins à un véritable processus de développement humain.

La réaction des pays africains à l'évolution de l'économie mondiale a été une plus grande adhésion des pays concernés au mouvement des regroupements régionaux dans l'espoir de mieux bénéficier des opportunités attendues de la mondialisation.

Ainsi, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) dont le Bénin est membre, se consolide progressivement et des efforts importants sont faits pour réaligner les conditions préalables à la réussite de l'intégration économique et monétaire des pays membres.

Cette forte volonté de promotion de l'intégration régionale n'a cependant pas permis une reprise suffisante de la croissance, ni la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales. Au contraire, on observe le maintien, voire l'augmentation de la proportion de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté monétaire. L'incidence de la pauvreté était de 38% en 1987 et de 39% en 1993¹. Le niveau de développement humain quant à lui a connu une amélioration passant de 50% de l'indicateur de développement humain moyen mondial en 1994 à 70% en 2000. Cependant, l'Afrique continue de regrouper 80% des pays à faible indice de développement humain (IDH), 33 (sur 38) des pays les moins avancés et 33 pays pauvres très endettés (PPTE)².

Compte tenu de ce qui précède, force est de reconnaître qu'aucune solution satisfaisante n'a été apportée fondamentalement au problème de la dette des pays africains. Le cercle vicieux de l'endettement a débuté dans les années 1970 avec l'apparition des pétrodollars que les banques ont eu besoin de placer, même à des taux très bas. Les pays africains y voyaient une bonne occasion de financer leur développement d'autant plus que leurs revenus d'exportation étaient subséquents. La crise de la dette n'est apparue qu'en 1982 sous le triple effet de la hausse subite des taux d'intérêt, de la baisse des revenus d'exportation et de la diminution des flux de capitaux. Le poids de la dette est devenu pour les pays africains un obstacle majeur à leur développement en captant des ressources qui devraient être consacrées à la couverture des besoins fondamentaux des populations. Le mouvement de sensibilisation pour l'annulation de la dette n'a pas encore abouti à convaincre les bailleurs de fonds à s'allier de façon solidaire à cette proposition. Ce même mouvement préconise aussi la mobilisation de nouvelles ressources pour concourir de façon effective à l'élimination de

... on observe le maintien, voire l'augmentation de la proportion de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté monétaire. L'incidence de la pauvreté était de 38% en 1987 et de 39% en 1993

¹ (PNUD, 1999, La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne

² Les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) sont les pays dont le revenu annuel moyen par habitant est inférieur à 650 dollars US et qui répondent aux conditions suivantes :

$VAN\ dette / X > 150\%$ $X/PIB > 30\%$

$VAN\ dette / T > 250\%$ $T/PIB < 15\%$

(VAN = Valeur Ajoutée Nette; X = Exportations; T=Recettes publiques)



la pauvreté. La Banque Mondiale et le FMI, ont été encouragés à évaluer les effets de l'Initiative en faveur des "Pays Pauvres Très Endettés" (PPTE) pour favoriser la réflexion sur les solutions durables au problème de l'Aide. En effet, l'Afrique pensait adoucir considérablement le poids de sa dette grâce à la décision en 1996 de la Communauté Internationale, de lancer un plan d'allègement de dette en faveur de 42 pays considérés comme "Pays Pauvres Très Endettés". Ce plan est mieux connu sous l'appellation "Initiative PPTE". Cependant, force est de constater que la mise en oeuvre de l'Initiative PPTE est encore loin d'être à la hauteur de l'enjeu.

Toutes ces raisons expliquent la décision de l'Afrique d'apporter sa contribution à la recherche des solutions aux problèmes du financement du développement et de la réduction de la pauvreté. Les débats africains préconisent une nouvelle approche de l'autofinancement du développement du continent, sans pour autant se substituer à la contribution des partenaires extérieurs. C'est la vision du "Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) " qui semble résulter d'une réelle volonté des dirigeants africains à se responsabiliser davantage par rapport aux problèmes africains et à mobiliser des ressources financières que ces derniers requièrent.

Cette détermination africaine s'est manifestée de façon plutôt prometteuse. En effet, les Chefs d'Etats de l'Afrique du Sud, du Nigéria et de l'Algérie ont élaboré en 2001, le Programme de Renaissance Africaine pour le Millénaire (MAP). Leur homologue du Sénégal a lancé le plan OMEGA au cours de la même année. La fusion de ces deux documents a donné naissance au NEPAD que l'Organisation de l'Unité Africaine a adopté à Lusaka (Zambie) en juillet 2001.

Les objectifs de cette initiative commune sont :

- i. lutter contre la pauvreté ;
- ii. promouvoir un développement durable ;
- iii. marquer la place de l'Afrique dans le Monde.

S'agit-il là d'un véritable éveil africain pour un processus endogène de développement ? Certains le pensent ou l'espèrent.

0.4. Financement du développement humain au niveau national

Le Bénin n'a pas fait exception à la situation générale qui prévalait en Afrique subsaharienne, même si on peut y noter certaines particularités. Le Bénin a connu ses problèmes financiers d'abord avec l'accroissement rapide de la dette extérieure dès les années 80 (1,1 milliards de \$ US en 1989 et 1,5 milliards de \$ US en 1993) suite à l'installation de deux complexes industriels de sucre et de ciment.

Les déséquilibres financiers se sont aggravés avec la crise économique et financière caractérisée par une forte baisse de la production, le sinistre du système bancaire, de sérieuses difficultés de trésorerie qui se sont traduites par le non-paiement des salaires des fonctionnaires durant plusieurs mois (en 1988), des déficits budgétaires et extérieurs trop importants.

Cette situation a contraint le Bénin à signer son premier Programme d'Ajustement Structurel (PAS) en 1989. De 1989 à 2002, trois PAS ont été mis en oeuvre et ont abouti à une amélioration de la situation macroéconomique et financière et un apaisement des tensions sociales au Bénin. La croissance économique a atteint des niveaux meilleurs au cours de la même période. Mais les équilibres macroéconomiques et la croissance économique retrouvés suffisent-ils pour conduire au développement humain, à la réduction de la pauvreté, à l'habilitation des femmes et des chômeurs, à la préservation de l'environnement naturel, à un meilleur respect des libertés, à la participation pleine et entière des populations à la base aux décisions qui les concernent ?

... l'Afrique pensait adoucir considérablement le poids de sa dette grâce à la décision en 1996 de la Communauté Internationale, de lancer un plan d'allègement de dette en faveur de 42 pays considérés comme "Pays Pauvres Très Endettés".

... Cependant, force est de constater que la mise en oeuvre de l'Initiative PPTE est encore loin d'être à la hauteur de l'enjeu.

L'évolution globalement favorable de la croissance économique s'est accompagnée du maintien de la pauvreté et des inégalités

La croissance économique n'entraîne pas nécessairement le développement humain. A cet effet, le rapprochement des évolutions de la croissance économique et de la pauvreté au Bénin est révélateur à cet égard. En effet, l'évolution globalement favorable de la croissance économique s'est accompagnée du maintien de la pauvreté et des inégalités. Loin de régresser, l'incidence de la pauvreté est restée globalement stable dans le pays. De 28,9% en 1995, elle n'est passée qu'à 29,6% selon les dernières enquêtes qui ont porté sur la période de référence 1999-2000.

Cette situation montre clairement que l'accroissement de la valeur ajoutée globale n'est pas utilisée pour financer de manière adéquate la réduction de la pauvreté au Bénin. D'où l'intérêt du présent Rapport qui se veut une analyse critique de l'utilisation actuelle des ressources et un plaidoyer pour une gestion résolument orientée vers la correction des incohérences entre l'évolution du Produit Intérieur Brut (PIB) et de l'incidence de la pauvreté. C'est pourquoi, au-delà des objectifs de croissance économique, le présent Rapport, met l'accent sur la dimension humaine du développement, notamment les aspects les plus essentiels du développement humain, à savoir : l'éducation (scolarisation des enfants, alphabétisation des adultes), la santé et l'accroissement du revenu des populations démunies. Il suffit donc de se focaliser plus sur ces éléments fondamentaux qui ne sont pas les seuls dans le développement humain.

Les études sur les perspectives de développement à long terme (NLTPS) du Bénin, réalisées après une large série de concertations des différentes couches sociales du pays, ont abouti à l'élaboration d'une vision stratégique nationale du Bénin à l'horizon 2025 fondée sur les perceptions des populations et les différentes analyses des Rapports sur le développement humain au Bénin. Cette vision a inspiré l'élaboration par le Gouvernement du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) qui couvre la période 2002-2004, et d'un Programme d'Action du Gouvernement pour la période 2001-2006.

Aussi, pour relayer les efforts nationaux et la préoccupation du Sommet de Monterrey de mars 2002 évoquée ci-dessus et y renforcer, notamment au niveau national, des options plus centrées sur l'épanouissement de l'être humain, le présent Rapport traitera-t-il de la question du financement du développement humain. Cette thématique évoque la question fondamentale suivante : Comment financer le type de développement qui garantit l'équité, c'est-à-dire le développement humain durable ?

0.5. Quel financement pour le développement humain durable ?

Si la définition générale du financement s'en tient aux modes de règlement (paiement) des acquisitions et des réalisations de tout genre visant le développement économique (création de richesses) ou la jouissance de biens économiques, le financement du développement humain sous-entend l'identification des types et mécanismes de mobilisation et d'utilisation de ressources économiques et financières qui produisent les meilleurs effets sur l'élargissement des possibilités fondamentales pour tous les individus et les groupes sociaux. Une telle quête conduit nécessairement l'analyste à aller à contre-courant de la pensée dominante qui s'articule autour du paradigme du développement économique et qui met plus l'accent sur la croissance économique, l'accumulation du capital, les équilibres financiers et macroéconomiques, etc. En effet, dans l'idéologie qui sous-tend les politiques économiques en vigueur, les mécanismes du libéralisme économique l'ont emporté sur tout autre instrument de régulation.

Le financement du développement humain se présente différemment par rapport au financement du développement économique ou du développement tout court. Le développement humain accorde la prééminence à l'éthique et au capital humain. Un financement propice à la mise en œuvre d'un tel paradigme mettra l'accent sur les aspects économiques et financiers moins en tant que finalités qu'en terme de moyens

Le financement du développement humain se présente différemment par rapport au financement du développement économique ou du développement tout court

pour atteindre l'objectif principal du développement humain, à savoir, l'épanouissement des hommes et des femmes.

Le financement du développement humain est donc destiné à assurer les conditions permettant à tous les êtres humains, sans discrimination, d'exercer leurs choix en commençant par les plus essentiels.

Puisque la valeur qui domine dans le développement humain, c'est l'équité entendue comme l'égalité des chances pour exercer des choix susceptibles d'assurer l'épanouissement de chacun, le financement ne devrait pas se faire prioritairement sur la base de sa rentabilité économique. Cela signifie que les règles présidant habituellement aux choix d'investissements ou de financements devraient changer. Les nouvelles règles d'évaluation s'articuleraient autour de la répartition équitable des opportunités qui doivent permettre à chacun d'assurer son existence et son épanouissement. Par ailleurs, contrairement à l'usage, le financement ne s'orientera pas prioritairement vers les zones et couches solvables, mais plutôt vers les communautés humaines qui sont les plus dépourvues, notamment celles qui sont si démunies qu'elles sont dans l'incapacité d'effectuer des choix parmi les plus élémentaires.

Le financement du développement humain est donc d'un genre différent qui respecte le principe de la suprématie de l'éthique sur l'économique. Il ouvre la voie à une approche dans laquelle le libéralisme et ses mécanismes deviennent des instruments qu'il convient de subordonner à l'impératif de la maximisation de la gamme des possibilités qui s'offrent aux populations les plus défavorisées. L'étude entend donc contribuer à inspirer les contours des politiques de financement qui répondent à cet objectif.

Des discussions sur les mérites respectifs de la croissance économique et du développement humain et sur la prééminence de ce dernier, sont faites dans les Rapports mondiaux et nationaux du PNUD sur le développement humain. On y retient que les performances du développement doivent être appréciées non pas seulement en fonction de l'abondance des biens économiques produits, mais surtout à travers la façon dont s'élargissent les horizons ou opportunités offerts aux individus.

Ainsi, la réflexion sur les moyens de réaliser le financement adéquat du processus de développement humain durable est l'objet du présent Rapport qui vise à analyser les politiques et stratégies mises en œuvre pour promouvoir le développement : les mécanismes classiques, leur contribution, leurs limites ; les nouveaux instruments plus adaptés aux exigences du DHD, leurs forces et leurs limites. Le calcul économique ne doit pas déterminer à lui seul les dépenses de santé et d'éducation. Autrement, la santé des populations non productives telles les vieillards, les infirmes, les malades mentaux, etc., ne serait pas prise en compte. Or, elle importe autant que celle des travailleurs. De même, le contenu de l'éducation ne doit pas seulement préparer à exercer des activités productives. L'éducation c'est aussi l'approfondissement des connaissances sur le monde de manière à élargir les horizons des jeunes.

Pour illustrer la pertinence des solutions proposées, la décentralisation donne l'opportunité à l'implication des communautés à la base au développement humain durable (DHD) tandis que la mise en place de mécanismes de financement adéquats des activités féminines pourrait accroître la contribution des femmes au DHD. L'étude analyse les mécanismes de financement qui pourraient contribuer à la réalisation des objectifs recherchés.

Aussi, le Rapport traite-t-il dans un premier chapitre la situation et l'évolution de l'économie et du développement humain au Bénin. Il s'appuie sur l'évolution des indicateurs du DHD et propose même un nouvel indicateur qui permettrait d'apprécier

Le financement du développement humain est donc destiné à assurer les conditions permettant à tous les êtres humains, sans discrimination, d'exercer leurs choix en commençant par les plus essentiels.

... le calcul économique ne doit pas déterminer à lui seul les dépenses de santé et d'éducation



Avec la promotion de la décentralisation et l'adoption de politiques fiscales adéquates pour le fonctionnement des entités décentralisées, l'Etat offre l'opportunité aux communautés à la base de participer de façon effective et dynamique à l'orientation des choix politiques et à leur mise en œuvre.

l'impact des stratégies et mécanismes de financement sur les conditions de vie des populations.

Le second chapitre analyse le financement public du développement humain en se limitant aux financements de l'Etat. L'analyse essaye de situer la responsabilité de l'Etat dans la promotion du DHD. En s'inspirant des débats en cours sur la notion des biens publics et de la définition proposée par les rapports mondiaux sur le DHD, l'étude propose les priorités sociales qui doivent être privilégiées dans les choix budgétaires.

Quant au troisième et au quatrième chapitres, ils analysent respectivement les systèmes formels et informels de financement et leur contribution au financement du développement humain.

Le cinquième et le sixième chapitre analysent les possibilités d'approcher les populations les plus démunies, des moyens et mécanismes de financement. Ils examinent respectivement l'apport du cadre de la décentralisation et du financement des activités des femmes au financement du développement humain. Avec la promotion de la décentralisation et l'adoption de politiques fiscales adéquates pour le fonctionnement des entités décentralisées, l'Etat offre l'opportunité aux communautés à la base de participer de façon effective et dynamique à l'orientation des choix politiques et à leur mise en œuvre. Un tel cadre encourage aussi les autres partenaires à apporter leurs concours à l'amélioration des conditions de vie des communautés à la base. De façon spécifique, l'étude analyse l'impact des financements accordés aux femmes sur le développement humain. Le rapport démontre que " financer les activités génératrices de revenus des femmes, c'est moins financer le progrès économique que renforcer son pouvoir économique et politique, élever son statut social, promouvoir l'accès à une vie décente de sa famille et de la collectivité ".

Enfin, le septième chapitre abordera le financement du développement humain sur la base des ressources extérieures provenant de l'aide publique au développement (APD) et de l'investissement direct étranger (IDE).

CHAPITRE 1 : SITUATION ET ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN AU BÉNIN



Le développement humain des populations ou des individus, des localités ou des pays repose sur les potentialités qu'ils détiennent, mais aussi et surtout de leurs capacités à les mettre en valeur pour garantir leur bien-être.

Le développement humain des populations ou des individus, des localités ou des pays repose sur les potentialités qu'ils détiennent, mais aussi et surtout de leurs capacités à les mettre en valeur pour garantir leur bien-être. En effet, ces potentialités offrent les opportunités qui peuvent permettre l'accès des populations à des possibilités fondamentales tels que : vivre longtemps et en bonne santé, acquérir un savoir et des connaissances, avoir accès aux ressources nécessaires pour mener une existence décente et participer pleinement à la vie de la collectivité. Toutefois, la multiplication et la diversification des choix accessibles aux êtres humains dépendent largement des politiques et stratégies de développement mises en œuvre et qui, d'une part conditionnent la gestion équitable ou non des ressources de financement disponibles et, d'autre part se reflètent dans l'évolution du cadre macro-économique.

Le chapitre présente dans une première section l'évolution du contexte macro-économique du Bénin. La seconde section est consacrée à l'analyse de la situation du Bénin en matière de développement humain à partir des indicateurs traditionnels et propose un indicateur de pertinence du financement du développement humain.

1.1. Evolution du cadre macro-économique

L'environnement macro-économique influence énormément l'expression harmonieuse des capacités humaines car il met en exergue les forces et les faiblesses d'une économie. Par conséquent, dans l'optique de cette étude, il s'avère nécessaire d'une part, d'analyser l'évolution des grandeurs macroéconomiques afin de mieux appréhender et comprendre les effets des politiques macroéconomiques et d'autre part, d'apprécier les facteurs de compétitivité de l'économie.

1.1.1. De la crise économique des années 1980 : origine et effets

Le Bénin a été lourdement affecté par la crise financière des années 80 et les effets des mesures drastiques d'ajustement restent aujourd'hui perceptibles sur le plan du DHD. Caractérisée par un ralentissement de la croissance économique et par de grands déséquilibres intérieurs et extérieurs, la crise précitée était la conséquence d'une mauvaise gouvernance en matière de financement du développement.

En effet, à partir des années 1970, les ambitions de l'Etat désireux d'assumer pleinement la souveraineté nationale reposaient sur la nécessité de mettre en valeur toutes les ressources nationales aux fins du développement intégral et spécialement à travers l'exploitation des potentialités économiques, la création d'emplois et la mise en place des infrastructures de base. Les choix ainsi opérés devaient se traduire par un volume d'investissements publics importants, avec la nationalisation d'entreprises privées et de banques, une main-mise de l'Etat sur les principaux secteurs, notamment les secteurs de l'exploitation pétrolière, des transports, de la fabrication et de la commercialisation des engrais, sucre et ciment, et un accroissement considérable de la fonction publique.

L'Etat s'était également assigné la responsabilité de promouvoir le développement rural, l'éducation et les services de santé. L'ampleur des besoins de financement qui en ont découlé s'est traduite par une main-mise de l'Etat sur les faibles capacités financières nationales avec une augmentation rapide des dépenses publiques et un alour-

L'Etat s'était également assigné la responsabilité de promouvoir le développement rural, l'éducation et les services de santé. L'ampleur des besoins de financement qui en ont découlé s'est traduite par une main-mise de l'Etat sur les faibles capacités financières nationales avec une augmentation rapide des dépenses publiques

dissement de l'endettement, choix toutefois ayant étouffé l'initiative privée. Cependant, la croissance est demeurée faible et l'accès des populations à des services de qualité en matière de santé, éducation, eau potable, hygiène décente, n'avait pas connu de progrès notables.

En effet, d'un taux de croissance moyen annuel de 5% en 1977-1980, le PIB a progressé seulement de 3% en moyenne sur la période 1981-1985 pour enregistrer une baisse de 2% en moyenne en 1986-1987. Au cours de la même période, l'IDH n'a évolué que de 2,7% passant de 0,197 en 1980 à 0,250 en 1990.

Ces faibles performances imputables à la gestion irrationnelle des finances de l'Etat et des entreprises publiques ainsi qu'à la fausse implication des populations dans les choix politiques, ont été aggravées par la détérioration de la conjoncture internationale en 1986, notamment la baisse des cours mondiaux du coton, la hausse des taux d'intérêt, la dépréciation du dollar et les chocs pétroliers antérieurs. Cela a conduit à une dégradation de la situation financière de l'Etat et de l'économie, avec pour conséquences des difficultés de paiement des salaires, de fourniture de biens et services, le non respect des échéances de la dette, pour ne citer que ceux là. La plupart des entreprises ont fait faillite et le système bancaire s'est effondré (75% du portefeuille était constitué de créances douteuses).

Face à cette situation de crise économique et financière aiguë, l'Etat s'est trouvé devant un dilemme réel : celui de poursuivre des politiques expansionnistes dictées par la responsabilité sociale qu'il s'est fixée, et celui d'appliquer la rigueur financière pour rétablir la viabilité économique et alléger les déficits financiers publics. La responsabilité sociale impliquait notamment le maintien de dépenses importantes pour garantir l'accès des populations aux infrastructures de base, pour couvrir les frais d'une fonction publique devenue pléthorique et les subventions aux entreprises publiques. De son côté, la rigueur financière appelait notamment, une diminution drastique des dépenses publiques, la restructuration des entreprises publiques comme condition indispensable au rétablissement des grands équilibres économiques et financiers et à l'accès à l'aide des institutions de Bretton Woods.

L'Etat a opté pour la rigueur financière et, sous la pression des institutions de Bretton Woods, engagé des réformes profondes, surtout dans la fonction publique avec une réduction importante des effectifs, ainsi que dans les secteurs des entreprises publiques et du système bancaire. A ces réformes s'est ajoutée la dévaluation du franc CFA de janvier 1994 qui visait l'amélioration des termes de l'échange et la relance de la croissance économique.

1.1.2. Solutions macroéconomiques de la crise et impact sur l'évolution des années 1990-2000.

L'ambition antérieure de privilégier le développement social a fait place à l'économie libérale, option qui s'est traduite par d'importantes réformes visant la restauration de l'environnement macroéconomique viable. Ces choix politiques reposaient sur des programmes d'ajustement structurel conçus avec les institutions de Bretton Woods, avec l'objectif de relancer l'investissement et la production. En outre, le Bénin devait résorber ses déficits budgétaires, éliminer ses arriérés de paiement intérieurs et réduire la taille de l'administration pour faire face à ses charges de fonctionnement. Des mesures de libéralisation de l'économie ont été mises en œuvre. Au titre de ces mesures, on peut citer notamment, la réforme administrative, l'introduction d'un nouveau code des investissements, la restructuration bancaire, la liquidation ou la privatisation des entreprises publiques défailtantes, la simplification des procédures administratives, toutes choses qui participent à la mise en place d'un cadre institutionnel plus incitatif pour la relance de l'initiative privée.

... devant un dilemme réel : celui de poursuivre des politiques expansionnistes dictées par la responsabilité sociale qu'il s'est fixée, et celui d'appliquer la rigueur financière pour rétablir la viabilité économique et alléger les déficits financiers publics.

L'Etat a opté pour la rigueur financière et, sous la pression des institutions de Bretton Woods, engagé des réformes profondes, surtout dans la fonction publique avec une réduction importante des effectifs, ainsi que dans les secteurs des entreprises publiques et du système bancaire.

Les réformes adoptées et mises en œuvre ont permis une amélioration globale de la situation économique et financière. En effet, l'évolution des finances publiques a connu de bonnes performances avec la réduction progressive du déficit qui est passé de 7,2% du PIB en 1995, à 4,7% en 1997, 2,3% en 1998 et à 1,2% en 1999.

Avec les réformes fiscales qui se sont succédées, le niveau des recettes s'est progressivement amélioré, passant de 34,4 milliards en 1989 à 182,4 milliards en 1998, soit environ 27% du PIB réel³. Avec la reprise économique, les bonnes performances se sont poursuivies, les recettes totales atteignant 266,2 milliards FCFA en 2000 et 288,8 milliards FCFA en 2001 (tableau 1.1).

Quant aux dépenses totales, elles se situent en 2000 à 322,3 milliards FCFA, soit 20,1% du PIB contre 17,5% en 1999 et 16,3% en 1998. La non maîtrise des dépenses totales en 2000 s'explique par une hausse de 12,8% de la masse salariale et surtout de 38,5% du volume des investissements publics, traduisant ainsi le souci du Gouvernement d'accroître ses investissements. En 2001, les dépenses s'élèvent à 331,9 milliards FCFA.

Tableau 1.1. : Evolution des finances publiques de 1995 à 2001 (milliards FCFA).

Années	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Recettes totales	149,1	171,9	181,9	211,3	233,1	266,2	281,1
Dépenses totales (+ prêts nets)	221,9	220,3	234,4	223,9	257,9	322,3	331,9
dont Investissement	78,2	71,8	83,7	77,4	88,4	122,4	140,1
Contributions budgétaires	13,2	7,3	11,9	14,96	21,9	35	46,7
Financements extérieurs	65,0	64,5	71,8	62,48	66,5	87,4	53,1
Déficit global (base ordonnancement) / PIB	-7,2	-4,9	-4,7	-2,3	-1,2	-3,1	-3,5

Source : Tiré du document BiPEN 2001, DGAE/MFE

Avec la réforme des entreprises publiques du secteur productif et la libéralisation économique, les options économiques et sociales du Bénin se sont modifiées en laissant davantage de place aux mécanismes du marché qui impliquent un plus grand rôle du secteur privé. En conséquence, le Produit Intérieur Brut (PIB) réel s'est accru à un taux moyen de 5,1% par an sur les dix dernières années. Les années 1998 et 1999 n'ont connu, cependant, qu'un taux de croissance moindre de 4,5% et 4,7% respectivement, en raison de la crise énergétique qui a provoqué une baisse de la production dans les secteurs secondaire et tertiaire.

1.1.3. Effets pervers de l'ajustement structurel.

Les performances enregistrées des politiques et réformes macroéconomiques des dix dernières années ont néanmoins généré des conséquences négatives sur les conditions de vie des populations avec l'aggravation du chômage et de l'indisponibilité de services essentiels. En effet, la réduction des effectifs de la fonction publique et les restructurations des entreprises publiques ont provoqué une énorme perte d'emplois, une réduction de l'offre de services, une forte détérioration de la disponibilité et de la qualité des services de santé, d'éducation, etc.

A titre d'exemple, au niveau de l'offre de services bancaires, les populations ont souffert de la liquidation de la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA), de la Banque Béninoise de Développement (BBD) et de la Banque Commerciale du Bénin (BCB). L'illiquidité qui s'en est suivie a affecté les services financiers de la poste qui

... la réduction des effectifs de la fonction publique et les restructurations des entreprises publiques ont provoqué une énorme perte d'emplois, une réduction de l'offre de services, une forte détérioration de la disponibilité et de la qualité des services de santé, d'éducation, etc.

³ Le PIB réel en 1998 est estimé à 673,347 milliards par l'INSAE.

Le phénomène de taxis-motos communément connu sous le nom de "Zémidjan" est apparu comme le refuge privilégié des déflatés de la fonction publique et des entreprises et des jeunes diplômés sans emploi.

Le réseau routier a connu des développements significatifs ces dernières années mais reste très insuffisant pour couvrir les besoins de l'économie.

n'étaient plus en mesure de répondre à ses engagements vis-à-vis de sa clientèle essentiellement constituée de populations à faibles revenus..

Avec la réduction du budget de l'Etat qui a touché tous les secteurs essentiellement les services sociaux, les phénomènes de pauvreté se sont aggravés provoquant même des remous sociaux, tels que les grèves dans l'enseignement et autres mécontentements populaires des personnes déflatées de l'administration et des entreprises publiques.

Le phénomène de taxis-motos communément connu sous le nom de "Zémidjan" est apparu comme le refuge privilégié des déflatés de la fonction publique et des entreprises et des jeunes diplômés sans emploi. Par la suite le phénomène s'est amplifié avec celui de l'exode rural.

1.1.4. Structure de l'économie béninoise

Sur toute la période de 1993 à 2002, la contribution respective des différents secteurs au PIB réel n'a pas varié sensiblement.

En effet, l'apport du secteur tertiaire est le plus élevé, soit en moyenne 42,8% sur la période avec une variation assez faible qui reste dans les limites de 40,9 et 46,8%. Il faut noter la place prépondérante qu'y occupe la branche "commerce"

Le secteur primaire, qui vient en seconde position, se situe en moyenne à 36,2%. Sa participation, qui est essentiellement fournie par la branche "production végétale", est restée assez stable, variant entre 33,5 et 38,2%. Ce secteur a enregistré le taux de croissance le plus élevé au cours de la période sous revue. (voir tableau A.1.1. (a) et (b) en annexe).

Le secteur secondaire apporte la plus faible contribution au PIB réel avec 14,2% en moyenne sur la période sous revue. Elle se compose surtout de la valeur ajoutée des branches "industries manufacturières" et "BTP". La croissance de ce secteur est la plus volatile, variant entre zéro et 9%. Les faibles performances de ce secteur sont essentiellement imputables à la branche " Eau, gaz et électricité" dont la croissance est fortement négative (-19,6% en moyenne). Par contre, la branche "BTP" est la plus dynamique avec une croissance moyenne de 10,6% au cours de la période, qui cache cependant une décélération tendancielle depuis 1999 liée à la crise énergétique déclenchée par une importante baisse de la pluviométrie.

L'économie béninoise demeure peu performante en raison de nombreuses contraintes qui limitent les capacités et les opportunités de promouvoir un développement humain durable et rapide, notamment l'insuffisance et la faible qualité des infrastructures économiques et sociales, le faible développement de l'entrepreneuriat national et l'insuffisance d'une main d'œuvre qualifiée.

1.1.5. Infrastructures économiques et sociales de base

Le Bénin fait face à de sérieuses insuffisances en matière d'infrastructures économiques et sociales de base dans tous les domaines.

Le réseau routier a connu des développements significatifs ces dernières années mais reste très insuffisant pour couvrir les besoins de l'économie. Les différents départements et communes sont accessibles par des routes carrossables permanentes. Plusieurs sont traversés par des routes bitumées inter - États généralement en bon état. Cependant, il faut noter leur exigüité et leur mauvais entretien. De plus, de nombreuses zones rurales restent fortement enclavées et difficiles d'accès par la route, en particulier durant les saisons de pluies.

Le domaine de la communication téléphonique du Bénin est le moins performant de la sous région. La rentabilité et le fonctionnement de l'Office des Postes et Télécommunication (OPT) laissent à désirer. En effet, il éprouve encore des difficultés à satisfaire les nombreuses demandes de lignes ; les prix des services offerts par l'OPT sont les plus élevés de la sous région ; les liaisons inter-départementales demeurent inefficaces.. (voir tableau 1.2). La situation du secteur s'est toutefois légèrement améliorée depuis l'ouverture de la branche GSM aux opérateurs privés.

Dans le domaine énergétique, le Bénin est largement dépendant des sources d'approvisionnement extérieures que sont la Côte d'Ivoire, le Nigeria et le Ghana. De ce fait, il ne peut maîtriser sa politique énergétique qui est tributaire de celles des pays fournisseurs et autres facteurs exogènes. A titre d'exemple, suite à la crise énergétique de 1998 qui a été provoquée par la baisse du niveau d'eau dans le barrage d'Akossombo, le Ghana a réduit ses exportations d'énergie électrique vers le Bénin. Par ailleurs, il importe de constater que ces sources d'approvisionnement demeurent nettement insuffisants pour couvrir tous les besoins nationaux et surtout ceux des communautés rurales. Il en résulte la non satisfaction des demandes massives et les coupures intempestives qui engendrent des manques à gagner aux opérateurs économiques, mais également des détériorations passagères voire définitives d'appareils industriels et électroménagers.

Le pays a peu investi dans la promotion des énergies alternatives qui sont plus adaptées aux zones rurales et plus accessibles pour les communautés à bas revenu.

Ainsi, le Bénin est l'un des pays africains les moins équipés en infrastructures électriques, les zones rurales demeurant les plus touchées par ces faiblesses. Les rares communes qui sont électrifiées comptent très peu d'abonnés en zone rurale (exemple : 150 abonnés à Bembèrèkè sur une population de 60000 habitants, 680 abonnés à Kandi sur une population de 73138 habitants en 1997).

Dans le domaine énergétique, le Bénin est largement dépendant des sources d'approvisionnement extérieures que sont la Côte d'Ivoire, le Nigeria et le Ghana. De ce fait, il ne peut maîtriser sa politique énergétique...

Tableau 1.2. : Infrastructures de communication au Bénin

	Population	Population pour 1 centre postal en 1997	Population pour une agence postale en 1997	Population pour 1 raccordement en 1993 au réseau téléphonique	Population pour 1 raccordement en 1997 au réseau téléphonique	Population pour une cabine téléphonique en 1996	Population pour une cabine téléphonique en 1997
Atacora	779 462	86607	129910	1473	748	77946	77946
Atlantique	648 632	30887	36035	47	27	3326	3149
Borgou	1 027 544	93413	93413	753	500	128443	102754
Mono	829 820	75438	92202	62	966	82982	75438
Ouémé	1 061 501	81654	106150	778	197	53075	88458
Zou	992 530	70895	43153	2013	374	35448	34225
Bénin	5 985 681	75768	77736	2340	164	22087	20784

Source : Calculs effectués à partir des données du tableau de bord social, septembre, 1999.

En fin de compte, le principal frein du développement durable réside dans la faiblesse des infrastructures économiques et sociales. En l'absence d'équipements adéquats pour la fourniture de l'électricité, de l'eau, de moyens de transport et de réseaux de communication, il paraît difficile d'optimiser la production, de favoriser la croissance. De même, l'insuffisance d'infrastructures relatives à l'approvisionnement en eau et énergie aux populations, ainsi qu'à l'assainissement ne favorise pas le développement humain . La dotation en infrastructures adéquates et viables repose sur des investissements lourds et des financements importants. Cependant, les moyens dont dispose l'Etat restent insuffisants pour pouvoir, à lui seul, créer et développer

des infrastructures de base sur toute l'étendue du territoire. Une plus grande libéralisation des secteurs productifs comme celui des technologies modernes et une décentralisation effective favoriseraient la participation dynamique des autres acteurs. Le financement des infrastructures sociales mérite cependant une attention particulière des pouvoirs publics compte tenu de leur importance dans les stratégies de réduction de la pauvreté et de promotion d'un développement équitable.

1.1.6. Coûts des facteurs de production

Le Bénin est le pays de l'UEMOA où les coûts des facteurs de production, en particulier de l'électricité et autres consommations intermédiaires, sont jugés relativement plus élevés.

Une étude comparative sur les coûts de facteurs dans les pays membres de l'UEMOA confirme cette opinion, sauf en ce qui concerne le transport ferroviaire et eau courante comme le montrent les tableaux 1.3 à 1.5 :

Tableau 1.3. : Tarif du téléphone dans la zone UEMOA en 1996 (FCFA par unité).

Pays	Urbain (3 mn)	Inter- Urbain (3 mn)	UEMOA (1 mn)	USA (1 mn)	France (1 mn)
Bénin	66	642	481	1705	1.760
Burkina Faso	30	780	924	1.482	2.262
Côte-d'Ivoire	29	535	580	870	1.390
Mali	51	705	716	1.360	3.060
Niger	38	529	600	1.285	1.800
Sénégal	50	375	250	800	1.330
Togo	25	583	139	857	1.500

Source : Environnement des entreprises de l'UEMOA, CCIB

Tableau 1.4. : Tarifs comparés des services de transport dans l'UEMOA en 1995

Pays	Tarifs/Km Route UEMOA FCFA	Tarifs/Km FER CFA
Bénin	47	28,3
Burkina Faso	42,5	52,48
Côte-d'Ivoire	37,21	31,38
Mali	43,6	26,3
Niger	50,1	31,38
Sénégal	33,6	26,3
Togo	36,75	42,11

Source : Environnement des entreprises de l'UEMOA, CCIB

Tableau 1.5. : Eléments de comparaison des coûts de production

Pays	prix intrants et construction dans l' UEMOA en 1995			
	Electricité Prix KWH Industrie FCFA	Gas Oil FCFA/Litre	Eau F CFA/M ³	Prix Construction F CFA/M ²
Bénin	41	135	263	150,000
Burkina Faso	51	312	1,023	125,000
Côte-d'Ivoire	37,3	270	424	100,000
Mali	55	275	315	100,000
Niger	55,35	365	319	145,000
Sénégal	55,88	300	614	125,000
Togo	53	195	257	80,000

Source : Environnement des entreprises de l'UEMOA, CCIB

Ce niveau élevé des coûts des facteurs de production handicape la compétitivité des produits, réduit la marge bénéficiaire pour les investisseurs et constitue donc un frein à l'investissement privé sous toutes ses formes. L'évolution des prix des facteurs de production sur les cinq dernières années participe aussi à la faiblesse de l'investissement.

En conclusion, l'analyse faite ci-haut a démontré que les politiques macroéconomiques adoptées pour faire face à la crise économique et financière des années 1980 ont aggravé le phénomène de pauvreté et même provoqué des troubles sociaux. En effet, les conséquences décrites ont révélé la non pertinence des choix politiques faits au détriment des besoins fondamentaux des populations. Tirant leçons des échecs subits des programmes d'ajustement structurel par rapport au DHD, les politiques financières cherchent aujourd'hui à allier les stratégies de lutte contre la pauvreté avec la nécessité de la rigueur budgétaire. Les choix des politiques de financement doivent être centrés sur les dimensions humaines du développement et impliquer réellement les populations concernées.

La promotion du DHD incombe à tous les acteurs économiques et sociaux ; c'est dire que les structures de financement autre que ceux étatiques peuvent jouer un grand rôle dans la promotion de mécanismes pertinents du financement. Comme il a été observé dans beaucoup de pays développés, des instruments spécifiques ont été initiés pour favoriser les financements sociaux, notamment des instruments qui associent la constitution de l'épargne au financement de logements. Le développement de tels instruments favorise l'expression de la liberté de choix des opportunités d'auto-promotion. Les différentes institutions financières du Bénin devraient être encouragées à promouvoir de tels mécanismes. Il importe de promouvoir des politiques qui les incitent à contribuer davantage au renforcement des dimensions du DHD.

1.2. Analyse de la situation du développement humain à partir des indicateurs classiques de développement humain

Le caractère multidimensionnel du développement humain ne facilite pas la quantification de toutes ses dimensions. De ce fait, il n'est pas aisé de définir un instrument de mesure, ou même un ensemble d'indicateurs capables de cerner tous les contours du concept du développement humain. Cependant, des indicateurs ont été définis dans trois dimensions, notamment, la longévité, l'accès au savoir et à une instruction et l'accès à un niveau de vie décent pour apprécier le concept.

Depuis sa première édition en 1990, le Rapport Mondial sur le Développement Humain calcule chaque année, l'indicateur du développement humain (IDH). Trois autres indicateurs se sont ajoutés entre temps à cet outil composite, pour affiner l'appréciation de l'effort que fournissent les différents acteurs du développement, en vue d'offrir, aux uns et aux autres, plus de possibilités dans le choix de leur mode de vie.

Les paragraphes ci-après présentent la situation et l'évolution du développement humain au Bénin au niveau global, à l'aide de l'indicateur du développement humain (IDH), de l'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) et de l'Indicateur de pauvreté humaine (IPH) ; et, à des niveaux désagrégés, notamment ceux des catégories sociales et des départements, à l'aide des indicateurs tels que l'indicateur de la participation des femmes (IPF), l'indicateur de développement humain des départements selon l'ancien découpage administratif (IDHAD) et enfin l'indicateur départemental de développement humain (IDDH) qui correspond au nouveau découpage administratif.

Comme le montre l'encadré 1.2, tous ces indicateurs permettent d'apprécier le développement humain à travers des dimensions identiques, mais sous des angles différents.

... les politiques macroéconomiques adoptées pour faire face à la crise économique et financière des années 1980 ont aggravé le phénomène de pauvreté ...

La promotion du DHD incombe à tous les acteurs économiques et sociaux ; c'est dire que les structures de financement autre que ceux étatiques peuvent jouer un grand rôle dans la promotion de mécanismes pertinents du financement.

1.2.1. Indicateur du Développement Humain (IDH) : composantes

L'indicateur du développement humain, mesure indicative et non exhaustive du développement humain, est un outil synthétique qui permet d'apprécier le niveau moyen atteint par un pays selon les trois critères essentiels du développement humain : la longévité, l'accès au savoir et le niveau de vie. Ces trois aspects sont mesurés respectivement par, l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'instruction (taux d'alphabétisation des adultes et le taux combiné de scolarisation dans les enseignements primaire, secondaire et supérieur) et le revenu par habitant, corrigé et exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPA).

Encadré 1.1. : Différents indicateurs du développement humain : Indicateur de développement Humain (IDH), Indicateur de pauvreté humaine (IPH)-1 et Indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH).				
IDH, IPH-1, ISDH : des dimensions identiques, des indicateurs différents				
Indicateurs	Longévité	Savoir	Niveau de vie décent	
IDH	Espérance de vie à la naissance.	1. Taux d'alphabétisation des adultes. 2. Taux brut de scolarisation combiné.	PIB réel par habitant en parité de pouvoir d'achat (PPA).	
IPH-1	Probabilité, à la naissance, de décéder avant 40 ans.	Taux d'analphabétisme	Déficit de moyens économiques mesuré par : 1. Le pourcentage de personnes privées d'accès à des points d'eau aménagés. 2. Le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale.	
ISDH	Espérance de vie à la naissance des populations féminine et masculine.	1. Taux d'alphabétisation des adultes, femmes et hommes. 2. Taux brut de scolarisation combiné des populations féminine et masculine.	Part estimée des revenus du travail pour les femmes et les hommes, reflétant la maîtrise des ressources économiques pour ces deux catégories	

Source : Rapport Mondial sur le Développement Humain 2001

1.2.2.1. Indicateur de développement humain (IDH) : valeurs selon les données nationales

Selon les données nationales, l'IDH du Bénin s'est établi à **0,463 pour l'année 2002**, 0,437 pour l'année 2001, et 0,426 pour l'année 2000. Cette amélioration de l'indicateur s'explique essentiellement par l'évolution de deux de ses composantes sur la période, à savoir, le niveau d'instruction et le niveau de vie. (voir tableau 1.6)

Sur les trois composantes de l'indicateur, seule l'espérance de vie à la naissance n'a pas connu d'évolution en raison du fait que les estimations ont été basées sur des projections faites en 1997 à partir des données de recensement de 1992. Par contre, d'après les résultats de l'Enquête Démographique et de Santé au Bénin, EDSB-II réalisée en 2001, certains indicateurs clefs de santé ont connu globalement une amélioration par rapport aux résultats de la même enquête réalisée en 1996.

Tableau I.6. : Indicateur du Développement Humain de 1997 à 2002.

Indicateur du Développement Humain										
Dimension	Santé et longévité		Instruction, Accès au savoir			Niveau de vie			Valeur de l'IDH (6)	
	Critère	Espérance de vie à la naissance (1)	Indice d'espérance de vie à la naissance	Taux d'alphabétisation des adultes(2)	Taux brut de scolarisation (3)	Indice de niveau d'instruction	PIB réel par habitant (en milliers de FCFA) (4)	PIB par habitant (PPA) (5)		Indice de PIB
	1997	52,0	0,521	42,0	38,4	0,399	119,7	896	0,424	0,408
	1998	52,1	0,528	43,4	38,6	0,400	121,5	897	0,360	0,412
	1999	52,2	0,453	44,9	39,0	0,401	123,5	933	0,360	0,418
	2000	52,3	0,455	46,4	38,8	0,438	126,9	1002	0,385	0,426
	2001	52,3	0,455	47,9	43,1	0,463	129,4	1051	0,393	0,437
	2002	55,8	0,513	49,3	44,4	0,477	133,3	1083	0,398	0,463

Sources:

1. RNDH-2001 et INSAE/DED: Projections démographiques 1997-2032
2. FDSB-II pour 2001
3. RNDH-2001 et Calcul des auteurs d'après les statistiques scolaires produites par le SSCI/DPP/MEPS pour l'Enseignement Primaire et Secondaire, la DETP/METP pour l'Enseignement Technique et Professionnel et le Service Scolarité Centrale/INB pour l'Enseignement Supérieur
4. INSAE/DSEE: Point Conjoncturel 2ème semestre 2001
5. World Development Indicators-2001 et Calcul des auteurs pour 2000

En effet, le taux de prévalence contraceptive en 2001 (pourcentage de femmes en union utilisant la contraception au moment de l'enquête, toutes méthodes confondues) est de 18,6%, soit une nette amélioration de 13,4% par rapport à 1996 où elle était de 16,4%⁴.

De même, la mortalité infanto-juvénile a connu une baisse de 3,6% entre les deux enquêtes en passant de 166‰ en 1996 à 160‰ en 2001.

Enfin, pour l'ensemble du pays et selon le carnet de vaccination ou la déclaration des mères, 59% des enfants âgés de 12 à 23 mois au moment de l'enquête sont complètement vaccinés (une dose de BCG, trois doses de DTcoq, trois doses de Polio et une dose de Rougeole) contre les six principales maladies de l'enfance.

Ces bonnes performances en matière des indicateurs sanitaires reflètent les efforts d'investissements (national et extérieur). En effet, les dépenses d'investissements dans le secteur de la santé sont passées de 14,96 milliards de francs CFA pour l'année 2000 à 17,05 milliards de francs CFA au cours de l'année 2001, soit un accroissement de 14,0%⁵.

Tableau 1.7. : Comparaison de l'IDH du Bénin à ceux de la sous-région et du monde.

	<i>Indice d'espérance de vie à la naissance</i>	<i>Indice de niveau d'instruction</i>	<i>Indice de PIB</i>	<i>Indicateur du Développement Humain (IDH) de 2000</i>	<i>PIB par tête d'habitant en PPA</i>	<i>Ecart par rapport à l'IDH du Bénin (en%)</i>
Bénin	0,48	0,40	0,38	0,420	990	0,0
UEMOA	0,41	0,37	0,40	0,389	1106	-7,4
Afrique subsaharienne	0,40	0,55	0,47	0,471	1690	12,1
Pays en développement	0,66	0,69	0,61	0,654	3783	55,7
OCDE	0,86	0,94	0,91	0,905	23569	115,5
Monde	0,70	0,75	0,72	0,722	7446	71,9

Sources : Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002
Calcul des auteurs pour la moyenne de l'UEMOA et les écarts

Les investissements publics dans le secteur de l'éducation a augmenté de 51,6% entre 2000 et 2001

De son côté, la dimension "instruction et accès au savoir" du développement humain qui permet d'apprécier l'avancement du pays en termes d'alphabétisation des adultes et d'enseignement (primaire, secondaire et supérieur) a connu une amélioration au cours de l'année 2001 de 5,6%. Ces progrès concernent en grande partie le taux brut de scolarisation qui est passé de 38,8% en 2000 à 43,1% en 2001 ; évolution essentiellement imputable aux efforts réalisés en 2001 à travers l'augmentation des investissements publics dans le secteur de l'éducation (10,3 milliards de francs CFA en 2000 à 15,6 milliards de francs CFA en 2001, soit une hausse de 51,6%⁶). Néanmoins, il faut signaler que plus de la moitié de la population béninoise reste encore sans instruction.

Enfin, le PIB par habitant corrigé en parité du pouvoir d'achat, qui rend compte des autres aspects essentiels du développement non représentés par la longévité, la santé et l'instruction, a enregistré un accroissement satisfaisant passant de 1002 \$PPA en 2000 à 1051 \$PPA en 2001 et à 1083 \$PPA en 2002, soit une augmentation de l'ordre de 4,8% entre 2000 et 2001 et 3% entre 2001 et 2002 (Tableau 1.6.). Le niveau de cet indicateur pour le Bénin, par rapport au niveau moyen de la sous-région et du monde, montre bien que le revenu moyen par tête d'habitant reste très faible.

⁴ Source : Enquête Démographique et de Santé au Bénin-I (1996) Tableau 4.4 Utilisation actuelle de la contraception; Page 54, et Enquête Démographique et de Santé au Bénin II (2001) Tableau 5.4 Utilisation actuelle de la contraception; Page 70.

⁵ Source : MCCAG-PD/DGPP : Bilans des dépenses du PIP et Hors Programme au 31/12/2000 et 31/12/2001 par secteur d'activité.

⁶ Source : MCCAG-PD/DGPP : Bilans des dépenses du PIP et Hors Programme au 31/12/2000 et 31/12/2001 par secteur d'activité.

En effet, l'activité économique a été marquée par une décélération du rythme de croissance au cours de l'année 2001. Le taux de croissance est passé de 5,8 % en 2000 à 5,0 % en 2001, en raison du ralentissement du secteur primaire imputable à la baisse de la production agricole. De même, les tensions inflationnistes enregistrées en 2000 se sont poursuivies en 2001 mais avec une légère modération. Ainsi, le taux d'inflation annuel moyen s'est établi à 4 % contre 4,2 % en 2000.

1.2.2.2. Indicateur de Développement Humain : valeurs selon les données du RMDH-2002

Le Rapport Mondial sur le Développement Humain présente chaque année un classement des pays suivant le niveau du développement humain atteint. Bien que la comparaison entre pays soit sujette à des critiques, le RMDH présente des tableaux statistiques qui se fondent, dans la mesure du possible, sur des données normalisées à l'échelon international, qui ont été collectées et traitées par diverses organisations internationales.

Selon le Rapport Mondial sur le Développement Humain-2002, le Bénin fait partie des pays à faible développement humain (IDH < 0,500) et occupe le 158ème rang sur les 173 pays dont l'IDH a été calculé.

Au sein de l'UEMOA, le Bénin vient au 4ème rang derrière le Togo (dont l'IDH est de 0,493 et occupe le 141ème rang mondial), le Sénégal (dont l'IDH est de 0,431 et occupe le 154ème rang mondial) et la Côte d'Ivoire (dont l'IDH est de 0,458 et occupe le 156ème rang mondial); devant le Burkina (dont l'IDH est de 0,325 et occupe le 169ème rang mondial) et le Niger (dont l'IDH est de 0,277 et occupe le 172ème rang mondial). Il faut noter que le niveau de développement humain au Bénin se trouve donc en dessous de presque toutes les moyennes sous-régionale, inter-régionale et mondiale, mis à part celle de l'UEMOA.

En effet, pour l'année 2000 (année de base du Rapport Mondial sur le Développement Humain édition-2002), alors que l'IDH en Afrique subsaharienne s'est établi à 0,471 il n'est que de 0,420 pour le Bénin, soit un écart de 12,1%. Cet écart se creuse davantage par rapport à la moyenne des pays en développement (0,654).

Encadré 1.2. : Indicateur du développement humain (IDH).

- Aptitude à vivre longtemps et en bonne santé, représentée par l'espérance de vie à la naissance.
- Instruction et accès au savoir, représentés par le taux d'alphabétisation des adultes (pour deux tiers) et le taux brut de scolarisation, tous niveaux confondus (pour un tiers).
- Possibilité de bénéficier d'un niveau de vie décent, représentée par le PIB par habitant (en PPA).

Avant de calculer l'IDH lui-même, il faut établir un indice pour chacune de ces variables. La détermination de ces indices dimensionnels – correspondant à l'espérance de vie à la naissance, au niveau d'instruction et au PIB – passe à chaque fois par la définition d'une fourchette de variation, avec un minimum et un maximum.

Les résultats obtenus pour chaque variable sont exprimés par une valeur comprise entre 0 et 1 selon la formule générale suivante :

$$\text{Indice dimensionnel} = \frac{\text{valeur constatée} - \text{valeur minimale}}{\text{valeur maximale} - \text{valeur minimale}}$$

L'IDH correspond à la moyenne arithmétique de ces indices dimensionnels d'après la formule suivante :

$$\text{IDH} = 1/3(\text{indice d'espérance de vie à la naissance}) + 1/3(\text{indice de niveau d'instruction}) + 1/3(\text{indice de PIB})$$

Valeurs minimales et maximales pour le calcul de l'IDH

Critères	Valeur maximale	Valeur minimale
Espérance de vie à la naissance (années)	85	25
Taux d'alphabétisation des adultes (%)	100	0
Taux brut de scolarisation combiné (%)	100	0
Revenu estimé du travail (en PPA)	40 000	100

Source : Rapport Mondial sur le Développement Humain 2001

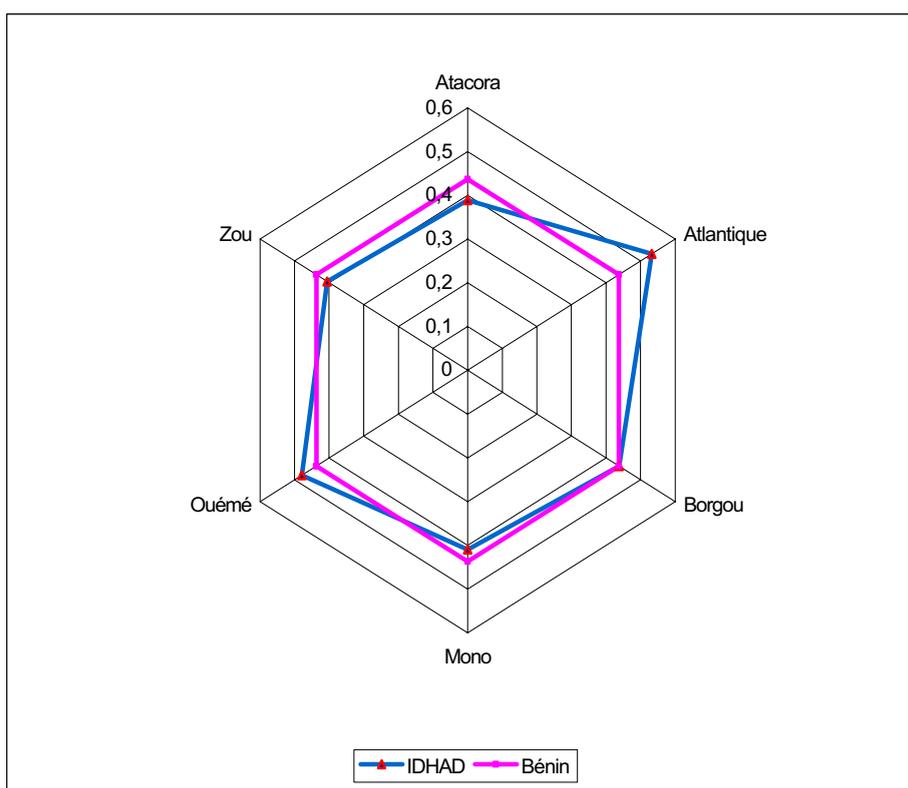
Ces différences s'expliquent essentiellement par le retard que le Bénin accuse dans les domaines de "l'accès au savoir et à l'instruction" ainsi que celui du revenu. En effet, les performances du Bénin dans ces deux domaines, en comparaison avec les moyennes régionales, sous-régionales et mondiales sont très faibles. Ces contre-performances sont les plus élevées surtout au niveau des revenus par tête d'habitant où on peut constater dans le tableau 1.7 que le PIB par tête d'habitant en PPA au Bénin reste inférieur à toutes les moyennes de la sous-région et du monde. Par conséquent, pour améliorer de façon substantielle le développement humain au Bénin, il faut promouvoir la croissance économique et favoriser une redistribution équitable des fruits de cette croissance pour permettre aux Béninois d'accéder à un mieux-être.

L'IDH mesure le niveau moyen atteint par un pays. Il peut être décomposé selon les zones géographiques et selon les catégories de population, pour permettre d'analyser les disparités à l'intérieur d'un pays. Pour approfondir l'analyse, il est apparu intéressant de se préoccuper des disparités qui existent entre les différents départements du Bénin, et appréhender de façon plus pertinente et plus globale les facteurs à l'origine des déficits en matière de développement humain.

1.2.2. Indicateur de Développement Humain des Anciens Départements (IDHAD)

L'objectif des indicateurs qui porte sur les départements de l'ancien découpage administratif est de permettre une prise de conscience collective sur les disparités existant dans lesdits anciens départements dans les trois domaines clefs du développement humain. De façon globale, la méthode de calcul des indicateurs départementaux est identique à celle utilisée sur le plan national sauf que le revenu départemental est calculé à partir d'une désagrégation du PIB national (encadré 1.2).

Graphique 1.1. : Répartition de l'IDHAD par rapport à la moyenne nationale



Source : Les auteurs.

Comme le montre le graphique n°1.1, les anciens départements de l'Atlantique et de l'Ouémé ont des niveaux de développement humain supérieurs à la moyenne nationale, tandis que l'ancien département du Borgou a un niveau de développement humain presque égal à la moyenne nationale. Les anciens départements du Mono, du Zou et de l'Atacora par contre, présentent des niveaux de développement humain très inférieurs à la moyenne nationale.

Ces disparités en termes de développement humain s'expliquent en grande partie par les différences existant aux niveaux du revenu moyen par tête et de scolarisation entre les départements de l'ancien découpage administratif.

Tableau 1.8. : Indicateur de Développement Humain des Anciens Départements (IDHAD) pour l'année 2001

Régions	Espérance de vie à la naissance (7)	Alphabétisation des adultes (15 ans et plus) (8)	Taux brut combiné de scolarisation (9)	PIB par tête (PPA) (10)	IDHAD 2001	IDHAD en 2000 (11)	Rang en 2001
Atacora	55,6	30,2	33,5	779	0,389	0,383	6
Atlantique	53,7	68,0	53,6	1847	0,532	0,515	1
Borgou	59,3	37,6	29,2	1061	0,438	0,407	3
Mono	56,0	43,5	48,4	482	0,410	0,387	4
Ouémé	56,6	54,1	46,0	1060	0,478	0,451	2
Zou	52,7	43,4	43,6	681	0,405	0,387	5
BENIN	52,3	47,9	42,7	1051	0,436	0,413	

Sources:

7. INSAE/DED: Projections démographiques 1997-2032 par département.
8. Estimation des auteurs d'après les résultats de EDSB-II de 2001, INSAE/DED.
9. Estimation des auteurs d'après les statistiques scolaires par département produites par le SSGI/DPP/MEPS pour l'Enseignement primaire et Secondaire, la DETP/METP pour l'Enseignement Technique et Professionnel et le Service Scolarité Centrale/UNB pour l'Enseignement Supérieur.
10. Estimation des auteurs d'après INSAE/DSEE: Point Conjoncturel 2ème semestre 2001 et Les Comptes économiques locaux en 1999.
11. RNDH-2001 et Calcul des auteurs à partir de données plus actuelles.

En effet, ce sont les anciens départements les plus urbanisés (Atlantique et Ouémé) et abritant les deux plus grandes villes du pays qui ont les plus forts niveaux de développement humain, suivis de l'ancien Borgou abritant lui aussi la troisième ville du pays. Ces anciens départements sont aussi ceux dont les revenus moyens par tête sont les plus élevés et cumulant les plus forts taux de scolarisation et d'alphabétisation des adultes, sauf le Borgou. Ce dernier, a les plus faibles taux de scolarisation et d'alphabétisation des adultes alors que son espérance de vie à la naissance est la plus élevée. Ceci est lié aux effets de la culture du coton dont les revenus élevés favorisent l'accès aux soins de santé de qualité alors que les travaux dans les plantations décourage la fréquentation de l'école. Il apparaît clairement donc que l'urbanisation des départements du pays peut s'accompagner d'un relèvement du niveau du développement humain.

Pour corriger les disparités constatées au plan du développement humain entre les différents anciens départements du pays, des efforts importants sont à déployer dans le domaine de l'acquisition du savoir, notamment la scolarisation et l'alphabétisation des adultes ainsi que la mise en valeur du potentiel économique des anciens départements.

1.2.3. Indicateur Départemental de Développement Humain (IDDH)

Pour affiner l'analyse du développement humain dans les différents anciens départements du Bénin, et tenant compte de ce que le nouveau découpage administratif divise le pays en douze (12) départements, il a été introduit, depuis le dernier Rapport

⁷ La loi n°97 du 15 janvier 1999 établit un nouveau découpage administratif du pays en douze départements contre les six anciens.

national sur le développement humain, l'évaluation de l'IDDH. Comme on peut le constater dans les tableaux 1.9 et 1.12, les résultats de ce calcul présentés pour les années de référence 2001 et 2002 confirment l'existence de profondes disparités entre les différents départements, y compris entre les départements faisant partie d'un même ensemble dans l'ancien découpage territorial.

Tableau 1.9. : Indicateur Départemental de Développement Humain pour l'année 2001

	Espérance de vie à la naissance	Alphabétisation des adultes (15 ans et plus)	Taux brut combiné de scolarisation	PIB par tête (PPA)	IDDH
Atacora	55,6	30,2	33,5	752	0,387
Zou	52,7	43,4	43,7	507	0,389
Donga	55,6	30,2	33,5	799	0,390
Mono	55,9	43,5	48,5	486	0,410
Couffo	56,1	43,5	48,5	479	0,410
Collines	52,7	43,4	43,7	893	0,421
Alibori	59,5	37,6	29,3	896	0,430
Borgou	59,2	37,6	29,3	1185	0,444
Atlantique	53,4	52,4	54,9	892	0,457
Ouémé	56,6	54,1	46,4	915	0,470
Plateau	56,5	54,1	46,4	1298	0,489
Littoral	54,1	80,2	54,9	2874	0,588
BENIN	52,3	47,9	43,1	1051	0,437

Sources:

1. INSAE/DED: Projections démographiques 1997-2032 par département.
2. Estimation de l'auteur d'après les résultats de EDSB-II de 2001, INSAE/DED.
3. Estimation de l'auteur d'après les statistiques scolaires par département produites par le SSGI/DPP/MEPS pour l'Enseignement Primaire et Secondaire, la DETP/METP pour l'Enseignement Technique et Professionnel et le Service Scolarité Centrale/UNB pour l'Enseignement Supérieur.
4. Estimation de l'auteur d'après INSAE/DSEE: Point Conjoncturel 2ème semestre 2001, Les Comptes économiques locaux en 1999 et l'Etude complémentaire jointe en annexe.

Tableau 1.10. : Indicateur Départemental de Développement Humain pour l'année 2002

	Espérance de vie à la naissance (1)	Alphabétisation des adultes (15 ans et plus) (2)	Taux brut combiné de scolarisation (3)	PIB par tête (PPA) (4)	IDDH
Atacora	55,8	31,1	34,5	774,9	0,392
Zou	52,5	44,7	45,0	522,4	0,394
Donga	55,7	31,1	34,5	823,3	0,395
Mono	55,7	44,8	49,9	500,8	0,415
Couffo	55,9	44,8	49,9	493,6	0,415
Collines	52,7	44,7	45,0	920,2	0,427
Alibori	63,2	38,7	30,2	923,3	0,455
Borgou	59,3	38,7	30,2	1221,1	0,449
Atlantique	52,4	53,9	56,5	919,2	0,458
Ouémé	56,7	55,7	47,8	942,9	0,477
Plateau	56,5	55,7	47,8	1337,5	0,496
Littoral	54,2	82,5	56,5	2961,5	0,597
BENIN	55,8	49,3	44,4	1083,0	0,463

Source : Idem que pour le tableau 1.9

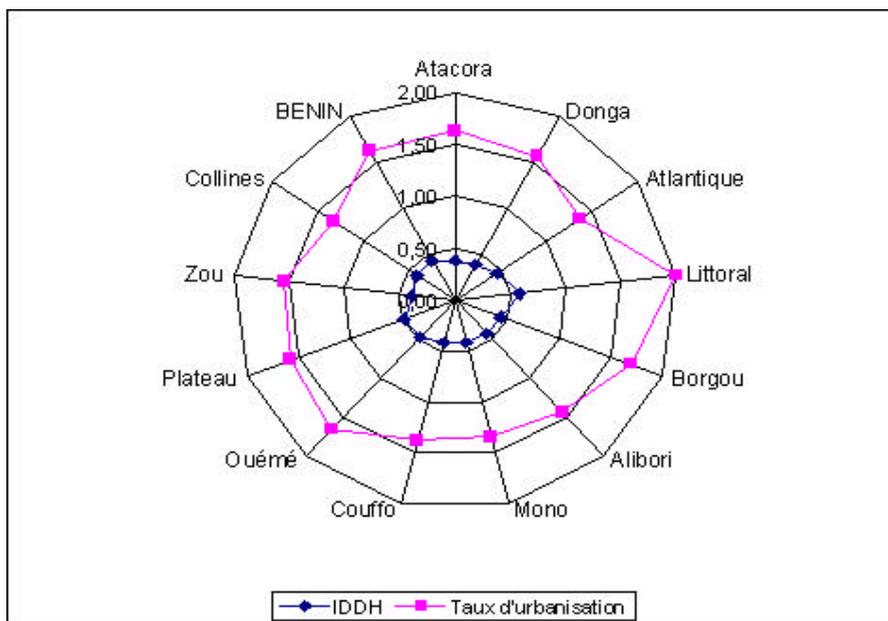
En effet, le classement des départements selon le niveau du développement humain montre bien ces disparités, notamment au niveau des départements du Littoral (1er) et de l'Atlantique (4ème), de l'Atacora (12ème) et de la Donga (10ème), des Collines (7ème) et du Zou (11ème). Le département du Littoral, qui ne comprend que la ville de Cotonou a le niveau de développement humain le plus élevé (0,588), suivi du Plateau (0,489) et de l'Ouémé (0,470) avec un écart de près de 17% entre les deux premiers. Les départements du Zou et de l'Atacora enregistrent les niveaux de développement humain les plus faibles.

Les disparités observées dans le niveau du développement humain des départements traduisent les différences qui existent entre eux en termes de longévité, d'alphabétisation des adultes, de scolarisation des enfants et des jeunes et de revenu. Au vu des données disponibles, il apparaît que la composante " revenu " explique l'essentiel des disparités constatées. Les départements dont les habitants disposent des revenus par tête élevés sont ceux dont les niveaux de développement humain sont les plus élevés. De plus, les départements dans lesquels se trouvent les centres urbains viennent en tête par rapport à leur niveau de développement humain. La dotation des espaces géographiques en infrastructures de base constitue un élément essentiel dans l'amélioration du niveau de développement humain. On peut noter que le niveau des revenus et le taux d'urbanisation sont ici des facteurs discriminants.

Le graphique N° 1.2 présente le niveau de développement humain des différents départements par rapport à la moyenne nationale. On peut constater que sur les douze (12) départements que compte le Bénin, quatre (4) seulement (Littoral, Plateau, Ouémé, Atlantique,) ont leurs niveaux de développement humain supérieurs à la moyenne nationale, deux (Alibori et Borgou), près de la moyenne nationale et les six autres (Zou, Collines, Mono, Couffo, Donga et Atacora), nettement inférieurs à la moyenne nationale.

Les départements dont les habitants disposent des revenus par tête élevés sont ceux dont les niveaux de développement humain sont les plus élevés

Graphique 1.2. : Répartition de l'IDDH par rapport à la moyenne nationale et au taux d'urbanisation en 2001



Source : Les auteurs, à partir des données du tableau 1.9.

Encadré 1.3. : Estimation du revenu par tête d'habitant des départements.

Dans un premier temps, le revenu par tête d'habitant au niveau des départements a été évalué à partir des résultats d'une étude réalisée par l'INSAE en 2001 et qui portait sur l'évaluation du Produit Local Brut (PLB) des différents départements suivant l'ancien découpage.

Cette étude a permis de disposer de la part de chaque département (optique ancien découpage) dans la formation du PIB de l'année 1999. La méthodologie est la suivante :

1. La structure géographique du PIB de 1999 a été utilisée pour évaluer la contribution de chaque département dans la formation du PIB de 2001 (avec l'hypothèse qu'à court terme, les structures ne vont pas subir une grande variation et que sur la période, l'économie béninoise n'a pas connu un choc spécial).

2. La part de chaque département dans le PIB (PLB) a été corrigée en dollar PPA avec le taux de conversion du franc CFA en dollar PPA issu de la base de données de la Banque Mondiale, le World Development Indicators-2001.

3. Le Revenu par tête d'habitant de chaque département est obtenu en divisant le Produit Local Brut de chaque département par la population totale du département pour l'année 2001 issue des projections de la population réalisées par l'INSAE pour chaque département.

Dans un second temps, une étude complémentaire a été conduite à l'occasion de l'élaboration du présent rapport avec l'appui des Comptes Nationaux de l'INSAE pour déterminer la part des départements (optique nouveau découpage) dans le PIB. Les résultats de cette étude ont permis d'évaluer le revenu par tête d'habitant des nouveaux départements administratifs.

Source : INSAE et investigations des auteurs

1.2.4. Indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH)

En 2001 au Bénin, l'ISDH a enregistré une amélioration de 2,8% en s'établissant à 0,426 contre 0,414 pour l'année 2000. De même, l'écart entre l'IDH et l'ISDH s'est légèrement rétréci en passant de 2,9% en 2000 à 2,7% en 2001 (voir tableau 1.10).

Plus ces disparités sont fortes en termes de développement humain, plus l'écart séparant l'ISDH et l'IDH d'un même pays est marqué. Cela indique que des actions spécifiques à l'endroit des femmes pourraient contribuer à l'amélioration de l'IDH.

Tableau 1.11. : Evolution des indicateurs entrant dans le calcul de l'ISDH et écart avec l'IDH

	1999		2000	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Espérance de vie à la naissance (1)	56,6	47,7	56,6	47,7
Taux d'alphabétisation (2)	35,1	58,5	36,9	59,9
Taux brut de scolarisation (3)	30,3	46,9	34,2	51,7
Revenu estimé du travail (4)	807	1206	847	1264
Indice d'égalité de la répartition pour l'espérance de vie	0,451		0,451	
Indice d'égalité de la répartition pour le niveau	0,413		0,440	
Indice d'égalité de la répartition pour le bureau	0,378		0,386	
Indice d'égalité de la répartition pour Revenu	0,378		0,386	
ISDH	0,414		0,426	
IDH	0,426		0,437	
Ecart entre ISDH et IDH	2,9%		2,7%	

Sources:

1. INSAE/DED : Projections démographiques 1997-2032.

2. Calcul des auteurs d'après INSAE/DED: EDSB- I et II : Tableaux sur le Niveau d'instruction.

3. Calcul des auteurs à partir des statistiques scolaires produites par le SSGI/DPP/MEPS pour l'Enseignement primaire et Secondaire, la DETP/METP pour l'Enseignement Technique et Professionnel et le Service Scolarité Centrale/UNB pour l'Enseignement Supérieur.

4. INSAE/DSEE: Point Conjoncturel 2ème semestre 2001 et Note technique N°1 du RMDH-2001 pour la méthode d'estimation.

⁸ Etienne de Souza, 2002. "Situation et évolution du développement humain", Etude de base réalisée dans le cadre de l'élaboration du Rapport National sur le Développement Humain au Bénin, édition 2003. financé par le PNUD - Bénin.

Tableau 1.12. : Indicateur Sexospécifique de Développement Humain des Anciens Départements (ISDHAD).

	<i>Indice d'égalité de la répartition pour l'espérance de vie à la naissance</i>	<i>Indice d'égalité de la répartition pour l'instruction</i>	<i>Indice d'égalité de la répartition pour le revenu estimé du travail</i>	<i>ISDHAD</i>	<i>IDHAD</i>	<i>Ecart (%)</i>
Atacora	0,510	0,287	0,337	0,378	0,389	2,9%
Atlantique	0,470	0,574	0,481	0,509	0,534	4,9%
Borgou	0,571	0,257	0,390	0,406	0,438	7,9%
Mono	0,516	0,346	0,254	0,372	0,410	10,3%
Ouémé	0,525	0,427	0,387	0,446	0,479	7,2%
Zou	0,457	0,373	0,313	0,381	0,406	6,4%
BENIN	0,451	0,440	0,386	0,426	0,437	2,7%

Sources: Calcul des auteurs d'après les données de base issues de l'EDSB-II, des Projections démographiques 1997-2032 de l'INSAE, des statistiques scolaires produites par le SSGI/DPP/MEPS pour l'Enseignement Primaire et Secondaire, la DETP/METP pour l'Enseignement Technique et Professionnel et le Service Scolarité Centrale/UNB pour l'Enseignement Supérieur.

Un effort notable a été accompli en vue d'éliminer les inégalités entre hommes et femmes dans le pays. Au vu des données, il apparaît que la réduction des inégalités a été plus importante dans le domaine de l'instruction et de l'accès au savoir. En effet, l'indice d'égalité de la répartition pour le niveau d'instruction est passé de 0,413 en 2000 à 0,440 en 2001. Ces résultats se justifient essentiellement par les différentes actions qui sont mises en œuvre dans tous les ordres de l'enseignement, notamment dans l'enseignement primaire, pour améliorer la scolarisation des filles (gratuité de l'inscription des filles à l'école primaire en milieu rural).

Cette amélioration provient aussi de l'intensification des actions de sensibilisation menées par des organisations de femmes pour la mise en place de mesures concrètes visant à corriger les inégalités et à reconnaître les droits des femmes.

Les améliorations de l'ISDH constatées au niveau national pour l'année 2001 cachent de profondes disparités entre les anciens départements du pays. En effet, l'ensemble formant l'ancien Atacora qui a le plus faible niveau de développement humain est celui où les inégalités entre les sexes sont moins importantes. Dans tous les autres anciens départements du pays, les inégalités entre hommes et femmes sont très prononcées car les écarts entre l>IDHAD et l'ISDHAD sont supérieurs à 5%. L'ancien département du Mono réunit à la fois un faible niveau de développement humain et un cadre très inégalitaire entre les sexes ; l'écart entre l>IDHAD et l'ISDHAD étant le plus élevé [10,3%] (voir tableau 1.11).

1.2.5. Indicateur de pauvreté humaine (IPH-1)

Les formes de dénuement humain varient en fonction des conditions socio-économiques des groupes considérés, deux indicateurs de pauvreté humaine ont été développés à savoir, l'IPH-1 pour les pays en développement et l'IPH-2 pour les pays membres de l'OCDE.

L'IPH-1 mesure la pauvreté humaine dans les pays en développement, en se concentrant sur les manques constatés dans les trois dimensions clés : longévité dont l'absence est mesurée par la probabilité de décéder avant l'âge de 40 ans, le savoir dont l'absence est mesurée par le taux d'analphabétisme des adultes et enfin l'accès général aux moyens économiques publics et privés dont le manque est mesuré par le pourcentage de personnes n'ayant pas accès à un point d'eau aménagé et le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'insuffisance pondérale.

Tableau 1.13. : Indicateur de pauvreté humaine IPH-1.

<i>Dimension</i>	<i>Longévité et santé</i>	<i>Instruction et accès au savoir</i>	<i>Niveau de vie décent</i>		<i>Valeur de l'IPH-1</i>
<i>Critère</i>	<i>Probabilité à la naissance de décéder avant 40 ans</i>	<i>Taux d'analphabétisme des adultes</i>	<i>Pourcentage de la population privée de points d'eau aménagés</i>	<i>Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale</i>	
1999 ⁽¹⁾	0,297	61,0	37,0	29	45,8
2001	0,297⁽¹⁾	52,1 ⁽²⁾	28,9 ⁽³⁾	23 ⁽⁴⁾	38,5

Sources :

1. RMDH-2001, page 150 ;

2. INSAE/DED, Rapport provisoire de l'EDSB-II de 2001.

... Au cours de l'année 2001, les inégalités en termes d'opportunités offertes aux hommes et aux femmes ont baissé par rapport à l'année précédente de plus de 12% ...

L'IPH-1 est donc un indicateur négatif, dont l'augmentation traduit la dégradation de la situation par rapport à la période de référence. Au regard des données nationales, l'IPH-1 s'est établi à 38,5 pour l'année 2001 contre 45,8 en 1999 (Rapport Mondial sur le Développement Humain-2001) ; on en déduit qu'en 2001, 38,5% de la population béninoise souffrent de la pauvreté humaine.

En effet, en dehors de la probabilité de décéder avant 40 ans qui n'a pas varié, toutes les composantes de l'IPH-1 ont connu une amélioration entre 1999 et 2001. Le taux d'analphabétisme est passé de 61,0% en 1999 à 52,1% en 2001. Cette baisse résulte des efforts consentis par la communauté nationale et internationale pour offrir plus de possibilités aux populations d'accéder à de nouvelles connaissances. De même, d'après les résultats de l'EDSB-II, la population privée d'un point d'eau aménagé a baissé de près de 22,0% entre 1996 et 2001. Sur la même période, le pourcentage des enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale est passé de 29,0% à 23,0%.

Néanmoins, ce niveau de pauvreté humaine signifie que près de 39 Béninois sur 100 sont non seulement analphabètes, mais ont leurs enfants malnutris avec un risque très élevé de mourir avant d'avoir 5 ans. Ils n'ont pas accès à l'eau potable et peuvent eux-mêmes mourir avant l'âge de 40 ans. Il reste donc des efforts considérables à faire pour sortir ces populations d'une situation aussi précaire.

Dans une dynamique d'appréciation de la répartition des réalisations nationales en matière de développement humain, une étude plus détaillée de l'IPH-1 par département permettrait de faire ressortir les poches de pauvreté dans la société béninoise.

1.2.6. Indicateur de Participation des Femmes (IPF)

Cet indicateur s'attache à déterminer à quel point les femmes participent à la vie économique et politique. A la différence de l'Indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH), il met en lumière les inégalités sur le plan des opportunités dans un certain nombre de domaines. L'IPF se concentre donc sur les opportunités offertes aux femmes plutôt que sur les capacités qui sont les leurs. Il évalue les inégalités entre hommes et femmes dans trois domaines clés de la vie économique et politique, sous l'angle de la participation et du pouvoir décisionnaire, à savoir :

Tableau 1.14. : Indicateur de participation des femmes et ses composantes.

<i>Dimension du développement humain</i>	Critères	2000⁽¹⁾	2001⁽²⁾
Participation et pouvoir décisionnaire dans la politique	Représentation parlementaire féminine (%)	6,02	6,02
	Indice du Pourcentage d'égalité de répartition (PEER-1)	0,222	0,222
Participation et pouvoir décisionnaire dans l'économie	Représentation féminine parmi les parlementaires, les fonctions de direction et d'encadrement supérieur (%)	16,8	18,9
	Représentation féminine parmi les postes d'encadrement et fonctions techniques supérieurs (%)	21,6	28,1
	Indice du Pourcentage d'égalité de répartition (PEER-2)	0,610	0,702
Maîtrise des ressources économiques	Part estimée du revenu du travail des femmes par rapport à celui des hommes	0,45	0,67
	Indice du Pourcentage d'égalité de répartition (PEER-3)	0,013	0,021
IPF		0,281	0,315

Sources :

1. RNDH-2001 pour les données de l'année 2001

2. Pour l'année 2001, estimation de l'auteur d'après les données de l'INSAE/DED : Projections démographiques 1997-2032, le Tableau de Bord de la Fonction publique, du Rapport de l'Assemblée Nationale et la Banque Mondiale, Indicateurs de Développement dans le Monde - 2001.

- participation et pouvoir décisionnaire dans la sphère politique, exprimés par la répartition des sièges de parlementaires entre hommes et femmes ;

- participation et pouvoir décisionnaire dans l'économie, exprimés par deux éléments : pourcentages respectifs d'hommes et de femmes occupant, d'une part, des fonctions de représentation parlementaire, de direction et d'encadrement supérieur, et d'autre part, des postes d'encadrement et de fonctions techniques ;

- maîtrise des ressources économiques mesurée par les parts masculine et féminine du revenu estimé du travail (en PPA).

Pour l'année 2001, le niveau de cet indicateur est resté bas pour le Bénin par rapport à la norme. Il s'est établi à 0,315 contre 0,281 en 2000, soit un accroissement de 12,1%. Cette variation de l'IPF s'explique essentiellement par l'amélioration des indices de deux composantes, notamment la participation et le pouvoir décisionnaire dans l'économie et la maîtrise des ressources économiques.

En effet, la participation des femmes à la vie politique dont le critère d'appréciation est basé sur sa place au Parlement n'a guère varié entre 2000 et 2001. Ceci est dû au fait que le Bénin n'a pas connu pour les deux années de nouvelles élections législatives. La représentation des femmes au Parlement est restée constante à 6% des parlementaires. Malgré ce niveau de représentation, il faut souligner que l'année 2001 a connu la première participation féminine aux élections présidentielles, preuve que l'engagement politique des femmes augmente dans la société béninoise.

La participation et le pouvoir décisionnaire des femmes dans l'économie ont connu une légère amélioration de 15,8% en faisant passer l'indicateur de cette dimension de 0,610 en 2000 à 0,702 en 2001. Cette amélioration doit s'analyser, d'une part, en termes d'effort de la société béninoise à offrir des opportunités aux femmes et d'autre part, comme une meilleure prise de conscience et une exploitation de ces opportunités.

La maîtrise des ressources économiques par les femmes s'est améliorée au cours de l'année 2001. La part estimée du revenu du travail des femmes par rapport à celui des hommes est passée de 45 à 67%. Elle dépasse substantiellement la barre des 50% montrant que les femmes maîtrisent de plus en plus les ressources économiques.

1.2.7. Indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain : une contribution du Bénin

Les échecs sur le développement social des réformes et politiques macroéconomiques liées aux PAS ont inspiré la réflexion sur le concept du développement humain durable en tant que modèle de développement qui rompt avec l'approche traditionnelle dans laquelle les mécanismes du marché et de concurrence occupent la première place.

C'est le paradigme du DHD qui a inspiré les débats mondiaux sur le financement du développement et qui a abouti à considérer de façon impérative les initiatives de réduction de la dette publique dans l'optique des stratégies de réduction de la pauvreté. Par conséquent, les politiques nationales en matière de financement inspirées par ces stratégies, devraient fonder la redistribution du revenu national sur les principes du DHD.

La question de la pertinence des financements en matière de développement humain ne se pose pas en termes de disponibilité de fonds nécessaires, mais plutôt par rapport à la conformité des affectations des ressources financières au regard des objectifs du développement humain.

L'efficacité des politiques de financement du développement humain repose sur la capacité des instruments adoptés à répondre de façon pertinente aux options de promotion de conditions de vie décentes des populations et d'élargissement des opportunités de choix des différents acteurs sociaux. En d'autres termes, l'utilisation des ressources financières doit privilégier l'équité sociale en favorisant la création de revenus pour une large partie de la population, l'accès à un habitat décent, la disponibilité des services d'éducation, de santé et des infrastructures de base. Elle appelle par conséquent des mécanismes qui favorisent la pleine participation des populations au choix des politiques de financement dictées par leurs besoins prioritaires. Il s'avère donc important de définir les critères d'un tel financement par rapport au développement humain.

En effet, à travers la loi des finances, l'Etat doit continuer à assumer sa responsabilité sociale du développement en garantissant un budget suffisant pour l'éducation, la santé, les biens collectifs indispensables. En outre, avec la décentralisation, les nouvelles entités locales constituent de véritables piliers du développement à la base et devront aussi contribuer au financement équitable des différents départements du pays. Pour ce faire, les politiques financières des municipalités peuvent constituer des instruments adéquats du financement du DHD.

Ainsi donc, le concept de financement pertinent pour le développement humain durable peut être défini comme étant un ensemble de critères permettant d'utiliser les ressources financières pour élargir les possibilités d'épanouissement des individus de manière à ce que les générations actuelles puissent satisfaire leurs besoins sans compromettre ceux des générations futures. Les limites d'un tel concept pourraient résider dans le fait qu'il peut paraître trop général. Ici encore, comme pour le concept du développement humain durable lui-même, l'approche théorique se fonde sur le principe de "à chacun selon ses besoins" par opposition au principe de "à chacun selon sa contribution" qui prévaut dans l'économie libérale.

Autrement dit, le Financement Pertinent du Développement Humain (FPDH) consiste à garantir une affectation des ressources qui :

- permet de couvrir les besoins fondamentaux (l'alimentation, l'habillement, le logement et la santé, ...);
- donne accès à une meilleure instruction (éducation et alphabétisation);
- se décide dans un cadre démocratique, participatif et transparent (prenant en compte les femmes, les couches les plus défavorisées);

... l'utilisation des ressources financières doit privilégier l'équité sociale en favorisant la création de revenus pour une large partie de la population, l'accès à un habitat décent, la disponibilité des services d'éducation, de santé et des infrastructures de base.

Le concept de financement pertinent pour le développement humain durable peut être défini comme étant un ensemble de critères permettant d'utiliser les ressources financières pour élargir les possibilités d'épanouissement des individus de manière à ce que les générations actuelles puissent satisfaire leurs besoins sans compromettre ceux des générations futures.

- assure la protection et la régénération de l'environnement.

Enfin de compte la disponibilité de moyens de financement et leur utilisation équitable et efficiente par tous les acteurs constituent un facteur déterminant du développement humain. L'évaluation de sa pertinence est abordée dans la sous section suivante qui propose l'indicateur de pertinence.

Encadré 1.4. : Indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain (IPFDH)

Le Rapport National sur le Développement Humain - édition de 2003 propose un nouvel indicateur qu'il appelle "Indicateur de Pertinence de Financements par rapport au Développement Humain (IPFDH). Cet indicateur est destiné à évaluer le niveau de contribution et d'opportunité des dépenses décidées à différents niveaux dans un pays. L'IPFDH rend ainsi compte de la capacité de toute dépense à participer effectivement et prioritairement au processus de développement humain. Il s'agit d'un indicateur composite qui mesure les accomplissements et les potentialités selon que la dépense a été effectuée ou est prévue. Son objectif n'est pas de classer les pays ou les départements ou encore les communes du premier au dernier. Il vise essentiellement à évaluer la participation de chaque dépense à la réalisation des priorités de développement humain.

Prenons comme exemple, la commune de Cotonou qui effectue les plus grosses dépenses et celle de Kérou qui est nettement moins nantie. Cotonou compte à son actif d'innombrables réalisations en infrastructures résultant de dépenses importantes de la ville, mais peut se classer moins bien que la commune de Kérou dont les dépenses peuvent avoir une plus forte teneur en priorités de développement humain. Ainsi, par rapport au développement humain, les dépenses de la Commune de Kérou peuvent se révéler plus pertinentes que celles de Cotonou.

La pertinence par rapport au développement humain concerne plusieurs dimensions du paradigme du développement humain durable (DHD). Un seul indicateur de pertinence ne peut pas rendre compte d'une telle complexité. De nombreux aspects de la pertinence des dépenses d'un pays par rapport au développement humain ne sont pas facilement quantifiables et les données pour effectuer les calculs ne sont pas toujours disponibles.

Ainsi, plusieurs dépenses à forte teneur en "développement humain" sont effectuées par la société civile sans être enregistrées et leur degré de pertinence n'est pas pris en compte. L'IPFDH s'appuie donc sur des indicateurs dont la portée n'est pas exhaustive quant à la pertinence des dépenses auxquelles il est appliqué.

Pourquoi un indicateur composite ?

L'IPFDH a pour but d'aider les décideurs à tous les niveaux, à opter pour des investissements et autres dépenses pertinents par rapport aux priorités du développement humain. Comme le montre le présent Rapport, les dépenses de l'Etat doivent être axées sur les priorités du développement humain et en conformité avec les objectifs du Millénaire pour le Développement. Pour être en mesure de réexaminer la structure des dépenses du pays et en déceler les écarts par rapport aux priorités du développement humain, les décideurs ont besoin que l'indicateur de pertinence de chaque poste budgétaire soit calculé avec rigueur. L'avantage d'un indicateur composite est qu'il aide le décideur à se faire une idée globale de la pertinence des dépenses qu'il ordonne. Une analyse plus fine qui porterait sur l'évaluation de la pertinence de chaque dimension du Développement Humain pourrait faire l'objet d'études et de réflexions à venir. L'indicateur intègre deux préoccupations importantes : tout d'abord, la prise en compte des priorités de développement humain dans les dépenses du pays quel que soit le niveau de ses dotations en ressources financières ; ensuite, la volonté de définir un indicateur utilisable par les pays en développement sans qu'un classement par l'IPFDH les cantonne, a priori, dans la queue de peloton. Avec un classement par l'IPFDH, un pays comme le Bénin a la même probabilité de se placer en tête ou en fin de classement selon que ses investissements et autres dépenses comportent un fort ou faible taux de financement des priorités du développement humain.

Source : les auteurs.

Encadré 1.4. (suite) : Indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain (IPFDH)

Hypothèses et composantes de l'indicateur

L'IPFDH s'attache à quatre caractéristiques importantes du financement du développement humain qui permettent également de prendre en compte les préoccupations des objectifs du millénaire pour le développement. Les éléments sélectionnés rendent compte des principaux objectifs de développement humain valables pour tous les pays, quel que soit leur niveau de développement :

· Investissement en santé primaire. Si atteindre la pointe du développement technologique mondial n'est pas une priorité pour tous les pays, il n'en est pas de même de la couverture des soins de santé primaire qui montre le niveau de responsabilité des décideurs politiques. Les populations pauvres sont généralement reconnaissantes à l'égard des initiateurs de mesures assurant la fourniture de soins de santé primaire.

En effet, les soins de santé primaires constituent le moyen le moins coûteux pour améliorer le niveau de santé des populations pauvres. Pour sauver une vie, il suffit de dépenser environ 57.500 à 345.000 FCFA en soins préventifs.

Par contre, en soins curatifs, on devra dépenser entre 287.500 et 2.875.000 FCFA pour sauver une vie. Cela est dû au fait qu'il suffit de 300.000 FCFA environ pour former un agent de santé alors qu'il en faut 35 millions pour former un médecin diplômé. L'essentiel (80 à 90%) du budget de la santé va généralement aux hôpitaux dans la plupart des pays, ce qui n'empêche pas au taux de mortalité infantile de rester très élevé, voire aggravé par les restrictions des programmes d'ajustement structurel. En l'absence d'indicateurs et de séries de données fiables, l'IPFDH utilise deux éléments pour rendre compte du niveau de dépenses en soins de santé primaires : en premier lieu, la part des dépenses directement liées aux besoins en dispensaires ruraux, est révélatrice de l'orientation du système sanitaire vers les populations rurales et les soins préventifs. Ensuite, la part des dépenses affectées aux mesures préventives, qui indique le souci d'améliorer le rendement des dépenses de santé en général par la réduction de la morbidité et de la mortalité.

Investissement en éducation de base et alphabétisation. Tous les pays doivent adopter des budgets qui consacrent des ressources suffisantes à l'éducation de tous les enfants de 6 à 18 ans pour bénéficier des possibilités de l'ère des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ce souci prioritaire se mesure par le taux des dépenses directement liées à l'éducation de base qu'il convient d'étendre au moins au niveau de la classe de Terminale.

Dans le même ordre d'idée il serait souhaitable de renforcer le dispositif de l'alphabétisation fonctionnelles des adultes.

Formation professionnelle. Si plus d'investissements en soins de santé primaires et en éducation de base / alphabétisation permettent de réduire très sensiblement la mortalité infantile, maternelles et la morbidité en général, et d'améliorer le taux de scolarisation au sein des populations pauvres, le fait de mettre l'accent sur ces priorités ne doit pas nuire à d'autres priorités très importantes au nombre desquelles il faut compter la formation professionnelle. En effet, pendant que les mortalités se réduisent et que la scolarisation s'améliore, il est nécessaire de renforcer les compétences entrepreneuriales des couches les plus défavorisées à travers des programmes de formation ciblée. Pour cela, il importe que les revenus primaires par tête augmentent grâce à la formation professionnelle et à l'accès aux ressources nécessaires à l'initiative privée.

Source : les auteurs.

Encadré 1.4. (suite) : Indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain (IPFDH)

- Crédits accordés aux pauvres dans le cadre des activités génératrices de revenu.

Les ressources propres des communautés à la base ne sont pas suffisantes pour assurer le démarrage ni surtout la croissance d'activités productives. Les systèmes de micro-crédit correspondent aux besoins de cette catégorie de populations. En zone rurale comme dans les centres urbains, une politique de développement et d'extension de systèmes de crédits adaptés pourrait s'insérer dans le cadre de la promotion de filières autres que celles qui occupent l'essentiel des populations actives. Une politique de filière suppose l'intervention coordonnée de nombreux acteurs au nombre desquels les animateurs des systèmes de crédits adaptés occupent en principe, une large place.

- Participation aux fruits de la croissance économique.

L'indicateur de développement humain comprend une composante " revenu " qui, pour le cas du Bénin, contribue à tirer cet indicateur vers le bas. Mais, contrairement à l'IPFDH, il ne prend pas en compte les inégalités de revenu qui existent entre les individus d'un même pays. En effet, on peut vivre des situations où la pauvreté s'accroît pendant qu'on enregistre une croissance économique appréciable. Ainsi, à l'instar de la méthode d'estimation de la composante " longévité " de l'IDH, l'estimation du revenu par tête présente des limites non négligeables. C'est ce qui justifie que l'IPFDH soit pondéré par un taux de participation des pauvres au revenu global.

Source : les auteurs.

Tableau 1.15. : Indicateur de pertinence des dépenses par rapport au développement humain.

Pays	Dépenses publiques de Santé En % du PNB 1998	Dépenses publiques de Education En % du PNB 1995-97	Dépenses publiques en Formation professionnelle en % du PNB	Crédits à l'économie déc-2000 en % du PNB	Pourcentage des revenus ou des consommation des 20% les plus pauvres	IPFDH	Rang
Bénin	3,2	1,6	0,31	4,8	4,7	0,466%	3
Burkina	3,6	1,5	0,27	3,0	4,6	0,385%	5
Côte d'Ivoire	5,0	1,2	0,22	6,8	7,1	0,939%	1
Guinée Bissau	1,8	1,1	1,10	0,8	2,1	0,101%	8
Mali	2,2	2,1	0,68	4,8	4,6	0,450%	4
Niger	2,3	1,2	0,10	1,3	2,6	0,127%	7
Sénégal	3,7	2,6	0,61	6,8	6,4	0,877%	2
Togo	4,5	1,3	0,35	3,5	3,8	0,367%	6

Source : Estimations effectuées par les auteurs

Encadré 1.4. (suite) : L'indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain (IPFDH)

Estimation de l'IPFDH et classement

Un calcul de l'IPFDH a été réalisé pour les pays de l'UEMOA, pays pour lesquels des données de qualité acceptable sont disponibles. Pour certains pays comme le Bénin et le Togo, on ne dispose d'aucune donnée sur la part de revenu des 20% les plus pauvres, cette valeur a été estimée à l'aide de la valeur du dixième de l'indicateur de pauvreté humaine pour l'année 2000.

Les résultats font apparaître trois tendances: de grandes disparités entre les pays, des financements nettement plus pertinents pour la Côte d'Ivoire et le Sénégal. Cependant, seul le Sénégal laisse apparaître les meilleures pertinences à la fois dans les dépenses de santé, d'éducation, de formation et dans l'accès des pauvres au crédit.

Les principales disparités mettent en évidence trois groupes de pays, avec des valeurs de l'IPFDH comprises entre 0,939 pour la Côte d'Ivoire et 0,101 pour la Guinée Bissau. Ces pays peuvent être répartis dans trois catégories: pays à dépenses pertinentes, pays à dépenses de pertinence moyenne, et pays à dépenses non pertinentes par rapport au développement humain :

* Pays à dépenses pertinentes par rapport au développement humain (IPFDH supérieur à 0,85) : ce groupe de pays, avec à sa tête la Côte d'Ivoire, a, à son actif, de forts taux de dépenses dans les domaines prioritaires du développement humain, notamment dans les soins de santé primaires pour la Côte d'Ivoire et dans tous les domaines prioritaires pour le Sénégal qui occupe la seconde place. Ce groupe se distingue des autres par un IPFDH plus élevé, avec un large fossé séparant la Côte d'Ivoire et le Sénégal dans la pertinence des dépenses de santé.

* Pays à dépenses de pertinence moyenne (IPFDH compris entre 0,35 et 0,85) : la plupart des pays de ce groupe ont investi dans la santé et l'accès des pauvres au crédit. On y observe également des inégalités de revenus moins fortes que celles des pays du troisième groupe. Ils occupent généralement une place moyenne dans les dépenses de formation professionnelle et d'accès au crédit comme le Burkina Faso et le Niger.

* Pays à dépenses non pertinentes par rapport au développement humain (IPFDH inférieur à 0,35): ces pays ont encore beaucoup d'efforts à faire pour rendre plus pertinentes leurs dépenses par rapport au développement humain. En effet, une grande partie de la population ne bénéficie pas de services essentiels de santé et d'éducation et n'ont pas accès au crédit et à la formation professionnelle.

Pertinence des dépenses et développement humain

Le concept de pertinence des investissements et autres dépenses par rapport au développement est important pour le développement humain. En effet, l'IPFDH mesure uniquement la pertinence des investissements et dépenses par rapport au développement sans en indiquer les conséquences sur le développement humain. Il existe néanmoins une corrélation très forte entre l'IPFDH et l'indicateur du développement humain (IDH). Il n'en est pas de même entre le PIB ou PNB par tête et l'IDH.

Source : les auteurs.

Encadré 1.4. (suite) : Proposition de mode de calcul de l'indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain (IPFDH)

Pour calculer l'Indicateur de Pertinence des financements par rapport au Développement Humain (IPFDH), il est important de connaître les variables concernées.

L'Indicateur de pertinence des financements par rapport au développement humain (IPFDH) peut se calculer à partir des éléments suivants :

- Les dépenses liées aux soins de santé primaires ;
- Les dépenses liées à l'accès à l'éducation de base ;
- Les dépenses liées à la formation professionnelle ;
- Les crédits accordés au financement des activités productives des pauvres ;
- La participation des pauvres aux fruits de la croissance économique ;

L'Indicateur de pertinence des financements par rapport au développement humain (IPFDH) peut être calculé selon la formule suivante :

$$IPFDH_1 = \left(\frac{\text{Dépense en soins de santé primaires}}{5\% \text{ du PIB}} \right)$$

$$IPFDH_2 = \left(\frac{\text{Dépense en éducation primaire et alphabétisation}}{5\% \text{ du PIB}} \right)$$

$$IPFDH_3 = \left(\frac{\text{Dépense en formation professionnelle}}{5\% \text{ du PIB}} \right)$$

$$IPFDH_4 = \left(\frac{\text{Crédits aux activités productives des pauvres}}{5\% \text{ du PIB}} \right)$$

L'indicateur de Pertinence du Financement par rapport au Développement Humain (IPFDH) est alors égal :

$$IPFDH = [IPFDH_1 + IPFDH_2 + IPFDH_3 + IPFDH_4] \times \text{taux d'égalité des revenus}$$

Pour mesurer les paramètres de participation et de transparence de la décision en matière d'affectation des ressources, il est proposé un taux de participation égal au rapport du nombre de défavorisés équitement associés à la décision de financement sur l'effectif total des défavorisés. À côté de ces paramètres, on peut aussi proposer un taux d'égalité dans la répartition du revenu calculé selon la formule suivante :

$$\text{taux d'égalité des revenus} = \left(\frac{\text{Proportion des revenus des 20\% les plus pauvres}}{20\% \text{ des plus pauvres}} \right)$$

Cet indice introduit la redistribution des revenus dans l'analyse de la pertinence du financement, mettant ainsi en relief le rôle régulateur que joue l'Etat dans la distribution des revenus pour garantir des conditions de vie plus équitables et durables.

Source : les auteurs

1.3. Conclusion et recommandations

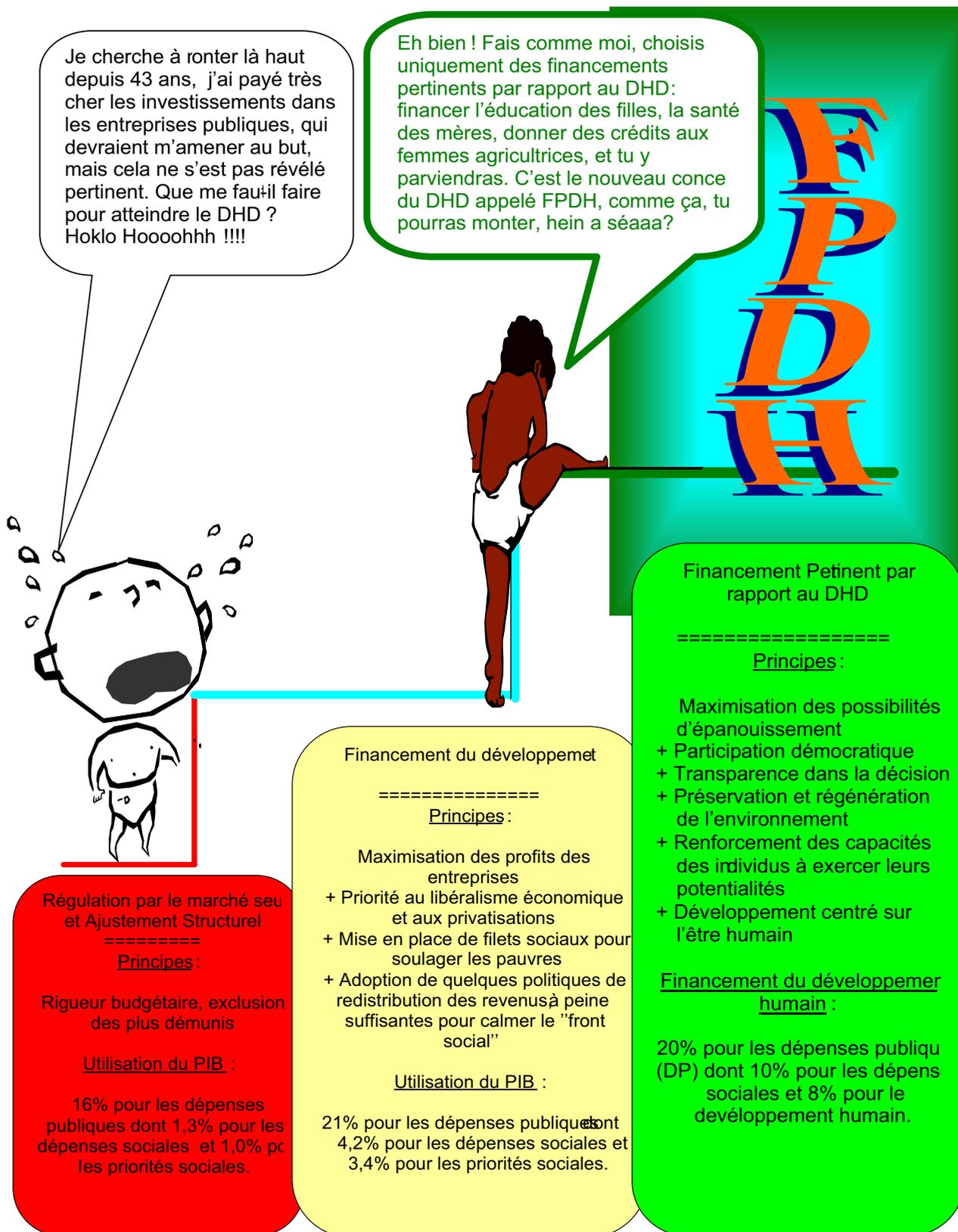
Au cours de l'année 2001, le Développement Humain a connu au Bénin une légère amélioration. Cette amélioration se traduit par le relèvement du niveau de l'Indicateur du Développement Humain de 2,6% par rapport à l'année précédente. Ce progrès est essentiellement le fait des composantes " niveau d'instruction " et " niveau de vie " de l'indicateur dont les indices ont connu des accroissements respectifs de 5,7% et de 2,1%.

Il n'est pas uniforme sur toute l'étendue du territoire national comme en témoignent les Indicateurs Départementaux de Développement Humain. En effet, les départements dans lesquels se trouvent les centres urbains sont ceux dont les indicateurs de développement sont les plus élevés, en raison des infrastructures administratives et socio-économiques dont ils sont dotés qui exercent des effets d'entraînement favorables sur la disponibilité et la qualité des services de base offerts à la population. Ils permettent aussi à celle-ci de développer pleinement son potentiel et de mener une vie productive et créative.

De même, par rapport à la dimension "genre", les améliorations du développement humain sont inégalitaires. En effet, l'écart entre IDH et l'ISDH qui est de 2,7% en 2001, indique que les disparités entre les hommes et les femmes au Bénin sont encore importantes et que les efforts entamés pour les réduire sont à poursuivre.

L'analyse faite des différents indicateurs donne des pistes de réflexion sur les axes stratégiques permettant d'orienter des choix pertinents de systèmes et mécanismes de financement du développement humain. Il s'agit maintenant de voir dans quelle mesure chaque type de structure pourrait répondre au mieux aux besoins de financement des investissements indispensables pour combler les lacunes constatées et renforcer les capacités de promotion du développement équitable pour le peuple béninois.

Figure 1.1 : Pertinence du financement par rapport au développement humain



Source : les auteurs



Source : Dossiers de Développement de Agripromo, 1999

CHAPITRE 2 : FINANCEMENT PUBLIC DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN



Au lendemain de l'indépendance du Bénin, le rôle complexe que la puissance publique s'est attribué était non seulement de construire un Etat de droit sur des valeurs et principes nationaux, mais également de promouvoir un développement socioéconomique susceptible de garantir le bien-être de la population et de stimuler la compétitivité de l'économie nationale. Avec une société civile inorganisée, un secteur privé embryonnaire, l'organisation du système de gestion de la vie de la nation fut telle que l'Etat s'est retrouvé seul acteur du développement, intervenant dans tous les secteurs (infrastructures administratives, équipements de production, infrastructures et services essentiels, etc.).

Les politiques et instruments développés à travers les plans de développement traduisaient la main mise de l'Etat sur la vie économique et sociale avec les créations d'entreprises publiques, les nationalisations, le contrôle des prix et des marchés, etc. Les politiques de libéralisation économique et de transformation de la vie politique adoptées depuis les années 1990 étaient dictées par les faibles performances réalisées par les systèmes de gestion de l'Etat centralisateur qui a inhibé les initiatives du secteur privé et n'a pas permis l'émergence d'une société civile organisée et responsable.

Sans la participation de tous les acteurs nationaux, spécialement le secteur privé et la société civile, on ne peut pas aboutir à un développement humain durable et équilibré. Non seulement tous les acteurs de la vie nationale doivent désormais être impliqués dans le choix des politiques et stratégies qui influencent leur vie, mais ils doivent être les véritables artisans du développement humain durable. Cette approche participative constitue le véritable socle d'un partenariat nécessaire pour la promotion du développement humain durable qui appelle une répartition des responsabilités et des ressources entre différents acteurs. Par conséquent, les moyens de financement doivent être équitablement répartis pour permettre à chaque acteur d'assumer harmonieusement son rôle.

Cette démarche participative appelle une redéfinition claire du rôle des différents acteurs et spécialement de l'Etat. En effet, le rôle de l'Etat devrait se concentrer essentiellement sur ses fonctions régaliennes et sur la prise en charge des biens publics encore appelés biens collectifs.

En effet, l'Etat et ses finances ont une action déterminante sur l'activité économique de la nation, action désormais volontariste et consciente dans tout pays soucieux de son développement humain. C'est pourquoi le présent chapitre examine la place que l'Etat a accordée, jusqu'à présent, au développement humain durable à travers les politiques mises en œuvre et dont les choix sont révélés dans l'analyse des dépenses publiques⁹.

Dans un premier temps, il convient d'analyser la vision du DHD par rapport à l'enjeu du rôle de l'Etat dans le financement du développement humain durable et l'influence de la prédominance que l'Etat béninois s'est octroyée depuis les années

Sans la participation de tous les acteurs nationaux, spécialement le secteur privé et la société civile, on ne peut pas aboutir à un développement humain durable et équilibré.

L'approche participative constitue le véritable socle d'un partenariat nécessaire pour la promotion du développement humain durable qui appelle une répartition des responsabilités et des ressources entre différents acteurs.

⁹ Pour compléter l'analyse de ce chapitre, le chapitre 5 étudie en détail, le financement des collectivités décentralisées tandis que le chapitre 7 examine de façon détaillée l'apport de l'aide extérieure au développement humain durable.

60 jusqu'à la fin des années 80. En deuxième position, il est nécessaire de se pencher sur la pertinence des choix d'affectation des ressources de l'Etat par rapport aux objectifs du développement humain durable. Enfin, la redéfinition du rôle de l'Etat et la restructuration des finances publiques seront argumentées dans la perspective des objectifs du paradigme du développement humain durable (DHD).

2.1. Rôle central de l'Etat dans le financement du développement humain durable

A partir de 1994, année de sa diffusion, le concept de développement humain durable (DHD) est considéré comme un autre modèle de développement où le capital social représente le système complexe des relations institutionnelles et sociales qui existent entre individus dans un ensemble humain. Cette forme de capital avait toujours été ignorée ou subordonnée au capital physique dans la théorie économique dominante où le rôle de l'Etat était également marginal par rapport à celui du marché. La vision du "DHD" vient désormais soutenir la nécessité de la participation de la société civile, du secteur privé et de l'Etat au processus du développement dans son sens large.

2.1.1. Enracinement de la vision du développement humain durable dans la participation de la société civile, du secteur privé et de l'Etat

Le "DHD" va au-delà de la croissance du produit intérieur brut (PIB), du revenu et de la richesse, de la production de biens et de l'accumulation du capital. Son innovation repose sur l'établissement des liens entre croissance, richesse et développement humain, d'où la nécessité d'actions volontaristes et d'une démarche participative qui reconnaît la responsabilité de l'Etat à promouvoir le développement humain.

2.1.1.1. Particularité de l'approche "DHD" par rapport aux théories économiques dominantes

Les principaux fora mondiaux de la décennie 90 ont contribué à faire le plaidoyer sur la nécessité de recentrer les financements publics sur les dimensions étroitement liées à l'approche "développement humain durable (DHD)" qui est, à n'en point douter, celle qui valorise plus l'être humain en le mettant au cœur des préoccupations du processus de développement, contrairement aux visions précédentes qui mettent plus l'accent sur l'industrialisation, la croissance économique, les équilibres macroéconomiques, etc.

L'approche DHD définit également les relations qui doivent exister entre les trois catégories d'acteurs du développement : (i) l'Etat, (ii) le secteur privé (iii) et la société civile. C'est à ce niveau que la question du financement public du développement humain prend toute sa signification en terme de choix judicieux dans l'allocation des dépenses publiques et dans la mobilisation des ressources pour répondre aux impératifs assignés à l'Etat par l'approche "DHD". La pertinence des choix d'investissements publics se définit par rapport au rôle que le DHD assigne à l'Etat et aux autres acteurs. C'est pourquoi, il importe de rappeler le rôle de ces acteurs et de montrer que le financement public a une influence déterminante sur l'efficacité de chacun d'eux.

En effet, une des formes d'épanouissement des êtres humains passe par la participation à la création, à l'animation et à la jouissance des organisations ou institutions sociales telles que la famille, les groupes, les communautés organisées, les systèmes culturels, etc. Ces organisations sociales constituent des moyens de réflexion, d'action, d'expression et leur multitude est un signe de vitalité et d'enrichissement du pays. Elles constituent la société civile dont le rôle est central dans le processus de développement humain, processus dans lequel une société civile forte est la meilleure garantie d'un Etat au service du "DHD". Cette société civile organisée et démocratique fonctionnera comme

L'approche DHD définit également les relations qui doivent exister entre les trois catégories d'acteurs du développement: (i) l'Etat, (ii) le secteur privé (iii) et la société civile.

La pertinence des choix d'investissements publics se définit par rapport au rôle que le DHD assigne à l'Etat et aux autres acteurs.

un contre-pouvoir efficace à même d'exiger des comptes et d'imposer la transparence et l'efficacité qui font souvent défaut lorsque l'Etat devient seul acteur.

De même, l'approche du développement humain comprend les formes de capital qu'on retrouve au niveau des opérateurs économiques, notamment le capital " physique " cher à l'économie libérale, et le capital humain, qui concourent au développement humain durable. Ces différentes formes de capital sont nécessaires à la vie des unités de production, de transformation ou de commercialisation.

La troisième catégorie est constituée par l'Etat, qui est également un acteur clé du processus de développement humain durable. Mais il ne s'agit pas de n'importe quel Etat. Il ne s'agit ni d'un Etat "paternaliste" qui s'érige seul acteur du développement après avoir inhibé l'émergence ou le développement des autres acteurs du développement, ni d'un Etat dont le rôle se limiterait à l'arbitrage sur les marchés et à la garantie des droits de propriété, ni d'un Etat qui serait seulement producteur de "capital humain" (éducation, santé, nutrition, etc.). Il s'agit d'un Etat partenaire de la société civile et des opérateurs économiques dans la poursuite des objectifs du "DHD".

Ainsi, la vision du "DHD" repose sur une nouvelle définition du rôle de l'Etat qui prend en compte la participation et la responsabilisation de toutes les composantes de la société, qui fonctionne sur la base d'une démocratie pluraliste représentative et lui permet d'obtenir un consensus pour gouverner.

La vision "DHD" englobe donc à l'intérieur d'une nation, l'Etat, la société civile et les opérateurs économiques. Par conséquent, le financement public du développement humain doit être une affectation de ressources financières publiques qui tient uniquement compte du consensus entre l'Etat, la société civile et les opérateurs économiques.

2.1.1.2. Reconnaissance du rôle de l'Etat dans le financement du "DHD"

Avant le concept du DHD, des théories économiques très influencées par le néolibéralisme, avaient déjà tenté de prendre en compte des dimensions telles que la bonne gouvernance, la santé, l'éducation et la pauvreté. Ces approches n'analysent pas le rôle de l'Etat et du marché en terme de substitution (comme le faisait la logique libérale traditionnelle), mais considère ces deux institutions sociales plutôt comme des organes complémentaires.

En effet, dans l'économie théorique pure de Walras et son commissaire-priseur qui officie bénévolement sur chaque marché, les transactions s'effectuent sans coût et l'on peut se passer de l'Etat. Plusieurs pays ont tenté de s'inspirer de ce modèle théorique et ont prôné le désengagement total de l'Etat et la politique du laisser-aller au plan économique. Mais très vite, on se rend compte que dans les réalités, les échanges de droits de propriété sur les marchés ont des coûts liés à l'organisation des marchés, à l'information et au respect du droit de propriété.

De même, le progrès technique, le capital humain et le capital public ont un rôle déterminant à jouer dans le développement humain durable. Celui-ci dépend non seulement de l'accumulation du capital physique, mais aussi du capital technologique et du capital humain. Or, les deux dernières formes de capital sont génératrices de fortes externalités que le jeu du marché ne peut gérer de manière à garantir l'optimum social. Par conséquent, des institutions hors-marché, (l'Etat), doivent jouer un rôle déterminant dans la croissance à moyen et long terme et dans le processus de développement humain durable qui reconnaît le rôle de l'Etat et les dépenses publiques, notamment dans la production du capital humain au sens large (santé, éducation, nutrition).

... la vision du "DHD" repose sur une nouvelle définition du rôle de l'Etat qui prend en compte la participation et la responsabilisation de toutes les composantes de la société, qui fonctionne sur la base d'une démocratie pluraliste représentative et lui permet d'obtenir un consensus pour gouverner.

l'Etat, plus précisément, le système judiciaire, a un rôle important à jouer dans le dispositif néo-libéral. Il est dépositaire de la force légale et du pouvoir d'infliger des sanctions

Les termes de l'échange se sont par conséquent détériorés au détriment de l'agriculture qui occupe pourtant la majorité des populations les plus pauvres.

Par conséquent, la société doit se doter d'institutions neutres indépendantes des forces du marché, pour produire et diffuser les informations, pour assurer l'établissement et le respect des normes, pour mettre en œuvre le droit de propriété, etc. On voit clairement que l'Etat, plus précisément, le système judiciaire, a un rôle important à jouer dans le dispositif néo-libéral. Il est dépositaire de la force légale et du pouvoir d'infliger des sanctions.

La reconnaissance du rôle de l'Etat qui préconise en priorité l'investissement en capital humain, la participation de la société civile en tant que partenaire clé, la contribution plus dynamique du secteur privé doit se traduire dans le contenu des politiques et se refléter dans l'affectation des ressources nationales.

2.1.2. Réalités béninoises : du centralisme étatique au libéralisme

Le développement économique et social et son financement furent les principales préoccupations du Bénin au lendemain de son indépendance en 1960. Les choix faits à cette époque sont reflétés par les plans de développement et les programmes d'investissements publics. Cependant, comme le montrent les indicateurs qui caractérisent la situation du Bénin en matière de développement humain (chapitre 1), les stratégies adoptées et les actions menées ont eu des résultats mitigés.

2.1.2.1. Etat, principal acteur du développement humain et garant de l'intérêt général et de l'équité

L'intérêt général doit prendre en compte les préoccupations de la société civile, du secteur privé et de l'administration publique elle-même tant en milieu urbain que dans les zones rurales. Cependant tel n'est pas toujours le cas.

En effet, l'analyse des priorités que l'Etat s'est fixées des années 60 aux années 80 dans le domaine du développement, fait ressortir le privilège accordé aux acteurs des centres urbains au détriment de ceux du monde rural. Les résultats non négligeables enregistrés dans le développement de l'agriculture de rente et imputables au financement public, n'avaient pour but que de fournir les ressources nécessaires aux investissements dans les centres urbains, dans l'industrialisation et dans le secteur public lui-même. Ainsi, les appuis financiers et techniques prétendument au profit du monde rural (encadrements et vulgarisations agricoles, organisation de filières de produits agricoles, etc.) étaient associés à un système de taxation au profit des centres urbains et de l'industrie jugée plus productive.

Pour cela, l'Etat s'est efforcé de maintenir les prix des produits agricoles suffisamment bas tandis que les prix des produits non-agricoles étaient élevés. Les termes de l'échange se sont par conséquent détériorés au détriment de l'agriculture qui occupe pourtant la majorité des populations les plus pauvres. En effet, l'incidence globale de la pauvreté qui s'est maintenue à 30,4% pour tout le pays depuis 1995, frappe plus le monde rural où elle est de 31,2% en 1999-2000¹⁰ contre 24,6% pour les zones urbaines.

A cette situation entretenue au moyen des politiques de prix agricoles, l'Etat a ajouté l'imposition d'une taxe sur les produits agricoles exportés, notamment sur le coton. Cet impôt pouvait être facilement prélevé grâce au système de stabilisation des prix des produits agricoles, système tout à fait efficace de fiscalisation du monde rural, permettant ainsi à l'autorité publique de transférer une partie du revenu mobilisable des activités rurales vers les caisses de l'Etat.

¹⁰ Cellule Macroéconomique de la Présidence, *Rapport sur l'Etat de l'Economie Nationale : Développements récents et perspectives à moyen terme*, Décembre 2001, pp 87.



Cette manière de procéder est sous-tendue par l'idée de départ selon laquelle l'Etat est plus efficace dans l'affectation du surplus économique agricole. L'investissement de la partie prélevée qui correspond en réalité à une épargne agricole, a été orienté par l'Etat, vers des secteurs supposés plus productifs que l'agriculture et vers des populations urbaines politiquement plus influentes.

Les structures des finances publiques ont ainsi épousé les orientations des différents régimes politiques qui ont gouverné le pays avec comme caractéristique commune la place prépondérante de l'Etat dans la production et la distribution de biens et services économiques et sociaux au détriment du secteur privé.

Ainsi, à la suite de la période d'instabilité politique qui a marqué les années 60 et empêché la mise en œuvre efficace des plans de développement élaborés, le régime militaire révolutionnaire qu'a connu le Bénin de 1972 à 1989, a mis les financements publics au service d'un développement fondé sur un Etat fort contrôlant tous les secteurs vitaux de l'économie et sur une politique volontariste ambitieuse d'investissements publics. L'Etat a doté les centres urbains en infrastructures et mis en place des projets d'investissements non pertinents. Il a également procédé au financement de multiples sociétés d'Etat et sociétés provinciales dans des domaines productifs où le secteur privé aurait pu jouer un rôle plus efficace. La gestion de ces entreprises publiques s'est avérée catastrophique. En effet, créées pour promouvoir la croissance et générer des ressources pour l'économie principalement et pour l'Etat en particulier, elles ont plutôt fonctionné sur la base de subventions du budget de l'Etat et sur l'endettement. Ainsi, elles sont en grande partie à l'origine de la crise financière qu'a connu le pays et du problème d'endettement extérieur qui pèse toujours sur les finances publiques.

Les politiques des décennies 60 à 80, qui ont ainsi été caractérisées par la mise à l'écart du secteur privé et de la société civile, ont échoué montrant ainsi que la prépondérance de l'Etat dans la gestion de l'économie et l'affectation inappropriée des ressources de la nation n'a pas favorisé le développement humain équitable.

2.1.2.2. Emergence des autres acteurs du développement

La situation économique et financière globalement défavorable de la fin des années 80, a conduit les autorités béninoises à mettre en place, de 1989 à 2002 de nouvelles stratégies de développement centrées sur les programmes d'ajustement structurels et la libéralisation économique. Ce contexte est également à l'origine de la démocratisation de la vie politique. Cela a favorisé l'émergence de la société civile, l'épanouissement du secteur privé et la dynamisation de la croissance économique qui se situe autour de 5% par an en termes réels, notamment entre 1991 et 2002, soit un accroissement soutenu supérieur à celui de la population qui croît à un rythme d'environ 3,2%.

Avec la libéralisation économique, l'Etat s'est progressivement retiré des secteurs productifs et a allégé le contrôle des facteurs de production, laissant ainsi une place prépondérante aux forces du marché. En effet, le secteur privé a repris le relais de l'Etat dans certains domaines et essentiellement dans le secteur tertiaire. On peut citer la liquidation des banques et des entreprises d'assurance qui ont favorisé aujourd'hui la reprise en main par le secteur privé de la gestion du marché des capitaux avec pour effet positif le rétablissement de la bonne santé financière de l'économie, facteur stimulant de la confiance des investisseurs. C'est ainsi que se sont ouvertes au Bénin six banques¹¹ et huit compagnies d'assurances¹² affiliées à des sociétés étrangères. De même, le secteur des transports routiers, dont le retrait de l'Etat avait pratiquement étouffé l'économie, a été repris par les initiatives privées, mais avec beaucoup de difficultés. Il importe de noter que l'im-

Le contexte qui est à l'origine de la démocratisation de la vie politique a favorisé l'émergence de la société civile, l'épanouissement du secteur privé et la dynamisation de la croissance économique

¹¹ Il s'agit de la Financial Bank Bénin en 1988, de la Bank Of Africa (BOA) et de l'Ecobank en 1989, de la Banque Internationale du Bénin (BIBE) en 1990, Continental Bank en 1995 et enfin de la Diamond Bank en 2001.

¹² Il s'agit de : UBAVIE et ARGG en 1994, GVB en 1997, l'Africaine des Assurances, NSAB et FEDAS en 1998, GAB en 1999 et SOBAC en 2000.

Des opérateurs individuels, poussés davantage par la recherche des opportunités de survie, comme les "taxi-moto" dit "Zémidjan", ont pu combler le vide laissé par l'Etat pendant près d'une dizaine d'années

portance des investissements nécessaires pour la réhabilitation du parc automobile, l'état défectueux du réseau routier ainsi que l'absence de politiques incitatives, ont découragé les interventions du secteur privé organisé. Des opérateurs individuels, poussés davantage par la recherche des opportunités de survie, comme les "taxi-moto" dit "Zémidjan", ont pu combler le vide laissé par l'Etat pendant près d'une dizaine d'années. Les quelques initiatives d'envergure ne verront le jour que dans les années 2000. Une autre branche où le secteur privé a démontré de meilleures aptitudes est celle du commerce où avec la reprise de la commercialisation des intrants agricoles et des produits pharmaceutiques par des actions privées, l'approvisionnement du marché se trouve mieux assuré.

Au niveau du secteur secondaire, les unités mises en place pour la transformation de produits agricoles comme la canne à sucre, les fruits et légumes, n'ont pas fonctionné et n'ont pas suscité d'intérêt pour le secteur privé en raison du mauvais choix des investissements engagés par l'Etat.

A propos du secteur primaire, l'exemple le plus significatif concerne la libéralisation du secteur cotonnier qui a favorisé l'amélioration de la productivité et l'accroissement des rendements grâce à l'ouverture aux actions des entreprises privées et à la participation dynamique des associations des producteurs dans la filière .

Ainsi à travers la politique de relance de la filière du coton, le secteur primaire apporte non seulement une grande contribution au PIB (48%), mais participe à l'implication des populations aux choix des politiques visant l'amélioration des conditions de vie des collectivités. C'est ainsi que grâce aux USPP, les revenus de la filière cotonnière contribuent de façon notable à l'amélioration des infrastructures socio-économiques, notamment la construction de pistes rurales, des équipements scolaires, des ponts et des infrastructures sanitaires.

2.1.2.3. Opérations financières de l'Etat et développement humain durable

Le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) retrace l'ensemble des recettes et des dépenses et indique comment le déficit a été financé. Au niveau global, l'analyse du niveau des dépenses de l'Etat permettra d'apprécier de façon plus précise l'évolution du poids de l'Etat sur l'économie tandis que l'analyse des recettes illustre la part des revenus qu'il s'octroie et ce qu'il laisse aux autres acteurs du développement humain. Le financement du solde des opérations financières de l'Etat représente un instrument de mesure du poids de l'endettement public sur les capacités de financement de l'économie de façon générale. Il constitue également un outil de politique financière qui permet de réguler le marché des capitaux et influence le niveau et les conditions de l'offre.

L'évolution des opérations financières de l'Etat a été marquée, depuis 1994 par les réformes et politiques mises en œuvre pour faire face à la crise économique précitée. En effet, l'Etat devait notamment réduire le déficit qui avait atteint des proportions démesurées, liquider les arriérés au titre de la dette, engager la restructuration des entreprises publiques et la réforme administrative.

Les mesures prises ont permis d'alléger de façon sensible le poids du déficit global sur l'économie, qui a pu progressivement baisser de 6,9% du PIB en 1994 à 2,0% en 1998 (à l'exception de l'année 1995 affectée par la dévaluation). Ces performances traduisent la rigueur budgétaire observée au niveau des dépenses qui ont baissé depuis 1994 se limitant à une moyenne de 20,1% depuis 1994, à l'exception de l'année 1995 où les dépenses ont atteint 23, 1% en raison des effets de la dévaluation.

Les dépenses de l'Etat ont couvert différents domaines tels que les besoins sociaux, les biens d'équipement public, les dépenses de subvention des entreprises, les dépenses de souveraineté (dépenses militaires, dépenses de sécurité intérieure et

autres), le service de la dette. Les investissements publics visent généralement à doter le pays d'équipements et d'infrastructures administratives, économiques et sociales que ne peuvent couvrir les autres acteurs. En principe, ils contribuent de façon notable à la création de l'emploi et à l'accroissement du revenu national. Le financement des investissements publics a atteint une valeur de 121 milliards à fin 2001 contre 54,9 milliards en 1994, soit un taux moyen de croissance de 13,4% par an. Comparé au PIB, le taux d'investissement public s'est établi en moyenne à 5,4% au cours de cette période. Les investissements dans les infrastructures ont atteint 53,2 milliards de FCFA en 2001 contre 19,6 milliards en 1994. Ils demeurent les plus importants. Les investissements dans les secteurs de l'éducation et de la santé ont atteint respectivement 15,8 milliards de FCFA et 17 milliards de FCFA en 2001 contre 2,4 milliards de FCFA et 7,4 milliards de FCFA en 1994. Le secteur rural a bénéficié d'investissements de 9,2 milliards en 2001 contre 10,1 milliards en 1994.

Les dépenses courantes, composées de rémunérations du personnel et des paiements pour achats de biens et services, ont pour leur part été limitées à une moyenne de 12,1% du PIB suite à la réforme administrative et à la réduction des subventions. Les dépenses au titre des intérêts sur la dette ont énormément diminué. De 3,2% du PIB en 1994, ils ne représentent plus que 0,9% depuis 1999.

A propos des recettes, les mesures et réformes fiscales adoptées visaient leur augmentation et l'amélioration du rendement des services de recouvrement. Au cours de la période analysée, les efforts déployés ont permis un accroissement régulier, se situant à une moyenne de 15,3% du PIB.

Le financement du déficit découlant des opérations globales de l'Etat a été essentiellement couvert par l'endettement extérieur et porte presque exclusivement sur les investissements.

En effet, les dépenses d'investissements ont été financées en grande partie par les ressources extérieures (79,3 milliards de FCFA en 2001 contre 45,8 milliards de FCFA en 1994, soit un taux de croissance annuel moyen de 9,6%). Une partie des investissements est également couverte par des financements intérieurs qui ont pris de l'ampleur ces dernières années, passant de 9,1 milliards de FCFA en 1994 à 41,7 milliards de FCFA en 2001, soit un taux de croissance annuel moyen de 29,8%.

Dans le contexte actuel où les ressources publiques proviennent presque exclusivement de l'impôt, l'Etat devrait limiter le financement budgétaire des investissements et privilégier le recours à l'aide extérieure à des conditions concessionnelles. Par ailleurs, le choix des domaines d'investissement devrait tenir compte du niveau limité des ressources disponibles, du dynamisme et des aptitudes démontrés par les autres acteurs à participer au processus du développement durable, et de la responsabilité qui incombe à l'Etat pour le financement des biens collectifs. Les critères qui déterminent les choix des investissements publics sont aujourd'hui : la disponibilité du financement, la cohérence avec le cadre macroéconomique d'ensemble, les stratégies sectorielles, la rentabilité financière et économique, les implications des projets en termes de service de la dette, de création d'emplois, de valeurs ajoutées additionnelles et de charges récurrentes. Ils n'intègrent pas les dimensions de la responsabilité sociale de l'Etat qui devrait privilégier le développement humain.

Dans le contexte actuel où les ressources publiques proviennent presque exclusivement de l'impôt, l'Etat devrait limiter le financement budgétaire des investissements et privilégier le recours à l'aide extérieure à des conditions concessionnelles

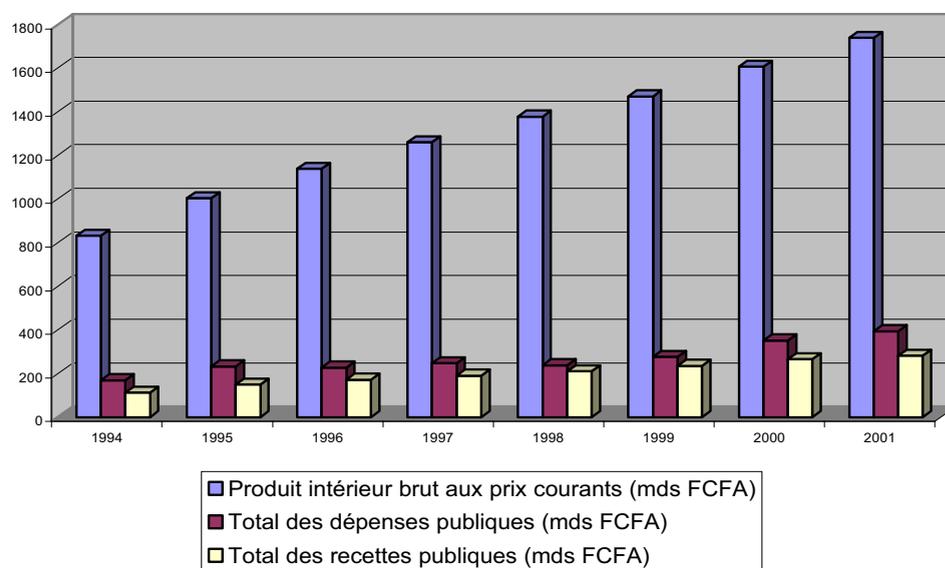
le choix des domaines d'investissement devrait tenir compte du niveau limité des ressources disponibles, du dynamisme et des aptitudes démontrés par les autres acteurs à participer au processus du développement durable, et de la responsabilité qui incombe à l'Etat pour le financement des biens collectifs

Tableau 2.1 : Evolution des opérations financières de l'Etat

Années	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>En milliards FCFA</i>								
Produit intérieur brut aux prix courants	831,1	1002,9	1137,4	1258,8	1377,2	1469,9	1605,5	1738,5
Dépenses primaires	88,3	126	127,9	142,3	146,6	175,4	220,6	257,7
Intérêts sur la dette	26,2	27,9	27,4	21,1	14,3	13,5	14	15,3
Investissements	54,9	78,3	71,8	83,7	77,4	87,1	117,5	121
Total des dépenses publiques	169,4	232,2	227,1	247,1	238,3	276	352,1	394
Total des recettes publiques	111,7	149,8	171,9	190,0	210,8	234,9	266,2	281,0
Solde global	-57,7	-82,4	-55,2	-57,1	-27,5	-41,1	-85,9	-113
<i>En %</i>								
Dépenses publiques sur PIB	20,3	23,1	20	19,6	17,3	18,8	21,9	22,7
Recettes publiques sur PIB	13,4	14,9	15,1	15,1	15,3	16,0	16,6	16,2
Solde global sur PIB	-6,9	-8,2	-4,9	-4,5	-2,0	-2,8	-5,4	-6,5

Source : Ministère chargé du Plan, de la Prospective et du Développement cité dans FMI, juillet 2002, "Bénin : Statistical Appendix"

Graphique 2.1 : Evolution des opérations financières de l'Etat



Source : Elaboré à partir du tableau 2.1

2.2. La responsabilité sociale de l'Etat et le financement du développement humain.

2.2.1 De la notion de biens publics

Le débat actuel sur les biens publics apporte une contribution à l'analyse du financement public du développement, en inspirant la réflexion sur l'étendue de la responsabilité de l'Etat, l'ampleur des moyens indispensables pour garantir un développement durable et les choix judicieux qui s'imposent dans les affectations budgétaires, l'importance de la solidarité internationale publique et privée pour le financement de ces biens.

Le domaine de la "chose publique" offre des biens dits publics qui se distinguent des biens privés soumis aux principes de rivalité et d'exclusion. Les biens publics¹⁴ pour leur part, sont exempts de rivalité dans leur consommation, sont non exclusifs et

¹⁴ En fonction de la portée des avantages qu'ils procurent, ils sont dites locaux, nationaux, régionaux ou mondiaux.

recèlent des rendements sociaux élevés nécessitant une intervention de l'Etat afin d'édicter les réglementations nécessaires qui puissent garantir leur utilisation équitable. Ils relèvent par conséquent des domaines de la souveraineté publique qui a pour mission d'assurer la suprématie de l'intérêt général ainsi que la production et la gestion des biens publics. Mais la souveraineté publique peut être nationale ou internationale selon que les biens publics sont nationaux ou internationaux. La question de la délimitation exacte entre le domaine des biens privés et le domaine des biens publics ainsi que la responsabilité qu'appellent le financement de ces derniers restent au cœur des débats.

Les biens publics nationaux relèvent de la seule puissance publique nationale agissant au nom des territoires, des populations, des institutions et autres organisations sociales, etc. De leur côté, les biens publics mondiaux correspondent à des intérêts communs qui transcendent les frontières. Cependant, certains biens publics nationaux s'interpénètrent prenant des dimensions transnationales pour devenir peu à peu des biens publics mondiaux et participant ainsi à la mondialisation des domaines de souveraineté des Etats devenus interdépendants aux plans des échanges commerciaux, des communications, des questions de la paix et de la sécurité, des politiques monétaires, de l'environnement naturel, etc.

En effet, dans un monde aux prises avec des réseaux complexes de tensions et de crises d'ordre financier, les pays de l'Afrique de l'Ouest sont notamment soumis aux conditions axées sur les critères de convergence contenus dans les traités d'unions sous-régionales, dans les programmes d'ajustement structurel et dans les accords d'harmonisation de biens publics tels que les systèmes juridiques.

Il ressort de ce qui précède que la question des biens publics nationaux et mondiaux doit être abordée sous le même angle. En effet, la coopération transfrontalière devient un paramètre important à intégrer dans l'analyse, en ce sens qu'il véhicule l'extension des biens publics nationaux aux biens publics mondiaux.

L'offre des biens publics nationaux et mondiaux appelle ainsi la réflexion sur les mécanismes de mobilisation des ressources de financement.

En définitive, le financement des biens publics relève de la souveraineté nationale. Les mécanismes qui concourent à leur financement peuvent prendre plusieurs formes : l'allocation directe aux biens publics jugés prioritaires ; les mécanismes de transferts aux couches socioprofessionnelles ; les mécanismes de stabilisation des équilibres macroéconomiques, du plein-emploi, de la stabilité des prix, etc.

Les biens publics nationaux et mondiaux touchent plusieurs domaines : Gouvernance, respect de la démocratie, promotion du développement économique et social, lutte contre la pauvreté (santé, éducation de base, revenu, etc.), et préservation de l'environnement, etc. dont l'étendue dépasse les seuls moyens de l'Etat. Il importe d'établir des priorités, mais aussi de mobiliser tous les partenaires nationaux pour qu'ils apportent leur contribution.

La bonne gouvernance et le respect de la démocratie supposent des élections libres et transparentes et doit être comprise comme étant véritablement du domaine du gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple. La bonne gouvernance, qui repose sur la souveraineté populaire, appelle le respect des droits et libertés fondamentales. Par conséquent, le maintien de la paix et de l'unité nationale, la justice sociale et la protection des citoyens et des biens, la protection de l'ordre public et de la liberté individuelle, la participation politique du citoyen, etc., sont des services qui relèvent du domaine des biens publics qui concourent au développement humain durable et dont le financement est dévolu à la responsabilité première de l'Etat.

Les biens publics nationaux relèvent de la seule puissance publique nationale agissant au nom des territoires, des populations, des institutions et autres organisations sociales

La bonne gouvernance et le respect de la démocratie supposent des élections libres et transparentes et doit être comprise comme étant véritablement du domaine du gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple

... la lutte contre la pauvreté et de façon spécifique, la protection contre les maux mondiaux reconnus comme le Sida, devraient bénéficier du même traitement prioritaire que les biens publics

Dans un pays comme le Bénin, où une grande partie de la population (30%) vit en dessous du seuil de pauvreté, l'Etat doit aussi assumer une grande responsabilité pour assurer à la population des services essentiels: éducation élémentaire, alphabétisation, soins de santé primaires, élimination des formes graves de malnutrition, accès de tous à l'eau potable et services d'assainissement, etc. Au nombre de ces préoccupations, il faut ajouter la lutte contre les maladies contagieuses, l'éradication des épidémies comme l'encéphalopathie spongiforme bovine et la fièvre aphteuse. Les coûts économiques des problèmes qui affectent la pauvreté dépassent dans beaucoup de cas, la responsabilité d'un seul Etat. C'est ainsi que le débat sur les biens publics suggère que la lutte contre la pauvreté et de façon spécifique, la protection contre les maux mondiaux reconnus comme le Sida, bénéficient du même traitement prioritaire que les biens publics. Il apparaît notamment important que la communauté internationale se mobilise pour encourager les industries pharmaceutiques de leurs pays à cofinancer la lutte contre le sida et le paludisme, à travers l'investissement dans la recherche.

Enfin, il est reconnu que la protection et la gestion de l'environnement relève du domaine des biens publics. L'environnement est menacé par des atteintes de plus en plus sérieuses à la qualité des sols, de l'air, de l'eau, etc. et à l'étendue du couvert forestier qui a reculé à un rythme annuel de 1.000 km². Sa dégradation produit des effets nocifs sur les climats, les nappes phréatiques, l'atmosphère, la couche d'ozone, etc.

La paix et la sécurité, la démocratie, la protection de l'environnement, la lutte contre la pauvreté constituent donc des biens publics majeurs, indispensables et même indivisibles quant il s'agit de concourir au développement humain durable. En effet, comme le souligne le Rapport Mondial sur le Développement Humain 1994, citation: " la bataille de la paix doit être menée sur deux fronts. Le premier est le front de la sécurité, où gagner signifie s'affranchir de la peur. Le second est le front économique et social, où gagner signifie s'affranchir du besoin. Seule une victoire sur ces deux fronts à la fois peut garantir au monde une paix durable ".

Avec la décentralisation, plusieurs des compétences et pouvoirs exercés souverainement dans ces domaines par l'Etat, seront transférés aux communes. Cependant l'Etat devra continuer à garantir la disponibilité des biens qui découlent de l'intérêt général.

L'appartenance du Bénin à des ensembles sous régionaux et internationaux appelle la concertation et des compromis en ce qui concerne le financement des biens ou des charges qui en découlent. Les biens à caractère transfrontalier font appel à des stratégies aussi bien nationales, sous-régionales, régionales, continentales que mondiales. L'étendue des biens publics est large, et avec les faibles moyens de l'Etat, leur financement n'a pas toujours obtenu la satisfaction souhaitée. En effet, on ne peut augmenter démesurément les dépenses publiques sans susciter des tensions sur l'économie. La crise économique et financière des années 80 l'a démontré avec ses effets sur l'endettement et sur l'inflation. Les mesures drastiques adoptées dans le domaine des finances publiques et des entreprises publiques pour rétablir les équilibres macroéconomiques au cours des années 90 ont, elles aussi, suscité de fortes tensions sociales (aggravation du chômage, misère sociale).



Encadré 2.1. : Biens publics mondiaux et financement

Après avoir exposé le concept de biens publics d'une manière générale, l'accent sera plus particulièrement mis sur les biens publics à l'échelle mondiale et la problématique de leurs sources de financement.

Dans une économie de concurrence pure et parfaite, l'affectation des ressources doit normalement être faite par le marché. Cependant, la nature de certains biens limite la capacité du marché à procéder à une allocation optimale. L'intervention de l'Etat se justifie alors par la nécessité de pallier cette défaillance du marché. C'est le cas notamment des biens collectifs, encore appelés biens publics qui sont des services pouvant bénéficier à l'ensemble d'une collectivité. Ils sont caractérisés par deux traits qui les rendent difficilement réalisables par le marché : la non-rivalité ou indivisibilité de la consommation et la non-exclusion d'un consommateur par le prix.

Ces deux éléments des biens publics peuvent être appliqués à l'échelon mondial à des questions telles que l'environnement, la santé, la culture et la paix. On peut particulièrement remarquer que la stabilité financière, le maintien de la paix, le combat contre le VIH/SIDA, la lutte contre l'effet de serre, les actions pour préserver la biodiversité, l'internet et la connaissance (la recherche agricole par exemple) peuvent être considérés comme des biens publics mondiaux.

En effet, nous vivons dans un monde dont les diverses parties sont de plus en plus intégrées et liées entre elles. Dans ce monde nouveau, la souveraineté des Etats fluctue en raison de deux phénomènes contradictoires. D'une part, les Etats sont contraints de coopérer afin de résoudre leurs problèmes environnementaux, sanitaires, sécuritaires, scientifiques et même financiers (cf. crise en Asie du Sud Est). D'autre part, il y a une tendance à la subsidiarité, principe consistant à remettre les pouvoirs de décisions au niveau le plus bas possible. Enfin, il y a nécessité de repenser la nature de l'assistance internationale étant entendu qu'il ne suffit plus de diriger l'aide internationale vers des pays bénéficiaires ou vers des secteurs précis. La raison en est que certains biens publics portent sur plusieurs secteurs.

Comment alors financer ces biens publics mondiaux ?

Sources : PNUD, novembre 2002.

L'aide publique au développement (APD) demeure nécessaire ; toutefois, sa concentration croissante sur l'offre de biens publics mondiaux réduit les capacités de financement de biens publics nationaux très vitaux pour les populations. Actuellement, 16% de l'APD est consacrée à des fins qui ont trait à des biens publics mondiaux. Il urge donc de distinguer clairement entre la problématique des biens publics mondiaux et celle de l'aide et de ne pas utiliser l'APD pour financer les biens publics mondiaux, mais de recourir à des ressources nouvelles.

L'analyse de la répartition fonctionnelle du budget de l'Etat (tableau A.4. en annexe) montre l'importance que le Bénin a accordé aux différents domaines de sa responsabilité. Depuis la conférence nationale, les dépenses de fonctionnement liées au processus de démocratisation ont substantiellement augmenté (24,4% du budget total à fin 2002 contre 34,4% en 1998), avec la mise en place progressive des hautes institutions démocratiques à tous les niveaux et aujourd'hui avec la décentralisation. Les ressources utilisées dans le fonctionnement de chacune des hautes institutions de l'Etat, telles que l'Assemblée nationale (1,9% en 1998 et 4,2% en 2002), la Cour Constitutionnelle (2,1% en 1998 et 4,1% en 2002) et la Présidence de la République (3,0% en 1998 et 4,5% en 2002) dépassent de loin les dépenses de santé (0,7% en 1998 et 0,9% en 2002).

Encadré 2.1. : Biens publics mondiaux et financement (suite).

Dans le domaine environnemental, les instruments et sources de financement suivants sont envisagés :

Le Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM) qu'administre la Banque Mondiale est créé pour permettre aux pays en développement de sauvegarder leur environnement, grâce à l'aide extérieure et aux transferts des technologies ;

L'institution d'une taxe sur les émissions de gaz nocifs. Même s'il paraît politiquement inacceptable dans les pays démocratiques parce que situé au cœur des attributions parlementaires, ce mécanisme procurerait un double dividende : réduction des émissions de gaz et création de recettes fiscales ;

· Des permis négociables pour financer les biens publics environnementaux à moindre coût ;

Le système multilatéral du traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ;

Dans le domaine du réseau postal qui est un des biens mondiaux traditionnellement reconnus, il pourrait être envisagé une approche de type " l'usager paie " pour la fourniture des services postaux mondiaux. Il s'agit de la mise en œuvre d'un Fonds d'Amélioration de la Qualité de Service (FASQ), alimenté chaque année par le versement par chaque pays industrialisé d'une somme correspondant au produit d'une augmentation de 7,5% des frais terminaux dus à chacun des pays en développement. Entériné par le Congrès de Beijing en 1999, le FASQ a été officiellement mis en place en avril 2001.

Une autre dimension de financement des biens publics mondiaux portera sur le financement de la stabilité financière internationale par le biais des droits de tirage spéciaux.

La stabilité et l'efficacité du système financier international constituent un bien public très important, tout particulièrement pour les pays en développement et les économies émergentes. Ce bien public mondial peut être financé en assurant aux pays en développement, aux pays à faible revenu notamment, un approvisionnement en capitaux à long terme suffisant et stable.

Sources : PNUD, novembre 2002.

De même, les dépenses relatives aux affaires étrangères, qui portent essentiellement sur les cotisations aux organisations régionales et internationales, ainsi que les dépenses de sécurité tendent toujours à augmenter. En effet, la sécurité intérieure revient très cher à l'Etat, elle a représenté 25,6% des dépenses de fonctionnement en 1998, avant de diminuer jusqu'à 18,8% en 2002. Cette évolution de la proportion des ressources de l'Etat affectées à la sécurité intérieure contraste d'ailleurs avec celle de la situation d'insécurité qui prend de l'ampleur dans les grandes villes du Bénin en pleine extension. Ces dépenses liées au fonctionnement des institutions constituent ainsi des limites aux possibilités de financement des priorités sociales par l'Etat. En effet, les dépenses relatives aux domaines sociaux se sont réduites à 47,4% de l'ensemble des dépenses en 2002 contre 49,0% en 1998.

Il importe donc d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques. Les choix irrationnels faits après l'indépendance et à travers les programmes d'ajustement structurels sont à l'origine du problème vicieux de la dette. Le service de la dette extérieure qui constitue une dépense publique incontournable pèse sur le budget. Il représente une contrainte d'autant plus pesante que les dettes qui les ont engendrés n'ont pas souvent servi au financement des priorités de développement humain ni au financement d'activités économiques à haut rendement.

Il ressort de cette analyse que l'Etat devrait opter pour privilégier la responsabilité sociale; c'est-à-dire la consolidation de la démocratie, et la lutte contre la pauvreté pour asseoir un développement équitable et humain. L'Etat devrait continuer à éta-

blir des choix judicieux sur la qualité des dépenses publiques pour pouvoir garantir l'équilibre entre la responsabilité sociale et la rigueur budgétaire. Les déficits encore profonds en matière de développement humain devraient inspirer l'utilisation privilégiée des ressources intérieures à des domaines de la haute responsabilité sociale.

2.2.2. Du développement social au développement humain durable

Le taux des dépenses de développement humain est l'indicateur qui permet d'apprécier le niveau des ressources affectées aux différents secteurs devant concourir à l'amélioration de la qualité de vie des populations. Ainsi, il permet de définir les priorités au niveau de la programmation et sert d'instrument de suivi-évaluation des activités effectivement réalisées en cohérence ou non avec les choix effectués. Il est calculé sur la base des trois taux suivants :

- taux des dépenses sociales,
- taux des dépenses des priorités sociales,
- taux des dépenses de développement humain.

La contribution des finances publiques au financement des secteurs sociaux sera analysée dans un premier temps. Ensuite, le taux de financement des priorités sociales sera estimé et analysé. Enfin, un taux de financement du développement humain proposé par le rapport mondial sur le développement humain de 1991 sera examiné.

2.2.2.1. Financement public des secteurs sociaux

Les investissements réalisés dans les secteurs productifs contribuent directement à la croissance économique et influencent par conséquent le niveau du développement humain. Mais il faut noter aussi que les secteurs productifs couvrent également certains aspects relevant des priorités sociales. Il s'agit notamment de la "nutrition" qui fait partie du sous - secteur rural, de la rubrique "eau et assainissement" comprise dans les sous secteurs productifs "eau et électricité" et "infrastructures". Par ailleurs l'un des secteurs productifs qui est susceptible d'influencer de façon remarquable le niveau du développement humain est le secteur rural. Ce secteur utilise environ 80% de la population active et connaît la pauvreté la plus prononcée¹⁵.

... l'un des secteurs productifs qui est susceptible d'influencer de façon remarquable le niveau du développement humain est le secteur rural

¹⁵ Voir Tableau de Bord social, 1998, pp 9.

Encadré 2.1. : Biens publics mondiaux et financement (suite)

Le financement de la stabilisation du climat mondial qui est un autre bien public présente l'inconvénient d'un probable détournement par les pays développés de l'aide vers ce domaine. Un tel détournement pourrait avoir de fâcheuses conséquences quant les flux d'aide sont en déclin. Plusieurs moyens sont envisageables pour minimiser ces risques de détournement des ressources :

- Cibler la mobilisation des ressources additionnelles sur le financement des biens publics purement mondiaux.
- Instituer des modalités de gestion multilatérale spécifique.
- Adopter le principe d'un double compte (en vue de séparer l'aide et les biens publics) et faire un suivi des dépenses.
- Créer de nouveaux modes de financement (ex. une taxation internationale).
- Montrer que les biens publics mondiaux augmente l'efficacité de l'aide.

Ce sont là, sans être exhaustifs, les outils et sources de financement des biens publics mondiaux, un concept qui trouve son fondement renforcé dans les économies contemporaines, avec l'interdépendance économique croissante de l'ensemble du monde.

A l'heure actuelle, aucun acteur n'a ni les moyens financiers, ni les capacités opérationnelles et de recherche nécessaires pour pouvoir traiter, à lui tout seul, un problème mondial majeur.

Le phénomène de la mondialisation nécessite donc une théorie des biens publics mondiaux, théorie qui permettrait d'atteindre les objectifs cruciaux de développement tels que la stabilité financière, la sécurité humaine ou la diminution de la pollution de l'environnement. D'ailleurs, nombre de crises internationales trouvent leur origine dans la grave insuffisance de biens publics mondiaux.

Pour ce qui est de l'analyse des outils et sources de financement des biens publics mondiaux, elle comporte plusieurs variantes liées à la nature des biens.

Ainsi, les principaux outils novateurs pour le financement de la santé à l'échelon mondial sont les suivants : engagements préalables d'achat ; nouveaux pools de ressources à l'échelle mondiale ; mécanismes d'incitation tels que la législation sur les médicaments " orphelins " ; mécanisme des prix différenciés ; partenariats public-privé ; la philanthropie et les alliances pour la santé mondiale ; et mécanismes relatifs aux droits de propriété intellectuelle tels que la législation sur les médicaments " orphelins ". Toutes ces mesures sont aussi applicables à d'autres objectifs de développement du millénaire en plus de la santé. En effet, il n'est pas un domaine où la créativité institutionnelle ne soit pas essentielle pour trouver des moyens de produire, promouvoir et rendre suffisamment accessibles les biens publics mondiaux qui devront accompagner les modes plus traditionnels de financement et les biens dits privés nécessaires à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement .

Sources : PNUD, novembre 2002.

Tableau 2.2. : Répartition des dépenses publiques

<i>Domaines</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Secteur Rural	17,3	17,1	12,7	15,6	16,9	14,8	16,7	9,5
Industrie & Artisanat	1,5	5,2	2,0	2,4	2,0	1,0	0,9	6,0
Eau, Electricité	12,3	15,0	13,9	9,5	12,8	10,4	14,1	2,8
Infrastructure	21,9	27,6	31,8	29,0	23,6	29,0	48,0	70,1
Commerce, Service, Tourisme	16,0	12,0	6,5	0,8	3,0	7,9	10,0	2,4
Total des secteurs productifs	69,0	76,8	66,9	57,2	58,3	63,0	89,7	90,7
Santé	10,7	9,7	9,2	9,3	6,8	12,7	15,0	17,1
Education	2,4	1,5	4,8	6,3	4,7	6,9	10,3	15,6
Habitat	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	1,5	0,6	0,9
Autres secteurs Sociaux	2,7	2,5	2,2	2,7	3,2	3,1	6,4	5,7
Total des secteurs sociaux	13,4	11,5	14,0	14,2	15,2	24,2	32,2	39,3
Total Administration	3,1	7,1	5,2	7,2	9,7	12,6	8,9	10,8
Total général (Mds FCFA)	85,5	95,4	86,1	78,6	83,2	99,9	130,8	140,8
Pourcentage sur Budget pub.	52,9	43,0	39,1	33,5	37,2	38,7	40,1	39,9
Pourcentage sur PIB	10,2	9,5	7,6	6,2	6,0	6,8	8,1	8,1
Dépenses totales (Mds FCFA)	161,7	221,9	220,3	234,4	223,9	257,9	326,1	353,2
PIB (Mds FCFA)	834,6	1005,6	1137,4	1258,8	1377,2	1469,9	1605,5	1738,5

Source : Direction Générale des Programmes et de la Prospective- MCCAG-PD.

Encadré 2.1. : Biens publics mondiaux et financement (suite)

Pour apprécier dans toute leur dimension les dépenses publiques qui se rapportent aux questions sociales, il importe d'extraire des secteurs productifs, les dépenses liées à la nutrition, à l'eau et à l'assainissement. Pour cela, il a été nécessaire de poser les hypothèses suivantes :

- le secteur "Nutrition" est évalué sur la base des projets du secteur rural, inscrits au programme d'investissement public et qui se rapportent à la nutrition.
- le secteur "Eau et assainissement" est évalué par application d'un coefficient de 34,1% aux montants relatifs au secteur "Eau et Electricité" et au secteur "Infrastructures". Ce coefficient est la moyenne annuelle des dépenses du secteur sur la période sous revue.

Source : Les auteurs.

**Tableau 2.3. : Evolution des investissements dans les secteurs sociaux.
(en milliards FCFA)**

<i>Domaines</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Santé	10,7	9,7	9,2	9,3	6,8	12,7	15,0	17,1
Education	2,4	1,5	4,8	6,3	4,7	6,9	10,3	15,6
Habitat	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	1,5	0,6	0,9
Autres secteurs Sociaux	2,7	2,5	2,2	2,7	3,2	3,1	6,4	5,7
Eau et assainissement	11,7	14,5	15,6	13,1	12,4	13,5	21,2	24,9
Nutrition	3,7	4,3	3,6	3,3	3,7	3,0	6,6	3,4
Dépenses sociales totales	28,8	30,3	33,3	30,6	31,3	40,8	60,0	67,5
Dépenses publiques totales	161,7	221,9	220,3	234,4	223,9	257,9	326,1	353,2
Taux des dépenses sociales	18%	14%	15%	13%	14%	16%	18%	19%

Source : Calcul sur la base des données indiquées supra.

Les secteurs sociaux quant à eux regroupent des domaines clés du développement humain, à savoir la santé, la scolarisation des enfants, l'alphabétisation, l'habitat, etc.

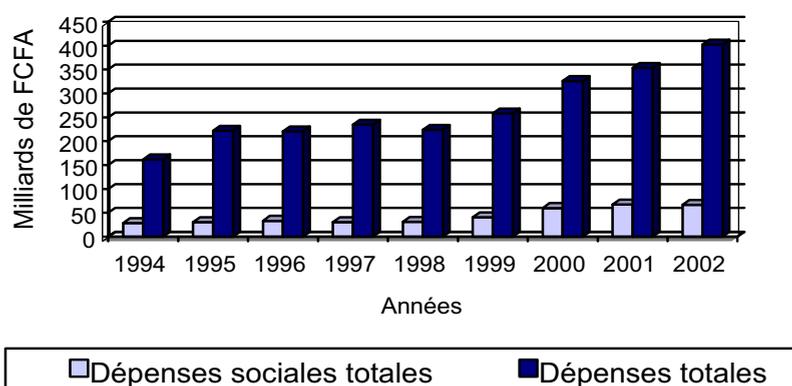
Le secteur des services généraux comporte pour sa part, les investissements faits au profit de l'administration générale, ainsi que les dépenses au titre de la défense nationale et de la sécurité intérieure.

Avec les réformes entreprises depuis la fin des années 80 et poursuivies au cours des années 90, les secteurs du domaine social ont bénéficié d'une attention particulière et surtout à partir de 1999 où, dans l'optique de l'éligibilité à l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE), le budget social a plus que doublé en trois ans, passant de 31,3 milliards de FCFA en 1998 à 67,5 milliards en 2001¹⁶. Dans l'ensemble, les dépenses sociales sont passées de 13,4 milliards de FCFA en 1994 à 39,3 milliards en 2001 et même à 67,7 milliards en 2002 (tableau 2.4). Cette évolution masque une évolution contrastée entre les dépenses de santé et les autres dépenses. Les dépenses de santé ont accusé une diminution entre 1994 et 1998, suivie par une progression à partir de 1999. Par contre, tous les autres secteurs ont connu une progression régulière de leurs dotations budgétaires, évolution qui montre la détermination des pouvoirs publics à accroître l'offre de services sociaux aux populations les plus défavorisées.

Comparée à l'ensemble des dépenses publiques, l'importance du financement des services sociaux peut être cependant relativisée. En effet, le taux d'accroissement du financement des secteurs sociaux est resté inférieur à celui des dépenses publiques totales jusqu'en 1998. La situation s'est inversée à partir de 1999 et s'est maintenue jusqu'en 2001 sans toutefois dépasser un taux de dépenses sociales de 19%, contre 18% en 1994. Cette évolution suggère que d'importants efforts puissent être encore fournis compte tenu de l'objectif minimum de 40% proposé par le rapport mondial sur le développement humain. Cette norme repose sur une étude de la structure budgétaire de plusieurs pays en développement, qui a montré que ceux qui ont de meilleures structures de dépenses publiques bénéficient d'un taux de dépenses sociales au moins égal à cette norme¹⁷.

Ainsi le Bénin est largement en dessous de la norme mondiale, ce qui montre que les efforts accomplis restent insuffisants.

Graphique 2.1. : Evolution des dépenses sociales et des dépenses publiques totales



Source : Elaboré à partir des données de l'INSAE

¹⁶ Les dépenses sociales ont été déterminées sans la masse salariale. En effet, il s'agit essentiellement des dépenses inscrites au programme d'investissement public et qui permettent l'offre de services sociaux.

¹⁷ Rapport Mondial sur le Développement Humain, Edition de 1991.

L'analyse par secteur fait ressortir une inégale répartition des ressources budgétaires.

Les secteurs de l'eau et assainissement ont bénéficié de plus de ressources que les autres avec un montant culminant de 24,9 milliards en 2001 contre 11,7 milliards en 1994. Cela montre la volonté exprimée par les pouvoirs publics à combler les lourds déficits constatés à la fin des années 80 dans ce domaine.

Les dépenses sociales de santé viennent en seconde position quant à leur niveau par rapport aux ressources totales. Elles ont d'abord amorcé une baisse tendancielle de 1994 à 1997, période au cours de laquelle elles sont passées de 8,3 milliards à 5,3 milliards. A partir de 1998, on observe une augmentation remarquable des dépenses publiques de santé qui atteignent même 17,1 milliards en 2001.

Les dépenses d'éducation quant à elles, ont évolué en dents de scie entre 1994 et 1998, et ont connu une rapide progression à partir de 1999, passant de 6,9 milliards FCFA à 15,6 milliards en 2001.

Les dépenses publiques pour l'habitat viennent en dernière position. Dans ce domaine, l'investissement public se limite à la viabilisation des zones de construction de logements économiques et laisse au secteur privé le financement de la construction proprement dite. En l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire qui favorise la gestion des titres fonciers dans le secteur rural, les interventions relatives à la promotion de l'habitat se limitent jusqu'à présent aux centres urbains.

Enfin les dépenses en matière de nutrition sont demeurées faibles et oscillent autour de 3,6 milliards FCFA.

A l'intérieur des dépenses sociales, le rapport mondial sur le développement humain suggère l'identification des priorités sociales¹⁸ comme axes stratégiques du développement humain. Les dépenses publiques consacrées à ces dernières feront l'objet de la section suivante.

2.2.2.2. Financement public des priorités sociales

Les priorités sociales constituent la partie la plus indispensable des besoins sociaux. Pour le cas du Bénin, il est proposé de retenir comme priorités sociales les soins de santé primaires (santé de base), l'éducation de base et l'alphabétisation, l'eau et l'assainissement et la nutrition.

Comme pour les dépenses sociales, l'Etat a établi une hiérarchie à l'intérieur des priorités sociales et par conséquent, leur financement n'a pas été identique.

Les secteurs de l'eau et assainissement viennent en tête sur toute la période allant de 1994 à 2001. Les dépenses liées à la santé de base viennent en seconde position. Les dépenses d'enseignement de base et l'alphabétisation quant à elles, après avoir évolué faiblement entre 1994 et 1998, ont augmenté rapidement au point de doubler au cours des trois dernières années de la période sous revue.

Pour déterminer le taux des priorités sociales, le Rapport Mondial préconise le pourcentage des dépenses sociales consacré aux questions identifiées comme prioritaires pour le développement humain .

En l'absence d'une politique nationale d'aménagement du territoire qui favorise la gestion des titres fonciers dans le secteur rural, les interventions relatives à la promotion de l'habitat se limitent jusqu'à présent aux centres urbains

¹⁸ Sur inspiration du Rapport Mondial sur le Développement humain édition 1991 et du document sur l'Initiative 20-20 sur le Bénin.

**Tableau 2.4. : Evolution des dépenses sociales prioritaires
(en milliards FCFA)**

<i>Domaines</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dépenses sociales totales	28,8	30,3	33,3	30,6	31,3	40,8	60,0	67,5
Santé de base	8,3	7,5	7,1	5,3	6,8	12,7	15,0	17,1
Enseignement de base	0,8	0,4	1,3	2,7	2,2	4,2	4,8	9,8
Eau et assainissement	11,7	14,5	15,6	13,1	12,4	13,5	21,2	24,9
Nutrition	3,7	4,3	3,6	3,3	3,7	3,0	6,6	3,4
Dépenses sociales prioritaires	24,5	26,6	27,6	24,4	25,1	33,5	47,5	55,1
Taux des priorités sociales	85%	88%	83%	80%	80%	82%	79%	82%
IDH (données nationales)	0,368	0,384	0,388	0,408	0,412	0,418	0,426	0,437
IPH	-	-	-	-	-	45,8	-	38,5

Source: Calcul sur la base des données supra

Tableau 2.5. : Evolution du taux des dépenses de développement humain

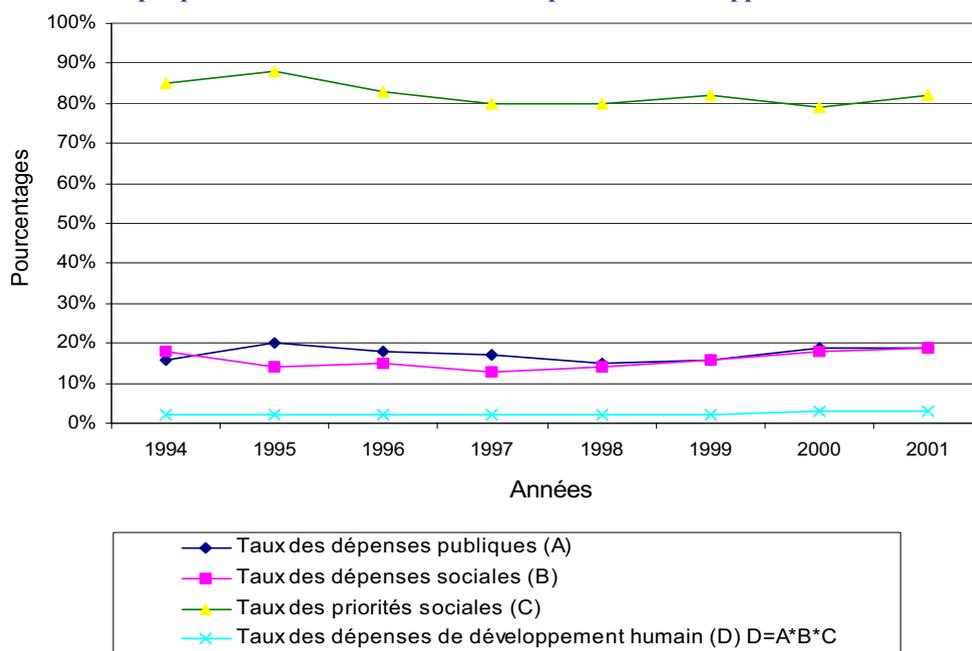
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taux des dépenses publiques (A)	16%	20%	18%	17%	15%	16%	19%	19%
Taux des dépenses sociales (B)	18%	14%	15%	13%	14%	16%	18%	19%
Taux des priorités sociales (C)	85%	88%	83%	80%	80%	82%	79%	82%
Taux des dépenses de développement humain (D) D=A*B*C	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%

Source: Calcul sur la base des données supra

Le taux des dépenses de développement humain est le produit du taux des dépenses publiques, du taux des dépenses sociales et du taux des priorités sociales. D'une façon générale, il est apprécié comme suit :

- élevé si supérieur à 5%
- moyen si compris entre 3 et 5%
- faible si inférieur à 3%.

Graphique 2.2. : Evolution des taux de dépenses du développement humain



Source: Elaboré sur la base des données supra

Avant 2000, il a été constamment faible avec un taux de 2%. Mais en 2000 et 2001, il est devenu moyen avec 3%. Le Bénin est donc relativement en deçà du taux normatif de 5% qui n'est pourtant qu'un minimum. Ce taux des dépenses de développement humain devrait rester l'instrument privilégié pour l'affectation des ressources publiques aux différents secteurs. Compte tenu du faible niveau de ce taux, et de l'incidence de la pauvreté, il importe de revoir les choix en matière de politiques de financement public pour améliorer cet indicateur.

Au vu de la faiblesse des moyens mis au profit des secteurs sociaux, et compte tenu des déficits en matière de développement humain, l'Etat devrait accorder une place importante aux autres acteurs, en l'occurrence le secteur privé et la société civile.

Il est possible d'améliorer le taux des dépenses de développement humain durable et surtout si on veut axer la politique de financement public sur la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement qui appellent une augmentation du taux des dépenses sociales. Supposons que le pays se fixe comme objectif d'atteindre le taux normatif minimum de 5% d'ici 5 ans. Il va falloir augmenter le taux des dépenses publiques (A) qui en 2001 était de 19%. Pour atteindre les 5%, ce taux devrait au moins passer à 21%. Cependant, le taux de 5% ne pourrait être réalisé qu'avec une augmentation du taux des dépenses sociales à 25% au moins et du relèvement du taux des priorités sociales à 85%.

Tableau 2.6. : Simulation d'évolution des taux de dépenses de développement humain

Années	1 ^{ère}	2 ^{ème}	3 ^{ème}	4 ^{ème}	5 ^{ème}	6 ^{ème}	7 ^{ème}	8 ^{ème}
Taux des dépenses publiques (A)	20%	20%	21%	21%	21%	22%	25%	25%
Taux des dépenses sociales (B)	22%	23%	25%	25%	26%	28%	35%	55%
Taux des priorités sociales (C)	85%	85%	85%	85%	85%	85%	85%	80%
Taux des dépenses de développement humain (D) D = A*B*C	3,74%	3,91%	4,46%	4,46%	4,64%	5,24%	7,44%	11,00%

Source : calcul des auteurs

2.3. Conclusion et recommandations

L'analyse faite de l'évolution des agrégats liés au financement public du développement ont révélé des conflits évidents quant aux choix politiques des priorités de l'Etat : développement économique, rigueur budgétaire, développement social. En effet, les crises économiques des années 80 générées par des choix irrationnels en matière de politiques de financement expansionnistes ont démontré les limites du rôle centralisateur de l'Etat qui se voulait promoteur du développement. Ces politiques avaient non seulement produit des effets pervers avec de profonds déséquilibres macroéconomiques, mais leur impact sur le DHD était resté mitigé. Les politiques d'ajustement dictées par les Institutions de Bretton Woods pour rétablir les équilibres financiers et pour réduire le poids de l'Etat dans l'économie ont par ailleurs aggravé la misère des populations. Néanmoins, accompagné par les transformations initiées sur le plan politique, le désengagement de l'Etat dans les secteurs socio-économiques a favorisé l'émergence d'un secteur privé dynamique, l'organisation des populations sous forme d'ONG et d'Associations apolitiques comme le mouvement syndical, le dynamisme de la presse, l'organisation d'associations de femmes, etc., qui prenaient la mesure de leurs responsabilités pour défendre leurs intérêts et s'impliquer dans le choix des politiques qui conditionnent leur avenir. Les changements opérés ont pour fondement l'instauration des libertés d'entreprendre au plan économique et des

Le rôle de l'Etat devrait en effet se limiter à fournir principalement les biens publics qui sont en même temps des "rebus du marché", c'est-à-dire, les biens publics nécessaires au développement humain, et qui ne sont pas de nature à intéresser les opérateurs privés

L'analyse du financement public du développement humain au Bénin inspire une impérieuse nécessité pour l'Etat de privilégier les domaines de la responsabilité sociale

libertés politiques, devaient déboucher sur la redéfinition du rôle de l'Etat pour favoriser une utilisation rationnelle des énergies libérées. C'est à ce niveau que la question du financement public du développement humain prend toute sa signification en termes de choix judicieux dans l'allocation des dépenses publiques. La pertinence des choix d'investissements publics doit reposer sur le rôle que le DHD assigne à l'Etat et aux autres acteurs.

Le rôle de l'Etat devrait en effet se limiter à fournir principalement les biens publics qui sont en même temps des "rebus du marché", c'est-à-dire, les biens publics nécessaires au développement humain, et qui ne sont pas de nature à intéresser les opérateurs privés. Ces types de biens publics sont d'autant plus intéressants qu'ils sont par définition exempts de rivalité et d'exclusion, ce qui facilite l'accès des populations pauvres marginalisées par les systèmes marchands. Ces biens publics nationaux ou mondiaux touchent divers domaines : la promotion de libertés individuelles, la promotion de la démocratie, de la paix et de la sécurité, de la justice sociale, la protection de l'environnement, la lutte contre la pauvreté, etc. Leur étendue est large, mais ils sont indivisibles et indispensables du point de vue de leur participation à la promotion du développement humain.

Le débat en cours sur les biens publics apporte à ce propos, une grande contribution à l'analyse, en préconisant une réflexion sur l'étendue de la responsabilité de l'Etat, l'importance de la solidarité sociale des autres acteurs, l'ampleur des moyens nécessaires pour garantir un développement durable et les choix judicieux qui s'imposent dans les affectations budgétaires et de l'APD.

L'analyse du financement public du développement humain au Bénin inspire une impérieuse nécessité pour l'Etat de privilégier les domaines de la responsabilité sociale. En effet, les déficits constatés avec le niveau actuel des taux des priorités sociales appellent le relèvement des investissements pour l'éducation de base et l'alphabétisation, la santé de base, les services nutritionnels, les infrastructures d'eau et d'assainissement. Le niveau minimum généralement recommandé étant de 5%, les pouvoirs publics devraient en faire un objectif prioritaire pour les cinq années à venir. Toutes choses restant égales par ailleurs, l'accroissement des ressources pour les priorités sociales précitées, requiert une restructuration de l'ensemble du budget et une responsabilisation des autres acteurs, notamment le secteur privé et la société civile. Ces derniers devraient être encouragés à contribuer de façon effective à la promotion de meilleures conditions de vie et spécialement dans les domaines sociaux où ils ont des avantages comparatifs. L'Etat devrait notamment encourager l'extension des Mutuelles de Santé dans le secteur rural ainsi que les services de l'OBSS aux domaines non structurés. Les services d'assurance maladie, de prévoyance et de protection sociale que ces entités offrent contribueraient énormément à améliorer l'espérance de vie des populations.

Le Bénin est loin d'atteindre un taux suffisant de dépenses de développement humain, et un taux de dépenses sociales satisfaisant. En effet, il a consacré moins de 3% de son PIB aux priorités de développement humain et moins de 10% des dépenses publiques aux services sociaux essentiels, ce qui est insuffisant pour induire un impact substantiel sur le niveau actuel du développement humain. L'essentiel des ressources publiques est affecté aux dépenses de fonctionnement de l'administration publique au détriment de l'investissement social pendant que la croissance démographique se maintient à un niveau élevé, entraînant des besoins croissants dans les secteurs de la santé, de la nutrition, de l'eau et l'assainissement, de l'éducation.

Même si les moyens de l'Etat sont limités, le financement public paraît être la voie la mieux indiquée pour couvrir de façon équitable les besoins de services sociaux prioritaires qu'il est impossible d'obtenir auprès des autres acteurs clés du dévelop-



pement humain. Les systèmes publics sont les plus appropriés pour assurer une accessibilité équitable de la majorité des populations aux soins de santé primaires, à l'éducation de base, à l'eau et à l'assainissement. A cet égard, le secteur rural, qui regroupe l'essentiel des couches les plus défavorisées, mérite une attention particulière dans les affectations des financements publics.

Cela ne signifie pas qu'il faut nécessairement augmenter le niveau total des dépenses publiques. Le problème du financement public du développement humain se pose d'abord en termes de pertinence des choix de domaines d'intervention et d'insuffisance de l'accent mis sur les services sociaux prioritaires de chaque domaine, et secondairement en termes de niveau des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux.

Les dépenses de souveraineté, notamment les ressources utilisées pour le fonctionnement de chacune des hautes institutions de l'Etat, telles que l'Assemblée nationale (1,9% en 1998 et 4,2% en 2002), la Cour Constitutionnelle (2,1% en 1998 et 4,1% en 2002) et la Présidence de la République (3,0% en 1998 et 4,5% en 2002) dépassent de loin les dépenses de santé (0,7% en 1998 et 0,9% en 2002). De même la sécurité intérieure revient très cher à l'Etat, elle a représenté 25,6% des dépenses de fonctionnement en 1998, avant de diminuer jusqu'à 18,8% en 2002. Cette évolution de la proportion des ressources de l'Etat affectées à la sécurité intérieure contraste avec celle de la situation d'insécurité qui prend de l'ampleur dans les grandes villes du Bénin en pleine extension. Ces dépenses dites des domaines institutionnels constituent ainsi des limites aux possibilités de financement des priorités sociales par l'Etat. En effet, les dépenses relatives aux domaines sociaux se sont réduites à 47,4% de l'ensemble des dépenses en 2002 contre 49,0% en 1998. Il importe de se conformer à une allocation des ressources publiques fondées sur les priorités sociales retenues.

Ainsi, l'arbitrage budgétaire devrait désormais se faire essentiellement sur la base des objectifs du DHD et en visant un meilleur ratio de dépenses de développement humain et un meilleur appui à l'épanouissement des acteurs de la société civile et du secteur productif privé.

Enfin, la restructuration des dépenses publiques ne pourra se faire de manière éclairée et rester durablement conforme aux priorités de développement humain que si les instruments d'analyse, notamment les données statistiques étaient fiables et disponibles pour permettre l'évaluation et le suivi régulier des politiques de réduction de la pauvreté et de réalisation des priorités du développement humain. Les universités, les centres de recherches et particulièrement l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) pourraient utilement y contribuer. En effet, la plupart de ces structures ont été mises en place pour contribuer à renforcer les capacités d'analyse des incidences des choix politiques opérés et pour éclairer les autorités sur les risques de dérapage qui méritent d'être anticipés. Elles bénéficient des compétences appropriées pour inspirer l'orientation des politiques en matière de financement public dictées par les déficits du développement humain. L'INSAE devrait notamment publier les performances en matière de DHD de manière à montrer la pertinence ou non des choix d'allocation de ressources de l'Etat.

Le problème du financement public du développement humain se pose d'abord en termes de pertinence des choix de domaines d'intervention et d'insuffisance de l'accent mis sur les services sociaux prioritaires de chaque domaine, et secondairement en termes de niveau des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux

... l'arbitrage budgétaire devrait désormais se faire essentiellement sur la base des objectifs du DHD et en visant un meilleur ratio de dépenses de développement humain et un meilleur appui à l'épanouissement des acteurs de la société civile et du secteur productif privé



Source : Dossiers de Développement de Agripromo, 1999

CHAPITRE 3 : SYSTÈME FINANCIER FORMEL ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN



Le financement du développement humain est une préoccupation majeure du troisième millénaire. Par le passé, les gouvernants encourageaient tout financement porteur d'une forte croissance économique au développement. Il est admis aujourd'hui que la croissance économique, bien qu'étant une nécessité, ne garantit pas, à elle seule la réalisation du bien-être individuel et de la collectivité, notamment l'accès à l'instruction, à la bonne santé et à un niveau de vie décent. La préoccupation majeure des décideurs politiques est de savoir quel type de financement il convient de mettre en place et pour quel type de développement. Cette question appelle plusieurs sous questions :

Quelles sont les structures de financement concernées ?

Le système de financement tel qu'il existe actuellement au Bénin, est-il favorable au renforcement des capacités humaines et à la diversification des possibilités d'épanouissement des individus et des groupes ?

Quelles sont les améliorations éventuelles à apporter au système actuel de financement en vue d'une meilleure prise en compte de la dimension humaine de développement ?

3.1. Problématique du financement formel

Suite à la banqueroute du système bancaire à la fin de la décennie 80, conséquence d'une mauvaise gestion, d'un mépris de l'orthodoxie bancaire, notamment en matière de distribution de crédits, il s'est avéré urgent de concevoir et de mettre en œuvre des réformes visant à restaurer une intermédiation financière professionnalisée, saine, solide et dynamique, levier indispensable de la relance des activités économiques au Bénin.

Trois importantes mesures ont été prises : la liquidation des trois anciennes banques d'Etat que sont la Banque Commerciale du Bénin, la Banque Béninoise de Développement et la Caisse Nationale de Crédit Agricole Mutuel ; l'ouverture de nouveaux établissements de crédits (banques et établissements financiers) aux capitaux majoritairement privés ; et enfin l'instauration de mécanismes de contrôle plus rigoureux et efficaces des institutions bancaires et financières¹⁹.

Ces mesures ont favorisé le développement de l'activité bancaire dans un environnement assaini. Malgré cet essor, le secteur bancaire, dont les missions sont connues, ne pouvait pas combler les attentes des populations pour couvrir les besoins d'un développement humain intégral. L'assainissement du système bancaire et la reprise dynamique des activités économiques ont encouragé l'installation des établissements financiers dont l'objet est de promouvoir les crédits-bails, les crédits d'équipement, les crédits sociaux, etc.

C'est ainsi que trois établissements financiers ont été créés. Il s'agit de Crédit Promotion Bénin, de Crédit du Bénin²⁰ et de Equipbail de la Bank of Africa Bénin.

Avec l'avènement de ces institutions financières de taille modeste, le législateur voulait faciliter l'accès des populations aux marchés des capitaux. Cependant les échecs de

... le secteur bancaire, dont les missions sont connues, ne pouvait pas combler les attentes des populations pour couvrir les besoins d'un développement humain intégral

¹⁹ La loi bancaire n° 90-018 du 27 juillet 1990 portant réglementation bancaire.

²⁰ Deux établissements financiers, Crédit Promotion Bénin et Crédit du Bénin sont en cours de liquidation après le retrait de leur agrément

Le développement rapide des IMF a conduit l'Etat à réglementer ce secteur afin d'éviter qu'elles ne se détournent de leur mission première

Cette réglementation permet d'une part, le contrôle des activités de financement par l'autorité monétaire, et d'autre part, la protection des épargnants

la fin des années 80 et la rigueur bancaire qui s'en est suivie ont entraîné l'exclusion d'une majeure partie des agents économiques, des systèmes de financement classique. Cette demande non satisfaite est à la base de l'émergence de nombreuses institutions de micro finance (IMF) qui sont devenues une composante importante de l'architecture financière au Bénin en raison de la masse d'argent qu'elles brassent et de l'ampleur de sa clientèle issue de toutes les couches sociales. A titre d'exemple, les trois plus importantes institutions²¹ de micro finance (FECECAM, FENACREP et CBDIBA) auraient distribué en moyenne près de 15 milliards de crédits en 1998 et collecté environ 23 milliards FCFA.

Le développement rapide des IMF a conduit l'Etat à réglementer ce secteur afin d'éviter qu'elles ne se détournent de leur mission première. Cette réglementation²² permet d'une part, le contrôle des activités de financement par l'autorité monétaire, et d'autre part, la protection des épargnants. Bien que destinée à couvrir uniquement les mutuelles et les coopératives d'épargne et de crédit, cette loi ouvre des exceptions aux institutions de micro finance non encore agréées, à travers la signature d'accords spécifiques avec le ministère chargé des finances, qui leur permettent d'opérer.

Ce cadre institutionnel a permis un développement considérable du financement en faveur des populations à faibles revenus. Cependant, pour garantir leur efficacité et leur viabilité, les institutions d'épargne et de crédit ont été contraintes à se fixer un certain nombre de critères qui limitent la distribution du crédit.

Ces limites sont comblées essentiellement par le système de financement informel.

Malgré le développement observé des institutions financières, certains besoins spécifiques demeurent insatisfaits pour garantir la réalisation du bien-être recherché. C'est ainsi que l'Etat a promu des établissements spécifiques dans le domaine des assurances²³ et de la sécurité sociale²⁴. Ces établissements interviennent considérablement sur le marché financier, mobilisant une épargne institutionnelle qui a permis de supplanter le financement bancaire dans des domaines comme l'habitat social.

Les sections suivantes présentent chaque composante de l'architecture financière, évaluent sa contribution au développement humain et en proposent des stratégies de politique financière et sociale.

3.2. Contribution des banques et établissements financiers au développement humain

Le paysage bancaire est composé aujourd'hui de (07)²⁵ banques commerciales et de trois (03) établissements de crédit²⁶.

3.2.1. Présentation des banques et établissements financiers

3.2.1.1. Institutions bancaires

Sept principales banques opèrent aujourd'hui dans le paysage financier. Il s'agit de la Financial Bank, de la Bank of Africa, de EcoBank Bénin, de la Banque Internationale du Bénin, de la Continental Bank, de la Diamond Bank et de la Société Générale des Banques du Bénin. Le tableau 3.1 présente l'état actuel des institutions bancaires et l'étendue de leur réseau.

²¹ Agnikpé Alain in "La microfinance, Etude sectorielle approfondie", Décembre 1998

²² La loi n° 97-027 PARMEC adoptée le 08 août 1997 porte sur la réglementation des institutions mutualistes, d'épargne et de crédit.

²³ La loi N° 92-029 du 26 août 1992 et le décret d'application N°93-262 organisent les compagnies d'assurance.

²⁴ Le système de sécurité sociale est régi par l'ordonnance n° 73-03 du 17 Janvier 1973.

²⁵ La société Générale de Banque est la dernière banque à s'installer.

²⁶ Equipbail, Crédit Promotion Bénin, Crédit du Bénin. Les deux derniers établissements financiers viennent de se voir retirer l'agrément.



Tableau 3.1. : Principales institutions bancaires installées au Bénin en 2002

Dénomination	Date d'agrément	Capital à fin Mars 2001 (FCFA)	Actionnaires	Etendue du réseau
Financial Bank Bénin (Statut : Privé)	05 décembre 1988 (B 0058C)	1,578 milliard	Libanais Suisse	08 agences
Bank of Africa Bénin (Statut : Privé)	13 octobre 1989 (B 0061 F)	4,2 milliards	- Nationaux, majoritaires - AFD - BOAD	09 agences
EcoBank Bénin (Groupe International à Lomé) (Statut : Privé)	13 octobre 1989 (B 0062G)	3,5 milliards	- Opérateurs économiques CEDEAO - Investisseurs privés béninois (40%)	08 agences
Banque Internationale du Bénin (Statut : Privé)	05 février 1990 (B 0063 H)	3 milliards	Consortium de 4 banques nigérianes	05 agences
Continental Bank Bénin (Statut : Privé et étatique)	Agrément Crédit Lyonnais en 1995 30 décembre 1997 (B 0067 M)	3,6 milliards	- Etat béninois - Privés béninois	02 agences
Diamond Bank Bénin (Statut : Privé)	24 janvier 2001	1,5 milliards	- Diamond Bank Limited - Privés béninois	01 agences

*NB : Les informations entre parenthèses sont les numéros d'agrément
Source : Rapport de la Commission bancaire, BCEAO, 2002*

A ces banques, il faut ajouter la Société Générale de Banque qui vient de lancer les activités avec le recrutement et la formation du personnel ainsi que l'ouverture d'un guichet à Cotonou en mai 2003.

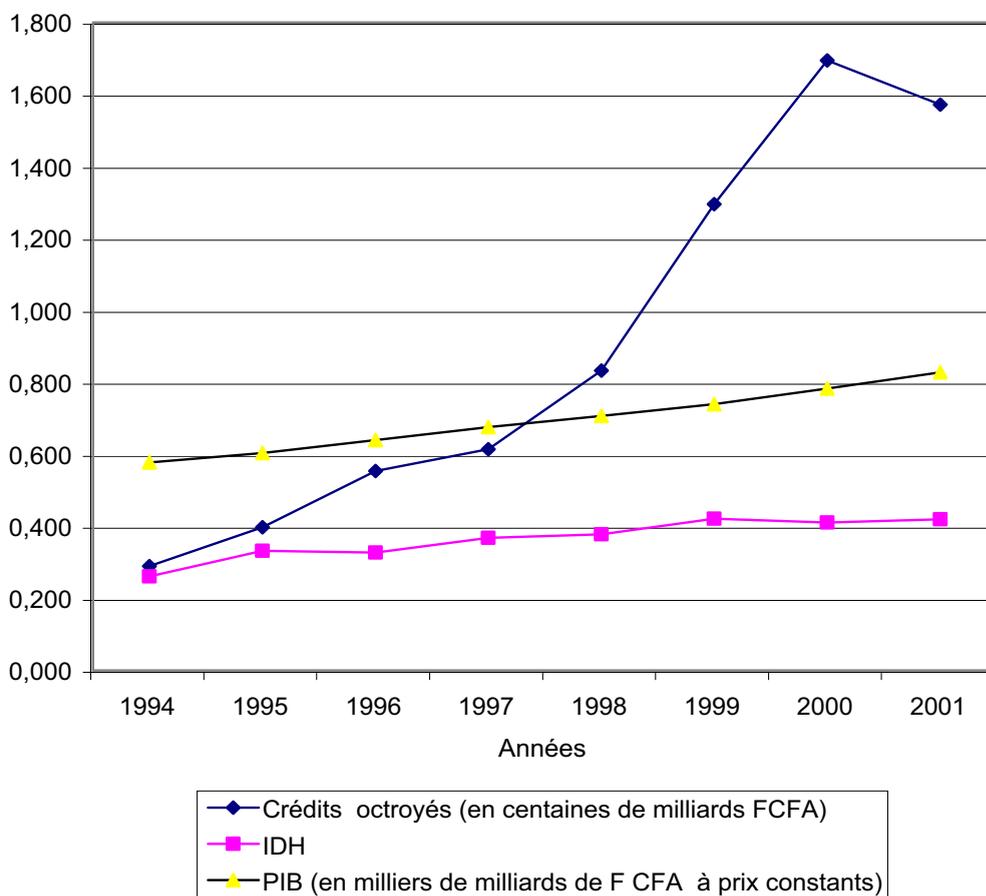
L'ensemble des banques a apporté un concours financier de 157,213 milliards de crédit à l'économie en 2001 contre 169,436 milliards à fin 2000. Le tableau 3.2 présente l'évolution régulière comparée de crédits à l'économie des institutions financières béninoises à celles des autres pays de l'UEMOA. On peut noter une progression régulière des crédits à l'économie entre 1997 et 2000 de 61,425 à 169,346 milliards de francs CFA. Toutefois, cette progression n'a pas permis d'atteindre les niveaux du Burkina Faso et du Mali.

Tableau 3.2. : Evolution des crédits octroyés par rapport à l'IDH et au PIB.

Années	Crédits octroyés (en milliards de FCFA)	PIB (en milliards de FCFA à prix constants)	IDH
1994	28,943	577,60	0,261
1995	39,787	604,20	0,332
1996	55,385	639,70	0,327
1997	61,425	676,10	0,368
1998	83,328	706,80	0,378
1999	129,545	740,00	0,421
2000	169,436	782,70	0,411
2001	157,213	828,00	0,420

Source : FMI, 2002, Bénin : Statistical Appendix, pp 29.

Graphique 3.1. : Evolution des crédits octroyés, de l'IDH et du PIB



Source : les auteurs

Tableau 3.3. : Crédits à l'économie dans les pays de l'UEMOA

Pays	(en milliards FCFA)				
	déc-1997	déc-1998	déc-1999	déc-2000	Oct -2001
Bénin	71,69	100,13	161,66	194,03	178,03
Burkina	165,77	180,23	188,72	219,02	231,86
Côte d'Ivoire	1182,83	1219,48	1114,74	1152,57	1089,63
Guinée Biseau		9,86	14,48	4,49	6,04
Mali	200,41	254,90	291,70	284,50	311,45
Niger	35,57	49,37	47,72	68,63	68,76
Sénégal	431,62	440,38	486,23	625,11	677,31
Togo	155,71	162,68	147,11	148,14	142,03
UMOA	2243,61	2417,03	2452,35	2696,49	2705,12

Source : BCEAO, 2002, Rapport annuel 2001.

L'examen du tableau 3.4 montre que le secteur bancaire béninois reste caractérisé par une bancarisation très modeste et une forte concentration des activités dans les villes. Les centres urbains à savoir Cotonou, Parakou et Porto-Novo, concentrent environ 73% des agences bancaires avec près de 52% pour la seule ville de Cotonou. Cette implantation a pour conséquence, un accès très limité des zones rurales et sub-urbaines aux marchés des capitaux. Un large réseau bancaire favorise l'élargissement de la gamme des opportunités de création de ressources. C'est ainsi que les zones à IDH élevés sont les zones qui ont une forte concentration des guichets bancaires.

Tableau 3.4. : Répartition géographique des agences bancaires au Bénin

Villes	Fin Bank	Eco Bank	BOA	BIB	Cont. Bank	Diam. Bank	SGBBE	Total	Concentration (%)	IDDH
Cotonou	3	4	4	3	2	1	1	17	51,6	0,588
Porto-Novo	1	-	1	1	-	-	-	3	9,1	0,470
Parakou	1	1	1	1	-	-	-	4	12,2	0,444
Kandi	-	1	-	-	-	-	-	1	3,0	0,430
Malanville	-	1	-	-	-	-	-	1	3,0	0,430
Abomey	-	-	1	-	-	-	-	1	3,0	0,389
Dassa-Zoume	-	-	1	-	-	-	-	1	3,0	0,421
Azovè	-	1	1	-	-	-	-	2	6,1	0,410
Lokossa	1	-	-	-	-	-	-	1	3,0	0,410
Natitingou	1	-	-	-	-	-	-	1	3,0	0,387
Djougou	1	-	-	-	-	-	-	1	3,0	0,390
TOTAL	8	8	9	5	2	1	1	34	100,0	-

Source : Enquêtes actualisées, menées auprès des banques, juillet 2003

En rapprochant ces indicateurs de concentration de l'activité bancaire à ceux des autres pays de l'UEMOA, il apparaît que le Bénin dispose du plus petit secteur bancaire mis à part le Niger. Le Togo et le Burkina Faso ont les réseaux les plus denses en termes d'habitants servis par guichets (tableau 3.5). Le rapport annuel 2000 de la BCEAO et celui de la Commission Bancaire de 2001 révèlent que le Bénin dispose de six banques privées commerciales ayant au total 31 guichets permanents et 2 guichets périodiques à fin 2001²⁷. Le degré de bancarisation de l'économie béninoise demeure faible avec 206.452 habitants pour un guichet contre une moyenne sous régionale de 116.830 habitants pour un guichet. Il demeure très éloigné de celui des voisins immédiats avec 76.101 pour le Burkina Faso et 46.938 pour le Togo.

Tableau 3.5. : Bancarisation des pays de l'UEMOA en 2000.

Pays	Banques	Etablissements financiers	Guichets		Population (millions)	Nbre d'habitants par guichet	Classement
			P1	P2			
Bénin	6	3	31	2	6,4	206.452	7 ^e
Burkina	7	5	72	87	12,1	76. 101	2 ^e
Côte d'Ivoire	16	7	161	3	17,1	104 268	3 ^e
Guinée Bissau	3	0	6	0	12,0	200 000	6 ^e
Mali	9	4	66	1	10,0	149 254	5 ^e
Niger	7	1	18	0	10,6	588 889	8 ^e
Sénégal	10	4	68	1	9,5	137 681	4 ^e
Togo	7	4	96	2	4,6	46 939	1 ^{er}
TOTAL	65	28	518	96	82,3	116 830	

NB : P1 = Guichet permanent P2 = Guichet périodique
hbs = habitants

Source : Rapport annuel 2000 de la BCEAO

²⁷ Il faut noter dans ce cas l'exception que constitue la Continental Bank avec une faible participation de l'Etat.

Les données des rapports précités ne tiennent pas compte de l'ouverture de la SGBBE déjà citée. La naissance de cette dernière porte le nombre de guichets à 34 et le nombre d'habitants couverts pourrait passer à 193.940 habitants par guichet.

Concernant la collecte d'épargne aux guichets des banques béninoises, les données publiées par les rapports précités de la BCEAO (tableaux A3.1 et A3.2) montrent qu'elle est en nette progression. Entre 1997 et 2001, les dépôts à vue sont passés de 108,71 milliards à 169,984 milliards tandis les dépôts à terme ont progressé de 99,62 milliards à 136,77 milliards sur la même période. Les dépôts à terme par rapport à l'ensemble des dépôts permettent de mesurer la capacité de financement de l'économie à long terme. Le ratio dépôts à terme/dépôts totaux bien que stable au Bénin oscille entre 43,6 et 50,8%. Les ressources stables représentent à peine la moitié de l'ensemble des dépôts, ce qui pourrait limiter le financement du développement humain et par là même la création de moyens d'existence durables. Cette tendance est demeurée la même au niveau des autres pays à part la Guinée Bissau. Toutefois, les Béninois ont une propension à épargner à long terme plus élevée que les Nigériens et les Maliens (tableau 3.5).

Tableau 3.6. : Ratio des dépôts à terme par rapport aux dépôts totaux au sein de l'UEMOA.

Dépôts à Terme/Dépôts totaux (en pourcentage)					
Pays	1997	1998	1999	2000	Oct 2001
Bénin	47,8	47,3	50,8	43,6	49,0
Burkina	46,4	49,9	49,2	47,2	49,1
Côte d'Ivoire	51,2	46,3	45,4	47,9	52,7
Guinée Bissau		8,5	8,2	4,8	7,5
Mali	41,3	41,1	40,9	44,6	43,3
Niger	45,9	38,8	40,8	38,9	46,5
Sénégal	54,6	49,9	51,6	53,0	54,1
Togo	54,6	50,0	52,1	46,5	50,2
UEMOA	50,3	46,7	47,1	47,6	50,7

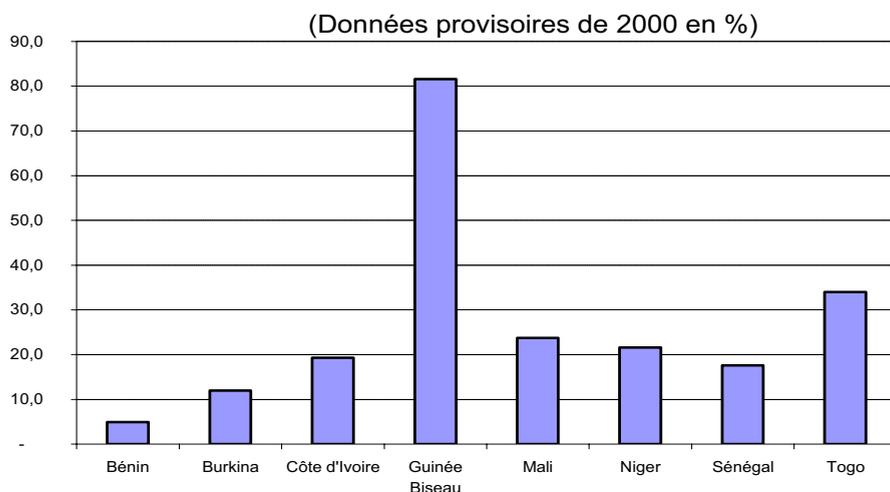
Source : Calculs effectués sur des données de la BCEAO, 2001.

L'accès au crédit bancaire est subordonné à la constitution de garanties qui peuvent revêtir une forme financière, une forme matérielle ou immatérielle. Les garanties financières sont essentiellement constituées de cautionnements pouvant atteindre le taux de 100% du crédit sollicité, d'hypothèques sur les biens meubles et immeubles ainsi que de warrantages (hypothèques sur la production ou sur les marchandises). Les garanties matérielles sont généralement des biens meubles ou immeubles, notamment les véhicules, les parcelles de terrain bâties ou non, les divers équipements ménagers ou de travail. Il faut ajouter parfois les nantissements de marché. Les équipements acquis dans le cadre du crédit-bail rentrent également dans cette catégorie.

Les garanties immatérielles sont des garanties non financières regroupées sous le vocable de garanties personnelles ou aval ainsi que sous forme de caution solidaire et qui sont susceptibles d'être offertes par les unités à faibles ressources ou les ménages à faibles revenus. En effet, un client peut être avalisé par une personnalité agissant comme parrain du projet ou de l'emprunt. Elle peut être un " client sérieux " de la banque, une personnalité économique crédible ou un membre du conseil d'administration de la banque. La caution solidaire est généralement octroyée par des clients de même branche d'activité ou suffisamment crédibles auprès de la banque.

En conséquence, grâce aux garanties exigées, le ratio de dégradation du portefeuille client calculé en 2000, place le Bénin dans la catégorie des pays de l'UEMOA à indicateurs satisfaisants en matière d'impayés (graphique 3.2).

Graphique 3.2. : Le taux de dégradation du portefeuille du Bénin par rapport au pays de l'UEMOA



Source : Magazine de l'entreprise, N° 21, novembre-décembre 2002

3.2.1.2. Etablissements financiers

Est établissement financier, une personne physique ou morale autre que les banques, qui fait profession habituelle d'effectuer pour son propre compte, des opérations de crédit, de vente à crédit ou de change ou qui reçoit habituellement des fonds qu'il emploie pour son propre compte en opérations de placements ou qui sert habituellement d'intermédiaire en tant que commissionnaire, courtier ou autrement dans tout ou partie de ces opérations. Les établissements financiers classiques sont au nombre de trois au Bénin : il s'agit de Crédit Promotion Bénin, de Crédit du Bénin et de Equipbail de la Bank Of Africa Bénin.

Le Crédit Promotion Bénin offre différents types de crédits d'équipements aux salariés et aux entreprises ; le Crédit du Bénin a pour mission d'effectuer des opérations de prêts, d'escompte, de prise en pension, d'acquisition de créances, de garantie, de ventes à crédit ou de crédit-bail; Equipbail est spécialisé dans le crédit-bail.

Tableau 3.7. : Etablissements financiers agréés.

Etablissements	Dates d'agrément	Capital social
Crédit Promotion	30 décembre 1992	0,150 milliard FCFA
Crédit du Bénin	10 mars 1994	0,150 milliard FCFA
Equipbail	11 septembre 1995	0,40 milliard FCFA
Caisse Nationale d'Epargne	11 décembre 1975	ND

Source : Enquêtes menées auprès des banques, juillet 2002

Les établissements financiers²⁸ n'ont pas été aussi dynamiques dans leur fonctionnement que les banques. Seul Equipbail est aujourd'hui fonctionnel sur les trois qui avaient obtenu l'agrément. Les garanties exigées par ces institutions vont de l'inscription du gage au profit de l'établissement financier aux hypothèques sur biens meubles et immeubles en passant par le cautionnement et les commissions de garantie du marché.

Pour le crédit-bail, les conditions non financières complètent les conditions financières. Elles incluent l'acceptation du contrôle périodique et la reprise éventuelle de l'équipement

²⁸ L'agrément en qualité d'établissement financier de "Crédit Promotion Bénin (CPB) a été retiré le 13 août 2001 par arrêté du Ministre des Finances et de l'Economie (BCEAO, 2002, Rapport annuel 2001, pp 90).

à la fin de la période de remboursement du crédit-bail. Pour les autres types de crédit, l'avaliseur crédible est toujours exigé ainsi que la caution solidaire de client de la même branche d'activités ou suffisamment crédible auprès de l'établissement financier.

Contrairement aux banques, les établissements financiers qui reprennent des créances assument, en plus des risques d'octroi de crédits ou de vente à crédit, ceux liés aux opérations d'acquisition d'effets. Ils ne créent pas de la monnaie comme les banques, mais ils doivent rechercher des ressources stables pour financer des prêts à moyen et long termes.

Encadré 3.1. : Caisse Nationale d'Epargne (CNE), banque du peuple

La caisse nationale d'épargne (CNE) a développé des produits qui ont eu du succès auprès de sa clientèle. Le livret d'Epargne - tontine dont le fonctionnement s'inspire de la technique des tontines. En effet, la CNE organise des associations de collecte d'épargnes à l'image de la tontine et agit comme gérant de cette association pour le compte des clients. Tout comme pour les tontines, les clients effectuent des versements sur une base régulière, font des retraits à tour de rôle et peuvent solliciter des financements sur base de leurs cotisations. Ainsi donc la CNE garantit la sécurité de leurs épargnes et diminue ainsi les risques que font courir certains tontinier de mauvaise foi qui détournent les économies de leurs clients.

Le produit Epargne - retraite créé pour les fonctionnaires, élargit les capacités des bénéficiaires à faire face aux besoins de ressources qui surviennent pendant la retraite. Il vient compléter les systèmes publics de pensions - retraite et semble être apprécié par les fonctionnaires, spécialement ceux qui ne sont pas couverts par l'OBSS et le FNR.

Source : Les auteurs

A ces établissements financiers, on peut ajouter la Caisse Nationale d'Epargne (CNE) et les opérations des services financiers des Centres des Chèques Postaux (CCP). La CNE a pour attribut la collecte d'épargne auprès d'une grande clientèle et de toutes les couches de la population. Son réseau très étendu sur l'ensemble du territoire permet d'atténuer la faible bancarisation de l'économie. Les CCP qui bénéficient des mêmes avantages que les établissements financiers à statut particulier, sont également gérés par l'Office des Postes et Télécommunication (OPT). La CNE et les CCP ont la capacité de drainer la petite épargne et de contribuer ainsi à l'autofinancement d'activités génératrices de revenus.

La Caisse Nationale d'Epargne (CNE) est chargée essentiellement de collecter l'épargne nationale. Avec l'épargne collectée, elle réalise des placements dont les revenus permettent de rémunérer les épargnants et de couvrir ses propres services. La CNE contribue ainsi à stimuler la formation de l'épargne nationale et spécialement celle des populations à faibles revenus et participe ainsi à la dynamique de la réduction de la pauvreté. Ces dernières peuvent ainsi se prémunir contre les risques des mauvais jours ou constituer des économies pour divers investissements. Cette institution est considérée comme une banque du peuple du fait de la proximité de ses services, de la gamme des produits offerts ainsi que de la souplesse des conditions d'accès. En effet, certains de ses produits se sont inspirés de l'esprit tontinier tandis que d'autres ont permis de combler l'insuffisance du système financier existant.

La CNE collecte mensuellement, en moyenne, 2500 millions F CFA. Les retraits mensuels de l'ordre de 2300-2400 millions permettent de dégager mensuellement les ressources stables d'environ 150 millions F CFA.

3.2.2. Contributions des banques et établissements financiers au développement humain

L'examen du tableau 3.4 a révélé une inégale répartition des guichets des banques et établissements financiers sur toute l'étendue du territoire national. Cette inégale répartition des guichets pourrait expliquer en partie les niveaux d'indicateurs dépar-

tements de développement humain (IDDH) observés dans les principales villes. Cotonou, Porto-Novo et Parakou qui concentrent plus de guichets, présentent les meilleurs indicateurs par rapport aux autres villes. Avec 52%, Cotonou a un IDDH de 0,588, tandis que Porto-Novo et Parakou ont respectivement 0,470 et 0,444. L'inexistence de guichets dans certaines localités inhibe donc l'activité économique étant donné que la présence d'infrastructures financières ou bancaires attirent plus les opérateurs économiques. De façon générale, cette absence limite les opportunités de développement et, de façon spécifique, la gamme des possibilités de création de revenu et d'emplois, ce qui explique en partie le faible niveau des indicateurs du développement humain observés dans les localités concernées.

Les statistiques publiées par la BCEAO montrent que les ressources collectées par l'ensemble des banques béninoises s'élèvent à fin décembre 2001 à 306,754 milliards de francs CFA contre 262,674 milliards de francs CFA et 217,093 milliards de francs CFA respectivement à fin décembre 2000 et 1999 (tableau 3.8).

Tableau 3.8. : Evolution des dépôts et de quelques ratios de structure

Rubriques \ Années	1997	1998	1999	2000	2001
Dépôts à vue en milliards (1)	108,707	109,402	106,870	148,083	169,984
Dépôts à terme en milliards (2)	99,617	98,345	110,223	114,591	136,77
TOTAL en milliards (3)	208,324	207,747	217,093	262,674	306,754
Structure en % (2/3)	47,82	47,34	50,78	43,62	44,60
Structure en milliers (1/Pop.Tot)	16 895,47	17 094,06	16 698,44	23 137,97	26 560,00
Structure en milliers (2/Pop.Tot)	15 565,15	15 366,41	17 222,34	17 904,84	21 370,31
Structure en milliers (3/Pop.Tot)	32 550,63	32 460,47	33 920,78	41 042,31	47 930,31

Source : NLS BCEAO n°514 mai 2001 et calculs des auteurs. Population = 6.400.000. habitants

La structure des dépôts est composée en moyenne de 53% de comptes à vue et de 47% de ressources à terme. En général, les efforts d'accumulation de l'épargne locale confiée aux banques sous forme de collecte de dépôts ont été soutenus au cours de la période sous revue.

L'effort d'épargne par tête de béninois (dépôts/population totale) est évalué à 47.930 F CFA en 2001 dont 44,6% de dépôts à terme. Avec un seuil de pauvreté globale estimé à 74.297 F CFA en 2000 et un taux de pauvreté de 31%, on peut dire que l'épargne des béninois est largement supérieure au revenu nécessaire pour résorber la pauvreté au Bénin. Les taux offerts par les banques qui varient entre 2,95 net d'impôts à 4,5%, ne sont pas suffisamment attrayants pour la petite épargne. A titre d'exemple, un placement à la caisse nationale d'épargne ou sur le marché obligataire rapporterait 1,5 à 2 fois plus de revenu.

La structure des crédits octroyés par les banques fait ressortir la prédominance des crédits à court terme (72,5% en 2001 contre 71,5 en 2000) en raison de la nature des ressources. Au niveau des secteurs financiers, les crédits commerciaux et les financements des services offerts aux collectivités occupent la première place (cf. tableau 3.8). Les crédits à l'économie ont évolué à la baisse en 2001, leurs encours étant passé de 169,436 milliards F CFA en 2000 à 157,213 milliards F CFA en 2001. Ces chiffres rapportés à la population donnent respectivement 26.895 et 24.954 FCFA de crédit par tête en 2000 et 2001. Le problème du Bénin ne réside donc pas dans l'insuffisance des ressources, mais dans l'absence de mécanismes adéquats pour l'affectation équitable des ressources disponibles à des fins de réduction de la pauvreté. Le Bénin souffre d'une sévère sous bancarisation. A ce problème s'ajoute la faible couverture des besoins d'investissements à moyen et long termes dont les crédits représentent moins de 30% de l'ensemble des concours distribués. Ce sont ces lacunes que les systèmes de micro finance sont venus combler.

L'épargne des Béninois est largement supérieure au revenu nécessaire pour résorber la pauvreté.

Le problème du Bénin ne réside donc pas dans l'insuffisance des ressources, mais dans l'absence de mécanismes adéquats pour l'affectation équitable des ressources disponibles à des fins de réduction de la pauvreté.

La mise en place des procédures très restrictives dictées par le dispositif prudentiel de la BCEAO adopté à la suite de la crise bancaire des années 80, a énormément réduit la clientèle éligible aux financements des banques et établissements financiers. Les taux de base qui oscillent entre 9,5% et 10% en 2000 et 2002 sont relativement élevés (Tableau 3.9).

**Tableau 3.9. : Evolution des crédits à l'économie par secteur d'activités (a)
(à court terme, en milliards FCFA)**

Secteurs d'intervention \ Années	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Agriculture	0,012	0,068	0,058	0,139	0,358	1,568	3,631	4,111
Industrie	1,691	3,987	2,483	2,618	5,197	6,853	13,639	16,468
Bâtiments Travaux publics	1,136	2,091	2,297	3,127	2,919	3,467	4,13	5,477
Commerce gros et détail	5,479	10,2	18,762	16,34	31,59	51,472	61,693	51,573
Transport, Entrepôts	0,655	0,888	1,013	0,513	1,378	2,013	1,732	8,352
Services fournis à la collectivité	14,086	9,817	11,318	11,142	18,712	35,721	35,791	27,417
Autres	0	0	0	0	0	0,001	0,465	0,581
TOTAL	23,059	27,051	35,931	33,879	60,154	101,095	121,081	113,979

Source : Enquêtes menées auprès des banques, juillet 2002

**Tableau 3.9. : Evolution des crédits à l'économie par secteur d'activités (b)
(à court terme, en milliards FCFA)**

Secteurs d'intervention \ Années	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Entreprises publiques	0,164	0	8,778	2,615	8,712	18,511	0	0

Source : Enquêtes menées auprès des banques, juillet 2002

**Tableau 3.10. : Evolution des crédits à l'économie par secteur d'activités (a)(à moyen et long termes,
en milliards FCFA)**

Secteurs d'intervention \ Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Agriculture	0,005	0,072	0,04	0,201	4,171	2,566	2,427	2,459
Industrie	1,104	2,414	2,315	10,55	6,442	5,169	4,352	3,092
Bâtiments Travaux publics	0,080	1,804	0,018	0,434	0,218	0,063	0,027	0,063
Commerce gros et détail	1,312	1,892	2,187	3,92	5,223	3,206	5,207	5,300
Transport, Entrepôts	0,166	0,239	0,866	0,845	0,488	1,047	0,914	5,167
Services fournis à la collectivité	3,219	6,315	14,028	11,596	11,632	16,4	35,418	26,743
TOTAL	5,886	12,736	19,454	27,546	28,174	28,451	48,355	43,234

Source : Enquêtes menées auprès des banques, juillet 2002

**Tableau 3.11. : Evolution des crédits à l'économie par secteur d'activités (b)(à moyen et long termes,
en milliards FCFA)**

Secteurs d'intervention \ Années	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Entreprises publiques	0,155	2,000	3,037	2,513	1,114	6,101	0,000	0,000

Source : Enquêtes menées auprès des banques, juillet 2002

Tableau 3.12. : Évolution du taux de base des banques

Banques / Années	31/12/2000	31/12/2001
Financial Bank Bénin	7,50	7,50
Banque Internationale du Bénin	8,30	8,30
Bank of Africa Bénin	9,00	9,00
Continental Bank Bénin	9,00	9,00
Ecobank Bénin	11,50	11,50

Source : BCEAO

La nature des ressources qui proviennent comme il l'a déjà été souligné de dépôts à vue et à court terme explique les dispositions légales et réglementaires qui astreignent les banques et établissements financiers à limiter essentiellement l'octroi de crédit à des opérations de court terme. Par ailleurs, ces institutions ont pour objectif principal de réaliser des profits, raison pour laquelle elles privilégient les activités commerciales et productives au détriment des domaines sociaux.

Toutefois, il importe de souligner que la majeure partie des détenteurs de l'épargne bancaire sont loin de répondre aux critères d'éligibilité aux financements. Les banques devraient être encouragées à mettre en place des mécanismes qui permettraient de créer un lien entre l'épargne et le crédit pour la clientèle à faibles revenus. A titre d'exemple, dans les pays qui ont un IDH élevé, les institutions bancaires ont développé beaucoup d'instruments adaptés aux besoins de toutes les catégories de revenus comme les systèmes d'épargne logement, les systèmes de prêts bourse, etc. Par ailleurs, les pouvoirs publics disposent d'instruments de politiques monétaires qu'ils utilisent pour orienter l'octroi de crédits selon les choix prioritaires. Des politiques sélectives ont été utilisées en faveur des secteurs clés comme l'agriculture, l'habitat social à travers des taux d'intérêt bas ou des lignes de crédits spécifiques. Des projets publics de financement du secteur rural ou de petites et moyennes entreprises ont été également initiés pour couvrir les besoins d'investissement dans ces secteurs. Les institutions de crédit peuvent également avoir accès à des ressources stables sur des financements extérieurs par des partenaires désireux de contribuer aux investissements aux PME. Elles peuvent ainsi facilement financer l'extension des activités des PME créatrices d'emplois et pourvoyeuses de moyens d'existence durables. Le FAGACE pourrait notamment être mis à contribution sur la base de ses disponibilités et sur Accords partie avec les banques et établissements financiers.

Enfin, certains systèmes de micro finance découlent également des politiques monétaires volontaristes de l'Etat et comblent les lacunes du secteur bancaire classique.

3.2.3. Implications de politiques financière et sociale

Ainsi que le montre le tableau 3.4, le marché financier est composé essentiellement de 7 banques avec un réseau de 34 guichets concentrés pour la plupart dans les grandes villes (52% pour la seule ville de Cotonou, 9% pour Porto-Novo et 12% pour Parakou). L'examen des tableaux 3.9 et 3.10 relatifs à l'évolution des crédits, révèle que le secteur bancaire contribue énormément à la croissance économique mais faiblement au développement humain. En effet, la majorité des crédits accordés concernent le domaine du commerce, des industries, de la construction à usage commercial, qui ne sont pas des domaines proprement dits du DHD. Le financement des seuls secteurs de l'agriculture (y compris la pêche et l'exploitation forestière), de l'industrie manufacturière (transformation de produits alimentaires et textiles), des services alloués aux collectivités, peuvent avoir des effets d'entraînement tangibles sur la promotion des dimensions du DHD.

Par ailleurs, le processus de privatisation des entreprises publiques a offert l'occasion aux Béninois d'acquérir des actions. Les acquéreurs de titres ne sont pas seulement les populations privilégiées

La micro finance est une approche de développement économique qui est née pour combler les lacunes des institutions du système financier classique et de ce fait s'intéresse spécifiquement aux hommes et aux femmes à faibles revenus

Le financement des investissements de moyen et long terme réputés soutenir le développement durable sont faibles. En effet, ces investissements mobilisent des ressources importantes qui peuvent amener les banques à violer les ratios prudentiels exigés. Par ailleurs ils requièrent de lourdes garanties. C'est ainsi que l'accès à ces crédits reste très limité et ne sont octroyés qu'à des sociétés ou des personnes physiques dont les projets sont jugés bancables et qui disposent de moyens suffisants. Le public qui a accès à ces établissements financiers n'est donc pas celui qui est ciblé par les programmes de lutte contre la pauvreté de masse. On peut affirmer sans trop se tromper que ce sont les quelques privilégiés qui bénéficient des services des marchés financiers.

En ce qui concerne le marché financier, l'attrait pour les Béninois est de plus en plus effectif, du fait qu'ils y ont trouvé l'opportunité d'effectuer de placements plus rentables et plus sûrs pour leurs ressources, ou des possibilités de mobilisation de ressources à des conditions plus souples. Le choix de Cotonou pour abriter le siège de la Société Ouest Africaine de Gestion d'Actifs (SOAGA²⁹), une institution de gestion des actifs créée par la BOAD prouve qu'il est reconnu au Bénin ses potentialités en matière d'actifs financiers et d'épargne collective.

Par ailleurs, le processus de privatisation des entreprises publiques a offert l'occasion aux Béninois d'acquérir des actions. Les acquéreurs de titres ne sont pas seulement les populations privilégiées. En effet, dans le processus de privatisation de certaines entreprises, une part des actions est d'office attribuée aux travailleurs.

Pour favoriser la promotion du marché financier sous-régional, la BCEAO a encouragé l'émission des titres. Dans cette optique,

- la BOA BENIN a émis des certificats de dépôt pour un montant de 4,5 milliards de francs CFA ;
- l'Etat béninois, par le biais de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), a émis un emprunt obligataire d'une valeur de 5 milliards de francs CFA ;
- des billets de trésorerie ont été émis par la SOBEBRA ;
- la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) a émis plusieurs fois des emprunts obligataires sur le marché régional.

3.3. Institutions de micro finance et développement humain

3.3.1. Présentation des institutions de micro finance

La micro finance est une approche de développement économique qui est née pour combler les lacunes des institutions du système financier classique et de ce fait s'intéresse spécifiquement aux hommes et aux femmes à faibles revenus. Les services financiers comprennent généralement l'épargne et le crédit. Certaines institutions de micro finance proposent également des services d'assurance et de paiement. Au-delà de leur fonction d'intermédiation financière, un grand nombre d'institutions de micro finance jouent un rôle d'intermédiation sociale à travers le groupement de personnes, le renforcement de la confiance en soi, la formation dans le domaine financier et la gestion des compétences au sein d'un groupe. Ainsi, la micro finance est un véritable outil de développement humain.

Le système de micro finance est en plein essor ces dernières années. Il est apparu dans les années 1980 en réponse à diverses recommandations d'études menées par d'éminents chercheurs concernant les stratégies d'offre publique de crédit subventionné destiné aux paysans pauvres. L'une des principales conclusions est que pour promouvoir la participation des pauvres au développement humain durable, il ne suffit plus seulement de mettre l'accent sur l'octroi rapide de crédits subventionnés aux populations cibles, mais

²⁹ Signature d'accord de siège entre la BOAD et le Bénin, le lundi 16 septembre 2002 (Cf. La Nation n°3072, p.12).

d'avantage sur la création d'institutions locales pérennes au service des pauvres. Le Docteur Mohamed Yunus, au Bangladesh, a montré la voie avec un petit projet pilote de crédits de groupes destinés aux paysans non propriétaires. Ce projet qui, par la suite, a donné naissance à la Grameen Bank, compte aujourd'hui plus de 2,4 millions de clients, dont 94% de femmes, et tient lieu de modèle dans de nombreux pays.

Les institutions de micro finance³⁰ comprennent donc les institutions d'épargne et/ou de crédit créées pour les populations à la base dans le but d'assurer leur auto-promotion économique et sociale, avec ou sans le soutien technique et/ou financier des pouvoirs publics. Elles se distinguent essentiellement des banques et établissements financiers par la nature de leurs ressources et de leur clientèle, la souplesse de leur condition de fonctionnement, ainsi que la proximité de leur emplacement par rapport à la résidence de leur clientèle et l'absence de capital social.

Tableau 3.13. : Statistiques des Institutions des Micro Finances par type d'institutions au 31/12/2002

Institutions	Adhérents				Dépôt En mds FCFA	Encours Crédits En mds FCFA	Créances en souffrance En millions FCFA
	Hommes	Femmes	Autres	Total			
Mutuelles et coopératives d'épargne et de crédit	403 459	20 365	1 328	425 152	28,7	22,8	334,7
Institutions non Mutualistes ou coop. Epargne/Crédit	29 756	38 521	0	68 277	1,9	24,7	48,1
Associations	17 360	35 941	0	53 301	1,8	21,3	34,7
ONGs à volet micro finance	86	2 580	0	2 666	0,97	0,17	11,7
Projet à volet microfinancier	0	0	0	0	0	0	1,78
Sociétés	12 310	0	0	12 310	0	3,26	
Autres	0	0	0	0	0	0	0
Total	433 215	58 886	1 328	493 429	30,7	47,6	382,8
Dont FECECAM	386 139	0	0	386 139	27,0	21,2	150,4

Source : CELLULE MICRO-FINANÇEMENT.

Au Bénin, les institutions de micro finance ou SFD ont deux approches de financement suivant lesquelles ils proposent leurs services aux bénéficiaires : l'approche mutualiste et l'approche solidaire.

L'approche mutualiste insiste sur le couple " épargne/crédit " avec des modalités bien définies et repose sur les principes de l'épargne préalable et du sociétariat. Le crédit est octroyé à des individus considérés comme sociétaires donc dépendant les uns des autres dans leurs opérations financières et partageant la responsabilité des actes posés par l'un quelconque des bénéficiaires.

L'approche solidaire est caractérisée par le modèle de la " Grameen Bank " fondé sur le principe du crédit sans épargne qui, plutôt se constitue progressivement suivant la courbe du développement de l'activité. Le crédit est orienté vers des activités avec une vitesse de roulement rapide librement choisies par les femmes, membres solidaires les unes des autres dont l'effectif est défini par la structure de financement. Au Bénin, les structures qui fonctionnent suivant l'approche solidaire exigent une contribution symbolique au moment de la demande de crédit, contribution souvent évaluée au 1/3 ou au 1/4 du volume de prêt demandé.

D'autres types de groupements non mutualistes ou non coopératives de micro finance, peuvent être créés mais sont régis par une convention³¹ autre que la loi PARMEC.

³⁰ Les IMF sont régies par la Loi PARMEC qui les classe en deux catégories :

- les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit (article 3 de la Loi) ;
- les associations non mutualistes ou non coopératives placées d'office sous le régime de conventions spécifiques à signer avec le Ministre chargé des finances et de l'économie.

³¹ Les structures ou organisations d'épargne et de crédit non constituées sous forme mutualiste ou coopérative signent avec le Ministère des Finances et de l'Economie une convention au terme de laquelle obligation leur est faite de se conformer aux dispositions de la Loi sur l'usure en ce qui concerne les taux d'intérêt pratiqués.

De façon opérationnelle, on distingue quatre types d'institutions de micro finance :

- Les mutuelles d'épargne et/ou de crédits, parmi lesquelles on peut citer la FECECAM qui regroupe 96 caisses, la FENACREP avec environ 67 caisses constituées sur une base villageoise, le CBDIBA constitué à partir des CAVECA, etc. ;
- les institutions de crédit direct que sont le PADME, le PAPME, la VITA FINANCE, la FINADEV, filiale de la Financial Bank et constituée sous forme de société anonyme avec constitution d'un capital social ;
- les Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui exercent des activités de micro finance pour le compte des populations à la base ;
- enfin, des programmes ou projets à volet micro finance installés dans des zones défavorisées et qui soutiennent des initiatives à la base.

Ces deux dernières catégories fonctionnent souvent en marge de la Loi PARMEC et ne s'insèrent pas dans ce cadre institutionnel.

On estime aujourd'hui à plus de 300 le nombre d'institutions exerçant dans la petite finance. Leur concours à l'économie est estimé à 10,6% des crédits à l'économie en 1999 (tableau 3.12). Mais la plus grande institution de micro finance reste la FECECAM constituée à partir des caisses locales de crédit agricole mutuel (CLCAM) héritées de la liquidation de la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA). La FECECAM mobilise à elle seule 90% de l'épargne rurale.

Tableau 3.14. : Evolution comparée des dépôts et des crédits en 1999

	Dépôts (en milliards FCFA)	%	Crédits (en milliards FCFA)	%
Système bancaire	216,1	91,3	154,6	89,4
IMF	20,5	8,7	18,3	10,6
TOTAL	236,6	100	172,9	100

Source : Banque de données sur les SFD, 1999 Bénin BIT-BCEAO

3.3.2. Contributions des institutions de micro finance au développement humain

On estime à 500 millions le nombre de personnes pauvres, économiquement actives, gérant des micro entreprises ou de petits commerces dans le monde entier (cf. Women's World Banking 1995). La plupart d'entre elles n'ont pas accès à des services financiers appropriés. Pour faire face à ce besoin important en services financiers de ces micro entrepreneurs aux revenus faibles, les opérateurs de la micro finance comme les bailleurs de fonds essayent d'adopter une perspective à long terme.

Comme le révèle l'Etude sur les Conditions de Vie des Ménages Ruraux au Bénin (ECVR2), l'incidence nationale de la pauvreté globale est de 31,2% soit en moyenne 2.106.802 personnes. Dans le même ordre d'idée que ce qui est entrepris au plan mondial, les institutions de micro Finance sont nées au Bénin des insuffisances des banques à financer des activités de développement humain.

On estime aujourd'hui à plus de 300 le nombre des IMF en activités au Bénin. L'analyse des données du secteur de la micro finance fait ressortir que l'ensemble des institutions touche en moyenne 300.620 clients. Si on estime la taille d'un ménage pauvre à 6 personnes, on peut conclure que près de 1.800.000 personnes, soit plus de 85% de la population pauvre est touché par ce système de financement de proximité. La proportion des femmes parmi les sociétaires ou membres avoisine les 75%. L'ensemble des crédits distribués est d'environ 18,3 milliards de franc CFA., soit 10,6%. L'épargne mobi-

³² Le terme SFD permet de distinguer les institutions de micro finance qui ont une structure de financement décentralisée. Dans ce cas, les institutions de base ont l'autonomie dans la collecte d'épargne et dans l'octroi de crédit. Les autres institutions de micro finance non SFD ont plutôt des antennes ou des agences mais toutes leurs opérations sont centralisées.

lisée par l'ensemble des IMF avoisine 20,5 milliards, soit 8,7% (tableau 3.12)

L'analyse qui précède confirme que les institutions de micro finance, du fait de leur proximité contribuent dans une large mesure à atténuer la faible bancarisation de l'économie. Elles ont un impact important sur les populations défavorisées notamment en matière d'accès au crédit. Le tableau 3.15 permet de comparer, à travers quelques indicateurs, le système bancaire et les institutions de micro finance.

Encadré 3.2. : Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel, instrument de lutte contre la pauvreté.

La FECECAM qui couvre tout le territoire, représente plus de 90% du secteur de la micro finance au Bénin avec plus de 300 000 sociétaires, 27 milliards de FCFA d'épargne et plus de 16 milliards de FCFA d'encours de crédit auprès de plus de 60 000 emprunteurs à fin septembre 2002. Au nombre de ces emprunteurs, on compte environ 1/3 de femmes.

La clientèle de la FECECAM est composée d'acteurs socio-économiques œuvrant dans des domaines qui constituent le poumon de l'économie : les activités de transformation agroalimentaire, de maraîchage, de conservation des produits agricoles, les agriculteurs, les pêcheurs, les artisans, les petits commerçants, les associations et groupements.

Elle a développé de nouveaux produits qui en fait aujourd'hui le principal instrument de lutte contre la pauvreté. Il s'agit du " Tout Petit Crédit aux Femmes (TPCF) " et du " Crédit Epargne avec Education (CEE) " : 10.000 F CFA à 60.000 F CFA pour 3 à 6 mois et les crédits à court terme de 3 à 12 mois. Le Crédit Epargne avec Education (CEE) est destiné essentiellement aux femmes.

Le CEE qui a connu des succès dans le département du Zou, où il avait été introduit à titre expérimental, a été étendu aux communes de Lalo, Aplahoué, Klouékamè, Hlassamè et Dogbo dans le département du Couffo.

Source : Investigations menées auprès des institutions de micro-finance.

Tableau 3.15. : Evolution de la situation au niveau de la FECECAM.

Indicateurs	1998	1999	2000	2001	2002
Sociétariat	257 370	290 451	300 847	320 362	386 139
Dépôts	18 940 198 528	18 855 815 881	19 799 002 114	21 974 430 246	27 026 236 655
Crédits	16 542 307 607	14 206 200 046	8 767 922 252	9 712 367 409	21 232 010 296
Créances en souffrances	1 244 099 621	1 277 230 211	1 224 372 478	310 703 477	150 485 823

Source : FECECAM

Encadré 3. 3. : Le micro crédit est-il le financement le plus adéquat pour les populations à faibles revenus ?

Mme DOTOU, lauréate du Prix 2002 de l'ONU pour la lutte contre la pauvreté, témoigne sur l'intérêt du micro crédit pour les populations à faibles revenus.

" Je puis vous dire qu'en 30 années de fonctionnariat, je n'ai pu bénéficier d'aucun prêt bancaire. Les services bancaires ne sont accessibles qu'à ceux qui disposent déjà d'un certain revenu. Le béninois moyen ne peut y avoir accès ou alors à un prix extrêmement élevé. Pour les femmes, le meilleur outil est le micro crédit, car il permet de financer de petits projets certes, mais qui sauvent des familles. Un cas d'exemple est celui d'une femme analphabète qui à partir d'un prêt de 500 F en 1968, a pu lancer un commerce de poissons frits qui, trois mois plus tard lui a permis de subvenir dignement aux besoins fondamentaux de sa famille. Partant de tels exemples, mon ONG octroie des crédits qui peuvent aller jusqu'à 50.000 F à des femmes entreprenantes qui remboursent régulièrement.

Les tontiniers occupent aussi une place importante dans le financement des femmes. Les ambulants sont les plus nombreux, font des affaires juteuses et disparaissent parfois purement et simplement avec les recettes. La tontine mutualiste qui se pratique entre personnes de connaissance est plus sûre et pratiquée par de nombreux groupes de femmes. Cela dit, eu égard aux inconvénients de ces systèmes informels de financement, il est impérieux de trouver un moyen de venir en aide aux démunis afin de leur permettre d'intensifier leurs activités . L'expérience a prouvé qu'il y a des femmes qui n'ont besoin que de cinq ou dix mille francs pour mener des activités génératrices de revenus telles que la vente de fruits, de riz ou de beignets. Avec une bonne organisation et un encadrement efficace, l'octroi de micro crédits aux béninois en général et aux femmes en particulier pourrait se révéler être une des solutions pour la mise en œuvre d'un système efficace d'éradication de la pauvreté "

Mme DOTOU a mis en place une ONG spécialisée dans le recyclage de sachets plastiques usagés, qui offre à des femmes déscolarisées et sans emploi, une activité génératrice de revenus.

Source : Interview réalisé par les auteurs.

Le tableau 3.15 fait ressortir un taux de pénétration plus élevé des IMF par rapport au système bancaire, une contribution relativement importante à la création d'emplois et une plus grande stimulation de l'épargne. En effet, en 1999, les institutions de micro finance atteignaient un nombre de 270 guichets, ce qui leur permet de couvrir 22.593 habitants pour un guichet. Le système bancaire par contre, ne compte que 33 guichets pour une moyenne de 277.273 habitants pour un guichet.

De même, les IMF employaient déjà plus de personnels assurant ainsi une redistribution plus large de revenus. Le taux créditeur, plus élevé au niveau des IMF est susceptible de drainer plus d'épargne si les marchés financiers fonctionnaient parfaitement.

Tableau 3.16. : Comparaison de quelques indicateurs sur la base de données de 1999

	Système bancaire	Institutions de Micro-finance
Nbre de guichets	33	270
Concentration (population = 6,1 millions d'habitants)	277.273	22.593
Taux d'intérêt débiteur	18,5%	12% à 24%
Taux d'intérêt créditeur	3,5%	12%
Nombre d'employés	791	898

Source : Banque de données sur les SFD, 1999 Bénin BIT-BCEAO



Les ressources des IMF sont constituées de subventions, de lignes de crédits provenant de l'aide extérieure ainsi que des dépôts. Ces derniers ne représentent que 6% de l'ensemble des ressources des IMF en 2000, en comparaison des 94% que représentent les dépôts bancaires.

Les institutions de micro finance mobilisent chaque année une masse de dépôts d'environ 30 milliards de francs CFA qu'elles redistribuent pour plus de 18 milliards francs CFA en crédits à l'économie, soit un taux de transformation de 60%, très proche de celui du système bancaire. Cette tendance est surtout déterminée par l'évolution au niveau de la FECECAM, structure dominante du secteur. La clientèle des institutions de micro finance est estimée à plus de 500.000 clients.

Compte tenu de la nature de ces ressources, les activités financées par les IMF sont essentiellement de court terme. Les taux d'intérêt effectivement pratiqués sont élevés et atteignent parfois 40% dans certaines institutions de micro finance.

Les principaux bénéficiaires individuels de ces crédits sont les paysans (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs), les artisans, la petite et moyenne industrie de transformation, les femmes, etc. Ces dernières ont représenté 40% des bénéficiaires des crédits de micro financement en 2000 comme le montre le tableau 3.14. Ces catégories de bénéficiaires qui ne sont pas couverts par le système bancaire classique, trouvent désormais auprès du système de micro finance les moyens d'accroître les opportunités de création de revenus pour améliorer leurs conditions d'existence.

Tableau 3.17. : Répartition des crédits des IMF par secteurs d'activités (en milliards FCFA)

Domaines/ Années	1998	1999	2000	2001	2002
Crédit Total	19,37	19,45	18,06	26,89	47,72
<i>dont :</i>					
<i>Agriculture</i>	14,29	14,62	13,81	20,63	33,38
<i>Agro-ind</i>	0,02	0,15	0,32	0,18	0,94
<i>Industrie</i>	0,02	0,11	0,17	0,39	0,47
<i>Commerce</i>	3,39	3,24	2,97	4,44	11,18
<i>Artisanat</i>	0,11	0,54	0,16	0,26	0,42
<i>Autres</i>	1,67	1,50	1,05	1,4	2,65

Source : CELLULE MICRO-FINANCE/MFE

Tableau 3.18. : Evolution du nombre de bénéficiaires directs par genre

Bénéficiaires \ Années	1 997	1 998	1 999	2 000	Moyenne 1997-2000
Femmes	134 223	123 375	116 381	164 354	134 583
Hommes	138 601	168 482	225 117	244 787	194 247
TOTAL bénéficiaires	272 824	291 857	341 498	409 141	328 830
Pourcentage femme	49,2	42,3	34,1	40,2	41
Pourcentage homme	50,8	57,7	65,9	59,8	59

Source : MRDM-BCEAO : Banque de données sur les IMF- Bénin 1999 et 2000

Les activités financées sont en grande partie l'agriculture (essentiellement les crédits de campagne) et le commerce qui absorbent une grande partie des crédits, soit 94% en 1995 (tableau 3.14). Ces tendances se justifient à la fois par la nature courte des dépôts et la forte dominance du réseau FECECAM qui opère essentiellement en milieu rural. De même, la présence de subventions et de lignes de crédit dans les ressources de ces institutions dénote leur utilisation comme instruments de réduction de la pauvreté.

*La micro finance,
crédit des pauvres
et d'accès facile.*

Subventions et lignes de crédit aident la micro finance à réduire la pauvreté

... la FECECAM dispose... des caisses sur toute l'étendue du territoire national, qui fournissent des services d'épargne et de crédit aux couches les plus défavorisées... Sa faillite pourrait porter un coup aux activités menées par les pauvres en milieu rural

L'accès au crédit IMF est assujéti aux garanties classiques combinées à la solidarité communautaire. Trois formes de garanties existent : les garanties personnelles, les garanties morales et les garanties mobilières.

Les garanties personnelles ou aval impliquent la responsabilité d'une tierce personne qui parraine l'emprunt ou le projet. Le parrain, ici est un "ancien client jugé solvable" au sein de la communauté, un notable ou un responsable traditionnel ou de groupement ou une personne qui jouit d'une bonne réputation sociale.

Les garanties morales consistent dans la caution mutuelle d'un groupement, tous les membres devenant ainsi solidairement responsables du crédit contracté par l'un d'entre eux (caution solidaire). Ce type de garantie a conduit la FECECAM à mettre en place de "tout petits crédits aux femmes" (TPCF). Cette expérience n'a pas porté de fruits au niveau de la FECECAM, mais a réussi dans d'autres SFD.

Les garanties mobilières ou matérielles portent sur les biens meubles et immeubles tels que véhicules, terrains, divers équipements, etc.

Les deux premières formes de garantie ou garanties immatérielles semblent plus adaptées aux populations à faibles revenus parce qu'elles s'appuient sur l'esprit de solidarité.

En dépit des précautions prises à travers les différentes formes de garantie, les institutions de micro-finance rencontrent des difficultés de remboursement, ce qui explique l'ampleur du portefeuille des impayés.

D'un montant de 0,024 milliard FCFA en 1993, les impayés ont été multipliés par plus de 90 pour atteindre 2,119 milliards francs CFA en 1998 pour l'ensemble des caisses du réseau FECECAM. En 1999, le taux d'impayés a atteint 18% dans le réseau FECECAM pendant qu'on observait 0,4% au PADME, 2% au PAPME en 1999 et 6% en 2000. A la FENACREP, le taux d'impayés était demeuré à 1% sur la même période.

Les facteurs qui sont à l'origine des difficultés de paiement des crédits de la FECECAM sont essentiellement imputables d'une part, à la mauvaise gestion que la société a héritée de la CNCA, et d'autre part à la précarité des rendements du secteur agricole. Le domaine foncier a connu plus de difficultés. En effet, la réalisation des garanties sur terrains bâtis ou non, a échoué en raison de la forte pesanteur sociologique qui rend difficile, par exemple, la vente de parcelles saisies pour défaut de remboursement. De même, le niveau élevé des impayés de la FECECAM découle de la mauvaise conception de la chose publique, " l'argent froid ", développée par certains emprunteurs et/ou membres de conseils d'administration dans les caisses qui reçoivent des lignes de crédits extérieurs.

Les risques liés à l'agriculture (aléas climatiques, aridité de certaines zones, mauvaise utilisation des intrants, etc.) alourdissent également le volume des impayés.

Enfin, le manque de suivi et les remboursements trop espacés ont contribué à dégrader le portefeuille de la FECECAM qui dispose des caisses sur toute l'étendue du territoire national. Elles fournissent des services d'épargne et de crédit aux couches les plus défavorisées de la population et à leurs communautés. Sa faillite pourrait porter un coup aux activités menées par les pauvres en milieu rural.

Ayant tiré des leçons des échecs répétés d'abord de la CNCA, puis de la FECECAM, les autres SFD ont adopté des outils de suivi rapproché de l'emprunteur. A titre d'exemple, le PADME a développé une stratégie de proximité pour sensibiliser les clients sur leur responsabilité dans la pérennisation des structures créées pour

répondre à leurs besoins. Aussi, suite aux difficultés rencontrées et bénéficiant de l'expérience positive de PADME, la FECECAM elle-même, a-t-elle entrepris des mesures visant l'assainissement de son portefeuille notamment, la mise en place d'un plan de restructuration combiné à une politique de resserrement du crédit.

Les institutions de micro finance constituent un dispositif important de l'architecture financière au Bénin. Dans la mesure où elles s'adressent beaucoup plus aux couches sociales (803 641 clients en 2000) exclues du système bancaire classique et qu'elles couvrent tout le territoire national, leur impact sur le développement humain est très important (tableau 3.12). Néanmoins, il importe de prendre des mesures appropriées pour assurer la pérennité du système.

Pour améliorer leur efficacité et accroître leurs interventions, les IMF doivent mettre plus d'accent sur les garanties immatérielles et renforcer le suivi des crédits.

Par ailleurs, la pérennisation de ce système repose aussi sur la mise en place d'institutions financières autonomes, locales, et fonctionnant sans subventions, sur la nécessité de s'inspirer du système de Grameen Bank qui reflète les systèmes traditionnels (tontines par exemple) dont les services sont similaires, avec cependant une plus grande souplesse, à un prix abordable. La contribution de la micro finance au renforcement et à l'expansion des systèmes de financement du DHD est irremplaçable. Elle sert de passerelle aux systèmes classiques comme les coopératives d'épargne et de crédit, les réseaux de mutuelles de crédit, les banques commerciales et même les institutions financières publiques. Leur importance ne fait que se confirmer avec le nombre croissant de réussites de projets novateurs en milieu rural.

Encadré 3.4. : Les clients des services de micro-finance ont-ils besoin de taux d'intérêt subventionnés ?

Les clients des institutions de micro finance ont tendance à emprunter les mêmes sommes lorsque les taux d'intérêt augmentent, ce qui montre que, jusqu'à un certain point, les taux d'intérêt ne constituent pas un élément déterminant du crédit pour ces clients. En réalité, ceux-ci sont souvent prêts à payer des taux d'intérêt élevés pour des services de meilleure qualité. C'est d'un accès permanent et fiable à des services d'épargne et de crédit dont ils ont le plus besoin.

Les programmes de crédit subventionné n'offrent qu'un volume limité de crédits bon marché. Lorsque ces derniers sont rares, et recherchés, ils sont généralement accordés en priorité à une élite locale qui jouit de l'influence nécessaire pour les obtenir, au détriment de ceux qui ont besoin de crédits moins importants (par voie commerciale, ces prêts ne peuvent habituellement être obtenus que par le biais de prêteurs informels à des taux d'intérêt bien plus élevés). Il a été démontré en outre, dans les pays en développement du monde entier, que les programmes de crédit rural subventionné aboutissent à des impayés importants, génèrent des pertes tant pour les institutions financières qui gèrent ces programmes que pour le gouvernement ou le bailleurs de fonds et nuisent à la collecte institutionnelle d'épargne ce qui, en conséquence, entrave le développement d'institutions financières rurales rentables et viables.

Les institutions de micro finance bénéficiant de ressources subventionnées ont logiquement tendance à être moins efficaces sur le plan financier, n'ayant guère de raisons de rechercher la pérennité financière. Les taux d'intérêt subventionnés suscitent une demande excessive qui peut conduire à une forme de rationnement par le biais de transactions personnelles entre les clients et les agents de crédit.

Source : Robinson 1994.

Encadré 3.4. : Les clients des services de micro-finance ont-ils besoin de taux d'intérêt subventionnés ? (suite)

Toutes les Institutions Financières opérant dans les huit pays formant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine sont soumises à une loi sur l'usure, selon laquelle le taux d'intérêt maximal appliqué aux emprunteurs ne doit pas excéder le double du taux d'escompte de la banque centrale de l'Union. Pour l'année 1996, le taux d'usure fluctuait autour de 13%.

Les Institutions de micro finance, ONG et bailleurs de fonds se sont efforcés d'obtenir de la banque centrale une dérogation permettant aux institutions de micro finance de fixer des taux suffisamment élevés pour atteindre la pérennité financière. Leurs efforts ont été couronnés de succès et la banque centrale est actuellement en train de réviser la loi sur l'usure. Deux taux d'usure qui ne seraient plus liés aux taux d'escompte ont été proposés : l'un destiné aux banques commerciales (18%) et l'autre aux institutions de micro finance (27%). La souplesse dont a fait preuve la banque centrale témoigne de la reconnaissance du rôle important des institutions de micro finance en Afrique de l'Ouest.

Source : Exposé de Cécile Fruman, Programme d'opérations bancaires soutenables avec les pauvres, Banque Mondiale

Tableau 3.19. : Activité financière des banques et des IMF

Indicateurs	1998		1999		2000	
	Banque	SFD	Banque	SFD	Banque	SFD
Dépôts (francs CFA)	207,7	20	216,1	20,5	262,6	24,1
% de dépôts	91,00%	9,00%	91,30%	8,70%	93,90%	6,10%
Crédits (francs CFA)	100,1	20,8	161,6	18,3	194,0	19
% de crédits	82,80%	17,20%	89,40%	10,60%	92,00%	8,00%
Guichets	19	312	27	270	30	347
% des guichets	5,70%	94,30%	8,50%	92,50%	9,00%	91%
Nombre de clients	-	621800	-	727207	-	803641
Dont femmes	-	123375	-	116381	-	164354
Dont hommes	-	168482	-	225152	-	244787
Entreprise	-	2501	--	5252	-	5830

Source : Construit par les auteurs à partir des données de la BCEAO

Encadré 3.5. : Mise en place d'un secteur financier favorable aux pauvres

La fourniture de crédits par l'entremise d'organismes spécialisés dans le micro crédit destinés spécifiquement aux familles pauvres constitue un moyen de rendre plus équitable l'accès aux services financiers.

La Grameen Bank, au Bangladesh, en est un exemple bien connu. Cet organisme procure, aujourd'hui des crédits à plus de deux millions d'individus, principalement des femmes, avec un taux de défaillance de remboursement de seulement 2 à 3 %.

Le Japon a lui aussi mis en place des programmes de crédit des institutions spécialisées au cours des années cinquante et soixante, avec notamment la création de la société financière populaire ou la société financière des petites entreprises, ainsi qu'un programme de garantie du crédit. Depuis le milieu des années soixante-dix, les marchés financiers, organisés par les banques privées, se sont peu à peu ouverts aux petites et moyennes entreprises, qui représentent à présent environ 70% l'activité des grandes banques commerciales japonaises.

Une autre voie consiste à faciliter l'épargne. L'introduction du système d'épargne sur compte postal au Japon, puis en République de Corée, en Malaisie et à Singapour, a permis à de nombreux pauvres d'accéder aux financements et aux services nécessaires pour saisir les occasions offertes par le marché.

Une troisième voie passe par la libéralisation des marchés financiers. En effet, les réglementations excessives peuvent entraîner des distorsions au détriment des pauvres, en accroissant les coûts de transaction et en renforçant la tendance des banques à accorder un petit nombre de prêts d'un montant élevé plutôt qu'un grand nombre de crédits à faible montant.

Une quatrième solution consiste à établir des liens entre les marchés financiers à vocation commerciale et les organismes de micro-crédit.

Source : GENDA, 1997 et VON PISCHKE, 1996 in Rapport Mondial sur le Développement, 1997

3.4. Autres institutions de financement et développement humain

Par le volume des ressources qu'ils mobilisent et placent sur le marché des capitaux, certaines institutions spécialisées comme les assurances, le système de sécurité sociale, peuvent être assimilées aux institutions de financement. De part leur rôle de couverture de risques liées à la vie humaine et de protection sociale, elles participent au financement du bien-être des populations.

3.4.1. Assurances au Bénin

3.4.1.1. Organisation du marché des assurances au Bénin

Une quinzaine de compagnies d'assurances et sociétés de courtage en assurances réunies, animent actuellement le secteur des assurances au Bénin. La stratégie de spécialisation adoptée par le Gouvernement béninois suit deux principaux pôles : la branche des assurances-vie et la branche des assurances Incendies, Accidents et Risques Divers (IARD). Le tableau 3.19 présente la spécialisation des différentes compagnies d'assurances.

La branche des assurances vie comprend trois grandes sociétés agréées, à savoir, UBAVIE, ARGG et GVB, tandis que la branche des assurance IARD comprend cinq (5) grandes sociétés que sont : Africaine des Assurances, NSAB, FEDAS, GAB et SOBAC.

Tableau 3.20. : Etat nominatif des compagnies d'assurances et spécialisation

Sociétés	UBAVIE	ARGG	GVB	AA	NSAB	FEDAS	GAB	SOBAC
Dates d'agrément	17/11/94	17/11/94	14/04/97	20/03/98	07/05/98	14/05/98	30/04/99	25/01/00
Branche	Vie	Vie	Vie	IARD	IARD	IARD	IARD	IARD

IARD : Incendies, Accidents, Risques Divers

Source : Direction du Contrôle des Assurances DCA/MFE

La concentration de ces compagnies est très forte sur Cotonou : 55,6% et dans une moindre mesure sur Parakou : 7,4%. Les autres villes révèlent la même importance en termes de concentration (tableau 3.20). Cette répartition, à l'image de celle du secteur bancaire pourrait également expliquer les niveaux d'indicateurs de développement humain observés dans les départements concernés.

Tableau 3.21. : Répartition géographique des compagnies

Villes	Compagnies			TOTAL	Concentration
	FEDAS	NSAB	AA		
Cotonou/Environs	3	4	8	15	55,6
Porto-Novo	-	-	1	1	3,7
Parakou	1	1	-	2	7,4
Djougou	-	-	1	1	3,7
Bohicon	-	1	-	1	3,7
Savalou	-	-	1	1	3,7
Dassa-Zoumé	-	-	1	1	3,7
Lokossa	-	-	1*	1	3,7
Azové	-	-	1*	1	3,7
Natitingou	-	1	-	1	3,7
Kandi	-	-	1	1	3,7
Pobè	-	-	1	1	3,7
TOTAL	4	7	16	27	100

Source : Direction du Contrôle des Assurances DCA/MFE

* : y compris Agent Général

Le profil du bénéficiaire n'est pas fondamentalement différent d'une localité à une autre. On peut retenir comme clients des produits assurances :

- tous les propriétaires de véhicules, privés et transporteurs de marchandises ou de personnes ;
- tous les commerçants importateurs et exportateurs de marchandises ;
- toutes les entreprises et les ONG soucieuses de la sécurité de leur personnel, de leurs bureaux ou chantiers et des domiciles de leurs responsables ;
- des particuliers, des salariés du public et du privé, des auto employeurs, des artisans, soucieux de leur vieillesse.

Le domaine des assurances est régi par la loi³³ qui organise les mécanismes institutionnels de gestion, oriente leurs stratégies politiques et les activités qui en découlent, arrête le capital initial, les conditions d'agrément, ainsi que l'utilisation judicieuse des ressources collectées au titre des primes.

Ainsi donc, le marché des assurances reste réglementé par l'Etat, d'une part, dans l'intérêt des assurés et bénéficiaires et d'autre part dans l'esprit de favoriser la régulation du marché financier.

³³ loi N°92-029 du 26 août 1992, décret N°93-262 portant ratification du Traité CIMA (Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances). La réassurance des risques pour lesquels l'assureur n'a pas d'agrément n'est pas autorisée. Cet exercice de contrôle revient au Ministre des Finances et de l'Economie à travers sa direction du contrôle des assurances (DCA).

L'assurance "responsabilités civiles" est obligatoire pour tout utilisateur de véhicules à moteurs, remorques ou semi-remorques ainsi que les bâtiments de mer. Il en est de même de l'assurance des marchandises et pour les membres de certaines professions dont l'exercice pourrait entraîner incendies et autres dégâts.

L'assurance "vie capitalisation", quant à elle, n'est pas obligatoire.

**Tableau 3.22. : Evolution des chiffres d'affaires dans les branches
(en milliard FCFA)**

Vie \ Années	1998	1999	2000	2001
Chiffre d'affaires	1,822	2,171	2,228	2,560
Chiffre d'affaires Moyen (N=3 sociétés)	0,607	0,724	0,743	0,853
Indemnités payées*	-	0,303	0,523	0,668
IARD				
Chiffre d'affaires	-	8,556	9,204	13,013
Chiffre d'affaires moyen (N=5 sociétés)		1,711	1,841	2,603
Indemnités payées	-	2,328	2,321	2,863

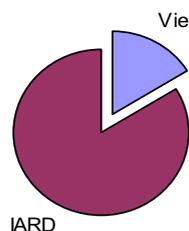
* les indemnités payées pour la branche Vie correspondent en grande partie à des résiliations de contrats étant entendu que les premiers contrats ne sont pas encore arrivés à terme.

Source : Direction du contrôle des Assurances DCA/MFE, 2002

Les primes collectées par les compagnies d'assurance représentent une part importante de l'épargne nationale. En effet, les chiffres d'affaires des compagnies sont en nette progression : 10,727 milliard FCFA en 1999, période de démarrage après libéralisation du secteur et 15,573 milliards en 2001.

Les entreprises d'assurance placent les ressources ainsi collectées à des fins de capitalisation en attendant leur reversement. Le code CIMA³⁴ oblige ces entreprises à reverser aux bénéficiaires 85% des intérêts perçus au titre de la capitalisation.

Graphique 3.3. : Chiffre d'affaires des branches d'assurance en 2001



Source : Elaboré à partir des données du tableau 3.22.

Le chiffre d'affaires de la branche IARD représentent 4 à 5 fois ceux de la branche assurance-vie. En effet, il est passé de 8,556 milliards francs CFA en 1999 à 13,013 milliards francs CFA en 2001 (+ 52%). Cette importance s'explique par les domaines couverts et leur statut obligatoire.

De son côté, le chiffre d'affaires de la branche vie, connaît une augmentation de 18%, passant de 2,171 milliards francs CFA en 1999 à 2,560 milliards francs CFA). La moindre importance de ce domaine est liée à son caractère non obligatoire. Notons

³⁴ Le Code CIMA (Conférence Internationale des Marchés d'Assurance), signé le 10 juillet 1992 à Yaoundé au Cameroun, est l'unique législation en matière d'assurance commune à tous les pays membres de la zone franc.

aussi que les comportements préventifs à savoir consultations médicales régulières, bilan de santé, souscription d'assurance-maladie, d'assurance-vie ou assurance vieillesse observés couramment dans les pays développés demeurent limités à une faible proportion de la population du fait de l'absence d'une politique volontariste à promouvoir ces instruments en milieu urbain et particulièrement dans le secteur rural.

En fin de compte, à travers les placements qu'elles font dans des opérations mobilières ou immobilières, les assurances peuvent contribuer à la promotion du développement humain durable.

3.4.1.2. Contribution des assurances au développement humain

La mission première d'une compagnie d'assurance est de couvrir le risque de perte du bien ou service assuré et de rendre accessible un certain nombre de services essentiels pour la survie des individus. On peut considérer que les indemnisations aux familles sinistrées, le paiement des soins médicaux ou des frais d'hospitalisation, constituent une contribution immédiate au développement humain durable.

Tableau 3.23. : Emission des sociétés IARD de 1998 à 2000

Catégories	Emissions						Variations	
	1998	Parts (%)	1999	Parts (%)	2000	Parts (%)	98-99	99-2000
Accidents et Maladies	-	-	0,629	7,46	0,981	10,66	-	55,94
Véhicules personnels	5,319	-0,43	5,296	62,77	5,840	63,45	-0,43	10,34
Incendie et dommages aux biens	0,873	20,39	1,051	12,47	0,779	8,46	20,39	-25,93
Responsabilité civile générale	-	-	0,312	3,7	0,314	3,41	-	0,62
Transports	0,930	10,86	1,031	12,22	0,844	9,17	10,86	-18,12
Autres risques	-	-	0,116	1,38	0,447	4,85	-	284,79
TOTAL	7,745	8,87	8,432	100	9,204	100	8,87	9,16

Source : Direction du Contrôle des Assurances (DCA/MFE).

Le tableau 3.22. présente les différents services couverts par les assurances IARD. On note la nette dominance des assurances automobiles qui représentent plus de 63% des émissions en 2000 en liaison surtout avec leur caractère obligatoire. Mais il convient de noter la forte progression des émissions pour accidents et maladies et pour les autres risques ces dernières années.

Le montant des sommes injectées dans l'économie nationale au titre des indemnités, s'élève à 2,328 milliards francs CFA au cours de l'exercice 1999. Au cours de l'exercice 2000, les indemnités versées sont en hausse de 23% soit 2,863 milliards francs CFA. Le volume des indemnités versées par les compagnies de la branche IARD demeurent de loin plus important que celui de la branche assurance "vie". Cela est justifié par l'importance et la fréquence des sinistres qui affectent les domaines couverts, notamment les accidents de véhicule. Les indemnités versées ont atteint un niveau de 25% du chiffre d'affaires en 2000 et 22% en 2001. Pour leur part, les indemnités versées au titre des contrats d'assurance-vie ont représentées 26,1% du chiffre d'affaires en 2001, contre 23,5% en 2000.

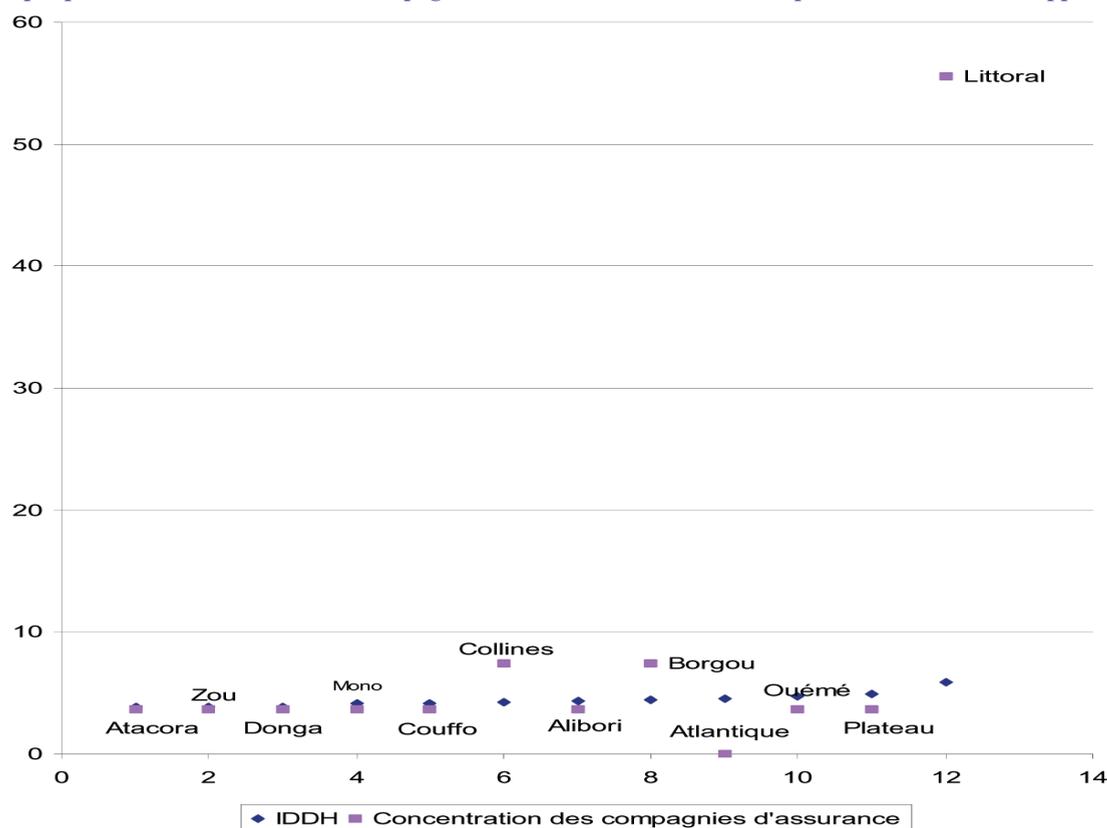
Tableau 3.24. : Emissions des sociétés Vie de 1998 à 2000

Catégories	Emissions						Variations	
	1998	Parts %	1999	Parts %	2000	Parts %	99/98	00/99
Grandes branches	1,089	59,77	1,173	54,05	1,158	51,98	7,77	-1,29
Collectives	0	0	0,026	1,21	0,021	0,96	-	-18,77
Capitalisation (Epargnes)	0,712	39,08	0,950	43,78	1,028	46,13	33,49	8,13
Complémentaires	0	0	0	0	0	0	-	-
Acceptations	0,021	1,14	0,021	0,96	0,021	0,94	0	0
Autres risques	0	0	0	0	0	0	-	-
TOTAL	1,822	100	2,171	100	2,228	100	19,17	2,63

Source : Direction du Contrôle des Assurances DCA/MFE, et sur calcul des auteurs

Comme elles sont des systèmes de protection sociale et permettent aux sinistrés d'éviter de tomber dans la déchéance, les assurances constituent un dispositif important dans l'amélioration du niveau de développement humain. Les informations disponibles ne permettent pas d'identifier clairement le profil des assurés au Bénin. Toutefois on peut affirmer sans risque de se tromper, que le système d'assurance profite très peu aux populations pauvres étant donné l'inaccessibilité de certains produits aux ménages à bas revenus et la faible couverture géographique. En effet, la répartition des guichets des compagnies d'assurance par département révèle clairement l'exclusion des populations rurales du système des assurances. Les populations rurales se trouvent ainsi privées des opportunités de se prémunir contre les risques susceptibles d'affecter leur espérance de vie. Par conséquent, il importe de mettre en place des mécanismes d'assurance adaptés aux populations rurales.

Graphique 3.4. : Concentration des compagnies d'assurance et indicateurs départementaux de développement humain



Source : Elaboré à partir des données des tableaux 1.10 et 3.21.

3.4.1.3. Capitalisations

Les ressources collectées par les compagnies d'assurance au titre des primes sont placées sur les marchés à des fins de capitalisation. En effet, elles acquièrent des titres de placements sous forme d'obligations et d'actions, émis par l'Etat, les organismes régionaux ou internationaux, les institutions financières et les entreprises privées. Les autres placements sont constitués par des acquisitions de droits réels immobiliers, de prêts et de dépôts en banques. Le tableau 3.22 suivant présente l'évolution de ces placements entre 1998 et 2002.

Tableau 3.25. : Evolution des placements des assurances, en millions FCFA

Secteurs	1998	1999	2000	2001	2002
Obligations	753,9	1449,3	2200,4	3240,1	5534
Obligations et autres valeurs d'Etat	0	419,7	1028	849,2	1977
Obligations des Organismes Internationaux	0	0	125	200	187,3
Obligations des Institutions Financières	253,9	571,6	735,2	838,7	576,9
Autres Obligations	500	458	312,2	1352,2	2792,8
Actions	422	692,6	1153,7	1336,7	1771,8
Actions cotés	72	291,6	532,2	543,2	650,9
Actions des Entreprises d'Assurance	0	1	192,9	211,5	286,9
Actions et Obligations des Sociétés Commerciales	350	350	378,6	532	782
Actions des Sociétés d'Investissement	0	50	50	50	52
Droits réels Immobiliers	54,7	214,7	1169,4	1250,3	2231,2
Prêts	0	355,5	171	97,2	470,5
Prêts Garantis	0	74,1	66	24,6	414,1
Prêts hypothécaires	0	281,4	0	17,6	1,4
Autres prêts	0	0	105	55	55
Dépôts en banques et caisses	3663,2	4378,1	5396,3	8310,8	6928,3
TOTAL	4893,8	7090,2	10090,8	14235,1	16935,8

Source : Direction du Contrôle des Assurances DCA/MFE, 2002

Les placements à moyen et long terme concernent les obligations et les actions, et peuvent être considérés comme une grande contribution au développement économique du pays et de la sous région compte tenu des domaines qui ont bénéficié de ces ressources. Ils permettent un financement à moyen ou long terme des activités économiques. Les placements en obligations ont enregistré la plus rapide progression (5.534 millions FCFA à fin 2002 contre 753,9 millions francs CFA à fin 1998), représentant 29,2% du total à fin 2002 contre 10,9% à fin 1998. La part des actions a progressé de façon modérée passant d'un taux de 6,1% en 1998 à 9,4% de l'ensemble des placements en 2002. Les placements en titres émis par les entreprises occupent une place prépondérante. Les obligations sont rémunérées à un taux fixe contrairement aux placements en actions dont la rémunération est liée aux résultats de l'entreprise.

Les ressources placées en droits réels immobiliers, bien qu'encore limitées ont enregistré une rapide progression (2.231,2 millions francs CFA en 2002 contre 54,7 millions FCFA en 1998) passant de 0,8 % de l'ensemble des placements en 1998 à 11,8% en 2002). Les investissements en droits réels immobiliers concernent l'acquisition de terrain ou autres biens immeubles à usage commercial. Comme il ressort du tableau 3.24, une grande partie des disponibilités financières est maintenue en avoirs monétaires en comptes bancaires soit sous forme de dépôts soit sous forme d'avoirs en caisse, pour pouvoir couvrir facilement les dépenses courantes et les demandes au titre des règlements de sinistres. En effet, bien qu'ils aient évolué à la baisse, ces avoirs représentent 36,6% des placements en 2002 contre 53,2% en 1998.

En définitive, il ressort de l'analyse ci-dessus que la préoccupation des compagnies d'assurance est moins de contribuer au développement humain durable que de rentabiliser les ressources sociales qui leur sont confiées à des fins de couverture de risques. Cependant, compte tenu de la nature publique des ressources ainsi accumulées, elles pourraient apporter une contribution dans certains domaines du DHD comme l'habitat si elles y étaient encouragées.

Encadré 3.6. : Inaccessibilité des systèmes d'assurance et de protection sociale pour les populations à faible revenu.

Le béninois moyen ne peut en aucune façon s'offrir les services d'assurance vie ou d'assurance maladie qui contribueraient pourtant à améliorer l'espérance de vie. A titre d'exemple, un instituteur qui gagne 45.000 FCFA par mois, soit 1.500 F par jour, n'a pas une capacité d'épargner pour pouvoir souscrire à une assurance vie. En effet, avec une telle modique somme, il ne peut même pas se nourrir, se loger, se faire soigner, couvrir les dépenses d'éducation de ses enfants, de façon satisfaisante. Il est du devoir de l'Etat de réfléchir sur des mécanismes d'assurance ou de protection sociale accessibles aux populations pauvres et surtout celles des zones rurales qui sont aujourd'hui exclues des structures existantes qui semblent plus réservées aux populations aisées. L'exemple des Mutuelles de santé développées dans le Borgou et les Collines avec l'appui de la coopération suisse, peut inspirer les initiatives qu'il importe de promouvoir dans les zones rurales. Ces Mutuelles fonctionnent comme des instituts de prévoyance et d'entraide et reposent sur une participation active des adhérents par les cotisations mais aussi dans leur gestion. Elles favorisent l'accès des affiliés aux services essentiels d'accouchements assistés, d'hospitalisations, de la petite chirurgie. De telles initiatives contribuent davantage à alléger la misère des populations et appellent la mobilisation de toutes les énergies nationales y compris le secteur privé. Je reste convaincue que l'objectif de réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 2015 adopté par le Sommet du Millénaire est réalisable au Bénin si de telles initiatives participatives pouvaient bénéficier d'une attention appropriée.

Source : Interview de Mme DOTOU.

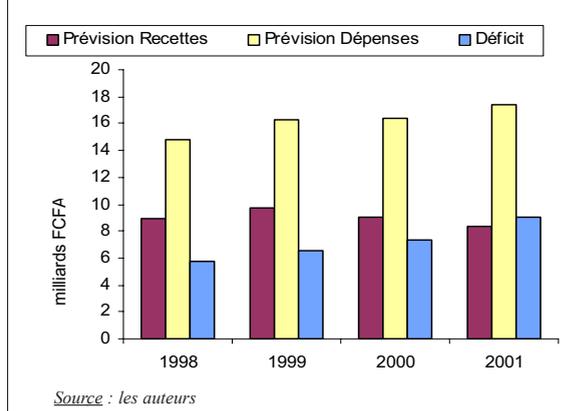
3.4.2. Le système de sécurité sociale et le FNRB

3.4.2.1. Le système de sécurité sociale au Bénin

Le système de sécurité sociale³⁵ est un mécanisme de prévoyance et d'assurance mis en place pour couvrir divers risques auxquels sont exposés les travailleurs en relation avec leur carrière professionnelle. Sont assujettis à ce régime tous les travailleurs soumis aux dispositions du Code du Travail, sans aucune distinction de race, de nationalité, de sexe ou d'origine, lorsqu'ils sont employés à titre principal sur le territoire national pour le compte d'un ou plusieurs employeurs publics ou privés, nonobstant la nature, la forme, la validité du contrat ou la nature et le montant de la rémunération. Ce système paraît donc en accord avec le principe d'équité prôné par le concept du développement humain.

L'Office Béninois de Sécurité Sociale³⁶ fonctionne suivant un régime général de sécurité sociale. Il couvre essentiellement des accidents de travail, des maladies professionnelles, des risques d'invalidité et de chômage, de vieillesse. En ce qui concerne le risque de chômage, le régime permet aux affiliés de couvrir les frais de santé pour leurs ayants droit. A

Graphique 3.5. : Evolution des déficits du FNRB, Prévisions en milliards de FCFA.



³⁵ Au Bénin, les assurances sociales sont gérées par deux organismes publics de prévoyance et de sécurité sociale. Il s'agit de l'Office Béninois de Sécurité Sociale (OBSS) qui s'occupe des salariés du secteur parapublic et privé ; et du Fonds National des Retraités du Bénin (FNRB) qui s'occupe des fonctionnaires d'Etat.

³⁶ L'OBSS est un établissement public doté de la personnalité civile, créé par Ordonnance N° 73-3 du 17 Janvier 1973. Il bénéficie de l'autonomie financière et est placé sous la tutelle du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Réforme Administrative (MFPTRA)

propos de la vieillesse, le régime de retraite permet aux affiliés admis à la retraite de percevoir un revenu mensuel au titre de la pension, et de couvrir les frais de santé pour eux-mêmes et leurs ayants droit.

Pour réaliser sa mission, il procède à la collecte de fonds pour la constitution de l'assurance sociale à partir des ressources mises à sa disposition par l'Etat et/ou des employeurs privés. Les régimes d'assurance sociale se distinguent des systèmes d'assurance privée étudiés dans la section précédente essentiellement par les populations touchées et par les mécanismes de constitution du capital. En effet, le système d'assurance sociale ne concerne que le personnel des secteurs structurés, à savoir : l'administration publique, les entreprises publiques, le secteur privé. Il diffère de l'assurance privée essentiellement par son mode de transfert de revenus : transfert entre les assurés et transfert entre l'Etat et les assurés. Le premier type de transfert est basé sur un mode de calcul de cotisation non indexé aux risques attachés à l'assuré mais sur les revenus. Le deuxième mode de transfert appelle une contribution quasi permanente de l'Etat pour combler les déficits éventuels. Les cotisations sociales sont obligatoires et complétées par une part patronale. Compte tenu de la nature des risques visés, l'employeur contribue au capital à concurrence de 6,40% tandis que l'employé contribue à hauteur de 3,60%. Les fonds ainsi accumulés sont placés à moyen ou à long terme. Le plan de financement prévoit de réaliser en premier lieu la sécurité réelle des fonds tout en visant à obtenir un rendement optimum dans le placement et dans la mesure du possible à concourir au progrès social et au développement économique du pays.

Depuis au moins 5 ans, le FNRB est constamment déficitaire et appelle une contribution permanente de l'Etat. La figure 3.3 présente sur la base des prévisions, l'évolution des recettes et des dépenses.

Ce déficit est dû pour l'essentiel aux dépenses d'arrérages et pensions ainsi qu'à l'augmentation de l'effectif des pensionnés du fait d'une légère amélioration de l'espérance de vie.

Ce système de sécurité sociale comporte un certain nombre d'insuffisances dont le plus important est la couverture incomplète des travailleurs. Seuls ceux du système moderne (fonctionnaires et privés) sont couverts. Les autres catégories socioprofessionnelles que sont les agriculteurs, les artisans, les commerçants, etc. ne sont pas pris en compte. Or ceux-ci représentent près de 95% de la population active. Préoccupé par cette marginalisation, le Gouvernement a initié en 2000 une mutuelle des artisans du Bénin. Cette mutuelle permettra d'offrir une protection sociale aux artisans et hommes de métiers ainsi qu'à leurs familles. Elle est placée sous la direction du Ministère de la Fonction Publique et de la réforme Administrative (MFPTRA).

3.4.2.2. Contribution du système de sécurité sociale au Développement humain

Comme il a été mentionné plus haut, le système de sécurité sociale est une institution de protection sociale qui contribue à alléger la charge des risques par le volume des ressources qu'ils accumulent et placent sur le marché des capitaux. Compte tenu de la nature de cette institution, l'utilisation de ces ressources est assujettie à des règles rigoureuses. En effet, le placement de ces ressources est limité à certains secteurs qui garantissent la sécurité du capital.

Ce système de sécurité sociale comporte un certain nombre d'insuffisances dont le plus important est la couverture incomplète des travailleurs



Tableau 3.26. : Evolution des opérations de l'Office Béninoise de Sécurité Sociale : 1994- 2001 En millions Francs CFA

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Contributions	5.408	6.708	8.098	9.720	11.126	11.184	12.965	15.557
Allocations familiales	2.271	2.817	3.401	2.082	4.673	5.000	5.509	6.534
Compensations travail.	0.595	0.738	0.891	1.069	1.224	1.174	1.304	1.711
Retraite	2.542	3.153	3.806	4.569	5.229	5.010	6.152	7.312
Autres revenus	0.129	0.360	0.592	1.985	1.801	1.684	10.100	2.235
Total des recettes	5.537	7.068	8.690	11.705	12.927	13.516	23.065	17.792
Bénéfices	2.887	3.093	3.699	3.903	4.372	5.520	5.220	5.768
Allocations familiales	0.537	0.527	0.863	0.783	0.937	1.304	0.882	0.864
Compensations travail.	0.114	0.126	0.121	0.119	0.160	0.200	0.169	0.188
Retraite	2.236	2.440	2.715	3.001	3.275	4.015	4.169	4.716
Autres dépenses	1.031	1.374	1.683	1.547	3.087	1.957	8.819	2.358
Total des dépenses	3.918	4.467	5.382	5.450	7.459	7.477	14.039	8.126
Surplus/déficit (-)	1.619	2.601	3.308	6.255	5.468	6.039	9.026	9.666

Source : FMI, 2002, Bénin : Statistical Appendix, pp 24

Comme il ressort du tableau 3.25 ci-dessus, les ressources mobilisées au titre des contributions des travailleurs salariés pour leur assurance ont maintenu une progression rapide tout au long de la période sous revue, en enregistrant un taux de croissance moyen de 16,5%. Par contre, les dépenses effectuées au titre des allocations familiales et des frais de compensation et de retraite des travailleurs n'ont augmenté que de 10,8% en moyenne par an au cours de la même période. Par conséquent, l'O.B.S.S. a accumulé d'importants excédents qui ont atteint un taux de croissance annuel moyen de 33%. Les ressources ainsi accumulés sont replacées sur le marché des capitaux et peuvent contribuer à accroître les capacités de financement des domaines clés du développement durable, comme l'habitat social qui est inaccessible aux conditions du marché bancaire.

Dans un pays comme le Bénin où la mobilisation de l'épargne constitue un défi encore difficile à relever face aux besoins de réduction de la pauvreté, le système de sécurité sociale paraît comme un des outils susceptibles de contribuer à favoriser la redistribution des fruits de la croissance et à améliorer les conditions de vie des populations vulnérables.

Cependant, il convient de noter que les petits producteurs pauvres des campagnes et des villes (petits agriculteurs, pêcheurs, artisans commerçants etc.) ne bénéficient ni de retraite, ni d'assurance. Dans de nombreux cas, quand une situation critique se présente à eux (accident de travail, maladie), ils sont livrés à eux-mêmes sans aucun système de sécurité sociale appropriée. Cette situation se répercute sur les enfants qui sont victimes de la pauvreté de leurs parents. Le système d'assurance sociale qui ne couvre que les fonctionnaires et les salariés du secteur privé, laisse environ 95% des actifs sans protection sociale formelle. Ainsi, il devient urgent de trouver un mécanisme qui prenne en charge cette catégorie socioprofessionnelle à l'image de la mutuelle des artisans. Il importe pour l'Etat de revoir l'ensemble du système de sécurité sociale en s'assurant que les populations visées sont celles qui bénéficient effectivement des transferts de ressources provenant de la capitalisation.

3.4.3. Etablissements spéciaux (la Loterie Nationale et les fonds de garantie)

3.4.3.1. Contribution de la Loterie Nationale du Bénin (LNB) au développement humain

La création de la loterie nationale du Bénin (LNB) a favorisé l'accroissement des ressources publiques qui sont susceptibles de compléter le financement du développement humain. En effet, les ressources collectées par le biais de la loterie qui oscil-

lent autour de 8 milliards en moyenne au cours des cinq dernières années, sont affectés à un fonds spécial d'investissement dont le but est de contribuer au financement des secteurs sociaux.

Le tableau 3.20 présente le chiffre d'affaires ainsi que les montants consacrés au fonds spécial d'investissement.

Tableau 3.27. : Chiffres d'affaires réalisés et investissement en infrastructures

Années	Chiffre d'affaires (Milliards FCFA)	Contribution par tête aux produits LNB (FCFA)	Fonds spécial d'investissement (milliards FCFA)
1992	4,695	733,6	0,687
1993	4,908	766,9	0,613
1994	7,182	1122,3	0,741
1995	8,625	1347,6	1,151
1996	9,169	1432,7	0,706
1997	9,554	1492,9	0,792
1998	8,761	1368,9	---
1999	9,935	1552,4	0,057
2000	8,871	1386,0	0,198
2001	6,750	1054,7	0,271
TOTAL	78,451	-	5,216
Moyenne	7,845	1225,8	0,580

Source : Direction de la LNB, 2002

Le fonds spécial mis en place par la LNB constitue une contribution au financement du développement humain. Ce fonds dégagé en fin d'exercice, permet de financer la construction, en partenariat avec les populations locales, des maisons de jeunes, des stades, des écoles, des centres de santé, de l'hydraulique villageoise... etc. La LNB participe aussi à des activités de promotion d'excellence à travers des sponsorings compte tenu de l'utilité et de l'importance reconnues au capital humain. Les nombreux prix d'excellence offerts, les soutiens aux olympiades de mathématiques et les fonds dégagés pour le financement de petites entreprises à travers son " programme entrepreneuriat ³⁷ sont des exemples patents d'amélioration du bien-être et de création de richesse. Pour finir, la Loterie contribue à alimenter plusieurs fonds de l'Etat qui sont destinés à des actions sociales. Sa contribution à ces fonds est de 40 millions FCFA par an. Il s'agit principalement du fonds d'aide à la culture, du fonds de soutien à l'action sociale et du fonds de développement des activités de jeunesse et sports. La LNB est, à n'en point douter, l'un des organismes financiers qui contribuent à l'amélioration du niveau du développement humain.

3.4.3.2. Rôle des fonds de garantie dans la contribution au développement humain

Les fonds de garantie sont des mécanismes publics spécialisés, institués pour favoriser l'accès au financement bancaire des secteurs jugés prioritaires pour le développement. Leur mise en place demande d'importantes ressources qui ne sont pas faciles à mobiliser. Pour cette raison, leur intervention repose sur des critères très sélectifs. Les deux principaux mécanismes connus au Bénin sont le Fonds de garantie et de Coopération Economique (FAGACE) qui est un mécanisme sous régional créé pour appuyer le financement et le renforcement de l'intégration économique ainsi que le Fonds National de Garantie et d'Assistance (FONAGA) logé au CEPEPE mis en place pour appuyer le financement des PME. Les modalités d'intervention peuvent prendre la forme de caution, de subvention ou de bonification de taux d'intérêt.

³⁷ Le programme Entrepreneuriat a été arrêté en 1999.

a) Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE)

Le fonds FAGACE a été mis en place par 9 Etats africains, avec pour mission de faciliter l'accès au financement aux Etats et entreprises des Etats membres. Le Fonds intervient notamment sous forme de garanties, de bonifications de taux d'intérêts, d'opérations de conversions de prêts, de prises de participation dans les entreprises. Les garanties portent sur les crédits d'investissement pour les PME et grandes entreprises en création, en développement ou en extension ainsi que sur les crédits à court terme notamment les crédits de campagne et les prêts interbancaires. Les bonifications de taux d'intérêts sont constituées de subventions apportées aux Etats pour appuyer le redressement d'un secteur spécifique. Les opérations de conversion de prêts consistent dans l'allongement de la durée de prêts à court terme en prêts à moyen ou long terme. Les prises de participation concernent surtout les entreprises à caractère régional ou intégrateur.

A titre d'exemple, les interventions au titre des bonifications de taux d'intérêts se répartissent comme suit à fin 2001 : Bénin (17%), Burkina (18%), Centrafrique (4%), Côte d'Ivoire (5%), Niger (18%), Rwanda (12%), Sénégal (14%), Togo (12%).

Les interventions déjà enregistrées en faveur du Bénin totalisent 19.380,0 millions FCFA.

Tableau 3.28. : Garanties accordées du FAGACE (en millions FCFA)

Secteur	PROJET	Coût total	Montant de l'intervention
Industrie	CIMBENIN	4 600	480
Agroindustrie	SOBETEX	400	231
	SONAPRA	5 520	1 308
Agroaliment	IBCG	15 658	2 100
	CFR	2 825	780
	SHR	7 640	1 140
	CRUSTAMER	500	400
Energie	CEB/NEPA	15 705	2 500
	CEB 2	6 100	4 270
	CEB 1	800	800
	CEB 3	25 000	3 000
	ENERDAS Industries	833	210
PME	FSG 1	568	250
	FSG	305	244
Télécommunication	STATION TERRIENNE TELECOM	4 150	1 167
	KABIR	1 000	500
	TOTAL	91 604	19 380

Source : FAGACE, 2001

b) Fonds National de Garantie et d'Assistance aux PME

Le FONAGA est une institution spécialisée pour la garantie des crédits à court, moyen et long termes que les banques accordent aux PME/PMI en création, réhabilitation ou développement. Il intervient également pour la mise en place de divers cautions exigées par les maîtres d'ouvrage privés et/ou publics dans le secteur des Bâtiments, Travaux Publics (BTP) et du service. Ce mécanisme permet également aux entreprises bénéficiaires d'accéder à des crédits plus importants et aux services d'appui-conseils couverts par une structure spécialisée au cours de la réalisation des projets de développement ainsi financés .

Les résultats obtenus par le FONAGA depuis une douzaine d'années d'activités, mettent en évidence son encrage dans la promotion des PME/PMI. En effet, le bilan

au 31 décembre 2001 révèle que, pour un crédit de 2,3 milliards francs CFA accordé aux PME/PMI, le FONAGA a mis en place des garanties à moyen et long termes pour 1,1 milliard francs CFA. Au total, 116 entreprises, tous secteurs confondus, ont bénéficié de ce type de garantie.

Les diverses cautions apportées par le FONAGA aux entreprises du secteur des BTP (Départements ministériels, Collectivités locales, AGETUR, AGETIP, ABE, ONG, OPT, SERHAU-SEM etc.) s'élèvent à 25 milliards francs CFA pour des marchés d'un montant global de 86 milliards francs CFA.

c) Autres mécanismes de garantie

Les coopératives, les caisses d'épargne crédit, et les banques populaires et villageoises ont développé des mécanismes de garantie interne. A titre d'exemple, la caution solidaire est utilisée comme garantie pour de petits prêts consentis aux membres de groupements. Souvent, les groupes de caution mutuelle créent une caisse de solidarité dans laquelle chaque membre dépose un pourcentage du crédit reçu. Les sommes ainsi collectées permettent de faire face aux remboursements d'un membre défaillant.

Encadré 3.7. : Du bon usage des fonds de garantie.

Les accords relatifs aux mécanismes de garantie fixent généralement la part du risque qui peut être couvert (capital seulement, capital et intérêts). Certaines dispositions peuvent prévoir le partage du risque entre le prêteur et le garant (50% par exemple).

Pour garantir un bon usage de mécanismes de garantie, il importe d'arrêter des règles claires et précises, tenant compte des intérêts et obligations de tous les intervenants. Le fonds de garantie doit être lié aux réalités sociales et professionnelles des emprunteurs. Le bon fonctionnement d'un mécanisme de garantie repose aussi sur des relations de partenariat transparentes entre les intervenants. En effet, si l'emprunteur, l'institution de financement et le garant développent des relations étroites qui reposent sur un intérêt commun dans l'opération de financement, ils doivent partager le risque. Les trois seront impliqués à la conception, contribueront financièrement à la constitution du fonds, courent ensemble le risque de perdre en cas d'échec de l'activité financée. A titre d'exemple, un fonds de caution mutuelle qui est établi par un groupe d'emprunteurs (les producteurs de coton organisés), un consortium de banques et une institution de garantie privée ou étatique peut réussir. La gestion d'un fonds de garantie a un coût que les trois parties doivent supporter conjointement.

En effet, l'expérience a démontré que le risque d'échec est grand pour les mécanismes de garantie conçus sans l'implication des bénéficiaires, comme pièce rapportée de l'extérieur pour répondre de manière simpliste à l'absence de garanties réelles de la part des emprunteurs.

Les mécanismes mis en place dans les années 80 ont connu une rapide érosion, les fonds ayant servi de matelas pour amortir de mauvaises gestions. Les emprunteurs ont estimé inconsciemment que le mécanisme était conçu pour les protéger des aléas de leurs entreprises. Les banques ont également adopté une attitude laxiste : leurs risques étant confortablement couverts, ils ont négligé le suivi des clients. L'institution qui a mis en place les mécanismes de garanties, a assisté, quelquefois indifférente, à l'érosion du fonds.

Source : "Commission européenne, 2002, Micro finance : Orientations méthodologiques", 2ème édition.

3.5. Conclusion et recommandations

La santé d'une économie dépend en grande partie de celle de son système financier. Le Bénin a énormément souffert de la banqueroute des années 80 qui était en grande partie imputable au laxisme qui avait caractérisé les entreprises publiques y compris les banques. Tirant des leçons des échecs subits, l'assainissement du système financier a permis de mettre en place des stratégies et mécanismes qui garantissent le respect de l'orthodoxie financière et privilégient les normes prudentiels de liquidité, de solvabilité et de rentabilité. Il est important de poursuivre les efforts d'assainissement du secteur financier pour pérenniser leur efficacité. Des efforts spécifiques devraient être portés sur les institutions de micro finance notamment en élargissant les mécanismes de contrôle bancaire et les normes prudentiels à ces institutions pour protéger les intérêts publics. Il importe particulièrement d'éviter que le poids du portefeuille des impayés qui pèsent sur la plupart de ces institutions notamment la FECECAM n'affectent les populations qui commencent à nourrir l'espoir de sortir de la pauvreté grâce à leurs services.

Par ailleurs, la libéralisation économique a également amené l'Etat à laisser le terrain du secteur bancaire à l'actionnariat privé dont les critères d'intervention reposent beaucoup plus sur le rendement du capital investi que sur la contribution à l'amélioration des conditions de vie des populations. Avec la rigueur dans la gestion des banques qui les obligent à limiter leurs opérations de financements à des secteurs dits rentables, les opportunités des banques à contribuer au financement des besoins du DHD se trouvent réduites. Cependant comme les ressources utilisées proviennent essentiellement de l'épargne des populations, toutes les institutions financières devraient être encouragées à développer des mécanismes qui leur permettent d'intervenir dans les domaines du DHD sans compromettre leur viabilité.

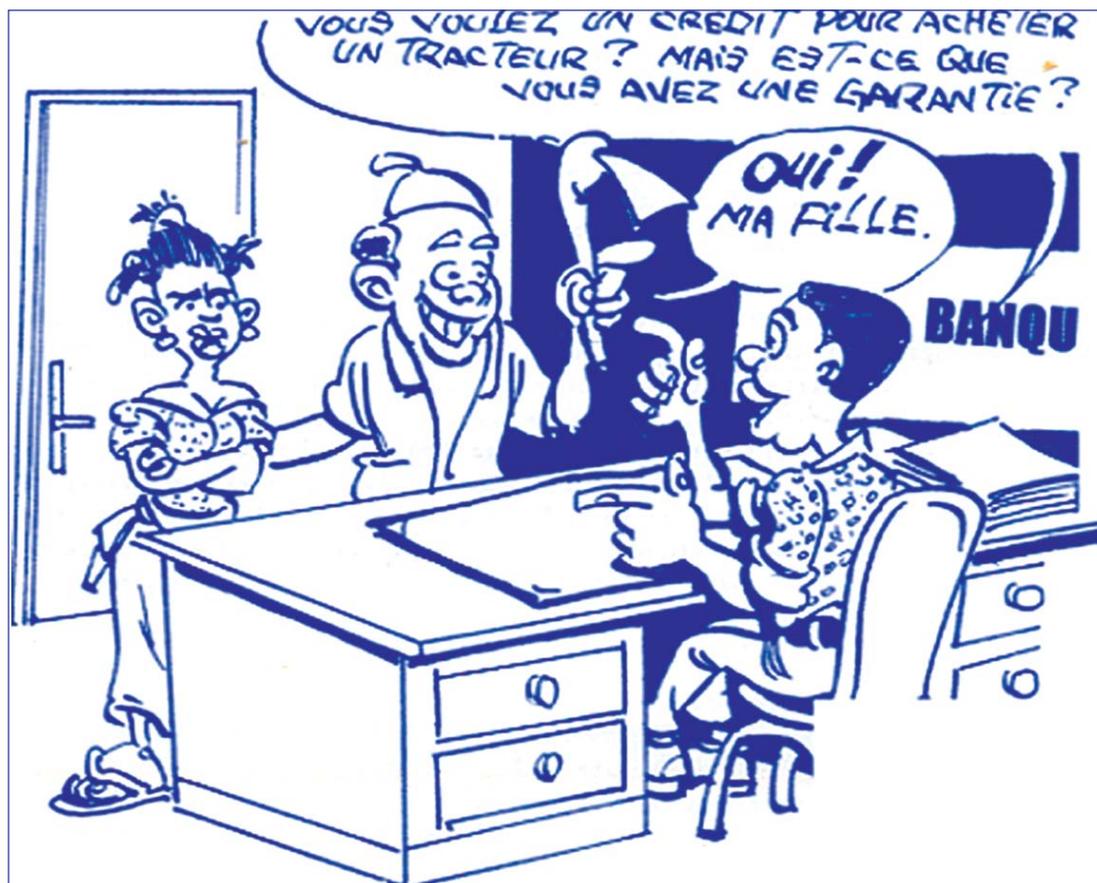
Les structures financières qui ont développé des mécanismes de micro crédit ou des lignes de crédit spécifiques pour les populations féminines constituent de bons exemples à suivre et à encourager. De surcroît, à l'exemple des institutions financières des pays développés, les banques béninoises devraient développer des outils qui lient l'épargne et les opérations de financement, comme l'épargne bourse pour l'éducation ou l'épargne logement pour la promotion de l'habitat social.

Le secteur rural mérite des stratégies spécifiques de financement compte tenu de son importance dans la promotion de l'économie de façon générale et du DHD en particulier. Ce qui pourrait encourager le système financier à couvrir ce domaine, serait notamment de mettre en place un fonds de garantie du secteur rural à l'image du FONAGA. Un tel système pourrait consolider les efforts louables développés par certaines institutions de micro finance ainsi que les initiatives des USPP.

Le gouvernement devrait favoriser l'intervention directe des partenaires et notamment pour contribuer au renforcement des systèmes de garantie. L'étude a montré que les crédits à court terme ne sont pas adaptés pour le financement des initiatives porteuses éligibles au DHD. Sans la mise en place de mécanismes de garantie appropriés, la plupart des institutions financières ne seront pas encouragées à contribuer au financement des opérations à moyen et long terme et surtout celles relevant du domaine du DHD en raison de la nature de leurs ressources et des contraintes liées à la réglementation bancaire.

Avec la rigueur dans la gestion des banques qui les obligent à limiter leurs opérations de financements à des secteurs dits rentables, les opportunités des banques à contribuer au financement des besoins du DHD se trouvent réduites

... les crédits à court terme ne sont pas adaptés pour le financement des initiatives porteuses éligibles au DHD



Source : Dossiers de Développement de Agripromo, 1999.

CHAPITRE 4 : SYSTÈME INFORMEL DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN



Le système de financement informel s'est développé parallèlement au financement par les structures formelles, en raison de l'impossibilité pour ces dernières à couvrir tous les besoins des agents socio-économiques. Au Bénin, l'essor rapide du système informel a été spécialement favorisé par la crise économique des années 80 qui a vu s'effondrer le système financier classique et l'incapacité de l'Etat à en assurer la relève.

Tout comme pour le système formel de financement, la naissance des mécanismes financiers informels est dictée par les besoins des populations : le souci d'épargner, de ne pas gaspiller, de constituer un capital pour le commerce, de réaliser des projets sociaux et économiques, d'accéder au crédit, de couvrir les frais de scolarité ou les soins de santé de la famille, de faire face à un événement socioculturel de haute importance, etc. Ces besoins de recours aux services du système financier informel reflète des quêtes d'épanouissement ou d'opportunité d'augmentation du revenu des populations sur les plans socioculturel, économique, professionnel, alimentaire et sanitaire.

Toutefois, à la lumière des analyses faites dans le chapitre précédent, il est apparu que certains besoins des populations ne sont pas couverts du fait essentiellement de la lourdeur des conditions réglementaires des banques et de la faible couverture géographique de leurs agences.

Le secteur financier informel comprend un ensemble de petites unités d'intermédiation financière avec des modes de gestion peu sophistiqués et sans assise légale. Les études faites sur le secteur informel affirment que les flux financiers drainés par les structures informelles et qui échappent au circuit bancaire et réseaux de micro finance, sont importants. Par leur nature et leur facile accessibilité, elles couvrent une gamme variée d'activités et complètent donc les financements mis en place par le secteur formel.

Les structures de financement informel sont très variées. Dans ce chapitre, l'analyse s'est limitée à quelques systèmes bien connus : les tontines et les banques ambulantes.

Ce chapitre s'articulera autour de trois sections. La première présentera les principales caractéristiques du système de financement informel, la deuxième analysera l'importance du financement informel dans l'économie béninoise. Et enfin, la dernière section appréciera la contribution de ce système au développement humain durable.

4.1. Caractéristiques des structures informelles

Le système de financement informel comporte des atouts, mais aussi des lacunes. En effet, les principes de base sur lesquels reposent le succès de ce système sont : la solidarité, la large accessibilité, la proximité et la flexibilité, l'approche participative, l'étendue de la couverture socio-géographique.

Cependant, ses limites sont si importantes que ses contributions restent réduites.

Le secteur financier informel comprend un ensemble de petites unités d'intermédiation financière avec des modes de gestion peu sophistiqués et sans assise légale

Le fait d'appartenir à la même catégorie sociale ou d'exercer le même métier suppose que les membres partagent les mêmes problèmes, éprouvent des besoins comparables et prévisibles, s'associent pour trouver des solutions communes

4.1.1. Fondements du système associatif informel

4.1.1.1. Esprit de solidarité

Le succès des structures informelles est bâti sur l'esprit de solidarité ancestrale. L'élan associatif basé sur les liens de parenté et l'appartenance au même milieu social, qui s'est toujours exprimé dans les travaux agricoles, a certainement influencé la création des structures de financement informel. Le fait d'appartenir à la même catégorie sociale ou d'exercer le même métier suppose que les membres partagent les mêmes problèmes, éprouvent des besoins comparables et prévisibles, s'associent pour trouver des solutions communes. C'est ainsi que la constitution d'une tontine est fondée sur le principe de la mise en commun des revenus et du risque. Ces critères d'adhésion qui reposent sur les affinités, favorisent l'homogénéité du groupe.

4.1.1.2. Influence des valeurs morales

Le bon fonctionnement et la pérennité des associations informelles reposent généralement sur les valeurs socioculturelles qui sous-tendent la cohésion sociale.

L'intégrité, la notoriété et la disponibilité du responsable ou du promoteur lui confèrent une place prééminente dans la prise de décision. Le respect qu'il inspire à l'équipe est aussi renforcé par l'importance de ses propres mises qui dépassent quelques fois celle des autres. Par ailleurs, le bon fonctionnement des associations est sous-tendu par les règles sociales édictées par les croyances culturelles. Ainsi par exemple, dans certaines localités du sud du Bénin, le groupe recourt au fétiche "Zangbéto" pour amener les membres à honorer leurs engagements.

4.1.1.3. Large accessibilité

Les structures informelles sont ouvertes aux populations à la ville comme à la campagne, aussi bien pour les classes pauvres que pour les classes aisées. En effet, il a été notamment prouvé que la tontine constitue l'un des groupements d'entraide financière le plus populaire et le plus répandu. Il est aussi considéré comme le plus important par le nombre de ses membres, la variété de ses domaines d'interventions, ainsi que le montant des capitaux gérés.

4.1.1.4. Proximité et flexibilité

La proximité des structures informelles par rapport à la résidence de la clientèle, est un facteur important. En effet, certaines structures sont mobiles et trouvent même les clients à domicile.

Le banquier ambulant par exemple, se déplace vers la clientèle, d'où l'appellation de "banque foraine". Dans certaines tontines, on peut observer la possibilité de levée en nature ou en espèces selon les besoins de la clientèle.

Les règles de fonctionnement reposent sur un compromis entre les parties. Dans certaines associations, il existe un règlement intérieur écrit et adopté par le groupe à la séance de lancement et qui prévoit même des fois, des mécanismes de règlement des litiges et des contentieux. Dans d'autres groupes, le seul instrument écrit est le document qui comporte l'enregistrement des dépôts et des demandes de crédits dont le suivi est exercé par un membre choisi par les associés. Enfin, il existe des associations dont les modalités de fonctionnement ne sont pas écrites. Dans ces groupes, la confiance entre les membres repose sur l'intégrité qu'inspire le promoteur de la tontine.

4.1.1.5. Approche participative

Le système de fonctionnement des tontines repose sur une participation libre, pleine et égalitaire de tous les membres. En effet, les tontines favorisent des rencontres régulières où se décident les montants et les modalités des cotisations, les tours de levée, et où s'échangent d'autres informations utiles à la vie du groupe. Cette approche participative favorise une gestion transparente du groupe et l'implication effective de tous les membres à la prise de décision. Elle a aussi l'avantage de consolider les liens sociaux entre les membres, par conséquent, de renforcer la cohésion de l'association. Ainsi, les critères de fonctionnement des tontines reflètent bien à la base, les principes d'équité et de bonne gouvernance.

4.1.1.6. Importante couverture socio-géographique

Les enquêtes faites sur ce secteur indiquent que presque 80% de la population a des activités en relation avec le secteur financier informel, soit à travers les gardes-monnaie, soit à travers les banquiers ambulants. Par ailleurs, le secteur financier informel couvre toute l'étendue du territoire, aussi bien les villes que les campagnes.

4.1.2. Limites des structures informelles

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est aussi intéressant d'analyser les limites du système de financement informel qui sont de nature à diminuer l'ampleur de sa contribution au renforcement et à la pérennisation du développement humain durable.

4.1.2.1. Absence d'un cadre légal et de normes de gestion

Comme il a été déjà observé, les structures informelles n'ont pas d'assise juridique. L'absence d'un cadre légal qui organise les activités et protège les bénéficiaires constitue une grave lacune. En effet, cela a comme corollaire l'insécurité des fonds collectés, la diversité des règles de fonctionnement, le caractère quelquefois subjectif du pouvoir discrétionnaire du responsable dans certaines tontines. Il importe de remarquer qu'un tontinier peut disparaître avec les fonds collectés sans qu'il soit poursuivi. En effet, dans les milieux urbains et surtout commerciaux, on a observé des cas de personnes qui adhèrent à plusieurs tontines à la fois. Pour honorer tous les engagements de cotisations, elles sont obligées des fois de puiser dans leurs fonds de commerce ; ce qui peut entraîner une tension de trésorerie qui, à terme, risque de conduire à une cessation de paiement et même à une faillite. Par ailleurs, un membre peut avoir des difficultés de remboursement d'une avance accordée ; ce qui peut gêner la poursuite normale des activités de la tontine.

L'absence d'un cadre légal qui organise les activités et protège les bénéficiaires constitue une grave lacune

4.1.2.2. Niveau élevé des coûts

Les taux pratiqués par le système informel de financement sont généralement plus élevés que ceux du marché formel. En plus des taux d'intérêts prélevés sur les mises, les promoteurs ou gérants de ces groupements perçoivent des droits au titre des services d'administration des fonds. Dans le cas des usuriers, s'ajoute un coût économique évident consécutif à l'immobilisation d'équipement et de matériel remis au titre de la garantie des fonds prêtés.

4.1.2.3. Faible pérennité des groupements

De façon générale, la durée des tontines ou d'autres groupements informels ne dépassent pas une année. Certaines associations ont un caractère saisonnier en raison de la nature des événements auxquels elles sont rattachées. C'est le cas des tontines constituées dans le but d'économiser les ressources nécessaires pour faire face aux frais occasionnés par les fêtes. Par ailleurs, la composition du groupe peut varier.

4.1.2.4. Non disponibilité d'informations fiables

La finance qualifiée d'informelle a toujours existé. Toutefois, les études sur ce domaine sont très récentes et ne sont toujours pas parvenues à apprécier de façon fiable et exhaustive, l'ampleur des activités développées. Pour le Bénin, certaines enquêtes soulignent que les populations hésitent à livrer des informations précises sur leurs activités surtout, en raison des pesanteurs culturelles.

4.1.2.5. Faible capitalisation du marché informel

Malgré l'étendue géographique et l'ampleur de la population couvertes par le système de financement informel, il importe de souligner que le niveau actuel de l'épargne collectée au plan national est faible qu'il ne peut permettre d'enraciner les bases d'un véritable développement durable. Toutefois, il demeure un facteur de financement du développement humain au niveau des populations à la base.

... la demande de financement est dictée beaucoup plus par les besoins de subsistance que par les besoins d'investissement

D'une part, il a été constaté que la demande de financement est dictée beaucoup plus par les besoins de subsistance que par les besoins d'investissement. En effet, d'après les enquêtes, les levées de fonds pour les demandes d'avances sont surtout liées à des problèmes sociaux comme les maladies et les cérémonies rituelles ou culturelles. Du fait de faiblesse du capital, les femmes ont marqué leur préférence pour l'acquisition d'ustensiles de cuisine, de vêtements et de biens alimentaires.

D'autre part, même dans les domaines liés à l'investissement, les bénéficiaires ont révélé qu'en dépit de l'augmentation de leurs revenus, le capital investi n'a pas permis de développer leurs activités ou d'améliorer leur productivité de façon tangible pour se positionner sur les segments rentables du marché.

4.2. Contribution du système de financement informel au développement humain durable (DHD)

L'indisponibilité déjà soulignée d'informations chiffrées sur les services offerts par ce système ne favorise pas une analyse approfondie. Toutefois, la nature des domaines d'activités permet d'illustrer de façon qualitative que ces financements répondent à des besoins dictés par la recherche du bien-être de l'individu.

4.2.1. Services offerts par le système informel

Les principaux services offerts par le secteur informel consistent essentiellement dans la sécurisation de leur épargne et l'octroi de crédit. Toutefois, sont aussi importants les services liés à la facilitation de l'organisation, à l'accessibilité, au soutien social, etc.

4.2.1.1. Tontine mutuelle

La tontine mutuelle est une association rotative d'épargne paritaire et de crédit. En ce qui concerne la tontine mutuelle qui a pour principale vocation d'épargner, les membres versent régulièrement pendant une certaine période, une somme déterminée d'argent dans une caisse commune. Les levées se font à tour de rôle et le groupe se défait dès que tous les membres ont récupéré leurs mises.

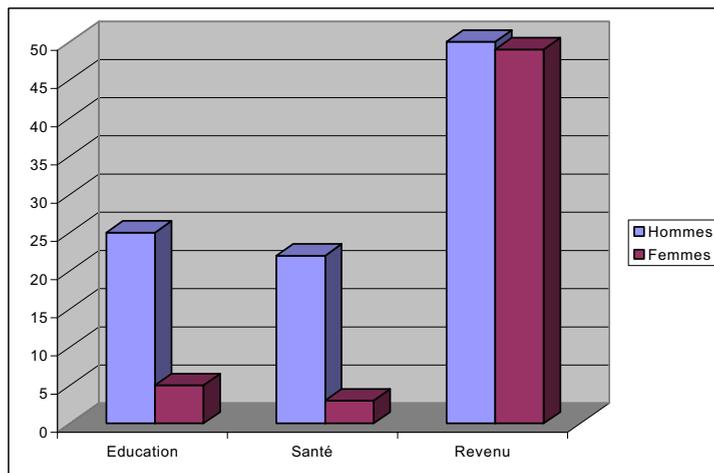
Pour les tontines à vocation financière, les sommes cotisées sont prêtées aux membres qui en expriment le besoin et sont remboursées avec intérêt. Le principal et l'intérêt sont redistribués aux membres à la fin du cycle de la tontine.

Certaines tontines mutuelles constituent aussi des tontines d'assistance qui interviennent pour faire face aux difficultés ou événements malheureux comme le décès

d'un parent, la maladie, les funérailles, la perte du logement ou de la récolte suite à un incendie, etc.

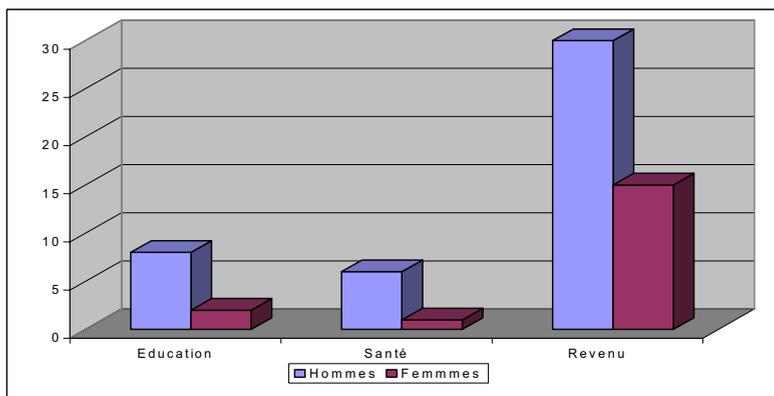
Notons aussi qu'il existe des tontines mutuelles qui favorisent des levées en nature. Dans ce cas, les versements sont faits en espèces et les retraits en nature dépendent des besoins des associés (pagnes, liqueurs, sac de riz et autres). L'intérêt pour les membres est que les achats groupés des tontiniers favorisent l'obtention de prix réduits.

Graphique 4.1. : Contribution de la tontine mutuelle au développement durable (en %) en milieu urbain



Source : Données de terrain 2003 confère annexe 21

Graphique 4.2. : Contribution de la tontine mutuelle au développement durable (en %) en milieu rural



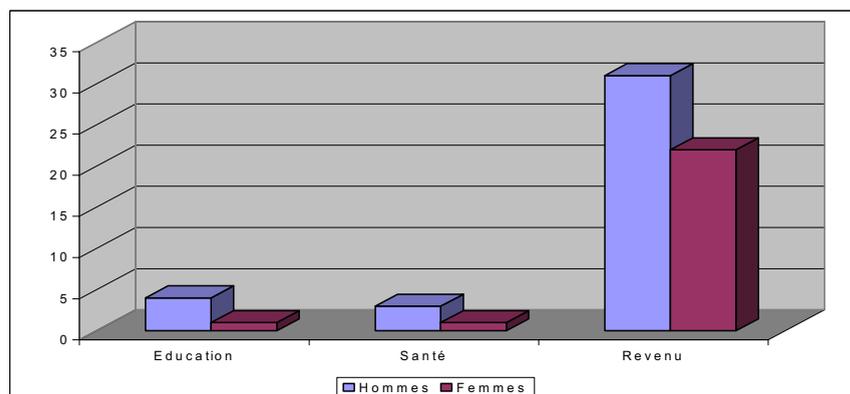
Source : Données de terrain 2003 confère annexe 21

4.2.1.2. Tontine commerciale

La fonction principale de la tontine commerciale est d'offrir des services d'épargne aux affiliés. Elle s'adresse particulièrement aux commerçantes et commerçants détaillants ainsi qu'aux " revendeuses grossistes ".

Les clients effectuent des versements journaliers sur une base fixe et reçoivent le remboursement de leur épargne sur une base mensuelle. Les versements individuels varient suivant le type de client, les sommes minimales pouvant aller de 50 à 100 francs CFA. Au titre de la sécurisation de l'épargne, le gérant perçoit une commission qui correspond à un versement journalier.

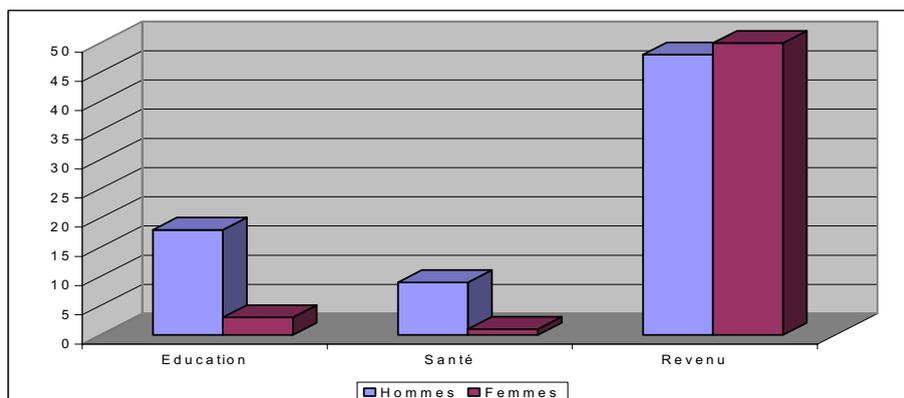
Graphique 4.3. : Contribution de la tontine commerciale au développement humain durable (en %) en milieu rural



Source : Données de terrain 2003 confère annexe 2.2

La tontine commerciale peut aussi octroyer des prêts. En effet, le gérant utilise les dépôts des uns pour accorder des prêts aux autres, jouant ainsi un rôle d'intermédiation financière. Il perçoit à ce titre un intérêt sur le prêt qui constitue sa rémunération.

Graphique 4.4. : Contribution de la tontine commerciale au développement humain durable (en %) en milieu urbain



Source : Données de terrain 2003 confère annexe 2.2

4.2.1.3. Banque ambulante

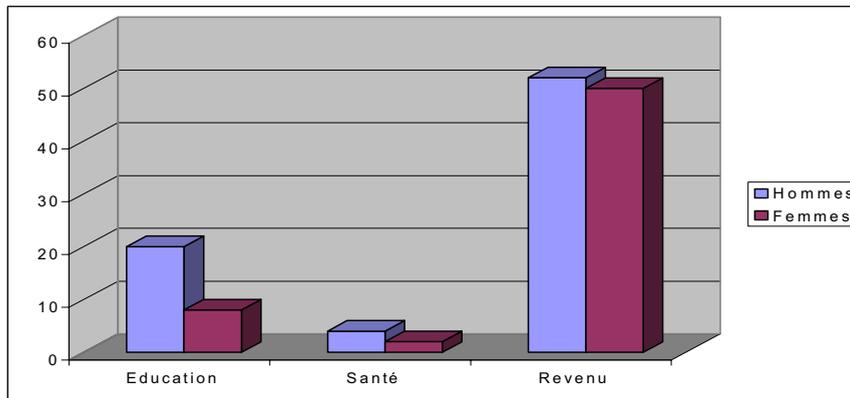
Le banquier ambulant, appelé aussi "banquier des pauvres", est un véritable intermédiaire financier collectant l'épargne et octroyant des crédits à ceux qui en expriment le besoin. Son intérêt est qu'il trouve la clientèle à domicile.

Les produits et services offerts par le banquier ambulant sont relativement similaires à ceux du gérant de la tontine commerciale³⁹. La différence entre les deux mécanismes est que les clients du banquier ambulant sont diversifiés et ne se connaissent pas. En effet, la clientèle constituée par les bénéficiaires de crédits et celle des épargnants ne sont pas nécessairement les mêmes.

Les services financiers offerts par le banquier ambulant sont rémunérés. Le prix du service de sécurisation de l'épargne correspond à un versement journalier, tandis qu'il perçoit un intérêt sur les crédits offerts.

³⁹ C'est pourquoi, dans la littérature sur le financement informel, parfois on assimile le banquier ambulant au gérant de la tontine commerciale qui va la rencontre de ses clients.

Graphique 4.5. : Contribution de la banque ambulante au développement durable (en %) en milieu urbain



Source : Données de terrain 2003 confère annexe 2.2

4.2.2. Importance du système de financement informel

4.2.2.1. Contribution globale

L'importance du système informel de financement n'est plus à démontrer. En effet, le nombre de tontiniers au Bénin était évalué en 1992, à 11000 membres sur tout le territoire⁴⁰, soit un pour 455 habitants. Il ne serait pas exagéré d'affirmer que depuis 1992, le phénomène tontinier n'a cessé de progresser au Bénin.

En termes financiers, plusieurs études ont démontré l'importance croissante des flux financiers drainés par les tontiniers . A titre d'exemple, l'étude de Tomety sur l'Union des tontiniers d'Akpakpa à Cotonou, indique que les tontiniers auraient collecté mensuellement 813 millions de francs CFA en 1996. En 1997, au cours des neuf premiers mois, l'épargne mensuelle collectée avoisinerait 54 millions de francs CFA. Ils auraient servi mensuellement 1 500 clients. D'après cette étude, ces données seraient sous-estimées d'autant plus que les gens ne révèlent pas de façon exacte, l'ampleur de leurs activités. Cependant, comme il a été déjà souligné plus haut, près de 80% de la population béninoise entretiendrait des relations avec le secteur informel de financement.

Enfin, les financements couverts par les tontines représenteraient 8,1% de l'ensemble des sources des financements de la population analysée par Tomety dans son étude.

Les circuits de financement informel sont beaucoup plus sollicités par la population féminine dont les activités sont en majorité du domaine de l'économie non structurée.

L'analyse par secteur d'intervention spécifique montre bien que le système de financement informel contribue à l'amélioration des dimensions du développement humain, à savoir : l'alimentation et la santé de la famille, l'éducation, le meilleur accès aux conditions alimentaires et nutritionnelles, la création d'opportunités de production et d'augmentation des revenus. Les enquêtes affirment notamment que 50% des hommes et 48% des femmes tontiniers en milieu urbain ont pu accroître leurs revenus grâce à la consolidation des activités productives financées par le secteur informel. On pourra constater aussi que le mode de fonctionnement participatif de ces structures relève des principes endogènes de bonne gouvernance.

⁴⁰ KALALA (1992), étude sur les produits et services d'épargne du secteur informel et des institutions de micro-finance en Afrique de l'Ouest. Dans cette étude, le mot "tontinier" couvre le gérant de la tontine commerciale et le banquier ambulante.

Tomety (1999). L'étude a analysé de façon spécifique, l'importance de l'épargne collectée par 11 banquiers ambulants regroupés au sein de l'Union des tontiniers d'Akpakpa (Cellule D).

4.2.2.2. Financement par secteur

a) Activités commerciales et de production

Le financement des activités commerciales et de production occupe une place prédominante. En effet, les résultats des enquêtes menées démontrent que 50% de l'épargne en milieu urbain et 38% en milieu rural sont affectées à des activités commerciales.

Dans le domaine des activités productives, le système tontinier couvre les projets de réalisation de nouvelles activités, la relance d'une ancienne activité ou la reconversion vers une autre activité.

Tableau 4.1. : Affectation de l'épargne aux dépenses du ménage

	Milieu urbain	Milieu rural
	En %	
Services alimentaires et nutritionnels	30	27
Services de santé	7	2
Education	10	3
Activités commerciales et de production	50	38
Activités socioculturelles	3	20
Autres	0	10
Total	100	100

Source : Données de terrain 2002 ⁴²

... la tontine permet à ses associés de redresser leur activités après une faillite ou à la suite d'une longue maladie

En ce qui concerne la relance des activités, la tontine permet à ses associés de redresser leur activités après une faillite ou à la suite d'une longue maladie. Le cas le plus courant est la remise en activité après la maternité. Dans 70% des cas étudiés, la future mère, du fait de sa grossesse, n'arrive plus à bien mener ses activités commerciales. De même après l'accouchement, elle est obligée d'observer une longue période de repos au cours de laquelle, les coutumes empêchent la mère de vaquer aux travaux ménagers, aux travaux des champs, aux activités commerciales. Cette période d'inactivité peut durer trois mois, voire même plus, selon les clans, avant de commencer par faire sortir son enfant ou de le laisser à quelqu'un pour mener ses activités. Pendant toutes ces périodes, ses économies s'épuisent, elle est souvent amenée à utiliser son capital pour subvenir à ses besoins. La tontine lui permet de reconstituer ce capital et de reprendre ses activités.

Les nouvelles activités qui bénéficient du secteur informel sont diversifiées. Ce dernier donne l'opportunité aux adhérents de constituer un fonds de commerce, d'acquérir des biens d'équipements immobiliers. Il peut couvrir l'acquisition d'entrepôts, d'ateliers de couture, d'ateliers de menuiserie ou encore de boutiques d'alimentation générale, des salons de coiffure, des restaurants, etc.

Le financement des activités immobilières couvrent à la fois l'habitat social et l'investissement productif. En effet, la parcelle ou la maison ainsi financées peuvent servir à la fois pour l'habitation et pour l'exploitation commerciale. Un tel financement constitue un investissement productif au même titre que la location ou l'achat d'un fonds de commerce et permet d'assurer un revenu régulier au ménage.

L'acquisition de moyens de transports occupe une place de choix dans les activités financées par le secteur informel. En effet, à la suite des réformes structurelles des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), les tontines des secteurs de transport ont connu un véritable essor et ont favorisé l'évolution rapide des taxis-motos qui permettent aujourd'hui une meilleure mobilité en zones rurales et urbaines et facilitent les flux commerciaux.

⁴² Ephrem Houngbè, 2002, "Systèmes et mécanismes de financement du développement humain", Etude de base réalisée dans le cadre de l'élaboration du Rapport National sur le Développement Humain au Bénin, édition 2003, financé par le PNUD - Bénin.

Enfin, la tontine sert aussi de caution pour accéder à des biens, sous réserve d'accord entre fournisseur et responsable de tontine. Elle peut être aussi une garantie pour d'autres formes de crédits informels.

b) Services alimentaires et nutritionnels

La plupart des tontines ont trouvé naissance dans la constitution de l'épargne de précaution. Ces tontines sont mis en place pendant la période des récoltes dans l'objectif de se prémunir contre les effets des périodes de soudure ou de maigre récolte. Le financement des besoins alimentaires et nutritionnels occupe le deuxième rang dans les interventions du secteur informel aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Il représente 30% en milieu urbain et 27% en milieu rural.

c) Services d'éducation et de santé

Les besoins d'éducation et de santé viennent en troisième position dans les zones urbaines, occupant respectivement 10% et 7% des besoins de financement couverts par le secteur informel. Par contre, dans les zones rurales, ces secteurs occupent une faible part, ne représentant que 3% et 2% respectivement. Le financement de la scolarisation occupe aussi une place importante en milieu urbain, soit 10%, alors qu'il ne représente que 3% en milieu rural. La faible importance du financement des deux secteurs dans le milieu rural est liée au comportement des populations qui privilégient plus les activités socioculturelles.

d) Activités socioculturelles

En milieu rural, le financement des activités socioculturelles représentent une grande importance. En effet, plus de 20 % des fonds levés sont affectés à la couverture des besoins liés au mariage, aux événements funéraires, et à diverses cérémonies rituelles traditionnelles. Par contre, en milieu urbain, ces financements ne représentent que 3%.

Les cérémonies liées au mariage et aux événements funéraires demeurent d'une importance capitale dans la vie sociale et leurs coûts sont devenus exorbitants. Une bonne partie des fonds levés est ainsi affectée à la dot et à la préparation d'autres cérémonies liées au mariage, ainsi qu'à la couverture des frais funéraires.

La situation matrimoniale influence la considération sociale d'un individu et surtout sa participation à la prise de décision relative au devenir de sa communauté. En effet, sous peine d'être marginalisé, l'homme doit être marié avant un certain âge. Pour ce faire, la mobilisation du capital pour la dot se fait la plupart du temps à travers les réseaux des tontines.

Les cérémonies socioculturelles liées aux rites et coutumes traditionnelles occasionnent aussi d'importantes dépenses dont la couverture est assurée grâce au financement des tontines.

4.3. Conclusion et recommandations

Le secteur financier informel est un des principaux outils d'intermédiation traditionnels qui sont accessibles aux populations issues des divers milieux sociaux. Fondé essentiellement sur les valeurs sociales traditionnelles et morales, le système financier informel dispose de réseaux les plus étendus et sert de modèle aux systèmes de microfinance qui paraissent aujourd'hui, comme les meilleurs supports du développement humain durable.

Ainsi, ce qui a fait le succès du système financier informel est moins le rendement que les valeurs socioculturelles qui en font le fondement, notamment la solidarité, la

Les besoins d'éducation et de santé viennent en troisième position dans les zones urbaines, occupant respectivement 10% et 7% des besoins de financement couverts par le secteur informel. Par contre, dans les zones rurales, ces secteurs occupent une faible part, ne représentant que 3% et 2% respectivement

Les cérémonies liées au mariage et aux événements funéraires demeurent d'une importance capitale dans la vie sociale et leurs coûts sont devenus exorbitants

flexibilité, la disponibilité.

La source la plus importante en matière de financement informel du développement humain est constituée des tontines et des banques ambulantes. Avec les possibilités d'épargne qu'elles offrent aux membres, elles apportent une contribution limitée et non comptabilisée, au renforcement des capacités nationales d'investissement. Les tontines ont des fois, favorisé l'émergence de grandes fortunes surtout avec les financements relatifs à la consolidation des fonds de commerce. Toutefois, une grande partie des financements portent sur de petits projets personnels et autres besoins sociaux qui, même si elles sont en général de faible envergure, favorisent l'élargissement des opportunités d'épanouissement individuel des bénéficiaires, accroissent le niveau de revenu des familles, et par conséquent améliorent leur accessibilité aux services de base, comme l'alimentation, les soins de santé, la scolarité.

En milieu rural, le financement des frais liés aux cérémonies de mariages et aux dots ainsi qu'aux frais funéraires a une importance capitale, car il permet de sauvegarder les valeurs sociales, telle que la respectabilité liée au rang ou au statut social

En milieu rural, le financement des frais liés aux cérémonies de mariages et aux dots ainsi qu'aux frais funéraires a une importance capitale, car il permet de sauvegarder les valeurs sociales, telle que la respectabilité liée au rang ou au statut social. Cependant le niveau des dépenses est si exorbitant que le remboursement des financements y relatifs peut contrarier les possibilités de couverture d'autres priorités sociales de la famille, comme la scolarité des enfants.

Bien qu'il contribue à répondre aux besoins de financement exprimés par des populations non accessibles à des mécanismes formels, le système informel de financement ne peut permettre à lui seul de réduire les phénomènes de pauvreté. Avec la faiblesse et la nature des ressources gérées par certaines tontines ainsi que leur courte durée, le système informel permet surtout de faire face à des situations de précarité.

Il n'est pas aisé de promouvoir des stratégies d'envergure visant l'amélioration ou la consolidation de tels systèmes, en raison de leur nature et de l'absence d'informations fiables sur leurs circuits. Toutefois, avec le développement des mécanismes de microfinance, les populations qui n'étaient traditionnellement servies que par les systèmes informels, ont trouvé leurs sources de financements diversifiées. Par ailleurs les services d'encadrement et de formation qui sont offerts aux membres des systèmes de microfinance peuvent profiter aux tontiniers.

CHAPITRE 5 : DÉCENTRALISATION ET FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN



Le cadre de la décentralisation offre des opportunités pour mieux centrer le développement sur la personne humaine. En effet, il vise à appréhender de façon pertinente les besoins des populations et des communautés à la base, ainsi que ce qui peut permettre aux différents systèmes de financement d'apporter une plus grande contribution au développement humain.

Avec les élections communales et municipales de décembre 2002, la décentralisation au Bénin est devenue une réalité. Elle repose sur les principes de base arrêtés par la réforme de l'administration territoriale⁴³, à savoir :

- le niveau de décentralisation qui est la commune ;
- le niveau de déconcentration qui est le Département ;
- l'administration des collectivités territoriales assumée par des conseils élus ;
- la reconnaissance de la personnalité juridique et de l'autonomie financière des communes.

Cependant, la mise en place du cadre juridique et institutionnel ne suffit pas pour rendre effective la décentralisation. L'enjeu majeur est le développement local dont les véritables acteurs sont les communautés à la base.

En effet, la décentralisation appelle des stratégies dynamiques qui impliquent véritablement les populations dans le choix des priorités de développement ainsi que des moyens en ressources financières et humaines conséquentes pour le développement local. Le processus de décentralisation se veut aussi dynamique en ce sens qu'il doit stimuler la mise en place progressive des outils et mécanismes de financement mieux adaptés aux dimensions du développement inspirées par les besoins à la base des populations et des collectivités.

Dans un tel contexte, sur quelles ressources et sur quelles capacités institutionnelles devrait s'appuyer le système de décentralisation pour impulser le processus de développement humain ?

Le présent chapitre se propose d'apprécier les effets du financement local de l'économie sur les différentes variables concourant au processus du développement humain et de proposer des voies de réflexion pour répondre à la question en deux sections :

- Les enjeux de la décentralisation et du développement humain ;
- Le financement local du développement humain ;

... la décentralisation appelle des stratégies dynamiques qui impliquent véritablement les populations dans le choix des priorités de développement ainsi que des moyens en ressources financières et humaines conséquentes pour le développement local

⁴³ La décision d'une réforme de l'administration territoriale émane de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990.

⁴⁴ La constitution du 11 décembre 1990 a posé les grands principes de la décentralisation au Bénin, à savoir : la libre administration et l'autonomie des Collectivités territoriales mais avec un encadrement de l'Etat qui veille au développement harmonieux du territoire national.

Ces principes ont servi de base à l'élaboration des textes de lois sur la décentralisation, à savoir :

- la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en république du Bénin

- la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin

- la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statut particulier

- la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin

- la loi n°98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

5.1. Enjeux de la décentralisation et du développement humain

La décentralisation est un système de gouvernement⁴⁴ qui se caractérise par un transfert de pouvoir et de compétences de l'Etat vers des entités territoriales appelées " Collectivités " et qui repose aussi sur une participation effective des populations dans la planification et la gestion du développement. L'autorité politique des entités décentralisées découle de la souveraineté populaire. Pour garantir la bonne gestion et le bien-être des collectivités, la loi confère une autonomie administrative et financière aux entités décentralisées, tout en instituant un droit de regard à l'Etat central.

Le processus de décentralisation politique au Bénin constitue la pierre angulaire de la gouvernance locale. C'est par ce processus que les populations pourront véritablement prendre part à la promotion du développement humain durable auquel elles aspirent.

Cette nouvelle forme d'exercice du pouvoir permet de mettre en place une organisation institutionnelle plus proche des populations et favorise l'intégration des priorités locales dans les stratégies nationales. La décentralisation offre donc le cadre d'exercice de la gouvernance locale qui peut être définie comme l'ensemble du dispositif institutionnel, des mécanismes et règles permettant l'exercice au niveau local, de l'autorité politique, économique et administrative. Elle concourt à une saine gestion des affaires publiques locales dans une perspective de développement humain durable.

Ce cadre confère aux autorités locales des pouvoirs étendus à travers l'autonomie budgétaire susceptible de favoriser la mobilisation de moyens de financement nécessaires pour le développement. Il permet aussi aux autres acteurs locaux, notamment, le secteur privé, les organisations communautaires et les populations de mieux s'organiser pour concourir au développement de la collectivité.

La nouvelle approche qui est adoptée dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté initiées par le Bénin, préconise l'implication des communautés à la base aussi bien au stade de la conception, que dans la mise en œuvre des politiques arrêtées. La décentralisation permettra de concrétiser cette option nationale à l'échelle des communes et offre d'ores et déjà l'opportunité de renforcer les capacités des différents acteurs sociaux pour jouer le rôle central qui leur incombe dans ce processus de lutte contre la pauvreté. En d'autres termes, l'un des enjeux majeurs de la décentralisation devrait être de mettre au centre des priorités du développement local, la mobilisation de moyens humains et financiers susceptibles d'accroître les possibilités de vivre longtemps et en bonne santé, le niveau d'éducation et le niveau de revenu par habitant.

Le défi majeur à relever est de pouvoir mobiliser des ressources nécessaires pour permettre aux nouvelles institutions autonomes de fonctionner de façon efficace et de financer les stratégies qui concourent à la promotion du développement humain à la base.

Le processus de décentralisation est à ses débuts et comporte encore des limites, notamment :

- la non clarification des rôles et compétences entre l'Etat et les entités décentralisées,
- le niveau de l'interventionnisme de l'Etat, -
- l'autonomie réelle des communes eu égard aux faibles moyens humains et financiers dont disposent la plupart des communes, et
- l'absence de dispositions précises en matière de planification, de réalisation et de gestion des biens publics intercommunaux.

la décentralisation offre le cadre d'exercice de la gouvernance locale qui peut être définie comme l'ensemble du dispositif institutionnel, des mécanismes et règles permettant l'exercice au niveau local, de l'autorité politique, économique et administrative

5.1.1. Décentralisation et démocratie à la base

La politique de décentralisation vise la création d'un cadre d'exercice de la démocratie à la base et la promotion d'une véritable citoyenneté à travers un rapprochement des organes de décision de la base qui désigne ses représentants par des élections.

Le centralisme démocratique soutenu au cours des années 70 et 80 par l'idéologie marxiste-léniniste avait en réalité réduit le niveau de participation effectif des populations. Les décisions sont prises au sommet de la hiérarchie politique et les populations sont invitées, par une pédagogie appropriée d'information/sensibilisation, à s'associer à leur mise en œuvre.

Avec le renouveau démocratique, le transfert du pouvoir au bas de la pyramide s'opère progressivement. En effet, depuis 1990, les structures démocratiques ont été mises en place avec succès au niveau national. Avec l'adoption du pluralisme politique, l'organisation régulière des élections législatives et présidentielles au suffrage universel, l'évolution des organes de contre-pouvoir, le pouvoir populaire s'est progressivement consolidé. Cependant, c'est le processus de décentralisation qui, à travers les élections municipales et communales, a permis d'impliquer de façon effective les populations au débat démocratique.

Avec le renouveau démocratique, le transfert du pouvoir au bas de la pyramide s'opère progressivement

Ainsi, la décentralisation vise la promotion de la démocratisation à la base et la bonne gouvernance locale qui sont des principes du développement humain. Elle permet en effet :

- le rapprochement de l'Etat du citoyen ;
- la participation des populations aux affaires locales ;
- la transparence dans la gestion des affaires locales ;
- la prise en compte des priorités de développement local dans la politique nationale.

5.1.1.1. Rapprochement de l'Etat du citoyen

Le principe même de la décentralisation vise à rapprocher l'administration des biens publics des citoyens et à transférer certains pouvoirs aux entités locales. Le cadre institutionnel et juridique mis en place repose sur ces principes. Au niveau du cadre institutionnel, l'administration est organisée en trois échelons : le niveau départemental, le niveau communal / municipal, et le niveau infra communal.

Au niveau départemental, le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) qui regroupe autour du Préfet qui est l'administrateur du Département et l'unique représentant du Gouvernement, les Maires de commune et leurs adjoints, un représentant de l'Union Départementale des Producteurs (UDP), un représentant de la Chambre Consulaire Départementale, un représentant de la Fédération Départementale des Associations des Parents d'Elèves (FD/APE). Ce Conseil est compétent pour délibérer sur les questions cruciales de développement du Département, telles que : le schéma directeur d'aménagement du territoire et les projets de développement, la politique de création et d'utilisation d'équipements collectifs d'intérêt départemental, etc.

Au niveau communal, le conseil communal ou municipal élu est l'organe délibérant de la Commune. Il est composé de neuf membres au moins et de quarante neuf membres au plus en fonction de l'importance de la population qui varie entre 10 000 et 600 000 habitants. Ce conseil qui élit en son sein le Maire (organe exécutif de la commune) crée obligatoirement en interne trois commissions permanentes : la commission des affaires économiques, la commission des affaires domaniales et environnementales, et la commission des affaires sociales et culturelles.

Le principe de participation repose d'abord sur l'implication des populations aux choix de leurs dirigeants

Au niveau infra communal (arrondissement, village et quartier de ville), le Conseil d'Arrondissement et le Conseil de Quartier ou de Village dont les membres sont également élus ou désignés démocratiquement.

L'arrondissement est administré par le Chef d'Arrondissement entouré d'un Conseil d'Arrondissement composé des chefs de village et des chefs de quartier. Le Conseil d'Arrondissement se prononce sur toutes les affaires concernant l'Arrondissement, en particulier les questions relatives au développement et à la bonne administration de l'arrondissement.

Le village ou le quartier de ville constitue l'unité de base au sein de laquelle s'organise la vie des populations. Il est administré par un chef de village ou un chef de quartier de ville assisté d'un conseil de village ou d'un conseil de quartier dont les membres sont désignés au sein de la population.

Le principe de rapprochement du pouvoir des citoyens est davantage affirmé par l'autonomie de gestion administrative et financière conféré aux communes. En effet, la commune ou la municipalité qui est l'échelon le plus proche du citoyen, est doté de compétences dans les domaines régaliens, économique et social. La loi prévoit des pouvoirs étendus dans les domaines :

- du développement local et de l'aménagement du territoire ;
- des infrastructures et des équipements publics de la collectivité ;
- de l'environnement, hygiène et assainissement ;
- de l'enseignement maternel et primaire.

5.1.1.2. Participation des populations aux affaires locales

Comme le prévoit la loi, *« la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales »*⁴⁵. Le principe de participation repose d'abord sur l'implication des populations aux choix de leurs dirigeants. En effet, la mise en place des organes des différentes entités passe par le processus des élections qui suppose une base égalitaire de tous les citoyens (hommes, femmes, riches ou pauvres, instruits ou non instruits, etc.). Par ailleurs, les conditions d'éligibilité des personnes et la composition des organes de gestion et d'animation des collectivités territoriales décentralisées (conseils municipaux/communaux, conseils d'arrondissement, conseils de quartiers/village) ne font pas référence à une représentativité de telle ou telle catégorie de la population.

Le principe de la participation est aussi respecté par le processus de prise de décision. En effet, l'institution des organes délibérants ou consultatifs vise à assurer la participation des populations à la gestion des affaires de la localité. Il est à noter que la composition et les attributions de la conférence administrative départementale ainsi que des commissions permanentes au sein du conseil communal font de ces structures des organes de promotion du développement humain.

Cependant, le mode des élections comporte encore des lacunes profondes en ce sens qu'il ne favorise pas l'émergence par la voie des urnes d'une représentativité effective et équitable de toutes les couches de la population. Elle ne permet pas non plus la promotion de leaders d'opinion, des intellectuels communautaires, des personnes-ressources locales bien avisées des questions de développement.

On peut constater notamment que le niveau de la représentativité de la société civi-

⁴⁵ Loi N° 98/027 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin

le est encore faible. Seul le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination comporte trois (03) représentants de la société civile (représentant de l'Union Départementale des Producteurs, représentant de la chambre départementale consulaire, représentant de la fédération départementale des parents d'élèves). Au niveau de la commune, de l'arrondissement, du village ou du quartier de ville qui constituent les unités de base pour l'organisation de la vie communautaire, aucune représentation de la société civile n'est prévue par les lois ; ce qui peut éteindre la participation des dynamiques communautaires existantes (ONG, les Associations locales de développement, associations professionnelles, associations de femmes, de jeunes, etc.) qui ont déjà capitalisé une certaine expérience en matière de développement local.

On peut noter également que la participation de la femme reste marginale en raison de l'absence d'une stratégie de décentralisation basée sur l'approche genre. Compte tenu des pesanteurs socioculturelles encore perceptibles et défavorables aux femmes, une telle lacune contribue à renforcer les inégalités de genre et constitue une nouvelle occasion de marginalisation des femmes dans la gestion des affaires publiques.

5.1.1.3. **Transparence dans la gestion des affaires locales**

Le principe de la transparence dans la gestion des finances de la collectivité repose sur l'obligation implicite des élus à rendre compte de leurs activités aux populations. Il découle surtout de l'obligation légale⁴⁶ d'ouvrir au public les délibérations et actes des conseils communaux ou municipaux et de publier les documents budgétaires approuvés par l'autorité de tutelle.

Le pouvoir électif confère au citoyen un droit de sanction des élus. En effet, liés par les engagements pris envers leurs électeurs, les pouvoirs locaux doivent respecter les choix dictés par les besoins des populations et promouvoir des programmes.

Dans un pays où la majorité de la population est analphabète et où le mode des élections ne favorise pas l'émergence des valeurs fondamentales de la personne humaine, l'application de ce principe n'est pas garantie. Par conséquent, la loi a prévu des "gardefous" en instituant le contrôle par l'Etat de la gestion des entités décentralisées.

5.1.1.4. **Prise en compte des priorités de développement local dans la politique nationale**

Le système de décentralisation vise à impliquer les populations dans l'expression des priorités, la définition de politiques et stratégies y relatives ainsi que leur mise en oeuvre. C'est à cela que répondent les plans de développement communaux qui constituent des instruments de planification à la base sur lesquels reposent en grande partie les stratégies nationales. Désormais, l'impact des réformes et politiques définies par la stratégie nationale de réduction de la pauvreté dépendra de la pertinence des résultats de mise en oeuvre des plans communaux de développement.

Ainsi, le plan de développement communal est-il l'instrument idéal de promotion du développement humain durable dans la mesure où le processus de son élaboration montre que les populations sont les véritables artisans de leur vision du développement. En effet, il donne l'opportunité à toutes les composantes de la population communale (conseils élus, associations locales, GIE, ONG, groupes vulnérables/marginalisés, etc.) d'exprimer leurs problèmes, leurs besoins et leurs aspirations. De même, il permet de traduire les besoins exprimés par les populations en projets de développement économique et social réalistes, pertinents et dont le financement et la réalisation contribueraient à promouvoir le développement humain durable à travers

Le principe de la transparence dans la gestion des finances de la collectivité repose sur l'obligation implicite des élus à rendre compte de leurs activités aux populations.

⁴⁶ Article 34 de la loi 97-029, articles 33, 53 et 54 de la loi 98-007.

notamment : la construction d'infrastructures économiques, la mise en valeur des potentialités locales et la création d'emplois durables, l'amélioration de l'offre de services sociaux de base (santé, éducation, alphabétisation,), etc.

Cela implique pour les élus un nouveau rôle qui nécessite une formation adaptée qui va au delà d'un simple apprentissage à la gestion municipale : celui de promoteur du développement local qui doit servir d'interface entre les politiques nationales décidées " en haut " et les dynamiques locales impulsées " du bas " par les populations qu'ils représentent.

Pour ce faire, ils doivent se positionner en animateurs, en coordonnateurs d'un processus qui implique la responsabilisation et la participation du plus grand nombre dans la recherche d'une certaine équité.

Ce contexte impose le renforcement des capacités des élus en vue de leur faire prendre conscience de la nécessité d'inventer de nouveaux types de partenariats entre les collectivités locales, l'Etat et la société civile.

Cependant la participation citoyenne et la bonne gouvernance ne constituent pas la finalité de la décentralisation; elles doivent permettre une meilleure gestion des ressources locales en vue d'un bien être individuel et collectif des populations, c'est-à-dire le développement.

5.1.2. Importance de la Commune : pilier du développement humain local

Le Bénin a plus de quarante ans d'expérience en matière de planification du développement qui repose cependant sur une approche centralisatrice et sectorielle. Ainsi, les besoins de développement des communautés à la base n'ont pas toujours été considérés à leur juste mesure dans le processus de planification pour pouvoir enclencher un développement intégral et équilibré, spécialement en raison de l'absence d'une volonté politique de décentralisation. En effet, en l'absence de politiques et stratégies spécifiques, qui auraient guidé l'établissement d'un schéma directeur d'aménagement du territoire, et l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel appropriés, il était difficile de concevoir des programmes de développement économique et social des collectivités locales. De même, la gestion des ressources publiques, caractérisée essentiellement par la faible transparence des mécanismes budgétaires et la position prédominante de l'Etat dans le système de planification centralisé n'a pas permis aux collectivités locales de répondre aux exigences du développement humain durable dictées par les besoins essentiels des populations.

Encadré 5.1. : Un système centralisé répond difficilement aux attentes des populations

Avant la décentralisation, le rôle des Collectivités Locales dans le financement du développement humain est demeuré faible bien que des efforts sensibles aient été entrepris ces dernières années pour améliorer la qualité des services et des infrastructures de base spécialement dans les zones rurales.

Les collectivités locales ont en effet rencontré des difficultés pour apporter des réponses satisfaisantes aux attentes légitimes des populations dans le domaine des services publics de base. La forte demande exprimée par les populations, notamment celle des pauvres vivant dans la précarité ne reçoit pas de réponses appropriées. Les réalisations sont peu visibles, éparpillées et temporaires, presque toujours faites au coup par coup, et surtout en raison de l'absence de stratégies de développement inspirées par les aspirations des populations.

Source : Les auteurs.

En conséquence, le développement local a souffert de l'insuffisante prise en compte des spécificités régionales et locales dans les différents plans et programmes de développement conçus et mis en œuvre à partir de la capitale ; du manque d'emprise des projets nationaux sur leur environnement immédiat ; de la mauvaise répartition des initiatives publiques sur l'étendue du territoire national ; et de la persistance, voire l'aggravation des disparités régionales.

En réponse à l'appel lancé par la conférence nationale, la réforme de l'administration territoriale qui crée des collectivités locales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, et qui repose sur la primauté populaire, vient à point nommé et constitue désormais la pierre angulaire du développement à la base. Les choix prioritaires des populations dictés par les dimensions essentielles du développement humain, à savoir, vivre longtemps et en bonne santé, acquérir un savoir et bénéficier de conditions d'existence satisfaisantes, permettront de guider la définition des axes stratégiques des politiques locales et nationales.

Cependant, tout en reconnaissant que la décentralisation n'est pas une panacée, la réalisation des objectifs visés dépendra de la mise en œuvre effective des dispositions légales⁴⁷ relatives à l'autonomie financière des entités décentralisées ainsi que les réformes qui visent à renforcer leurs capacités de financement des collectivités locales.

5.1.2.1. Rôle clé de la commune dans le développement local

La réforme de l'administration territoriale accorde aux communes l'autorité légale et la responsabilité de la promotion du développement. En effet, la loi organise clairement les compétences dévolues aux communes dans les domaines clés du développement. Elles devront assumer intégralement la promotion des secteurs de l'aménagement du territoire, de l'habitat et de l'urbanisme, des infrastructures de l'équipement et des transports, de l'environnement, de l'hygiène et de la salubrité, de l'enseignement maternelle et primaire, des services marchands et des investissements économiques et de la coopération. De même, avec l'administration centrale, elles sont appelées à contribuer au développement dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation et de l'alphabétisation, de la santé et de l'action sociale et culturelle. Enfin, l'Etat pourra déléguer certaines fonctions régaliennes aux communes, telles que l'administration de l'état civil et des opérations de recensement, de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de la légalisation des signatures, de la défense nationale en ce qui concerne le recensement et la défense civile.

Ainsi, la commune est outillée pour promouvoir des instruments pertinents de planification et de gestion du développement qui déterminent l'affectation des ressources sur la base des priorités de son ressort territorial. Il appartiendra à la commune de développer des initiatives spécifiques dans les domaines de l'hygiène, de la santé publique et de la protection de l'environnement, pour contribuer à l'amélioration de l'accès des populations à des services efficaces de santé et à leur bien-être. De même, elle devra engager des politiques d'investissements dans l'enseignement, l'alphabétisation et l'éducation des adultes pour concourir davantage à l'élévation du niveau d'éducation.

Enfin la commune peut intervenir dans la promotion des bases productives de l'économie à travers l'exploitation du patrimoine domanial qui lui revient, le développement des infrastructures locales, l'habitat, les biens publics collectifs, l'entretien et la gestion des services publics locaux marchands (marchés, gares routières, abattoirs, etc.). Elle contribue ainsi à accroître des opportunités de création d'emplois durables et de revenus.

Il appartiendra à la commune de développer des initiatives spécifiques dans les domaines de l'hygiène, de la santé publique et de la protection de l'environnement, pour contribuer à l'amélioration de l'accès des populations à des services efficaces de santé et à leur bien-être

⁴⁷ Aux termes des dispositions des lois n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin, n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statut particulier, et n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin,



Encadré 5.2. : Le système de décentralisation offre des opportunités de développement aux collectivités.

Certaines communes possèdent d'importantes potentialités non encore exploitées, telles que la fiscalité sur les mines et carrières, l'exploitation des infrastructures socio-économiques et surtout l'élargissement de la base fiscale à travers l'établissement des Registres Fonciers Urbains

Avec le statut actuel, les collectivités locales pourront également recourir au crédit bancaire ou d'autres formes d'emprunt comme les ressources de la micro-finance et pouvoir ainsi contribuer davantage à la promotion du développement humain durable.

Source : Les auteurs.

La politique de décentralisation adoptée ouvre aux entités locales des opportunités de mobilisation de ressources indispensables pour accomplir leur rôle et ainsi atteindre les objectifs du développement local.

Il importe de noter que la commune n'est pas le seul acteur du développement local dans un contexte de démocratisation et de libéralisation socioéconomique. Le principe de la subsidiarité accorde une importance aux communautés à la base et assurent une complémentarité entre les différents acteurs et les différents échelons de la hiérarchie territoriale.

Néanmoins, pour rendre opérationnelle la décentralisation et garantir l'efficacité du fonctionnement des entités locales dans la mise en œuvre de leur mission, le chemin est encore long. Le transfert effectif de certains pouvoirs de l'Etat central aux communes, requiert des mesures concrètes qui doivent tenir compte des spécificités⁴⁸ de chaque commune et des capacités de gestion encore limitées des entités nouvellement mises en place.

5.1.2.2. Capacité de mobilisation des ressources par la commune pour le développement local

Dans le cadre de la réalisation des objectifs de développement local visé par la politique de décentralisation, la loi prévoit le transfert d'une partie des recettes fiscales aux communes, et leur donne l'autorité de mobiliser des ressources supplémentaires sous forme de dettes ou de subventions.

a) Ressources fiscales

Les ressources des communes proviendront en grande partie de la fiscalité locale et des subventions de l'Etat. Les communes ont certes des potentialités en ce qui concerne la mobilisation de ressources par la voie de la fiscalité, cependant l'assiette fiscale communale est encore difficile à appréhender. D'une part, dans la majeure partie des communes, le patrimoine local imposable reste du domaine de l'économie non structurée. La fiscalisation devra être subordonnée à des réformes préalables notamment dans le domaine foncier qui constitue des gisements fiscaux importants pour les communes. Il est, en conséquence indispensable de généraliser le Registre Foncier Urbain (RFU) qui deviendra la principale source de revenu pour les entités décentralisées.

En effet, dans les villes où il a été mis en place, le RFU a permis de générer d'importantes ressources et d'améliorer ainsi les capacités d'actions locales. En tant que

⁴⁸ Il existe en effet, avec l'application du régime communal à l'ensemble du territoire, une extrême diversité de situations. Ainsi : entre la commune la moins peuplée (Aguégoué, 26 500 habitants) et la plus peuplée (Cotonou, 728 000 habitants), le rapport est de 27; entre la commune la moins vaste (Porto-Novo, 50km²) et Tchaourou (7 256 km²) le rapport est de 1 à 145; entre Cotonou la plus urbanisée (6 800 habitant/ha) et Ségbana (7 habitants/ha), le rapport est de 1 à 971.

tel, il constitue la principale réponse aux besoins de financement des entités décentralisées et un outil de renforcement de la gouvernance locale.

A titre d'exemple, les émissions d'impôts locaux à Cotonou sont passées de 1.436.027.866 F.CFA en 1991 à 3.770.786.606 F.CFA en 1999. Ainsi, en neuf ans, elles auront plus que doublé grâce à l'institution du RFU.

Encadré 5.3. : Registre Foncier Urbain : principal outil de fiscalisation des domaines fonciers.

Le Régistre Foncier Urbain (RFU) apparaît comme le principal système mis en place pour générer des ressources fiscales susceptibles de renforcer de façon substantielle la capacité financière des collectivités locales. Cet instrument repose sur trois piliers essentiels, à savoir :

- une cartographie parcellaire numérisée;
- un adressage composé de deux systèmes complémentaires : une adresse cadastrale (îlots et parcelles) et une adresse postale (rues et entrées de parcelles);
- une base de données urbaines informatisée constituée à partir d'une enquête foncière exhaustive. Elle comporte plusieurs couches d'informations ("habitat", "équipements", "services publics", "réseaux", "activités", "démographie", etc) permettant le développement d'applications spécifiques.

Il permet aux collectivités locales :

- de développer et d'accroître leurs ressources fiscales, comme l'a prouvé sa mise en application dans les communes à statut spécial qui ont triplé leurs ressources en moins de quatre ans ;
- de mieux connaître le domaine foncier urbain et de maîtriser sa gestion grâce à la mise en place d'un inventaire foncier ;
- de constituer une base de données fiables sur le domaine foncier urbain pour favoriser la planification du développement à travers le Système d'Information Géographique (SIG) outil de gestion graphique de données, permet l'exploitation des données urbaines localisées (cartographie thématique) pour les besoins de la gestion municipale : chiffrage d'objectifs et programmation budgétaire, élaboration de programmes d'investissements et de développement.

Source : SERHAU-SA

Par ailleurs, la loi comporte une obligation explicite de transférer une partie des impôts aux communes et de garantir leur bon fonctionnement à travers le principe de péréquation. En effet, une taxe de développement local (TDL) a été instituée en complément des impôts directs locaux et des ristournes sur la fiscalité de l'Etat. L'assiette de la TDL repose sur les richesses locales découlant des potentialités et spécificités socioéconomiques de chaque commune. Elle s'étend ainsi sur les revenus des populations rurales qui sont essentiellement d'origine agricole. Nonobstant la faible rentabilité du système fiscal existant, on peut noter que la mise en application des dispositions légales se heurte encore à des contraintes politiques, à la lenteur de la mise en œuvre de la réforme et aux contrecoups du contrôle par l'autorité centrale. Concernant la TDL de façon spécifique, bien que des études aient été réalisées pour explorer son assiette, fixer le taux d'imposition, et évaluer son rendement, sa mise en œuvre effective nécessite des études plus approfondies pour cerner les effets psychologiques et socioéconomiques sur les populations. En effet, la décentralisation fiscale n'est pas encore effective pour permettre aux communes d'établir de façon autonome leurs propres budgets de fonctionnement et d'envisager avec réalisme leurs possibilités d'intervention dans le domaine du développement.

Bien que le cadre institutionnel soit aujourd'hui en place, il importe de constater que les stratégies et mécanismes de transfert effectif des taxes et impôts ne sont pas encore définis.

Le Fonds de Solidarité Intercommunal aura pour principale mission de promouvoir un développement équilibré des communes à travers une péréquation aussi bien entre les communes que par l'apport de l'Etat

Par ailleurs, la gestion du budget par la commune obéit aux principes universels des finances publiques⁵⁰, en particulier, l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité des crédits. Le budget de la commune doit être équilibré en recettes et en dépenses. D'autre part, la commune a l'obligation d'inscrire au budget les dépenses d'équipement et d'investissement qui doivent lui permettre de promouvoir le développement à la base. Il importe de constater que la lourdeur administrative du processus d'exécution du budget et du contrôle est de nature à contrarier l'efficacité de la gestion des communes.

Plus grave encore, est l'ambiguïté qui ressort de la coexistence entre le Préfet nommé par l'exécutif et les organes élus. En effet, les attributions dévolues au Préfet qui dispose d'un pouvoir d'approbation, d'annulation et de substitution de certains actes et décisions du Maire et du Conseil communal ou municipal contrarient le principe même de l'autonomie de gestion qui est conférée aux entités communales par la loi et peut provoquer des dysfonctionnements de l'appareil communal.

b) Ressources non fiscales

Les communes sont appelées à devenir de véritables centres de décision économique local d'envergure, et les seules ressources fiscales ne peuvent suffire pour assurer une telle mission.

Le cadre légal de la décentralisation prévoit des ressources non fiscales pour renforcer les moyens de fonctionnement des communes et spécialement la création d'un fonds de solidarité inter-communal, d'une institution de financement des collectivités locales. Le financement des initiatives de développement devrait être couvert par ces deux institutions. D'autres ressources pourront également provenir de l'exploitation de services publics locaux ainsi que du patrimoine domaniale.

Le Fonds de Solidarité Intercommunal aura pour principale mission de promouvoir un développement équilibré des communes à travers une péréquation aussi bien entre les communes que par l'apport de l'Etat. Cependant, il importe de noter que le principe d'intercommunalité, qui aurait favorisé une gestion efficiente de la péréquation horizontale, n'a pas fait l'objet de stratégies spécifiques dans le cadre juridique de la décentralisation. Aussi les modalités de fonctionnement du Fonds ne sont pas encore clairement définies.

L'institution de financement des collectivités locales, dont le capital initial sera constitué de dotations de l'Etat et des apports des communes elles-mêmes est sans doute le principal outil du financement des activités d'investissement des communes. Toutefois, il convient de noter, que la faculté légale de contracter des emprunts est subordonnée à l'accord du Ministère chargé des Finances. Par ailleurs, les potentialités des communes restent inégales.

Certaines communes possèdent des potentialités en ressources naturelles⁵¹ susceptibles de générer des capacités de financement qui peuvent contribuer de façon substantielle à la promotion du développement humain durable. La loi confère à la commune des droits sur les ressources naturelles. Cependant, les modalités de transfert

⁵⁰ Le cadre et les moyens de financement du développement humain sont régis par la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin.

⁵¹ Le Bénin est doté de ressources naturelles appréciables. En dehors des vastes et riches terres agricoles peu exploitées et des nombreux sites touristiques non valorisés, le sous-sol regorge d'importants gisements miniers constitués de :

matériaux de construction (calcaire, marbre, gravier, argiles) ;
minéraux industriels (silice, kaolin, pegmatite) ;
des fertilisants (phosphates) ;
des pierres ornementales (granites, granulites, quartzites,...) ;
des métaux ferreux ;
des concentrations et des unités métallifères à or, titane, chrome, nickel... ;
des zones diamantifères et des métaux du groupe de l'étain (étain, tungstène).
de gisements de pétrole

restent à déterminer. Par ailleurs, l'exploitation effective de ces ressources, se heurtent non seulement aux faibles capacités techniques et financières des communes, aujourd'hui limitées, mais aussi à l'absence de stratégies et mécanismes qui définissent le rôle des autres acteurs comme le secteur privé.

Encadré 5.4. : Difficile répartition des ressources domaniales entre les communes et l'Etat

A travers les départements qui sont des représentants de l'Etat central, ce dernier prélève toujours des ressources sur les droits fiscaux qui devraient revenir uniquement aux communes. A titre d'exemple, sur un mètre cube (m³) de gravier prélevé dans les départements du Mono et du Couffo, il est payé 400 francs CFA aux communes concernées et 600 francs CFA à la Préfecture de Lokossa. De même, les Arrondissements (anciennes communes) s'organisent pour s'insérer dans le partage de cette rente.

Ces pratiques ne semblent pas s'inscrire dans le cadre de la réglementation nationale. L'un des principes directeurs qui fondent le code minier béninois, est que les ressources minières sont la propriété de l'Etat. Or, ni ce code, ni la loi 83-004 du 17 mai 1983 portant Fiscalités Minières en République du Bénin ne disent mot ni sur les conditions de cession des ressources émanant d'une exploitation minière ou de carrière ni sur les rapports qui doivent exister entre l'Etat et les entités locales dans l'affectation des revenus qui découlent de cette exploitation. Seul l'article 65 du Décret n° 89-296 du 28 juillet 1989 portant Règlement d'Application du Code Minier et Fiscalités Minières prévoit la répartition des redevances superficielles et redevances proportionnelles entre le Budget National (40%), l'ex-OBEMINES (30%) et les Collectivités Locales (30%). Aucun autre acte ne définit les bénéficiaires des autres droits qui sont payés dans le domaine, notamment :

- les autorisations de prospection minière ou de carrière ;
- l'institution et le renouvellement d'un permis d'exploitation minière ou de carrière ;
- l'institution ou le renouvellement d'une concession minière ou de carrière.

Les responsables politico-administratifs actuels et les populations rencontrées estiment que ces ressources devraient être intégrées au patrimoine des collectivités locales.

La non maîtrise de la politique financière et fiscale en matière de décentralisation affaiblit les capacités des autorités locales à répondre aux attentes des populations. La forte dépendance des Collectivités vis-à-vis des ressources externes (versement de la taxe de voirie, subventions, etc), l'inadaptation du système fiscal actuel aux réalités juridico-politiques et économiques des Collectivités locales, la non maîtrise de leur patrimoine par ces entités, ne permet pas d'avoir une image réelle de la situation financière des Collectivités Locales et affaiblit davantage leurs capacités à définir des stratégies pertinentes de développement.

Source : Les auteurs.

5.2. Financement local du développement humain

La politique de décentralisation décrite ci-haut vise à renforcer les moyens d'intervention des différents acteurs locaux dans un cadre mieux structuré, et à travers une participation plus dynamique de tous. En effet, peuvent être considérés comme acteurs locaux du développement, les entités décentralisées que sont les communes et les municipalités, les associations et groupements à la base, les confessions religieuses, le secteur privé, les partenaires au développement, publics ou privés.

Avec l'adoption d'un statut spécial qui leur accordait en 1999 une autonomie de gestion, les communes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou, ont démontré des capacités évidentes à contribuer au développement rapide de leurs communautés. De même, avec l'émergence d'associations et groupements autonomes, les communautés à la base ont prouvé qu'elles peuvent s'organiser et apporter une contribution pertinente à l'amélioration de leurs conditions de vie.

L'état actuel de la mise en place du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation et la faible disponibilité de données ne permettent pas de mener une analyse exhaustive de toutes les possibilités de financement du développement humain à la base, ni des interventions existantes. Toutefois, à travers l'analyse de certains exemples concrets, l'étude permettra d'apprécier la contribution que pourrait apporter les différents acteurs locaux dans le financement du développement humain si les réformes prévues et des stratégies pertinentes sont adoptées et mises en oeuvre.

5.2.1.. Moyens de financement des collectivités locales : Cas du Registre Foncier Urbain (RFU)

Comme il a été déjà analysé, le cadre de décentralisation préconise un certain nombre d'instruments de financement des collectivités locales : des ressources fiscales, des ressources non fiscales et enfin des ressources d'emprunt. Cette sous section va se limiter à l'examen de l'impact du système des RFU dans les communes où il a déjà été appliqué. Ce choix est dicté par l'importance du rôle que cet outil est appelé à jouer pour générer des ressources propres et durables des collectivités.

Le RFU a été mis en place dans quatre circonscriptions urbaines à savoir, Cotonou, Porto Novo, Parakou et Djougou en 1996-1997 et a permis à ces entités d'accroître considérablement leurs ressources.

Tableau 5.1. : Evolution des émissions et des recettes fiscales avant et après le RFU.

	Avant RFU 1997-1998	Après RFU 1999-2000	Taux de croissance	Coefficient multiplicateur
Nikki				
Nombre d'articles	1249	3057	144%	2,4
Montant moyen des émissions (FCFA)	8 970 235	17 026 006	89,8%	1,9
Montant moyen des recouvrements (FCFA)	5 081 856	7 108 039	39,9%	1,4
Tanguiéta				
Nombre d'articles	1032	2149	108,2%	2,1
Montant moyen des émissions (FCFA)	5 011 179	8 900 890	77,6%	1,8
Montant moyen des recouvrements (FCFA)	4 283 006	6 054 307	41,4%	1,4

Source : SERHAU-SA

Avec la décentralisation, les entités décentralisées deviennent les principaux acteurs du DHD, contribuant ainsi à ... réduire les déficits en matière de disponibilité des services essentiels.

Le RFU simplifié a été mis en place dans les villes de Dassa, Savalou et Savé en 1996 et à Nikki et Tanguiéta en 1999. Ce système a contribué au renforcement des capacités de gestion et de moyens de financement dans les deux communes. En effet, à travers la création de la cartographie parcellaire qui intègre un système de repérage urbain et comporte une base de données informatisée et un inventaire foncier complet, le système RFU simplifié a favorisé la mise en place d'instruments d'une gestion municipale efficiente, ainsi que la modernisation et la rationalisation du système de gestion, notamment au niveau de la collecte des impôts et taxes locaux. Il a également permis de mobiliser d'importantes ressources pour le financement d'infrastructures socio-collectives dans le cadre du programme triennal d'investissement local. Enfin, le RFU simplifié a contribué à une meilleure organisation au niveau de la commune à travers la mise en place d'un cadre de concertation et de dialogue communal qui repose sur les associations de quartiers, le comité communal de développement et le comité sous préfectoral de développement.

Tableau 5.2. : Evolution des droits perçus sur les principaux marchés dans la commune de Nikki.

	Avant le RFU	Après le RFU	Coefficient multiplicateur
Marché central de Nikki	350 004	1 934 676	6
Marché de Biro	165 000	1 033 656	6
Marché de Sakabansi	185 004	1 331 100	7
Total	700 008	4 299 432	6

Source : SERHAU-SA

Le tableau 5.1 montre notamment l'accroissement rapide des recettes fiscales. Le tableau 5.2 illustre de son côté, l'évolution fulgurante des droits perçus sur les marchés.

5.2.2. Collectivités locales et subventions du Programme d'Investissement Public (PIP)

Les données disponibles sur les différentes sources de financement du Programme d'Investissement Public (PIP), font ressortir une faible contribution des collectivités locales, soit moins de 1% du PIP (tableau 5.3). En effet avant la décentralisation, l'essentiel des ressources des communes provenait des subventions de l'Etat et ne couvraient que les besoins de fonctionnement. En effet, par le biais des préfectures, l'Etat a accordé aux communes des dotations de crédits d'investissements pour la réalisation de micro-projets de développement qui couvrent des domaines variés, comme l'éducation, l'alphabétisation, la santé, l'approvisionnement en eau potable, l'aménagement de pistes de desserte rurale, des ouvrages de franchissement et de drainage (onceaux, caniveaux, etc.), le renforcement du tissu économique local, l'amélioration de l'environnement et la promotion des activités culturelles, sportives, de loisirs et de tourisme, etc. Comme relevé précédemment, avec la décentralisation les entités décentralisées deviennent les principaux acteurs du DHD, contribuant à promouvoir un développement équitable entre les régions et à alléger les déficits en matière de disponibilités des services essentiels. Cette responsabilisation des entités décentralisées à prendre en charge le développement local s'accompagne d'un transfert de ressources appropriées. L'insuffisance de ressources dans certaines communes devra toujours être comblée par les subventions de l'Etat ou par le système de péréquation préconisée par la politique de décentralisation.

On peut constater qu'à partir de 1999, l'adoption du statut spécial accordé aux communes de Cotonou, Porto-novo et Parakou a permis d'augmenter les dotations budgétaires et interventions. A titre d'exemple, les dépenses effectuées par les anciens départements de l'Atacora-Donga et du Borgou-Alibori ont augmenté.

Tableau 5.3. : Contribution des collectivités locales au PIP de 1994 à 2001 (en millions de francs CFA)

Années	Collectivités locales	Budget national	Dépenses intérieures	Montant total du PIP
1994	51,8	6298,8	7164,0	85467,0
1995	146,6	8378,5	11987,8	95437,6
1996	60,9	10300,2	11169,5	86060,9
1997	334,8	11757,3	12373,4	78636,7
1998	70,1	14877,1	15289,7	83189,0
1999	295,3	21995,8	22293,0	88831,6
2000	210,7	29138,0	30238,9	130832,0
2001	328,9	47237,4	47741,3	140814,5
Total	1499,1	149983,1	158257,8	789269,3

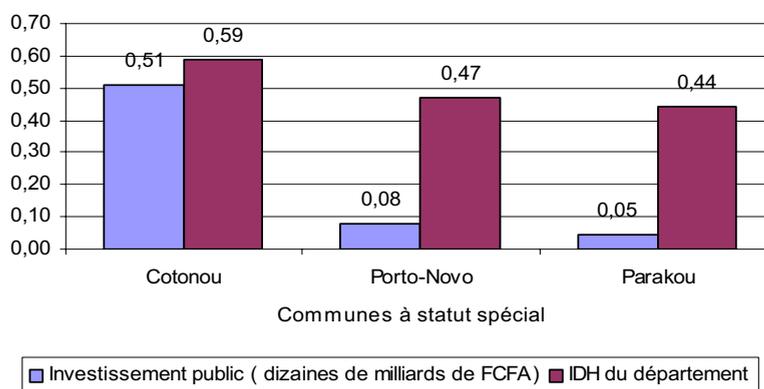
Source : Bilans annuels d'exécution du PIP-DNPP/MCCAG-PD

5.2.3. Collectivités locales et investissements propres

L'analyse des investissements réalisés par les trois communes à statut spécial montre que l'exploitation des potentialités existantes grâce à la mise en place du RFU peut permettre une contribution effective à la promotion du développement humain local. En effet, leurs dépenses d'investissements ont plus que doublé en moins de quatre ans passant de 2.261,2 millions de francs CFA en 1998 à 6.351,4 millions de francs CFA en 2001. En valeurs relatives, le financement des investissements dans l'ensemble des dépenses a connu une plus grande augmentation, soit 78% du total du budget en 2001 contre 54% en 1998.

Les investissements couverts par les collectivités locales sont variés. Ils portent sur les travaux d'assainissement, la construction et l'entretien des bâtiments sociocollectifs, les infrastructures et équipements administratifs, l'entretien de bâtiments administratifs, la participation aux projets de développement, ainsi que l'appui aux initiatives communautaires. Les dépenses relatives aux travaux d'assainissement qui couvrent l'aménagement et l'entretien des voiries et drainage ainsi le ramassage des ordures représentent à elles seules 51,6% en 2001, contre 28% en 1998.

Graphique 5.1. : Investissements publics et IDH des communes à statut spécial en 2001



Source : calcul sur base des données supra

5.2.4. Contribution des communautés de base

Les véritables acteurs du développement humain durable sont les populations elles-mêmes qui à travers leurs organisations, notamment les Groupements Villageois (GV) et les Unions Sous-Préfectorales de Producteurs (USPP) mobilisent des ressources propres et interviennent dans des actions de développement. Divers GV ou USPP se sont créés spécialement dans les zones cotonnières et jouent un rôle moteur dans le financement local du développement humain. Il en est de même de la plupart des confessions religieuses et des ONG. Ces organisations élaborent des plans de développement qui sont inspirés par les besoins prioritaires de leurs collectivités.

5.2.5. Confessions religieuses et financement du DHD

Les confessions religieuses ou les associations à caractère spirituel ont généralement pour vocation l'appui aux populations démunies. Par conséquent elles interviennent sous forme d'assistance technique ou de dons pour favoriser l'accès des populations aux services essentiels et infrastructures de base. On peut noter le financement des activités de promotion sociale, la formation des membres des groupements dans le domaine de la production agricole, l'alphabétisation, l'appui à la construction d'infrastructures socio-collectives, économiques et communautaires, etc. Cependant l'absence de données chiffrées ne permet pas d'évaluer de façon exhaustive l'ampleur de leurs financements et l'impact effectif sur le développement.

Encadré 5.5. : Confessions religieuses, acteurs du développement humain à la base.

Le Foyer Sainte Monique d'Abomey, a développé une initiative qui accueille des jeunes filles menacées par certaines pratiques culturelles traditionnelles (mariage forcé, adeptes forcés du culte vaudou ,etc.), à travers un centre de réinsertion professionnelle et sociale.

Ce centre s'occupe de la formation professionnelle des filles déscolarisées dans divers métiers de l'artisanat (couture, coiffure, tissage, tricotage, layette, enseignement ménager). Il a mis en place pour ce faire des infrastructures d'apprentissage. Il assure aussi la prise en charge, l'encadrement et le suivi des filles en cours de scolarisation pour la poursuite normale de leurs études. Il entretient des contacts avec les familles d'origine pour jouer le rôle d'interface en vue de favoriser les conditions nécessaires à leur réinsertion familiale. En cinq ans, le centre a permis l'insertion de 954 filles dont 108 diplômées, après une formation professionnelle .

Le service de la Charité pour le Développement intégral de l'homme intervient dans le domaine de la promotion des droits de l'homme à travers des actions de réduction de la pauvreté. Il intervient notamment dans le domaine de la santé (la création d'institutions socio- sanitaires pour la santé de la reproduction, santé nutritionnelle, etc.), du développement rural (transformation des produits agricoles, pistes de desserte rurale, hydraulique villageoise, appui aux organisations paysannes, etc.), et d'action sociale (assistance aux personnes handicapées, enfants de la rue, enfants déshérités, enfants prisonniers, défense des droits de l'enfant, etc.), de l'éducation (création de centres de formation, éducation des adultes à l'hygiène, la gestion et l'alphabétisation, etc.) .

Source : Investigations menées sur le terrain.

5.2.6. Unions Sous-Prélectorales de Producteurs (USPP) et groupements villageois dans le financement du développement humain

Les organisations des communautés paysannes (Groupements Villageois, Unions Sous-Prélectorales de Producteurs) jouent un rôle important dans le financement du développement humain dans leur localité, en partenariat avec les projets publics initiés soit par l'Etat directement, soit par les partenaires extérieurs, soit par la commune. En effet, lorsqu'elles possèdent des moyens, les populations s'organisent pour prendre en charge leur propre développement et contribuent sensiblement au financement des biens collectifs. Dans les zones de production cotonnière, les USPP mobilisent des ressources pour le développement à travers les ristournes et les prestations de services diverses. Avec ces ressources elles ont initié et réalisé des actions qui font d'elles les " organes moteur de développement " dans leurs localités.

Les tableaux A.8 et A.9, montrent par des exemples concrets, l'impact des contributions des USPP des communes de Banikouara, Sinendé, Kalalé principales zones de productions du coton, au financement des besoins essentiels, du développement humain.

Les initiatives des organisations précitées couvrent plusieurs domaines : la promotion de services sociaux qui concerne l'éducation, la santé, la protection sociale ; les infrastructures socio-économiques qui portent sur la construction de pistes rurales et d'ouvrages d'assainissement, etc. A Banikouara et à Sinendé, les investissements dans le secteur de l'éducation occupent la première place, totalisant respectivement 103,680 millions FCFA et 78,70 millions FCFA entre 1998 et 2001, soit 77% et 49,9% de l'ensemble des investissements. A Kalalé, le financement des travaux d'infrastructures socio-économiques occupent la première place, avec un montant de 127,80 millions FCFA au cours de la même période, soit 49,3% du total tandis que l'éducation vient en seconde position avec un montant de 23,574 millions FCFA, représentant 27,01%.

L'éducation a constitué le principal domaine d'investissement des USPP dans les trois communes comme le montrent les tableaux A.8 et A.9. Les actions menées dans

Les organisations des communautés paysannes jouent un rôle important dans le financement local du développement humain dans leur localité, en partenariat avec les projets publics.

Les USPP contribuent au renforcement des capacités d'auto promotion des femmes à travers la mise en place des initiatives de micro-crédits, la subvention des activités d'alphabétisation et de formation des promoteurs d'activités de transformation des produits agro-alimentaires

ce secteur sont très variées et concernent aussi bien l'enseignement primaire, secondaire que supérieure. Elles ont contribué notamment à la construction des ouvrages scolaires, des résidences d'étudiants et au renforcement des équipements en bibliothèque et mobiliers. Leurs interventions ont porté sur les subventions des enseignants vacataires ou communautaires dans les écoles. Elles accordent une assistance aux étudiants de la localité par l'octroi de subventions de déplacements et de restauration. Enfin, ils appuient l'alphabétisation fonctionnelle et la promotion de l'éducation des jeunes filles par la prise en charge de leurs droits d'écolage dans les foyers de jeunes filles.

Les USPP contribuent aussi à améliorer la disponibilité et la qualité des services de santé. En effet, elles fournissent des équipements adéquats aux unités de santé, et couvrent les salaires du personnel temporaire et des agents communautaires de santé. Ils interviennent également dans les travaux d'assainissement et d'entretien de l'hygiène. Ils appuient des centres de promotion sociale qui développent des services de nutrition, de sensibilisation sur la santé de la reproduction.

Les USPP investissent également dans la construction des infrastructures socio-économiques nécessaires pour le désenclavement et pour l'épanouissement des populations. C'est ainsi qu'elles ont pris en charge la construction d'ouvrages de franchissement et la réhabilitation de pistes de desserte rurale, la construction d'infrastructures d'accueil touristique, la construction de maisons d'encadrement de jeunes, la construction et l'équipement de radios communautaires, l'aménagement de stades et la promotion des activités sportives.

Les USPP contribuent au renforcement des capacités d'auto promotion des femmes à travers la mise en place des initiatives de micro-crédits, la subvention des activités d'alphabétisation et de formation des promoteurs d'activités de transformation des produits agro-alimentaires.

Enfin, les USPP contribuent au renforcement des capacités de gestion des membres eux-mêmes, avec la formation à la gestion d'entreprise, à la constitution des organisations de base (GV), à l'utilisation des herbicides et des appareils de traitement phytosanitaires, à l'amélioration des pratiques culturales, etc. Le tableau A.8 fait ressortir une participation des USPP à divers projets d'infrastructures socioéconomiques du PAMR variant entre 19 et 25% sur les quatre ans dans le financement local du développement humain.

Communes	Type d'actions financées	coût total	Montant de la participation locale sur 4 ans	%
kalalé	construction de modules de classes, magasin de stockage, latrines scolaires, d'Unités Villageoises de Santé, forage de puits à grand diamètre, acquisition matériel de transformation, aménagement périmètre maraîcher, alphabétisation fonctionnelle, formations (correspondants d'élevage, apiculture, matrones et secouristes, paysans multiplicateurs de semences, etc)	140 902 755	34 669 708	24,6%
Nikki	construction de modules de classes, magasin de stockage, latrines scolaires, d'Unités Villageoises de Santé, forage de puits à grand diamètre, acquisition matériel de transformation, acquisition mobiliers et matériel médical, reboisement par plantation, aménagement périmètre maraîcher, installation trousse vétérinaire, équipement apiculture, alphabétisation fonctionnelle, formations (correspondants d'élevage, pépiniéristes, apiculture, matrones et secouristes, paysans multiplicateurs de semences, etc)	78 179 066	18 974 938	24,3%
Perere	construction de modules de classes, centre d'animation, magasin de stockage, latrines scolaires, douches, d'Unités Villageoises de Santé, forage de puits à grand diamètre, acquisition matériel de transformation, acquisition mobiliers et matériel médical, reboisement par plantation, aménagement périmètre maraîcher, installation trousse vétérinaire, équipement apiculture, alphabétisation fonctionnelle, formations (correspondants d'élevage, pépiniéristes, apiculture, matrones et secouristes, paysans multiplicateurs de semences, etc)	54 853 491	10 530 993	19,2%
Segbana	construction de modules de classes, centre d'animation, magasin de stockage, latrines scolaires, douches, d'Unités Villageoises de Santé, réhabilitation piste rurale, forage de puits à grand diamètre, acquisition matériel de transformation, acquisition mobiliers et matériel médical, reboisement par plantation, aménagement périmètre maraîcher et du bassin versant, installation trousse vétérinaire, équipement apiculture, voyage d'études et d'échanges, alphabétisation fonctionnelle, formations (correspondants d'élevage, pépiniéristes, apiculture, matrones et secouristes, paysans multiplicateurs de semences, etc)	68 895 390	13 367 530	19,4%
Banikoara	construction de modules de classes, centre d'animation, magasin de stockage, hangars, latrines scolaires et pour UVS, ponceau, douches, d'Unités Villageoises de Santé, réhabilitation piste rurale, forage de puits à grand diamètre, acquisition matériel de transformation, acquisition mobiliers et matériel médical, reboisement par plantation, aménagement périmètre maraîcher et du bassin versant, installation trousse vétérinaire, équipement apiculture, voyage d'études et d'échanges, alphabétisation fonctionnelle, formations (correspondants d'élevage, pépiniéristes, apiculture, matrones et secouristes, paysans multiplicateurs de semences, etc)	190 591 760	37 662 489	19,8%
Gogounou	construction de modules de classes, centre d'animation, magasin de stockage, hangars, latrines scolaires et pour UVS, ponceau, douches, d'Unités Villageoises de Santé, pharmacie vétérinaire, réhabilitation piste rurale, forage de puits à grand diamètre, acquisition matériel de transformation, acquisition mobiliers et matériel médical, reboisement par plantation, aménagement périmètre maraîcher et du bassin versant, installation trousse vétérinaire, équipement apiculture, voyage d'études et d'échanges, alphabétisation fonctionnelle, formations (correspondants d'élevage, pépiniéristes, apiculture, matrones et secouristes, paysans multiplicateurs de semences, etc)	149 097 688	29 374 753	19,7%
Kandi	construction de modules de classes, bloc administratif, magasin de stockage, latrines scolaires, d'Unités Villageoises de Santé, acquisition mobilier CEG, renforcement système adduction d'eau, forage de puits à grand diamètre, acquisition matériel de transformation, aménagement périmètre maraîcher, alphabétisation fonctionnelle, formations (pairs éducateurs, correspondants d'élevage, apiculture, matrones et secouristes, paysans multiplicateurs de semences, etc)	149 027 688	29 374 753	19,7%
Karimama	construction de modules de classes, magasin de stockage, forage de puits à grand diamètre, alphabétisation fonctionnelle, formations membres CC et paysans SAP	32 124 198	6 035 449	18,8%
Malanville	construction de modules de classes, magasin de stockage, UVS, installation fosse fumière, formations membres CC, matrone, paysans SAP, pisciculteur	38 956 957	7 357 686	18,9%
Bembereke	construction de modules de classes, centre d'animation, magasin de stockage, latrines scolaires et publics, d'Unités Villageoises de Santé, ponceaux, équipement CVS et CCS en médicaments, renforcement système d'adduction d'eau, forage de puits à grand diamètre, acquisition matériel de transformation, acquisition mobiliers et matériel médical, reboisement par plantation, aménagement périmètre maraîcher, installation trousse vétérinaire, équipement apiculture, alphabétisation fonctionnelle, formations (membres CC, paysans SAP, secouristes et matrones, apiculture, etc)	306 090 316	60 762 780	19,9%
Parakou	construction de modules de classes, salles d'alphabétisation, magasin de stockage, latrines scolaires, d'Unités Villageoises de Santé, fourniture en matériel de travail, forage de puits à grand diamètre, acquisition matériel de transformation, aménagement périmètre maraîcher, alphabétisation fonctionnelle, formations (correspondants d'élevage, apiculture, matrones et secouristes, en technique de transformation, paysans multiplicateurs de semences, etc)	130 898 118	25 956 931	19,8%

Source : Projet d'Appui au Monde Rural (PAMR)

5.3. Conclusion et recommandations

L'impact des réformes et politiques définies par la stratégie nationale de réduction de la pauvreté dépendra ainsi de la pertinence des résultats de mise en œuvre des plans communaux de développement

La décentralisation vise l'implication des acteurs locaux dans le choix et la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement. De façon concrète, l'élaboration des plans de développement communal doit permettre aux populations d'être les véritables artisans de leur vision du développement, celui de promoteur du développement local. L'impact des réformes et politiques définies par la stratégie nationale de réduction de la pauvreté dépendra ainsi de la pertinence des résultats de mise en œuvre des plans communaux de développement. La commune apparaît ainsi comme le vrai pilier du développement humain durable, garant de la cohésion sociale, du respect des libertés individuelles et des droits fondamentaux, et de la participation effective des citoyens à la vie socio politique et économique.

Par conséquent, il est important de promouvoir des stratégies adéquates de décentralisation qui comportent les mesures pratiques visant notamment le transfert effectif de certaines responsabilités, compétences et ressources aux entités locales.

Le défi à relever pour la réalisation des objectifs de la décentralisation est de mettre au centre des priorités du développement local, la mobilisation de ressources financières indispensables pour favoriser l'élargissement des possibilités de vivre longtemps et en bonne santé, le niveau d'éducation et le niveau de revenu par habitant. En effet, les communes doivent disposer des ressources adéquates pour assumer les responsabilités qui leur incombent.

Les communes de Cotonou, de Porto-Novo, de Parakou champ d'expérimentation du processus ont démontré qu'avec une large autonomie de gestion administrative et financière, les communes peuvent renforcer les infrastructures et équipements publics socio-économiques indispensables et stimuler l'intervention des autres acteurs à la promotion du développement local. En effet, l'évolution rapide des indicateurs du DHD a évolué plus rapidement dans les départements couverts par les réformes pilotes.

... Le Registre Foncier Urbain... constitue non seulement la principale source de revenu pour les entités décentralisées mais aussi un outil d'organisation et de gestion participative des infrastructures socio-économiques

Par conséquent, l'Etat devrait accélérer les réformes préconisées pour doter les nouvelles entités de ressources indispensables et pour garantir leur autonomie financière. Il importe de prendre des mesures permettant de rendre effectif le transfert de certaines recettes fiscales aux communes, et de leur accorder l'autorité requise pour mobiliser des ressources supplémentaires sous forme de dettes ou de subventions. L'analyse de l'impact du Registre Foncier Urbain (RFU) dans les zones déjà couvertes, a démontré qu'il constitue non seulement la principale source de revenu pour les entités décentralisées mais aussi un outil d'organisation et de gestion participative des infrastructures socio-économiques. Par conséquent, il est indispensable d'étendre ce système, à tout le territoire pour pouvoir optimiser cet outil fiscal et surtout favoriser une plus grande rentabilisation des produits des services marchands.

Par ailleurs, dans la majeure partie des communes, le patrimoine local imposable reste du domaine de l'économie non structurée. Il importe d'initier des réformes susceptibles d'élargir l'assiette fiscale, spécialement dans le domaine foncier qui comporte des potentialités importantes pour les communes. Cependant comme les communes sont appelées à devenir de véritables centres de décision économique, les seules ressources fiscales ne peuvent suffire pour assurer une telle mission. L'Etat devrait également céder aux entités locales une partie du patrimoine domaniale, afin de renforcer leurs ressources et, partant, leurs capacités d'autofinancement et d'investissements, notamment dans les infrastructures touristiques, les mines et carrières, les forêts, etc. Ces mesures encourageraient les communes à en faire une gestion rationnelle.

La commune n'est pas le seul acteur du développement local dans un contexte de démocratisation et de libéralisation socioéconomique. Les autorités municipales devraient promouvoir de solides partenariats autour de plans locaux de développe-

ment avec les associations et groupements à la base, les confessions religieuses, le secteur privé, les partenaires au développement, publics ou privés. Les acteurs locaux sont autant d'agents du développement qui méritent une attention particulière pour s'impliquer davantage. Les études ont démontré que les véritables acteurs du développement humain durable à la base ont été pendant longtemps les populations elles-mêmes qui à travers leurs organisations, notamment les Groupements Villageois (GV) et les Unions Sous-Prélectorales de Producteurs (USPP) mobilisent des ressources propres et interviennent dans des actions de développement. Il en est de même de la plupart des confessions religieuses et des ONG. Le principe de la subsidiarité accorde une importance à tous ces acteurs sociaux et assure une complémentarité entre les différents acteurs et les différents échelons de la hiérarchie territoriale.

La promotion d'un environnement incitatif aux investissements privés, promoteur de la base productive est un grand défi pour les nouvelles entités communales. La création du Fonds de développement local prévu dans la loi sur la décentralisation constituerait un grand atout pour stimuler de tels investissements. De même, cet outil encouragerait les diverses institutions financières à intensifier l'ouverture d'agences dans les communes ; ce qui accroîtrait les opportunités de création de revenus et d'emplois.

Les réformes précitées visant à rendre effective l'autonomisation des communes les encourageraient à développer des accords de coopération intercommunales afin de stimuler des synergies visant la réalisation des gains d'échelle dans la mise en œuvre de certains services locaux. Elles favoriseraient aussi l'accroissement des interventions des partenaires au développement, étant donné qu'à travers une décentralisation effective la commune jouerait le rôle de pilote des stratégies de lutte contre la pauvreté.

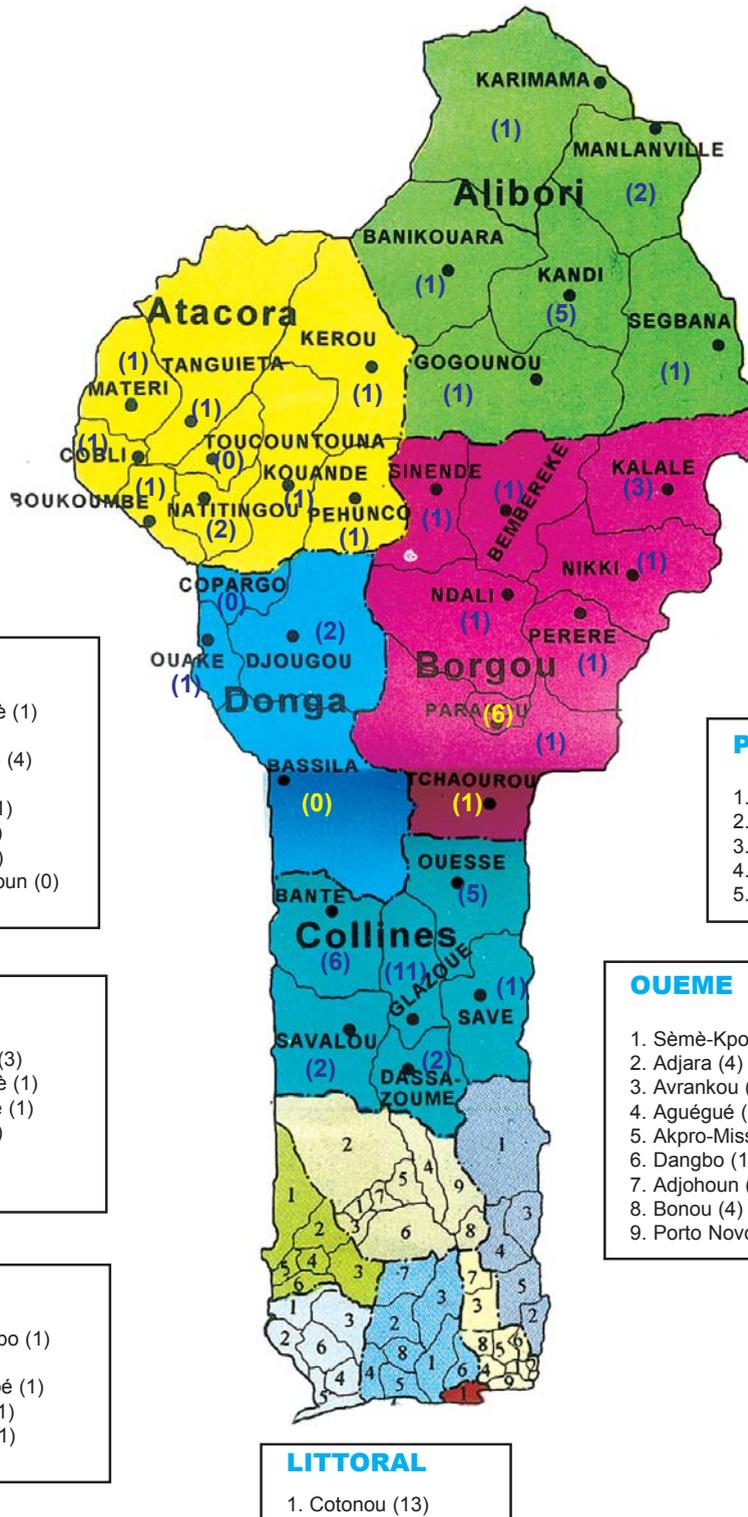
Enfin, la décentralisation offre le cadre approprié de construire le développement humain à la base. Un grand pas a été franchi avec l'organisation des élections locales qui a permis de doter les communes de structures qui incarnent la primauté populaire et reflètent la volonté de promouvoir un développement participatif. Toutefois, à la lumière des analyses, il ressort que la réalisation des attentes des populations dépend dans une large mesure de la volonté de l'Etat à traduire les engagements légaux en actions concrètes à travers un transfert effectif de compétences et de ressources. Il repose aussi sur la capacité des nouvelles entités à concevoir des stratégies pertinentes et de mobiliser les moyens nécessaires la mise en valeur des potentialités locales. Certes, elles devront se préoccuper du renforcement du tissu économique, toutefois les choix des priorités devront reposer sur des stratégies à haut rendement social et sur le financement des biens collectifs, pour permettre l'accès du plus grand nombre d'habitants aux services essentiels.

La promotion d'un environnement incitatif aux investissements privés, promoteur de la base productive est un grand défi pour les nouvelles entités communales

LE BENIN : REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES SERVICES FINANCIERS

La République du Bénin est située en Afrique de l'Ouest, dans la zone intertropicale et s'étend sur une superficie de 114763 km²

Découpage par départements et par communes avec entre parenthèses le nombre de représentants des services financiers (Banques, Etablissements financiers, CLCAM, CREP, FEDIBA, CVEC, CAVECA, caisse consulaire mutuelle, SONAR, UBA Vie, ARGG, CEC, CECA, FEDAS, ...)



La présente carte qui illustre le texte est uniquement destinée à faciliter la compréhension. Les dénominations et les indications qui y figurent n'impliquent de la part du PNUD, aucun jugement quant au statut juridique d'une partie quelconque du pays.

Source : Ministère de l'Intérieur, Atlas monographique des circonscriptions du Bénin, 2001.

CHAPITRE 6 : FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DES FEMMES ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN



La population féminine qui représente environ 52% de la population béninoise, est plus frappée par le phénomène de pauvreté que la population masculine comme le montrent les indicateurs publiés par les différents Rapports sur le Développement Humain sur le Bénin.

En effet, l'indicateur sexospécifique de développement humain (ISDH) qui permet d'analyser, en fonction des inégalités sociologiques entre les sexes, les potentialités de base indispensables pour accéder aux meilleures conditions de vie, atteignait encore 0,426 en 2001. L'écart entre l'IDH et l'ISDH demeure élevé, illustrant les inégalités profondes entre l'homme et la femme quant aux potentialités d'accès à la santé, à l'éducation et à des opportunités de création de revenus.

Cette situation se trouve aggravée par le poids des lourdes responsabilités qu'elles assument dans la communauté et au foyer, comme celles de la reproduction, de l'éducation des enfants et des travaux ménagers.

Le bas niveau de l'IPF (0,315 en 2001) met davantage en lumière les inégalités sur le plan des opportunités offertes aux femmes et aux hommes dans les domaines de la vie économique et politique quant à leur participation et à leur pouvoir décisionnaire.

On ne peut pas favoriser l'efficacité économique ou promouvoir le développement intégral en négligeant ces inégalités. Avec des politiques de financement pertinentes, les individus ou les institutions peuvent accéder à des moyens susceptibles de favoriser l'élargissement des opportunités de choix pour alléger ces inégalités. Promouvoir de façon volontariste et déterminante des stratégies qui élargissent l'accès des femmes aux ressources financières, c'est au moins garantir ses opportunités et ses capacités d'accès aux biens premiers tels que définis par Rawls, à savoir :

- a) les droits et libertés fondamentaux,
- b) la liberté de mouvement et le libre choix d'une position dans un contexte d'égalité des chances,
- c) les pouvoirs et les prérogatives attachés aux différentes fonctions et positions dans les institutions politiques et économiques de la société,
- d) les revenus et la richesse, e) les bases sociales du respect de soi.

Le présent chapitre se propose d'analyser les opportunités de financement des activités productives et génératrices de revenus initiées par les femmes, tout en mettant en évidence leur impact sur le développement humain durable.

Les développements qui suivent portent sur :

- la problématique du financement des activités des femmes,
- les outils développés pour le financement des activités des femmes,
- l'impact du financement des activités des femmes sur le développement humain.

L'écart entre l'IDH et l'ISDH demeure élevé, illustrant les inégalités profondes entre l'homme et la femme quant aux potentialités d'accès à la santé, à l'éducation et à des opportunités de création de revenus

On ne peut pas favoriser l'efficacité économique ou promouvoir le développement intégral en négligeant ces inégalités

Le système de microfinance qui a bâti ses fondements sur les valeurs sociales à l'image des tontines, est apparu comme l'instrument le plus approprié pour le financement des besoins des populations à faible revenu et notamment les femmes

Par ailleurs, le faible accès des femmes au crédit bancaire est consécutif à des contraintes de nature socio-juridique qui appellent des stratégies politiques appropriées, notamment pour un changement de mentalité ou la modernisation des lois. La PNP prévoit la mise en place de mécanismes d'épargne crédit spécifiques aux femmes. En effet, la mise en place d'une institution nationale de financement de grande envergure, constituée en majorité de fonds privés pourrait contribuer à élargir les capacités d'investissement des femmes et favoriserait davantage l'amélioration de la productivité et la compétitivité de l'économie. Toutefois, un Fonds de Garantie des Financements des Activités des Femmes serait plus stratégique et pertinent. Ainsi l'Etat laisserait aux institutions financières le rôle de financement tout en partageant le risque des crédits octroyés aux femmes. Dans certains pays, des financements extérieurs ont été mobilisés pour la promotion de telles institutions ou mécanismes, notamment avec la " World Womens Bank ".

Concernant le financement privé, la femme a acquis une place certes encore modeste sur le marché des systèmes de micro-crédit, mais elle reste marginalisée par le marché financier classique. En effet, grâce à son dynamisme et à son combat quotidien, la femme a fini par conquérir la confiance des " argentiers ", d'abord sur le marché financier informel puis auprès des SFD. Les études faites révèlent que, grâce à la souplesse des critères d'accès aux crédits, aux facteurs de proximité et de solidarité qui caractérisent les tontines, à l'absence de barrières juridico administratives astreignantes, la majorité des femmes chefs d'entreprises (59,4%) financeraient leurs activités commerciales à travers des circuits informels.

Le système de microfinance qui a bâti ses fondements sur les valeurs sociales à l'image des tontines, est apparu comme l'instrument le plus approprié pour le financement des besoins des populations à faible revenu et notamment les femmes. Il a connu un véritable engouement auprès des femmes qui ont imposé la mise en place de mécanismes qui tiennent compte de leurs besoins, de leurs aptitudes et de ses capacités dans les affaires.

Des outils spécifiques ont été mis en place par des institutions de financement public ou privé, notamment au niveau de la FECECAM, AsSEF, CBDIBA, et le PADME et portent sur de petits crédits plus adaptés aux besoins de financement des activités des femmes.

Les institutions financières classiques devraient aussi être encouragées à adopter des stratégies volontaristes qui offrent aux femmes l'accès à des capitaux importants, susceptibles de leur permettre d'entreprendre des activités de grande envergure et d'investir dans des technologies et des équipements modernes de hauts rendements. L'analyse de l'évolution du portefeuille des institutions de microfinance au titre des lignes de crédit ouvertes pour les femmes ainsi que du niveau élevé des taux de remboursement montre que la clientèle féminine inspire une plus grande crédibilité et présente d'importantes opportunités ; ce qui devrait encourager les choix pertinents des banques.

L'élargissement des opportunités de financement des besoins exprimés par les femmes et spécialement pour le renforcement des capacités de production et de génération de revenus constituerait sans nul doute une des stratégies pertinentes de la promotion rapide du DHD. Les mécanismes de financements mis en place en faveur des femmes, quoique peu coordonnés, ont démontré qu'une large autonomie financière leur confère un pouvoir économique qui permet de valoriser davantage leur contribution au bien-être de la collectivité et de relever les conditions de vie de la famille.

Le pouvoir économique favorise également l'épanouissement et l'élévation du statut social de la femme, par sa contribution à l'amélioration des rapports sociaux entre les hommes et les femmes, par la responsabilité qu'elle acquiert au sein de la collectivité en prenant part aux associations ou groupements. Il élargit ainsi les opportunités de la participation effective à la vie socio-politique. Il est à noter qu'avec les bons ren-

Les mécanismes de financements mis en place en faveur des femmes... ont démontré qu'une large autonomie financière leur confère un pouvoir économique...

dements de ses activités induits par l'accès élargi aux mécanismes de financement, les femmes sont à même de couvrir avec plus d'efficacité les diverses charges sociales de la famille, notamment la qualité et la disponibilité de l'alimentation, des soins de santé, ainsi que les frais de scolarité.

Enfin, la place de plus en plus croissante qu'occupent les femmes dans les domaines clés de l'économie montre qu'elle est en phase de devenir le pilier de la croissance socio-économique et que l'élargissement de capacités de financement en leur faveur permettraient de gagner les défis des Objectifs du Millénaire et du DHD.

Source : INADES - Formation, Dossiers de Développement de Agripromo, 1999.





Source : Adapté à partir des Dossiers de Développement de Agripromo, 1999

6.1. Problématique du financement des activités des femmes

L'intérêt de l'analyse de la problématique du financement des activités des femmes découle de la place qu'occupe la femme dans la société. Les besoins d'une femme sont moins individuels que collectifs ; ils sont inspirés par les aspirations de toute la société qui exige d'elle une importante contribution au mieux être de la communauté, c'est-à-dire, une bonne santé de sa famille, un niveau d'instruction acceptable pour ses enfants, un accès à une nourriture saine et suffisante, un accroissement des revenus pour la famille, une position sociale respectable, etc. La société lui reconnaît son rôle de pilier dans la promotion du bien-être intégral de la famille et même de la collectivité, non seulement à travers ses activités domestiques, mais aussi à travers sa contribution dans les activités productives des secteurs clés de l'économie, comme l'agriculture et le commerce. Compte tenu de ces innombrables responsabilités, les femmes devraient bénéficier d'un accès privilégié aux moyens de financement nécessaires pour garantir un bien être décent à la famille et à la communauté.

Comme le souligne Amartya Sen⁵³, pour tout individu, améliorer les capacités dont il dispose pour conduire sa vie tend, d'une manière générale à faciliter ses possibilités d'accroître sa productivité et ses revenus.

les phénomènes qui caractérisent l'état d'inégalité entre l'homme et la femme affectent de façon plus aiguë ses conditions d'accès aux moyens de financement

Malgré cela, il importe de constater l'inadéquation entre les responsabilités précitées et les moyens mis à sa portée pour développer ses capacités à stimuler son épanouissement sur les plans individuel et social et à améliorer les rendements de ses activités. Au Bénin comme ailleurs, les phénomènes qui caractérisent l'état d'inégalité entre l'homme et la femme affectent de façon plus aiguë ses conditions d'accès aux moyens de financement. En effet son statut juridique, les pesanteurs socioculturelles qui assujettissent ses décisions à l'agrément de l'homme, les barrières d'accès aux opérations bancaires, l'absence de politiques volontaristes dictées par ses besoins spécifiques, sont autant de facteurs qui limitent l'accessibilité des femmes aux crédits et les privent ainsi des possibilités d'accroître leurs revenus et d'améliorer leurs aptitudes pour le mieux être.

6.1.1. Faiblesses d'ordre juridique

Le statut juridique de la femme au Bénin est régi par la dualité du droit positif moderne (1804) et les normes coutumières transcrites dans le "coutumier du Dahomey" de 1931. Mais en réalité, la communauté se réfère le plus souvent au droit coutumier mieux connu de tous et surtout des analphabètes. Or, ce droit traditionnel présente des incohérences liées à la disparité et à la pluralité des coutumes qui le composent. Cette situation est source d'inégalité et d'iniquité. Dans certains cas, elle place la femme en situation de "mineure". Le droit civil moderne n'est pas toujours adapté aux réalités béninoises et ne prend pas en compte les pratiques sociales. Les tentatives de codification des pratiques traditionnelles lorsqu'elles sont tolérées s'avèrent souvent contraires aux principes de certaines conventions auxquelles le Bénin a adhéré.

Cette dualité qui existe depuis 1960 crée d'énormes difficultés quant à l'application effective du droit. Bien que la loi fondamentale de 1977 (article 124) ait reconnu de façon formelle l'égalité entre l'homme et la femme et que la constitution du 11 décembre 1990 l'ait réaffirmée, le statut de la femme a très peu évolué et ses droits individuels restent limités.

... à statut matrimonial et professionnel égal, la femme paie plus d'impôt que l'homme

En outre, à statut matrimonial et professionnel égal, la femme paie plus d'impôt que l'homme. En effet, les usages confèrent à l'homme, la charge des enfants ; ce qui lui accorde en conséquence des bénéfices fiscaux et sociaux. Dans la réalité, les charges familiales et sociales incombent beaucoup plus à la femme. Une telle situation affaiblit les revenus de la femme et la vulnérabilise.

⁵³ In Amartya Sen, *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*, Editions Odile Jacob, Paris, août 2000, pp 98.

Par conséquent, malgré la modernisation du droit, les pratiques qui découlent de la persistance de rapports sociaux inégaux entre l'homme et la femme continuent à peser négativement sur la participation des femmes à la prise de décision qui influencent leur vie et sur leurs capacités à profiter des opportunités susceptibles d'améliorer leur épanouissement propre et leur contribution au développement. A titre d'exemple, diverses formes de discriminations prohibées par la loi (mariages précoces, forcés ou par échange, mutilations génitales féminines, le trafic des enfants, l'exploitation sexuelle des enfants, etc.) sont néanmoins encore ancrées dans les pratiques culturelles et réduisent les capacités d'épanouissement des femmes et des enfants. Le Bénin a été le dernier pays de la sous-région à adopter en janvier 2003, une loi abrogeant les différentes formes de mutilations génitales.

6.1.2. Pesanteurs socioculturelles

Les mentalités et cultures traditionnelles qui régissent les relations de domination de la femme par l'homme et subordonnent de ce fait les initiatives de la femme à la prééminence de l'homme, réduisent l'exercice du libre choix de recourir aux opportunités de financement dictées par ses besoins de bonne santé, d'instruction, d'investissement et qui peuvent concourir au renforcement de ses capacités.

En effet, du point de vue social, le statut de la femme ne lui permet pas de prendre des décisions d'investir ou de demander des financements sans l'approbation de son mari. Dans la majorité des cas, la femme participe rarement à la prise de décisions qui engagent les biens du ménage.

Sa responsabilité paraît plus acceptée pour les activités domestiques. Cette perception du rôle de la femme par la société est confirmée par l'expression en langue fon " *Gnon nu Xuessi, Sumu Glégbénu* ", un adage qui exprime la démarcation entre la sphère domestique et familiale qu'est la maison dévolue à la femme et les autres domaines réservés à l'homme.

La fille accède moins à l'école que le garçon et elle quitte prématurément l'école. Son niveau d'éducation peu élevé ne lui permet pas d'avoir accès à un emploi, à un revenu adéquat, des compétences et capacités nécessaires pour planifier une vie saine et décente. En effet, avec l'annulation des frais de scolarité pour les filles en 1993, la situation de scolarisation des filles s'est améliorée. Toutefois, on enregistre des taux de déperdition beaucoup plus élevés chez les filles que chez les garçons.

Par ailleurs l'exploitation faite de la plupart des petites filles par la famille ou la collectivité réduit leurs chances de grandir en être humain à part entière, notamment en terme de liberté et de capacité d'action et d'expression. Il s'agit du placement des enfants, des mariages forcés et précoces qui handicapent l'éducation sociale et économique des filles. Reversée précocement dans les activités domestiques, exposée au trafic et à l'exploitation sexuelle, préoccupée davantage par les activités de reproduction et d'autres contraintes conjugales qui en découlent, les filles et les femmes ne jouissent pas pleinement de leur liberté d'expression de leurs aspirations et ont des capacités très limitées pour développer des initiatives entrepreneuriales. Le plus souvent, l'époux refuse à sa femme de participer aux activités communautaires de développement ou de promouvoir des initiatives propres, génératrices de revenus et par conséquent de recourir à des mécanismes de financement des institutions. L'environnement culturel immédiat influence aussi négativement l'esprit entrepreneurial de la femme et la prise de décisions judicieuses visant à accroître ses ressources.

Enfin, dans certaines régions comme Sakété, Pobè, Djidja et Sankpiti les pratiques culturelles et cultuelles, tels que le veuvage, l'enrôlement des filles dans les couvents, etc. imposent une séquestration temporaire aux femmes qui sont ainsi obligées de suspendre leurs activités et de perdre dans la plupart des cas, les financements.

Dans la majorité des cas, la femme participe rarement à la prise de décisions qui engagent les biens du ménage

La fille accède moins à l'école que le garçon et elle quitte prématurément l'école

6.1.3. Problématique de la politique de financement des opportunités des femmes

La politique nationale de promotion de la femme qui préconise la capacitation de la femme et son autonomisation économique et qui constitue le principal cadre de définition des stratégies de financement des opportunités des femmes est très récente. Pendant longtemps, les politiques nationales ont accordé une attention limitée à la femme et les différents programmes d'investissement publics n'avaient pas prévu des mécanismes de financement spécifiques pour couvrir les secteurs d'intervention des femmes. Les initiatives développées par des partenaires extérieurs ou des partenaires sociaux, bien que de faible envergure, ont démontré l'intérêt d'élargir l'accès des femmes aux ressources financières pour parvenir à terme à éradiquer le phénomène de la pauvreté et surtout dans le secteur rural.

Ainsi, la politique nationale précitée a, pour la première fois, préconisé la promotion de nouvelles structures d'épargne et de crédit mieux adaptées aux conditions des femmes rurales et urbaines. Ces structures contribueront, sans nul doute, à renforcer les capacités des femmes à promouvoir leur épanouissement et à contribuer davantage au développement national. Cependant, si pertinentes soient-elles, ces structures ne peuvent produire des résultats tangibles dans un contexte où les choix des femmes en matière d'investissement et de financement demeurent assujettis à l'accord préalable de l'homme, comme il a été déjà souligné. En effet, force est de constater que la femme béninoise demeure une simple usufruitière des biens de la famille qui constituent son capital et sa base productive. Avec ce statut, elle ne peut tirer pleinement profit des opportunités qui lui sont offertes par le marché des capitaux pour accroître le rendement de ses activités et élargir les possibilités d'auto promotion. Les barrières qui limitent actuellement l'accès des femmes au crédit bancaire, découlent aussi en grande partie de ce statut.

Ainsi donc, en l'absence de changement de mentalité à l'égard de la fille, de réforme du cadre juridique, notamment du domaine foncier, des successions, les politiques définies par l'Etat et les mécanismes proposés pour le financement des activités des femmes demeureront incomplets.

Encadré 6.1. : Confessions religieuses, acteurs du développement humain à la base.

Mme Grâce LAWANI, qui est présidente de l'Association des Femmes d'Affaires et Chefs d'Entreprises du Bénin (AFACEB), résume les difficultés que rencontrent les femmes pour accéder aux crédits bancaires. Elle confirme notamment la lourdeur des conditions d'accès au financement bancaire et qui sont dictées par la méfiance née de la banqueroute de la fin des années 80.

"Nous avons de nombreuses banques aujourd'hui sur la place. Leurs services sont appréciés, mais il y a beaucoup trop de contraintes pour obtenir des financements. Pour ouvrir une lettre de crédit, il vous est demandé 75 voire 100% du montant contre 25% il y a une quinzaine d'années.

Il est vrai nous avons connu depuis cette époque, diverses crises monétaires : chute du Naira et du Dollar, dévaluation du franc CFA, ce qui peut expliquer une certaine frilosité de leur part. Mais les nouvelles banques installées après le renouveau démocratique de 1990, doivent savoir prendre des risques.

Les taux d'intérêts sont par ailleurs, beaucoup trop élevés et vont au delà de 18%. Il faut des banques d'affaires et d'investissement dans ce pays. Il y a aujourd'hui plus de fonctionnaires que d'hommes d'affaires dans les banques. C'est ce qui explique la prolifération des tontines."

Source : Interview des auteurs

6.1.4. Problématique du marché des capitaux.

L'analyse des structures de financement formel au chapitre 3 a fait ressortir que la faible bancarisation des zones rurales ainsi que l'importance des garanties matérielles exigées, réduit les opportunités des femmes à accéder aux crédits bancaires. Avec ses 33 guichets, le secteur bancaire ne touche qu'une petite frange de la population excluant ainsi les populations défavorisées, surtout les femmes.

Les procédures d'accès aux mécanismes de financement s'avèrent très contraignantes et de ce fait, elles écartent la majorité des femmes du marché des capitaux, en raison de la précarité de leurs conditions sociales et économiques.

Toute demande de crédit au système financier formel s'accompagne de coûts qui peuvent s'avérer exorbitants pour les populations à faible revenu, surtout les femmes. En effet, les coûts réels ou psychologiques de transaction qui comprennent les charges administratives de préparation et de gestion du dossier de demande de crédit, peuvent atteindre des niveaux qui laissent une faible marge au demandeur. A titre d'exemple, au niveau des systèmes financiers décentralisés telle que la CRCAM / CLCAM, l'octroi de crédit est subordonné à l'ouverture d'un compte obligatoire et à la constitution d'une épargne égale à 20% du montant sollicité et le remboursement se fait avec un taux d'intérêt de 24% l'an.

Par ailleurs, les garanties exigées pour l'accès au financement par les institutions financières constituent des barrières infranchissables pour la majorité des femmes. En effet, ces dernières n'ont ni terre, ni biens immobiliers pour assurer ces garanties. Selon des données d'enquête de terrain, 231 femmes sur un total de 419 n'ont pas eu accès aux crédits, en raison du manque de garanties exigées par les institutions financières (PEESI, 2000).

Enfin, le marché informel, qui a pendant longtemps constitué le principal sinon l'unique marché accessible pour le financement des activités des femmes, paraît très étroit et ne permet pas de mobiliser des financements suffisants pour enclencher des changements tangibles.

6.2. Financement public des opportunités des femmes

6.2.1. Programme d'Investissement Public (PIP) et opportunités des femmes

Le PIP traduit la politique de financement adoptée par l'Etat pour la mise en œuvre des stratégies prioritaires de développement au centre desquelles la promotion de la femme apparaît comme une dimension importante qui vise à concourir à la réduction du phénomène de pauvreté.

En effet, quelques initiatives ont été développées, et surtout sur base de financements extérieurs pour renforcer les opportunités des femmes à accroître leurs revenus et à améliorer leurs conditions de vie et celles de la famille. Elles contribuent à la promotion de l'éducation de la fille et l'acquisition des connaissances par les femmes, à la promotion de la bonne santé par la femme (fille et mère), à l'autonomisation économique de la femme, à la valorisation du travail de la femme et la valorisation des cultures et des traditions favorables à l'épanouissement et à la promotion de la femme.

L'absence de données désagrégées ne permet pas d'appréhender de façon exacte la part des ressources du PIP utilisées pour couvrir les domaines ci-dessus. On peut noter cependant que divers projets ou programmes ont été initiés pour stimuler le développement des communautés à la base, tels que le PAGER, l'AGEFIB, le PADSA, PADEL, MICROSTARS, PRSP, PASNAREP. Ces projets intègrent des volets spécifiques aux activités génératrices de revenus des groupements féminins. A titre

Toute demande de crédit au système financier formel s'accompagne de coûts qui peuvent s'avérer exorbitants pour les populations à faible revenu, surtout les femmes

... le marché informel... ne permet pas de mobiliser des financements suffisants pour enclencher des changements tangibles

d'exemple, les activités productives qui appuient des initiatives à la base et qui pourvoient des financements aux groupes à faibles revenus touchent spécialement les femmes souvent exclues du système bancaire moderne et de certaines institutions de micro-finance aux conditions d'accès restrictives.

Les initiatives développées dans le secteur agricole, comme le Programme d'animation rurale et de sécurité alimentaire, le Projet de vulgarisation agricole, le Fonds d'investissement des micro-réalisations agricoles et communautaires, le Système d'alerte rapide, du Projet d'éducation nutritionnelle, du Projet d'infrastructures de marché, contribuent à améliorer les rendements des activités agricoles des femmes.

De même, dans le cadre de la promotion des activités génératrices de revenus en faveur des femmes par exemple, il a été créé un fonds de soutien à l'action sociale (FSAS) qui octroie des crédits à des groupements féminins et en fonction de la qualité des dossiers soumis. Ce fonds est financé à hauteur de 100 millions de F CFA au titre de l'année 2001 contre 50 millions en 2000 et 16,4 millions en 1996, année de démarrage du fonds.

Le tableau 6.1 fait état des investissements intervenus au cours de la période 1998/2000 et dont le montant total se chiffre à 17.000.000.000 F CFA dont une subvention budgétaire de 5.000.000.000 F CFA, soit 29,41%.

**Tableau 6.1 : Récapitulatif des Investissements
(en millions de francs CFA)**

	SOURCES DE FINANCEMENT				INVESTISSEMENT TOTAL	PROGRAMMATION				
	Pop	Etat	Privé	EXT		AN1	AN2	AN3	AN4	AN5
MEPS	--	2.535	1.535	5.250	9.320	3.300	2.390	1.470	1.355	805
MJSL	--	365	--	690	1.055	355	260	195	145	100
MSP	--	585	10	1.195	1.790	675	390	330	245	150
MCPTN	--	210	50	375	635	245	140	125	65	60
MICPE	--	499,755	200	1.103,505	1.803,260	655,505	461,755	328	208	150
MAEP	--	565	103	1.128	1.796	849	412	275	185	75
MEHU	--	45	--	65	110	45	20	20	15	10
MMEH	7	55	--	145,5	207,5	--	13,5	52,5	76	65,5
MJLDH	--	56	--	189	245	85	71	41	34	14
TOTAL GENERAL D'INVESTISSEMENTS	7	4.915,755	1.898	10.141,005	16.961,760	6.209,505	4.158,255	2.836,5	2.328	1.429,5

Source : PIP 1998/2000

L'Etat à travers les projets/programmes exécutés par les ministères (MAEP, MSP, MFPSS, MEHU, etc.) appuyés par des partenaires au développement bilatéraux et multilatéraux (PNUD, BM, FAO, BAD, Coopération Suisse, Danoise, Néerlandaise, Belge, Française, BOAD, etc.) soutiennent des activités entreprises par des femmes.

6.2.2. Opportunités de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP)

La Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté s'est appropriée les objectifs définis par la PNPf ainsi que les axes sur lesquelles repose sa mise en œuvre. En effet, comme il a été déjà souligné, les indicateurs de pauvreté montrent que ce phénomène

ne frappe en majorité la population féminine au Bénin. Par conséquent, pour gagner les défis des phénomènes de pauvreté, il importe de mettre au centre des politiques de financement consécutives au DSRP et spécialement l'Initiative de réduction de la dette (PPTE), les mécanismes de financement de la PNPf et surtout les initiatives susceptibles d'enclencher la création d'opportunités de capacitation des femmes et d'accroissement de ses revenus.

les crédits octroyés aux femmes présentent des taux de remboursement très élevés

La part du budget national accordée aux secteurs qui touchent l'éducation de la fille, la santé de la reproduction, les initiatives des communautés à la base et notamment les activités productives des femmes, devrait connaître une augmentation substantielle. De même, l'affectation des ressources attendues de l'Initiative PPTE devrait privilégier le financement des besoins liés aux secteurs ci-dessus.

6.3. Systèmes de financement décentralisés (SFD), un outil à la portée des femmes

La promotion des systèmes de microfinance a été dictée par la nécessité de combler les insuffisances du système bancaire classique. Comme il a été déjà souligné, il est apparu comme l'instrument le plus approprié pour le financement des besoins des populations à faible revenu. En effet, inspirés par l'esprit associatif et par le succès connu par les systèmes de financement informels comme les tontines en raison surtout de la proximité géographique et de leur flexibilité, les SFD ont bénéficié d'un certain engouement auprès des populations féminines. Ils ont mis en place des outils plus adaptés aux besoins de financement des activités des femmes, comme le " TPCF " et le " CEE " développés par la FECECAM. De même certaines institutions ont créé des mécanismes spécifiques de financement des opérations des femmes, comme AsSEF, CBDIBA.

L'intérêt des SFD pour les femmes est au fait qu'ils offrent des conditions d'accès aux crédits plus souples, étant donné qu'elles ne sont pas soumises aux formalités administratives protocolaires. Leurs conditions de crédit sont parfois décidées par les communautés pour ce qui est des groupements et des coopératives.

Il importe de noter également que le dynamisme démontré par la femme béninoise dans les affaires fait que la clientèle féminine présente aujourd'hui d'importantes opportunités pour le système bancaire classique. De surcroît, les crédits octroyés aux femmes présentent des taux de remboursement très élevés ; ce qui confirme qu'elle est plus fiable. La Financial Bank l'a compris et a mis en place un département de microfinance FINADEV qui finance en priorités les femmes d'affaires des milieux urbains.

Tableau 6.2. : Evolution du nombre de bénéficiaires directs des services des SFD par sexe

Bénéficiaires	1997		1998		1999		2000	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Femmes	134 223	48,0	123 375	42,3	116 381	34,1	164 354	40,2
Hommes	145 635	52,0	168 482	57,7	225 117	65,9	244 787	59,8
Total	279 858	100,0	291 857	100,0	341 498	100,0	409 141	100,0

Source : BCEAO, Banques des données sur les SFD (2000)

Néanmoins, le nombre de clients femmes des SFD a évolué en dents de scie entre 1997 et 2000. En effet, suivant les données de l'UEMOA, en 1997 134.223 femmes auraient bénéficié des services des 29 SFD, contre un total de 279.858 membres, soit 48,0%. En 1998, sur les 16 SFD regroupant 291.857 membres, le nombre de femmes aurait atteint 123.375, soit un pourcentage de 42,3%. En 1999, sur 15 SFD regroupant 341.498 membres, les femmes ne représentaient que 34,1%, soit 116.381 membres. En 2000, la part des femmes s'est redressée, atteignant 40,2%.

La population analphabète se heurte à l'incompréhension des procédures

L'engouement ci-dessus décrit ne doit pas cependant occulter les quelques lacunes qui limitent encore l'efficacité des SFD. La population analphabète se heurte à l'incompréhension des procédures. De même, la faible qualité des services d'accueil de certaines structures, l'obligation de présenter un avaliseur, les procédures de saisie des biens gagés, la rigidité des critères de mobilisation et des délais de remboursement découragent la clientèle spécialement féminine.

Une brève analyse de quelques exemples d'outils et réseaux mis en place pour la promotion des opportunités des femmes permet d'illustrer l'engouement sus mentionné et d'apprécier l'impact des moyens de financements sur le développement humain.

6.3.1. FECECAM et promotion des activités des femmes

La FECECAM qui intervient pour l'essentiel en zone rurale, en faveur des agriculteurs et divers corps de métiers, accorde la priorité aux demandes de financement des initiatives des femmes et surtout pour l'exercice de leurs activités de commerce.

En 2001, la FECECAM comptait au titre des bénéficiaires de ses services 208 235 hommes contre 108 923 femmes alors qu'en 1999, elle comptait 200 393 hommes et 87 127 femmes. L'augmentation plus rapide de clients femmes est consécutive au développement des produits destinés au financement exclusif des femmes : " le Tout Petit Crédit aux Femmes " dont le montant varie entre 10.000 FCFA et 60.000FCFA et la durée entre 3 et 6 mois, ainsi que le Crédit Epargne avec Education (CEE).

6.3.2.. Centre Béninois pour le Développement des Initiatives à la Base (CBDIDA)

Les activités du CBDIDA, orientées essentiellement vers le monde rural, interviennent pour le financement des micro-entreprises et des micro-projets, pour la promotion des Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées (CAVECA) et des Sections d'Epargne et de Crédit Autogérées (SECA). Il développe diverses initiatives susceptibles d'avoir un impact favorable sur les conditions de vie des femmes, notamment des programmes de santé et environnement, de reboisement, d'hydraulique villageoise, des programmes de développement des caisses de solidarité pour la santé des femmes membres des groupements féminins.

6.3.3. Association pour la Promotion et l'Appui au Développement des Micro-Entreprises (PADME)

Le PADME est une Association de crédit direct sous convention, qui a pour population cible les micro-entrepreneurs urbains. Pour répondre à la demande de sa clientèle qui est constituée principalement de femmes (81% aujourd'hui), le PADME a mis en place deux (02) types de produits : le crédit individuel et le crédit solidaire à un taux de 2% le mois, d'un montant oscillant entre 20.000 FCFA et 2.000.000 F CFA. Les principales activités financées sont : le commerce, l'artisanat, les services de restauration, l'agro-alimentaire et le stockage de vivres. Entre 1998 et 2002, le montant des crédits distribués par PADME, ont accusé un taux de croissance annuel moyen de 58%. Dans l'ensemble, les activités de PADME ont permis de consolider les activités économiques des femmes et de créer des milliers d'emplois.

Entre 1998 et 2002, le montant des crédits distribués par PADME, ont accusé un taux de croissance annuel moyen de 58%. Dans l'ensemble, les activités de PADME ont permis de consolider les activités économiques des femmes et de créer des milliers d'emplois

Tableau 6.3. : Nombre de clients et évolution des crédits en millions FCFA

Indicateurs		1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de clients		7 028	11 915	16 407	23 490	28 055
Clients par sexe	Hommes	1 316	2 183	3 131	4 243	5 428
	Femmes	5 712	9 732	13 276	19 247	22 627
Pourcentage des femmes		78,0	81,0	81,0	82,0	81,0
Total de crédits déboursés		3 089,2	5 483,7	8 263,6	11 310,0	14 180,7
Crédits accordés aux femmes		2 340,3	4 103,3	6 039,2	8 270,2	10 183,2
Crédits aux femmes en pourcentage		75,79	71,19	73,13	73,17	71,89
Taux de remboursement des femmes		99,44	99,76	99,88	99,79	99,68

Source : PADME, 2003

6.3.4. Réseau AssEF et financement des femmes

L'AssEF est une association qui a pour centre d'intérêt l'amélioration des conditions de vie de la femme. Pour atteindre ses objectifs, AssEF a mis en place un réseau de caisses et associations (242 associations et 27 caisses), dont les principales activités de crédit portent sur le financement du commerce pour 80%, de l'artisanat, de l'agro-alimentaire, de l'élevage.

L'association a développé deux initiatives d'intérêt capital pour les femmes à faibles revenus : l'alphabétisation, développé avec l'AFAC (Association des Femmes Alphabétiseurs de Cotonou), la microassurance santé avec STE/BIT.

Tableau 6.4. : Evolution du réseau AssEf au cours des 5 dernières années

Rubriques	Années	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de Caisses		23	23	23	27	27
Associations		6	38	38	126	242
Membres		4 905	7 126	12 447	16 618	23 619
Total des dépôts (en millions FCFA)		53,4	91,5	213,9	383,9	670,4
Crédits octroyés dans l'année (en millions FCFA)		141,5	299,2	877,9	1708,8	2895,0
Encours de crédit à fin d'année		69,5	175,0	450,0	980,5	1322,8
Taux de remboursement		98,2%	98,6%	98%	98%	98,8%

Source : AssEF, 2003

6.3.5. FINADEV

Le FINADEV est une agence spécialisée en microfinance de la FINANCIAL BANK, avec cependant un statut autonome. FINADEV intervient à la fois en direct et en refinancement des institutions de microfinance comme PADME et VITAL FINANCE. L'activité principale de l'institution est de financer prioritairement les femmes commerçantes urbaines, à travers les systèmes de financement décentralisés; Elle fournit les crédits aux groupements, aux individus et du petit crédit dénommé " AKWE KLEUN ". Le taux d'intérêt pour cette institution varie entre 10 et 16%, pour une durée de 3 à 6 mois.

6.4. Secteur financier informel, principal pourvoyeur de financements aux femmes

Le système financier informel constitue, en dehors de l'Etat, le premier pourvoyeur de moyens de financement aux femmes, en raison de l'environnement économique et des valeurs socioculturelles sur lesquelles il repose. En effet, on observe que les

femmes ont recours aux tontines plus que les hommes, pour le financement de la constitution de fonds de commerce, l'investissement dans des activités productives et génératrices de revenus, la constitution de stocks alimentaires, la couverture de besoins liés aux soins de santé et à la scolarisation des enfants, et d'autres besoins des ménages. Les études faites affirment que 59,4% des femmes chefs d'entreprises financeraient leurs activités commerciales à travers des circuits informels.

Le succès des institutions de financement informelles chez les femmes est principalement consécutif à la souplesse des critères d'accès aux crédits, notamment les facteurs de proximité et de solidarité qui les caractérisent, ainsi que l'absence de barrières juridico-administratives astreignantes.

Le système de financement informel contribue ainsi à élargir les capacités et les opportunités de participation des femmes au développement humain. En tant que membres d'associations informelles constituées sous forme de tontines ou d'autres groupements, elles parviennent à épargner et à investir dans divers domaines qui favorisent l'amélioration de leurs conditions de vie et leur confèrent une plus grande considération au sein de la collectivité.

Le secteur financier informel intervient principalement dans les régions de l'Atlantique et dans une moindre mesure dans les départements du Mono/Couffo, de l'Ouémé/Plateau et du Zou/Collines, tandis que les régions ou départements du Borgou/Alibori et de l'Atacora/Donga sont faiblement couvertes.

Encadré 6.2. : Confessions religieuses, acteurs du développement humain à la base.

Sans les mécanismes de financement informel, les activités génératrices de revenus des femmes disparaîtraient des suites des pesanteurs socioculturelles.

En période de maternité, les femmes qui exploitent des activités commerciales en entreprise individuelle, sont souvent obligées de les arrêter. Les enquêtes révèlent que dans 70% des cas, l'état de grossesse oblige les futures mères à ralentir leurs activités commerciales, voir même à les suspendre. Après l'accouchement, elles attendent une longue période avant de reprendre les activités de commerce. Pendant cette période d'inactivité, elles peuvent puiser dans le capital de leurs affaires pour couvrir les besoins divers liés à la maternité. Le financement de la tontine leur permet de reconstituer le capital et de relancer les activités commerciales.

De même, la période de veuvage peut durer pour les femmes des mois voir des années dans certains clans. Pendant cette période, elle arrête toutes ses activités et puise dans son capital pour faire face aux besoins du ménage. Pour relancer ses activités, elle recourt au financement de la tontine.

Source : Les auteurs, 2003.

6.5. Impact des financements des femmes sur le développement durable

6.5.1. La femme béninoise, serait-elle le pilier du progrès économique ?

Le Rapport National sur le Développement Humain du PNUD de 1998 soulignait déjà que la contribution des femmes au PIB atteignait 34,5%, que plus de 92% de l'emploi informel dans le commerce est tenu par les femmes, que 92,6% des restaurants du secteur informel était géré par les femmes. Le pays compterait près de 5000 femmes micro-entrepreneurs, 2.300 femmes entrepreneurs moyens, près de 300 chefs de grandes entreprises. Le Bénin recèle aussi une minorité de femmes connues pour leur grande fortune et qui contrôlent même une partie des filières commerciales et financières, notamment les banques et les assurances. Ces quelques chiffres qui ne font pas mention des femmes opérant dans le secteur rural, suffisent pour démontrer que la femme béninoise est susceptible de devenir "maître" de l'économie béninoise et de relever le défi du

développement. Financer ses projets c'est promouvoir une croissance durable.

La majorité des femmes évolue dans le secteur informel et dans le domaine rural où, grâce aux financements qui leur accordés, si faibles soient-ils, se battent pour impulser un renversement de la tendance sur le plan du développement humain. L'analyse essaie d'apprécier les domaines d'activités où les femmes ont contribué à accroître la valeur ajoutée.

6.5.1.1. Femmes dans le secteur agricole

Le secteur de l'agriculture couvre également l'élevage, la pêche et les forêts. Les financements sollicités par les femmes dans le secteur agricole, couvrent les besoins d'augmentation de la production, les besoins liés à la transformation et à la commercialisation des produits surtout vivriers. En effet, les femmes pratiquent surtout les cultures vivrières (maïs, mil, riz,...), le maraîchage. Les cultures de rente qui sont les plus rémunératrices reviennent quasi exclusivement aux hommes.

Les femmes investissent aussi dans l'élevage des animaux à cycle court (petits ruminants, porcins, volailles). L'élevage de gros bétail relève beaucoup plus des attributions des hommes, mais les femmes sont généralement les gestionnaires du lait.

En matière de pêche, les investissements des femmes portent essentiellement sur la transformation des poissons, crevettes et huîtres, et la commercialisation de produits de pêche à l'état frais ou transformé sur les marchés locaux.

Le dynamisme des femmes dans ce secteur favorise un approvisionnement régulier des marchés et l'utilisation de technologies traditionnelles maîtrisées garantit la qualité et des niveaux de prix accessibles à toutes les couches de la population.

Cependant, l'inaccessibilité à des structures de financement bancaires susceptibles de leur offrir des capitaux importants, limite les possibilités des femmes à investir dans des technologies et des équipements modernes pour accroître la productivité et les rendements de leurs activités. De même, elle réduit leurs opportunités à entreprendre des investissements dans des activités de grande envergure comme l'agriculture de rente .

6.5.1.2. Femmes dans le secteur de l'industrie

Selon le RNDH (1998), les femmes actives investissent faiblement dans l'industrie (formel et informel), et ne représentent que 7,7%. Les principales activités qui attirent les femmes dans le secteur industriel sont des activités qui ne nécessitent pas la mobilisation de capitaux importants, comme la fabrication du savon, du textile (couture et tissage) et la fabrication de denrées alimentaires. En 1997, la Fédération Nationale des Artisans (FENAB) comportait parmi ses affiliés, 1.590 femmes dans la transformation des produits vivriers.

La transformation des produits agricoles occupe la première place dans les activités industrielles et reste l'apanage des femmes qui, du reste, contrôlent souvent le processus de commercialisation du produit final. Cette activité valorise les technologies alimentaires traditionnelles selon un savoir et un savoir-faire endogène transmis de génération en génération au sein des femmes. Son impact socioéconomique est considérable en terme d'approvisionnement alimentaire, d'emploi et de revenus au regard de la gamme variée de produits qui en sont issus.

L'inaccessibilité aux structures de financement bancaires susceptibles de leur offrir des capitaux importants, limite les possibilités des femmes à investir dans des technologies et des équipements modernes

6.5.1.3. Femmes dans le secteur du commerce

Le secteur du commerce est celui où la contribution des femmes est à la fois visible et prépondérante aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Déjà en 1992, sur 35.993 personnes qui exerçaient dans le commerce de détail, 31.860 (soit 89,5%) étaient des femmes (PEESI-INSAE, 1992). Les femmes dominent les circuits de distribution des produits vivriers et manufacturés ainsi que les services de restauration et d'habillement, surtout dans les centres urbains. Dans les circuits de distribution, les femmes interviennent davantage comme des intermédiaires ou des détaillants et évoluent davantage dans les secteurs informels. En effet, selon les enquêtes menées sur le secteur informel (Programme d'Enquête et d'Etude sur le Secteur Informel (PEESI), révèlent que la majorité des femmes dirigent respectivement 78,7 et 92,6% des établissements informels du commerce et de la restauration et n'arrivent pas à drainer pour leur compte qu'une faible proportion des surplus vivriers mis sur le marché faute de moyens financiers consistants.

La participation des femmes aux activités économiques est globalement estimée à 57,7% contre 82,2% pour les hommes. Les profits qu'elles dégagent leur permettent de faire face à leurs obligations familiales et sociales liées à des contraintes socioculturelles.

6.5.2. Accès aux ressources financières, outil de "capacitation" des femmes

6.5.2.1. Renforcement du pouvoir économique des femmes

L'accès aux ressources financières, si modestes soient-elles, confère à leurs bénéficiaires des opportunités de promotion d'activités génératrices de revenus, d'accroissement de leur capital de base, d'amélioration de la productivité et du rendement de leurs activités. En d'autres termes, les femmes acquièrent un pouvoir économique qui leur permet de valoriser davantage leur contribution au bien-être de la collectivité et de relever les conditions de vie de la famille.

Comme il a été souligné, il existe des femmes dans différentes localités du pays et dans différents secteurs, qui, grâce aux crédits obtenus pour faire face au financement de leurs activités, ont fini par s'imposer et réussir au prix de durs efforts. Elles servent de modèles et références pour leurs sœurs.

En effet, les activités productives financées permettent en général de dégager des marges bénéficiaires qui peuvent être affectées en partie à l'épargne, contribuant à renforcer les capacités de formation du capital national. Une enquête menée sur l'impact de l'initiative de financement AsSEF, a révélé que 87,7% des femmes arrivent à épargner une partie des revenus que leur procure l'exercice des activités financées par ce mécanisme. Selon les résultats de cette enquête, plus de 60% d'entre elles épargneraient jusqu'à 5.000 F par mois ; près de 21% épargneraient un montant variant entre 5.000 F et 10.000 F tandis que 19% épargnent plus de 10.000 F.

L'épargne constituée est généralement réinvestie pour l'accroissement du volume des affaires ou pour l'amélioration de la productivité. Une partie de l'épargne est également utilisée pour le règlement des cotisations pour les femmes qui appartiennent à des groupes de tontine et pour le remboursement des crédits obtenus. Les femmes parviennent ainsi à accumuler des bénéfices de plus en plus importants grâce aux moyens de financement obtenus.

Enfin, les initiatives développées pour faciliter l'accès des femmes aux ressources de financement suscitent l'éveil et la prise de conscience des femmes pour exercer des activités productives et génératrices de revenus et créent une valeur ajoutée pour l'économie.

Le pouvoir économique confère aux femmes une élévation de leur statut social

6.5.2.2. Renforcement des capacités de prise de décision

Le pouvoir économique confère aux femmes une élévation de leur statut social. Les enquêtes menées auprès de quelques femmes qui ont bénéficié des financements de l'AsSEF, du PADEL, de la CLCAM, des ONG SIAN et MIALLEBOUNI, ont révélé que l'accroissement de ressources chez les femmes contribue à renforcer leur autonomie et leur participation à la prise de décisions au sein de la famille ou de la collectivité. En effet, avec l'augmentation de leurs ressources financières, elles prennent en charge tout ou partie de leurs propres dépenses, participent au financement des dépenses de leur ménage (notamment celles relatives à la santé et à la scolarisation des enfants). En contrepartie, elles acquièrent une meilleure considération de la part de leur mari.

Ainsi, l'élargissement de l'autonomie financière de la femme contribue à l'amélioration des rapports sociaux entre les hommes et les femmes.

L'accroissement des capacités financières des femmes leur confère également des responsabilités au sein de la collectivité ; ce qui leur offre de plus larges opportunités pour leur épanouissement ou leur participation à la vie socio-politique.

En effet, elles jouent un rôle dynamique dans des groupements ou associations qui reposent sur l'esprit de solidarité et à travers lesquels ils consolident leurs capacités managériales et le développement de la collectivité. Par ailleurs, les femmes prennent de plus en plus part aux comités de développement mis en place dans leur localité. Cette intégration leur procure une certaine fierté aux côtés des hommes et leur confère une reconnaissance de la part de ces derniers. Ce mérite s'est parfois traduit par leur désignation comme représentante ou déléguée de leur instance de base à des forums organisés tant au niveau national qu'international, toute chose qui concourt à la promotion et à l'habilitation de la femme.

Les contributions au développement humain durable à travers l'élargissement des moyens de financement des femmes, quoique encore limitées, s'intensifient et favorisent la participation effective des femmes à la vie socio-politique des communautés à la base.

6.5.2.3. Renforcement des opportunités sociales

Financer la "Femme", c'est concourir à son épanouissement, à la scolarisation de ses enfants, à l'acquisition d'un meilleur logis pour la famille, à l'accès à des soins de santé de qualité, etc. Ainsi, accorder des financements à ses activités, consiste à lui offrir de plus larges opportunités pour garantir une vie décente à sa famille et à la collectivité ; en d'autres termes, c'est financer le DHD.

Financer la "Femme", c'est concourir à son épanouissement, à la scolarisation de ses enfants, à l'acquisition d'un meilleur logis pour la famille, à l'accès à des soins de santé de qualité

Encadré 6.3 : Financer une femme, c'est financer le développement humain.

Les financements accordés aux femmes en général, à celles des milieux ruraux en particulier ne servent pas uniquement à accroître les revenus mais aussi à permettre l'élargissement des opportunités de toute la famille à accéder à des conditions de vie plus décentes. En témoignent les points de vue de quelques membres des associations ou groupements

"Face au coût élevé de l'instruction, les familles à revenus modestes ont longtemps privilégié l'éducation du jeune garçon au détriment de la jeune fille".

"Avec les associations, nous parvenons à augmenter nos revenus et nous pouvons envoyer tous nos enfants à l'école, filles comme garçons afin de leur accorder les mêmes chances de réussite dans la vie. Sans les petits crédits, nous ne pouvions pas assurer toutes les dépenses de scolarité, de santé, de frais de funérailles. Les filles nous aidaient dans les travaux et on préférait envoyer les garçons à l'école. On ne parvenait pas à économiser par ce que les récoltes étaient maigres. Nous pouvons maintenant acheter des intrants. Nous parvenons à payer de temps en temps de la main-d'œuvre et laisser les enfants aller à l'école. Nous exploitons de plus grandes superficies. Nos revenus se sont améliorés. Toute mère est soucieuse d'apporter à ses enfants les moyens d'aspérer à une vie décente. C'est pourquoi avec nos économies, nous envoyons les filles aussi à l'école. Et si certains sont incapables de réussir à l'école ils iront apprendre un métier. C'est l'alternative la plus probable pour améliorer leur avenir, car il y a de moins en moins de terre".

"Les membres de nos groupements maraîchers ont certes augmenté la productivité et les rendements de leurs activités grâce aux crédits obtenus des projets de microfinance. Ce qui leur fait davantage plaisir c'est que leurs enfants ne souffrent plus de malnutrition et qu'elles parviennent maintenant à couvrir les frais de scolarité et les soins de santé de toute la famille".

"C'est plus viable. Si tu as un peu d'argent, tu peux subvenir à tes besoins. C'est donc à toi de savoir prendre tes responsabilités pour sauvegarder tes enfants du point de vue de la santé, de la scolarité etc. Si l'enfant réussit, c'est d'abord ta fierté. ASSEF aide à ce que nous faisons les mêmes choses que nos hommes et ne pas les attendre avant de répondre à nos besoins".

"Les femmes regroupées en association, créent en leur sein de formes de solidarités économiques qui renforcent la cohésion du groupe et donnent à tous ses membres, un statut personnel et professionnel assez reluisant. Elles conduisent aussi à d'autres formes de solidarités : les solidarités sociales et culturelles. En effet, les femmes réunies en association partagent ensemble leurs joies et leurs préoccupations. Nous nous encourageons mutuellement à envoyer les enfants à l'école, à faire vacciner nos enfants, à améliorer la situation nutritionnelle. Les femmes qui éprouvent des difficultés dans ces domaines, reçoivent de l'aide".

Source : Interviews recueillis auprès des membres de quelques associations de femmes.

Les familles pauvres éprouvent des difficultés à couvrir leurs besoins élémentaires par manque de ressources suffisantes, à tel enseigne que l'école peut paraître comme un luxe. Les filles servent souvent d'appui à leurs parents ou même de main d'œuvre. En effet, dans les villages, les jeunes filles sont généralement les principales victimes des difficultés de ressources qu'éprouvent les familles. Elles sont exploitées pour accroître les revenus ; elles sont déscolarisées quand les moyens manquent. Les parents ont pris conscience de la nécessité d'envoyer leurs filles à l'école pour leur garantir un avenir digne. C'est cependant grâce aux activités génératrices de revenus qu'ils ont développés suite aux petits crédits obtenus des projets qu'ils ont pu financer la scolarité des filles.

L'augmentation des rendements des activités génératrices de revenus permettent d'alléger la charge des jeunes filles. Nombreuses sont les femmes qui témoignent que les micro crédits, ont non seulement contribué à améliorer leurs revenus, leur épauvrissement, mais davantage l'accès à des soins de santé de qualité, l'amélioration de l'habitat social, la scolarisation des enfants et surtout les filles. A titre d'exemple, les

initiatives développées par les Mutuelles de santé dans le Borgou-Collines sont accessibles à beaucoup de femmes dont l'adhésion est facilitée par l'appartenance à des groupements qui leur accordent des financements. Les risques liés à l'accouchement ont ainsi diminué dans les secteurs couverts par ces mutuelles. Les enquêtes menées auprès des groupements appuyés par les SFD nous ont aussi révélé que 80% des femmes ayant bénéficié des crédits ont pu non seulement accroître les rendements de leurs activités, mais elles ont également pu envoyer leurs filles à l'école et ont amélioré la qualité de l'alimentation de leurs enfants.

Les risques liés à l'accouchement ont ainsi diminué dans les secteurs couverts par ces mutuelles

Avec l'accroissement des revenus de leurs activités, les femmes ont vu s'élargir leurs opportunités à couvrir les besoins inhérents à une vie décente pour elles-mêmes et pour leur famille et peuvent envisager de meilleures perspectives d'avenir.

6.6. Conclusion et recommandations

"L'autonomisation" de la femme est un enjeu majeur pour le développement humain durable. La société béninoise reconnaît à la femme son rôle de pilier de promotion du bien-être de la famille et de la collectivité, à travers ses activités domestiques, ses activités productives dans les secteurs clés de l'économie, comme l'agriculture et le commerce. Toutefois, les responsabilités précitées ne sont pas accompagnées de moyens nécessaires pour développer ses possibilités d'épanouissement individuel, d'amélioration de ses rendements et pouvoir être l'artisan du développement auquel elle aspire. L'état d'inégalité entre l'homme et la femme que reflète l'évolution des indicateurs sexospécifiques, affectent de façon plus aiguë ses conditions d'accès aux ressources de financement.

Sur le plan des stratégies et politiques, le financement de la santé et surtout de la santé de la reproduction, de l'éducation de la fille, des activités productives de revenus des femmes n'ont pas toujours bénéficié d'une attention particulière qui serait dictée par une volonté déterminée d'un développement plus équitable.

Par ailleurs le statut juridique, les mentalités et cultures traditionnelles qui subordonnent les initiatives de la femme à la prééminence de l'homme, réduisent l'exercice du libre choix des opportunités de financement qui concourent à son épanouissement et à sa participation effective à la vie de la collectivité.

Les barrières d'accès aux financements bancaires, l'importance des garanties matérielles, la faible bancarisation des zones rurales écartent la majorité des femmes du marché des capitaux, en raison de la précarité de leurs conditions sociales et économiques. La faible pertinence des politiques nationales de promotion du DHD n'ont pas su combler les insuffisances du système financier classique.

A travers des politiques de financement pertinentes, les individus ou les institutions peuvent accéder à des moyens susceptibles de favoriser l'élargissement des opportunités de choix pour la promotion de leur bien-être.

A propos du financement public, les stratégies nationales qui visent la croissance économique et la réduction de la pauvreté devraient mettre au centre de ses axes d'intervention, une politique de financement de la capacitation des femmes qui reflète la place qu'elle occupe dans la vie socio-économique du pays. Cette politique devrait être aussi un des axes des stratégies de mise en œuvre des Objectifs du Millénaire. Le budget national et l'aide extérieure accordée aux secteurs qui touchent l'éducation de la fille, la santé de la reproduction, l'appui des initiatives des communautés à la base et notamment les activités génératrices de revenus des femmes rurales, devraient connaître une augmentation substantielle. A cet effet, l'affectation des ressources attendues de l'Initiative PPTE devrait entre autres privilégier le financement des besoins liés à ces secteurs.

Financer la femme, c'est financer le développement humain durable

Le système de microfinance qui a bâti ses fondements sur les valeurs sociales à l'image des tontines, est apparu comme l'instrument le plus approprié pour le financement des besoins des populations à faible revenu et notamment les femmes

Par ailleurs, le faible accès des femmes au crédit bancaire est consécutif à des contraintes de nature socio-juridique qui appellent des stratégies politiques appropriées, notamment pour un changement de mentalité ou la modernisation des lois. La PNP prévoit la mise en place de mécanismes d'épargne crédit spécifiques aux femmes. En effet, la mise en place d'une institution nationale de financement de grande envergure, constituée en majorité de fonds privés pourrait contribuer à élargir les capacités d'investissement des femmes et favoriserait davantage l'amélioration de la productivité et la compétitivité de l'économie. Toutefois, un Fonds de Garantie des Financements des Activités des Femmes serait plus stratégique et pertinent. Ainsi l'Etat laisserait aux institutions financières le rôle de financement tout en partageant le risque des crédits octroyés aux femmes. Dans certains pays, des financements extérieurs ont été mobilisés pour la promotion de telles institutions ou mécanismes, notamment avec la " World Womens Bank ".

Concernant le financement privé, la femme a acquis une place certes encore modeste sur le marché des systèmes de micro-crédit, mais elle reste marginalisée par le marché financier classique. En effet, grâce à son dynamisme et à son combat quotidien, la femme a fini par conquérir la confiance des " argentiers ", d'abord sur le marché financier informel puis auprès des SFD. Les études faites révèlent que, grâce à la souplesse des critères d'accès aux crédits, aux facteurs de proximité et de solidarité qui caractérisent les tontines, à l'absence de barrières juridico administratives astreignantes, la majorité des femmes chefs d'entreprises (59,4%) financeraient leurs activités commerciales à travers des circuits informels.

Le système de microfinance qui a bâti ses fondements sur les valeurs sociales à l'image des tontines, est apparu comme l'instrument le plus approprié pour le financement des besoins des populations à faible revenu et notamment les femmes. Il a connu un véritable engouement auprès des femmes qui ont imposé la mise en place de mécanismes qui tiennent compte de leurs besoins, de leurs aptitudes et de ses capacités dans les affaires.

Des outils spécifiques ont été mis en place par des institutions de financement public ou privé, notamment au niveau de la FECECAM, AsSEF, CBDIBA, et le PADME et portent sur de petits crédits plus adaptés aux besoins de financement des activités des femmes.

Les institutions financières classiques devraient aussi être encouragées à adopter des stratégies volontaristes qui offrent aux femmes l'accès à des capitaux importants, susceptibles de leur permettre d'entreprendre des activités de grande envergure et d'investir dans des technologies et des équipements modernes de hauts rendements. L'analyse de l'évolution du portefeuille des institutions de microfinance au titre des lignes de crédit ouvertes pour les femmes ainsi que du niveau élevé des taux de remboursement montre que la clientèle féminine inspire une plus grande crédibilité et présente d'importantes opportunités ; ce qui devrait encourager les choix pertinents des banques.

L'élargissement des opportunités de financement des besoins exprimés par les femmes et spécialement pour le renforcement des capacités de production et de génération de revenus constituerait sans nul doute une des stratégies pertinentes de la promotion rapide du DHD. Les mécanismes de financements mis en place en faveur des femmes, quoique peu coordonnés, ont démontré qu'une large autonomie financière leur confère un pouvoir économique qui permet de valoriser davantage leur contribution au bien-être de la collectivité et de relever les conditions de vie de la famille.

Le pouvoir économique favorise également l'épanouissement et l'élévation du statut social de la femme, par sa contribution à l'amélioration des rapports sociaux entre les hommes et les femmes, par la responsabilité qu'elle acquiert au sein de la collectivité en prenant part aux associations ou groupements. Il élargit ainsi les opportunités de la participation effective à la vie socio-politique. Il est à noter qu'avec les bons ren-

Les mécanismes de financements mis en place en faveur des femmes... ont démontré qu'une large autonomie financière leur confère un pouvoir économique...

dements de ses activités induits par l'accès élargi aux mécanismes de financement, les femmes sont à même de couvrir avec plus d'efficacité les diverses charges sociales de la famille, notamment la qualité et la disponibilité de l'alimentation, des soins de santé, ainsi que les frais de scolarité.

Enfin, la place de plus en plus croissante qu'occupent les femmes dans les domaines clés de l'économie montre qu'elle est en phase de devenir le pilier de la croissance socio-économique et que l'élargissement de capacités de financement en leur faveur permettraient de gagner les défis des Objectifs du Millénaire et du DHD.

Source : INADES - Formation, Dossiers de Développement de Agripromo, 1999.





Source : Adapté à partir des Dossiers de Développement de Agripromo, 1999

CHAPITRE 7 : FINANCEMENT EXTÉRIEUR DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN



L'examen des systèmes de financement du développement humain durable dans les chapitres précédents, a fait apparaître, au regard des besoins du pays, l'insuffisance des ressources intérieures, publiques et privées.

Le présent chapitre vient compléter l'analyse en appréciant plus spécifiquement l'apport de l'Aide Publique au Développement (APD) et des Investissements Directs Etrangers (IDE) au financement du développement humain.

L'APD est née des engagements pris par la communauté internationale d'assister les pays colonisés au lendemain de leur accession à la souveraineté, afin de permettre à ceux-ci de se doter de mécanismes ou instruments de leur développement. Les pays donateurs s'étaient engagés à consacrer 0,70% de leur Produit National Brut (PNB) à l'aide aux anciennes colonies. Force est de constater que la quasi-totalité des pays donateurs n'a pu respecter l'objectif de 0,70%, mais que les flux d'aide s'amenuisent depuis quelques années. Par ailleurs, il ressort des indicateurs de développement humain en Afrique et en particulier au Bénin que l'aide consentie n'a pas permis d'améliorer sensiblement les conditions de vie des populations.

A l'opposé de l'approche du développement de l'Afrique fondée sur la solidarité de la Communauté Internationale, s'est développée progressivement une nouvelle théorie qui privilégie le recours aux marchés de capitaux. Cette nouvelle conception du rôle des investissements directs étrangers (IDE) dans le développement économique résulte de l'essoufflement de l'APD et de la nécessité de conquête et d'élargissement des marchés et de la globalisation de l'économie.

7.1. Aide publique au développement et développement humain

Le Bénin a reçu de ses partenaires au développement, un important soutien financier pour la mise en œuvre de sa politique de développement.

L'APD est en constante régression depuis 1994, alors que l'on observe que le phénomène de la pauvreté devient de plus en plus préoccupant. En effet, le niveau de l'aide totale par habitant est passé de 32,6 milliards en 1994 à 26,4 milliards en 2000, soit une baisse de 19%, l'intervention du Système des Nations Unies ayant elle-même accusé une tendance baissière ces dernières années (voir graphique ci-contre). Face à cette situation préoccupante décrite par le système des Nations Unies et spécialement lors du Sommet Social de Copenhague en 2000, et par les Organisations Non Gouvernementales (ONG) internationales, la communauté des bailleurs de fonds s'est résolue à réfléchir sur les solutions à apporter au problème de l'endettement. Diverses initiatives préconisées n'ont pas pour autant donné les résultats escomptés. Les principales limites de ces initiatives découlaient de la non couverture de la dette des organisations multilatérales et de la non prise en compte de la corrélation entre le problème de l'endettement et l'évolution du phénomène de la pauvreté.

L'initiative " Pays Pauvres Très Endettés " (PPTE) qui lie endettement et pauvreté en prenant en compte la dette multilatérale, apparaît comme une avancée.

L'APD est en constante régression depuis 1994, alors que l'on observe que le phénomène de la pauvreté devient de plus en plus préoccupant

Graphique 7.1. : Evolution de l'aide publique au développement par tête



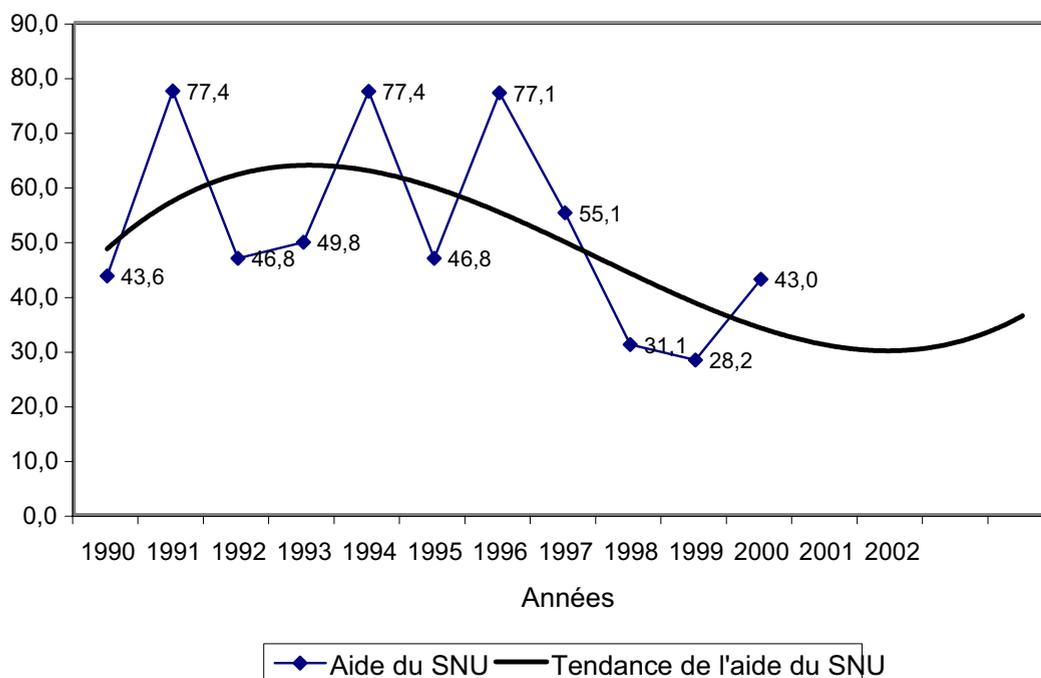
Source : Etabli à partir des données du CAD, des rapports de "Coopération pour le Développement

Tableau 7.1. : Indicateurs de l'APD dans l'UEMOA, cumul de 1990 à 2000 (en milliards FCFA)

	1990 - 2000							
	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée-Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
IndiceAPD	1,9	1,8	1,8	1,4	1,3	1,1	1,0	1,1
APD/PIB	13,3	13,9	7,5	32,4	14,1	14,4	10,3	9,1
APD/Tête	20,9	15,5	24,1	11,2	17,5	13,0	26,3	18,1
APD/Rec. Pub.	108,2	145,7	32,5	43,3	11,4	152,3	61,3	53,8
APD/Dép. Pub.	65,4	67,4	32,7	151,0	50,9	51,5	54,5	40,5
APD/Det. Pub. Ext.	24,4	25,1	4,7	5,4	9,4	18,3	14,3	10,6
APD/Recette d'exp.	70,9	116,3	17,7	213,3	50,3	71,4	40,9	47,4
APD/IDH	361,5	547,1	831,6	317,7	539,4	402,7	417,8	126,8

Source : Etabli à partir des données du CAD, des Rapports de "Coopération pour le Développement", des World Tables Indicators, des Comptes Nationaux et des Données de la Balance des paiements de la BCEAO.

Graphique 7.2. : Evolution de l'aide du système des Nations Unies



Source : Etabli à partir des données des Rapports sur la Coopération et le Développement (PNUD/MCPPD) de 1990 à 2000

7.1.1. Evolution générale de l' APD

Cette première section abordera trois points :

- 1.- Evolution Générale
- 2.- APD et Développement humain
- 3.- Dette et développement humain

7.1.1.1. Evolution globale

Au Bénin comme dans d'autres pays en développement, l'APD est fournie sous forme d'aide alimentaire, d'aide financière ou d'assistance technique sur la base d'un certain nombre de critères à savoir :

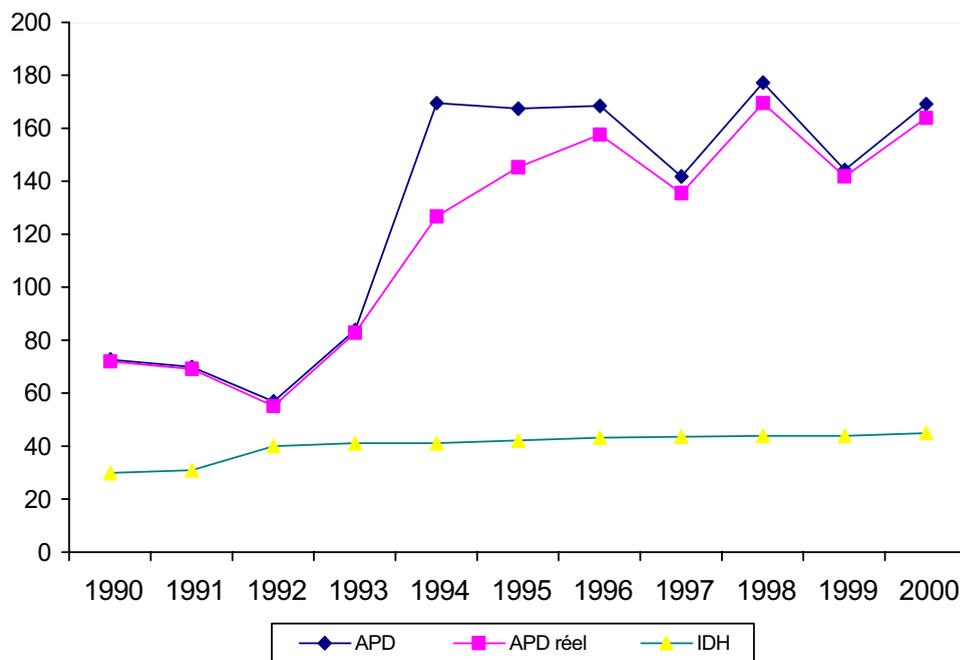
- émaner d'organismes publics extérieurs, y compris les Etats et les collectivités locales ou d'institutions agissant pour le compte d'organismes publics ;
- avoir pour but essentiel, de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires ;
- être une aide assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25%. Au Bénin, le seuil admis est de 35% (CAA, 2002).

Les statistiques publiées par les rapports sur la " Coopération pour le Développement " font ressortir une évolution erratique de l'APD.

Au cours de la période 1990-2000, le Bénin a bénéficié d'environ 1420,7 milliards F CFA au titre de l'APD provenant aussi bien de partenaires multilatéraux, que bilatéraux. En termes réels⁵⁴, l'APD s'est accrue de façon modérée entre 1990 et 1995 (soit une moyenne annuelle de 2,4%) tandis qu'elle a accusé une croissance rapide entre 1995 et 2000 (soit un taux annuel moyen de 15,2%).

⁵⁴ L'APD réelle a été obtenue en déflatant le montant de l'APD " courant " par le taux d'inflation.

Graphique 7.3. : Evolution de l'APD (en milliards F CFA)



Source : les auteurs

La structure de l'APD accordée au Bénin n'a pas fondamentalement changé au cours de la décennie 90.

L'aide sous forme de "Don" reste la principale composante, représentant 65,3% de l'APD en moyenne au cours de la période contre 34,7% pour les " Prêts ". En termes de provenance, l'analyse des données révèle que les partenaires au développement bilatéraux constituent les plus importants pourvoyeurs de l'APD, représentant une moyenne de 49% du flux global des financements mobilisés sur la dernière décennie. Toutefois, les décaissements effectués sur leur aide ont connu une quasi-stagnation jusqu'en 1997 pour ensuite entamer un déclin atteignant 13,3% en 1998 et 17,1% en 2000.

Les partenaires multilatéraux occupent pour leur part, le deuxième rang avec 48% de l'APD, dont 25% pour le Système des Nations Unies. Leurs déboursements ont enregistré une croissance rapide les deux dernières années surtout au titre des dons. Enfin, les ONG n'apportent qu'une faible contribution, environ 3% au cours de la période.

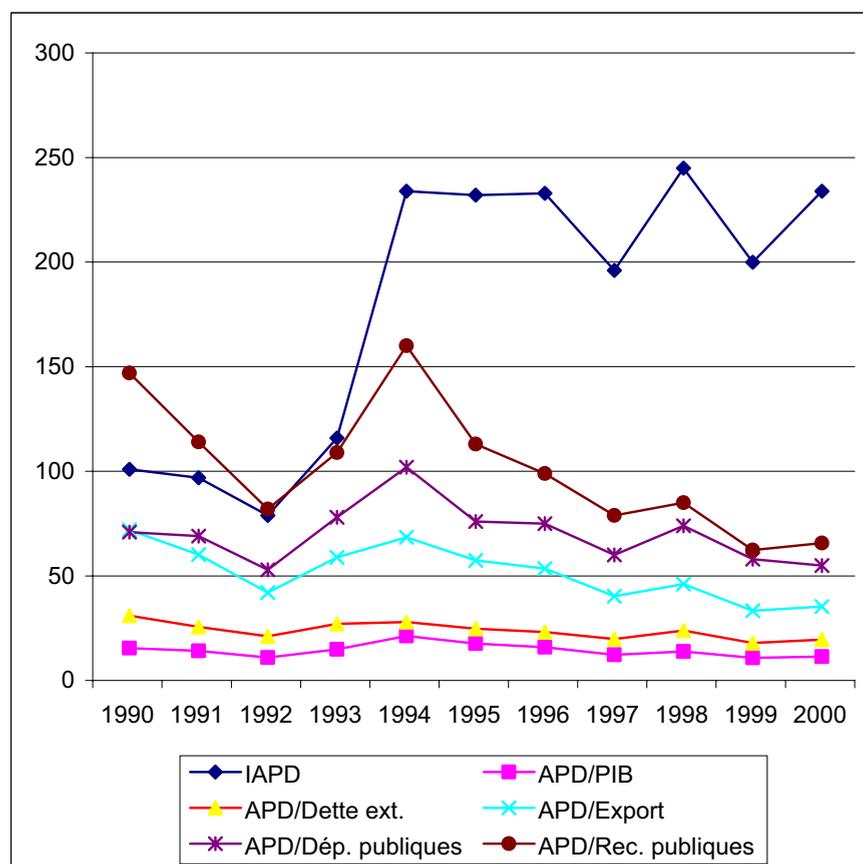
Le financement du développement par l'APD, analysé à travers l'évolution globale des décaissements ou selon la répartition par partenaire ou par type d'intervention, montre la forte dépendance du Bénin vis-à-vis de l'aide pour l'orientation de ses choix.

Tableau 7.2. : Indicateurs APD du Bénin

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IndiceAPD	100	96	78	115	233	231	232	195	244	199	233
Mobilisation APD(%)	-3,6	-20,5	50,5	53,0	14,9	8,3	-14,1	25,1	-16,3	15,7	n.d.
APD/PIB	14,5	13,2	10,0	14,0	20,3	16,7	14,9	11,3	12,9	9,8	10,5
APD/Dette ext.	30,0	24,7	20,2	26,1	27,0	23,8	22,2	18,9	23,0	17,0	18,6
APD/Export	71,0	59,2	41,1	57,9	67,5	56,5	52,6	39,4	45,2	32,4	34,4
APD/Dép. publiques	70	68	52	77	101	75	74	59	73	57	54
APD/Rec. publiques	146,0	113,0	81,0	108	159	112	97,9	77,9	84,0	61,4	64,7

Source : Etabli à partir des données du CAD, des Rapports de "Coopération pour le Développement", des World Tables Indicators, des Comptes Nationaux et des Données de la Balance des paiements de la BCEAO.

Graphique 7.4 : Indicateurs APD du Bénin



Source : les auteurs

7.1.1.2. Impact de l'APD sur l'évolution macroéconomique

Les indicateurs tels que le taux de mobilisation de l'APD, l'indice d'évolution de l'APD, l'APD/Tête, l'APD/Recettes publiques, APD/Dépenses publiques, l'APD/Dette publique extérieure et APD/Recettes d'exportation qui mettent en rapport l'APD et les principales grandeurs macroéconomiques, permettent de mesurer les efforts déployés pour la mobilisation des ressources extérieures, et surtout d'apprécier l'impact de l'APD sur l'évolution socio-économique.

a) Taux de mobilisation de l'APD

Le taux de mobilisation de l'APD a évolué en dents de scie au cours de la décennie, comme le montre le tableau 7.2. La tendance la plus marquée s'observe entre 1993 et 1996, période au cours de laquelle le taux a continuellement progressé sous l'effet essentiellement de la dévaluation de 50% du Franc CFA de 1994. Les taux du Bénin s'écartent de ceux de la plupart des pays de l'UEMOA et notamment de celui de la Côte d'Ivoire qui a atteint 303% en 1994, faisant ressortir l'engouement des partenaires pour un pays à économie compétitive.

b) Indice d'évolution de l'APD

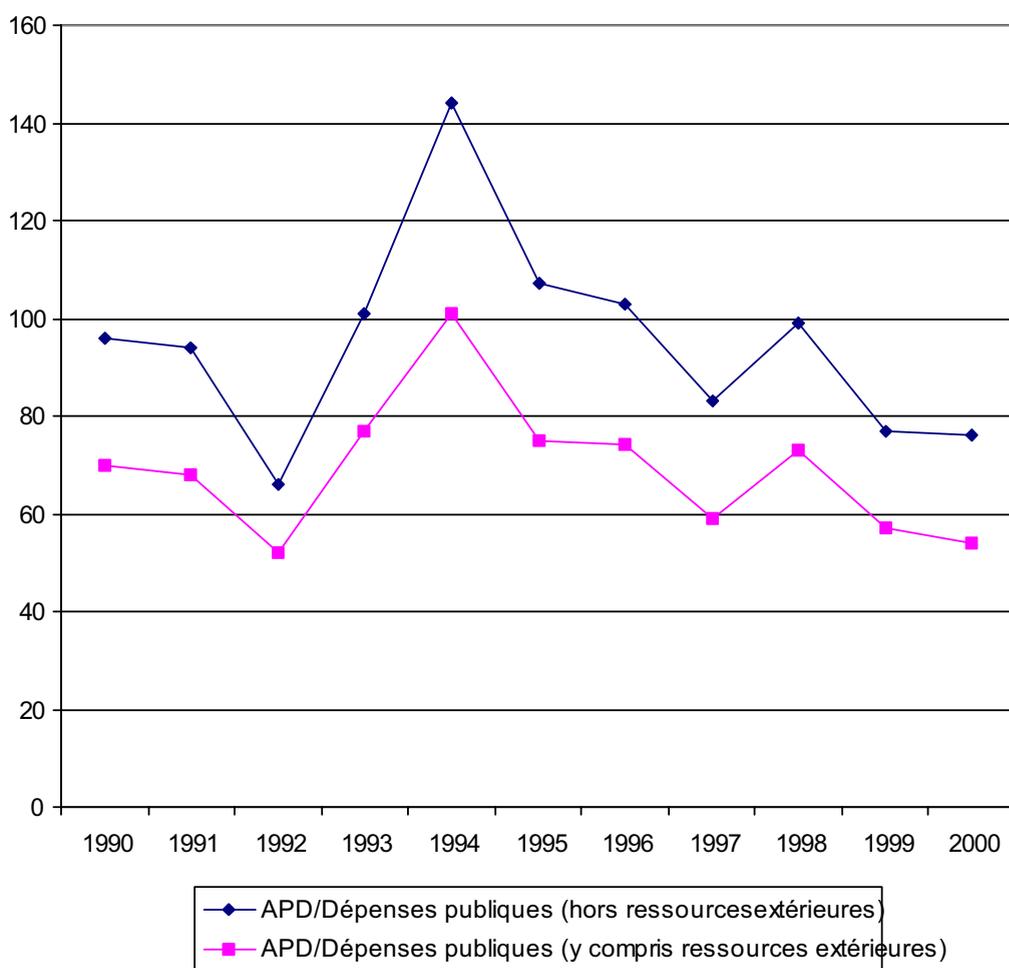
L'indice d'évolution de l'APD du Bénin a enregistré une progression constante sur la période 1990-2000, à l'exception des années 1991 et 1992 où il a baissé pour se chiffrer respectivement à 4,1% et 19,8%. L'indice moyen a, en effet, atteint le taux le plus élevé de la sous-région (119%). Par rapport à sa valeur de 1990, il s'est hissé à 233, ce qui correspond à un accroissement de 33%.

c) APD par tête d'habitant

Par tête d'habitant, l'APD du Bénin s'est chiffrée en moyenne annuelle à 20.900 F CFA, occupant la 3ème position au sein de l'UEMOA après le Sénégal et la Côte d'Ivoire, (soit 26.300 et 24.100 FCFA respectivement).

Le ratio de l'APD par tête d'habitant montre que l'aide octroyée au Bénin qui était de l'ordre de 14 000 F CFA per capita au cours de la période 1990-1993, a vu son niveau s'accroître du simple au double, pour atteindre un peu plus de 30 000 F CFA, de 1994 à 1996, du fait de la dévaluation de 50% du franc CFA de 1994. Mais à partir de 1997, l'APD/tête a baissé pour se stabiliser autour de 25 000 F CFA jusqu'en 2000. Comparée au revenu par tête, l'APD/tête est demeurée très faible au cours de la période sous revue comme l'illustre l'évolution de l'APD par rapport au Produit Intérieur Brut (PIB).

Graphique 7.5. : Evolution de l'APD/Dépenses publiques



Source: Établi à partir des données du CAD, des Rapports de "Coopération pour le Développement", des World Tables Indicators, des Comptes Nationaux et des Données de la Balance des paiements de la BCEAO.

d) APD par rapport au PIB

Mesuré en termes de proportion de l'APD dans le Produit Intérieur Brut (13,3%), le Bénin s'avère plus dépendant de l'APD que le Sénégal (10,3%), le Togo (9,1%) et la Côte d'Ivoire (7,5%) ; toutefois l'économie béninoise est moins tributaire de l'aide que les quatre autres pays de l'UEMOA.

Ce ratio APD/PIB a évolué en dents de scie, passant de 14,5% en 1990 à 20,3% en 1994. A partir de 1995, il a amorcé une tendance à la baisse pour s'établir à 10,5% en 2000, indiquant une dépendance de moins en moins prononcée vis-à-vis de l'APD.

e) APD et budget de l'Etat

Les ratios de l'APD sur les agrégats budgétaires (APD/Recettes Publiques et APD/Dépenses) illustrent avec pertinence la dépendance de l'Etat vis-à-vis de l'aide.

Au sein de l'UEMOA, après la Guinée Bissau et le Burkina Faso, c'est le budget du Bénin qui paraît le plus dépendant de l'APD, le ratio APD/dépenses atteignant 65,4%. Le ratio APD/recettes intérieures (108,2%) place le Bénin en 3ème position après le Niger (152,3%) et le Burkina Faso (145,7%).

Le ratio APD/Recettes publiques (hors dons) s'inscrit dans une tendance générale à la baisse. Le volume de l'APD est resté largement au dessus des recettes publiques, entre 1990 et 1995, sauf en 1992. Par contre, à partir de 1996, le ratio est en baisse consécutivement à la faible progression de l'APD et aux performances enregistrées dans la mobilisation des recettes publiques. Le ratio APD/Dépenses publiques (sur financements intérieurs) est évalué à 65,4% en moyenne annuelle au cours de la période 1990-2000. Hormis 1994, le montant de l'APD a surpassé le montant des dépenses publiques. A titre illustratif, en 1993, 1995 et 1996, ce ratio s'est établi respectivement à 101%, 107% et 103%.

f) APD par rapport aux recettes d'exportations

Le niveau de l'APD par rapport aux recettes d'exportation s'avère plus élevé que celui de bon nombre des pays de la sous région. Le Bénin se classe en 4ème position après la Guinée Bissau, le Burkina, le Niger. Ce niveau élevé met en exergue la fragilité de la position extérieure du Bénin.

Ce ratio a évolué en dents de scie jusqu'en 1994, passant de 71% en 1990 à 59,2% en 1991, 41,1% en 1992, 57,9% en 1993 et 67,5% en 1994. Il semble actuellement être stabilisé en raison de la poursuite de la progression des exportations.

L'évolution de ces ratios indique que le Bénin a largement bénéficié du soutien de ses partenaires au cours de la décennie 90. Et pourtant, comparé à ses voisins de la sous-région, le Bénin a enregistré de faibles indicateurs de développement humain. Peut-on en conclure que l'affectation de l'aide a été moins pertinente que dans les autres pays ?

7.1.1.3. Evolution de l'APD par secteur

L'aide publique a essentiellement concerné l'aide financière et la coopération technique aux projets d'investissements. En moyenne annuelle, l'aide financière sous forme d'aide-projet s'est établie à 47% entre 1990 et 2000, sauf en 1999 où elle a chuté à 35,5%. De son côté, la coopération technique a connu une progression régulière passant de 17,7% en 1991 à 44,7% en 1999, absorbant en moyenne 30% du volume global de financement extérieur au cours de la période.

L'Aide-programme communément appelée Aide budgétaire vient en troisième position, avec une moyenne annuelle de 20,5%. Cependant, il convient de souligner

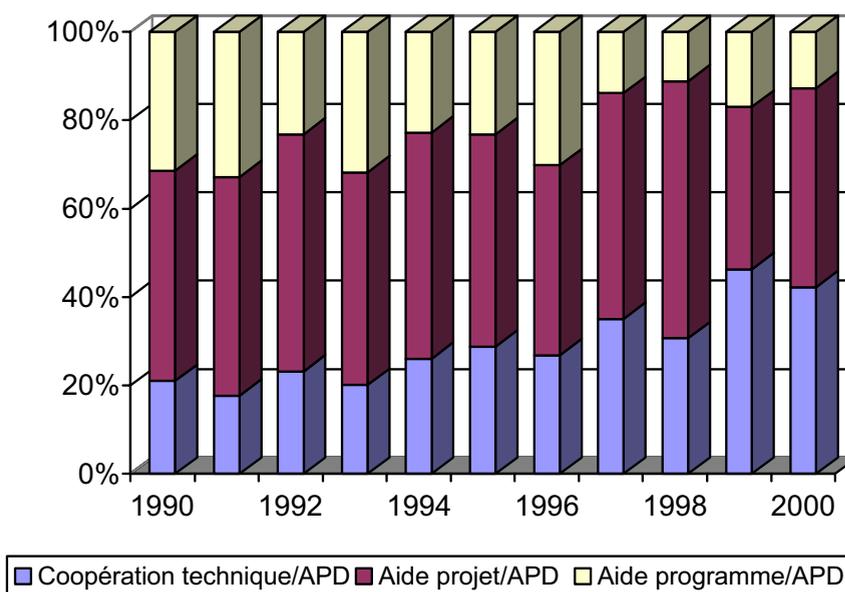
... l'économie béninoise est moins tributaire de l'aide que les quatre autres pays de l'UEMOA

.. le Bénin a largement bénéficié du soutien de ses partenaires au cours de la décennie 90. Et pourtant, comparé à ses voisins de la sous-région, le Bénin a enregistré de faibles indicateurs de développement humain

qu'elle a connu une diminution régulière à partir de 1997 revenant à 14% en 2000, en raison des réformes budgétaires (PERC et PERAC).

Les autres types de l'APD (alimentaire, humanitaire et secours) ne constituent qu'une très faible part du volume de l'APD puisqu'ils n'ont atteint que 2,6% en moyenne au cours de la période de référence.

Graphique 7.6. : Evolution par type de l'APD (% du total)

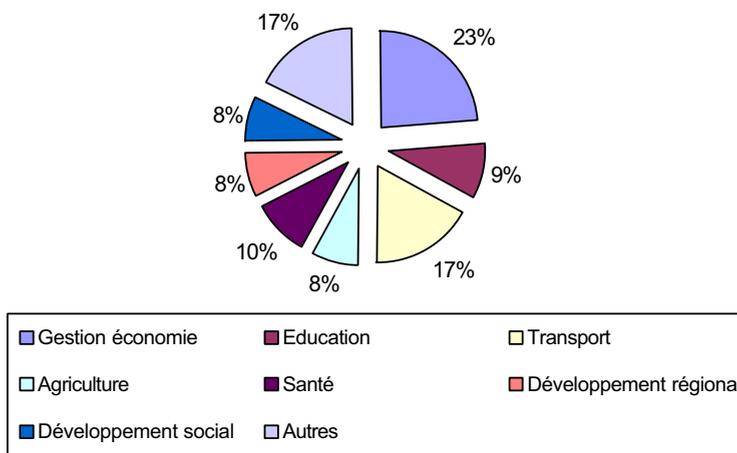


Source : établi à partir des données du CAD, des rapports de "Coopération pour le Développement" des World Tables indicators, des comptes Nationaux et des Données de la Balance des paiements de la BCEAO

L'affectation de l'Aide Publique au Développement par secteur montre la prédominance de l'appui à la gestion de l'économie, aux transports et communications, représentant en moyenne 37,8% de l'APD globale sur la période de référence. Les secteurs sociaux qui regroupent la santé, l'éducation, le développement social dont les travaux d'assainissement et d'hydraulique villageoise, occupent la deuxième position avec 26,2% en moyenne. Enfin l'agriculture, la foresterie et la pêche ainsi que le développement régional qui intègre l'appui aux communautés à la base, viennent en troisième position, représentant 14,9%.

Les secteurs qui retiennent le mieux l'attention des partenaires au développement sont ceux qui sont en rapport avec les diverses structures et infrastructures mises au service du développement économique et social. Les secteurs sociaux font partie de ces domaines, selon l'Étude sur " Les Sources de la croissance au Bénin " , ils contribuent le mieux à l'amélioration de la productivité globale de l'économie. Mais force est de constater que le montant des ressources APD affecté au Bénin est marqué par une certaine irrégularité.

Graphique 7.7. : Répartition de l'APD par secteurs - 1990-2000



Source : Etabli à partir des données des Rapports de coopération au développement, 1997 à 2000

L'analyse révèle que les secteurs qui ont bénéficié des interventions des partenaires bilatéraux sont les secteurs : Transports, Eau, Energie, Mise en valeur des ressources humaines, Développement social, Développement communautaire et Promotion de la Femme, Développement rural.

En revanche, les partenaires au développement multilatéraux se sont beaucoup plus intéressés aux Transports qu'à la promotion de l'éducation. Les tables rondes ont permis la sensibilisation des partenaires au développement aux fins d'une réorientation de leurs interventions.

7.1.2. Contribution de l'APD au développement humain durable

L'APD dont le Bénin a bénéficié au cours de la période 1990-2000 est importante ; mais son impact sur le Développement humain reste limité. Cette situation découle fondamentalement des conditions d'allocation de l'APD.

En premier lieu, il convient d'observer la répartition sectorielle de l'APD. Il est apparu que sur la période 1990-2000, près de 24% du montant cumulé de l'Aide a été absorbé par le secteur dit " Gestion de l'économie ". Ce secteur, il faut le rappeler, désigne toutes les administrations chargées de la gestion des politiques et planification économique et financière.

L'éducation et la santé n'ont bénéficié que d'environ 18% du montant cumulé de l'APD de 1990 à 2001. Ceci montre la faible importance qui leur a été accordée, alors que le Bénin connaît de lourds déficits en matière de santé et d'instruction comme le montrent les indicateurs du développement.

Par ailleurs, l'affectation des ressources accordées aux secteurs vitaux ne semblent pas avoir privilégié l'amélioration de la disponibilité et de la qualité des services essentiels. En effet, une partie non négligeable de ces ressources a souvent servi à financer des dépenses improductives tels que les achats de véhicules coûteux aux fonctionnaires gestionnaires des projets, le paiement de primes et commissions sur les marchés, etc.

Deuxièmement, il importe de constater qu'une grande partie de l'aide porte sur l'assistance technique. En effet, il ressort de l'analyse de la période considérée que 30% des ressources APD ont été octroyées sous forme de " Coopération technique "

L'éducation et la santé n'ont bénéficié que d'environ 18% du montant cumulé de l'APD sur la période de 1990 à 2001

Le choix du recours à l'assistance technique extérieure échappe souvent à la partie béninoise, et apparaît plutôt pour certains partenaires comme une condition non négociable à la mise en place de l'aide

contre 25% seulement pour l'acquisition de biens et services liés à la réalisation des projets de développement. Le choix du recours à l'assistance technique extérieure échappe souvent à la partie béninoise, et apparaît plutôt pour certains partenaires comme une condition non négociable à la mise en place de l'aide.

Ainsi, avec de telles conditions d'utilisation, l'efficacité de l'Aide " liée " demeure réduite et son impact sur le Développement humain reste négligeable. L'affectation irrationnelle par le pays bénéficiaire et le poids de l'assistance technique réduisent les opportunités des populations à tirer profit de l'APD qui comporte de ce fait une part d'iniquité et d'instabilité.

Enfin, l'APD ne s'inscrit pas dans la durée tant du point de vue de sa gestion que des conditions d'octroi. Les partenaires au développement ne se soucient pas toujours des priorités du Bénin. Cette situation est illustrée par les arrangements auxquels se livrent les gestionnaires des ressources APD des pays partenaires et bénéficiaires ; de tels arrangements se font au détriment des intérêts préalablement visés des populations bénéficiaires. C'est ainsi que la lassitude de plus en plus exprimée par les populations des pays donateurs, les crises sociales provoquées par des situations de misère dans les pays en développement paraissent justifier les faibles retombées de l'APD.

7.1.2.1. APD et éducation

Le secteur de l'éducation est l'un des piliers du développement humain durable dans la mesure où l'ignorance est la pire maladie à l'origine de l'aggravation de la pauvreté humaine. L'APD au Bénin a pratiquement négligé le financement de l'éducation jusque dans les années 90.

Ce n'est qu'à partir de 1994 que certains partenaires se sont intéressés au financement de l'Education en faisant passer les concours d'un montant de 2,8 milliards F CFA en 1992 à 5 milliards F CFA en 1995, 14,2 milliards en 1996, 24,6 milliards en 1997 (voir tableau A.12).

Ces concours ont baissé par la suite pour se stabiliser autour de 20 milliards depuis 1999.

Le financement de l'éducation de base qui était évalué à 43% de l'APD accordée à l'ensemble du secteur de l'éducation entre 1992 et 1997, a atteint son point culminant en 1994 avec 70,2%. A partir de 1997, la part de " l'APD Education de base " a diminué revenant à 44% en 2000.

Rapportée à l'APD total, l'aide en faveur de l'Education de base se situe en moyenne annuelle à 3,1% entre 1990 et 1995, et à 4,8% entre 1996 et 2000.

Le ratio de l'APD par tête pour l'éducation a connu une évolution en dents de scie : une forte progression pour les années 1990, 1992, 1994, 1997 et 1999 (30,5%, 51,7%, 205,1%, 67,5% et 53,8% respectivement), une baisse importante en 1993, 1995 et 1998 (7,3%, 11,5 et 50,1% respectivement).

7.1.2.2. APD et santé

Le secteur de la santé est aussi un secteur clé pour la promotion des conditions de vie décente que vise le développement humain durable ; cependant il n'a pas toujours bénéficié d'une grande priorité dans l'APD. En effet, de 1990 à 1995, l'APD à la santé n'atteignait même pas 10 milliards FCFA (4,3 milliards F CFA en 1990). C'est seulement à partir de 1996 que certains partenaires ont commencé à prêter une attention particulière à ce secteur pourtant vital. Le niveau de l'APD est passé à 22,9 milliards F CFA en 1996 (12,9% du total de l'aide) pour retomber néanmoins autour de 10 milliards F CFA

en 1997, soit 7,6% de l'aide totale. Il a amorcé de nouveau une hausse en 1999 pour se stabiliser autour de 20 milliards F CFA, soit près de 12% de l'aide totale.

L'APD allouée aux soins de santé primaire représente une plus grande part du montant global du secteur de la Santé ; ce qui traduit l'intérêt que les partenaires au développement accordent à ce secteur.

En effet, la part de l'APD à la santé allouée aux soins de santé primaires se situe en moyenne à 68,2% au cours de la période sous revue, les efforts les plus importants étant consentis en 1990 et en 1996, avec des parts respectives de 83% et 87,4%.

Analysées à travers le ratio APD par tête d'habitant, les ressources accordées à la santé se sont accrues de 28% de 1990 à 2000 en moyenne (33,1% pour les soins de santé primaires).

7.1.2.3. APD et Développement social

L'APD au développement social qui englobe l'aide aux travaux relatifs à l'approvisionnement en eau potable, à l'hygiène et à l'assainissement du milieu de vie des populations est demeurée modeste contrairement aux deux autres secteurs de la santé et de l'éducation qui ont suscité plus d'intérêt les dernières années.

L'aide accordée à ce secteur a évolué en dents de scie ces cinq dernières années. En 1996, les déboursments y relatif ont représenté 8,4% du total de l'aide avant de retomber à 6,5% en 1997 pour remonter ensuite à 7,3%. Ils ont de nouveau chuté en 1999 à 5,8% pour revenir à 7,9% en 2000. Le sous secteur de l' " eau potable et assainissement " a absorbé près de 58% de l'aide au développement social au cours des dix dernières années.

Le ratio de l'APD par tête consacré au sous secteur de l' " eau potable et assainissement " a augmenté en moyenne de 46,3% entre 1990 et 2000.

7.1.2.4. APD et agriculture

L'APD accordée à l'agriculture (y compris l'élevage, les forêts et la pêche) est loin de refléter l'importance de ce secteur dans l'économie qui occupe plus de 80% de la population. En effet, l'aide consacrée à ce secteur se situe autour de 8% de l'aide totale depuis 1996. Les interventions des partenaires au développement dans le secteur agricole se sont concentrées prioritairement dans le domaine des cultures vivrières et de l'élevage comme en témoigne l'évolution des ressources extérieures consacrées à ces activités.

De 46,3% en 1990, la part de l'APD consacrée à ces activités dans l'APD pour l'agriculture a atteint 79,3% en 1999 pour ensuite baisser à 63,6% en 2000, situant au total le niveau de la part moyenne à 62% au cours de la période sous revue.

L'évolution du ratio APD par tête d'habitant accordé au sous secteur des cultures vivrières et de l'élevage montre qu'il n'a pratiquement pas bénéficié de l'attention des partenaires extérieurs avant 1994. Après 1994, il a connu une évolution en dents de scie avec une rapide augmentation en 1995 et 1998 (27,2% et 33,6% respectivement) alors qu'il a fortement baissé en 1996 et 1997 (31,4% et 17,4% respectivement). Les deux dernières années ont connu de modestes variations, soit une hausse de 4% en 1999 et une baisse de 1,6% en 2000.

L'APD allouée aux soins de santé primaire représente une plus grande part du montant global du secteur de la Santé

Tableau 7.3 : APD par tête dans les secteurs DHD (en F CFA).

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Moyenne
Cultures vivrières, élevage	512,5	977,7	669,7	543,2	1394,6	1773,3	1215,8	1003,9	1341,6	1394,8	1372,2	1135,0
Eau potable, assainissement	462,6	508,4	490,5	584,2	1223,8	3098,0	1359,9	898,1	934,9	781,5	1144,5	1061,6
Santé	924,5	979,7	1168,3	1111,6	1908,0	1608,2	4083,4	1831,8	3966,7	2871,0	3325,8	2257,4
dont soins de santé primaires	767,4	518,2	508,2	707,1	1112,2	1206,4	3569,9	1478,9	2565,6	1755,4	2039,1	1539,9
Education	458,7	598,8	908,1	841,5	2567,2	2271,8	2530,4	4237,2	2114,0	3250,8	3181,2	2190,4
Dont Education de base	9,5	9,6	581,6	363,4	1801,2	923,2	1298,4	1847,9	904,4	1012,1	1398,6	964,1

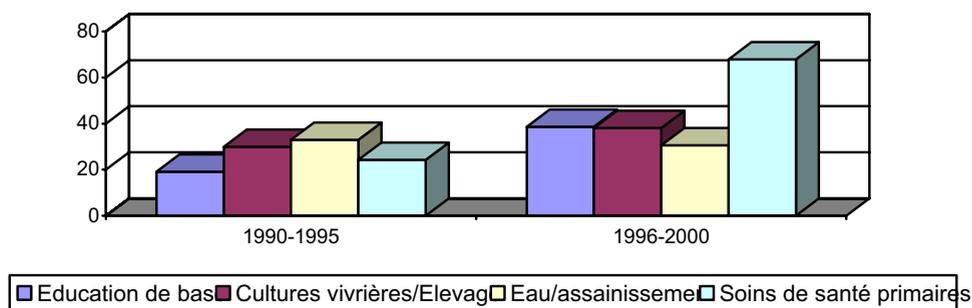
Source : Rapports "Coopération pour le Développement" du MCCAG-PD et PNUD Editions 1994 à 2001.

Tableau 7.4 : Evolution annuelle de l'APD dans les secteurs DHD (en %)

Secteurs	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Moyenne
Cultures vivrières, élevage	90,8%	-31,5%	-18,9%	156,7%	27,2%	-31,4%	-17,4%	33,6%	4,0%	-1,6%	21,15%
Eau potable, assainissement	9,9%	-3,5%	19,1%	109,5%	153,1%	-56,1%	-34,0%	4,1%	-16,4%	46,4%	23,21%
Santé	6,0%	19,3%	-4,9%	71,6%	-15,7%	153,9%	-55,1%	116,5%	-27,6%	15,8%	27,98%
dont soins de santé primaires	32,5%	-1,9%	39,1%	57,3%	8,5%	195,9%	-58,6%	73,5%	-31,6%	16,2%	33,09%
Education	30,5%	51,7%	-7,3%	205,1%	-11,5%	11,4%	67,5%	-50,1%	53,8%	-2,1%	34,90%
Dont Education de base	1,1%	5958,3%	-37,5%	395,7%	-48,7%	40,6%	42,3%	-51,1%	11,9%	38,2%	635,08%

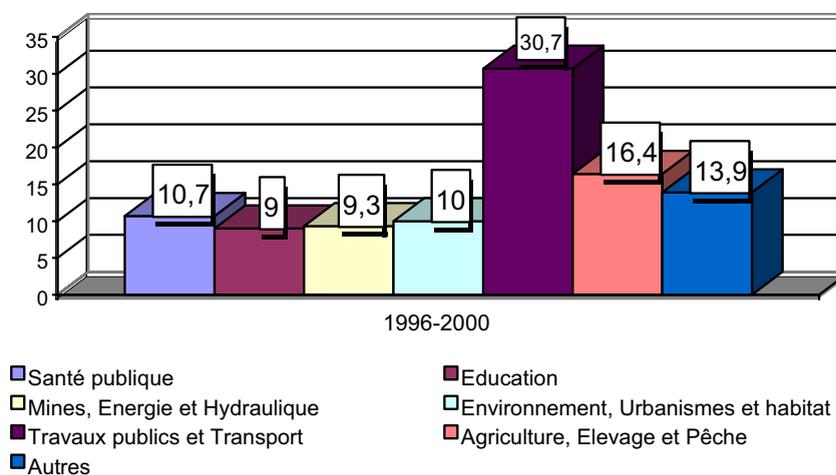
Source : Rapports "Coopération pour le Développement" du MCCAG-PD et PNUD Editions 1994 à 2001.

Graphique 7.8 : Part de l'APD consacrée aux secteurs DHD de 1990 à 2000



Source : Etabli à partir des données du Rapport sur la Coopération pour le Développement, 1993 à 2000

Graphique 7.9 : Principaux secteurs bénéficiaires d'Aide-projet de 1996 à 2000 (part moyenne annuelle en %)



Source : Etabli à partir des données du Rapport sur la Coopération pour le Développement, 1993 à 2000.

Tableau 7.5. : Part de l'Aide-projet sectorielle dans l'APD sectorielle (en %)

SECTEURS	1996	1997	1998	1999	2000
Santé	26,7	42,4	23,1	57,9	59,7
Education	31,1	22,8	28,4	22,3	34,9
Travaux publics	99,3	84,1	74,9	58,1	78,5
Agriculture	56,7	50,7	56,8	32,2	27,5

Source : Etabli à partir des données du Rapport sur la Coopération pour le Développement, 1993 à 2000.

7.2. Initiatives de réduction de la dette et développement humain

La section analyse les alternatives proposées par la communauté internationale pour alléger le poids de la dette et accroître les capacités de développement humain durable. Elle examinera de façon spécifique l'impact attendu de l'initiative PPTE pour le Bénin et les autres possibilités de mobilisation de nouvelles ressources indispensables pour combler les déficits constatés dans l'appui au développement humain durable.

7.2.1. Initiatives d'allègement de la dette comme mécanisme de mobilisation de ressources pour le "DHD"

7.2.1.1. Initiative PPTE et éligibilité du Bénin

La viabilité de la dette publique extérieure du Bénin, comme celle de l'ensemble des pays endettés du monde en développement, constitue une préoccupation majeure; toutefois, son niveau actuel comparé à la situation de ses voisins, s'avère encore tolérable.

De nombreuses initiatives ont été tentées pour alléger la dette dont le poids devenait de plus en plus exorbitant et insoutenable pour la situation financière de certains pays, mais aussi assombrissant pour l'avenir du développement humain. Malgré les efforts déployés et les plaidoyers développés pour amener les bailleurs de fonds à manifester plus de solidarité, le problème de la dette est loin d'avoir trouvé des solutions définitives.

La plus récente des solutions préconisées est l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) lancée en 1996 pour fournir une assistance exceptionnelle aux pays éligibles qui suivent des politiques économiques appropriées pour rendre le niveau de leur dette soutenable. Son intérêt est qu'elle prend en compte les crédits d'Aide Publique au Développement appelés Crédits APD, y compris la dette multilatérale et qu'elle permet de renforcer les liens entre l'allègement de la dette, la réduction de la pauvreté et les politiques sociales. Cette initiative a connu des évolutions, la première variante ayant révélé des limites quant à son applicabilité, en raison essentiellement de la rigidité des conditions d'éligibilité⁵⁶. En effet, seulement trois pays avaient pu être déclarés éligibles à l'initiative sans toutefois pouvoir mobiliser rapidement l'allègement effectif et bénéficier des effets attendus. Le Bénin a été déclaré inéligible en 1997 par les Institutions de Bretton Woods, étant donné qu'il ne remplissait pas les conditions liées à cette initiative.

L'approbation du renforcement de l'Initiative PPTE en 1999 a instauré un cadre plus souple visant à adoucir les conditions d'accès pour favoriser un allègement plus prononcé, plus large et plus rapide. En effet, l'une des innovations de taille consiste à veiller à ce que tout nouveau concours financier en faveur d'un PPTE soit assorti de conditions suffisamment concessionnelles.

C'est ainsi que, suite aux recommandations du sommet du G7 à Cologne, le Bénin a pu être déclaré éligible en juillet 2000 (point de décision de l'Initiative PPTE 2) après l'approbation de son Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté.

⁵⁶ Voir Note 2, page 5 sur les conditions d'éligibilité de la première initiative PPTE

A partir du point de décision (juillet 2000) et pendant les quinze prochaines années à venir, le montant des allègements du service de la dette dont le Bénin bénéficiera a été évalué à 124.254 000 \$ US, soit environ 90 milliards F CFA (d'après l'organisme de gestion de la dette publique, la CAA).

Avec l'adoption de sa Stratégie Nationale en mars 2002, le Bénin a obtenu un allègement effectif de sa dette de 460 millions \$EU. Cela est équivalent à 265 millions \$EU en VAN et représente à peu près un tiers du montant de la dette du pays. Cet allègement va amener le ratio VAN de la dette extérieure/exportations qui était de 218 % en 1998 à 150 %, et en-dessous de 100% en 2011.

Le ratio Encours/Exportations des biens et services non facteurs (tableau 7.6) indique donc la possibilité des créanciers de se faire rembourser à court terme à partir des seules recettes en devises du Bénin.

Ce ratio qui était de 236% en 1990 n'a cessé de progresser pour atteindre 400% après la dévaluation. Il est retombé à 330% en 1998 à la faveur du dernier rééchelonnement, selon le menu de Naples en 1996. En 2001, il s'est établi à 370%.

Tableau 7.6. : Evolution des indicateurs de la dette publique

Années	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	En milliards							
Dépenses	164,4	221,9	220,4	234,4	225,2	258,1	322,3	353,2
Service dette	44,6	45,7	43,8	41,4	38	40,4	44,4	41,5
Intérêts	22,5	25,2	24,1	18,4	12	11,6	12,6	13,6
Recettes budg	106,4	149,1	171,9	181,9	210,8	234,9	266,2	281
Exportations,b&s non facteurs.	161,4	195	216,9	202,4	235,4	237,3	243,7	264
Encours	641,2	822,4	792,7	802,5	784,2	817,1	936,7	988,9
	Ratios							
Encours/X	4,0	4,2	3,7	4,0	3,3	3,4	3,8	3,7
Encours/PIB	77,2	82,0	70,2	64,2	57,6	55,6	58,3	56,9
Service dette/X	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Intérêt/X	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Service/rec.budg.	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Service/dép.budg.	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

Source : Tableaux du FMI, données de la CAA.

Il est crucial de se poser la question de savoir si les ressources ainsi attendues de cette initiative permettront de réduire de façon effective le poids de la dette sur la situation financière du pays et de dégager une épargne suffisante pour combler les déficits encore profonds en matière de développement humain durable comme le montrent les indicateurs de développement humain (chapitre 1).

L'initiative PPTE ne devrait-elle pas être accompagnée par d'autres mesures alternatives susceptibles de générer de nouvelles ressources spécialement affectées aux dimensions clés du DHD, à l'image de celle développée par le collectif des ONG internationales ou des Fonds Spéciaux proposés par le Système des Nations Unies ?

7.2.1.2. Affectation des ressources PPTE en faveur du DHD

La philosophie de l'initiative PPTE est, comme il a été déjà souligné, de lier la réduction de la dette aux stratégies de réduction de la pauvreté. Pour ce faire, les ressources mobilisées à travers cette initiative devraient être affectées essentiellement aux domaines des priorités sociales.

A ce titre, les partenaires au développement liés à cette initiative qui se sont engagés à renoncer partiellement ou totalement au recouvrement de leurs créances, devraient aussi garantir la réaffectation de ces ressources aux services sociaux. Dans l'ensemble, les allègements obtenus par le Bénin s'élèvent à 38,8 milliards de F CFA. Pour l'année 2000, ils se chiffrent à 4,9 milliards de F CFA dont 1,5 milliards de F CFA proviennent du Club de Paris (Allemagne, Italie, Pays-Bas, Royaume Uni, Norvège, France, Canada, Fédération de Russie) et 3,4 milliards F CFA des partenaires multilatéraux (BOAD, FML, FAD, AID, Fonds OPEP).

Conformément aux exigences des partenaires au développement, les ressources susmentionnées ont été exclusivement affectées à des projets rentrant dans le cadre de la réduction de la pauvreté. Ces affectations s'élèvent à 37,5 milliards F CFA répartis comme suit : 3,5 milliards de F CFA en 2000, 18,4 milliards de F CFA en 2001 et 15,6 milliards de F CFA en 2002, soit respectivement 9,3%, 49,0% et 41,6% du montant total de l'allègement respectivement en 2000, 2001 et 2002. La mise en œuvre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) devrait permettre au Bénin de bénéficier d'un allègement plus substantiel.

De façon détaillée, les domaines d'intervention des ressources PPTE ont concerné : l'éducation, la santé, l'eau potable et les infrastructures de base comme le résume le tableau 7.7.

Tableau 7.7. Affectation des ressources de l'Initiative PPTE

Années Secteurs	2000	2001	2002	Montant Total	Pourcentage
Education	3,0	6,6	5,9	15,5	41,1
Santé	0,6	8,8	6,5	15,9	42,3
Eau potable et assainissement	0,0	0,7	0,7	1,4	3,5
Emploi	0,0	0,9	1,3	2,2	5,6
Infrastructures de base	0,0	1,5	1,3	2,8	7,5
Montant total	3,6	18,5	15,7	37,8	100

Source : CAA, 2002

L'examen du tableau montre effectivement que les ressources issues de l'initiative PPTE sont affectées aux secteurs sociaux essentiels. L'éducation dont l'initiative couvre essentiellement la prise en charge des frais de scolarité à l'enseignement primaire, la subvention de l'Association des Parents d'Elèves (APE) pour recrutement d'enseignants, l'acquisition de bancs et tables, la réfection et la constructions de classes, est dotée de 2.950 millions F CFA, 6.561 millions F CFA, de 5.896 millions F CFA respectivement en 2000, 2001 et 2002 ; soit au total 15.407 millions F CFA représentant 41,07% des ressources d'allègement.

En ce qui concerne le secteur de la santé à travers la lutte contre le VIH/SIDA, les achats de médicaments, de vaccins et matériels de santé, la lutte contre le paludisme, l'appui à la santé publique et les subventions au CNHU, la contribution de l'initiative est estimée à 550 millions F CFA pour 2000, 8.818 millions F CFA pour 2001 et 6.509 millions F CFA pour 2002, soit un montant total de 15.877 millions F CFA qui représente 42,32% des ressources d'allègement obtenus sur les trois années.

L'amélioration des services d'approvisionnement en eau potable ne bénéficiera de l'initiative qu'en 2001 et 2002 pour le même montant de 650 millions F CFA, soit un total de 1.300 millions F CFA qui représente 3,47 % des ressources d'allègement obtenus sur les trois années.

Dans le domaine de l'emploi, l'initiative prévoit de couvrir notamment l'appui aux nouveaux promoteurs économiques, le Fonds pour l'acquisition de petit outillage

pour artisans et l'appui à la formation des artisans, pour 2001 et 2002 à concurrence de 864 millions F CFA et 1 264 millions F CFA respectivement, soit un montant total de 2 128 millions F CFA qui représente 5,67% des ressources d'allégement obtenus sur les trois années.

Enfin, les infrastructures de base qui concernent essentiellement l'entretien des pistes rurales seront dotées d'une contribution de 1 500 millions F CFA pour 2001 et 1 300 millions F CFA pour 2002, soit 2 800 millions F CFA représentant 7,46%, pour les trois années.

On constate donc que l'éducation et la santé constituent les secteurs prioritaires avec un peu plus de 80% des ressources dégagées ; ce qui leur permet de jouer pleinement leur rôle de facteurs entraînants des autres secteurs d'activités. Viennent ensuite les infrastructures de base (avec 7,46%), l'emploi (5,67%) et enfin l'eau potable (3, 47%).

Les ressources générées par l'IPPTE... restent faibles et aléatoires au regard des déficits du pays en matière du développement

Les ressources générées par l'IPPTE contribueront certes à accroître les moyens de financement des priorités clés du développement humain. Toutefois force est de constater que ces ressources restent faibles et aléatoires au regard des déficits du pays en matière du développement humain. En plus, les remboursements dus au titre de la dette extérieure constituent toujours un lourd fardeau qui réduit les capacités du pays à mettre en œuvre des programmes d'investissements dictés par les OMD.

7.2.1.3. Autres initiatives liées à l'IPPTE

L'éligibilité à l'initiative PPTE constitue une opportunité pour le pays de négocier des facilités complémentaires auprès de partenaires bilatéraux désireux de participer à l'aboutissement de cette initiative. C'est ainsi qu'elle donne l'occasion à l'élargissement des interventions d'allégement ou de concessions de la dette à travers le Club de Paris ou le Club de Londres. C'est à ce titre que le Bénin a bénéficié des intentions de remise de dettes de 18,5 milliards F CFA et 15,4 milliards F CFA respectivement pour 2001 et 2002.

Les contributions annoncées des deux groupes de partenaires se sont ainsi chiffrées en 2001 à 4,1 milliards F CFA pour le Club de Paris et 14,4 milliards F CFA pour les "multilatéraux". Elles sont évaluées en 2002 à 4,1 milliards F CFA pour les membres du Club de Paris et à 11,3 milliards de F CFA pour les "multilatéraux".

Pour l'ensemble des trois années, le Club de Paris a participé à hauteur de 9,8 milliards de F CFA, contre 29,1 milliards F CFA pour les multilatéraux. Le Club de Paris a ainsi apporté une contribution relativement modeste comparée à celle des organismes multilatéraux.

Il importe de souligner que le Club de Paris a été créé par les partenaires bilatéraux pour faciliter le recouvrement de leurs créances⁵⁷. A l'instar du Club de Paris, le Club de Londres joue certes un rôle dans l'allègement de la dette. Toutefois l'intérêt majeur des partenaires liés à ce mécanisme est d'éviter une accumulation d'arriérés massifs et une rupture avec la communauté financière internationale. Aussi, leur faible contribution ne permet-il pas de libérer les capacités de financement du développement des pays débiteurs ni de les soulager de ce fardeau insupportable, mais plutôt de recouvrer au maximum leurs créances.

Le Club de Paris affirme sur son site Internet : "les créanciers du club de Paris souhaitent recouvrer au maximum leurs créances. Ainsi, ils demandent le paiement immédiat d'un montant aussi élevé que possible. Les montants qui ne peuvent pas être payés sont rééchelonnés dans des conditions qui équilibrent les paiements futurs et dans l'objectif de minimiser la chance que le débiteur doive retourner dans le futur devant les créanciers du Club de Paris avec une requête additionnelle". www.clubdeparis.org

7.2.2. Approches alternatives de mobilisation d'aide pour le "DHD"

7.2.2.1. Suppression de la dette en faveur des OMD

Les études faites sur l'impact de l'IPPTE ont révélé ses limites quant à la capacité de venir à bout des problèmes de pauvreté et surtout en Afrique subsaharienne. Par conséquent, les engagements pris par la communauté internationale à travers la Déclaration du Millénaire aux OMD suggèrent la mobilisation de ressources additionnelles au titre de l'APD pour garantir le développement humain et la soutenabilité de la dette. A la suite du sommet de Monterrey en mars 2002, certains partenaires sociaux et les différentes agences du SNU ont notamment recommandé une évaluation du rôle de l'Initiative IPPTE dans le financement des OMD. Les résultats d'évaluation de la plupart des pays ayant bénéficié de l'IPPTE ont en effet montré les limites de l'initiative à réduire durablement le fardeau de la dette et ses effets sur la misère des populations. Des PPTE comme le Mali, la Sierra Leone, Ethiopie, Ouganda ont fourni des efforts pour atteindre le point d'achèvement, mais ils continueraient à assumer un lourd fardeau de paiements du service de la dette sur la période 2003-2005. Ces dépenses dépasseraient même les paiements effectués sur la période 1998-2000. Les perspectives pour le Bénin font également ressortir une faible réduction. Les paiements au titre du service de la dette qui atteignaient un montant moyen annuel de 38,2 millions FCFA entre 96 et 2000, seraient réduits à 31,0 millions FCFA entre 2000 et 2003. Rapportés au PIB, ils devraient demeurer autour de 2,2 % du PIB, soit au même niveau que les dépenses de santé.

Avec des déficits encore importants dans le domaine de l'éducation de base, de santé, d'insécurité alimentaire et de malnutrition, aujourd'hui aggravés par les pandémies du VIH/SIDA et du Paludisme, les pays au Sud du Sahara ne peuvent tirer qu'un profit limité de l'IPPTE et ne peuvent mobiliser des ressources nécessaires pour réduire la pauvreté conformément aux OMD. Un groupe d'ONG (Eurodad, CAFOD, OXFAM GB) a recommandé fortement une réforme de l'initiative PPTE pour bâtir les mécanismes de réduction de la dette sur les objectifs du développement humain et de mobiliser des ressources additionnelles pour garantir la mise en œuvre des OMD.

Il recommande notamment l'annulation de la dette à 100% pour les pays africains après le point de décision. L'analyse faite estime que sur une période de 5 ans, le coût serait à peu près de \$6,8 milliards ; ce qui représente à peu près 0,17 % des recettes budgétaires des pays du G7 par an durant la décennie 90. Le coût serait plus bas pour chaque pays si les ressources étaient couvertes par tous les pays de l'OCDE.

Il préconise aussi que l'analyse de la capacité de remboursement ou de la soutenabilité des dettes des pays en développement soit intégrée aux objectifs globaux du développement économique et humain. Même si l'évaluation de la capacité de générer des réserves extérieures demeure importante pour une appréciation globale de la soutenabilité, les critères d'évaluation des besoins de financements du développement devraient mettre au premier plan les capacités à assurer la couverture des dépenses sur la réduction de la pauvreté. L'approche proposée accorde une priorité à la soutenabilité budgétaire et celle du service de la dette. Avec cette approche, il est proposé de lier le service de la dette à la gestion des ressources prévues pour la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté, et préconise la réduction des paiements de la dette en deçà de 5% des ressources budgétaires. Si on applique cette proposition au Bénin et en comparaison des ressources budgétaires encaissées en 2001, les paiements ne devraient pas dépasser 15,0 milliards FCFA soit la moitié des paiements effectifs. Une telle somme ne suffirait pas à couvrir les besoins du pays dictés par les stratégies de réduction de la pauvreté.

Partant des ces propositions, une évaluation de la Banque Mondiale a montré que l'annulation totale de la dette au cours des trois prochaines années pour les 26 PPTE représenterait 2,0 % de leur PIB en termes d'assistance. Selon les chiffres de la BM et

Les résultats d'évaluation de la plupart des pays ayant bénéficié de l'IPPTE ont en effet illustré son incapacité à réduire durablement le fardeau de la dette et ses effets conséquents sur la misère

... une réforme de l'initiative PPTE pour bâtir les mécanismes de réduction de la dette sur les objectifs du développement humain...

du FMI, de tels niveaux de réduction conduiraient ces pays à un taux de croissance des 7% requis pour réduire le nombre de gens vivant dans la pauvreté extrême.

Le problème de l'aide extérieure ne réside pas seulement dans l'insuffisance de flux nets en faveur des pays bénéficiaires, mais également dans la gestion irrationnelle des ressources mobilisées. Les partenaires précitées recommandent une utilisation judicieuse qui repose sur une gestion transparente et qui implique la société civile au niveau du processus négociations de nouvelles dettes.

7.2.2.2. Mise en place de fonds spéciaux pour le DHD

De nouveaux flux de ressources demeurent indispensables pour la réalisation des objectifs du millénaire et pour faire face à divers problèmes que posent les objectifs du développement humain durable. La Solidarité internationale mobilisée par les partenaires sociaux et par les Agences du Système des Nations Unies a notamment mis en place divers fonds spéciaux, comme le Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, le Fonds Mondial pour l'environnement. Ces ressources permettent d'augmenter les opportunités de promotion du DHD. Le Bénin a notamment tiré profit de la mise en place du Fonds Mondial de lutte contre le VIH/SIDA à travers lequel il a bénéficié d'une dotation de 23 millions de dollars USA.

Encadré 7.1 : Approche EURODAD.

Le réseau EURODAD qui est composé d'ONG européennes a réfléchi sur une série de mesures qui pourraient être entreprises pour venir à bout du problème de la dette. L'approche EURODAD part du constat que les paiements relatifs au service de la dette représentent un lourd fardeau sur le budget de l'Etat, dépassant même les dépenses des services sociaux de base. La proposition d'EURODAD est de reconsidérer les choix des priorités pour l'affectation des ressources nationales afin de privilégier les secteurs sociaux essentiels et les infrastructures de base avant les paiements de la dette extérieure.

Suite à cela, il préconise quatre étapes dans le processus d'affectation des ressources budgétaires : (i) l'évaluation des ressources disponibles de l'Etat qui sont composées de revenus fiscaux et de dons; (ii) la budgétisation des ressources requises pour la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sur base des coûts attendus des investissements relatifs à chaque cible ; (iii) le remboursement de la dette intérieure et enfin (iv) les paiements relatifs à la dette extérieure.

Cette approche recommande une classification des priorités pour une affectation judicieuse des ressources publiques. Elle privilégie la responsabilité sociale de l'Etat en plaçant au premier plan les obligations sociales indispensables pour atteindre les OMD. Elle suggère aussi de couvrir les paiements du service de la dette intérieure avant le remboursement de la dette extérieure. Cependant, pour tenir compte des ressources requises pour les autres tâches qui incombent à l'Etat comme la sécurité, l'armée, la justice, la bureaucratie, l'infrastructure civile etc., l'approche Eurodad propose de limiter le remboursement de la dette extérieure à un tiers des ressources restantes.

L'application de cette approche au Bénin donne les résultats suivants : sur base des données de l'année 2000, les coûts liés à la satisfaction des besoins essentiels et au paiement du service de la dette intérieure atteignaient 75% de l'ensemble des ressources. L'allocation des ressources restantes pour la couverture du service de la dette extérieure à concurrence de 10% des ressources totales disponibles permet de réduire les paiements à \$US 8 millions par an. Il importe de noter cependant que la mise en œuvre des objectifs du millénaire ne s'est pas encore traduite en stratégies appropriées.

Source : EURODAD, 2003.

Pour les questions dites du domaine de biens publics, la mobilisation de fonds spéciaux constitue la meilleure opportunité pour les pays pauvres d'accéder à des moyens de financement nécessaires pour renforcer leurs capacités d'allègement des déficits en matière du DHD.

7.3. Investissements directs étrangers (IDE) et financement du développement humain

Les investissements directs étrangers viennent renforcer la capacité du pays à promouvoir la base productive. C'est à ce titre que les pays en développement ont fait de la promotion des IDE un cheval de bataille pour stimuler les flux de capitaux nécessaires pour financer la croissance ou la diversification de leurs économies. En effet, les ressources relatives aux IDE constituent la source de financement la plus stable et la moins onéreuse, la politique d'implantation d'une entreprise étant généralement dictée par la conquête de meilleures conditions de marchés ou des facteurs de production à moindres coûts. Ils contribuent à mettre en valeur le patrimoine national, à stimuler la création d'emplois, à améliorer la productivité et la compétitivité de l'économie à travers la technologie et l'expertise importées. Enfin, ils peuvent élargir la gamme de produits ou de services offerts sur le marché, ce qui peut favoriser la concurrence et la réduction des prix. Même si l'objectif principal des IDE est d'accroître les profits des promoteurs, la création de richesses et d'emplois qu'ils génèrent, peuvent contribuer à la promotion du développement humain durable et surtout dans les domaines susceptibles de favoriser la formation et l'intensification de la main-d'œuvre nationale.

Le développement de l'Asie du Sud-Est a été notamment bâti sur la délocalisation des capitaux et des entreprises des pays industrialisés.

Dans nombre de pays, à la suite des stratégies de plaidoyer développées par la société civile, ces entreprises contribuent, bien que faiblement, à la prise en charge directe, des investissements sociaux ou à la mise en place d'infrastructures à la base. Au Mali, par exemple la Société française d'électricité a investi dans l'électrification rurale. Au Bénin, même si le volume des IDE ne représente pas une fraction importante des moyens de financement de l'économie, ils permettent néanmoins d'insuffler la dynamique du développement humain durable à travers la création d'emplois productifs.

Le résultat généralement attendu de l'accroissement des IDE réside dans son impact sur la promotion de la compétitivité de l'économie. Pour ce faire, le Bénin, à l'instar d'autres pays, a développé des politiques et mécanismes visant à créer un environnement favorable aux IDE.

En effet, le Code des Investissements est un instrument privilégié qui aujourd'hui offre aux partenaires privés étrangers des avantages appréciables. Certaines dispositions de ce Code⁵⁹ permettent aux entreprises (notamment étrangères) de bénéficier des régimes privilégiés donnant droit à des avantages douaniers et fiscaux.

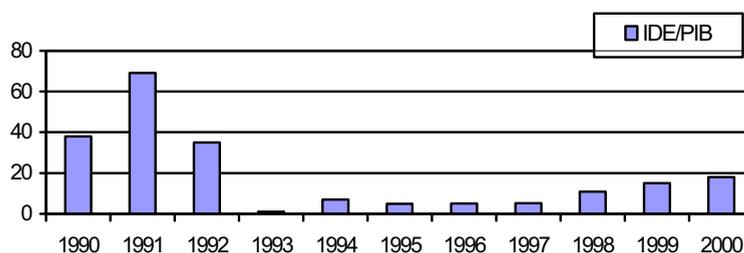
La contribution des IDE au PIB est demeurée cependant faible, les flux cumulés sur la période 1990-2000, s'élevant seulement à 178,0 milliards F CFA, soit 1,6% du PIB.

Rapportée à l'ensemble des investissements privés, elle représente 9% du total. L'IDE a contribué à propulser l'investissement privé national sur la période 1990-1992, atteignant une moyenne de 52,3% du total. Cependant cet effort s'est pratiquement effrité entre 1993 et 1997, oscillant entre 4 et 5% seulement. A partir de 1998, la tendance s'est à nouveau inversée, le niveau des IDE ayant atteint 11% du total des investissements privés en 1998 et 18% en 2000.

Même si l'objectif principal des IDE est d'accroître les profits des promoteurs, la création de richesses et d'emplois qu'ils génèrent, peuvent contribuer à la promotion du développement humain durable

⁵⁹ Eurodad est un réseau d'ONG de développement de 16 pays européens, qui travaille pour un monde plus équitable et plus juste. Eurodad s'occupe, entre autres, des questions de la dette, du financement du développement et des stratégies de réduction de la pauvreté. www.eurodad.org. En plus, Eurodad collabore avec l'ONG africaine Afrodad (www.afrodad.org) qui a le même objectif.

Graphique 7.10. : IDE et Efforts d'investissement national



Source : " Statistiques Financières Internationales " du FMI, édition avril 2002 et de la balance des paiements de la BCEAO.

La moyenne des flux IDE par tête d'habitant n'aurait atteint que 2973 F CFA.

Tableau 7.8. : Contribution des IDE au taux d'investissement privé (en %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
IDE/PIB	3,40%	6,40%	3,60%	0,10%	0,90%	0,70%
Investissement privé/PIB	7,50%	8,20%	9,80%	10,20%	10,80%	11,20%

	1996	1997	1998	1999	2000	Moyenne
IDE/PIB	0,60%	0,60%	1,40%	1,70%	2,00%	1,26%
Investissement privé/PIB	11,10%	11,60%	12,40%	12,70%	11,80%	11,92%

Source : Etabli sur la base des données de la SFI du FMI et des Comptes nationaux INSAE

Tableau 7.9. : Evolution de l'IDE par tête (en FCFA)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IDE/ tête	3692	7098,2	4190	79,6	1435,7	1231,9	1242	1396,6	3220	4043,7	5073

Source : Etabli sur la base des données de la SFI du FMI et des Comptes nationaux INSAE

Les flux d'IDE⁶⁰ enregistrés au cours de la décennie écoulée ont porté pour l'essentiel sur les acquisitions d'entreprises existantes en liaison avec le programme de privatisation, sur de nouvelles implantations d'unités de production ainsi que sur les prises de participations. A titre d'exemple, avec la politique de privatisation, les investisseurs étrangers ont racheté 52 % des actions cédées par l'Etat⁶¹. Cependant l'absence de données statistiques par branches d'activités ne permet pas d'analyser les domaines d'intérêt des investisseurs.

D'après les informations recueillies au Centre de Promotion des Investissements (CPI), les projets agréés au Code des investissements au titre des IDE en 2000 et 2001⁶² auraient généré respectivement 167 et 450 emplois. Ces statistiques ne concernent que les projets agréés au Code des Investissements.

⁶⁰ D'après les statistiques de la BCEAO, complétées par les rapports d'activités du Centre de Promotion des Investissements (CPI) et de la Cellule des Opérations de Dénationalisation (COD)

⁶¹ D'après le Bilan des privatisations 1990-2000 fait par la Commission Technique de dénationalisation, décembre 2000

⁶² Le CPI n'a pas pu indiquer le nombre d'emplois créés par les entreprises bénéficiaires des avantages du Code des Investissements, entre 1990 et 1999.

7.4. Conclusion et recommandations

L'APD et l'IDE drainés vers le Bénin au cours de la décennie 90 ont en général suivi le même mouvement évolutif, surtout à partir de la deuxième moitié de la période. L'APD a connu une augmentation d'environ 9% en moyenne annuelle alors que les flux d'entrée d'IDE s'accroissaient de près de 7%. Il est donc évident que APD et IDE se complètent dans leur esprit. Cependant, l'APD a amorcé une tendance à la baisse cette dernière décennie sans que l'IDE puisse combler cet amenuisement.

L'APD apportée au Bénin, même si elle semble massive en termes absolus, apparaît très faible au regard des besoins nationaux de développement humain. Par ailleurs, la faible efficacité de l'APD consécutive aux conditions d'intervention dictées par les partenaires et à la mauvaise gestion par l'administration nationale, n'a pas permis de déclencher le processus de développement humain, mais a plutôt conduit à une dépendance financière du Bénin vis à vis de l'APD dont les effets pervers se sont traduits par des problèmes de financement du développement.

Le Bénin est parmi les pays qui ont bénéficié de l'IPTE, et les ressources mobilisées à travers cette initiative constituent une contribution au financement de certaines dimensions clés du DHD, la santé et l'éducation. Toutefois, cette seule initiative ne peut permettre de trouver des solutions durables au fardeau de la dette. D'une part, l'examen du service prévisionnel de la dette extérieure avec et sans l'Initiative fait ressortir un faible impact. La diminution attendue du service de la dette passerait de 2,9% du PIB en 1999 à 1,2% en 2003.

Par ailleurs, l'enveloppe globale annoncée par la communauté internationale paraît insuffisante par rapport aux besoins de financement dictés par les déficits du DHD. L'allègement de la dette à travers l'IPTE, bien que fournissant des ressources complémentaires pour la réduction de la pauvreté, ne pourra se traduire automatiquement par une croissance durable.

Pour que l'Initiative IPTE contribue réellement à la réduction de la pauvreté et à la croissance, il paraît crucial de mobiliser des ressources additionnelles. Les recommandations faites par certaines ONGs lors du sommet de Monterrey qui préconisent la création de liens entre l'IPTE et les OMD, constituent une grande contribution à la réflexion nécessaire pour aboutir à une solution adéquate. L'allègement de la dette de 100% qui est notamment préconisé par un groupe d'ONG dont Eurodad et Oxfam, pourrait effectivement favoriser, pour la plupart des pays à faible revenu dont le Bénin la réalisation du taux de croissance de 7% requis pour la promotion du DH et la réduction des phénomènes de la pauvreté.

La mise en place de fonds spéciaux comme le Fonds mondial sur le VIH/SIDA pour combattre des phénomènes dont la gravité dépasse les frontières du Bénin, constitue aussi une des alternatives pertinentes pour la mobilisation de ressources additionnelles qui contribueraient à élargir les capacités de financement des besoins cruciaux du DHD. Le Bénin devrait promouvoir des stratégies adéquates pour pouvoir mobiliser de telles ressources.

Enfin, le Bénin a besoin de mobiliser de ressources importantes pour la promotion du DHD au delà de l'IPTE ou des fonds spéciaux, pour réduire les déficits du DHD. Pour ce faire, il devrait continuer à emprunter à des taux hautement concessionnels et préférentiels.

Pour leur part, les IDE ne constituent pas, de part leur nature, des ressources destinées au développement humain. Cependant, s'ils reposent sur un environnement incitatif, ils peuvent stimuler l'investissement, favoriser l'accroissement de la productivité et contribuer au renforcement des capacités nationales de promotion de DHD.

L'APD apportée au Bénin, même si elle semble massive en termes absolus, apparaît très faible au regard des besoins nationaux de développement humain

L'allègement de la dette de 100% qui est notamment préconisé par un groupe d'ONG dont Eurodad et Oxfam, pourrait effectivement favoriser, pour la plupart des pays à faible revenu dont le Bénin la réalisation du taux de croissance de 7% requis pour la promotion du DH et la réduction des phénomènes de la pauvreté

L'APD et les IDE, aussi souhaitables soient-ils, ne sont que des ressources complémentaires au financement du développement humain qui devrait reposer sur des initiatives propres du pays, capables d'assurer l'élargissement des capacités internes à mobiliser des ressources pérennes, destinées au financement des priorités sociales.



Source : Adapté à partir des Dossiers de Développement de Agripromo, 1999

CONCLUSION GÉNÉRALE



L'approche "développement humain", vise à permettre à tous, (en commençant par les personnes les plus défavorisées), une meilleure espérance de vie, un meilleur accès à l'éducation, à un niveau de revenu satisfaisant et à un cadre de libertés sociale, économique et politique. Les systèmes et mécanismes de financement du développement existants peuvent être mieux orientés pour prendre en compte avec efficacité, la problématique du financement du développement humain.

L'amélioration de la situation de développement humain au Bénin apparaît être la résultante des efforts conjoints des populations, du gouvernement et des partenaires au développement à travers les différents systèmes et mécanismes de financement existants dans le pays. Ainsi, l'analyse de l'évolution des indicateurs de Développement Humain a fait ressortir une légère amélioration de 2,6% au cours de l'année 2001, essentiellement imputable aux dimensions : niveau d'instruction et niveau de vie

Cette progression cache cependant des disparités interdépartementales significatives. Les départements dans lesquels se trouvent les centres urbains sont ceux dont les indicateurs de développement sont les plus élevés. Ils correspondent également aux départements dans lesquels les systèmes formels de financement sont les mieux implantés.

Il existe par ailleurs toujours des inégalités importantes entre les sexes en matière de développement humain. En effet, l'écart entre IDH et l'ISDH qui est de 2,7% pour l'année 2001, peut s'expliquer par le fait que les hommes ont un meilleur accès aux moyens de financement par rapport aux femmes.

Les insuffisances en matière du DHD paraissent encore profonds et appellent la mise en oeuvre de politiques de financement public volontaristes et mieux ciblées. L'analyse du financement public recommande des choix équilibrés entre la responsabilité sociale de l'Etat et ses obligations à garantir les équilibres macroéconomiques indispensables. Le débat sur les biens publics a permis d'éclairer les domaines dévolus à la responsabilité de l'Etat et a mis en évidence la nécessité d'une solidarité internationale pour accroître les ressources de financement.

La pertinence des choix d'investissements publics doit découler du rôle que le DHD assigne à l'Etat et aux autres acteurs du développement. L'analyse de l'évolution et de la répartition des dépenses publiques illustre les efforts demeurés limités dans le financement des domaines sociaux. Les ressources utilisées dans le fonctionnement des hautes institutions de l'Etat, en pleine extension tandis que les dépenses relatives aux domaines sociaux se sont réduites à 47,4% de l'ensemble des dépenses en 2002 contre 49,0% en 1998. Les dépenses dites des domaines institutionnels constituent ainsi des freins aux possibilités de financement des priorités sociales par l'Etat.

Les insuffisances constatées à travers les indicateurs du DHD appellent le relèvement des investissements pour l'éducation de base, la santé de base, les services nutritionnels, les infrastructures d'eau et d'assainissement pour que le Bénin puisse atteindre un taux optimum de dépenses de développement humain et un taux de dépenses sociales satisfaisant. En effet, le pays consacre moins de 3% de son PIB aux priorités de développement humain et moins de 10% des dépenses publiques aux services sociaux essentiels, ce qui est insuffisant pour obtenir un impact substantiel sur le niveau actuel du développement humain. Le niveau minimum de dépenses de priorités

Les systèmes et mécanismes de financement du développement existants peuvent être mieux orientés pour prendre en compte avec efficacité, la problématique du financement du développement humain

La pertinence des choix d'investissements publics doit découler du rôle que le DHD assigne à l'Etat et aux autres acteurs du développement

... l'accroissement des ressources pour les priorités sociales, requiert aussi une responsabilisation des autres acteurs, notamment le secteur privé et la société civile

Les systèmes d'assurances et de sécurité sociale devraient être encouragés à créer des produits adaptés aux populations des secteurs non structurés et du secteur rural particulièrement

sociales sur le PIB qui est généralement recommandé étant de 5%, les pouvoirs publics devraient en faire un objectif prioritaire pour les années à venir.

Toutes choses étant égales par ailleurs, l'accroissement des ressources pour les priorités sociales, requiert aussi une responsabilisation des autres acteurs, notamment le secteur privé et la société civile. Ces derniers devraient notamment être encouragés à contribuer de façon effective à la promotion de meilleures conditions de vie et spécialement dans les domaines sociaux où ils ont des avantages comparatifs. L'Etat devrait notamment encourager l'extension des Mutuelles de Santé dans le secteur rural ainsi que les services de l'OBSS au secteur informel. Les services d'assurance maladie, de prévoyance et de protection sociale que ces entités offrent, contribueraient énormément à améliorer l'espérance de vie des populations.

Les différents acteurs sociaux devraient mobiliser les moyens qu'ils n'ont pas sur le marché des capitaux. En effet, la bonne santé d'une économie dépend aussi de l'état de son système financier. Avec la rigueur dans la gestion des banques et qui oblige ces institutions à limiter leurs opérations de financements à des secteurs rentables, les opportunités des banques à contribuer au financement des besoins du DHD se trouvent contraintes. Leurs mécanismes de financement privilégient les secteurs à rentabilité financière ou économique élevée et la clientèle solvable, marginalisant ainsi les secteurs sociaux, les secteurs à faible rendement, les populations démunies et surtout les femmes. Il a été notamment prouvé au Bénin que l'accès au crédit bancaire est difficile et que le secteur rural est faiblement couvert par les systèmes financiers classiques. L'impact des systèmes financiers bancaire et non bancaire classiques a été plus notable à Cotonou et dans les principales villes que dans les campagnes compte tenu de la sous bancarisation et du faible taux de pénétration bancaire au niveau du système productif béninois.

Pour combler ces lacunes du système financier classique, les systèmes de financement décentralisés ont émergé et ont connu un véritable engouement auprès de communautés à la base. En effet, les institutions de micro-finance (IMF) se sont révélées les plus appropriées pour le financement du développement humain en raison de leur proximité avec les populations et de la souplesse de leurs conditions d'intervention..

Le système financier au sens large inclut les compagnies d'assurances, les systèmes de sécurité et prévoyance sociale qui prélèvent une portion importante sur l'épargne publique. De part leurs missions, ils contribuent au financement du développement humain à travers la couverture de risques qui touchent à la vie de la personne humaine. Ces systèmes constituent des mécanismes d'épargne institutionnelle qui, à travers les opérations de capitalisation, peuvent contribuer au financement de certains domaines du DHD, notamment le domaine de l'habitat social.

Globalement, les limites essentielles du financement formel par rapport au développement humain sont moins au niveau de l'insuffisance des ressources financières disponibles, qu'à celui de l'allocation des ressources publiques et de l'inaccessibilité des populations aux services financiers modernes. Les banques pourraient contribuer au financement du développement humain, si elles y étaient encouragées. A l'image des systèmes mis en place dans les pays développés, elles pourraient mettre en place des outils qui lient l'épargne au crédit, comme les systèmes d'épargne logement. A l'instar de la Financial Bank Bénin, toutes les banques pourraient ouvrir des guichets micro-finance et multiplier leurs guichets dans les zones rurales. Les systèmes d'assurances et de sécurité sociale devraient être encouragés à créer des produits adaptés aux populations des secteurs non structurés et du secteur rural particulièrement. Les mécanismes de garantie comme le FONAGA, pourraient stimuler l'élargissement de gammes de services offerts par les banques pour toucher les domaines clés du développement durable. Enfin, des initiatives corporatistes des institutions financières devraient être présentées au gouvernement en vue de bénéficier d'un cadre fiscal incitatif approprié.

S'agissant du secteur financier informel, il faut noter qu'il brasse d'importantes sommes d'argent et est pourvoyeur de ressources financières substantielles aux populations qui n'ont pas accès aux systèmes financiers formels, notamment les personnes les plus démunies. Il augmente ainsi les possibilités qui s'offrent à ces dernières, notamment celle de réaliser de petits projets et de participer à la vie communautaire. A ce titre, les systèmes informels de financement pallient les insuffisances des systèmes formels classiques et les complètent.

La décentralisation, par sa nature et son système de fonctionnement, offre donc le meilleur cadre de responsabilisation des communautés à la base quant à leur participation aux choix et à la mise en œuvre de politiques qui répondent à leurs aspirations. L'analyse des mécanismes de financement du développement local a montré que mettre à la portée des populations les moyens de financement, c'est élargir les opportunités d'accès à des conditions de vie plus décentes, c'est financer concrètement le DHD.

Cependant, pour être à même de répondre aux attentes des populations, l'Etat devrait traduire les engagements légaux en actions concrètes à travers un transfert effectif de compétences et de ressources financières appropriées. L'efficacité de la décentralisation repose aussi sur la capacité des nouvelles entités à concevoir des stratégies pertinentes et à mobiliser les moyens nécessaires pour la mise en valeur des potentialités locales. Les choix des priorités devront être guidés par des stratégies à haut rendement social et par le financement des biens collectifs pour permettre l'accès du plus grand nombre d'habitants aux services essentiels .

La stratégie pour une décentralisation effective devrait inciter également les autres acteurs à s'impliquer davantage dans la promotion du développement à la base. En effet, les études ont démontré que les véritables acteurs du développement humain durable à la base sont les populations elles-mêmes qui, à travers leurs organisations autonomes, notamment les Groupements Villageois (GV) et les Unions Sous-Préfectorales de Producteurs (USPP) surtout dans les zones cotonnières, mobilisent leurs ressources propres pour le financement de leurs activités de développement. Il en est de même de la plupart des confessions religieuses et des ONG. Le principe de la subsidiarité accorde une importance à tous ces acteurs sociaux et assure une complémentarité entre eux.

Dans cet ordre d'idée, la création du Fonds de développement local prévu dans la loi sur la décentralisation constituerait un grand atout pour stimuler des investissements importants. Cet outil encouragera sûrement les diverses institutions financières à intensifier leurs interventions par des systèmes de refinancement et de co-investissement, toutes choses qui accroîtraient les opportunités de création d'emplois et de revenu.

La société béninoise reconnaît à la femme son rôle de pilier de la promotion du bien-être de la famille et de la collectivité, à travers ses activités domestiques productives dans les secteurs clés de l'économie, comme l'agriculture et le commerce. La femme a démontré, par son dynamisme et son esprit d'affaires, qu'elle est un acteur essentiel du développement économique et social, en dépit de ses difficultés d'accès aux ressources de financement. L'absence de stratégies clés pour l'allègement de barrières discriminatoires qui la frappent, la lourdeur des exigences et des procédures administratives du système financier classique, ainsi que les pesanteurs socioculturelles, sont autant de facteurs qui limitent les opportunités des femmes à accéder au marché formel des capitaux. Le marché informel est apparu pendant longtemps comme la place financière privilégiée des femmes. Aujourd'hui, 59,4% des besoins des entreprises gérées par les femmes seraient couverts par le marché informel. Toutefois, grâce à son dynamisme et à son combat quotidien, la femme a fini par conquérir la confiance des systèmes de micro-finance. Ceux-ci ont développé des mécanismes spécifiques qui tiennent compte de leurs besoins, de leurs aptitudes et de leurs capacités dans les affaires, notamment au niveau de la FECECAM, l'AsSEF, le CBDIBA, et le PADME.

... grâce à son dynamisme et à son combat quotidien, la femme a fini par conquérir la confiance des systèmes de micro-finance

Compte tenu de la tendance baissière de l'APD, il est nécessaire d'en améliorer la gestion

En dépit de l'indisponibilité de données désagrégées qui n'a pas permis une analyse approfondie, il est démontré par des témoignages éloquentes et par quelques exemples chiffrés, que " *financer la femme ... c'est financer le développement humain intégral* ". En effet, l'analyse d'impact basée sur les données disponibles des crédits octroyés à travers les mécanismes de financement précités fait ressortir, qu'une large autonomie financière leur confère un pouvoir économique qui permet de valoriser davantage leur contribution au bien-être de la collectivité et d'élever les conditions de vie de la famille. La mise en place d'un Fonds de Garantie des Financements des Activités des Femmes contribuerait énormément à élargir l'accès des femmes aux marchés des capitaux. Dans certains pays, des financements extérieurs ont été mobilisés pour la promotion de telles institutions ou mécanismes, notamment avec la " World Womens Bank ".

Enfin, l'analyse des différents systèmes de financement du développement et en particulier, l'affectation faite de l'aide publique au développement, fait ressortir que les ressources de l'APD peuvent être mieux orientées pour prendre en compte l'enjeu majeur du développement humain.

La faible efficacité de l'APD consécutive aux conditions d'intervention dictées par les partenaires et la mauvaise gestion faite par l'administration nationale, n'ont pas permis de déclencher le processus de développement humain. Elles ont conduit plutôt à une dépendance financière du Bénin vis-à-vis de l'APD dont les effets pervers se sont traduits par des problèmes de financement du développement. Compte tenu de la tendance baissière de l'APD, il est nécessaire d'en améliorer la gestion. L'allègement de la dette à travers l'IPPTE, a été conçu, dans le cadre d'une politique de réduction de la dette, comme une contribution à la lutte contre la pauvreté, en privilégiant certaines dimensions clés du DHD, la santé et l'éducation. Toutefois, cette seule initiative ne peut permettre de trouver des solutions durables au fardeau de la dette même si la diminution attendue du service de la dette après la contribution de l'Initiative passerait de 2,9 % du PIB en 1999 à 1,2% en 2003.

Il apparaît en conséquence crucial de mobiliser des ressources additionnelles. A cet effet, les recommandations faites par certaines ONG lors du sommet de Monterrey, qui préconisent la création de liens entre l'IPPTE et les OMD et la mobilisation de ressources additionnelles, constitueraient une grande contribution si elles étaient acceptées par les bailleurs de fonds.

Les exigences d'une véritable appropriation du DHD nous amènent à considérer l'aide extérieure comme un complément au financement du développement humain qui doit reposer essentiellement sur des ressources internes. Les motivations et la culture des individus, les changements institutionnels et l'orientation des politiques économiques sont les facteurs qui conditionnent l'utilisation rationnelle et équitable des ressources aux fins du développement humain.

En définitive, pour s'engager dans un processus de financement plus efficace du développement humain, des politiques volontaristes s'imposent et pourraient entre autres reposer sur les axes stratégiques prioritaires qui ressortent des recommandations ci-après :

-Le renforcement de la politique de mobilisation de l'épargne nationale comme une priorité pour asseoir une politique de financement du DHD,

- L'amélioration de l'accès des personnes les plus défavorisées aux services financiers, notamment au niveau des systèmes formels de financement par la multiplication des produits de micro crédits plus adaptés aux besoins et aux capacités des populations à faible revenu ;

- La valorisation de l'approche associative et communautaire, tels les USPP et les GV dans le financement du développement à la base ;

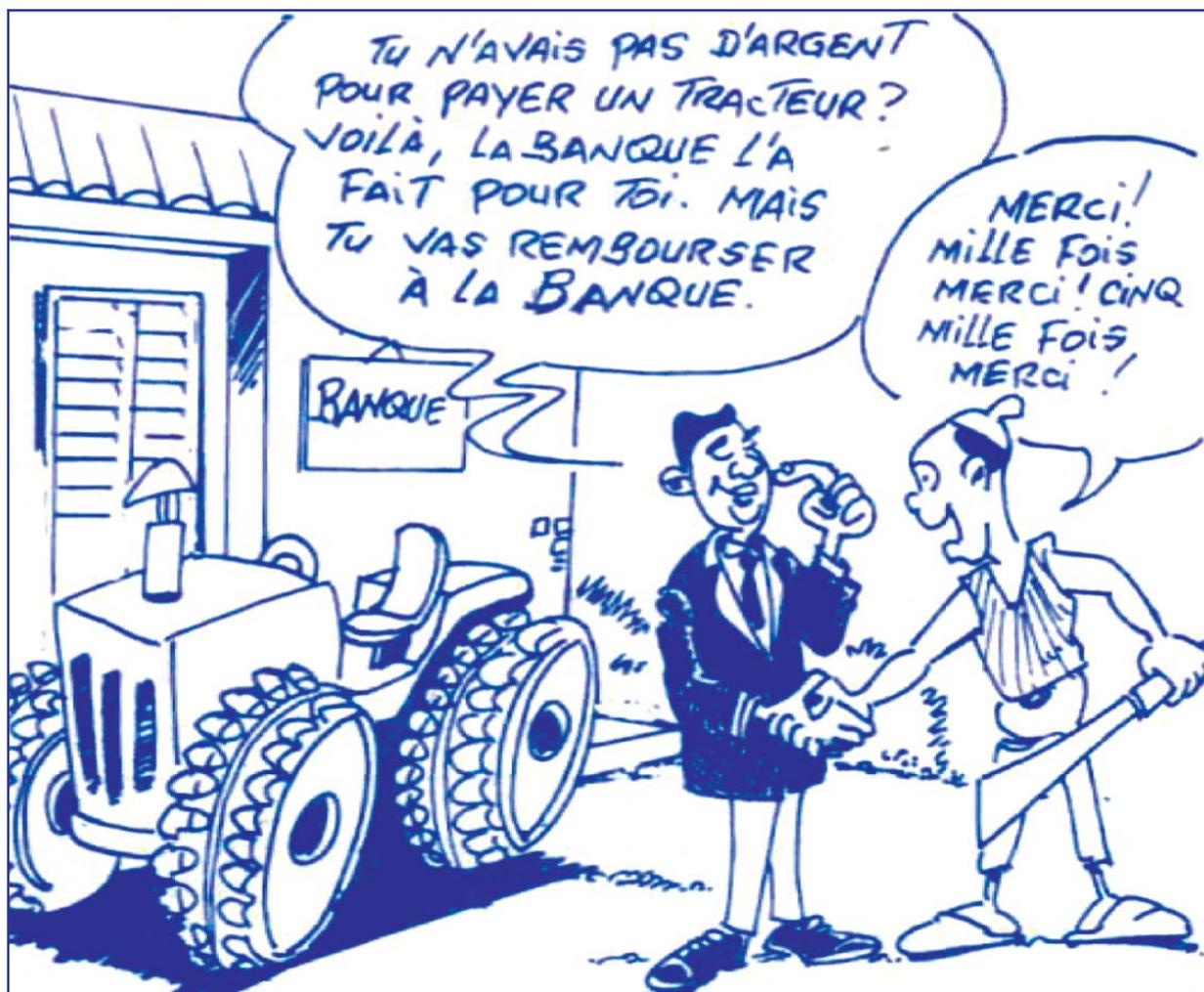
- L'adoption de mesures et de mécanismes qui formalisent l'autonomie financière des entités décentralisées ;

- L'intensification de mécanismes de financement spécifiques aux activités des femmes et surtout dans le secteur rural ;

- L'extension de systèmes d'assurances-maladie, de prévoyance et de sécurité sociale aux secteurs non structurés et surtout au secteur rural ;

- L'amélioration de la gestion de l'aide au développement de manière à en augmenter l'efficacité .

La conduite d'études plus approfondies indispensables pour éclairer les choix politiques qu'exige la réduction des déficits du DHD, demande la consolidation des outils d'analyse et surtout le système statistique à travers la désagrégation des données et leur disponibilité. Par conséquent, il importe d'encourager les universités, les centres de recherches et particulièrement l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) à élaborer et mettre en œuvre une politique de statistiques du DHD à travers l'identification des données de base spécifiques, l'organisation de la collecte et le traitement desdites données et enfin l'exploitation et la vulgarisation des différents indicateurs du DHD..



Source : Adapté à partir des Dossiers de Développement de Agripromo, 1999

LEXIQUE

TERMES	DEFINITIONS
Actif	Ensemble des biens matériels et immatériels détenus par une entreprise. Il existe plusieurs formes d'actifs : (i) les actifs fixes ou stables qui représentent les valeurs immobilisées et les stocks de sécurité (net d'amortissement) ; (ii) les actifs circulants constitués des valeurs d'exploitation nets des stocks de sécurité et des valeurs réalisables et disponibles ; (iii) les actifs financiers qui sont constitués des titres de participation (considérés comme des valeurs immobilisées (actions)) et des titres de placement (considérés comme des valeurs réalisables).
Agrégat	Terme désignant une grandeur statistique de l'activité économique exercée sur le territoire par l'ensemble des agents économiques ou dans la nation. L'agrégat territorial fondamental est le produit intérieur brut (PIB)
Aide au développement	Transfert de ressources entre deux pays se manifestant par des prêts, des investissements, voire des dons. L'aide peut être réalisée par plusieurs voies : (i) l'aide publique multilatérale qui est consentie par des organisations internationales, (ii) l'aide publique bilatérale qui est une entente directe entre un pays aidant et un pays aidé, (iii) l'aide privée qui est constituée des investissements des entreprises dans les pays étrangers.
Assiette (de l'impôt)	Matière assujettie à un droit qui peut être un impôt ou une hypothèque. Cette matière est définie en qualité et en quantité. L'assiette de l'impôt n'est pas la matière imposable elle-même, mais la façon dont est réparti l'impôt parmi la matière imposable. En impôt, fixer l'assiette c'est constater l'existence d'une créance fiscale et évaluer les éléments taxables (base d'imposition).
Assurance	Fonction économique dont la finalité est de permettre l'indemnisation des dommages survenus aux biens et aux personnes grâce à la prise en charge d'un ensemble de risques et à leur compensation moyennant le paiement d'une prime ou cotisation par l'assuré à l'assureur.
Autofinancement	Mode de financement réalisé par un agent économique à l'aide de ses propres ressources au lieu de recourir à d'autres ressources.
Autonomie financière	Exception à la règle de l'universalité budgétaire. Elle est une facilité, pour un service ou une entreprise publics ou une institution, d'administrer directement son budget si ceux-ci possèdent la personnalité morale.
Bancarisation	Effectif de la population titulaire d'un compte en banque. La possession de plusieurs comptes dans plusieurs banques constitue la multibancarisation
Banque	Organisme financier qui concentre des moyens de paiement, assure la distribution du crédit, le change et l'émission de billets de banque. Cette dernière fonction est assurée par une seule banque, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).
Besoin	Sentiment de privation qui porte à désirer un bien ou un service. La satisfaction des besoins constitue le but de l'activité économique.
Bien-être	Sentiment procuré par la satisfaction d'un besoin. Cette satisfaction peut être procurée par des biens et services marchands ou par des biens et services non marchands (comme par exemple des relations inter-personnelles, la consommation de biens collectifs).
Bonification d'intérêt	Opération par laquelle la banque accorde des taux préférentiels à quelques clients. Il s'agit donc d'une discrimination du prix de l'argent prêté.
Budget communal	Le budget communal est l'ensemble des recettes et des dépenses prévues et autorisées par le Conseil communal pour une année. Le budget est équilibré en recettes et en dépenses. C'est également le document par lequel est décrit l'ensemble des comptes de la Commune
Capital humain	Aptitude de l'individu à travailler. Les éléments composant le capital humain sont la santé et l'éducation. L'investissement en capital humain est l'ensemble des dépenses en santé et éducation visant à accroître la productivité du travail.
Collectivité	La collectivité est un groupe d'individus qui habitent un espace donné (une agglomération, un village) pouvant avoir simplement des intérêts communs dans leur individualité mais liés par une organisation commune.
Commune	La commune est une collectivité publique qui a des droits et des obligations. La commune possède un territoire, une population elle est gérée par des organes élus, elle dispose de ressources et d'un patrimoine pour son fonctionnement.
Commune à statut particulier	C'est le statut donné par la loi à certaines communes pour les distinguer des communes en général. Ainsi, au Bénin, les grandes villes ayant plus de 100 000 habitants et s'étendant sur dix kilomètres au moins en longueur ont reçu de la loi le statut de commune de commune à statut particulier. Cotonou, Porto-Novo et Parakou ont pu accéder pour le moment à ce statut comme tenu des critères retenus
Conditions de vie	Ensemble des facteurs économiques (niveau de vie) et sociaux (genre de vie ou mode de vie) qui caractérisent la vie d'un groupe social.
Conseil communal ou municipal	C'est l'assemblée élue par la population d'une commune et qui est chargée d'administrer par ses délibérations les affaires de cette commune. Les membres sont des conseillers communaux. Au Bénin, dans les communes à statut particulier c'est-à-dire les villes de Cotonou,

	Porto-Novo et Parakou, on parle de Conseil municipal dont les membres sont les conseillers municipaux
Croissance économique	Notion quantitative que exprime l'augmentation du produit national brut réel par tête. Elle se distingue du développement qui est une notion qualitative. Les deux notions sont toutefois liées.
Décentralisation	C'est une technique politique par lequel l'Etat central transfère certaines de ses prérogatives au profit d' entités territoriales inférieures. Sur le plan institutionnel, les nouvelles entités ainsi créées s'administrent librement par les autorités locales élues.
Déconcentration	Elle découle d'une volonté de l'Etat de rapprocher l'administration des administrés. A cette occasion, l'Etat allège les responsabilités de ses services centraux au profit d'échelons intermédiaires qui lui sont subordonnés. L'Etat n'abandonne pas ses fonctions ou ses responsabilités.
Développement communautaire	C'est le processus par lequel une série d'activités sont identifiées, planifiées et exécutées par une population ou une entité sociologique ayant activement pris part, depuis la conception jusqu'au suivi-évaluation, à la mise en oeuvre des différentes phases d'un projet/programme et ce, dans une suite logique donnée, pour la satisfaction au mieux des besoins ressentis et exprimés par cette population dans le cadre de son développement.
Développement humain	Processus qui conduit à l'élargissement de la gamme des possibilités qui s'offrent à chacun. Elles sont illimitées et varient avec le temps, mais elles impliquent que soient réalisées trois conditions essentielles : vivre longtemps et en bonne santé, acquérir un savoir et avoir accès aux ressources nécessaires pour jouir d'un niveau de vie convenable.
Financement	Méthode permettant le paiement d'une acquisition ou d'une réalisation.
Indicateur de développement humain (IDH)	Mesure composite du développement humain basé sur l'espérance de vie à la naissance, l'instruction et le revenu. L'IDH est un « baromètre » mondial permettant de faire ressortir les progrès accomplis par les pays en matière de développement humain.
Indicateur de participation des femmes (IPF)	L'IPF indique la mesure dans laquelle les femmes prennent part activement à la vie politique et économique. Il permet de mesurer les inégalités sociologiques entre les sexes en termes de représentation et de pouvoir de décision dans certains domaines clefs de la sphère économique et politique.
Indicateur de pauvreté humaine (IPH)	L'IPH est une mesure des déficits dans les trois domaines essentiels de l'existence humaine, et qui sont eux-mêmes déjà pris en compte dans l'IDH. Les variables pris en compte ici sont le pourcentage d'individu risquant de décéder avant l'âge de quarante ans, le pourcentage d'individus n'ayant pas accès aux services de santé et à l'eau potable et le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans victimes de malnutrition.
Indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH)	L'ISDH s'attache aux potentialités humaines essentielles en se fondant sur les mêmes variables que l'IDH, mais en corrigeant cet IDH en fonction des inégalités sociologiques entre les sexes. Il correspond à un indicateur des inégalités entre les sexes sur le plan des potentialités de base.
Municipalité	La municipalité ou la mairie est l'ensemble des services administratifs de la commune.
Niveau de vie	Quantité de biens et services qu'un individu peut se procurer avec son revenu annuel. Ensemble d'éléments chiffrés représentant le pouvoir d'achat d'un ou plusieurs biens ou services par un ou plusieurs individus et qui détermine le degré de satisfaction des besoins.
Population active	Ensemble de toutes les personnes disponibles pour la production de biens et services pendant une période donnée. Il comprend à la fois, d'une part, les personnes occupées par un emploi et d'autre part les personnes sans emplois, les forces armées
Régime financier des communes	Ensemble des dispositions légales (lois) et réglementaires (décrets, arrêtés ...) organisant les finances de la commune et leur gestion. Une loi et des décrets fixent le régime financier des communes au Bénin
Socioprofessionnelle (catégorie)	Ensemble d'individus ayant la même activité professionnelle (agriculture, industrie, commerce, fonction publique) et la même position dans cette profession (patron, cadre, ouvrier, employé).
Subsidiarité	Ce principe veut que le pouvoir local se substitue progressivement (dans la mesure du possible et dans les domaines où cela est prévu par la loi) à l'administration publique et à l'autorité centrales.
Titre	Document représentant un droit de propriété ou de créance. L'expression s'applique aux valeurs immobilières (bâtiments, terrains) qu'à des créances.
Tutelle	L'Etat bien qu'il ait accepté de transférer certaines de ses prérogatives aux collectivités locales, tient au contrôle et à l'organisation de la mise en oeuvre des compétences accordées aux communes. Il exerce ainsi une tutelle qui peut être définie comme étant le pouvoir de l'Etat d'exercer un contrôle sur les actes des communes.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Adéchoubou Makarimi, 1994, " Le paysage financier et bancaire, banques et systèmes financiers décentralisés " PNUD,. Bénin.

Amartya Sen, 1999, " L'économie est une science morale ", Editions La Découverte, Paris, France.

Agnikpe Alain T. Décembre, 1998, " La Micro-Finance au Bénin. Etude sectorielle approfondie " PNUD.

INADES FORMATION, 1999, "'Financer autrement le développement", Les dossiers de développement Agripromo, Abidjan, RCI.

Elisabeth Fourn, 2002, "Financement des activités des femmes et développement humain", Synthèse rédigée dans le cadre de l'élaboration du Rapport National sur le Développement Humain au Bénin, édition 2003. financé par le PNUD - Bénin.

Ephrem Hounkpè, 2002, "Systèmes et mécanismes de financement du développement humain", Etude de base réalisée dans le cadre de l'élaboration du Rapport National sur le Développement Humain au Bénin, édition 2003. financé par le PNUD - Bénin.

Etienne de Souza, 2002, "Situation et évolution du développement humain", Etude de base réalisée dans le cadre de l'élaboration du Rapport National sur le Développement Humain au Bénin, édition 2003. financé par le PNUD - Bénin.

Futurs Africains. 1999. " La compétitivité future des économies africaines ", KARTHALA - SANKORE.

Gracia Mathieu. 2000. " Apport de la banque ambulante aux systèmes financiers décentralisés et aux activités économiques au Bénin ". Communication sur thème n°2.

Guislain Pierre. 1999. " Les privatisations: un défi stratégique juridique et institutionnel ", Droit / Economie, Nouveaux Horizons.

Jean-Paul Vigier. 1996. " Finances et Solidarité. Votre épargne pour le développement ", 232P, Ed. Syros, Paris.

Jules Ahodekon, 2002, "Décentralisation et déve-

loppement humain", Etude de base réalisée dans le cadre de l'élaboration du Rapport National sur le Développement Humain au Bénin, édition 2003. financé par le PNUD - Bénin.

Mahbub ul Haq. 1999. " Reflexions on human development ", Delhi Oxford University Press Calcutta Chennai Mumbai,

MISAT/MD/PAD. Mai 2000. " Etude de faisabilité pour le démarrage des Communes " ; Tome II : Proposition d'Appui au Démarrage - SERHAU-SA, Cotonou.

MISAT/MD/PAD. Novembre 1999. " Etude de faisabilité pour le démarrage des Communes " ; TOME I: Analyse - Diagnostic - SERHAU-SA ; Cotonou.

OCDE/SAH/D. Décembre 2001. " La comptabilisation des flux de l'aide. Un examen de la situation dans quatre pays du Sahel : Burkina-Faso, Mali, Niger, Sénégal ".

PNUD (Boeck et Larcier). 1999. " Rapport Mondial sur le Développement Humain ", Paris.

PNUD (Boeck et Larcier) 2000. " Rapport Mondial sur le Développement Humain ", Paris.

PNUD (Boeck et Larcier) 2001. " Rapport Mondial sur le Développement Humain ", Paris.

PNUD. 1995 "Rapport Mondial sur le Développement Humain", édition Economica, Paris.

PNUD. 1996 "Rapport Mondial sur le Développement Humain ", édition Economica, Paris.

Valentin A. Glele et Cyprien Lokossou, 2002, "Ressources et capitaux extérieurs et financement du développement humain", Etude de base réalisée dans le cadre de l'élaboration du Rapport National sur le Développement Humain au Bénin, édition 2003. financé par le PNUD - Bénin.

Valentin A. Glele, 2002, "Systèmes et mécanismes formels de financement du développement humain", Etude de base réalisée dans le cadre de l'élaboration du Rapport National sur le Développement Humain au Bénin, édition 2003. financé par le PNUD - Bénin.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABE	Agence Béninoise pour l'Environnement
AGeFIB	Agence de Financement des Initiatives de Base
AGF	Assurances Générales de France
ANS	Association Nationale de Solidarité
APD	Aide Publique au Développement
APDD	Appui à la Planification du Développement Décentralisé
ASF	Association de Services Financiers
BAD	Banque Africaine de Développement
BAO	Banque de l'Afrique de l'Ouest
BBD	Banque Béninoise pour le Développement
BC	Banques Communautaires
BCB	Banque Commerciale du Bénin
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BDD	Banque Dahoméenne de Développement
BIAO	Banque Internationale pour l'Afrique Occidentale
BIBE	Banque Internationale du Bénin
BID	Banque Islamique de Développement
BM	Banque Mondiale
BNCI	Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie
BNP	Banque Nationale de Paris
BOA	Bank Of Africa
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BRVM	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAPE	Cellule d'Analyse de Politique Economique
CARDER	Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural
CAVECA	Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérés
CB	Crédit du Bénin
CBDIBA	Centre Béninois pour le Développement des Initiatives à la Base
CCIB	Chambre de Commerce et Industrie du Bénin
CCP	Centre des Chèques Postaux
CDCB	Caisse des Dépôts et Consignation du Bénin
CDCC	Conférence Départementale de Concertation et de Coordination
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEC	Caisse d'Epargne et de Crédit
CES	Conseil Economique et Social
CIDCL	Centre d'Informations et de Documentation sur les Collectivités Locales
CIMA	Conférence Inter-africaine des Marchés d'Assurances
CLCAM	Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel
CNCA	Caisse Nationale de Crédit Agricole
CNDLP	Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
CNE	Caisse Nationale d'Epargne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains
COD	Cellule des Opérations de Dénationalisation
COFACE	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
CPB	Crédit Promotion Bénin
CPI	Centre de Promotion des Investissements
CRCAM	Caisses Régionales de Crédit Agricole Mutuel
CREP	Caisse Rurale d'Epargne et de Prêts
CRS	Catholic Relief Service
CSRP	Cadre Stratégique de Réduction de la Pauvreté
CTP/NLTPS	Cellule Technique de Pilotage des Séminaires Nationaux de Perspectives à Long Terme
DANIDA	Organisme Danois de Coopération
DATC	Direction de l'Administration Territoriale et des Collectivités
DED	Direction des Etudes Démographiques
DETP	Direction de l'Enseignement Technique et Professionnel
DGAE	Direction Générale des Affaires Economiques
DGB	Direction Générale du Budget
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGPP	Direction Générale de la Programmation et de la Prospective
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DHD	Développement Humain Durable
DNPP	Direction Nationale des Projets et Programmes
DP	Direction de la Prévision
DSEE	Direction des Statistiques et Etudes Economiques
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECVR	Enquête sur les Conditions de Vie en milieu Rural
EDSB	Enquête Démographique et de Santé au Bénin
ELAM	Enquête Légère Auprès des Ménages
ENAM	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
ex-DNPP	Direction Nationale du Plan et de la Prospective
FAGACE	Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FB	FoncierBâti
F CFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FDAPE	Fédération Départementale des Associations de Parents d'Elèves
FECECAM	Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel
FENACREP	Fédération Nationale des Caisses Rurales d'Epargne et de Prêts
FINADEV	Financement du Développement
FMI	Fonds Monétaire International
FNB	Foncier Non Bâti
FOBAPE	Fonds de Bonification et d'Assistance aux Petites et Moyennes Entreprises
FSI	Fonds de Solidarité Intercommunale
FSNE	Fonds National de Solidarité pour l'Emploi
GFA	Groupement Français d'Assurance
GTZ	Organisme Allemand de Coopération Technique
IAMD	Institut Africain d'Application des Méthodes de Développement
IDDH	Indicateur Départemental de Développement Humain
IDE	Investissements Directs Etrangers
IDE/BM	Institut de Développement Economique de la Banque Mondiale
IDH	Indicateur de Développement Humain
IFCL	Institution de Financement des Collectivités Locales
IIAP	Institut International d'Administration Publique
IMF	Institution de Micro-Finance
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
IPF	Indicateur de Participation des Femmes
IPH-1	Indicateur de Pauvreté Humaine
IPPTE	Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
IRDH	Indicateur Régional de Développement Humain
ISDH	Indicateur Sexospécifique de Développement Humain
MCCAG-PD	Ministère Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement
MCCAG-PDPE	Ministère Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi
MCL	Maison des Collectivités Locales
MD	Mission de Décentralisation
MDB	Mutuelles pour le Développement à la Base
MECCAG-PD	Ministère d'Etat Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan et du Développement
MFE	Ministère des Finances et de l'Economie
MGF	Mutuelle Générale de France
MIGA	Agence Multilatérale de Garantie des Investissements
MISAT	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale
MISD	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation
MPREPE	Ministère du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi
MRDM	Mission pour la Réglementation et le Développement de la Micro-Finance
NEPAD	
NLTPS/ENPLT	National Long Term Perspectives Studies/Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
OBSS	Office Béninois de Sécurité Sociale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies

OPT	Office des Postes et Télécommunications
PAD	Projet d'Appui à la Décentralisation
PADDL	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local
PADEP	Projet d'Appui à l'Opérationnalisation du Développement Humain Durable et à l'Elaboration de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté.
PADME	Projet d'Appui au Développement de la Micro-Entreprise
PAGER	Projet d'Activités Génératrices de Revenus
PAPME	Promotion et Appui aux Petites et Moyennes Entreprises
PARMEC	Projet d'Appui à la Réglementation des institutions Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit
PARMEC (Loi)	Loi Portant Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Epargne et de Crédit
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PASMEC	Projet d'Appui aux Structures Mutualistes ou Coopératives d'Epargne et de Crédit
PCC	Programmes de Crédits Communautaires
PDM	Programme de Développement Municipal
PEER	Pourcentage Equivalent d'Egalité de la Répartition
PIB	Produit Intérieur Brut
PILSA	Projet d'Intervention Locale pour la Sécurité Alimentaire
PIP	Programme d'Investissements Publics
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programmes des Nations Unies pour le Développement
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PSTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTBFADD	Projet Tripartite Bénin-Franco-Allemand d'Appui à la Déconcentration/Décentralisation
PVD	Pays en Voie de Développement
RCI	République de Côte d'Ivoire
RFA	République Fédérale d'Allemagne
RFU	Registre Foncier Urbain
RFUS	Registre Foncier Urbain Simplifié
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RMDH	Rapport Mondial sur le Développement Humain
RNDH	Rapport National sur le Développement Humain
SAD	Service Allemand de Développement
SDB	Société Dahoméenne de Banque
SERHAU-SA	Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain- Société Anonyme
SFD	Système de Financements Décentralisés
SFI	Statistiques Financières Internationales
SGI	Société de Gestion et d'Intermédiation
SIDA	Syndrome Immuno Déficitaire Acquis
SMIG	Salaire Minimum Inter professionnel Garantie
SNV	Organisme Néerlandais de Développement
SODACA	Société Dahoméenne de Crédit Automobile
SONAR	Société Nationale d'Assurances et de Réassurance
SSE	Services Sociaux Essentiels
TAI	Taux d'Accroissement Intercensitaire
TFU	Taxe Foncière Unique
TPU	Taxe Professionnelle Unique
UAP	Union des Assurances de Paris
UDP	Union Départementale des Producteurs
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
UNB	Université Nationale du Bénin
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
USAID	Agence Américaine pour le Développement International
USPP	Union Sous-Préfectorale des Producteurs
VAN	Valeur Actuelle Nette
VIDOMEGON	Enfants placés auprès de personnes
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine
WDI	World Development Indicators



Source : Adaptés à partir des *Dossiers de Développement de Agripromo*, 1999.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1. : Evolution des finances publiques de 1995 à 2001 (milliards FCFA).	13
Tableau 1.2. : Infrastructures de communication au Bénin	15
Tableau 1.3. : Tarif du téléphone dans la zone UEMOA en 1996 (FCFA par unité).	16
Tableau 1.4. : Tarifs comparés des services de transport dans l'UEMOA en 1995	16
Tableau 1.5. : Eléments de comparaison des coûts de production	16
Tableau 1.6. : Indicateur du Développement Humain de 1997 à 2002.	19
Tableau 1.7. : Comparaison de l'IDH du Bénin à ceux de la sous-région et du monde.	20
Tableau 1.8. : Indicateur de Développement Humain des Anciens Départements (IDHAD) pour l'année 2001	23
Tableau 1.9. : Indicateur Départemental de Développement Humain pour l'année 2001	24
Tableau 1.10. : Indicateur Départemental de Développement Humain pour l'année 2002	24
Tableau 1.11. : Evolution des indicateurs entrant dans le calcul de l'ISDH et écart avec l'IDH	26
Tableau 1.12. : Indicateur Sexospécifique de Développement Humain des Anciens Départements (ISDHAD).	27
Tableau 1.13. : Indicateur de pauvreté humaine IPH-1.	28
Tableau 1.14. : Indicateur de participation des femmes et ses composantes.	29
Tableau 1.15. : Indicateur de pertinence des dépenses par rapport au développement humain.	33
Tableau 2.1. : Evolution des opérations financières de l'Etat	46
Tableau 2.2. : Répartition des dépenses publiques	53
Tableau 2.3. : Evolution des investissements dans les secteurs sociaux. (en milliards FCFA)	53
Tableau 2.4. : Evolution des dépenses sociales prioritaires (en milliards FCFA)	56
Tableau 2.5. : Evolution du taux des dépenses de développement humain	56
Tableau 2.6. : Simulation d'évolution des taux de dépenses de développement humain	57
Tableau 3.1. : Principales institutions bancaires installées au Bénin en 2002	63
Tableau 3.2. : Evolution des crédits octroyés par rapport à l'IDH et au PIB.	63
Tableau 3.3. : Crédits à l'économie dans les pays de l'UEMOA	64
Tableau 3.4. : Répartition géographique des agences bancaires au Bénin	65
Tableau 3.5. : Bancarisation des pays de l'UEMOA en 2000.	65
Tableau 3.6. : Ratio des dépôts à terme par rapport aux dépôts totaux au sein de l'UEMOA.	66
Tableau 3.7. : Etablissements financiers agréés.	67
Tableau 3.8. : Evolution des dépôts et de quelques ratios de structure	69
Tableau 3.9. : Evolution des crédits à l'économie par secteur d'activités (b) (à court terme, en milliards FCFA)	70
Tableau 3.9. : Evolution des crédits à l'économie par secteur d'activités (a) (à court terme, en milliards FCFA)	70
Tableau 3.10. : Evolution des crédits à l'économie par secteur d'activités (a) (à moyen et long termes, en milliards FCFA)	70
Tableau 3.11. : Evolution des crédits à l'économie par secteur d'activités (b)(à moyen et long termes, en milliards FCFA)	70
Tableau 3.12. : Évolution du taux de base des banques	71
Tableau 3.13. : Statistiques des Institutions des Micro Finances par type d'institutions au 31/12/2002	73
Tableau 3.14. : Evolution comparée des dépôts et des crédits en 1999	74
Tableau 3.15. : Evolution de la situation au niveau de la FECECAM.	75
Tableau 3.16. : Comparaison de quelques indicateurs sur la base de données de 1999	76
Tableau 3.17. : Répartition des crédits des IMF's par secteurs d'activités (en milliards FCFA)	77

Tableau 3.18. : Evolution du nombre de bénéficiaires directs par genre	77
Tableau 3.19. : Activité financière des banques et des IMF	80
Tableau 3.20. : Etat nominatif des compagnies d'assurances et spécialisation	82
Tableau 3.21. : Répartition géographique des compagnies	82
Tableau 3.22. : Evolution des chiffres d'affaires dans les branches (en milliard FCFA)	83
Tableau 3.23. : Emission des sociétés IARD de 1998 à 2000	84
Tableau 3.24. : Emissions des sociétés Vie de 1998 à 2000	85
Tableau 3.25. : Evolution des placements des assurances, en millions FCFA	86
Tableau 3.26. : Evolution des opérations de l'Office Béninoise de Sécurité Sociale : 1994- 2001 En millions Francs CFA	89
Tableau 3.27. : Chiffres d'affaires réalisés et investissement en infrastructures	90
Tableau 3.28. : Garanties accordées du FAGACE (en millions FCFA)	91
Tableau 4.1. : Affectation de l'épargne aux dépenses du ménage	102
Tableau 5.1. : Evolution des émissions et des recettes fiscales avant et après le RFU.	116
Tableau 5.2. : Evolution des droits perçus sur les principaux marchés dans la commune de Nikki.	117
Tableau 5.3. : Contribution des collectivités locales au PIP de 1994 à 2001 (en millions de francs CFA)	117
Tableau 6.1 : Récapitulatif des Investissements (en millions de francs CFA)	130
Tableau 6.2. : Evolution du nombre de bénéficiaires directs des services des SFD par sexe	131
Tableau 6.3. : Nombre de clients et évolution des crédits en millions FCFA	133
Tableau 6.4. : Evolution du réseau AssEf au cours des 5 dernières années	133
Tableau 7.1. : Indicateurs de l'APD dans l'UEMOA, cumul de 1990 à 2000 (en milliards FCFA)	144
Tableau 7.2. : Indicateurs APD du Bénin	146
Tableau 7.3. : APD par tête dans les secteurs DHD (en F CFA).	154
Tableau 7.4. : Evolution annuelle de l'APD dans les secteurs DHD (en %)	154
Tableau 7.5. : Part de l'Aide-projet sectorielle dans l'APD sectorielle (en %)	155
Tableau 7.6. : Evolution des indicateurs de la dette publique	156
Tableau 7.7. Affectation des ressources de l'Initiative PPTE	157
Tableau 7.8. : Contribution des IDE au taux d'investissement privé (en %)	162
Tableau 7.9. : Evolution de l'IDE par tête (en FCFA)	162
Tableau A.1. (a) : Structure du PIB (en %).	179
Tableau A.1. (b) : Structure du PIB (en milliards FCFA).	179
Tableau A.2. : Croissance annuelle du PIB (en %).	180
Tableau A.3. : Evolution des droits perçus sur les principaux marchés dans la commune de Nikki.	180
Tableau A.4. : Répartition fonctionnelle des dépenses publiques, 1998 - 2002	181
Tableau A.5. : ATACORA-DONGA : micro-projets réalisés par la Préfecture dans les Communes sur financement de l'Etat (PIP).	182
Tableau A.6. : BORGOU-ALIBORI : micro-projets réalisés par la Préfecture dans les Communes sur financement de l'Etat (PIP).	182
Tableau A.7. : Dépenses d'investissements des trois communes à statut spécial	183
Tableau A.7. : Dépenses d'investissements des trois communes à statut spécial (suite)	183
Tableau A.7. : Dépenses d'investissements des trois communes à statut spécial (suite)	184
Tableau A.8. : Financement des investissements par l'USPP de Sinendé, en millions FCFA	185
Tableau A.9. : Financement des investissements par l'USPP de Kalalé, en millions FCFA	185
Tableau A.10. : Financements des investissements par l'USPP de Banikoara, en millions FCFA	186
Tableau A.11. : Evolution des crédits du CBDIBA	186
Tableau A.12. : Evolution des indicateurs de l'APD dans l'UEMOA de 1990 à 2000	187
Tableau A.13. : Evolution de l'aide publique au développement par secteur (en milliards FCFA)	188

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1.1. : Différents indicateurs du développement humain : Indicateur de développement Humain (IDH), Indicateur de pauvreté humaine (IPH)-1 et Indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH).	18
Encadré 1.2. : Indicateur du développement humain (IDH).	21
Encadré 1.3. : Estimation du revenu par tête d'habitant des départements.	26
Encadré 1.4. : Indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain (IPFDH)	31
Encadré 1.4. (suite) : Indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain (IPFDH)	32
Encadré 1.4. (suite) : Indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain (IPFDH)	33
Encadré 1.4. (suite) : L'indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain (IPFDH)	34
Encadré 1.4. (suite) : Proposition de mode de calcul de l'indicateur de pertinence du financement par rapport au développement humain (IPFDH)	35
Encadré 2.1. : Biens publics mondiaux et financement	49
Encadré 2.1. : Biens publics mondiaux et financement (suite).	50
Encadré 2.1. : Biens publics mondiaux et financement (suite)	52
Encadré 2.1. : Biens publics mondiaux et financement (suite)	53
Encadré 3.1. : Caisse Nationale d'Epargne (CNE), banque du peuple	68
Encadré 3.2. : Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel, instrument de lutte contre la pauvreté.	75
Encadré 3.3. : Le micro crédit est-il le financement le plus adéquat pour les populations à faibles revenus ?	76
Encadré 3.4. : Les clients des services de micro-finance ont-ils besoin de taux d'interêt subventionnés ?	79
Encadré 3.4. : Les clients des services de micro-finance ont-ils besoin de taux d'interêt subventionnés ? (suite)	80
Encadré 3.5. : Mise en place d'un secteur financier favorable aux pauvres	81
Encadré 3.6. : Inaccessibilité des systèmes d'assurance et de protection sociale pour les populations à faible revenu.	87
Encadré 3.7. : Du bon usage des fonds de garantie	92
Encadré 5.1. : Un système centralisé répond difficilement aux attentes des populations	110
Encadré 5.2. : Le système de décentralisation offre des opportunités de développement aux collectivités.	112
Encadré 5.3. : Registre Foncier Urbain : principal outil de fiscalisation des domaines fonciers.	113
Encadré 5.4. : Difficile répartition des ressources domaniales entre les communes et l'Etat	115
Encadré 5.5. : Confessions religieuses, acteurs du développement humain à la base.	119
Encadré 6.1. : Confessions religieuses, acteurs du développement humain à la base.	128
Encadré 6.2. : Confessions religieuses, acteurs du développement humain à la base.	134
Encadré 6.3. : Financer une femme, c'est financer le développement humain.	138
Encadré 7.1. : Approche EURODAD.	160



Source : Adapté à partir des Dossiers de Développement de Agripromo, 1999

LISTE DES FIGURES ET GRAPHIQUES

Graphique 1.1. : Répartition de l'IDHAD par rapport à la moyenne nationale	22
Graphique 1.2. : Répartition de l'IDDH par rapport à la moyenne nationale et au taux d'urbanisation en 2001	25
Figure 1.1. : Pertinence du financement par rapport au développement humain	37
Graphique 2.1. : Evolution des opérations financières de l'Etat	46
Graphique 2.1. : Evolution des dépenses sociales et des dépenses publiques totales	54
Graphique 2.2. : Evolution des taux de dépenses du développement humain	56
Graphique 3.1. : Evolution des crédits octroyés, de l'IDH et du PIB	64
Graphique 3.2. : Le taux de dégradation du portefeuille du Bénin par rapport au pays de l'UEMOA	67
Graphique 3.3. : Chiffre d'affaires des branches d'assurance en 2001	83
Graphique 3.4. : Concentration des compagnies d'assurance et indicateurs départementaux de développement humain	85
Graphique 4.1. : Contribution de la tontine mutuelle au développement humain durable (en %) en milieu urbain	99
Graphique 4.2. : Contribution de la tontine mutuelle au développement humain durable (en %) en milieu rural	99
Graphique 4.3. : Contribution de la tontine commerciale au développement humain durable (en %) en milieu rural	100
Graphique 4.4. : Contribution de la tontine commerciale au développement humain durable (en %) en milieu urbain	100
Graphique 4.5. : Contribution de la banque ambulante au développement humain durable (en %) en milieu urbain	101
Graphique 5.1. : Investissements publics et IDH des communes à statut spécial en 2001	118
Graphique 7.1. : Evolution de l'aide publique au développement par tête	144
Graphique 7.2. : Evolution de l'aide du système des Nations Unies	145
Graphique 7.3. : Evolution de l'APD (en milliards F CFA)	146
Graphique 7.4. : Indicateurs APD du Bénin	147
Graphique 7.5. : Evolution de l'APD/Dépenses publiques	148
Graphique 7.6. : Evolution par type de l'APD (% du total)	150
Graphique 7.7. : Répartition de l'APD par secteurs - 1990-2000	151
Graphique 7.8. : Part de l'APD consacrée aux secteurs DHD de 1990 à 2000	154
Graphique 7.9. : Principaux secteurs bénéficiaires d'Aide-projet de 1996 à 2000 (part moyenne annuelle en %)	154
Graphique 7.10. : IDE et Efforts d'investissement national	162

A l'origine de la faiblesse du financement du développement humain on trouve plus l'inadéquation des systèmes, mécanismes et cadres de financement que l'insuffisance des ressources mobilisables. Telle est la principale conclusion du Rapport National sur le Développement humain au Bénin - édition de 2003, sixième d'une série désormais consacrée au plaidoyer et au dialogue en faveur de l'être humain en tant que centre de tout processus de développement.

Le Rapport révèle des situations d'inadéquation des systèmes et mécanismes formels de financement, situations qui représentent autant d'occasions manquées pour renforcer le développement humain pendant que les banques béninoises vivent des "sur-liquidités" exaspérantes.

Le Rapport montre par ailleurs que les systèmes et mécanismes informels de financement souffrent moins de cette inadéquation par rapport aux besoins des populations les plus défavorisées et brassent d'importantes sommes d'argent. Une partie de ces fonds permet de financer les activités productives des personnes défavorisées, notamment les femmes. Mais une partie importante sert à financer les cérémonies. Dans ce domaine également, des améliorations sont possibles, notamment en matière de professionnalisation et de formalisation du secteur informel.

Le Rapport National sur le Développement Humain au Bénin pour 2003 a été préparé par une équipe d'experts économistes et de spécialistes du financement du développement sous la supervision du Représentant Résident du PNUD-Bénin, Monsieur Moustapha Soumaré, et sous la direction technique du Conseiller Economique Principal du PNUD-Bénin, Madame Sylvie Kinigi. Le groupe d'experts est composé de : Georges Lamidé Ossé, Valentin G. Ahanhanzo, Jules Ahodekon, Etienne B. de Souza, Ephrem Hounkpe, Arsène L. Ayidokinhou, Cyprien Lokossou. Le comité technique d'examen des offres techniques est composé de : Agbodji J. Houensou, Moukadamou Allougbin, Jean-Jacob Sahoo, Jakob Haugaard, Aleksii Hokkanen, Véronique Ahoyo et Rock Pierre Agoli-Agbo. Le Comité de relecture, quant à lui, est composé de Gilbert Medje, Martin N. Gbedey, Guy Amédée Ajanohoun, Assouma Yakoubou, Brigitte Grange.

