



REPUBLIQUE DU BENIN
FRATERNITE JUSTICE TRAVAIL



EVALUATION DE LA STRATEGIE DE CROISSANCE POUR LA REDUCTION DE LA PAUVRETE (SCRP 2011-2015)

Rapport final



**Laboratoire d'Appui au Management
et des Etudes Novatrices (Laboratoire AMEN)**
06 BP 1593 PK3 Cotonou – BENIN
Téléphone : (229) 21.33.71.12 /95.42.14.61
E-mail : laboamen@yahoo.fr / houindag2@yahoo.fr

Table des matières

Liste des tableaux	v
Liste des figures et des schémas	vii
Liste des sigles et abréviations	viii
Introduction générale	1
Chapitre 1 : SCRP 2011-2015 et périmètres de son évaluation	2
Introduction	2
1.1. Rappel des défis critiques de développement et des axes opérationnels	2
1.2. Logique d'intervention de la SCRP 2011-2015	3
1.3. Cadre de mise en œuvre	4
1.4. Cadre institutionnel de pilotage	5
1.5. Dispositif de suivi et d'évaluation	7
1.6. Contexte de mise en œuvre	8
1.7. Périmètre de l'évaluation	10
1.8. Limites de l'évaluation.....	12
Conclusion	13
Chapitre 2 : Pertinence de la SCRP à sa conception	14
Introduction	14
2.1. Accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie	14
2.2. Développement des infrastructures	15
2.3. Renforcement du capital humain	15
2.4. Renforcement de la qualité de la gouvernance	17
2.5. Développement équilibré et durable de l'espace national.....	17
2.6. Cadre institutionnel de pilotage de la SCRP	18
2.6.1. Conseil d'Orientation (CO)	19
2.6.2. Comité de Pilotage (CP)	19
2.6.3. Groupes Techniques Thématiques et Sectoriels (GTS)	20
2.6.4. Comité Départemental de Suivi (CDS) et du Comité Communal de Suivi (CCS).....	20
2.7. Dispositif de suivi et d'évaluation de la SCRP	21
2.7.1. Mécanisme de suivi	21
2.7.2. Mécanisme d'évaluation.....	23
Conclusion	24
Chapitre 3 : Cohérence de la SCRP avec le système national de planification et appropriation par les parties prenantes	26
Introduction	26
3.1 Cohérence de la SCRP avec le système national de planification	26

3.2	Cohérence du cadre institutionnel de pilotage et du dispositif de suivi et d'évaluation avec le cadre national de gestion du développement	27
3.3	Appropriation de la SCRП par les parties prenantes.....	29
	Conclusion	31
	Chapitre 4 : Efficacité et efficience de la SCRП	32
	Introduction	32
4.1.	Efficacité de la mise en œuvre des axes stratégiques de la SCRП	32
4.2.	Efficacité de l'axe 1 : accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie	33
4.2.1	<i>Consolidation du cadre macroéconomique</i>	34
4.2.2	<i>Dynamisation du secteur privé et développement de l'entreprise</i>	36
4.2.3	<i>Diversification de l'économie</i>	38
4.3.	Efficacité de l'axe 2 : développement des infrastructures.....	40
4.3.1	<i>Infrastructures de transport</i>	41
4.3.2	<i>Infrastructures énergétiques</i>	41
4.3.3	<i>Infrastructures hydrauliques et d'assainissement</i>	41
4.4.	Efficacité de l'axe 3 : renforcement du capital humain	45
4.4.1	<i>Santé</i>	45
4.4.2	<i>Education</i>	49
4.5.	Efficacité de l'axe 4 : renforcement de la qualité de la gouvernance	53
4.5.1	<i>Renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques</i>	54
4.5.2	<i>Promotion des droits humains et renforcement des capacités juridiques des pauvres</i>	56
4.6.	Efficacité de l'axe 5 : développement équilibré et durable de l'espace national	58
4.6.1	<i>Décentralisation et aménagement du territoire</i>	58
4.6.2	<i>Environnement et cadre de vie</i>	61
4.7.	Efficacité du cadre institutionnel de pilotage de la SCRП	63
4.7.1.	<i>Efficacité du CO</i>	63
4.7.2.	<i>Efficacité du CP</i>	63
4.7.3.	<i>Efficacité des GTS</i>	63
4.7.4.	<i>Efficacité des CDS et des CCS</i>	64
4.8.	Efficacité du dispositif de suivi et d'évaluation de la SCRП	65
4.8.1.	<i>Efficacité du mécanisme de suivi</i>	65
4.8.2.	<i>Efficacité du mécanisme d'évaluation</i>	67
4.9.	Efficience de la SCRП dans sa mise en œuvre	67
	Conclusion	69
	Chapitre 5 : Effets/impacts de la mise en œuvre de la SCRП	71
	Introduction	71

5.1	Effets/impact de la SCRP sur la croissance économique	71
5.2	Effets/impact de la SCRP sur la réduction des inégalités.....	72
5.3	Effets/impact de la SCRP sur la pauvreté.....	73
5.4	Effets/impact de la SCRP sur les infrastructures et le capital humain.....	75
	Conclusion	77
Chapitre 6 : SCRP 2011-2015 et les thématiques transversales et recommandations issues de l'évaluation de la SCRP		78
	Introduction	78
6.1.	SCRP 2011-2015 et les thématiques transversales	78
6.2.	Recommandations.....	80
6.2.1.	<i>Pour une meilleure conception de la prochaine stratégie</i>	80
6.2.2.	<i>Pour une meilleure mise en œuvre de la prochaine stratégie</i>	81
6.2.3.	<i>Pour un meilleur pilotage et suivi-évaluation de la prochaine stratégie</i>	81
Chapitre 7 : Synthèse des discussions et recommandations du Forum national sur la SCRP		83
	Introduction	83
7.1	Synthèse des discussions.....	83
7.1.1	<i>Processus d'élaboration de la nouvelle stratégie</i>	83
7.1.2	<i>Axes stratégiques et domaines prioritaires de la nouvelle stratégie</i>	84
7.1.3	<i>Dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la nouvelle stratégie</i>	86
7.2	Recommandations du forum	86
	Conclusion	87
Références bibliographiques		90
Annexes		92
A.1.	Synthèse des critères retenus pour les évaluations assortis des questions évaluatives	92
A.2.	Equipe de rédaction du rapport d'évaluation de la SCRP 2011-2015	101

Liste des tableaux

Tableau 1 : Axes retenus dans la SCRP 2011-2015.....	2
Tableau 2 : Répartition sectorielle des allocations budgétaires sur la période 2011-2015	5
Tableau 3 : Point des indicateurs non suivis du cadre de mesure des performances de la SCRP	30
Tableau 4 : Nombre de programmes, sous-programmes, objectifs et actions prioritaires	33
Tableau 5 : Point de l'évaluation du programme 1 sur la période 2011-2015	33
Tableau 6 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à la consolidation du cadre macroéconomique	35
Tableau 7 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à la dynamisation du secteur privé et développement de l'entreprise.....	37
Tableau 8 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à la diversification de l'économie	39
Tableau 9 : Point de l'évaluation du programme 2 sur la période 2011-2015	40
Tableau 10 : Niveau d'atteinte des indicateurs de résultats de l'axe 2	43
Tableau 11 : Point de l'évaluation du programme 3 sur la période 2011-2015	45
Tableau 12 : Niveau d'atteinte des indicateurs de résultats relatifs au secteur de la santé	47
Tableau 13 : Niveau d'atteinte des indicateurs de résultats relatifs au secteur de l'éducation.....	51
Tableau 14 : Point de l'évaluation du programme 4 sur la période 2011-2015	53
Tableau 15 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs au renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques	55
Tableau 16 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à la promotion des droits humains et au renforcement des capacités juridiques des pauvres.....	57
Tableau 17 : Point de l'évaluation du programme 5 sur la période 2011-2015	58
Tableau 18 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à la décentralisation et à l'aménagement du territoire	60
Tableau 19 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à l'environnement et au cadre de vie.....	62
Tableau 20 : Livrables attendus et réalisés du mécanisme de suivi.....	66
Tableau 21 : Livrables attendus et réalisés du mécanisme d'évaluation.....	67
Tableau 22 : Point de l'exécution budgétaire sur la période 2011-2015	68
Tableau 23 : Inégalités suivant le lieu de résidence et le département entre 2011 et 2015.....	72
Tableau 24 : Inégalité selon le sexe du chef de ménage entre 2011 et 2015	73
Tableau 25 : Indices de pauvreté monétaire suivant le milieu de résidence.....	73
Tableau 26 : Indices de pauvreté monétaire par département	74
Tableau 27 : Pauvreté non monétaire suivant le milieu de résidence.....	74

Tableau 28 : Résultats de développement en matière d'infrastructure économique et de capital humain.....	76
Tableau 29 : Evolution de l'IDH au Bénin de 2010 à 2014	76
Tableau 30 : Analyse de la prise en compte des thématiques transversales dans la SCRP	78
Tableau 31 : Feuille de route du processus d'élaboration de la nouvelle stratégie	84
Tableau 32 : Axes stratégiques et domaines prioritaires proposés pour la nouvelle stratégie	84

Liste des figures et des schémas

Figure 1 : Prévisions du cadrage macroéconomique et scénarii de la SCRП	10
Figure 2 : Prévisions et réalisation du taux de croissance économique sur la période 2011-2015	72
Schéma 1 : Logique d'intervention de la SCRП 2011-2015.....	3
Schéma 2 : Cadre institutionnel de pilotage de la SCRП 2011-2015	6
Schéma 3 : Dispositif de suivi et d'évaluation de la SCRП 2011-2015.....	8

Liste des sigles et abréviations

AIPS	: Analyse d'Impacts sur la Pauvreté et le Social
APD	: Aide Publique au Développement
BAG	: Bureau de l'Auditeur Général
BCEAO	: Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BGE	: Budget Général de l'Etat
CAA	: Caisse Autonome d'Amortissement
CAD	: Conférence Administrative Départementale
CAPOD	: Cellule d'Analyse des Politiques de Développement
CBT	: Compagnie Béninoise de Textile
CCS	: Comité Communal de Suivi
CDS	: Comité Départemental de Suivi
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CF	: Contrôle Financier
CFA	: Communauté Financière d'Afrique
CFAL	: Centre de Formation de l'Administration Locale
CIME	: Centres des Impôts des Moyennes Entreprises
CM	: Conseil des Ministres
CNDLP	: Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
CO	: Conseil d'Orientation
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances Locales
COTEB	: Coton et Textile du Bénin
CP	: Comité de Pilotage
CQM	: Certificat de Qualification au Métier
CQP	: Certificat de Qualification Professionnelle
CSE	: Cellules de Suivi-Evaluation
CSPEF	: Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
DA	: Directeurs de l'Administration
DAT	: Délégation à l'Aménagement du territoire
DDPD	: Direction Départementale de la Prospective et du Développement
DGAE	: Direction Générale des Affaires Économiques
DGB	: Direction Générale du Budget
DGDGL	: Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
DGE	: Direction Générale de l'Evaluation
DGPD	: Direction Générale des Politiques de Développement
DGPSIP	: Direction Générale de la Programmation et du Suivi des Investissements Publics
DGSPP	: Direction Générale de Suivi des Projets et Programmes
DNCMP	: Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics
DPBEP	: Document de Programmation Budgétaire Économique Pluriannuelle
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DPPD	: Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
EDS	: Enquête Démographique de Santé
EMICoV	: Enquêtes Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des ménages
EPE	: Equivalent Point d'Eau

FADeC	: Fond d'Appui au Développement des Communes
FMI	: Fonds Monétaire International
GFP	: Gestion des Finances Publiques
GIRE	: Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GTS	: Groupe Technique Thématique et Sectoriel
HACT	: Approche Harmonisée sur les Transferts de Fonds
IDE	: Investissement Direct Etranger
IDH	: Indice de Développement Humain
IFU	: Identifiant Fiscal Unique
IGE	: Inspection Général d'État
IGF	: Inspection Générale des Finances
IGM	: Inspection Générale du Ministère
IGS	: Inspection Générale des Services
IGSEP	: Inspection Générale des Services et Emplois Publics
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
LOLF	: Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAEP	: Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MAP	: Matrice d'Actions Pluriannuelles
MEFPD	: Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
MEMP	: Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MESFTPRIJ	: Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
MESRS	: Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MS	: Ministère de la Santé
MTPT	: Ministère des Travaux Publics et des Transports
MISD	: Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCS	: Observatoire du Changement Social
ODD	: Objectifs de Développement Durable
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OSC	: Organisation de la Société Civile
OSD	: Orientations Stratégiques de Développement
PAAGFP	: Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques
PAM	: Programme Alimentaire Mondial
PAP	: Programme d'Actions Prioritaires
PAP	: Projet Annuel de Performance
PDC	: Plan de Développement Communal
PEFA	: Public Expenditure and Financial Accountability
PEMFAR	: Public Expenditure Management and Financial Accountability Review
PESI	: Plan d'Évolution du Système d'Information
PEV	: Programme Elargi de Vaccination
PIB	: Produit Intérieur Brut
PIP	: Programme d'Investissements Publics
PNAD	: Politique Nationale de l'Aide au Développement

PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPBS	: Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi évaluation
PPEA	: Programme Pluriannuel Eau et Assainissement
PPP	: Partenariat Public Privé
PRMP	: Personne Responsable des Marchés Publics
PSN	: Profil Social National
PTA	: Plan de Travail Annuel
PTF	: Partenaire Technique et Financier
RAP	: Rapport Annuel de Performance
RASP	: Rapport Annuel de Synthèse des Performances
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitation
RNAP	: Rapport National Annuel de Performance
SCRP	: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SIGFIP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGMAP	: Système Intégré de Gestion des Marchés Publics
SILP	: Suivi d'Impact Local et Participatif
SIT	: Système d'Informations Territoriales
SITEX	: Société Industrielle de Textile
SNDS	: Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
SNU	: Système des Nations Unies
SP/CNDLP	: Secrétariat Permanent de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
SRP	: Stratégie de Réduction de Pauvreté
TaBEN	: Tableau de Bord de l'Économie Nationale
TBS	: Tableau de Bord de Social
TDR	: Termes De Référence
TOFE	: Tableau des Opérations Financières et Economiques
UEMOA	: Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UGR	: Unité de Gestion des Réformes
UNDAF	: Plan cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement
UNFPA	: Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	: Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
ZFI	: Zone Franche Industrielle

Résumé exécutif

La troisième génération de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des populations, notamment des pauvres puisqu'elle se veut pro-pauvre. Elle a été conçue pour faciliter l'atteinte des OMD. Elle a été mise en œuvre de 2011 à 2015 dans un contexte où le Bénin a régulièrement subi les affres des aléas économiques, politiques, sociaux, environnementaux, etc. Elle est arrivée à terme et fait l'objet de la présente évaluation.

L'évaluation de la SCRP (2011-2015) s'inscrit dans un processus de capitalisation des expériences découlant de sa mise en œuvre et d'amélioration de la prochaine stratégie non seulement dans sa conception initiale mais aussi et surtout, dans sa mise en œuvre de façon globale. Cette évaluation repose en majeure partie sur la documentation issue des différents rapports d'avancement, aide-mémoires, notes, rapports d'évaluation des OMD, rapports d'évaluation de politiques sectorielles, rapports de revues conjointes, rapports d'enquêtes nationales (EMICoV, MICS, RGPH), etc.

2. De la pertinence des axes stratégiques

2.1 Par rapport à l'axe « **accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie** », on peut retenir que le choix fait par le Gouvernement qui consiste à accélérer les réformes afin de diversifier l'économie et de relever le taux de croissance à 7,5%, à l'horizon 2015 est bien pertinent. Cela se justifie par le fait que les quatre domaines prioritaires d'intervention à savoir, l'intensification de la croissance et la consolidation du cadre macroéconomique, la dynamisation du secteur privé et le développement des entreprises, la diversification de l'économie par la promotion de nouvelles filières porteuses pour les exportations et enfin, la promotion de l'intégration régionale et de l'insertion dans les réseaux mondiaux, sont bien pertinents pour relever les défis identifiés lors du diagnostic.

2.2 En ce qui concerne le développement des infrastructures, notamment celles économiques, focalisées sur les secteurs du transport, de l'énergie, de l'eau, des technologies de l'information, de la communication, du bâtiment et de l'urbanisme, la non cohérence de la logique d'intervention (inexistence de synergie, simple énumération d'actions sans interrelation et ordonnancement plus ou moins précis, projets non structurants...), ne permet guère d'optimiser leur impact sur les populations pauvres. Il en découle que la SCRP 2011-2015 aurait gagné le pari d'être une stratégie pro-pauvre en matière de développement des infrastructures si un nombre raisonnable de projets structurants d'infrastructures avait été identifié après un examen approfondi et conséquent de leurs impacts/effets sur les pauvres. La pertinence est ici hypothéquée.

2.3 Pour ce qui est du développement du capital humain, le choix de cet axe stratégique, au regard des défis, est bien pertinent dans la mesure où il revêt un caractère transversal et déterminant. Aucune action de développement ne peut être conduite sans l'indispensable et nécessaire ressource immatérielle que constitue le capital humain. A cet effet, huit (08) domaines d'intervention ont été identifiés et ciblés pour promouvoir l'éducation, la santé, l'emploi et les loisirs d'une part, et pour réduire les inégalités liées au genre d'autre part. Mais, les indicateurs d'impact de la santé retenus sont pertinents pour accélérer l'atteinte des OMD, tandis que ceux relatifs à l'éducation et la formation sont limités à l'éducation primaire et à l'alphabétisation des plus jeunes (priorité à l'éducation de base). Par ailleurs, l'accent n'a pas été mis ni sur l'amélioration des capacités

individuelles à soutenir la productivité, ni sur la formation professionnelle et l'apprentissage, ce qui réduit leur pertinence. Par ailleurs, la SCRP a abordé des thématiques spécifiques pro-pauvres (emplois décentés, questions liées au VIH/SIDA et au genre) mais a manqué d'en faire des priorités, notamment en ce qui concerne la promotion de l'emploi et le genre, dans la mesure où il n'y a pas d'indicateurs pour le suivi des progrès accomplis au niveau ces deux thématiques.

2.4 Le renforcement de la qualité de la gouvernance constitue un axe bien pertinent dans la mesure où, le secteur privé, principal créateur et pourvoyeur d'emplois dans une économie de marché, trouve les conditions de son plein épanouissement, grâce à une gouvernance bonne et efficace. Cependant, il n'a pas été proposé dans la SCRP 2011-2015, d'indicateurs de résultat pouvant permettre d'apprécier ou d'approcher l'appréciation globale de la qualité de la gouvernance.

2.5 Le développement équilibré et durable de l'espace national est l'une des conditions préalables à la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales car, il induit la valorisation des ressources et potentialités locales, base de la création d'emplois et de richesse, ainsi que la réduction des disparités spatiales en matière d'infrastructures et d'équipements. Par conséquent, le choix du développement équilibré et durable de l'espace national comme axe stratégique de la SCRP 2011-2015 est bien pertinent.

2.6 Le cadre institutionnel et le mécanisme de suivi et d'évaluation mis en place pour le pilotage et le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SCRP restent pertinents. Cependant, des améliorations restent à apporter pour améliorer son efficacité et l'appropriation du processus de pilotage par toutes les parties prenantes. Par ailleurs, le mécanisme pourrait être allégé au niveau du sous-système d'évaluation en se focalisant sur le seul sous-système traitant de toutes les questions d'évaluation.

3. Cohérence de la SCRP avec le système national de planification et appropriation par les parties prenantes

3.1 Cohérence de la SCRP avec le système national de planification : L'analyse de cohérence au niveau de la planification stratégique (cohérence entre la SCRP 2011-2015 et les différents documents de planification) montre que la SCRP 2011-2015 est en cohérence avec les différents documents de planification de développement du pays : (i) les actions prioritaires en matière de santé, d'emploi et de thématiques spécifiques relatives au genre et au VIH/SIDA retenues dans la SCRP opérationnalisent les grandes orientations de la vision Alafia 2025 ; (ii) la SCRP est bien cohérente avec les OSD si l'horizon de ces dernières est bien étendu au-delà de 2011 ; (iii) les politiques sectorielles constituent les déclinaisons de la vision Alafia 2025 et sont alignées sur les OMD auxquels le Bénin a souscrit à l'horizon 2015 ; (iv) la SCRP 2011-2015 a été élaborée dans l'optique d'accélérer l'atteinte des OMD. En ce qui concerne la cohérence opérationnelle, on peut soutenir qu'elle est tout aussi bien établie dans la mesure où le Programme d'Actions Prioritaires, le Programme d'Investissements Publics, les budgets sectoriels annuels et les Plans de Développement Communaux, sont élaborés en tenant compte des domaines prioritaires d'intervention identifiés dans la SCRP.

3.2 Cohérence du cadre institutionnel de pilotage de la SCRP et de son mécanisme de suivi-évaluation avec le cadre national de gestion du développement : Le dispositif mis en place au Bénin pour le pilotage de la mise en œuvre de la SCRP est en cohérence avec le dispositif institutionnel de gestion du développement. En effet, le cadre institutionnel de pilotage de la mise en œuvre de la

SCRP est organisé autour de cinq instances : le Conseil d'Orientation (CO), le Comité de Pilotage (CP), les Groupes Techniques, thématiques et Sectoriels (GTS), les Comités Départementaux de Suivi (CDS) et les Comités Communaux de Suivi (CCS) de la mise en œuvre de la SCR. Ces différentes instances s'inscrivent bien dans le cadre institutionnel de gestion du développement national tel que consacré par la législation.

3.3 L'appropriation de la SCR 2011-2015 est une réalité effective car les différents acteurs se réfèrent à son contenu tout au long des processus de planification sectorielle et communale (élaboration des documents de stratégies, des budgets-programmes, des Plans de Développement Communaux...). De même, le processus d'organisation du dispositif de pilotage de la SCR est bien maîtrisé par les différentes parties prenantes. Toutefois, la faible fonctionnalité des différents comités n'a pas permis d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la SCR aux niveaux décentralisé et déconcentré. Par contre, si le processus d'élaboration des rapports d'avancement est maîtrisé par les acteurs au niveau central, il n'en est pas de même pour les acteurs aux niveaux déconcentré et décentralisé. Aussi, l'appropriation des autres documents qui accompagnent la SCR (PAP et cadre de suivi des performances de la SCR) demeure-t-elle faible : aux niveaux déconcentré et décentralisé, les acteurs ont une faible connaissance de l'existence du cadre de suivi des performances de la SCR, du PAP dont les PDC sont des outils d'opérationnalisation.

4 Analyse de l'efficacité de la SCR 2011-2015

► Les performances découlant de la mise en œuvre du PAP ont été analysées en raison du fait que les actions du PAP n'ont pas été pondérées d'une part, et que d'autre part, après le 31 décembre 2015, beaucoup d'actions prioritaires sont en cours de mise en œuvre, ce qui signifie que le taux d'exécution physique du PAP est nettement en deçà de 100%.

► L'analyse a permis de constater que le PAP est mis en œuvre à travers cinq (05) programmes, vingt-neuf (29) sous-programmes, cent huit (108) objectifs et sept cent douze (712) actions dites prioritaires contre huit cent cinquante (850) initialement annoncées. En somme, cent trente-huit (138) actions prioritaires n'ont pu être programmées sur la période. Mais, les mesures/projets en cours d'exécution jusqu'en 2015 sont, soit de nature pérenne pour la plupart, soit la durée de mise en œuvre excède la période 2011-2015, ce qui pourrait signifier qu'elles demeurent encore pertinentes dans la mesure où les problèmes subsistent toujours sous diverses formes. Dans ces conditions, ils sont reconductibles pour une nouvelle stratégie. Par contre, les mesures qui ont été suspendues l'ont été pour des raisons d'insuffisance de financement. Il en est de même pour les mesures non entamées où aucune ressource n'a été prévue au budget de l'Etat tout au long de la période de mise en œuvre.

4.1 De l'accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie

► Sur les 239 mesures/projets prioritaires identifiés pour accélérer la croissance économique, 151 mesures/projets prioritaires ont été programmés, seulement 9% ont été bouclés, 75% sont toujours en cours de mise en œuvre et 16% n'ont pas été entamés sur la période 2011-2015.

► Dans le domaine de la consolidation du cadre macroéconomique, la situation à fin 2015 montre que les cibles ont été atteintes en ce qui concerne le taux d'investissement (26,6% contre 24,7%), le taux d'inflation (0,30% contre 2,8%) et le service de la dette (3,3% contre 4,9%). Par contre, après avoir été largement contenu de 2011 à 2014, le déficit budgétaire global (en % du PIB) s'est détérioré

et s'est établi à -8,4% en 2015 contre une prévision de -3,90%. De façon globale, le niveau d'atteinte des cibles fixées reste faible aussi bien d'année en année qu'en moyenne annuelle sur la période 2011-2015. Des efforts doivent être maintenus et renforcés notamment en ce qui concerne le déficit budgétaire global, le solde courant de la balance des paiements et la maîtrise de la masse salariale. Pour la dynamisation du secteur privé et le développement de l'entreprise, en dépit de la dynamique positive notée au niveau des indicateurs de résultats, le niveau d'atteinte des cibles fixées reste globalement faible sur la période 2011-2015. En ce qui concerne la diversification de l'économie, les valeurs cibles des indicateurs de mesure des performances ne sont pas atteintes en dépit des efforts déployés en matière de couverture des besoins alimentaires d'origine végétale et la production cotonnière.

4.2 Du développement des infrastructures

► Pour le développement des infrastructures, sur les 171 mesures/projets programmés dont 167 mesures/projets l'ont été initialement, seulement 27% ont été bouclés, 44% environ sont toujours en cours de mise en œuvre et 22% n'ont pas été entamés sur la période de mise en œuvre.

► **Pour les infrastructures de transport**, la situation des indicateurs à fin 2014 montre que toutes les cibles ont été atteintes, à l'exception de l'indice d'état du réseau routier en bon état dont la cible est 71% contre 91 %. **Pour ce qui est des infrastructures énergétiques**, les différentes actions mises en œuvre au cours de la période de 2011-2015 n'ont pas permis d'atteindre les cibles prévues pour l'ensemble des indicateurs de résultat malgré que les progrès observés d'année en année. **Quant aux infrastructures hydrauliques**, une analyse en moyenne annuelle sur la période 2011-2015 révèle que, à l'exception de la population supplémentaire desservie en eau potable en milieu rural dont la cible n'est pas atteinte, toutes les cibles des autres indicateurs du domaine des infrastructures hydrauliques ont été atteintes. Le scandale du PPEA II pourrait expliquer cette contre-performance.

4-3 Du renforcement du capital humain

► Pour le **renforcement du capital humain**, sur les 253 mesures/projets initialement programmés, 219 mesures/projets ont enregistré, à l'exception de ceux des secteurs des enseignements maternel et primaire. Sur la base du nombre de mesures/projets enregistrés (219), seulement 11% ont été bouclés, 83% sont toujours en cours de mise en œuvre et 6% n'ont pas été entamés sur la période de mise en œuvre.

► L'analyse des performances enregistrées au cours de la période 2011-2015 dans le **secteur de la santé** met en évidence que le niveau global d'atteinte des indicateurs sanitaires est faible, avec un niveau moyen d'atteinte de 69,4%. En ce qui concerne le **secteur de l'éducation**, le niveau global d'atteinte des indicateurs est faible bien que des progrès significatifs soient enregistrés pour certains indicateurs.

4-4 Du renforcement de la qualité de la gouvernance

► Sur les 73 mesures/projets prioritaires prévus sur la période 2011-2015 contre 91 initialement annoncés dans le PAP pour renforcer la qualité de la gouvernance, 12% ont été bouclées, 77% sont en cours d'exécution, 7% en attente de mise en œuvre pour faute de financement et 4% sont suspendus.

► L'analyse des performances à fin 2014 montre que **la qualité de la gestion des finances publiques** a été renforcée notamment en ce qui concerne le taux d'utilisation des ordres de paiement (5,40%

contre au plus 8%) ; le délai moyen de passation des marchés publics de fournitures sur financement du budget national (26 jours contre au plus 55 jours) ; le délai moyen de passation des marchés publics de services sur financement du budget national (20 jours contre au plus 65 jours) ; le délai moyen de passation des marchés publics de grands travaux sur financement du budget national (40 jours contre au plus 75 jours). Par contre, le taux d'exécution des dépenses courantes hors salaires du BGE (base engagement) s'est détérioré et s'est établi à 70,02% en 2015 contre une cible d'au moins 80%, ainsi que le taux d'exécution des dépenses d'investissements sur ressources propres du BGE (base engagement) qui s'est établi à 57,80% en 2015 contre une cible d'au moins 60%. S'agissant de **la promotion des droits humains et renforcement des capacités juridiques des pauvres**, les efforts entrepris n'ont pas permis d'atteindre les cibles des indicateurs retenus pour apprécier les progrès dans ce domaine d'intervention. L'analyse des données permet de retenir qu'en dehors du taux de dossiers réglés qui atteint la cible attendue en 2012 et 2013, aucun des indicateurs n'a atteint les valeurs cibles espérées sur toute la période.

4-5 Du développement équilibré et durable de l'espace national

► L'analyse du taux d'exécution des programmes inscrits au chapitre du développement équilibré et durable de l'espace national, au 31 décembre 2015, permet de constater que sur les 98 mesures/projets prioritaires enregistrés sur la période 2011-2015 contre 100 initialement annoncés dans le PAP, seulement 13% ont été bouclées, 72% sont en cours d'exécution et 14% sont en attente de mise en œuvre pour faute de financement. Il est à noter que les objectifs visant respectivement la promotion de la gestion intégrée du cadre de vie, la gestion rationnelle des forêts et des ressources naturelles et la gestion des risques liés à l'érosion côtière auraient pu être atteints si le reste des mesures prioritaires en cours d'exécution avaient été bouclées.

► Les objectifs visés à travers **la décentralisation et l'aménagement du territoire** et qui portent sur un développement durable et harmonieux du territoire national, passent par une bonne gouvernance locale et l'amélioration de l'offre de services aux populations. Ainsi, l'analyse des résultats à fin 2015 montre que seulement trois cibles sur huit, ont pu être atteintes : le taux d'exécution des transferts FADeC s'est établi à 101,79% contre une prévision de 100% ; le nombre de projets de territoire élaboré et le nombre de territoires de développement constitués et formalisés, sont respectivement établis à 11 (pour une cible de 11) et 23 (pour une cible de 24). En ce qui concerne l'environnement et le cadre de vie, sur trois indicateurs retenus (la proportion des zones forestières par rapport à la superficie forestière totale fixée à 40%, la superficie reboisée dans le cadre de la gestion durable fixée à 8.354 ha et la proportion de la population desservie par la pré collecte des déchets fixée à 52% pour l'année 2015), seul le niveau de réalisation de la superficie reboisée dans le cadre de la gestion durable s'est approchée, voire dépassée, la cible visée pour 2014. Globalement, sur la période 2011-2015, les efforts fournis dans le cadre du reboisement et de la pré-collecte des déchets n'ont guère permis d'assurer un cadre de vie sain aux populations, malgré l'initiative 10 000 âmes, 10 000 arbres, initiée par le Gouvernement depuis 2013.

► A l'exception du Conseil d'Orientation pour lequel les objectifs assignés ont été globalement atteints, l'efficacité de cadre institutionnel de pilotage de la mise en œuvre de la SCRP reste à améliorer. Quant au dispositif de suivi et d'évaluation, les objectifs assignés ont été, dans une moindre mesure, atteints. En effet, à l'exception des TBS communaux, des rapports annuels de suivi du PDC, des rapports de suivi sectoriel, des rapports trimestriels de suivi budgétaire des dépenses sociales prioritaires qui n'ont pas été produits tels que souhaités, les autres livrables du dispositif ont été produits au cours du cycle de mise en œuvre de la SCRP.

► **Efficienc e de la SCRP3** :L'efficience étant la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints à moindre coût, il n'est guère possible, d'apprécier l'efficience de la SCRP 2011-2015 à fin 2015, étant donné qu'à cette date, le taux moyen des mesures/projets prioritaires inscrits au PAP et qui sont encore en cours d'exécution est de 70%.Toutefois, il a été procédé à l'analyse budgétaire de l'exécution budgétaire des programmes sur la période 2012 à 2014 pour laquelle les données sont disponibles et ce, suivant les secteurs retenus dans le document de base de la SCRP.Une analyse du budget voté chaque année a permis de constater que ces budgets respectifs n'ont jamais été en cohérence avec les prévisions annuelles de la SCRP. Une moindre priorité a été accordée aux secteurs « production et commerce » et « infrastructures productives » dans l'allocation des budgets contrairement aux prévisions de la SCRP : les secteurs sociaux (34,8% contre 33,8%), la gouvernance (12,9% contre 7,0%), la « défense et sécurité » (7,6% contre 4,0%) et la souveraineté (5,0% contre 2,5%) ont pris une part importante du budget au détriment des secteurs « production et commerce » (8,8% contre 12,3%) et « infrastructures productives » (14,3% contre 24,3%). Bien que ce constat soit fait chaque année, rien n'a été fait tout au long de la période de mise en œuvre de la SCRP pour rendre la structure du budget cohérente avec les prévisions de la SCRP.

5. Effets/impact de la SCRP

L'analyse des performances socio-économiques du Bénin sur la période 2011-2015 montre : (i) une croissance économique moyenne de 5,3% sur la période 2001-2015 mais, qui reste insuffisante dans un contexte où la croissance démographique est de 3,5% par an ; (ii) une persistance voire une légère augmentation des inégalités dans la distribution de la consommation par tête des ménages, inégalités principalement tirées par les déséquilibres entre les départements ; (iii) une augmentation de 16,5% du coût des besoins essentiels qui constitue le seuil de pauvreté. En conséquence, la pauvreté monétaire s'est aggravée, passant de 36,2% en 2011 à 40,1% en 2015 alors qu'il était attendu que la mise en œuvre de la SCRP3 permette de réduire son incidence à 25% en 2015. La détérioration la plus importante s'observe au niveau des ménages urbains. La pauvreté non monétaire connaît quant à elle un léger recul passant de 30,2% en 2011 à 29,4% en 2015 mais avec une dégradation de la situation en milieu rural.

Globalement, aussi bien la croissance économique que l'amélioration de l'accès aux infrastructures de base résultant de la mise en œuvre de la SCRP3 ne semblent pas avoir profité aux plus pauvres. Cette situation questionne encore une fois l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques conçues pour être pro-pauvres mais qui au final impactent très peu la répartition équitable des fruits de la croissance et l'inclusion des populations vulnérables dans la création de richesse. Un élément fondamental expliquant la contre-performance en matière de réduction de la pauvreté sur la période 2011-2015 reste la hausse importante du coût des besoins essentiels malgré une inflation globalement maîtrisée. Il est donc nécessaire d'accorder une attention particulière au suivi de l'évolution des prix des biens et services entrant dans la construction du seuil de pauvreté.

6. Recommandations d'évaluations

Au terme de l'analyse des données et de la synthèse des résultats obtenus, les recommandations suivantes sont formulées : (i) améliorer le processus d'élaboration de la prochaine SCRP4 en la fondant sur des projets structurants d'infrastructures susceptibles d'avoir un impact optimal sur les pauvres ; (ii) procéder à une évaluation ex-ante de la SCRP4, à travers 2 à 3 scénarii, avant sa mise en œuvre après le choix d'un scénario jugé le plus optimal ; (iii) reposer la SCRP4 notamment sur quelques choix et non sur tous les secteurs à la fois ; (iv) faire de la promotion de l'emploi, une

thématique prioritaire de la nouvelle stratégie ; (v) veiller à la détermination des niveaux hiérarchiques de priorité des actions inscrites dans le PAP ; (vi) concevoir un cadre institutionnel de pilotage axé sur quatre instances clés que sont le Conseil d'Orientation, le Comité de Pilotage, les Groupes techniques et sectoriels rénovés en lien avec les priorités définies dans la nouvelle stratégie, les CDS et les CCS ; et (vii) concevoir un système de suivi-évaluation adapté au besoin en informations pour une évaluation rigoureuse de la prochaine stratégie.

7. Recommandations du Forum

Le Forum National sur la SCRP a permis de tracer les principes directeurs et l'approche méthodologique d'élaboration de la nouvelle stratégie. Ainsi, les participants au Forum ont décidé que la prochaine stratégie soit intitulée "Stratégie de Croissance pour le Développement Durable (SCDD)" et couvre un horizon temporel de 5 ans. Cette stratégie doit prendre en compte des thématiques émergentes que sont la Sécurité humaine et les ODD. Ces thématiques traitent des questions transversales que sont l'environnement, les changements climatiques, le genre, l'emploi, la gouvernance, le VIH/Sida, les droits humains et les crises et catastrophes.

La prise en compte des différentes recommandations du Forum et celles des différentes évaluations permettra d'améliorer la qualité de la nouvelle stratégie et son processus de mise en œuvre et de suivi-évaluation.

Introduction générale

Le Bénin s'est engagé depuis le début des années 90 dans une dynamique de changement social, générateur de bien-être. Cet engagement traduit l'ambition des Gouvernements successifs de sortir le pays de la pauvreté et de le mettre sur l'orbite de l'émergence, caractérisée par une croissance accélérée et un développement humain durable. A cet effet, le Bénin a élaboré et mis en œuvre la Stratégie de Réduction de la Pauvreté couvrant la période 2003-2005 et la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté sur le triennal 2007-2009. La mise en œuvre de ces stratégies a induit des résultats mitigés en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté, dus aux chocs externes et internes auxquels le pays a été confronté.

Pour corriger les imperfections des deux premières stratégies et consolider la marche du pays vers l'émergence économique, le Gouvernement a élaboré et adopté, le 16 mars 2011, une nouvelle Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2011-2015). Prenant appui sur la vision à long terme « Bénin, Alafia 2025 » et les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) arrêtées en 2006, la SCRP (2011-2015) constitue le cadre de référence en matière de développement socio-économique et le cadre de dialogue entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Cette troisième stratégie s'inscrit également dans la marche du Bénin vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'horizon 2015. Son opérationnalisation a été effectuée à travers le Programme d'Actions Prioritaires (PAP), cadre programmatique triennal glissant.

Le mécanisme mis en place pour assurer le suivi et l'évaluation de la SCRP est constitué d'un cadre de suivi des performances assorti d'indicateurs et d'un dispositif institutionnel renforcé et participatif impliquant toutes les parties prenantes, notamment le Gouvernement, l'administration publique, les collectivités locales, le secteur privé, la société civile et les PTF.

A fin décembre 2015 et en prélude à la formulation d'un nouvel agenda de développement, le Gouvernement s'est engagé dans l'évaluation de la SCRP 2011-2015 afin de tirer les enseignements nécessaires sur les acquis à consolider, identifier les facteurs de succès et d'échec et dégager des éléments susceptibles d'améliorer l'élaboration de ce nouvel agenda dans le but d'optimiser la gestion du processus de développement compatible avec les Objectifs de Développement Durable (ODD).

Le présent rapport aborde globalement : (i) une brève présentation de la SCRP et le contexte de sa mise en œuvre ; (ii) la portée de l'évaluation et sa démarche méthodologique ; (iii) les résultats de l'évaluation ; (iv) les recommandations en vue de l'élaboration et la mise œuvre de la prochaine stratégie.

Chapitre 1

SCRP 2011-2015 et périmètres de son évaluation

Introduction

La présentation de la SCRP 2011-2015 est articulée autour des défis critiques de développement qui ont caractérisé son élaboration, les axes stratégiques retenus pour les relever, la logique d'intervention et le cadre retenu pour sa mise en œuvre.

1.1. Rappel des défis critiques de développement et des axes opérationnels

Quatre défis critiques de développement avaient été identifiés à l'issue de l'analyse diagnostique effectuée dans tous les secteurs. Il s'agit de : (i) l'amélioration de la compétitivité globale et sectorielle de l'économie ; (ii) la réduction des inégalités dans l'accès aux services sociaux de base ; (iii) la réduction des disparités entre les différentes zones du pays ; et (iv) l'amélioration de la gestion des affaires publiques.

Le premier défi implique la nécessité de renforcer la stabilité du cadre macroéconomique, d'améliorer le climat des affaires ainsi que la diversification de l'économie. Le deuxième défi se justifie car la 3^{ème} SCRP se veut être pro-pauvre. Ainsi, à terme, il est attendu que le système éducatif soit efficace (efficacité interne), le secteur de la santé soit mieux gouverné, le réseau routier mieux entretenu, les pistes rurales aménagées, le secteur de l'énergie électrique assaini et les projets/programmes mis en œuvre convenablement. Quant au troisième défi, il suppose la promotion des politiques de décentralisation favorables aux communautés à travers l'accroissement de leurs ressources et une lutte efficace contre la pauvreté. Le quatrième défi est préalable pour relever les trois premiers dans un pays en développement comme le Bénin.

Pour relever ces quatre défis, cinq axes opérationnels ont été définis et se résument comme suit.

Tableau 1 : Axes retenus dans la SCRP 2011-2015

Axe stratégique	Domaines d'intervention
Accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie	1 Consolidation du cadre macroéconomique
	2 Dynamisation du secteur privé
	3 Diversification de l'économie
	4 Promotion de l'intégration régionale et de l'insertion du Bénin dans les réseaux mondiaux
Développement des infrastructures	1 Infrastructures de transport
	2 Infrastructures énergétiques
	3 Infrastructures de communication et des technologies de l'information et de la communication
	4 Infrastructures hydrauliques et d'assainissement
	5 Bâtiment et l'urbanisme
Renforcement du capital humain	1 Maîtrise de la croissance démographique
	2 Promotion de l'éducation de développement
	3 Amélioration de l'état sanitaire et nutritionnel de la population
	4 Création d'emplois décents

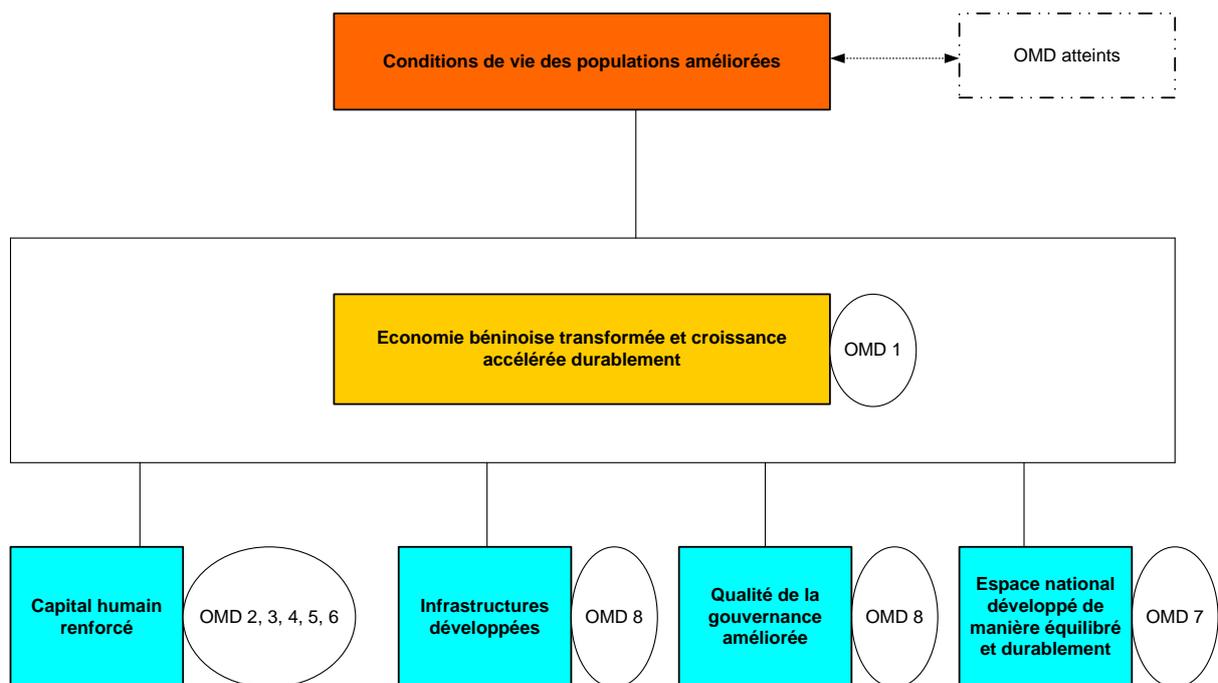
Axe stratégique	Domaines d'intervention
	5 Renforcement et l'extension de la protection sociale
	6 Promotion de l'égalité de genre
	7 Promotion des jeunes et des loisirs
Renforcement de la qualité de la gouvernance	1 Renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques
	2 Renforcement de la gouvernance administrative
	3 Renforcement de la gouvernance Politique
	4 Promotion de la sécurité et de la paix
	5 Promotion des droits humains et le renforcement des capacités juridiques des pauvres
	6 Amélioration de la gouvernance de l'information statistique
	7 Renforcement de la gouvernance Environnementale
Développement équilibré et durable de l'espace national	1 Renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration
	2 Consolidation de l'aménagement du territoire pour une économie régionale et locale dynamique
	3 Poursuite de la réforme foncière
	4 Promotion des espaces frontaliers
	5 Gestion de l'environnement et amélioration du cadre de vie
	6 Gestion des catastrophes et des risques naturels

Source : SCRP 2011-2015

1.2. Logique d'intervention de la SCRP 2011-2015

La logique d'intervention de cette stratégie est complexe du fait de son caractère multisectoriel et de l'hétérogénéité des interventions qui concourent à l'atteinte de ses objectifs. Pour faciliter sa compréhension, la logique d'intervention de la SCRP a été simplifiée comme le montre le schéma ci-dessous.

Schéma 1 : Logique d'intervention de la SCRP 2011-2015



Le but visé par la SCRP 2011-2015, qui est une stratégie pro-pauvre, est de voir à terme les conditions de vie des populations améliorées, tout en accélérant l'atteinte des huit OMD à fin 2015. L'atteinte

de ce but passe par une économie béninoise transformée et une croissance économique qui a été durablement accélérée. Ainsi, le Bénin serait au rendez-vous de l'OMD 1.

Or, la transformation de l'économie et l'accélération de la croissance économique reposent sur quatre changements essentiels à observer et qui embrassent l'ensemble des secteurs de développement. Ces changements sont relatifs aux quatre derniers axes de la SCRP et permettent d'atteindre les cibles des OMD 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8.

Ces différents changements sont susceptibles de se réaliser si les conditions suivantes sont réunies :

- hypothèse n°1 : le pays jouit d'une stabilité politique et de la paix sociale, la sécurité des personnes et des biens est garantie ;
- hypothèse n°2 : le pays est préservé de catastrophes naturelles majeures.

Encadré n° 1: Huit Objectifs du Millénaire pour le Développement

A titre de rappel, les huit OMD sont libellés comme suit :

- OMD 1 : éliminer l'extrême pauvreté et la faim ;
- OMD 2 : assurer l'éducation primaire pour tous ;
- OMD 3 : promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ;
- OMD 4 : réduire la mortalité infantile ;
- OMD 5 : améliorer la santé maternelle ;
- OMD 6 : combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ;
- OMD 7 : préserver l'environnement ; et
- OMD 8 : mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

1.3. Cadre de mise en œuvre

Le cadre de mise en œuvre de la stratégie retrace les principes directeurs devant gouverner la mise en œuvre, les instruments de mise en œuvre, les ressources, les conditions de réussite, le cadrage macroéconomique, le cadre de dépenses à moyen terme, le scénario alternatif du cadrage macroéconomique, et le mécanisme de suivi-évaluation de la stratégie.

Sept (07) principes directeurs ont été établis pour assurer une mise en œuvre efficace et efficiente de la SCRP. Il s'agit de :

- Principe 1 : Intégration et gestion efficiente des programmes sectoriels ;
- Principe 2 : Meilleur ciblage des pauvres et des programmes ;
- Principe 3 : Décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté
- Principe 4 : Gestion Axée sur les Résultats ;
- Principe 5 : Alignement des programmes des PTF avec la SCRP ;
- Principe 6 : Promotion de la subsidiarité et du partenariat ; et enfin
- Principe 7 : Neutralité politique vis-à-vis des cibles et des bénéficiaires

Au nombre de deux (02), les principaux instruments d'opérationnalisation de la SCRP sont le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) et les Plans de Développement Communaux (PDC). Le PAP est l'instrument programmatique de toutes actions prioritaires ainsi que des investissements y afférents. La mise en cohérence permanente des PDC avec les orientations nationales et la SCRP

permet d'amener les collectivités locales à arrimer les interventions à la base aux objectifs nationaux définis.

Les ressources nécessaires à mobiliser pour la mise en œuvre de la stratégie ont des sources aussi diverses que variées. Au titre des ressources internes, il y a l'épargne nationale. S'agissant des ressources externes, il y a les Investissements Directs Etrangers (IDE) et l'aide des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

S'agissant des conditions de mise en œuvre identifiées, elles se résument comme suit :

- un cadre macroéconomique stable ;
- une situation sociale apaisée ;
- un environnement international prospère ;
- la relance de la machine de production (mécanisation agricole, mise en œuvre du PSRSA) ;
- l'opérationnalisation des pôles de croissance et de développement identifiés par le Gouvernement ;
- la poursuite des réformes structurelles pour assurer la disponibilité des facteurs de production (énergie, télécommunication, infrastructures productives) ;
- l'amélioration ou la facilitation des relations commerciales avec les pays voisins (notamment le Nigeria et les pays de l'Hinterland) ;
- une bonne collecte des recettes par les régies financières ;
- une amélioration du taux d'absorption des crédits alloués aux ministères sectoriels ;
- l'alignement des partenaires sur les procédures nationales, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ;
- Une appropriation de la stratégie par toutes les composantes de la société.

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) en lien avec les ressources à mobiliser et tenant compte de la stabilité du cadrage macroéconomique est synthétisé dans le tableau 2 ci-après :

Tableau 2 : Répartition sectorielle des allocations budgétaires sur la période 2011-2015

Secteurs	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015
Secteurs sociaux	29,6	31,6	33,5	35,8	38,3	33,8
Education	16,4	17,0	17,5	18,6	20,0	17,9
Santé	11,4	12,7	13,8	14,2	15,0	13,4
Développement social et culturel	1,7	1,9	2,2	3,0	3,3	2,4
Production et commerce	10,2	11,3	12,1	13,3	14,4	12,3
Infrastructures productives	20,0	22,1	24,6	26,8	28,3	24,3
Gouvernance	6,2	6,4	7,1	7,5	7,6	7,0
Politique	1,6	1,2	1,0	1,0	1,0	1,2
Economique	4,5	5,2	6,1	6,5	6,6	5,8
Défense et sécurité	6,5	4,6	3,8	3,0	2,3	4,0
Souveraineté	2,9	2,5	2,5	2,4	2,0	2,5
Total Ministères et institutions	75,3	78,5	83,7	88,9	92,9	83,8
Autres budgets	24,7	21,5	16,3	11,1	7,1	26,2
Total budget	100	100	100	100	100	100

Source : SCRP 2011-2015

1.4. Cadre institutionnel de pilotage

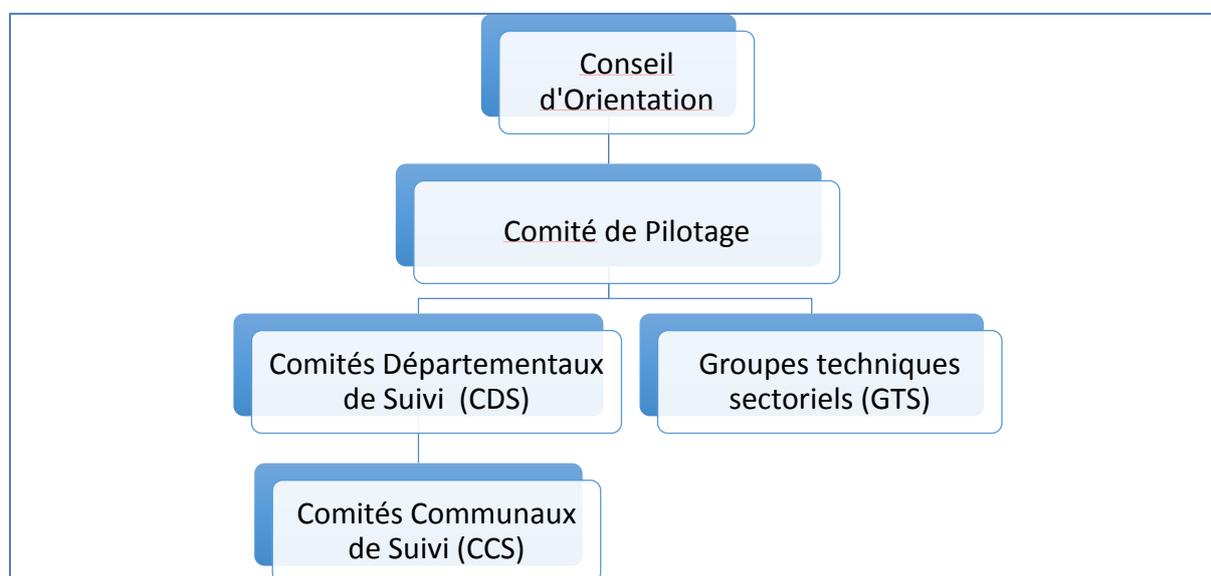
Le Gouvernement a adopté, pour le suivi de la SCRP (2011-2015), un cadre institutionnel renforcé et participatif de pilotage. Ce cadre institutionnel de pilotage devrait permettre d'une part d'impliquer les parties prenantes, et d'autre part, de clarifier les responsabilités des acteurs (Gouvernement,

administration, collectivités locales, secteur privé, société civile, Partenaires Techniques et Financiers) à toutes les étapes du processus de la mise en œuvre. Se basant sur les principes directeurs de mise en œuvre de la stratégie, le cadre est articulé autour de deux niveaux que sont : (i) le niveau stratégique et politique ; et (ii) le niveau technique.

Le niveau stratégique est chargé de coordonner le dispositif global de mise en œuvre de la stratégie au plan national en donnant les orientations appropriées. Le niveau technique est chargé d'opérationnaliser les orientations du niveau stratégique. Les organes spécifiques qui animent ces deux niveaux du cadre institutionnel sont : (i) le Conseil d'Orientation (CO) au niveau stratégique et politique ; (ii) le Comité de Pilotage ; (iii) les Groupes Techniques Thématiques et Sectoriels (GTS) ; et (iv) les Comités Départementaux de Suivi (CDS) et les Comités Communaux de Suivi (CCS) au niveau technique [Schéma 2].

Le Conseil d'orientation, creuset politique entre le Gouvernement et les PTF, est chargé de donner les grandes orientations pour le suivi et la coordination de la SCRP 2011-2015. Le Comité de pilotage a pour mission de s'assurer de l'effectivité du suivi administratif et technique du dispositif et de la disponibilité des différents produits de suivi. Quant aux GTS, ils sont chargés, au niveau sectoriel, du suivi des actions et programmes prioritaires afin de faciliter la coordination du dispositif et la cohérence du système d'information tout en assurant la collecte des informations utiles au suivi. Au niveau départemental, les Comités Départementaux de Suivi (CDS) ont pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes d'actions départementaux, la collecte et l'analyse des données statistiques sectorielles du département. Au niveau communal, le Comité Communal de Suivi (CCS) a pour mission d'assurer la collecte des données statistiques de la commune, sous la supervision des Comités départementaux de Suivi.

Schéma 2 : Cadre institutionnel de pilotage de la SCRP 2011-2015



Le Conseil d'Orientation (CO) est l'organe spécifique qui anime le niveau stratégique et politique du dispositif institutionnel de pilotage de la mise en œuvre de la SCRP et enll est la plus haute instance. Il est chargé de donner les grandes orientations pour la coordination, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la SCRP 2011-2015. Il est l'instance de dialogue politique entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers. Il est composé du Ministre en charge du Développement et de la Prospective, du Ministre de l'Économie et des Finances (MEF), des Ministres en charge des

départements sectoriels et des chefs de missions diplomatiques. Il est présidé par le Ministre en charge du Développement et de la Prospective. Le MEF assure la vice-présidence. La Cellule de Suivi des Programmes Économiques et Financiers (CSPEF) joue le rôle de rapporteur de cette instance.

Le Comité de Pilotage (CP) a pour mission de s'assurer de l'effectivité du suivi administratif et technique du dispositif et de la disponibilité des différents produits de suivi et d'évaluation. Il est composé de la Cellule de Suivi des Programmes Économiques et Financiers (CSPEF) qui en assure le secrétariat permanent, de l'Observatoire du Changement Social (OCS), de la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD), de la Direction Générale des Affaires Économiques (DGAE) et de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE) et du Chef de File des Partenaires Techniques et Financiers.

Les Groupes Techniques Thématiques et Sectoriels (GTS) sont des groupes conjoints Gouvernement-Partenaires au niveau des secteurs. Les acteurs de la société civile actifs dans chaque secteur sont associés aux travaux des groupes sectoriels. Les groupes animent le dialogue politique autour de la SCRП au niveau sectoriel. Douze groupes¹ techniques sectoriels et deux groupes² de coordination sont retenus dans le dispositif. Ils sont structurés suivant les domaines prioritaires identifiés dans la SCRП 2011-2015. Les Groupes techniques sont présidés par la partie gouvernementale. Le Chef de file désigné des PTF du groupe en assure la facilitation.

Aux niveaux déconcentré et décentralisé, le dispositif de suivi de la mise en œuvre de la SCRП a prévu **des Comités Départementaux de Suivi (CDS) et des Comités Communaux de Suivi (CCS)**. Ces organes assurent le dialogue technique autour de la SCRП à leurs niveaux respectifs. Les CDS et les CCS sont appuyés techniquement par l'Observatoire du Changement Social (OCS), la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), la Direction Générale de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation (DGGLD).

Au niveau décentralisé (communal), les CCS sont présidés par les Maires des communes et ont pour mission d'assurer la collecte des données statistiques de la commune, sous la supervision des Comités Départementaux de Suivi. Les CCS se réunissent en session ordinaire une fois par trimestre et les comptes rendus de leurs travaux sont adressés au Préfet du Département. La première session de l'année est consacrée à l'examen du rapport de mise en œuvre de la SCRП en cohérence avec le Plan de Développement Communal (PDC). Une fois ce rapport validé par le CCS, il est envoyé au CDS pour sa prise en compte dans le rapport départemental. Au niveau déconcentré (départemental), les CDS ont pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes d'actions départementaux, la collecte et l'analyse des données statistiques sectorielles du département. Ils sont présidés par les Préfets des départements et leur secrétariat est assuré par les Directions Départementales du Développement. Tout comme les CCS, les CDS se réunissent en session ordinaire une fois par trimestre et les comptes rendus de leurs travaux sont adressés au Secrétariat Permanent du Comité de Pilotage. La première session de l'année est consacrée à l'examen du rapport départemental de mise en œuvre de la SCRП et du Tableau de Bord de Social (TBS) contenant les indicateurs de la SCRП.

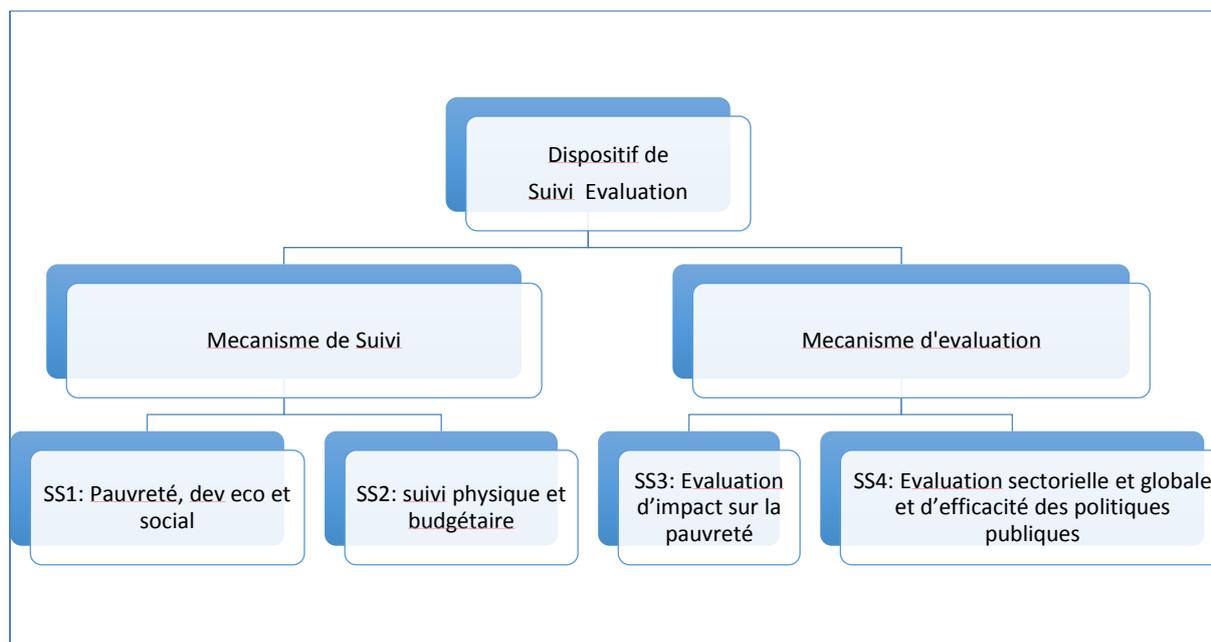
1.5. Dispositif de suivi et d'évaluation

¹ Les douze groupes ordinaires sont : (i) éducation ; (ii) santé ; (iii) agriculture ; (iv) eau et assainissement de base ; (v) décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire ; (vi) genre et protection sociale ; (vii) environnement ; (viii) réformes administrative, fonction publique et lutte contre la corruption ; (ix) justice et réformes judiciaires ; (x) transport ; (xi) énergie et (xii) secteur privé.

² Les deux groupes de coordination sont le groupe suivi et évaluation de la SCRП et de l'efficacité de l'aide et le groupe macro-économie et gestion des finances publiques.

Le dispositif de suivi et d'évaluation de la SCRP 2011-15 est constitué de deux mécanismes que sont le mécanisme de suivi et le mécanisme d'évaluation [Schéma 3]. Le mécanisme de suivi est structuré autour de deux sous-systèmes : (i) le sous-système du suivi statistique de la pauvreté, des conditions de vie des ménages et du développement économique et social et (ii) le sous-système du suivi des réalisations physiques et budgétaires des projets et programmes prioritaires. Quant au mécanisme d'évaluation, il est structuré autour de deux sous-systèmes : (i) le sous-système d'évaluation d'impact sur la pauvreté ; et (ii) le sous-système d'évaluation sectorielle et globale et d'efficacité des politiques publiques.

Schéma 3 : Dispositif de suivi et d'évaluation de la SCRP 2011-2015



1.6. Contexte de mise en œuvre

La mise en œuvre de la SCRP 2011-2015 a été influencée par divers éléments du contexte international, régional et national qui ont caractérisé cette période.

L'échelle internationale a été caractérisée par une dégradation de la situation en matière de paix, de sécurité et stabilité politique avec principalement la guerre en Ukraine, en Syrie et un relèvement de global de la menace terroriste du fait de l'apparition et de la montée en puissance de l'Etat Islamique. La situation de crise en Syrie a créé un flux continu et impressionnant de migration vers l'Europe obligeant les pays de la zone à consacrer des ressources budgétaires importantes à l'accueil des réfugiés mais également à la surveillance des frontières.

En Afrique, les révolutions du printemps arabe et la guerre en Lybie ont pour conséquences une profonde instabilité et la prolifération des armes légères voire lourdes en Afrique de l'Ouest. Cette situation a favorisé la résurgence et l'expansion de mouvements terroristes tels que BokoHaram et AQMI qui se manifestent par la crise et la guerre au Mali ainsi que des attaques terroristes au Nigeria et dans plusieurs autres pays de la sous-région. L'Afrique de l'Ouest a également fait face à l'épidémie d'Ebola de décembre 2013 à décembre 2015, avec un bilan estimé à 11 315 morts (OMS) et un ralentissement significatif de l'activité économique au sein de l'UEMOA. Un point positif reste la résolution du conflit post-électoral en Côte d'Ivoire, principale économie de la zone UEMOA.

Au cours de la période d'étude, l'environnement économique international s'est caractérisé par des performances globalement modestes malgré un retour à la croissance soutenue et créatrice d'emplois aux Etats-Unis et dans une moindre mesure, au Japon. Par contre, la persistance de la crise des dettes souveraines dans la Zone euro cristallisée par le sauvetage in extremis de la Grèce, les incertitudes liées à la menace de la sortie de la Grande Bretagne et les problèmes budgétaires continuent de retarder le redressement des économies européennes malgré les réformes et les politiques de soutien mises en œuvre par les pouvoirs publics et les banques centrales. Dans les pays émergents, il est observé un ralentissement économique avec notamment un essoufflement de la croissance économique en Chine, au Brésil et en Russie en raison principalement de la sortie des capitaux au profit des économies avancées, de la volatilité des marchés boursiers, des contraintes structurelles internes et du regain des tensions géopolitiques. Par contre, l'économie indienne continue de se renforcer, portée par une demande intérieure vigoureuse.

Les économies de l'Afrique subsaharienne hors Afrique du Sud s'inscrivent dans la même tendance que l'économie indienne avec une bonne résilience et des performances économiques satisfaisantes sur la période, tirées principalement par le dynamisme des exportations de matières premières (singulièrement de produits miniers) et un essor des dépenses dans les infrastructures. Cependant, la tendance baissière des cours mondiaux de la plupart des matières premières (pétrole brut, coton, caoutchouc, huile de palme, café et produits miniers) fragilise cette embellie en particulier en 2015.

Dans les pays de l'UEMOA, la reprise vigoureuse de l'activité économique en Côte d'Ivoire, le redressement de la production agricole et le raffermissement de la production industrielle, le regain d'activité dans le secteur des bâtiments et travaux publics sont la source de bonne tenue de la croissance économique entre 2011 et 2015. Ainsi, le taux de croissance économique de la zone s'établit à 6,3% en 2012, 5,9% en 2013 et à 6,6% respectivement en 2014 et 2015. Après la flambée des prix enregistrée en 2011, l'inflation est globalement maîtrisée sur la période avec une baisse du niveau général des prix reflétant celle des prix des produits alimentaires et des carburants.

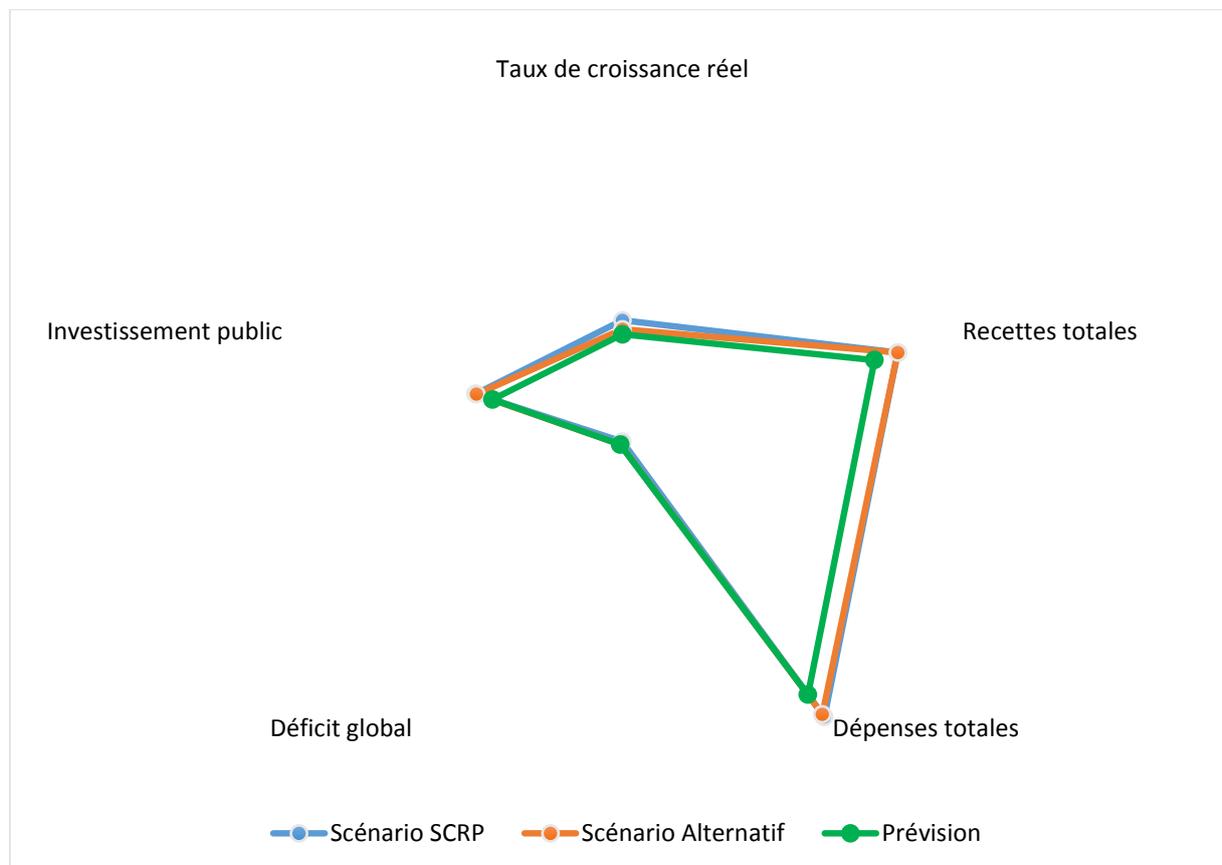
Quant au contexte national, il reste globalement marqué par la paix, la stabilité politique et celle des institutions. Les libertés individuelles et collectives restent garanties et les élections municipales et législatives de 2015 se sont déroulées dans un climat globalement apaisé. Cependant, des tensions latentes ou explicites sont observées avec les organisations syndicales et avec le monde des affaires, fragilisant la paix sociale et créant une incertitude préjudiciable à l'activité économique.

Du fait de sa dépendance vis-à-vis du Nigeria, l'économie béninoise a subi le contrecoup des incertitudes et chocs négatifs affectant l'économie nigériane en raison de la menace terroriste BokoHaram, de la menace Ebola, de l'érosion du prix du baril du pétrole brut et de la tenue des élections présidentielles. A noter également la mise en œuvre par les autorités nigérianes, d'une politique économique limitant le commerce de réexportation à partir du Bénin notamment en ce qui concerne les denrées alimentaires importées et les véhicules d'occasion. Du fait de leur faible anticipation et de leur faible niveau de préparation, les acteurs de cette filière ont dans leur majorité, enregistré une baisse importante de leur activité.

Tenant compte de ces différents éléments de contexte, le cadrage macroéconomique et budgétaire sur la période 2011-2015, socle de la mise en œuvre des politiques, programmes et projets publics, a globalement dévié des prévisions du scénario central de la SCRP 2011-2015 en particulier en ce qui concerne le taux de croissance économique, les recettes totales et l'investissement public. En fait, les

cadrages macroéconomiques adoptés année après année sont plus proches du scénario alternatif que du scénario central³.

Figure 1 : Prévisions du cadrage macroéconomique et scénarii de la SCR



Source : à partir des calculs des auteurs, 2016

1.7. Périmètre de l'évaluation

Conformément aux termes de référence, l'évaluation vise globalement à proposer des recommandations afin d'améliorer la mise en œuvre, le pilotage et le suivi-évaluation de la prochaine stratégie, qui sera élaborée au cours de l'année 2016. Plus spécifiquement, il s'est agi de : (i) faire une analyse rétrospective de la qualité du processus d'élaboration de la SCR, y compris l'association des parties prenantes ; (ii) faire une analyse de la qualité de la SCR, des options et des orientations clés retenues pour le développement du Bénin ; (iii) apprécier quantitativement et qualitativement les niveaux de résultats atteints pour chaque axe stratégique défini dans la SCR ; (iv) analyser le fonctionnement du dispositif de pilotage de la mise en œuvre de la SCR et de ses processus de prise de décision ; (v) apprécier la capacité institutionnelle et organisationnelle du dispositif de pilotage de la mise en œuvre de la SCR à assurer l'atteinte des objectifs de la stratégie ; (vi) analyser l'opérationnalité et l'efficacité actuelle du mécanisme de suivi et d'évaluation de la SCR y compris le processus de revue de la stratégie et les capacités des acteurs à produire les extrants attendus ; et (vii) formuler des recommandations claires sous forme de plan d'actions détaillé à prendre en compte dans l'élaboration de la nouvelle stratégie.

En référence aux échanges issus des différentes séances dédiées au cadrage de la mission et aux termes de référence, les critères d'évaluation retenus coïncident avec ceux classiques utilisés au

³Sur la base de la distance euclidienne entre le cadrage macroéconomique adopté et les scénarii de la SCR.

niveau international, notamment par l'OCDE. Ainsi, les critères retenus sont : la pertinence, la cohérence, l'appropriation, l'efficacité, l'efficience, les effets/impacts et les acquis. Les questions évaluatives associées à ces critères sont en annexe A.2.

En dehors de ces critères et questions d'évaluation clairement formulés, il est également attendu que des aspects spécifiques de la stratégie soient traités. Ainsi, conformément aux TdR, il est question : (i) d'apprécier le degré de la prise en compte d'une part des thématiques clés (commerce, secteur privé, promotion de l'emploi,) et d'autre part les thématiques transversales (genre, VIH/SIDA, droits humains, environnement, changement climatique) ; et (ii) de tirer les leçons de la mise en œuvre de la SCRP pour l'élaboration de la nouvelle génération de SCRP. Au regard des exigences du processus d'évaluation de la SCRP 2011-2015, une démarche méthodologique a été adoptée.

La conduite du processus d'évaluation de la SCRP 2011-2015 repose sur une méthodologie adoptée d'accord parties (entre le commanditaire et l'équipe d'évaluation). Elle comporte huit phases que sont : (i) séances de cadrage méthodologique ; (ii) collecte documentaire auprès des instances indiquées par le client de l'évaluation ; (iii) entretien avec les parties prenantes (exclusivement pour le volet institutionnel) ; (iv) rédaction du rapport provisoire d'évaluation ; (v) soumission du rapport provisoire d'évaluation à l'instance d'évaluation mise en place par le client ; (vi) prise en compte des observations et finalisation des rapports d'évaluation ; (vii) présentation des rapports d'évaluation au forum national sur la SCRP ; et (viii) consolidation des rapports d'évaluation. Ce processus a démarré le 04 mars et s'est achevée le 18 novembre 2016.

La revue documentaire a permis de construire une première visibilité sur le fonctionnement d'un dispositif de suivi et d'évaluation. Elle a permis également d'affiner la méthodologie, y compris la finalisation d'une matrice d'évaluation jointe en annexe 1, d'où sont extraits, au fur et à mesure, les points devant structurer les interviews spécifiques avec les différents groupes d'acteurs.

Elle a porté sur l'examen et l'analyse de l'ensemble de la documentation produite dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie. Il s'agit principalement des rapports d'avancement de la SCRP, les aide-mémoires des revues de la SCRP, les rapports de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des OMD au Bénin, le rapport d'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du Plan d'Actions d'Istanbul et les Tableaux de Bord de Suivi du PAP (TBS-PAP). L'annexe 3 donne de plus amples détails sur l'ensemble des documents consultés dans le cadre de cette évaluation.

En complément de l'examen de la documentation existante, la mission a réalisé des entretiens avec les principales parties prenantes au processus de développement. Dans ce cadre, des séances de travail ont été tenues avec les membres du comité de pilotage et les Partenaires Techniques et Financiers. Aussi, des guides d'entretiens ont-ils été élaborés, et ont permis de recueillir les appréciations et informations complémentaires des autres parties prenantes notamment différents services de l'administration publique et privée, les syndicats, les collectivités locales et la société civile. Par ailleurs, cette évaluation est essentiellement fondée sur l'analyse des données secondaires tirées à travers l'exploitation des documents visités lors de la revue documentaire. Une collecte de données complémentaires a été faite au niveau des Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) et d'autres structures clés.

Le cadre analytique adopté s'appuie sur les critères classiques de l'évaluation, explicitement visés dans les termes de référence de la mission (voir **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**A.1). Si l'analyse des données pour répondre aux critères tels que la pertinence, la cohérence, l'appropriation et la durabilité, a été faite de façon classique en tenant compte du focus de chaque critère, l'efficacité par contre, a été mesurée à travers une analyse normative, celle qui consiste à

comparer les réalisations aux valeurs cibles et à analyser l'ampleur de l'écart. De même, le modèle d'évaluation des effets/impacts est un modèle implicite qui compare les résultats avant 2011 et après 2014⁴. Le choix de ce modèle suppose que toutes les interventions effectuées sur la période 2011-2015 s'inscrivent dans l'opérationnalisation de la SCRP. Il est à signaler que ces différents choix sont en liaison avec le temps disponible pour réaliser l'évaluation, ainsi que les ressources financières mobilisées à cet effet. Il s'est agi aussi d'analyser, à partir des réponses aux questions évaluatives, le dispositif institutionnel de pilotage et de suivi évaluation de la mise en œuvre de la SCRP au regard des objectifs définis pour le cadre institutionnel ainsi que les différents produits attendus du dispositif. L'analyse débouche sur une série de recommandations pour améliorer l'élaboration, la mise en œuvre, le pilotage et le suivi-évaluation de la prochaine stratégie.

La présente évaluation a été commanditée par le Comité de Pilotage de la SCRP 2011-2015, sous la coordination du Bureau de l'Évaluation des Politiques Publiques et de l'Analyse de l'Action Gouvernementale (Ex Direction Générale de l'Évaluation) et avec l'appui financier de la GIZ et du PNUD Bénin. Une équipe composée des cadres de l'ex DGE, de la CSPEF, de la GIZ et du PNUD a été mise en place pour superviser les travaux

1.8. Limites de l'évaluation

Les résultats de la présente évaluation doivent être considérés en lien avec la démarche méthodologique adoptée. Ainsi, cette évaluation présente des limites qu'il convient de souligner. En effet, selon la démarche méthodologique adoptée, la collecte de données a souffert de la non disponibilité des cadres et des élus locaux, du fait de leur forte implication dans la campagne électorale, la forte mobilité du personnel au niveau de l'administration publique, le départ à la retraite de nombreux cadres ayant travaillé longtemps dans les structures du dispositif de pilotage et de suivi et d'évaluation de la SCRP, la faible connaissance de la SCRP, de son PAP, de son cadre institutionnel de pilotage et de son mécanisme de suivi et d'évaluation par certains cadres rencontrés qui se sont déclarés "nouveaux" dans le dispositif et qui ne pouvaient apporter des réponses aux questions du guide d'entretien, l'accès difficile aux communications et relevés du Conseil des Ministres relatifs aux décisions du Conseil d'Orientation qui n'a pas permis de confirmer ou d'infirmer certaines déclarations des enquêtés.

Par ailleurs, selon le modèle d'évaluation de la mise en œuvre de la SCRP retenu, les données à utiliser devraient être celles de la période 2010 à 2015. Mais, en raison des difficultés liées à la fois à l'accès et au manque de certaines données, l'évaluation n'a pris en compte que les données disponibles. Par ailleurs, il faut noter que les données à fournir par les ministères sectoriels n'ont pu l'être puisqu'elles n'étaient pas encore validées par l'ensemble des acteurs. Ainsi, en absence des données de 2015, notamment, celles de 2014 sont utilisées. Elles ne rendent donc pas fidèlement compte de la réalité mais approchent celle-ci au regard de la tendance affichée par les indicateurs du secteur étudié. De même, il convient de souligner la non-disponibilité des informations financières relatives à la mise en œuvre de la stratégie, ce qui n'a pas permis d'approfondir les analyses en qui concerne le critère d'efficience.

Aussi, en raison des ressources allouées à l'ensemble du processus évaluatif, les perceptions des différentes parties prenantes tant sur la mise en œuvre que sur le dispositif institutionnel n'ont été collectées et analysées. Cette situation n'a pas permis d'apporter des nuances importantes sur des

⁴2014 est mentionné en raison des difficultés d'obtention des données de 2015.

certaines aspects spécifiques de l'étude. En conséquence, le critère de durabilité, de même que les acquis et leçons apprises, n'ont pu être examinés convenablement.

En outre, du fait de son envergure, cette évaluation ne s'est pas appuyée sur les résultats de plusieurs évaluations d'impacts spécifiques, notamment sur les plans social, économique et institutionnel. Ainsi, les analyses n'ont pas été approfondies sur ces plans.

Conclusion

La mise en œuvre de la SCRP 2011-2015 a été influencée par divers éléments du contexte international, régional et national qui ont caractérisé cette période. L'échelle internationale a été caractérisée par une dégradation de la situation en matière de paix, de sécurité et stabilité politique. En Afrique, les révolutions du printemps arabe et la guerre en Lybie ont entraîné une profonde instabilité et la prolifération des armes légères voire lourdes en Afrique de l'Ouest, avec la résurgence et l'expansion de mouvements terroristes tels que Boko Haram et AQMI. L'Afrique de l'Ouest a également fait face à l'épidémie d'Ebola de décembre 2013 à décembre 2015 et à un ralentissement significatif puis une relance de l'activité économique. Quant au contexte national, il reste globalement marqué par la paix, la stabilité politique et celle des institutions. Du fait de sa dépendance vis-à-vis du Nigeria, l'économie béninoise a subi le contrecoup des incertitudes et chocs négatifs affectant l'économie nigériane.

En référence aux échanges issus des différentes séances de cadrage de la mission et aux termes de référence, les critères d'évaluation retenus coïncident avec ceux classiques utilisés au niveau international, notamment par l'OCDE, avec une analyse de la prise en compte des thématiques transversales. La conduite du processus d'évaluation de la SCRP 2011-2015 repose sur une méthodologie adoptée d'accord parties (entre le commanditaire et l'équipe d'évaluation) et comportant huit phases.

Chapitre 2

Pertinence de la SCRP à sa conception

Introduction

La SCRP étant une stratégie totalement transversale, l'appréciation de sa pertinence ne permettrait pas de faire ressortir les spécificités liées à chaque secteur ou tout au moins à chaque axe stratégique. Ainsi, apprécier la pertinence de la stratégie de façon différenciée permet de porter des jugements de qualité. Pour ce faire, la pertinence de la SCRP est abordée suivant chacun des cinq axes stratégiques sur lesquels repose la stratégie et suivant le cadre institutionnel de pilotage et le mécanisme de suivi et d'évaluation.

2.1. Accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie

La situation macroéconomique est restée globalement positive entre 2006 et 2009 en dépit des crises énergétique, alimentaire, financière et économique. Elle est marquée par (i) un niveau d'inflation modéré, (ii) un niveau d'endettement extérieur faible et (iii) une amélioration des recettes budgétaires, accompagnée d'une maîtrise des dépenses publiques, malgré des difficultés survenues au cours de l'année 2009. Ainsi, le Bénin, comme la plupart des pays africains, a été épargné des effets de premier tour de la crise financière mondiale, du fait de sa faible intégration aux marchés financiers internationaux. Cependant, le pays a été impacté par les effets de second tour de la crise qui se sont manifestés par une baisse des flux internationaux (IDE, transferts des migrants) et un ralentissement de l'économie nationale. Ainsi, le taux de croissance économique de 2,7% en 2009 est resté insuffisant pour faire face aux besoins fondamentaux de la population béninoise, dont le taux d'accroissement intercensitaire est de 3,25%. Ces performances insuffisantes découlent, en grande partie, de la faible diversification et du manque de compétitivité de l'économie.

Cette situation a appelé à relever de nombreux défis identifiés lors du diagnostic de la SCRP 2011-2015. C'est la raison qui a amené le Gouvernement à décider d'accélérer les réformes afin de diversifier l'économie et de relever le taux de croissance à 7,5%, à l'horizon 2015. Pour y parvenir, quatre domaines prioritaires d'intervention directe ont été identifiés pour intensifier la croissance et assurer la consolidation du cadre macroéconomique, la dynamisation du secteur privé et le développement des entreprises, la diversification de l'économie par la promotion de nouvelles filières porteuses pour les exportations et la promotion de l'intégration régionale et de l'insertion dans les réseaux mondiaux.

En conclusion, l'opérationnalisation de l'axe « accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie », à travers les quatre domaines prioritaires à savoir, l'intensification de la croissance et la consolidation du cadre macroéconomique, la dynamisation du secteur privé et le développement des entreprises, la diversification de l'économie par la promotion de nouvelles filières porteuses pour les exportations et enfin, la promotion de l'intégration régionale et de l'insertion dans les réseaux mondiaux, montre bien que cet axe est bien pertinent pour relever les défis identifiés lors du diagnostic qui a conduit à l'élaboration de la SCRP 2011-2015.

2.2. Développement des infrastructures

Le développement des infrastructures, notamment celles économiques, est essentiel dans toute stratégie de croissance pro-pauvre. Elles sont surtout focalisées sur les secteurs du transport, de l'énergie, de l'eau, des technologies de l'information et de la communication. A ces différents secteurs, la SCRP 2011-2015a identifié le secteur du bâtiment et de l'urbanisme au regard de son positionnement comme pôle de développement dans les OSD.

Selon l'OCDE, le développement des infrastructures au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté doit répondre à quatre (04) principes directeurs :

- **Principe 1 : coordonner l'aide en se fondant sur les cadres définis par les pays partenaires.**
- **Principe 2 : optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres.**
- **Principe 3 : mieux gérer les investissements dans les infrastructures pour en garantir la pérennité.**
- **Principe 4 : accroître les investissements dans les infrastructures et exploiter au mieux les sources de financement**

Une analyse des cinq (05) domaines prioritaires identifiés [Tableau I ci-dessus] croisée avec lesdits principes directeurs permet de dire que le premier principe directeur est relativement appliqué dans la mesure où les actions identifiées dans la SCRP pour le développement des infrastructures répondent à des besoins dont la satisfaction est susceptible de lutter contre la pauvreté sous de multiples formes. Toutefois, l'ensemble des actions ne répond pas forcément à une stratégie judicieuse. Au niveau de chaque domaine prioritaire de cet axe, il s'est plutôt agi d'une simple énumération d'actions sans s'assurer d'une interrelation et d'un ordonnancement plus ou moins précis.

Or, les contraintes budgétaires et temporelles ne permettront pas de résoudre tous les problèmes, ce qui ne permettrait pas d'observer les impacts positifs tant souhaités. Cette approche comporte en elle-même les gênes de non application du deuxième principe directeur intitulé « optimiser l'impact des infrastructures sur les populations pauvres ». L'impact de la réalisation de ces infrastructures ne peut donc probablement pas être optimal puisqu'il y a des projets d'investissements cohérents qui n'ont pas été suffisamment muris en vue de mieux impacter les populations, notamment celles pauvres. Dans ces circonstances, les troisième et quatrième principes ne peuvent plus être respectés car les conditions n'étant pas réunies.

En somme, s'il est établi que les actions ciblées dans la SCRP pour développer des infrastructures répondent à des besoins dont la satisfaction est susceptible de lutter contre la pauvreté sous de multiples formes, il n'en demeure pas moins vrai que lesdites actions constituent un listing de besoins en infrastructures sans synergie, ce qui ne permet guère d'avoir de projets structurants d'infrastructures susceptibles d'avoir un impact optimal sur les pauvres. Il en résulte que la SCRP 2011-2015 aurait gagné le pari d'être une stratégie pro-pauvre en matière de développement des infrastructures si un nombre raisonnable de projets structurants d'infrastructures avait été identifié après un examen approfondi et conséquent de leurs impacts/effets sur les pauvres.

2.3. Renforcement du capital humain

Avant toute analyse, il convient de clarifier le concept de capital humain afin de bien circonstancier les jugements qui seront portés à ce niveau. Selon l'Organisation de Coopération et de

Développement Economique (OCDE), le capital humain recouvre « l'ensemble des connaissances, qualifications, compétences et caractéristiques individuelles qui facilitent la création du bien-être personnel, social et économique ». « Le capital humain constitue un bien immatériel qui peut faire progresser ou soutenir la productivité, l'innovation et l'employabilité ». Les nouvelles théories de la croissance économique, soutenues par Barro (1995), Romer (1990) et Lucas (1988), démontrent avec force que le capital humain est un facteur déterminant de la croissance économique. Ainsi, promouvoir le bien-être des populations semble être un bon moyen d'investir dans le capital humain en faveur de la prospérité économique, de l'emploi et de la cohésion sociale. Ceci passe inévitablement par la promotion d'une santé de qualité et d'une éducation (au sens large) qui stimule elle-même le développement.

Au regard de cette clarification conceptuelle du capital humain, il se dégage aisément que cet axe revêt un caractère suffisamment transversal dans la mesure où aucune action de développement ne peut être conduite sans l'indispensable et nécessaire ressource immatérielle que constitue le capital humain. Par conséquent, le choix du renforcement du capital humain est bel et bien pertinent. Il s'agit donc d'un axe stratégique qui vient en soutien aux autres axes dans leur mise en œuvre.

Au total, les huit (08) domaines d'intervention identifiés ont été jugés nécessaires pour promouvoir l'éducation, la santé, l'emploi et les loisirs de la jeunesse d'une part, et pour réduire les inégalités liées au genre d'autre part. La réalisation des actions dans ces domaines contribuerait à l'atteinte de l'objectif global de la SCRP qui est d'« **améliorer les conditions de vie des populations** ».

Par ailleurs, la santé des populations est très déterminante dans le renforcement du capital humain de toute organisation, notamment pour une nation. La stratégie a retenu de mesurer les changements opérés au sein de la société à travers les indicateurs suivants : l'espérance de vie à la naissance, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, le taux de mortalité infantile et le taux de mortalité maternelle. Ainsi, toutes les actions s'inscrivant dans l'opérationnalisation de la SCRP s'inscrivent dans l'amélioration desdits indicateurs dont l'utilisation à l'échelle mondiale pour apprécier l'état des pays, n'est plus à démontrer.

Le taux net de scolarisation dans le primaire et le taux d'achèvement du primaire sont des indicateurs de mesure des progrès de l'OMD 2. Ils sont donc pertinents au regard de l'ambition de cette stratégie pour l'atteinte de l'OMD 2. Le taux d'alphabétisation des personnes de 15 à 24 ans est aussi un indicateur pertinent.

En approfondissant l'analyse sur ces indicateurs et en se référant à la définition du capital humain, il apparaît clairement que cette stratégie doit mettre l'accent sur les connaissances, les compétences et les qualifications. Toutefois, la question qui mérite d'être élucidée est la suivante : quelle frange de la population est immédiatement concernée par ces aspects du capital humain ? Les indicateurs d'impact retenus pour le volet « éducation et formation » du capital humain sont le taux net de scolarisation dans le primaire, le taux d'achèvement du primaire et le taux d'alphabétisation des personnes de 15 à 24 ans. Ce choix montre bien qu'une priorité est donnée à l'éducation primaire et à l'alphabétisation des plus jeunes. Un véritable consensus existe autour du fait qu'il faut beaucoup investir dans l'éducation à la base dans l'optique de relever le niveau général d'instruction de la population. Ce pan de la question devrait être réglé dans un cadre strictement sectoriel en harmonie avec l'objectif de préparer la nation à assurer le renouvellement du capital humain à long terme. Or, dans le cadre d'une telle stratégie, il s'agit de mettre l'accent véritablement sur les capacités individuelles à soutenir la productivité, et donc d'accorder la priorité à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Les thématiques spécifiques traitées dans la SCRP sont des thématiques d'actualité et pertinentes. Ainsi, la stratégie s'est penchée sur la création d'emplois décents, les questions liées au VIH/SIDA et au genre. Mais les thématiques spécifiques liées à l'emploi et au genre n'ont pas fait objet de priorité notamment en ce qui concerne le suivi. Par conséquent, il n'y a pas d'indicateurs pour le suivi des progrès accomplis au niveau ces deux thématiques.

Au regard des défis identifiés, le développement du capital humain constitue un axe stratégique bien pertinent dans la mesure où il revêt un caractère suffisamment transversal pour induire toute initiative de développement visant à promouvoir l'éducation, la santé, l'emploi, les loisirs et l'équité genre. Toutefois, pour mieux appréhender la nécessité ou non d'accroître les investissements en faveur du capital humain dans le contexte du Bénin, des études spécifiques méritent d'être réalisées dans le cadre de la prochaine stratégie.

Par ailleurs, les indicateurs d'impact relatifs à l'éducation et à la formation sont limités à l'éducation primaire et à l'alphabétisation des plus jeunes (priorité à l'éducation de base), sans mettre l'accent sur l'amélioration des capacités individuelles à soutenir la productivité, ce qui devient du coup, limitant pour réduire la pauvreté. De même, les thématiques spécifiques pro-pauvres (emplois décents, questions liées au VIH/SIDA et au genre) n'ont guère fait l'objet de priorités, notamment en ce qui concerne la promotion de l'emploi et le genre, dans la mesure où il n'y a pas d'indicateurs pour le suivi des progrès accomplis au niveau ces deux thématiques. Cependant, ces différents aspects soulevés ne sauraient remettre en cause la pertinence de l'axe.

2.4. Renforcement de la qualité de la gouvernance

Pour la Banque Mondiale (1992), « *la gouvernance est une affaire de management ou de réformes institutionnelles en matière d'administration, de choix de politique, d'amélioration de la coordination et de fourniture de services publics efficaces* ». Elle apparaît donc plus large que la simple démocratie et suppose alors la capacité des gouvernements à proposer et à mettre en œuvre des politiques publiques adéquates et efficaces, et garantir un service public aux citoyens. Il s'agit surtout d'harmoniser la gestion publique avec les règles d'une économie ouverte aux lois du marché, basée sur des critères de performance et de compétitivité.

Ainsi, la bonne marche des activités économiques conduira à une amélioration du bien-être et de conditions de vie de la population et partant la réduction de la pauvreté. Cependant, une croissance économique soutenue et durable est la condition d'atteinte des objectifs de développement durable et de réduction de la pauvreté quelles que soient les politiques suivies. Ceci appelle que le secteur privé, principal créateur et pourvoyeur d'emplois dans une économie de marché, trouve les conditions de son plein épanouissement grâce à une gouvernance bonne et efficace.

Au regard de cette clarification conceptuelle de la gouvernance, il se dégage aisément que cet axe revêt un caractère suffisamment transversal. C'est ce qui justifie le choix du renforcement de la qualité de la gouvernance fait dans la SCRP 2011-2015. Ce choix demeure pertinent. Toutefois, il n'a pas été proposé d'indicateurs de résultat pouvant permettre d'apprécier ou d'approcher l'appréciation globale de la qualité de la gouvernance.

2.5. Développement équilibré et durable de l'espace national

Les disparités dans la répartition spatiale des hommes et de leurs activités, des infrastructures et équipements et le manque de cohérence spatiale des actions de développement constituent des éléments forts du diagnostic qui a prévalu à l'élaboration de la Stratégie de Croissance pour la

Réduction de la Pauvreté (SCRP). En effet, les déséquilibres spatiaux entraînent d'importants mouvements de populations vers le milieu urbain et périurbain et accentuent la pauvreté des localités rurales. Ces mouvements migratoires, notamment vers le milieu périurbain pose des problèmes en termes d'infrastructures et d'équipements dans des domaines tels que la santé, l'éducation, le logement, le transport, ainsi qu'en termes de dégradation de l'environnement et des ressources naturelles. Or, ces ressources naturelles peuvent générer une croissance durable et réduire ainsi la pauvreté. Il devient donc urgent de mettre l'accent sur la nécessité d'améliorer la gestion des ressources naturelles dans l'optique d'une croissance économique pro-pauvres sur le long terme.

Au regard de ces développements, il se dégage aisément que le développement équilibré de l'ensemble du territoire national est l'une des conditions préalables à la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales. Ce développement passe par la valorisation des ressources et potentialités locales, base de la création d'emplois et de richesse, et par la réduction des disparités spatiales en matière d'infrastructures et d'équipements. Dès lors, il a été jugé nécessaire de consolider les acquis des deux premières générations des SRP, de renforcer les réformes et actions pour assurer un développement équilibré et durable de l'espace national. Par conséquent, le choix de maintenir cet axe dans la SCR 2011-2013 est bel et bien pertinent.

La valorisation des ressources et potentialités locales, base de la création d'emplois et de richesse, et la réduction des disparités spatiales en matière d'infrastructures et d'équipements, découlent logiquement de l'opérationnalisation des options visant un développement équilibré et durable de l'espace national. Ainsi, le développement équilibré et durable de l'ensemble du territoire national étant considéré comme l'une des conditions préalables à la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales, il en découle que le choix de cet axe est bien pertinent.

2.6. Cadre institutionnel de pilotage de la SCR

Il n'existe pas de définition consensuelle d'un Dispositif/Comité de Pilotage et chaque pays le définit selon ses réalités nationales. Toutefois, un dispositif/comité ou dispositif de pilotage de la mise en œuvre d'une stratégie de développement peut être défini comme étant un groupe restreint de décideurs chargé de veiller à la bonne mise en œuvre de la stratégie. De manière générale, un bon Dispositif/Comité de Pilotage doit remplir au moins 3 fonctions : (i) avoir une vision claire à moyen et long terme et prendre les décisions stratégiques pour la mise en œuvre de la stratégie ; (ii) opérationnaliser les décisions pour la mise en œuvre de la stratégie ; et (iii) coordonner les activités des différentes parties prenantes aux processus de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la stratégie.⁵

Au Bénin, les expériences des deux premières générations de SCR ont permis aux autorités d'affiner le cadre institutionnel de pilotage et de l'organiser autour de cinq instances dont il convient d'analyser la pertinence.

⁵ Le rôle du comité de pilotage peut être assimilé aux principaux rôles que l'on retrouve sur un navire. Sur un navire, il y a trois fonctions à remplir : (i) le capitaine qui définit où le navire devrait aller (niveau stratégique de décision, moyen à long terme), (ii) le timonier qui tient la route vers la destination définie et qui décide sur le court terme comment il faut naviguer pour y arriver (niveau opérationnel de décision), (iii) le premier maître qui coordonne les marins pour que la vitesse du navire soit mesurée périodiquement, des obstacles éventuels soient repérés, etc. (coordination du support au pilotage par le timonier).

2.6.1. *Conseil d’Orientation (CO)*

Les revues conjointes⁶Gouvernement-PTF sur la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015 constituent des moments solennels où le Conseil d’Orientation se réunit. Ces revues conjointes, organisées chaque année, sont sanctionnées par des aide-mémoires élaborés et validés selon une démarche participative prenant en compte tous les acteurs. Ces aide-mémoires présentent les progrès réalisés par secteur et/ou par groupe thématique dans le cadre de la mise en œuvre de la SCRP, les difficultés rencontrées par les différentes parties prenantes et les approches de solutions. Les aide-mémoires des différentes revues conjointes ont fait l’objet de comptes - rendus consignés et validés en Conseil des Ministres. Des relevés du Conseils des Ministres, il ressort que des instructions claires sont données aux Ministères pour le suivi de la budgétisation et de la mise œuvre des recommandations spécifiques contenues dans les aide-mémoires.

Au regard des attributions et missions, le Conseil d’Orientation reste très pertinent. En effet, tenant compte du caractère holistique de la SCRP, le CO a été, non seulement, une instance de prise de décision collégiale, mais aussi et surtout, l’instance de convergence de tous les Ministres, des PTF et des acteurs de la Société civile. Le fonctionnement du CO témoigne de la mise en œuvre de la Responsabilité et la Redevabilité Mutuelle (RRM) sur le processus de développement au Bénin.

2.6.2. *Comité de Pilotage (CP)*

Le Comité de Pilotage (CP) dont la CSPEF en assure le secrétariat permanent fonctionne conformément aux tâches spécifiques ci-après : (i) la coordination du suivi (suivi administratif et suivi technique) de la SCRP en rapport étroit avec les ministères ; (ii) l’animation du processus participatif autour de la SCRP 2011-2015 entre les parties prenantes, notamment l’administration, le secteur privé, la société civile et les Partenaires Techniques et Financiers ; et (iii) la préparation des rapports annuels de suivi de la mise en œuvre de la SCRP.

Au regard des objectifs assignés à ce Comité et de sa mission, il convient de relever qu’il reste et demeure pertinent et constitue le creuset par excellence pour l’organisation de la mise en œuvre des orientations du Conseil d’Orientation. En effet, le CP joue aussi un rôle de coordination du mécanisme de suivi et d’évaluation de la SCRP tout en veillant à la mise en œuvre des orientations du CO et à la validation des produits du mécanisme. À cet effet, le Comité devrait se réunir en session pour la présentation et de l’attribution des orientations du CO pour leur mise en œuvre par les structures attributaires. Dès lors, les structures qui accuseraient du retard dans la production des livrables seront interpellées et relancées. Ceci permettrait d’optimiser la mise en œuvre de la SCRP. Pour mieux accomplir ce rôle, le Comité de Pilotage devrait se doter d’un plan de travail annuel qui ferait l’objet d’un suivi périodique.

La réorganisation périodique du CP telle prévue permet d’activer, d’assurer et de maintenir l’implication des Chefs de Coopération Technique dans le fonctionnement de ce Comité. En effet, l’implication des chefs de coopération technique a permis de préparer les différentes sessions du Conseil d’Orientation et de préparer les directives pour l’organisation des revues sectorielles et le suivi des recommandations de la revue conjointe.

Par ailleurs, afin de maintenir sa pertinence, la composition du Comité de Pilotage doit être améliorée tout en tenant compte de l’évolution institutionnelle et par une plus grande association

⁶ Le format actuel de la revue est convenable dans le sens où il est participatif et implique les principales parties prenantes.

des acteurs non étatiques, notamment la Société Civile. Ceci permettra d'éviter les faiblesses notées dans la coordination de la mise en œuvre des recommandations étant donné que la SCRП constitue l'instrument principal de mise en œuvre des OMD au Bénin.

2.6.3. Groupes Techniques Thématiques et Sectoriels (GTS)

Les objectifs principaux assignés aux douze groupes techniques sont de : (i) partager les informations sur les activités menées ou à mener dans le secteur concerné ; (ii) impulser la coordination, l'harmonisation et l'alignement des actions ; (iii) discuter des outils de programmation, planification, budgétisation et suivi-évaluation du secteur y compris les indicateurs de suivi et d'évaluation ; (iv) œuvrer à l'organisation à bonne date des revues sectorielles Gouvernement-Partenaires. Quant au groupe de coordination « Suivi évaluation de la SCRП et efficacité de l'aide », il a été confondu au Comité de Pilotage dans la mise en œuvre de suivi de la SCRП et de celle de l'agenda pour l'efficacité de l'aide, notamment le nouveau partenariat de Busan pour l'efficacité du développement. Il participe également à l'organisation de la revue conjointe sur la mise en œuvre de la SCRП. En ce qui concerne le Groupe de coordination « Macroéconomie et gestion des finances publiques », il est chargé d'animer le dialogue technique autour des questions macroéconomiques et de gestion des finances publiques.

Au niveau sectoriel, le suivi des actions et programmes prioritaires est de la responsabilité des ministères concernés, notamment les Cellules de Suivi-Evaluation (CSE) et les services statistiques des Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP). Ces dernières s'appuient sur des entités dénommées « points focaux » afin de faciliter la coordination du dispositif et la cohérence du système d'information. Elles assurent aussi la collecte des informations utiles au suivi au niveau déconcentré.

Au regard des attributions des GTS et de leurs contributions attendues dans l'animation et l'organisation des revues sectorielles et de la revue annuelle Gouvernement-Partenaires, les GTS demeurent pertinents malgré les résultats mitigés. En effet, les GTS sont des instances sectorielles de suivi et de redevabilité. Le fonctionnement, quoique mitigé, a permis de faciliter le processus d'élaboration des rapports d'avancement et des aide-mémoires des revues conjointes.

2.6.4. Comité Départemental de Suivi (CDS) et du Comité Communal de Suivi (CCS)

Les CDS et les CCS, au regard de leurs rôles respectifs dans le dispositif de suivi-évaluation de la SCRП, demeurent pertinents. En effet, les CDS et les CCS sont des instances déconcentrées et décentralisées de suivi et de redevabilité. Le fonctionnement devrait faciliter, non seulement, le processus d'élaboration des rapports d'avancement et des aide-mémoires des revues conjointes, mais aussi et surtout, la prise en compte des préoccupations de développement à la base dans les stratégies de développement, le renforcement de la qualité des services et l'amélioration de la performance des politiques et programmes.

Globalement, le cadre institutionnel de pilotage de la SCRП, de par son architecture, sa structuration et l'interrelation entre les différents paliers, reste pertinent. Toutefois, l'interrelation entre les différents paliers de ce cadre mérite des améliorations. En effet, en analysant le mécanisme de circulation de l'information entre les différents paliers du cadre institutionnel, il est noté une anomalie au niveau de la circulation entre les CDS et le CP. Cette anomalie tient sa racine des arrêtés portant attributions, organisation et fonctionnement des CDS qui font obligation à ces derniers de

transmettre les différents produits attendus d'eux à l'Observatoire du Changement Social (OCS) en lieu et place de la CSPEF qui assume la fonction de Secrétariat Permanent du Comité de Pilotage. Cette anomalie, loin de remettre en cause la pertinence de ce cadre, mérite d'être corrigée, dans la mesure où les attributions des différentes structures qui animent les différentes instances de ce cadre seraient maintenues.

2.7. Dispositif de suivi et d'évaluation de la SCRP

Les expériences des deux premières générations de SCRP ont permis au Bénin d'affiner son mécanisme de de suivi et d'évaluation et de l'organiser autour de deux systèmes disposant chacun de sous-systèmes dont il convient d'analyser la pertinence.

2.7.1. Mécanisme de suivi

Le système de suivi est structuré autour de deux sous-systèmes : (i) le sous-système du suivi statistique de la pauvreté, des conditions de vie des ménages et du développement économique et social et (ii) le sous-système du suivi des réalisations physiques et budgétaires des projets et programmes prioritaires. La pertinence de ce système est appréciée à travers la pertinence des différents produits de chacun des sous-systèmes.

Il est attendu de ce sous- système du suivi statistique de la pauvreté, des conditions de vie des ménages et du développement économique et social:(i) le tableau de bord social (TBS) ; (ii) le tableau de bord de l'économie nationale (TaBEN) ; (iii) le cadrage macroéconomique ; (iv) le profil de la pauvreté ; (v) le rapport de suivi sectoriel et ; (vi) le cadre de suivi des performances de la SCRP.

En ce qui concerne le Tableau de Bord Social (TBS), il est un outil de pilotage qui met en évidence de façon synthétique, les indicateurs de développement social au Bénin. C'est un recueil d'indicateurs socio-économiques qui vise à décrire le profil socio-économique du pays et dont la périodicité d'édition prévue est annuelle. De ce fait, le TBS revêt un caractère prépondérant et demeure pertinent dans le processus de prise de décisions relatives à l'amélioration des conditions de vie des populations et pour l'élaboration du rapport annuel d'avancement de la SCRP. Malgré le rôle primordial des TBS, il faut noter qu'ils sont des outils d'information. L'absence d'analyse de données désagrégées au niveau local ou d'un rapport de suivi au niveau décentralisé ne permet pas d'identifier les problèmes à la source et de les résoudre.

Pour ce qui est du Tableau de Bord de l'Economie Nationale (TaBEN), il est un recueil d'indicateurs macro-économiques qui décrit la situation macro-économique du pays et dont la périodicité d'édition est mensuelle. Le TaBEN demeure pertinent au regard des informations qu'on y retrouve et de sa contribution effective au rapport annuel d'avancement de la SCRP tout au long de la période 2011-2015, SCRP.

S'agissant du cadrage macroéconomique, il est un produit des travaux du comité PIB-TOFE qui donne la situation économique nationale à travers les quatre comptes macroéconomiques (secteur réel, finances publiques, balance des paiements et situation monétaire). Tout au long du cycle de la mise en œuvre de la SCRP, le cadrage macroéconomique a servi à l'élaboration de son rapport annuel d'avancement, notamment l'élaboration du chapitre intitulé « cadrage macroéconomique ». Au regard de sa contribution au rapport annuel, le cadrage macroéconomique demeure pertinent.

Le profil de la pauvreté présente sur les différents indicateurs de pauvreté désagrégés par milieu de résidence et par catégorie socioprofessionnelle. Il donne l'état de pauvreté dans chaque commune et dans chaque département à partir des Enquêtes Modulaire Intégrée sur les Conditions de vie des

ménages (EMICoV) et les enquêtes de suivi. Ce profil demeure pertinent au regard de son importance à communiquer sur la situation de la pauvreté dans le rapport d'avancement de la SCRP.

Le rapport de suivi sectoriel fait le point sur la mise en œuvre de la SCRP au niveau de chaque secteur. Il devrait en principe être élaboré annuellement sous la coordination des Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) des ministères sectoriels. Toutefois, tout au long du cycle de mise en œuvre de la SCRP, ce rapport n'a jamais été élaboré alors qu'il devrait constituer un document de base pour l'élaboration du rapport annuel d'avancement de la SCRP et de l'aide-mémoire des revues sectorielles, avec un accent sur les principaux résultats et recommandations issues des revues sectorielles. Au regard de cette contribution attendue dudit rapport, sa pertinence demeure. Toutefois, il faudrait s'assurer que des dispositions soient prises pour son élaboration régulière afin d'optimiser son utilisation tout au long la phase de mise en œuvre de la prochaine stratégie.

Le cadre de suivi des performances de la SCRP regroupe un nombre synthétique d'indicateurs d'impacts et de résultats qui permettent de suivre annuellement la mise en œuvre de la stratégie. Il devrait accompagner le rapport d'avancement de la mise en œuvre de la SCRP. Les indicateurs contenus dans le cadre sont désagrégés, autant que possible, selon le genre. Par ailleurs, les indicateurs ne nécessitant pas d'enquête spécifique et contenus dans le cadre sont systématiquement renseignés après l'élaboration du rapport annuel d'avancement de la SCRP. Au regard de l'importance du cadre de mesure des résultats dans un dispositif de suivi-évaluation, le cadre de suivi des performances de la SCRP demeure pertinent.

En ce qui concerne le sous-système du suivi des réalisations physiques et budgétaires, il est attendu : (i) des rapports annuels de suivi du Programme d'Investissements Publics (PIP) ; (ii) des rapports trimestriels de suivi budgétaire des dépenses sociales prioritaires ; (iii) le document du Programme d'Actions Prioritaires révisé chaque année et ; (iv) une base de données sur les projets.

Le Rapport de suivi du Programme d'Investissements Publics (PIP) fait le point du niveau de réalisation physique et financière de tous les projets inscrits au portefeuille du PIP et permet de retracer d'un seul tenant l'exécution du budget national, des prêts et des dons. Il analyse aussi les indicateurs issus des TBS relatifs à la mise en œuvre du PAP, ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble de la mise en œuvre du PIP. Néanmoins, de 2011 à 2015, le Rapport de suivi du Programme d'Investissements Publics (PIP) a été élaboré et sa contribution au rapport annuel d'avancement de la SCRP est restée faible. Par ailleurs, en analysant de près les différents produits attendus de la LOLF, on s'aperçoit aisément que le Rapport de suivi du Programme d'Investissements Publics (PIP) n'a plus son importance. Toutefois, il serait indiqué de proposer, en lieu et place de ce rapport, un Rapport National Annuel de Performance (RNAP) ou un Rapport Annuel de Synthèse des Performances (RASP). Ce rapport sera un rapport synthèse, critique et analytique des différents RAP. Il sera d'autant plus utile, qu'il sera produit à temps, afin que les éléments qu'il contient soient exploités dans le cadre de la production d'un rapport d'avancement plus analytique que par le passé.

Le Rapport trimestriel de suivi budgétaire des dépenses sociales prioritaires donne l'état d'exécution des dépenses sociales prioritaires retenues dans le PAP. En réalité, il ne s'agit pas d'un rapport, mais d'une matrice agrégée de suivi des dépenses sociales prioritaires souvent annexée au rapport macroéconomique qui fait, entre autres, le point par rapport aux indicateurs du programme avec le FMI. Au regard de l'utilisation d'une matrice agrégée au lieu d'un rapport tout au long du cycle de la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015, il apparaît clairement que le rapport trimestriel de suivi budgétaire des dépenses sociales prioritaires a été faiblement pertinent pour le mécanisme de suivi de la SCRP 2011-2015. Cependant, ce rapport garde son importance pour le suivi de la mise en œuvre

des réalisations d'une stratégie. Dans ce contexte, son contenu pourrait être amélioré en tenant compte des ODD et des nouvelles dispositions de la LOLF.

Le PAP est la traduction de la SCRP en termes de projets et programmes et retrace tous les investissements et actions prioritaires qui découlent de ses axes stratégiques. Il est en parfaite cohérence avec le Programme d'Investissements Publics (PIP) et renforce les budgets programmes de chaque secteur. Il sert de lien, d'une part, entre la SCRP et les Budgets programmes et, d'autre part, entre la stratégie et le Budget annuel de l'État qui constituent le principal instrument de mise en œuvre de la stratégie. Il demeure pertinent, car il est le cadre programmatique d'opérationnalisation et l'un des documents d'opérationnalisation de la stratégie. Mais, pour ne pas créer d'amalgame entre le PAP de la SCRP et le PAP décrit aux termes des dispositions de l'article 1er de la LOLF, il est recommandé que l'appellation PAP soit revue et que le document d'opérationnalisation de la prochaine stratégie soit appelé Matrice d'Actions Prioritaires (MAP), intégrant toutes les actions de mise en œuvre.

Les aide-mémoires des revues sectorielles sont des documents qui sanctionnent les revues sectorielles. Ils font le point des réalisations de l'année antérieure dans le secteur concerné, font ressortir les contraintes et formulent des recommandations pour chaque partie (Gouvernement-Partenaires) pour l'année suivante. Quant aux aide-mémoires de la revue conjointe, ils donnent une appréciation conjointe Gouvernement-Partenaires sur la mise en œuvre de la SCRP, formulent des recommandations et proposent des actions correctrices pour une mise en œuvre efficace de la SCRP. La production de ces aide-mémoires reste encore pertinente. Elle marque la Responsabilité et la Redevabilité Mutuelle des acteurs du processus de développement du Bénin. La qualité de ce document mérite cependant d'être améliorée, notamment au niveau des recommandations faites « d'accord parties » entre les PTF et le Gouvernement. Ces recommandations doivent être priorisées, spécifiques et en nombre réduit par secteur, au maximum quatre (4) par secteur.

2.7.2. Mécanisme d'évaluation

La pertinence de ce système est appréciée à travers la pertinence des différents produits de chacun des sous-systèmes. Toutefois, ce système pourrait être allégé en un seul système traitant de toutes les questions d'évaluation.

Il est attendu de ce sous-système d'évaluation d'impact sur la pauvreté les résultats suivants : (i) le rapport sur le Profil Social National (PSN) ; et (ii) les études d'impacts des politiques et programmes sur la pauvreté. Ces différentes études demeurent pertinentes au regard de leur contribution au rapport annuel d'avancement de la SCRP et de leur importance dans le processus de prise de décisions relatives à l'amélioration des conditions de vie des populations. Toutefois, la prise en compte des résultats et recommandations de ces évaluations par les décideurs pour l'amélioration de la mise en œuvre des politiques et stratégies, notamment celles visant l'amélioration des conditions de vie des populations, restent faibles. Par ailleurs, il importe de le relever au niveau des débats du Forum National sur la SCRP, le rapport sur le PSN a été sorti des produits du mécanisme d'évaluation.

Quant au sous-système d'évaluation sectorielle et globale de l'efficacité des politiques publiques, les principaux produits attendus sont les études évaluatives de l'efficacité des stratégies sectorielles et des politiques publiques sur la pauvreté. Au regard de leur contribution au rapport annuel d'avancement de la SCRP et de leur importance dans le processus de prise de décisions relatives à l'amélioration des conditions de vie des populations, les différentes études demeurent pertinentes.

Toutefois, la qualité de ces évaluations doit être améliorée et les capacités techniques de la structure en charge de l'évaluation doivent être renforcées.

Conclusion

Au regard des défis identifiés lors du diagnostic qui a conduit à l'élaboration de la SCRP 2011-2015, les cinq axes stratégiques retenues pour réduire la pauvreté sur la période 2011-2015 sont et demeurent pertinents. En effet, l'opérationnalisation de l'axe « **accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie** », à travers les quatre domaines prioritaires identifiés⁷, montre bien que cet axe est pertinent. En ce qui concerne l'axe « **développement des infrastructures** », s'il est établi que les actions ciblées dans la SCRP pour développer des infrastructures répondent à des besoins dont la satisfaction est susceptible de lutter contre la pauvreté, il n'en demeure pas moins vrai que lesdites actions listées ne permettent guère d'avoir de projets structurants d'infrastructures susceptibles d'avoir un impact optimal sur les pauvres. Quant à l'axe « **développement du capital humain** », il constitue un axe stratégique bien pertinent dans la mesure où il revêt un caractère suffisamment transversal pour induire toute initiative de développement visant à promouvoir l'éducation, la santé, l'emploi, les loisirs et l'équité genre. Pour l'axe « **renforcement de la qualité de la gouvernance** » et l'axe « **développement équilibré et durable du territoire national** », leur choix demeure pertinent.

Par ailleurs, l'évaluation révèle que le cadre institutionnel et le mécanisme de suivi et d'évaluation mis en place pour le pilotage et le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SCRP restent pertinents. Toutefois, le mécanisme pourrait être allégé au niveau du sous-système d'évaluation en se focalisant sur le seul sous-système traitant de toutes les questions d'évaluation.

Globalement, la SCRP 2011-2015 répond bien aux enjeux de développement tels qu'identifiés dans le diagnostic opéré et les choix stratégiques opérés, bien que trop ambitieux, sont adaptés aux défis à relever. Le diagnostic et l'analyse de pauvreté, réalisés conformément aux recommandations de l'évaluation de la mise en œuvre de la SCRP 2007-2009, reflètent les réalités socioéconomiques du pays. Ainsi, avec les axes stratégiques retenus, l'atteinte des objectifs de la SCRP est assurée. Toutefois, au regard des choix stratégiques trop ambitieux, ces axes contiennent un trop grand d'actions jugées prioritaires, rendant complexe la mise en œuvre de la stratégie, bien que la programmation déclinée à travers le PAP soit concordante et adaptée avec un total de 850 mesures et projets.

Par ailleurs, la SCRP 2011-2015 a été élaboré suivant une approche participative axée sur les consultations départementales et nationales, les travaux des groupes thématiques de rédaction (composés des cadres de l'Administration publique, des représentants de la société civile, du secteur privé et des PTF) et les ateliers spécifiques sur les thèmes transversaux. Toutefois, les consultations départementales n'ont pas suffi pour la prise en compte des préoccupations de développement au niveau local.

Au terme du processus de son élaboration, la SCRP 2011-2015 a été vulgarisée, sur toute l'étendue du territoire national en vue de renforcer son appropriation. En outre, le Comité de Pilotage organise chaque année une concertation avec toutes les parties prenantes sur les avancées enregistrées dans sa mise en œuvre. En vue d'améliorer le degré de consultation des documents par les parties prenantes, il serait bien d'en envisager des versions citoyennes et en quelques langues locales. En ce

⁷L'intensification de la croissance et la consolidation du cadre macroéconomique, la dynamisation du secteur privé et le développement des entreprises, la diversification de l'économie par la promotion de nouvelles filières porteuses pour les exportations et enfin, la promotion de l'intégration régionale et de l'insertion dans les réseaux mondiaux

qui concerne le PAP, il n'est approprié qu'au niveau central, par les membres du Comité de Pilotage et les DPP des ministères. Au niveau déconcentré et au niveau des acteurs de la société civile, le PAP est très peu connu.

Chapitre 3

Cohérence de la SCRP avec le système national de planification et appropriation par les parties prenantes

Introduction

S'assurer de la cohérence et de l'appropriation de toute stratégie ou politique lors de sa conception est un exercice ardu et permanent tout au long respectivement de la conception et de la mise en œuvre de cette stratégie. Les résultats issus de sa mise en œuvre de la stratégie en dépendent. Dans le cadre de la présente évaluation, la cohérence et l'appropriation sont utilisées comme critères.

La cohérence est appréciée en deux volets distincts : la cohérence externe et la cohérence interne. L'analyse de la cohérence externe a consisté au test des liens logiques de la stratégie avec les produits issus des différents niveaux du système national de la planification tout en ayant un regard sur les engagements internationaux en vue d'assurer un développement harmonieux du pays dans un contexte de mondialisation. La cohérence interne, quant à elle, est analysée en testant la logique entre les objectifs et les interventions programmées (analyses ascendante et descendante).

L'analyse de l'appropriation de la stratégie par les parties prenantes s'est focalisée sur le fonctionnement du dispositif de suivi et d'évaluation et l'utilisation des différents produits qui en sont issus par les parties prenantes dans le but d'assurer une meilleure mise en œuvre de la stratégie aux niveaux central, déconcentré et décentralisé.

Ce chapitre aborde dans un premier temps la cohérence globale de la stratégie sous ses deux aspects (interne et externe) puis, dans un second temps, l'appropriation de la stratégie par les parties prenantes.

3.1 Cohérence de la SCRP avec le système national de planification

En tant que stratégie nationale, la SCRP doit être mise en cohérence avec les différents niveaux de la planification pour s'assurer qu'elle répond au mieux, aux aspirations profondes exprimées par les populations. Ainsi, la cohérence de la SCRP est analysée par rapport à la vision Alafia 2025, aux Orientations Stratégiques de Développement (OSD), aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et aux politiques sectorielles. Sa cohérence opérationnelle (c'est-à-dire son articulation avec le Programme d'Actions Prioritaires, le Programme d'Investissement Public, les budgets sectoriels annuels et les Plans de Développement Communaux) est également analysée pour s'assurer de la qualité de la relation d'interdépendance entre la SCRP et les programmes sus-indiqués, en vue d'une meilleure mise en œuvre par les acteurs impliqués à tous les niveaux.

Rappelons que la vision de développement du Bénin est libellée ainsi que suit : « Le Bénin est, en 2025, un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social ». L'analyse de l'objectif global de la SCRP qui est d'améliorer, à l'horizon 2015, sensiblement les conditions de vie des populations en relation en relation avec la vision du Bénin à l'horizon 2025, montre bien que ce dernier prend en compte les aspirations des populations en ce qui concerne le volet dédié au bien-être social.

Par ailleurs, les orientations stratégiques de développement (OSD) du Gouvernement ont été élaborées pour la période 2006-2011. D'autres OSD n'ont pas été élaborées pour la période 2011-2015. Bien que l'horizon retenu pour lesdites orientations est assez court et qu'il faille, peut-être, l'actualiser sur un horizon de 10, voire 15 ans, elles demeurent encore pertinentes. Dans cette hypothèse, la SCRP est bien arrimée aux OSD si l'horizon de ces dernières est bien étendu au-delà de 2011.

De même, la cohérence de la SCRP 2011-2015 avec les OMD et les politiques sectorielles est également bien établie dans la mesure où les politiques sectorielles sont les déclinaisons de la vision Alafia 2025 et sont en même temps alignées sur les OMD auxquels le Bénin a souscrit, à titre d'engagement international, pour leur réalisation à l'horizon 2015. En outre, la SCRP 2011-2015 a été élaborée dans l'optique d'accélérer l'atteinte des OMD.

Par ailleurs, au cours du processus d'élaboration de la SCRP 2011-2015, les PDC qui n'étaient échus avaient été consultés par une équipe restreinte mise en place afin de s'assurer de la prise en compte des préoccupations de développement au niveau local. Ainsi, des préoccupations pertinentes de développement retrouvées dans ces PDC et qui n'étaient pas ressorties dans les travaux des différentes consultations organisées aux niveaux national et départemental, ont systématiquement été analysées et intégrées dans les domaines prioritaires. Aussi, faut-il noter qu'une obligation est faite aux communes de mettre les actions de développement contenues dans les PDC élaborés après la SCRP 2011-2015 en cohérence avec les différents documents nationaux de planification dont la SCRP. Cette mise en cohérence des PDC se fait sur la base du guide méthodologique élaboré par la DGPD, sous la coordination des Directions Départementales de la Prospective et du Développement. De plus, il existe un mécanisme de suivi des indicateurs de la SCRP au niveau communal.

En ce concerne la cohérence opérationnelle, le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) a été élaboré en tenant compte des domaines prioritaires d'intervention identifiés dans la SCRP. De même, les budgets sectoriels annuels sont élaborés au regard des actions identifiées dans la stratégie. Mais, il convient de relever que ce sont les budgets finalisés des ministères sectoriels qui déterminent le contenu de la tranche annuelle du PAP au lieu de l'inverse.

En ce qui concerne la cohérence de la SCRP avec les engagements régionaux, continentaux et internationaux pris par le Bénin, notamment les engagements dans le cadre de l'UEMOA, de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique en Ouest (CEDEAO), du Nouveau Partenariat pour le Développement Economique (NEPAD), du Plan Stratégique de l'Union Africaine, le Programme de l'Accord de Partenariat Economique pour le développement (PAPED), le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), le Plan d'Actions d'Istanbul en faveur des Pays les Moins Avancés pour la décennie 2011-2020, etc., nous avons supposé de façon transitive et implicite que la SCRP est cohérente avec lesdits engagements. Ces acquis restent à sauvegarder pour la nouvelle génération de la SCRP en l'élargissant et en assurant sa cohérence avec d'autres stratégies en cours ou à élaborer avant l'avènement de cette nouvelle stratégie.

3.2 Cohérence du cadre institutionnel de pilotage et du dispositif de suivi et d'évaluation avec le cadre national de gestion du développement

Le cadre institutionnel de gestion du développement national tel que consacré par la législation prévoit trois niveaux de gestion : au niveau central le Gouvernement dirigé par le Président de la République, la Conférence Administrative Départementale dirigée par le Préfet et le Conseil Communal dirigé par le Maire.

Pour des questions de synergie et par délégation de pouvoir, la coordination du processus de développement national est confiée au Ministère en charge du Plan et du Développement. Ainsi, la majorité des différents Comités ou Conseils mis en place au plan national pour coordonner des initiatives de développement sont placés sous la responsabilité du Ministre en charge du développement qui en rend régulièrement compte au Chef de l'Etat. Au niveau sectoriel, chaque Ministre est responsabilisé pour conduire le développement de son secteur et en rendre compte au Gouvernement.

Au plan départemental, le Préfet représente le Chef de l'Etat, le Gouvernement et chacun des Ministres pris individuellement. Pour des raisons d'efficacité, ce dernier est conseillé par les Chefs de Services Déconcentrés qui l'assistent dans l'accomplissement de sa mission. Les questions de développement du département sont discutées en Conférence Administrative Départementale dirigée par le Préfet et qui réunit tous les Chefs de Services Déconcentrés.

Au niveau communal, les questions de développement sont débattues en Conseil Communal présidé par le Maire qui, pour des questions spécifiques concernant un secteur donné, peut faire appel au Chef du Service Déconcentré au niveau communal concerné en vue d'éclairer le Conseil Communal.

Le dispositif mis en place au Bénin pour le pilotage de la mise en œuvre de la SCRP est en cohérence avec le dispositif institutionnel de gestion du développement. Le cadre institutionnel mis en place pour le pilotage de la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015 s'est inscrit dans une logique de mutualisation des ressources et instances en place. Ainsi, ce cadre utilise les institutions et acteurs du cadre institutionnel de gestion du développement national qui existent en se conformant à leurs rôles respectifs. En effet, le cadre institutionnel de pilotage de la mise en œuvre de la SCRP est organisé autour de cinq instances : le Conseil d'Orientation (CO), le Comité de Pilotage (CP), les Groupes Techniques, thématiques et Sectoriels (GTS), les Comités Départementaux de Suivi (CDS) et les Comités Communaux de Suivi (CCS) de la mise en œuvre de la SCRP. Ces différentes instances s'inscrivent bien dans le cadre institutionnel de gestion du développement national tel que consacré par la législation.

L'organe spécifique qui anime le niveau stratégique et politique est le Conseil d'Orientation (CO) dont le Secrétariat/rapportage est assuré par le Comité de Pilotage qui en est l'organe technique et opérationnel. Le CO, présidé par le Ministre en charge du développement, est la plus haute instance du dispositif de pilotage de la mise en œuvre de la SCRP et son fonctionnement témoigne de la mise en œuvre du principe de Responsabilité et de Redevabilité Mutuelle (RRM) dans la gestion du processus de développement au Bénin. Par ailleurs, les produits des GTS sont validés en session présidée par les Ministres qui en rendent compte au CO par le truchement du CP.

Au niveau départemental, les livrables attendus des CDS (TBS départemental et rapport départemental de suivi de la SCRP) sont validés en Conférence Administrative Départementale présidée par le Préfet qui en rend compte au CO, normalement par le truchement du CP, et non par celui de l'OCS comme mentionné dans les arrêtés portant attribution, organisation et fonctionnement des CDS. Au niveau communal, les livrables attendus de CCS (TBS communal et rapport communal de suivi de la SCRP) sont validés en session des CCS et approuvés par les Conseils Communaux présidés par les Maires qui en rendent compte aux CDS par le truchement des Secrétariats Permanents assurés par les Directions Départementales en charge du développement.

3.3 Appropriation de la SCRP par les parties prenantes

La SCRP 2011-2015 est le résultat d'un processus participatif qui a associé étroitement, à chacune des étapes, l'Administration publique, les opérateurs économiques et la société civile. Elle opérationnalise les OSD à travers un cadre programmatique, le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) qui a été élaboré suivant une démarche méthodologique participative, à l'instar de la stratégie dont il découle.

L'un des éléments déterminants de succès de toute politique ou stratégie de développement reste et demeure son degré d'appropriation par les différents acteurs chargés de sa mise en œuvre. Ce postulat constitue le moteur du processus d'élaboration de la SCRP basé sur l'approche participative en vue de permettre aux différentes parties prenantes de s'imprégner à l'avance de son contenu. Ainsi, tout au long de la période de mise en œuvre de la SCRP, il est noté une certaine appropriation du contenu de la SCRP tant au niveau national, déconcentré et décentralisé. En effet, d'année en année, il est noté la prise en compte de la SCRP dans l'élaboration des différents documents de planification sectorielle et communale, ainsi que dans la planification financière.

Par ailleurs, il convient de noter que le processus d'organisation du dispositif de pilotage de la SCRP est bien maîtrisé par les différentes parties prenantes. Au niveau local, en parcourant certains PDC, il est remarqué que le dispositif de suivi-évaluation prévu se repose sur les CCS. Toutefois, la faible fonctionnalité des différents comités de ce dispositif de pilotage initialement prévus pour améliorer l'appropriation de la SCRP par les populations à travers le processus participatif d'une part, et pour renforcer la qualité des services et l'efficacité des politiques et programmes d'autre part, n'a pas permis d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la SCRP aux différents niveaux, notamment aux niveaux décentralisé et déconcentré. Si le dispositif de pilotage de la SCRP est maîtrisé, la faible fonctionnalité des instances aux niveaux déconcentré et décentralisé n'a pas facilité l'appropriation dudit dispositif par les différentes parties prenantes à ces instances. Cette appropriation reste relativement faible tout au long de la période 2011-2015 et les différents livrables attendus de ces CDS et des CCS n'ont pas été systématiquement produits par certains et ne le sont guère par d'autres.

En ce qui concerne le processus d'élaboration des rapports d'avancement, s'il est maîtrisé par les acteurs au niveau central, il n'en est pas de même pour les acteurs aux niveaux déconcentré et décentralisé. Ces derniers ne sont associés au processus que lors des tournées départementales de concertation sur le rapport d'avancement. Cette approche ne garantit aucunement l'appropriation de ce processus par ces derniers.

Quant à l'appropriation des autres documents qui accompagnent la SCRP (PAP et cadre de suivi des performances de la SCRP), elle demeure faible. En effet, en analysant les aide-mémoires des revues sectorielles, il est observé une faible appropriation, voire une méconnaissance du cadre de suivi des performances par les sectoriels. Certains ministères ne se réfèrent pas à ce cadre de mesure pour suivre les progrès de leur secteur par rapport aux résultats attendus [Tableau 3]. Par exemple, dans le sous-secteur de l'assainissement, les indicateurs n'ont pratiquement pas été renseignés sur la période 2011-2015. Aux niveaux déconcentré et décentralisé, les acteurs n'ont pas connaissance de l'existence ni d'un tel cadre de suivi des performances de la SCRP, ni du PAP dont les PDC sont des outils d'opérationnalisation.

Tableau 3 : Point des indicateurs non suivis du cadre de mesure des performances de la SCR

Axes	Domaines	Nombre total d'indicateurs	Nombre d'indicateurs non suivi	Indicateurs non suivis
Accélération durable de la croissance économique et de la transformation de l'économie	Consolidation du cadre macro-économique	8	-	
	Dynamisation du secteur privé et développement de l'entreprise	5	-	
	Diversification de l'économie	6	2	-Taux de prévalence de l'insécurité alimentaire -Taux d'accroissement des exportations agricoles
	Transport	7	-	
	Energie	4	-	
Développement des infrastructures	Eau et assainissement	7	3	-Longueur de collecteurs construits -Taux de couverture des ménages en ouvrage d'évacuation des excréta - Taux de couverture en ouvrage d'évacuation des excréta en milieu scolaire
Renforcement du capital humain	Education	16	1	Pourcentage d'élèves filles dans l'enseignement primaire
	Santé	12	-	
Renforcement de la qualité de la gouvernance	Renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques	8	2	-Délai moyen de paiement -Taux d'utilisation des régies d'avances
	Promotion des droits humains et renforcement des capacités juridiques des pauvres	9	4	-Durée moyenne des procès correctionnels (en mois) -Durée moyenne des procès civils - Proportions d'enfants ou de jeunes en détresse ayant bénéficié d'une protection judiciaire -Durée moyenne des détentions préventives globales
	Renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration	8	-	
Développement équilibré et durable de l'espace national	Aménagement du territoire pour une économie locale dynamique	2	-	
	Gestion de l'environnement, des ressources naturelles et cadre de vie	3	1	Proportion de la population desservie par la pré-collette des déchets
Total		95	13	

Source : compilation des évaluateurs, 2016

Conclusion

La SCRP 2011-2015 jouit aussi bien de la cohérence externe qu'interne. Du point de vue de la cohérence externe, les actions identifiées dans la SCRP 2011-2015 ont bien été inspirées et déclinées à partir des politiques et stratégies de niveaux supérieurs tant national qu'international. Il s'agit des Etudes Nationales de Perspective à Long Termes (NLTPS, Bénin-Alafia 2025), des OMD, des OSD. S'agissant du niveau de cohérence avec les politiques sectorielles qui l'opérationnalisent, puisque toutes ces politiques s'inspirent des OSD, des OMD et de Alafia 2025, la SCRP 2011-2015 est en parfaite cohérence avec ces dernières. De plus, toutes les politiques élaborées à partir de 2011 sont mises en cohérence avec la stratégie. Se faisant, la stratégie a été effectivement mise en cohérence avec le système national de planification. En ce qui concerne la cohérence interne/opérationnelle, elle est assurée à travers le PAP dont la révision annuelle est faite de façon régulière, mais beaucoup plus dans une logique de régularisation dans la mesure où elle est déterminée à partir de ce qui se fait au niveau des budgets sectoriels.

Quant à la cohérence du cadre institutionnel de pilotage de la mise en œuvre de la SCRP et de son dispositif de suivi-évaluation, ils s'inscrivent dans le cadre institutionnel de gestion du développement national tel que consacré par la législation. Par ailleurs, le Gouvernement a réussi à faire du dispositif de suivi de la SCRP, le seul cadre de redevabilité au Bénin. Ce cadre intègre aussi bien le suivi des OMD que le suivi des politiques et stratégies sectorielles et locales. Il serait intéressant d'élaborer dans le cadre de la nouvelle stratégie, un cadre de résultat qui prend en compte systématiquement tous les indicateurs retenus pour le suivi des ODD.

La SCRP a été élaboré suivant une approche participative et constitue le cadre de référence en matière de développement socio-économique du Bénin pour la période 2011-2015 et le document référentiel de dialogue, de négociation et de plaidoyer entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Ainsi, la SCRP et son PAP orientent les interventions des PTF dans les différents domaines, secteurs et localités et constituent des références exploitées au cours des travaux budgétaires. Par ailleurs, la SCRP, de même que ses rapports annuels d'avancement, ont régulièrement fait l'objet de vulgarisation et de dissémination.

S'agissant de l'appropriation du contenu de la SCRP 2011-2015, elle a été assurée à travers non seulement l'élaboration des documents de stratégies, des budgets-programmes, des Plans de Développement Communaux, etc. mais aussi, à travers le pilotage du dispositif de suivi et d'évaluation. Cette appropriation est plus effective au niveau central qu'aux niveaux déconcentré et décentralisé en raison de la différenciation des degrés d'implication et de responsabilisation des acteurs de chaque niveau. Ainsi, la responsabilisation des parties prenantes à la mise en œuvre de la SCRP et à l'atteinte de ses objectifs est beaucoup plus concentrée au niveau central qu'aux niveaux déconcentré et décentralisé. Bien que cette appropriation se soit améliorée dans le temps, le niveau de connaissance du contenu de la SCRP varie d'un acteur à un autre et son appropriation est restée faible aux niveaux déconcentrée et décentralisée.

Par ailleurs, en vue d'assurer l'arrimage des PDC avec la SCRP et son PAP, un guide méthodologique de mise en cohérence a été élaboré, vulgarisé et disséminé. Aux termes du processus d'élaboration des PDC, les Secrétariats Permanents des CDS ont procédé à l'analyse de la cohérence des PDC avec la SCRP et son PAP avant leur approbation par les Préfets. Ainsi, en parcourant l'ensemble des PDC, il est aisé de se rendre compte de l'arrimage des PDC avec la SCRP et son PAP. Par ailleurs, le mécanisme de suivi-évaluation des PDC de certaines communes de l'Atacora-Donga et du Zou-Collines est centré sur les CCS.

Efficacité et efficience de la SCRP

Introduction

L'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie repose en premier lieu sur un examen approfondi des critères d'efficacité et d'efficience. Ces deux critères intimement liés de par leur nature se focalisent sur la séquence opérationnelle de la mise en œuvre.

L'utilisation du critère d'efficacité vise à déterminer et à analyser les écarts entre les objectifs fixés de façon claire, à la conception de stratégie et les résultats atteints. De façon concrète, dans le cadre de la présente évaluation, l'analyse de l'efficacité a consisté en la détermination des écarts entre les valeurs cibles et les réalisations des indicateurs retenus dans le cadre de suivi des performances de la stratégie. Les valeurs particulières exprimant la non-atteinte ou les dépassements spectaculaires des cibles sont analysées puis expliquées. Les données obtenues ont permis de fonder, le plus objectivement possible, un jugement sur l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie.

Le critère d'efficience vise à mettre en rapport les résultats atteints et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Il permet ainsi de porter un jugement sur l'utilisation rationnelle des ressources mobilisées. Les données obtenues dans le cadre de la présente évaluation n'ont pu permettre de procéder à une analyse rigoureuse de l'efficience. Toutefois, elles ont été exploitées de sorte à rendre un jugement le plus objectivement possible.

Ce chapitre présente successivement l'efficacité de la mise en œuvre globale à travers les différents axes stratégiques, l'efficacité du cadre institutionnel de pilotage et du mécanisme de suivi-évaluation puis l'efficience globale de la stratégie.

4.1. Efficacité de la mise en œuvre des axes stratégiques de la SCRP

L'efficacité de la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015 est appréciée en à travers le niveau d'exécution physique du PAP et le niveau d'atteinte des résultats par axe stratégique. L'analyse de l'efficacité repose sur l'hypothèse que les cibles fixées pour les indicateurs retenus dans le cadre de suivi sont SMART, c'est-à-dire spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et définies dans le temps. Toutefois, le caractère très ambitieux de certaines cibles a été relevé.

L'efficacité découlant de la mise en œuvre du PAP n'a pu être analysée en raison du fait que les actions du PAP n'ont pas été pondérées. Il conviendrait de procéder à cette pondération qui faciliterait l'appréciation du niveau d'exécution du PAP. Toutefois, il est à souligner qu'après le 31 décembre 2015, beaucoup d'actions prioritaires sont en cours de mise en œuvre. Ce qui signifie que le taux d'exécution physique du PAP est nettement en deçà de 100%.

Le PAP est mis en œuvre à travers cinq (05) programmes, vingt-neuf (29) sous-programmes, cent huit (108) objectifs et sept cent douze (712) actions dites prioritaires contre huit cent cinquante (850) initialement annoncées. En somme, cent trente-huit (138) actions prioritaires n'ont pu être programmées sur la période [Tableau 4].

Tableau 4 : Nombre de programmes, sous-programmes, objectifs et actions prioritaires

Programmes	Nombre			
	Sous-programme	Objectif	Actions notées 2011-2015	Actions prévues
Programme 1 : Accélération de la croissance économique	4	17	151	239
Programme 2 : Développement des infrastructures	5	26	171	167
Programme 3 : Renforcement du capital humain	8	26	219	253
Programme 4 : Renforcement de la qualité de la gouvernance	6	18	73	91
Programme 5 : Développement équilibré et durable de l'espace national	6	21	98	100
Total PAP	29	108	712	850

Source : Synthèse à partir du PAP et de son évaluation au 31 décembre 2015, mai 2015

L'évaluation du PAP révèle que les mesures/projets en cours d'exécution jusqu'en 2015 sont, soit de nature pérenne pour la plupart, soit la durée de mise en œuvre excède la période 2011-2015. Elles ne sauraient être bouclées et demeurent pertinentes dans la mesure où les problèmes subsistent toujours sous diverses formes. Par suite, elles sont toutes reconductibles pour une nouvelle stratégie.

Par contre, les mesures qui ont été suspendues l'ont été pour des raisons d'insuffisance de financement. Il en est de même pour les mesures non entamées où aucune ressource n'a été prévue au budget de l'Etat tout au long de la période de mise en œuvre.

Au regard de ce qui précède, l'efficacité de la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015 est présentée par axe stratégique (programme du PAP) dans les rubriques qui suivent.

4.2. Efficacité de l'axe 1 : accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie

Le programme portant sur l'accélération de la croissance économique et la transformation de l'économie a été mis en œuvre à travers 4 sous-programmes déclinés en 17 objectifs et 239 mesures/projets prioritaires. Il faut noter que 151 mesures/projets prioritaires ont été programmés, non compris les mesures/projets prioritaires de 6 objectifs⁸ dus à la non disponibilité des données. Près de 16% de ces mesures/projets n'ont pas été entamés sur la période 2011-2015 tandis que seulement près 9% ont été bouclés et 75% environ sont toujours en cours de mise en œuvre.

Tableau 5 : Point de l'évaluation du programme 1 sur la période 2011-2015

Programme/sous-programme	Programmé	En cours	Bouclé	Suspendu	% non entamé
Ensemble Programme 1	151	113	13	1	15,89
Sous-programme 1.1 : Consolidation du cadre macroéconomique	34	28	5	1	0,00
Sous-programme 1.2 : Dynamisation du secteur privé et du développement	30	22	2	0	20,00
Sous-programme 1.3 : Diversification de l'économie	84	60	6	0	21,43

⁸ Objectifs 1-1-2, 1-3-2, 1-3-3, 1-3-4 et 1-3-5

Programme/sous-programme	Programmé	En cours	Bouclé	Suspendu	% non entamé
Sous-programme 1.4 : Promotion de l'intégration régionale et l'insertion dans les réseaux mondiaux	3	3	0	0	0,00

Source : Synthèse à partir de l'évaluation au 31 décembre 2015, mai 2015

Ces actions bouclées ou en cours d'exécution ont eu des répercussions sur les indicateurs du cadre de suivi de la SCRP.

4.2.1 Consolidation du cadre macroéconomique

Dans le domaine de la consolidation du cadre macroéconomique, les différentes actions mises en œuvre avaient pour objectifs : l'assainissement des finances publiques, la maîtrise de l'inflation et une meilleure résilience de l'économie béninoise aux chocs exogènes du fait d'une surveillance accrue et plus efficace de l'environnement macroéconomique.

Les principaux résultats attendus en 2015 sont : un taux d'investissement qui s'établit à 24,7% du PIB, une inflation maîtrisée à 2,8%, un déficit budgétaire global (base d'ordonnement en % du PIB) de -3,90%, une masse salariale maîtrisée à 6% du PIB, un service de la dette qui représente au plus 4,9% des recettes d'exportation, un solde courant de la balance des paiements de l'ordre de -6,60% du PIB hors dons et un taux de mobilisation des recettes fiscales supérieur à 100%.

L'analyse de la situation macroéconomique à fin 2015 montre que les cibles ont été atteintes en ce qui concerne le taux d'investissement (26,6%), le taux d'inflation (0,30%) et le service de la dette (3,3%). Par contre, après avoir été largement contenu de 2011 à 2014, le déficit budgétaire global (en % du PIB) s'est détérioré et s'établit à -8,4% en 2015. Cette tendance est également retrouvée au niveau du ratio masse salariale par rapport au PIB : une détérioration de la situation en 2014 et 2015 après de très bons résultats obtenus de 2011 à 2013 [Tableau 6]. Au total, en 2015, seulement trois des sept indicateurs ont atteint leurs cibles.

Mais, une analyse en moyenne⁹ annuelle sur la période 2011-2015 révèle que toutes les cibles sont atteintes. Ces bonnes performances sont cependant atténuées par la situation de 2015 marquée par la dégradation du déficit budgétaire global et du solde courant de la balance des paiements ainsi qu'une moindre maîtrise de la masse salariale. De même, la déflation enregistrée en 2014 peut être aussi préjudiciable à l'activité économique que l'inflation de 6,20% en 2012.

De façon globale, les différentes actions mises en œuvre ont permis de consolider et de stabiliser le cadre macroéconomique sur la période 2011-2015. Ces efforts doivent être maintenus et renforcés notamment en ce qui concerne le déficit budgétaire global, le solde courant de la balance des paiements et la maîtrise de la masse salariale.

⁹ La moyenne arithmétique est utilisée pour tenir compte des taux négatifs.

Tableau 6 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à la consolidation du cadre macroéconomique

Indicateurs de résultats	Val. réf 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. Cible												
Taux d'investissement	23,20%	22,60%	20,10%	89%	22,90%	19,30%	84%	23,60%	24,90%	106%	24,10%	25,70%	107%	24,70%	26,60%	108%
Taux d'inflation	2,00%	2,20%	2,50%	86%	2,30%	6,20%	-70%	2,50%	0,90%	100%	2,80%	-1,10%	100%	2,80%	0,30%	100%
Déficit budgétaire global (base d'ordonnement en % du PIB)	-7,50%	-5,40%	-4,00%	126%	-5,30%	-2,20%	158%	-4,90%	-3,50%	129%	-4,50%	-2,90%	136%	-3,90%	-8,40%	-15%
Ratio masse salariale par rapport au PIB	-	7,20%	6,90%	104%	7,00%	6,70%	104%	7,00%	6,70%	104%	6,00%	6,70%	88%	6,00%	6,90%	85%
Service de la dette en % des exportations		5,00%	3,30%	134%	5,40%	3,80%	130%	5,40%	4,30%	120%	5,20%	2,50%	152%	4,90%	3,30%	133%
Solde courant de la balance des paiements en % du PIB hors dons	-7,80%	-8,80%	-6,60%	125%	-7,80%	-7,20%	108%	-7,50%	-7,40%	101%	-6,90%	-9,20%	67%	-6,60%	-9,70%	53%
Taux de mobilisation des recettes fiscales		> 90%	92,50%	100%	> 90%	101,80%	100%	> 90%	101,40%	100%	> 90%	98,50%	100%	> 90%	-	-

Source : Rapports d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014), DGAE, avril 2016

Val. réf. 2010 = Valeur de référence en 2010 // Niv. att. cible = Niveau d'atteinte de la cible

4.2.2 *Dynamisation du secteur privé et développement de l'entreprise*

Les principales réalisations sont relatives à la modernisation du Port et la facilitation du commerce transfrontalier, la modernisation de la production et de la fourniture de l'énergie par la SBEE, l'assainissement et la réorganisation du secteur de la Microfinance, la facilitation de la création d'entreprises, la facilitation des règlements des litiges commerciaux, la réduction des délais d'obtention du permis de construire, l'assainissement des fichiers des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME), la mise en place d'un nouveau régime fiscal pour les micros et petites entreprises, la généralisation de l'immatriculation à l'Identifiant Fiscal Unique, la facilitation de l'accès aux titres de propriété et de la délivrance des titres de propriété foncière, la mise en place des Partenariats Public-Privé (PPP), la viabilisation de la Zone Franche Industrielle (ZFI) de Sèmè-Podji et de la Zone Industrielle de Gakpé, ainsi que des appuis directs aux PME.

Tous ces efforts ont été cependant insuffisants pour atteindre les cibles des indicateurs de résultats retenus pour apprécier les progrès dans ce domaine d'intervention. En effet, la durée de création d'une entreprise demeure élevée (bien au-dessus de la cible de 2 jours à atteindre en 2015) au Bénin malgré une réduction des délais de plus de moitié entre 2011 et 2014 (de 29 à 12 jours). Malgré l'évolution significative dans le classement Doing Business (de 173^{ème} en 2011 à 151^{ème} en 2015), les différentes réformes mises en œuvre n'ont pas permis de hisser le Bénin au 145^{ème} rang en 2015 tel qu'espéré. Par ailleurs, les bonnes performances enregistrées en 2011 et 2012 en matière de réduction du taux d'imposition n'ont pu être maintenues et la cible de cet indicateur n'est pas atteinte sur la période 2011-2015. La durée d'exécution des contrats connaît également une évolution encourageante (une baisse de 45 jours entre 2011 et 2014) mais demeure très élevée (750 par rapport à une cible de 600 en 2014).

Ces résultats peuvent s'expliquer par des cibles trop ambitieuses, l'insuffisance de synergie entre les différentes structures impliquées, des performances plus élevées des autres pays dans le classement Doing Business, etc. Toutefois, l'environnement des affaires s'est nettement amélioré, ce qui explique la hausse de l'investissement privé (en % du PIB) qui est le seul indicateur affichant des performances satisfaisantes. En effet, la part de l'investissement privé dans le PIB connaît une augmentation soutenue et régulière sur la période et s'établit à 19,10% en 2015 pour un objectif de 15,50%. Les cibles sont atteintes chaque année et se retrouvent à plus de 20% au-delà des objectifs en 2013, 2014 et 2015 [tableau 7]. Ainsi, seul cet indicateur a atteint sa cible avec un niveau de réalisation de 123%.

Tableau 7 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à la dynamisation du secteur privé et développement de l'entreprise

INDICATEURS	Val. réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015	
		Cible	Réalisé	Niv. att. Cible	Cible	Réalisé									
Durée de création d'une entreprise (en jours)	31,00	29,00	29,00	100,00%	10,00	26,00	-60,00%	8,00	15,00	12,50%	5,00	12,00	-40,00%	2,00	-
Rang du Bénin dans le classement Doing Business (%)	170,00	175,00	173,00	Oui	160,00	176,00	Non	155,00	175,00	Non	150,00	167,00	Non	145,00	151,00
Part de l'investissement privé dans le PIB	11,60%	13,60%	14,00%	102,94%	14,10%	14,00%	99,29%	14,50%	18,50%	127,59%	15,00%	20,40%	136,00%	15,50%	19,10%
Taux d'imposition	73,30%	66,00%	70,20%	93,64%	62,00%	65,90%	93,71%	55,00%	65,90%	80,18%	50,00%	63,30%	73,40%	45,00%	-
Durée d'exécution des contrats (en jours)	825,00	795,00	795,00	100,00%	700,00	795,00	86,43%	655,00	795,00	78,63%	600,00	750,00	75,00%	560,00	-

Source : Rapports d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014), Rapport Doing Business 2015, DGAE, avril 2016

Val. réf. 2010 = Valeur de référence en 2010 // Niv. att. cible = Niveau d'atteinte de la cible

4.2.3 Diversification de l'économie

En plus des actions transversales de soutien au secteur privé et à l'activité économique, les efforts du Gouvernement, appuyés par les PTF et autres acteurs du développement, se sont particulièrement focalisés sur la levée des contraintes structurelles dans les deux pôles à haut potentiel de croissance (BTP-matériaux de construction et Mines-hydrocarbures) et les quatre pôles prioritaires que sont le commerce-logistique, le coton-textile, l'agriculture et l'agroalimentaire, et le tourisme-culture-artisanat.

Les principales réalisations dans ce cadre sont :

- ✓ dans le pôle Commerce-logistique : renforcement de la compétitivité du port de Cotonou, poursuite des réformes en vue de la construction et la réhabilitation de la ligne de chemin de fer Cotonou-Niamey, modernisation progressive de l'aéroport international Cardinal Bernadin GANTIN de Cadjéhoun, poursuite de la mise en œuvre du projet de développement du transport fluvio-lagunaire ;
- ✓ dans le pôle Coton-textile : renforcement de l'encadrement des producteurs ; mise en place, en quantité suffisante et à bonne date, des intrants de qualité nécessaires à la production ; réorganisation de la gestion de la filière coton ; élaboration des plans de sauvetage et de redressement des industries textiles (SITEX, CBT et COTEB) ;
- ✓ dans le pôle Agriculture-agroalimentaire : mise à disposition des intrants spécifiques pour la production vivrière et mécanisation agricole, mise en place d'usines de transformation agroalimentaire.

L'analyse des ratios obtenus montre bien que les valeurs cibles des indicateurs de mesure de la performance de la diversification de l'économie sont faiblement atteintes en dépit des efforts déployés en matière de couverture des besoins alimentaires d'origine végétale et la production cotonnière : le taux de couverture des besoins alimentaires d'origine animale est de 49,36% en 2014 contre une cible de 82% ; le taux de couverture des besoins alimentaires d'origine végétale est de 139,52% en 2014 contre une cible de 168% ; le taux de croissance du PIB agricole est de 6,5% en 2014 contre une cible de 17% [Tableau 8]. Au total, sur les 18 indicateurs retenus pour cet axe, seuls 2 ont atteints leurs cibles.

Tableau 8 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à la diversification de l'économie

INDICATEURS	Val. réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. Cible												
Taux de prévalence de l'insécurité alimentaire	-	10,00%	-	-	9,00%	-	-	8,00%	-	-	7,00%	-	-	6,00%	-	-
Taux d'accroissement des exportations agricoles	-	8%	-	-	12%	-	-	17%	-	-	22%	-	-	27,00%	-	-
Taux de couverture des besoins alimentaires d'origine animale	58,00%	62%	-	-	66%	52%	78,79%	79%	50,04%	63,34%	82%	49,36%	60,20%	85%	-	-
Taux de couverture des besoins alimentaires d'origine végétale	150,00%	153%	-	-	159%	149%	93,71%	165%	141,50%	85,76%	168%	139,52%	83,05%	170%	-	-
Production cotonnière (en milliers de tonnes)	136,90	283	200,00	70,67%	308,2	240,027	77,88%	333,5	307,000	92,05%	358,7	393,325	109,65%	384	-	-
Taux de croissance du PIB agricole	1,30%	7,00%	-	-	10,00%	5,80%	58,00%	15,00%	6,30%	42,00%	17,00%	6,50%	38,24%	20,00%	-	-

Source : *Rapports d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014)*

Val. réf. 2010 = Valeur de référence en 2010 // Niv. att. cible = Niveau d'atteinte de la cible

Globalement, les indicateurs de résultats retenus pour apprécier les progrès en matière d'accélération de la croissance économique affichent une dynamique positive entre 2011 et 2015. Mais globalement, le niveau d'atteinte des cibles fixées reste faible aussi bien année après année qu'en moyenne annuelle sur la période. En considérant les performances en fin de période, 5 des 18 indicateurs retenus pour le suivi de cet axe ont été atteints. Toutefois, en prenant en compte les indicateurs ayant atteint leurs cibles au regard des moyennes annuelles enregistrées, le nombre d'indicateurs qui ont atteint leurs cibles passent à 9. Les bonnes performances notées en ce qui concerne la consolidation du cadre macroéconomique appellent à la poursuite et au renforcement des efforts en cours avec une attention particulière sur la surveillance du déficit budgétaire global, du solde courant de la balance des paiements et de la masse salariale. Quant aux actions visant la dynamisation du secteur privé et la diversification de l'économie, elles doivent être intensifiées en accordant la priorité à la finalisation rapide des réformes structurelles toujours en cours de mise en œuvre.

4.3. Efficacité de l'axe 2 : développement des infrastructures

Le programme relatif au développement des infrastructures a été mis en œuvre à travers 5 sous-programmes, 26 objectifs et 167 mesures/projets initialement programmés. Il faut noter qu'au cours de la mise en œuvre, 4 nouvelles mesures/projets ont été enregistrées ; portant ainsi le nombre de mesures/projets totales à 171. Près de 22% de ces mesures/projets n'ont pas été entamés sur la période de mise en œuvre tandis que seulement près 27% ont été bouclés et 44% environ sont toujours en cours de mise en œuvre.

Tableau 9 : Point de l'évaluation du programme 2 sur la période 2011-2015

Programme/sous-programme	Programmé	En cours	Bouclé	Suspendu	% non entamé
Ensemble Programme 2	171	75	47	12	21,64
Sous-programme 2.1 : Renforcement des infrastructures de transport	75	31	11	12	28,00
Sous-programme 2.2 : Renforcement des infrastructures énergétiques	53	15	23	0	28,30
Sous-programme 2.3 : Renforcement des infrastructures de communication et des technologies de l'information et de la communication	18	9	8	0	5,56
Sous-programme 2.4 : Renforcement des infrastructures hydrauliques et d'assainissement	13	9	4	0	0,00
Sous-programme 2.5 : Bâtiment et Urbanisme	12	11	1	0	0,00

Source : Synthèse à partir de l'évaluation au 31 décembre 2015, mai 2015

Sur les cinq domaines prioritaires retenus pour le développement des infrastructures, trois font l'objet de suivi dans le cadre de suivi des performances de la SCRP. Il s'agit des infrastructures de transport, énergétiques, hydrauliques et d'assainissement.

4.3.1 Infrastructures de transport

La situation des indicateurs à fin 2014 [tableau 10] montre que les cibles ont été atteintes en ce qui concerne le linéaire de routes revêtues, réhabilitées ou construites (134km contre 40km), le linéaire de pistes rurales aménagées ou réhabilitées (5 815 km contre 4.500 km), le trafic aérien de passagers (265 899 contre 239 872), le trafic aérien de fret (8 680 163 contre 8 143 077), le trafic de marchandises à l'importation (8 342 517 contre 7 726 609) et le trafic de marchandises à l'exportation (1 599 225 contre 639 742). Par contre, après avoir connu une amélioration sensible de 2011 à 2013, l'indice d'état du réseau routier en bon état n'a pu atteindre la cible attendue en 2013 (76% contre 91%) et 2014 (71% contre 91 %).

4.3.2 Infrastructures énergétiques

En optant pour le développement des infrastructures énergétiques au cours de la période 2011-2015, le Gouvernement envisageait de doter le Bénin des ressources permettant de disposer des services énergétiques de qualité, en quantité suffisante, dans des conditions optimales de coût et de sécurité des approvisionnements. Ainsi, le taux national d'électrification attendu est de 56,50%, le taux de couverture nationale en électricité de 74% avec 2 779 localités électrifiées.

De façon globale, les différentes actions mises en œuvre au cours de la période de 2011-2015 n'ont pas permis d'atteindre les cibles prévues pour l'ensemble des indicateurs de résultat malgré que les progrès observés d'année en année. En effet, le nombre de localités électrifiées est passé de 1 312 en 2010 à 1 654 en 2014, soit 342 nouvelles localités électrifiées de 2011 à 2014 contre 1 467 nouvelles localités prévues sur la période [tableau 10]. Cette situation, couplée avec l'accroissement de la population et la difficulté financière des populations à se faire raccorder au réseau conventionnel de la SBEE, pourraient justifier la non-atteinte des cibles prévues pour le taux national d'électrification et le taux de couverture nationale. Toutefois, des efforts d'électrification, notamment avec les énergies renouvelables, ont été faits et ne sont pas pris en compte dans l'appréciation des indicateurs.

4.3.3 Infrastructures hydrauliques et d'assainissement

Au cours de la période 2011-2015, les différentes actions mises en œuvre avaient pour objectifs d'opérer une transition vers la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et d'améliorer le niveau d'accès aux services d'assainissement par la promotion d'infrastructures adéquates. Au terme de l'année 2015, il est attendu un taux de desserte en eau potable en milieu rural et semi-rural de 67,50%, un taux de desserte en eau potable en milieu urbain de 75%, un taux de panne de 6,70%, une population supplémentaire de 412 500 habitants, desservie en eau potable en milieu rural, 1 620 nouveaux EPE construits, 30 EPE réhabilités dans le domaine des infrastructures hydrauliques. Dans le domaine des infrastructures d'assainissement, il est attendu que 5,6 ml de collecteurs soient construits, que 82 ml de caniveaux soient construits, que 69,10% des ménages soient couverts en ouvrages d'excrétas et que le taux de couverture en ouvrages d'évacuation des excréta en milieu scolaire soit de 100% [tableau 10].

En 2015, la situation de ces indicateurs montre que les cibles du nombre de nouveaux EPE construits et du nombre de EPE réhabilités ont été atteintes. En 2014 et au regard des données disponibles, les cibles du taux de desserte en eau potable en milieu rural et semi-rural, du taux de desserte en eau potable en milieu urbain et du taux de panne des points d'eau en milieu rural ont été toutes atteintes.

Une analyse en moyenne annuelle sur la période 2011-2015 révèle que, à l'exception de la population supplémentaire desservie en eau potable en milieu rural, toutes les cibles des autres indicateurs du domaine des infrastructures hydrauliques ont été atteintes [tableau 10]. Le scandale du PPEA II pourrait expliquer cette contre-performance.

En ce qui concerne le sous-secteur de l'assainissement, il faut noter que les indicateurs ont souffert d'un manque suivi. Ainsi, les données n'ont pratiquement pas existé pour ces indicateurs.

De façon globale, sur la période d'étude, les différentes actions mises en œuvre ont permis d'améliorer le niveau des infrastructures hydrauliques et dans une moindre mesure, celles d'assainissement. Ces efforts doivent être maintenus et renforcés notamment en ce qui concerne l'amélioration du niveau des infrastructures d'assainissement de base.

En somme, malgré la détérioration de l'indice d'état du réseau routier en bon état, observée en 2014, une amélioration du niveau des infrastructures routières et du trafic aérien est enregistrée sur la période 2011-2015. Par contre, en dépit de la dynamique positive affichée d'année en année par les indicateurs relatifs aux infrastructures énergétiques, les différentes actions mises en œuvre n'ont pas permis d'atteindre les cibles prévues pour l'ensemble de ces indicateurs retenus. Mais, de façon globale, sur la période 2011-2015, les différentes actions mises en œuvre ont permis d'améliorer le niveau des infrastructures hydrauliques, à l'exception de l'effectif de la population supplémentaire desservie en eau potable en milieu rural dont la cible est en deçà des attentes. Ces efforts doivent être maintenus et renforcés notamment en ce qui concerne l'amélioration du niveau des infrastructures d'assainissement de base.

Tableau 10 : Niveau d'atteinte des indicateurs de résultats de l'axe 2

INDICATEURS	Val. réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. cible	Cible	Réalisé	Niv. att. cible	Cible	Réalisé	Niv. att. cible	Cible	Réalisé	Niv. att. cible	Cible	Réalisé	Niv. att. cible
Transports et travaux publics																
Linéaire de routes revêtues, réhabilitées ou construites (en km)	35	35	159,36	455,31%	35	160,1	457,43%	35	35,30	100,86%	40	134	335,00%	45	-	-
Linéaire de pistes rurales aménagées ou réhabilitées (km)	2 050	1500	643	42,87%	2 500	9749,8	389,99%	3000	11 852	395,07%	4500	5815	129,22%	4500	-	-
Indice d'état du réseau routier en bon état (en %)	69,00%	71,00%	72,00%	101,41%	1	74,00%	91,36%	91,00%	76,00%	83,52%	91,00%	71,00%	78,02%	92,00%	-	-
Trafic aérien passager	213 123	219517	226 670	103,26%	226 103	250 738	110,90%	232886	242 068	103,94%	239 872	265 899	110,85%	247 068	-	-
Trafic aérien de Frêt	7 097 457	7452069	6 833 535	91,70%	7 675 631	6 961 636	90,70%	7905900	7 616 195	96,34%	8 143 077	8 680 163	106,60%	8 387 369	-	-
Trafic de marchandises à l'importation	6239616	6678974	5 755 885	86,18%	7 028 186	6 210 071	88,36%	7375631	7 641 383	103,60%	7 726 609	8 342 517	107,97%	8 092 350	-	-
Trafic de marchandise à l'exportation	719739	715863	1 032 009	144,16%	689 533	1 164 893	168,94%	664171	992 935	149,50%	639 742	1 599 225	249,98%	640 742	-	-
Energie																
Taux national d'électrification (%)	27,40%	36,60%	27,90%	76,23%	41,60%	28,20%	67,79%	46,60%	29,20%	62,66%	51,50%	31,03%	60,25%	56,50%	-	-
<i>En milieu urbain</i>	53,80%	60,90%	53,90%	88,51%	64,70%	54,90%	84,85%	68,40%	56,40%	82,46%	72,20%	58,02%	80,36%	76,00%	-	-
<i>En milieu rural</i>	3,50%	14,10%	3,80%	26,95%	19,60%	4,48%	22,86%	25,00%	5,50%	22,00%	30,50%	6,80%	22,30%	36,00%	-	-
Taux de couverture nationale en électricité	34,90%	43,90%	37,20%	84,74%	51,50%	39,20%	76,12%	59,00%	41,90%	71,02%	66,50%	44,80%	67,37%	74,00%	-	-
Nombre de localités électrifiées	1 312	1 650	1 397	84,67%	1 932	1 473	76,24%	2 214	1 573	71,05%	2 496	1 654	66,27%	2779	-	-

INDICATEURS	Val. réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. cible												
Eau et assainissement																
Taux de desserte en eau potable en milieu rural et semi-rural	57,20%	60,00%	61,00%	101,67%	61,50%	63,70%	103,58%	64,10%	65,60%	102,34%	65,70%	68,10%	103,65%	67,50%	-	-
Taux de desserte en eau potable en milieu urbain	58,50%	62,00%	62,10%	100,16%	64,00%	63,40%	99,06%	67,00%	67,90%	101,34%	72,00%	72,00%	100,00%	75,00%	-	-
Taux de panne des points d'eau en milieu rural	9,60%	9,00%	-	-	8,40%	9,00%	93,33%	7,90%	10,00%	79,00%	7,20%	7,60%	94,74%	6,70%	-	-
Population supplémentaire desservie en eau potable en milieu rural	437 250	405 250	-	-	325 000	-	-	437 500	-	-	375 000	239 000	63,73%	412 500	-	-
Nombre de nouveaux EPE construits	1 715	1 551	2 535	163,44%	1 250	1 526	122,08%	1 700	1 666	98,00%	1 440	1 289	89,51%	1 620	1 500	92,59%
Nombre de EPE réhabilités	34	70	10	14,29%	50	36	72,00%	50	232	464,00%	60	156	260,00%	30	300	1000,00%
Longueur de collecteurs construits	2,7	2,7	-	-	6	-	-	5,6	-	-	5,6	-	-	5,6	-	-
Longueur de caniveaux construits	23	6,5	-	-	50	-	-	50	75,378	150,76%	50	16,49	32,98%	82	-	-
Taux de couverture des ménages en ouvrage d'évacuation des excréta	42,60%	46,40%	-	-	50,90%	45,80%	89,98%	56,20%	-	-	62,20%	-	-	69,10%	-	-
Taux de couverture en ouvrage d'évacuation des excréta en milieu scolaire	75,60%	80,70%	-	-	85,89%	83,90%	97,68%	91,03%	-	-	96,80%	-	-	100,00%	-	-

Source : *Rapports d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014) et Rapport d'évaluation à mi-parcours du Plan d'actions d'Istanbul, avril 2016*

4.4. Efficacité de l'axe 3 : renforcement du capital humain

Le programme 3 relatif au renforcement du capital humain (axe3) a été mis en œuvre à travers 8 sous-programmes déclinés en 26 objectifs et 253 mesures/projets initialement programmés. Excepté le point sur la situation dans les secteurs des enseignements maternel et primaire qui n'est pas disponible, il convient de souligner qu'au cours de la mise en œuvre, 219 mesures/projets ont été enregistrés. Près de 6% de ces mesures/projets n'ont pas été entamés sur la période de mise en œuvre. Au total, 24 mesures/projets ont été bouclés tandis que seulement près 83% sont toujours en cours de mise en œuvre.

Tableau 11 : Point de l'évaluation du programme 3 sur la période 2011-2015

Programme/sous-programme	Programmé	En cours	Bouclé	Suspendu	% non entamé
Ensemble Programme 3	219	181	24	0	6,39
Sous-programme 3.1 : Maîtrise de la croissance démographique	1	1	0	0	0,00
Sous-programme 3.2 : Promotion de l'éducation de développement	90	60	17	0	14,44
Sous-programme 3.3 : Amélioration de l'état sanitaire	37	37	0	0	0,00
Sous-programme 3.4 : Alimentation et nutrition	11	11	0	0	0,00
Sous-programme 3.5 : Création d'emplois durables et décents	7	3	4	0	0,00
Sous-programme 3.6 : Promotion de l'égalité de genre	9	7	1	0	11,11
Sous-programme 3.7 : Renforcement et l'extension de la protection sociale	47	46	1	0	0,00
Sous-programme 3.8 : Promotion des jeunes et des loisirs	17	17	0	0	0,00

Source : Synthèse à partir de l'évaluation au 31 décembre 2015, avril 2016

L'analyse des performances du renforcement du capital humain repose uniquement sur les indicateurs de résultat retenus comme prioritaires pour le suivi dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Certes, des actions ont été réalisées en matière de promotion de l'emploi, d'égalité de genre, de loisirs des jeunes ; mais celles-ci n'ont pas fait objet de priorité de suivi.

4.4.1 Santé

L'analyse des performances enregistrées au cours de la période 2011-2015 dans le secteur de la santé et consignées dans le tableau 12 permet de constater que, sur les douze (12) indicateurs de résultat retenus dans le cadre de suivi de la SCRP, cinq (05) ont vu leurs cibles atteintes avec un niveau oscillant entre 91% et 119%. Il s'agit du taux de prévalence du VIH/SIDA parmi les femmes enceintes qui s'est établi à 1,86% contre une cible de 2%, du taux de couverture vaccinale du PEV (pentavalent dose 3) des enfants de 0 à 11 mois, évalué à 113,40% contre une cible de 95%, du taux d'accouchement assisté par le personnel médical ou para médical (89,4% contre 98,5%), du taux de consultation prénatale et du taux de succès thérapeutique des nouveaux cas TPM (89% contre une cible de 87%).

En dépit des efforts considérables consentis en matière de construction d'infrastructures de proximité, le taux de fréquentation globale des services de santé par les populations reste faible, soit

50,30% contre un objectif de 80% en 2015. Bien que n'ayant pas atteint la cible (88%), la fréquentation des services de santé par les enfants de 0 à 5 ans s'est nettement améliorée avec un taux de 84% contre une cible de 95%. Cette situation peut se traduire par une insuffisance globale des infrastructures sanitaires, notamment les centres de santé. En effet, 28 zones sanitaires sont fonctionnelles contre une cible de 34 zones sanitaires fonctionnelles nécessaires pour une couverture sanitaire optimale du territoire national.

Pour un niveau d'atteinte de 81% de sa cible, soit 12,2% contre 15% en 2015, le taux d'utilisation des méthodes modernes de contraception, indique la nécessité de renforcer les mesures et actions en faveur d'une santé de reproduction plus responsable. Ce niveau de performance peut être attribuable à un relâchement, à une insuffisance ou à une inadaptation en matière d'information, d'éducation et de communication sur les avantages, les méthodes et choix de la planification familiale. Cela résulte certainement d'une faible couverture nationale des centres de planification familiale de proximité.

Les niveaux des deux indicateurs « pourcentage des enfants de moins de 5 ans dormant sous moustiquaire imprégnée » et « pourcentage de femmes enceintes dormant sous moustiquaire imprégnée » sont également nettement inférieurs à leurs cibles, respectivement 73% et 80%. Ils traduisent tous la même réalité. En effet, d'importants efforts sont consentis pour la distribution de moustiquaires imprégnées chaque année à toutes les femmes enceintes et à tous les enfants âgés de moins de 5 ans. Mais, ces moustiquaires sont utilisées à d'autres fins, pratiquement sur toute l'étendue du territoire national (pour la protection des cultures maraichères, pour la pêche, comme filets de but à défaut de filets adaptés pour le football...). Par ailleurs, certains bénéficiaires se refusent d'utiliser les moustiquaires car estimant qu'elles les étouffent une fois à l'intérieur d'elles. Les cibles fixées sont parfaitement réalistes au regard des besoins mais force est de constater que les bénéficiaires n'en font pas l'usage indiqué.

Tableau 12 : Niveau d'atteinte des indicateurs de résultats relatifs au secteur de la santé

Indicateurs de résultats	Val. Réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. cible												
Taux de fréquentation des services de santé	47,00%	60,00%	45,20%	75%	65,00%	50,60%	78%	70,00%	52,70%	75%	75,00%	50,40%	67%	80,00%	50,30%	63%
Taux de fréquentation des services de santé pour les enfants de 0 à 5 ans	85,00%	89,00%	81,20%	91%	91,00%	90,65%	100%	92,00%	94,30%	103%	94,00%	87,90%	94%	95,00%	84,00%	88%
Nombre de zones sanitaires fonctionnel	30	32	27	84%	34	27	79%	34	27	79%	34	27	79%	34	28	82%
Taux de prévalence du VIH/SIDA parmi les femmes enceintes	2,00%	2,00%	-	-	2,00%	-	-	2,00%	1,90%	95%	2,00%	1,65%	121%	2,00%	1,86%	108%
Taux de couverture vaccinal PEV (pentavalent dose 3) enfant de 0 à 11mois	90,00%	92,00%	94,90%	103%	94,00%	98,34%	105%	95,00%	101,00%	106%	95,00%	107,50%	113%	95,00%	113,40%	119%
Taux de couverture vaccinal au VAR des enfants de 0 à 11mois	84,00%	87,00%	70,00%	80%	90,00%	-	-	92,00%	-	-	94,00%	109,00%	116%	95,00%	65,10%	69%
Taux d'accouchement assisté par le personnel médical ou para médical	80,00%	84,79%	94,40%	111%	87,15%	92,50%	106%	95,00%	91,80%	97%	97,00%	90,30%	93%	98,50%	89,40%	91%
Taux de consultation prénatale	90,00%	94,93%	97,90%	103%	95,46%	99,96%	105%	96,50%	98,90%	102%	98,00%	98,00%	100%	98,50%	98,40%	100%
Taux d'utilisation des méthodes modernes de contraception	10,00%	11,00%	18,80%	171%	12,00%	10,20%	85%	13,00%	11,90%	92%	14,00%	12,30%	88%	15,00%	12,20%	81%

Indicateurs de résultats	Val. Réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. cible												
Pourcentage des enfants de moins de 5 ans dormant sous moustiquaire imprégnée	60,00%	80,00%	71,00%	89%	80,00%	71,00%	89%	93,00%	70,00%	75%	95,00%	72,70%	77%	97,00%	71,00%	73%
Pourcentage de femmes enceintes dormant sous moustiquaire imprégnée	60,00%	80,00%	-	-	80,00%	76,00%	95%	80,00%	75,80%	95%	90,00%	47,00%	52%	95,00%	76,00%	80%
Taux de succès thérapeutique des nouveaux cas TPM	87,00%	87,00%	-	-	87,00%	90,00%	103%	87,00%	91,00%	105%	87,00%	90,00%	103%	87,00%	89,00%	102%

Source : *Rapports d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014), EMICoV-2015, MICS 2015, DPP/MS 2016, avril 2016*

4.4.2 Education

Les performances enregistrées au niveau du secteur de l'éducation sont présentées dans le tableau VIII ci-après. Les données de l'année 2015 n'étant pas encore disponibles, l'analyse de l'efficacité prend en compte les données de 2011 à 2014. Comme l'indique ce tableau, sur les 16 indicateurs retenus pour le secteur de l'éducation, 08 indicateurs affichent des niveaux d'atteinte de leur cible variant de 90 à 100% (ou plus). Il s'agit du taux brut de préscolarisation, du taux brut de scolarisation, du taux brut de scolarisation des filles, du taux brut d'admission au CI, du pourcentage de redoublant, du taux d'achèvement du primaire, du taux d'achèvement des filles du primaire, du ratio manuel de français par élève et du ratio manuels de mathématiques par élève. En considérant les données de 2013, il faut y ajouter le pourcentage d'élèves filles dans l'enseignement primaire et le taux brut d'admission au CI des filles [tableau 13].

En 2014, la cible de l'indicateur « ratio élèves/maître » n'a pas été atteinte (85%). Mais, elle a été atteinte en 2013 à 95%. Cette situation s'explique par l'insuffisance d'enseignants pour assurer l'encadrement des nouveaux entrants dans le système éducatif, notamment dans l'enseignement primaire. Les recrutements, bien qu'importants, n'ont pas suivi le rythme de croissance de l'effectif scolaire. Il en est de même pour le ratio étudiants/enseignants dont la cible n'a pu être atteinte sur la période pour les mêmes raisons que précédemment.

Le nombre de personnes à alphabétiser au cours de l'année 2014 n'a pu être atteint en raison du relâchement dans la stratégie du "faire-faire" puis à une insuffisance dans l'accompagnement des acteurs (formations, intrants pédagogiques, gratifications, etc.). De plus, le nombre de centres de formation en alphabétisation a diminué de façon drastique, passant ainsi de 2217 en 2013 à 615 en 2014. Cette situation hypothèque l'atteinte de la cible qui est de 90 000 adultes à alphabétiser annuellement, faute d'un accompagnement nécessaire pour la création et le fonctionnement effectivement des centres d'alphabétisation.

La cible relative au nombre d'apprenants en formation CQP n'a pu également être atteinte. Elle pourrait être justifiée par le fait que la réforme du CQP n'a atteint qu'un nombre très restreint de métiers. En outre, beaucoup de maîtres artisans hésitent à faire inscrire leurs apprentis dans les formations CQP, craignant ainsi d'être rivaux par ces derniers¹⁰.

Par ailleurs, bien que la cible de cet indicateur semble réaliste, elle cache une subtilité qu'il convient de clarifier. En effet, au regard des réformes initiées dans le sous-secteur de la formation professionnelle, les postulants au CQP doivent avoir un niveau d'études correspondant au moins à celui de la classe de 4^{ème}. Dès lors, accroître le nombre d'apprentis en formation CQP suppose : (i) un nombre de plus en plus croissant de déperdition du système scolaire ayant ce profil, et donc un taux d'achèvement au primaire et au premier cycle du secondaire de plus en plus faible ; et (ii) une meilleure couverture des besoins en CQP des jeunes adolescents déjà hors du système éducatif.

Or, les efforts dans le secteur de l'éducation visent une amélioration du taux d'achèvement primaire et du taux d'achèvement du premier cycle du secondaire. Le taux d'achèvement du primaire est de plus en plus croissant passant progressivement de 64,3% en 2011 à 77,61% en 2014. Cet accroissement du taux d'achèvement primaire noté sur la période 2011-2015 réduit dans un premier temps le nombre potentiel de candidats à la formation par apprentissage de type dual (CQP).

¹⁰Evaluation externe à mi-parcours du Projet d'Appui à la Formation Professionnelle Artisanale (PAFPA), avril 2015, Page 39

Supposons à priori que l'hypothèse de base ayant guidé dans la formulation de la cible de cet indicateur serait d'aller chercher les probables postulants au CQP dans le stock de ceux sortis, entre temps, du système éducatif. Cette hypothèse aurait manqué de réalisme car elle n'aurait pas tenu compte du fait que ces postulants se seraient déjà inscrits en formation pour l'obtention du Certificat de Qualification au Métier (CQM) ou du CQP ou se seraient investis dans une autre forme d'activité. Autrement dit, le stock de ceux, entre temps, sortis du système éducatif ne saurait être considéré comme un stock fixe. Au contraire, ce stock s'amenuise au fil des années avec la politique de promotion de l'achèvement du primaire et du premier cycle du secondaire.

Ainsi, œuvrer à obtenir un nombre de plus en plus croissant d'apprenants inscrits au CQP est une entreprise qui tend à annihiler les efforts d'accroissement du taux d'achèvement à tous les niveaux d'études, comme prôné par la politique de développement de l'éducation. Par conséquent, tout progrès enregistré dans la réalisation de la cible de cet indicateur serait synonyme d'un échec de la politique de l'éducation. Fort heureusement, les valeurs annuelles de cet indicateur montrent bien que les efforts de la politique éducative ont porté les résultats escomptés. En effet, le nombre d'apprentis inscrits dans les centres de formation professionnelle pour l'obtention du CQP est passé de 5 719 en 2010 à 3 866 en 2014, soit une réduction de 32,40% en cinq ans.

Le pourcentage des filles inscrites au premier cycle secondaire a varié de 40,31% en 2011 à 43,16% en 2014, soit une moyenne annuelle de 41,91% sur la période. Ce niveau de performance n'est guère surprenant car résultant des difficultés de scolarisation et de maintien des filles dans le système éducatif formel. La cible de 50% est certes atteignable mais à moyen terme comme le prouve la tendance observée sur la période 2011-2014. Le niveau de réalisation de la cible en 2014 est de 89% et est de ce fait relativement satisfaisant. Une poursuite constante des efforts dans ce sens permettra d'atteindre la cible mais au-delà de l'horizon de la stratégie.

L'analyse des performances de l'axe 3 permet de constater que, sur les vingt-huit indicateurs de résultat retenus dans le cadre de suivi des performances de la SCRP, 13 affichent des niveaux d'atteinte de leur cible variant entre 90% et 119%. En dépit des efforts déployés, les 15 indicateurs restants n'ont pu atteindre leur cible. A titre d'exemple, le niveau d'atteinte du « pourcentage des enfants de moins de 5 ans dormant sous moustiquaire imprégnée », « pourcentage de femmes enceintes dormant sous moustiquaire imprégnée » et du « nombre d'apprenants en dernière année de formation CQP » est très faible, traduisant respectivement l'utilisation à d'autres fins des moustiquaires, pratiquement sur toute l'étendue du territoire national et un probable succès des stratégies de lutte contre la déperdition scolaire.

Tableau 13 : Niveau d'atteinte des indicateurs de résultats relatifs au secteur de l'éducation

Indicateurs de résultats	Val. Réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. cible												
Taux brut de préscolarisation	10,00%	11,00%	11,30%	103%	12,00%	11,90%	99%	13,00%	12,00%	92%	14,00%	12,70%	91%	15,00%	-	-
Taux brut de scolarisation	110,60%	109,00%	111,50%	102%	116,00%	119,72%	103%	119,00%	121,13%	102%	122,00%	122,00%	100%	125,00%	-	-
Taux brut de scolarisation des filles	107,00%	108,00%	107,80%	100%	115,00%	116,78%	102%	118,00%	118,70%	101%	122,00%	120,18%	99%	125,00%	-	-
Pourcentage d'élèves filles dans l'enseignement primaire	47,60%	47,90%	-	-	48,10%	-	-	48,30%	47,10%	98%	48,50%	-	-	50,00%	-	-
Taux brut d'admission au CI	132,20%	136,60%	-	-	123,00%	143,62%	117%	120,00%	142,74%	119%	118,00%	145,28%	123%	120,00%	-	-
Taux brut d'admission au CI des filles	130,50%	135,70%	-	-	121,00%	141,22%	117%	119,00%	140,69%	118%	117,00%	-	-	125,00%	-	-
Ratio élèves/maître	50,1	50,8	-	-	46,5	48,3	96%	46	48,3	95%	45	53,1	85%	45	-	-
Pourcentage de redoublant	13,00%	14,00%	-	-	10,00%	-	-	10,00%	-	0%	10,00%	10,85%	92%	10,00%	-	-
Taux d'achèvement du primaire	64,10%	65,00%	64,30%	99%	76,00%	71,49%	94%	81,00%	76,80%	95%	85,00%	77,61%	91%	110,00%	-	-
Taux d'achèvement des filles du primaire	57,30%	57,70%	57,50%	100%	68,00%	65,77%	97%	71,00%	71,70%	101%	76,00%	73,66%	97%	110,00%	-	-
Nombre d'apprenants en formation CQP	5719	6797	-	-	7875	-	-	8953	3866	43%	10031	-	-	11109	-	-
Pourcentage des filles inscrit au premier cycle secondaire	44,00%	44,00%	40,31%	92%	45,80%	42,00%	92%	47,20%	42,18%	89%	48,60%	43,16%	89%	50,00%	-	-

Indicateurs de résultats	Val. Réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. cible												
Ratio étudiants/enseignants	59	58	70,00	83%	57	68,50	83%	56	84,00	67%	55	91,27	60%	54	-	-
Ratio manuels de français par élève	0,93	0,93	-	-	1	-	-	1	1,11	111%	1	1,22	122%	1	-	-
Ratio manuels de mathématiques par élève	0,94	0,94	-	-	1	-	-	1	1,13	113%	1	1,25	125%	1	-	-
Nombre d'alphabétisés	51 000	70 036	-	-	75 027	26 474	35%	80 018	12 290	15%	85 009	52 000	61%	90 000	-	-

Source : Rapports d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014), EMICoV-2015, MICS 2015

Val. réf. 2010 = Valeur de référence en 2010 // Niv. att. cible = Niveau d'atteinte de la cible

4.5. Efficacité de l'axe 4 : renforcement de la qualité de la gouvernance

Le programme 4 est structuré autour 06 sous-programmes, 18 objectifs et de 73 mesures/projets prioritaires sur la période 2011-2015 contre 91 initialement annoncés dans le PAP. L'évaluation de la mise en œuvre du PAP au 31 décembre 2015 présentée dans le tableau 14 ci-après révèle que seulement 09 des 73 mesures programmées sur la phase ont été bouclées contre 56 en cours d'exécution, 05 en attente de mise en œuvre faute de financement et 03 suspendues.

Tableau 14 : Point de l'évaluation du programme 4 sur la période 2011-2015

Programme/Sous-programme	Programmé	En cours	Bouclé	Suspendu	% non entamé
Ensemble Programme 4	73	56	9	3	6,85
Sous-programme 4.1 : Renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques	2	2	0	0	0,00
Sous-programme 4.2 : Renforcement de la gouvernance administrative	29	18	5	3	10,34
Sous-programme 4.3 : Renforcement de la gouvernance politique	15	12	2	0	6,67
Sous-programme 4.4 : Promotion de la sécurité et de la paix	19	16	2	0	5,26
Sous-programme 4.5 : Amélioration de la gouvernance de l'information statistique	5	5	0	0	0,00
Sous-programme 4.6 : Promotion des droits humains et renforcement des capacités juridiques des pauvres	3	3	0	0	0,00
Sous-programme 4.7 : Renforcement de la gouvernance environnementale		Voir p5, sous-programme 5.5			

Source : Synthèse à partir de l'évaluation au 31 décembre 2015, mai 2015

Pour ce qui est des mesures suspendues, il s'agit des projets qui ont disparu suite à l'évaluation du portefeuille actif du PIP après la fusion de l'ex-MRAI et l'ex-MTFP pour donner naissance au projet intitulé « amélioration des qualités des services aux citoyens ». En observant les différents sous-programmes, aucun des objectifs n'a pu être atteint sur la phase ; ce qui ne permet pas de conclure sur l'atteinte des objectifs du programme 4.

Par ailleurs, les mesures initialement annoncées pour renforcer la gouvernance environnementale (sous-programme 4.7) ont été programmées pour le compte du sous-programme 5.5 du programme. Ainsi, il se pose un problème d'arrimage, voire de cohérence, entre des mesures programmées et les sous-programmes identifiés d'un axe à un autre.

Au regard du cadre de performance, l'efficacité des actions de l'axe relatif au renforcement de la qualité de la gouvernance est analysée à travers deux domaines prioritaires : le renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques et la promotion des droits humains et le renforcement des capacités juridiques des pauvres.

4.5.1 Renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques

Dans le domaine du renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques, il s'agissait d'améliorer le système de la gestion des finances publiques en vue de renforcer sa crédibilité vis-à-vis des PTF. Les principaux résultats attendus en 2015 sont : un taux d'utilisation des ordres de paiement d'au plus 8% ; un délai moyen de paiement d'au plus 24 jours ; un taux d'utilisation des régies d'avance d'au plus 8% ; un délai moyen de passation des marchés publics de fournitures sur financement du budget national d'au plus 55 jours ; un délai moyen de passation des marchés publics de services sur financement du budget national d'au plus 65 jours ; un délai moyen de passation des marchés publics de grands travaux sur financement du budget national d'au plus 75 jours ; un taux d'exécution des dépenses courantes hors salaires du BGE (base engagement) d'au moins 80% ; et un taux d'exécution des dépenses d'investissements sur ressources propres du BGE (base engagement) d'au moins 60%[tableau 15].

La situation des finances publiques à fin 2014 montre que les cibles ont été atteintes en ce qui concerne le taux d'utilisation des ordres de paiement (5,40%) ; le délai moyen de passation des marchés publics de fournitures sur financement du budget national (26 jours) ; le délai moyen de passation des marchés publics de services sur financement du budget national (20 jours) ; le délai moyen de passation des marchés publics de grands travaux sur financement du budget national (40 jours). Par contre, après avoir été largement contenu de 2011 à 2014, le taux d'exécution des dépenses courantes hors salaires du BGE (base engagement) s'est détérioré et s'est établi à 70,02% en 2015. La situation est analogue au niveau du taux d'exécution des dépenses d'investissements sur le Budget National (base engagement) qui s'est établi à 57,80% en 2015 après de très bons résultats obtenus de 2011 à 2014.

De façon globale, les différentes actions mises en œuvre ont permis de renforcer la qualité de la gestion des finances publiques sur la période 2011-2015. Ces efforts doivent être maintenus et renforcés notamment en ce qui concerne la consommation des dépenses courantes hors salaires et des dépenses d'investissement sur ressources propres du BGE.

Tableau 15 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs au renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques

INDICATEURS	Val. Réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. cible												
Taux d'utilisation des ordres de paiement	4,80%	8,00%	4,39%	182,23%	8,00%	3,18%	251,57%	8,00%	3,19%	250,78%	8,00%	5,70%	140,35%	8,00%	-	-
Délai moyen de paiement (en jours)	17,60	24,00	-	-	24,00	-	-	24,00	-	-	24,00	-	-	24,00	-	-
Taux d'utilisation des régies d'avances	6,85%	8,00%	-	-	8,00%	11,54%	69,32%	8,00%	-	-	8,00%	-	-	8,00%	-	-
Délai moyen de passation des marchés publics de fournitures sur financement du budget national (en jours)	88,00	55,00	64,00	85,94%	55,00	64,00	85,94%	55,00	44,00	125,00%	55,00	26,00	211,54%	55,00	-	-
Délai moyen de passation des marchés publics de services sur financement du budget national (en jours)	80	65	71	91,55%	65	71	91,55%	65	33	196,97%	65	20	325,00%	65	-	-
Délai moyen de passation des marchés publics de grands travaux sur financement du budget national (en jours)	91	75	59	127,12%	75	59	127,12%	75	54	138,89%	75	40	187,50%	75	-	-
Taux d'exécution des dépenses courantes hors salaires du BGE (base engagement)	65,92%	80,00%	82,91%	103,64%	80,00%	103,00%	128,75%	80,00%	101,38%	126,73%	80,00%	91,40%	114,25%	80,00%	70,02%	87,53%
Taux d'exécution des dépenses d'investissement sur ressources propres du BGE (base engagement)	27,3%	60,00%	62,91%	104,85%	60,00%	88,30%	147,17%	60,00%	82,31%	137,18%	60,00%	62,28%	103,80%	60,00%	57,80%	96,34%

Source : Rapports d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014)

Val. réf. 2010 = Valeur de référence en 2010 // Niv. att. cible = Niveau d'atteinte de la cible

4.5.2 *Promotion des droits humains et renforcement des capacités juridiques des pauvres*

Pour favoriser une plus grande contribution du secteur privé à la croissance économique, le Gouvernement a entrepris de consolider l'état de droit en instaurant « *une justice de qualité, efficace, crédible et accessible, contribuant à la paix sociale et au développement du Bénin* ». Les principales réalisations sont relatives à la construction de nouvelles prisons et de nouveaux tribunaux, le recrutement des auxiliaires de justice et l'amélioration de leur répartition sur tout le territoire national, le suivi de la législation relative aux droits de l'enfant et sa vulgarisation, à travers la prise des décrets d'application de la loi relative à la traite des enfants, la deuxième partie du Code de l'enfant, la promotion de la norme de déontologie et d'éthique au niveau de l'Inspection Générale des Services de la Justice, des Parquets généraux, Cours d'appel et autres hiérarchies judiciaires et parajudiciaires.

Cependant, tous ces efforts ont été insuffisants pour atteindre les cibles des indicateurs retenus pour apprécier les progrès dans ce domaine d'intervention. En effet, la durée moyenne des détentions préventives des détenus des cabinets d'instruction demeure élevée et bien au-dessus de la cible de 8 jours à atteindre en 2014. Il en est de même du ratio habitants/magistrat qui s'est établi à 67 669 en 2014 contre une cible de 42 100, du taux d'occupation des prisons qui s'est établi à 188,79% en 2014 contre une cible de 125% et du taux de dossiers réglés établi à 34,69% en 2014 contre une cible de 45,00% tel qu'espéré. En définitive, les actions sus-citées n'ont pas permis d'impulser la dynamique positive attendue au niveau de ces indicateurs.

En observant le niveau d'atteinte des valeurs cibles de ces indicateurs d'une année à une autre, en dehors du taux de dossiers réglés qui atteint la cible attendue en 2012 et 2013, aucun des indicateurs n'a atteint les valeurs cibles espérées sur toute la période.

Par ailleurs, certains indicateurs retenus pour être suivis ne l'ont pas été en réalité. Il s'agit de la durée moyenne des procès correctionnels (en mois), de la durée moyenne des procès civils (en mois), de la proportion d'enfants ou de jeunes en détresse ayant bénéficié d'une protection judiciaire et de la durée moyenne des détentions préventives globales. Ces indicateurs semblent être proposés dans le cadre de suivi des performances de la SCRP sans tenir véritablement compte de leur pertinence et de la capacité des acteurs à suivre, renseigner et produire les données y relatives.

Dans le domaine de la promotion des droits humains et du renforcement des capacités juridiques des pauvres, en dehors du taux de dossiers réglés qui atteint la cible attendue en 2012 et 2013, aucun des indicateurs n'a atteint les valeurs cibles retenues sur toute la période. Les différentes actions mises en œuvre ont permis de renforcer la qualité de la gestion des finances publiques sur la période 2011-2015. Ces efforts doivent être maintenus et renforcés, notamment en ce qui concerne la consommation des dépenses courantes hors salaires et des dépenses d'investissement sur ressources propres du BGE dont la cible attendue en 2015 n'a pas été atteinte.

Tableau 16 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à la promotion des droits humains et au renforcement des capacités juridiques des pauvres

INDICATEURS	Réf 2009/ 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. cible	Cible	Réalisé	Niv. att. cible	Cible	Réalisé	Niv. att. Cible	Cible	Réalisé	Niv. att. cible	Cible	Réalisé	Niv. att. cible
Durée moyenne des détentions préventives des détenus des cabinets d'instruction (en jours)	11,95 (2009)	11	15,15	72,61%	10	14,9	67,11%	8	17,29	46,27%	8	31,09	25,73%	7,5	-	-
Taux de dossiers vidés par rapport au nombre de dossiers (en %)	37,00% (2010)	38,00%	23,68%	62,32%	40,00%	45,81%	114,53%	45,00%	40,91%	90,91%	45,00%	34,69%	77,09%	42,00%	-	-
Ratio habitants/magistrat	95 715 (2010)	43 000	68 097	63,15%	42 500	63 537	66,89%	42300	72 525	58,32%	42100	67669	62,21%	42000	-	-
Taux d'occupation des prisons	207,00% (2010)	150,00%	219,26%	68,41%	145,00%	215,00%	67,44%	135,00 %	214,76 %	62,86%	125,00%	188,79%	66,21%	125,00 %	-	-
Proportions d'enfants ou de jeunes en détresse ayant bénéficié d'une protection judiciaire	86,86% (2009)	87,00%	-	-	87,00%	-	-	89,00%	-	-	90,00%	188,85%	47,66%	95,00%	-	-
Distance moyenne à la première juridiction (en km)	-	-	15,05	-	-	11,54	-	-	13,42	-	-	13,42	-	-	-	-

Source : Rapports d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014), DPP/MJLDH-avril 2016

Val. réf. (2009/2010) = Valeur de référence en 2009 ou 2010 // Niv. att. cible = Niveau d'atteinte de la cible

4.6. Efficacité de l'axe 5 : développement équilibré et durable de l'espace national

Le programme 5 est structuré autour 06 sous-programmes, 21 objectifs et de 98 mesures/projets prioritaires sur la période 2011-2015 contre 100 initialement annoncés dans le PAP. L'évaluation de la mise en œuvre du PAP au 31 décembre 2015 présentée dans le tableau 17 ci-après révèle que seulement 13 des 98 mesures programmées sur la phase ont été bouclées contre 71 en cours d'exécution et 14 en attente de mise en œuvre faute de financement.

Tableau 17 : Point de l'évaluation du programme 5 sur la période 2011-2015

Programme/Sous-programme	Programmés	En cours	Bouclé	Suspendu	% non entamés
Ensemble Programme 5	98	71	13	0	14,29
Sous-programme 5.1 : Renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration	15	14	0	0	6,67
Sous-programme 5.2 : Consolidation de l'aménagement du territoire pour une économie régionale et locale dynamique	4	3	1	0	0,00
Sous-programme 5.3 : Poursuite de la réforme foncière	32	22	0	0	31,25
Sous-programme 5.4 : Promotion des espaces frontaliers					
Sous-programme 5.5 : Gestion de l'environnement et des ressources naturelles et amélioration du cadre de vie	29	19	9	0	3,45
Sous-programme 5.6 : Gestion des catastrophes et risques naturels	12	7	3	0	16,67

Source : Synthèse à partir de l'évaluation au 31 décembre 2015, avril 2016

L'appréciation des performances de l'axe 5 est faite en se basant sur les indicateurs de résultat retenus comme prioritaires pour le suivi des différents domaines prioritaires retenus.

4.6.1 Décentralisation et aménagement du territoire

L'objectif poursuivi dans le cadre de la décentralisation et de l'aménagement du territoire est d'assurer un développement durable et harmonieux du territoire national à travers une bonne gouvernance locale et l'amélioration de l'offre de services aux populations.

Dans sa volonté de lutte contre l'inégale répartition de la population sur le territoire et de la pauvreté qui frappe plus les espaces ruraux que urbains, le Gouvernement a défini six (06) domaines d'intervention prioritaires dont les deux premiers sont : le renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration et la consolidation de l'aménagement du territoire pour une économie régionale et locale dynamique.

Les principaux résultats attendus pour 2015 sont : un rapport des dépenses des collectivités territoriales par rapport aux dépenses du BGE établi à 6%, une part de 3,5% des transferts aux collectivités territoriales dans le total des dépenses des BGE, un taux d'exécution des transferts FADEC affectés et non affecté s'établissant à 100% ; un fonctionnement des CDCC et des CAD à 95%, un taux d'exécution des budgets communaux de 80%, le taux de conformité à la loi des axes

administratifs et budgétaires communaux à 90%, 24 territoires de développement constitués et formalisés et la totalité des projets de territoire élaboré.

L'analyse des résultats à fin 2015 montre que seulement trois cibles ont pu être atteintes. En effet, le taux d'exécution des transferts FADeC s'est établi à 101,79% contre une prévision de 100%. Quant au nombre de projets de territoire élaboré et au nombre de territoires de développement constitués et formalisés, ils se sont respectivement établis à 11 (pour une cible de 11) et 23 (pour une cible de 24).

Par ailleurs, grâce aux efforts déployés pour le renforcement des capacités des cadres des administrations communales, en particulier les responsables financiers, le taux d'exécution des budgets communaux s'est régulièrement amélioré, passant de 58,85% en 2011 à 83,72% en 2013 pour une cible de 80%. Ce taux est passé à 51,73% en 2014 puis à 50,70% en 2015 malgré la création du Centre de Formation de l'Administration Locale(CFAL) qui continue de renforcer les capacités des cadres de l'administration locale.

Même si les différentes actions tendant au développement harmonieux du territoire national et à la bonne gouvernance locale semblent prendre corps, des efforts restent à faire surtout au niveau de l'exécution du budget des communes.

Tableau 18 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à la décentralisation et à l'aménagement du territoire

Indicateurs de résultats	Val. réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. cible												
Rapport des dépenses des collectivités territoriales dans le total des dépenses du BGE	5,85%	5,50%	6,43%	116,91%	5,50%	6,06%	110,18%	6,00%	6,92%	115,33%	6,00%	7,17%	119,50%	6,00%	-	-
Part des transferts aux collectivités territoriales dans le total des dépenses du BGE	3,16%	2,50%	3,93%	157,20%	3,00%	3,28%	109,33%	3,00%	3,81%	127,00%	3,50%	3,84%	109,71%	3,50%	-	-
Taux d'exécution des transferts FADEC affectés et non affectés	100,00%	100,00%	111,00%	111,00%	100,00%	97,08%	97,08%	100,00%	102,00%	102,00%	100,00%	72,45%	72,45%	100,00%	101,79%	101,79%
Fonctionnement des CDCC et des CAD	91,70%	90,00%	95,83%	106,48%	95,00%	100,00%	105,26%	95,00%	100,00%	105,26%	95,00%	100,00%	105,26%	95,00%	-	-
Taux d'exécution des budgets communaux	58,93%	80,00%	58,85%	73,56%	80,00%	60,79%	75,99%	80,00%	83,72%	104,65%	80,00%	51,73%	64,66%	80,00%	50,70%	63,38%
Taux de conformité à la loi des actes administratifs et budgétaires communaux	88,40%	80,00%	86,35%	107,94%	85,00%	91,01%	107,07%	85,00%	90,18%	106,09%	90,00%	92,60%	102,89%	90,00%	-	-
Nombre de territoires de développement constitués et formalisés	10	13	13	100,00%	16	16	100,00%	19	19	100,00%	22	20	90,91%	24	23	95,83%
Nombre de projets de territoire élaborés	3	4	5	125,00%	5	7	140,00%	7	7	100,00%	9	8	88,89%	11	11	100,00%

Source : Rapports d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014), DPP/MDGLAAT, avril 2016

4.6.2 *Environnement et cadre de vie*

La bonne gestion de l'environnement et des ressources naturelles passe par (i) les bonnes pratiques en matière d'environnement, (ii) la gestion intégrée du cadre de vie et (iii) la gestion rationnelle des forêts et des ressources naturelles.

Trois indicateurs ont été retenus pour mesurer les efforts faits dans ce secteur : la proportion des zones forestières par rapport à la superficie forestière totale fixée à 40%, la superficie reboisée dans le cadre de la gestion durable fixée à 8354 ha et la proportion de la population desservie par la pré collecte des déchets fixée à 52% pour l'année 2015.

En 2015, aucune statistique relative à l'environnement et au cadre de vie n'est disponible. Ceci ne permet pas de mesurer le niveau d'atteinte des résultats par rapport aux différentes cibles de l'année. En 2012, 2013 et 2014, le niveau de réalisation de la superficie reboisée dans le cadre de la gestion durable s'est approché, voire dépassé, de la cible visée.

En somme, seul le niveau de réalisation de la superficie reboisée dans le cadre de la gestion durable a vu sa cible atteinte à fin 2014 sur les trois visées. En substance, sur la période 2011-2015, les efforts déployés dans le cadre du reboisement et de la pré-collecte des déchets n'ont guère permis d'assurer un cadre de vie sain aux populations, malgré l'initiative 10 000 âmes, 10 000 arbres, initiée par le Gouvernement depuis 2013.

Tableau 19 : Analyse des indicateurs de résultats relatifs à l'environnement et au cadre de vie

Indicateurs de résultats	Val. réf. 2010	2011			2012			2013			2014			2015		
		Cible	Réalisé	Niv. att. cible												
Proportion des zones forestières protégées par rapport à la superficie forestière totale	35,00%	35,00%	-	-	40,00%	37,00%	92,50%	40,00%	43,32%	108,30%	40,00%	38,27%	95,68%	40,00%	-	-
Superficie reboisée (en ha) dans le cadre de la gestion durable des ressources durables	6545,70	6873,00	-	-	7216,00	3871,61	53,65%	7577,00	1506,95	19,89%	7956,00	1811,00	22,76%	8354,00	-	-
Proportion de la population desservie par la pré-collette des déchets	32,00%	35,00%	-	-	40,00%	30,00%	75,00%	44,00%	-	-	47,00%	-	-	52,00%	-	-

Source : Rapports d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014), avril 2016

4.7. Efficacité du cadre institutionnel de pilotage de la SCRP

4.7.1. Efficacité du CO

Les objectifs assignés ont été globalement atteints. En effet, au regard de la mission assignée au Conseil d'Orientation, il convient de relever que son fonctionnement a permis de définir de manière stratégique les orientations pour la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015. À l'exception de l'année 2015 où aucune session n'a pu être convoquée en dehors de celle de la revue conjointe, le CO a pu tenir, chaque année, au moins une session entre 2011 à 2014. Ces différentes sessions ont été sanctionnées par des comptes - rendus réguliers faits en Conseil des Ministres jusqu'en 2014. Par ailleurs, pour permettre la prise en compte des recommandations dans le processus d'élaboration du Budget Général de l'Etat de l'année à venir, la tenue de la revue conjointe en septembre a été ramenée en juin.

Au total, les grandes orientations pour la mise en œuvre, le suivi et la coordination de la SCRP (2011-2015) sont données par le CO au cours de ses sessions qui ont été des instances de dialogue politique entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers. Le suivi de la mise en œuvre de ces orientations et des recommandations des revues est assuré par le Comité de pilotage, les GTS et les différents ministères concernés.

4.7.2. Efficacité du CP

L'efficacité du CP reste à améliorer. En effet, l'absence d'une ligne budgétaire pour le fonctionnement d'un tel comité et d'un plan de travail de même que les mouvements de personnels observés au sein de certaines structures, affecte l'efficacité du CP. Par conséquent, le fonctionnement du comité a souffert de l'insuffisance de financement par les ressources du Budget Général de l'Etat, même si la plupart des activités ont été financées, par les ressources des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) tels que la GIZ, le PNUD et la Danida (qui s'est retirée du Bénin depuis 2013). Avec la fin de corbeille commune¹¹, le fonctionnement du CP a été considérablement réduit. Cela démontre la non soutenabilité du fonctionnement de ces comités. De plus, des problèmes d'archivage et de circulation de l'information au sein du Comité de Pilotage ont été soulevés par des acteurs rencontrés lors de la collecte des données.

Par ailleurs, le CP n'arrive pas à se réunir de manière régulière pour discuter des problèmes importants relatifs au fonctionnement du cadre institutionnel de pilotage et ne focalise ses efforts que sur la préparation de la revue conjointe. Ainsi, il n'est pas étonnant de constater que, suite à la fin de la corbeille commune, aucune tentative ne soit pensée et initiée par le CP pour combler les déficits de financement.

4.7.3. Efficacité des GTS

S'agissant de l'efficacité des GTS, il convient de noter que leurs objectifs ont été partiellement atteints. En effet, en dehors de la systématisation des revues sectorielles avant la revue conjointe, l'efficacité des GTS reste à améliorer, notamment au niveau : (i) de la circulation de l'information sur

¹¹ Pour financer les activités du Programme de Renforcement des Capacités en Suivi et Evaluation de la SCRP, certains PTF (notamment DANIDA, GIZ et Coopération suisse) ont mis en place, de commun accord, un pot commun dénommé Corbeille Commune dans laquelle chacun verse sa contribution financière au Programme. Ces fonds mis ensemble sont ensuite gérés par l'OCS, selon des modalités précisées dans l'accord de financement, pour exécuter les activités retenues dans le Plan de Travail Triennal du Programme. La contribution du Budget National, bien que n'étant pas formellement versé dans la Corbeille Commune, sert à financer aussi des activités du PTT (De 200 millions CFA en 2004 et 2005, cette contribution s'est amenuisée au fil des ans, en raison des difficultés diverses du Budget National). Un audit des fonds est réalisé chaque année par un auditeur recruté par les PTF.

les activités menées ou à mener dans le secteur concerné ; (ii) des discussions sur les outils de programmation, planification, budgétisation et suivi-évaluation du secteur y compris les indicateurs de suivi et d'évaluation; (iii) de l'organisation effective des débats d'orientation budgétaire au niveau des groupes sectoriels au cours de la seconde session qui n'a jamais été organisée par la plupart des GTS; (iv) de la tenue des sessions, qui devrait être plus régulière; et (v) du travail à faire entre les sessions, qui devrait se faire de manière continue.

Les GTS qui devraient se réunir en principe une fois par trimestre ne le faisaient qu'à l'approche de la revue sectorielle. Ainsi, une seule session, sur les quatre prévues par an, est organisée par la plupart des GTS, avec une baisse de la qualité de la participation au fil des années. Cette situation ne permet pas une prise en charge réelle des problèmes qui se posent aux secteurs. Par ailleurs, l'irrégularité dans la tenue des sessions des GTS et les différents problèmes relatifs à leur fonctionnement ont eu un impact sur le processus de suivi de la SCRP dans les différents secteurs. Ainsi, on assiste à une organisation tardive de certaines revues sectorielles qui se tiennent parfois après la revue conjointe. Ceci agit sur tout le processus de suivi de la SCRP et sur le processus d'élaboration du rapport d'avancement, voire sa qualité.

Aussi, le fonctionnement des GTS n'est-il pas uniforme et le dynamisme de ces derniers varie-t-il d'un secteur à un autre. En effet, le fonctionnement des GTS Éducation, Eau et assainissement de base, Agriculture et Santé tout au long du cycle de la mise en œuvre de la SCRP a été bien apprécié par la plupart des acteurs, y compris les PTF (qui sont les facilitateurs des GTS), rencontrés. Ces derniers lient le dynamisme de ces GTS à la forte implication des PTF qui veillent au bon fonctionnement de ces GTS. Quant aux GTS Transports, Énergie, Environnement, Justice et réformes judiciaires, Genre et protection sociale, leurs fonctionnements restent à améliorer. Pour le GTS Transports en particulier, depuis le retrait de l'Union Européenne comme chef de file, le fonctionnement de ce GTS a été très discret. Ceci relance la préoccupante question d'appropriation du rôle des GTS dans le fonctionnement et la dynamisation des secteurs. Pour assurer la pérennité de ces GTS, il est nécessaire que la partie nationale s'approprie convenablement les techniques et stratégies d'animation des réunions. En ce qui concerne le GTS Secteur privé, on note une reprise de son dynamisme au cours des trois dernières années. Le Groupe de coordination « Macroéconomie et gestion des finances publiques » a été mis en place conformément au protocole des accords budgétaires. Le fonctionnement de ce groupe a permis d'animer le dialogue technique autour des questions macroéconomiques et de gestion des finances publiques jusqu'en 2014. En effet, les différentes sessions trimestrielles prévues ont été organisées jusqu'en 2014. Depuis 2015, la tenue des sessions trimestrielles n'a plus été régulière et une seule session a été organisée.

En outre, les différentes recommandations retenues « d'accord parties » avec les Partenaires et consignées dans les aide-mémoires des revues sectorielles pour assurer une bonne mise en œuvre de la SCRP ne sont souvent pas systématiquement prises en compte lors du processus de programmation et d'élaboration du budget de l'État. En effet, selon certains acteurs rencontrés lors des entretiens et au regard du point de la mise en œuvre des recommandations contenues dans les différents aide-mémoires, parmi les recommandations retenues aux termes des revues conjointes, il y en a qui sont revenues tout au long du cycle de mise en œuvre de la SCRP. Ceci relance la problématique de l'organisation effective des débats d'orientation budgétaire au niveau des groupes sectoriels.

4.7.4. Efficacité des CDS et des CCS

Les objectifs assignés aux CDS et aux CCS ont été partiellement atteints. La faible fonctionnalité des CDS et des CCS notée n'a pas permis d'obtenir les résultats escomptés. Au début du cycle de la mise

en œuvre de la SCRP (2011 et 2012), l'Observatoire du Changement Social, avec l'appui des PTF de la Corbeille Commune, a procédé à l'installation de tous les CDS et les CCS, à l'identification des besoins nécessaires à leur bon fonctionnement, au renforcement de leur capacité technique en suivi-évaluation et collecte de données, puis au financement des premières sessions de tous les CCS. Depuis la fin de cette Corbeille en 2013, beaucoup de CCS et de CDS sont restés dans la léthargie. Toutefois, des efforts ont été fournis par endroit dans la production de TBS et de rapports de suivi de la SCRP. Malgré les difficultés de fonctionnement des CDS et CCS, des efforts de collecte de données socio-économiques se font aux niveaux déconcentré et décentralisé. Ainsi, l'élaboration de Tableau de Bord Social (TBS) au niveau départemental a été faite dans tous les départements après les expériences pilotes concluantes des départements du Borgou-Alibori et de l'Atacora-Donga. Cependant, alors que le dispositif prévoyait une actualisation annuelle des TBS, celle-ci se fait chaque deux ans.

Par ailleurs, au regard de la quantité des données disponibles dans les TBS, une procédure d'archivage électronique des données a été initiée par l'INSAE et par la DAT suite à un besoin exprimé par l'ensemble des communes. Ainsi, avec l'appui de l'UNICEF, l'INSAE a apporté un appui technique à toutes les communes de l'Alibori pour la mise en place de bases de données socio-économiques. En ce qui concerne les Systèmes d'Informations Territoriales, ils ont été installés dans toutes les communes du Plateau, des Collines, du Couffo et dans certaines communes du Borgou avec l'appui de la DAT.

Globalement, sur la période 2011-2015, aucun mécanisme de financement du dispositif de pilotage de la mise en œuvre de la SCRP n'est prévu. Les différents Comités attendent toujours la prise en charge de la tenue des sessions par des PTF. Au niveau décentralisé, malgré l'inscription des lignes budgétaires pour le fonctionnement des CCS dans les PDC et dans les budgets de certaines communes, notamment celles de l'Atacora-Donga, les ressources n'ont jamais été rendues disponibles pour la tenue des sessions et des travaux devant les alimenter.

Au regard des difficultés de fonctionnement, de financement et d'appropriation énumérées, il est clair, si les indicateurs présentés dans les rapports annuels d'avancement ne sont pas désagrégés et ne traduisent le quotidien des acteurs de développement à la base, que ces derniers ne se retrouvent pas dans ces rapports.

4.8. Efficacité du dispositif de suivi et d'évaluation de la SCRP

4.8.1. Efficacité du mécanisme de suivi

Les objectifs assignés au mécanisme de suivi ont été, dans une moindre mesure, atteints. En effet, à l'exception des TBS communaux, des rapports annuels de suivi du PDC, des rapports de suivi sectoriel, des rapports trimestriels de suivi budgétaire des dépenses sociales prioritaires qui n'ont pas été produits tels que souhaités, les autres livrables du mécanisme de suivi ont été produits au cours du cycle de mise en œuvre de la SCRP [Tableau XX].

Ainsi, trois éditions de TBS national ont été élaborées et publiées par l'INSAE au niveau national sur les cinq éditions attendues. Il s'agit des éditions 2011, 2012 et 2013-2014 avec l'appui financier des PTF de la Corbeille Commune. Depuis la fin de cette Corbeille, l'INSAE n'a plus élaboré de TBS au niveau national. Au niveau départemental, malgré le décalage entre les années d'édition observé d'un département à un autre, les TBS sont élaborés chaque deux ans par les DDPD. En ce qui concerne le niveau communal, des efforts sont faits dans certaines communes qui se sont dotées de TBS. Par contre, tout au long du cycle de mise en œuvre de la SCRP, le rapport de suivi sectoriel a été

confondu à l'aide-mémoire des revues sectorielles produit par chaque GTS et n'a été produit par aucune DPP.

En ce qui concerne le TaBEN, le cadrage macroéconomique et le Rapport de suivi du Programme d'Investissements Publics (PIP), toutes les éditions attendues ont été élaborées et publiées depuis 2011. S'agissant du profil de pauvreté, deux éditions sur les cinq attendus ont été rendues publics en fonction des données disponibles, notamment les données des Enquêtes Modulaires Intégrées sur les Conditions de vie des ménages (EMICoV) et des enquêtes de suivi qui n'ont été organisées qu'au cours des années 2011 et 2015, en raison de l'importance des ressources que nécessitent ces opérations.

Le cadre de suivi des performances de la SCRP est prévu pour être actualisé chaque année, après les travaux d'élaboration du rapport annuel d'avancement de la SCRP, afin de prendre en compte d'éventuels nouveaux indicateurs, notamment les indicateurs spécifiques du GTS Genre et protection sociale. Mais, sa dernière actualisation a été faite en 2013 et n'a pu prendre en compte lesdits indicateurs rendus disponibles en 2014 à la suite des travaux de leur définition.

Tableau 20 : Livrables attendus et réalisés du mécanisme de suivi

Sous-système	Livrables attendus	Prévu	Réalisé
Sous-système du suivi statistique de la pauvreté, des conditions de vie des ménages et du développement économique et social	TBS national	05	03
	TBS départemental	30	17
	TBS communal	385	
	Rapport annuel de suivi du PDC	385	
	Tableau de Bord de l'Économie Nationale (TaBEN)	60	60
	Cadrage macroéconomique	05	05
	Profil de la pauvreté	05	02
	Rapport de suivi sectoriel	> 65	00
	Cadre de suivi des performances de la SCRP	Oui	Oui
Suivi des réalisations physiques et budgétaires des projets et programmes prioritaires	Rapport de suivi du Programme d'Investissements Publics (PIP)	05	05
	Rapport trimestriel de suivi budgétaire des dépenses sociales prioritaires	20	00
	Document révisé du Programme d'Actions Prioritaires (PAP) de la SCRP	04	04
	Aide-mémoires des revues sectorielles	65	> 48
	Aide-mémoire de la revue conjointe	05	04
	Rapport annuel d'avancement de la SCRP	05	05

Source : SCRP 2011-2015, Équipe d'évaluation de la SCRP, 2016

Les aide-mémoires des revues sectorielles et ceux des revues conjointes ont été produits et rendus disponibles chaque année, notamment à la fin des travaux des dites revues. En ce qui concerne le PAP, il a été révisé chaque année en vue de prendre en compte les éventuels changements et écarts notés lors de sa mise en œuvre au cours de l'année antérieure.

Ces différents livrables ont contribué à l'élaboration des rapports annuels d'avancement de la SCRP produits chaque année.

4.8.2. Efficacité du mécanisme d'évaluation

La mission assignée au mécanisme d'évaluation, celle de mesurer les effets/impacts des politiques et des actions sur les groupes cibles et sur les objectifs de développement, a été relativement accomplie. En effet, de 2011 à 2015, cinq (05) rapports sur le PSN, au moins sept (07) études sélectives d'impacts des politiques et programmes sur la pauvreté et quatre (04) études sélectives d'évaluation de l'efficacité des politiques et stratégies sectorielles ont été réalisés. En ce qui concerne le Suivi d'impact Local Participatif (SILP), il a été réalisé dans les secteurs de l'enseignement primaire, de la santé et de l'eau/assainissement [Tableau 21].

Tableau 21 : Livrables attendus et réalisés du mécanisme d'évaluation

Sous-système	Produits attendus du système	Prévu	Réalisé
	Rapport sur le Profil Social National (PSN)	> 05	05
	Études sélectives d'impacts des politiques et programmes sur la pauvreté et le Social	>05	>07
	Suivi d'impact Local Participatif (SILP)	Mis en œuvre dans les secteurs de l'enseignement primaire, de la santé et de l'eau/assainissement	
	Études sélectives d'évaluation de l'efficacité des politiques et stratégies sectorielles	>05	04

Source : SCRP 2011-2015, Équipe d'évaluation de la SCRP, 2016

Les résultats et recommandations de ces différentes études ont été exploités lors des différents travaux d'élaboration des rapports annuels d'avancement de la SCRP. Toutefois, la prise en compte des résultats et recommandations de ces évaluations par les décideurs pour l'amélioration de la mise en œuvre des politiques et stratégies, notamment celles visant l'amélioration des conditions de vie des populations, restent faibles. Ainsi, pour optimiser l'utilisation des résultats et recommandations, les études d'évaluation devraient être mieux synchronisées avec la programmation des activités sectorielles, la révision des programmes et des stratégies sectorielles et celle de la SCRP 2011-2015.

Depuis la clôture de la Corbeille Commune, aucun mécanisme de financement des activités d'élaboration de ces rapports par le Budget National n'est clairement défini. Les structures responsables recherchent toujours un financement des PTF pour la réalisation de ces études.

Globalement, la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015 s'est révélée très peu efficace dans l'ensemble. En effet, l'analyse de la mise en œuvre des PAP a permis de constater ce qui suit : (i) le taux de mesures/projets prioritaires bouclés à fin 2015, varie de 9% à 27% suivant les axes, soit en moyenne 14,4% ; (ii) le taux de mesures/projets prioritaires encore en cours de réalisation, varie de 44% à 83% soit une moyenne de 70% ; le taux de mesures/projets prioritaires non encore entamés, varie de 6% à 22% avec une moyenne de 13%. Par ailleurs, l'analyse de l'atteinte des cibles des indicateurs retenus dans le cadre de suivi des performances montre que le taux d'atteinte est de 25,81%, soit 24 cibles atteintes sur 93. Par ailleurs, en dehors du Conseil d'Orientation dont les objectifs ont été globalement atteints, l'efficacité des autres composantes du cadre institutionnel de pilotage de la mise en œuvre de la SCRP reste à améliorer. Quant au dispositif de suivi et d'évaluation, les objectifs assignés ont été, dans une moindre mesure, atteints.

4.9. Efficience de la SCRP dans sa mise en œuvre

L'efficacité étant la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints à moindre coût, il n'est guère possible, dans le cas d'espèce et au regard des taux élevés des mesures/projets encore en cours de d'exécution à la fin de 2015 (accélération de la croissance économique :75% ; développement des infrastructures : 44% ; renforcement du capital humain : 83% ; renforcement de la qualité de la gouvernance : 77% ; développement équilibré et durable de l'espace national : 72%), d'apprécier l'efficacité. Toutefois, il a été possible au regard des données recueillies, d'analyser l'exécution budgétaire des programmes. Mais, les données collectées sur la période n'ont pu être organisées suivant les différents axes stratégiques. Elles ont été compilées en lien avec les secteurs retenus dans le document de base de la SCRP.

Au total, le budget global de mise en œuvre de la SCRP sur la période 2011-2015 a été estimé à 4 313,26 milliards mais n'a pu être effectivement mobilisé qu'à hauteur de 56,49%, soit 2 436,71 milliards. Le taux d'engagement des dépenses publiques par rapport au budget voté sur la période 2012-2014 est de 89,43%. Une analyse du budget voté chaque année a permis de constater que ces budgets respectifs n'ont jamais été en cohérence avec les prévisions annuelles de la SCRP.

Par ailleurs, de l'analyse de la structure du budget exécuté sur la période 2012-2014, comparée à celle de la SCRP, il est noté qu'une moindre priorité a été accordée aux projets d'investissement des secteurs « production et commerce » et « infrastructures productives » dans l'allocation des budgets contrairement aux prévisions de la SCRP. En effet, les secteurs sociaux (34,8% contre 33,8%), la gouvernance (12,9% contre 7,0%), la « défense et sécurité » (7,6% contre 4,0%) et la souveraineté (5,0% contre 2,5%) ont pris une part importante du budget au détriment des secteurs « production et commerce » (8,8% contre 12,3%) et « infrastructures productives » (14,3% contre 24,3%).

Ce constat a été révélé chaque année dans les différents rapports annuels d'avancement de la SCRP. Mais, force est de se rendre à l'évidence que, malgré ces constats, rien n'a été fait tout au long de la période de mise en œuvre de la SCRP pour rendre la structure du budget en cohérence avec les prévisions de la SCRP.

Tableau 22 : Point de l'exécution budgétaire sur la période 2011-2015

Secteurs	Prévision SCRP	Budget voté	Budget exécuté	Taux d'exécution	Taux de mobilisation	Allocation effective	Allocation prévisionnelle	Ecart
Secteurs sociaux	1 454,76	879,45	848,07	96,43	58,30	34,8	33,8	1,0
<i>Education</i>	764,31	634,29	626,20	98,72	81,93	25,7	17,9	7,8
<i>Santé</i>	586,82	214,84	191,93	89,34	32,71	7,9	13,4	-5,5
<i>Développement Social et Culturel</i>	103,63	30,33	29,94	98,71	28,89	1,2	2,4	-1,2
Production et commerce	529,33	257,33	214,33	83,29	40,49	8,8	12,3	-3,5
Infrastructures Productives	1 060,67	449,07	348,89	77,69	32,89	14,3	24,3	-10,0
Gouvernance	303,14	334,83	313,54	93,64	103,43	12,9	7,0	5,9
<i>Politique</i>	46,53	76,93	72,45	94,18	155,71	3,0	1,2	1,8
<i>Economique</i>	256,64	226,55	209,75	92,58	81,73	8,6	5,8	2,8
Défense et Sécurité	162,65	185,57	186,34	100,41	114,57	7,6	4,0	3,6
Souveraineté	105,86	121,34	121,78	100,36	115,04	5,0	2,5	2,5

Secteurs	Prévision SCRP	Budget voté	Budget exécuté	Taux d'exécution	Taux de mobilisation	Allocation effective	Allocation prévisionnelle	Ecart
<i>Total Ministères et institutions</i>	<i>3 617,89</i>	<i>2 195,95</i>	<i>1 923,63</i>	<i>87,60</i>	<i>53,17</i>	<i>78,9</i>	<i>83,8</i>	<i>-4,9</i>
Autres budgets	695,38	528,84	513,08	97,02	73,78	21,1	26,2	-5,1
Total Budget	4 313,26	2 724,79	2 436,71	89,43	56,49	100,0	100,0	0,0

Source : Réalisé à partir des données collectées, avril 2016

Tout au long de la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015, la structure du budget n'a guère été cohérente avec les prévisions budgétaires initiales. Les secteurs de la production et du commerce qui constituent les piliers essentiels de la croissance, ont vu leurs allocations budgétaires réduites au détriment de celles des secteurs non productifs dont les leurs ont été accrues.

Conclusion

La mise en œuvre de la SCRP 2011-2015 a été peu efficace dans son ensemble. Mais, elle a permis d'enregistrer des améliorations traduites par l'atteinte des cibles visées pour nombre d'indicateurs retenus dans le cadre de suivi des performances de la stratégie. Ainsi, les différents axes stratégiques ont enregistré des progrès significatifs dans plusieurs sous-domaines. Malgré ces progrès notables, le niveau d'atteinte des indicateurs et, donc des objectifs prioritaires, est globalement faible en dépit du fait que la majorité des actions programmées dans le PAP aient été mises en œuvre, dont une part non négligeable sont bouclées et une bonne partie encore en cours d'exécution. Les progrès obtenus laissent suggérer que les efforts soient poursuivis tout en opérant quelques améliorations aux approches de mise en œuvre des actions dites prioritaires.

Le cadre institutionnel de pilotage et le dispositif de suivi et d'évaluation de la stratégie ont été globalement mise en œuvre de façon efficace. Les sous-systèmes de ce mécanisme ont, pour la plupart, fourni les produits attendus avec des périodicités différentes et parfois non conformes à celles retenues par les acteurs lors de la conception. Toutefois, le processus de revue étant annuel, le temps de réaction du dispositif de pilotage pour adresser un problème constaté pourrait être long pour certaines thématiques. C'est pourquoi il serait intéressant de renforcer le suivi au niveau des groupes sectoriels et de développer au niveau des groupes sectoriels des mécanismes et indicateurs d'alerte précoce. Ainsi, le financement dudit mécanisme mérite d'être revu et repensé afin que les produits soient rendus disponibles à temps.

L'efficacité relativement peu satisfaisante de ce mécanisme n'a pu permettre de disposer de données financières fiables et régulières afin de procéder à une analyse rigoureuse de l'efficacité. Or, par faute de données, l'efficacité de la SCRP 2011-2015 reste encore à prouver. Par ailleurs, les données sommaires sur la structures du budget n'a pas été cohérente avec les prévisions budgétaires initiales. Cet état de chose peut s'expliquer par une augmentation substantielle des allocations budgétaires des secteurs non productifs au détriment des secteurs productifs.

Si certaines questions évaluatives sur l'efficacité et l'efficacité ont pu être traitées, d'autres le l'ont pas été en raison de la non disponibilité des informations y relatives. Il s'agit du temps écoulé avant la rectification du problème, du niveau de mobilisation des ressources nationales et extérieures pour la mise en œuvre de la SCRP et de l'analyse de leur utilisation, du degré d'atteinte des objectifs de la SCRP. Pour l'appréciation du degré d'atteinte des objectifs de la SCRP, elle ne saurait avoir de réponse dans la mesure où il n'y a eu aucune pondération, encore moins harmonisée avec les acteurs, permettant d'évaluer rigoureusement le niveau d'atteinte des objectifs.

Chapitre 5

Effets/impacts de la mise en œuvre de la SCRP

Introduction

Les effets/impacts sont l'ensemble des changements attendus ou inattendus, le plus souvent qualitatifs, subvenus suite à une intervention menée en vue de répondre à des besoins spécifiques. Dans le cadre de mesure des performances, un certain nombre d'indicateurs ont été retenus pour apprécier, le plus objectivement possible, les progrès accomplis. Un suivi prioritaire est accordé aux effets/impacts de la SCRP 2011-2015 sur la croissance économique, la réduction des inégalités, la pauvreté, les infrastructures et le capital humain qui sont abordés dans ce chapitre respectivement dans cet ordre.

5.1 Effets/impact de la SCRP sur la croissance économique

L'objectif central de la SCRP3 est de réaliser un taux de croissance économique fort et soutenu avec inflation maîtrisée tout en consolidant les finances publiques. Concrètement, les objectifs visés en matière de réduction de pauvreté et d'amélioration globale des conditions de vie des populations sont basés sur une accélération de la croissance économique dont le taux de croissance passerait de 3,6% en 2011 à 7,5% en 2015, soit une croissance moyenne¹² de 6,0% sur la période 2011-2015.

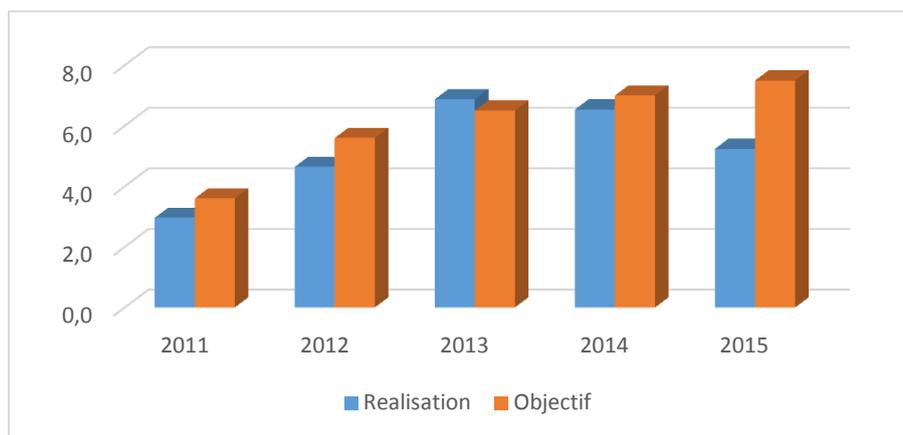
Ces objectifs de croissance économique n'ont pu être réalisés sur la période 2011-2015. En effet, après des performances économiques en deçà des objectifs de croissance en 2011 et 2012 (respectivement 3,0% et 4,6% pour des objectifs de 3,6% et 5,6%), la croissance vigoureuse enregistrée en 2013 (6,9% pour un objectif de 6,5%) laisse entrevoir la possibilité d'un rattrapage des retards de 2011 et 2012. Mais, les données mettent en évidence un léger ralentissement de la croissance de l'économie à partir de 2014 (soit 6,5% pour un objectif de 7%) qui se confirmera en 2015 (5,2% pour un objectif de 7,5%).

L'amélioration de la production agricole, le dynamisme de l'activité dans le sous-secteur des BTP, la densification du secteur manufacturier, la hausse du trafic portuaire, le renforcement des infrastructures de base et la poursuite des réformes structurelles n'ont pas été suffisants pour générer l'effet de levier escompté sur l'activité économique au cours de la période 2011-2015.

En somme, le taux de croissance économique moyen enregistré sur la période est de 5,3% et reste faible dans un environnement où le taux de croissance démographique est d'environ 3,5%. Il est également en deçà des 7% requis pour espérer atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

¹² En moyenne arithmétique

Figure 2 :Prévisions et réalisation du taux de croissance économique sur la période 2011-2015



Source : Rapports annuels d'avancement de la SCRP (2011, 2012, 2013, 2014), INSAE, DGAE, avril 2016

5.2 Effets/impact de la SCRP sur la réduction des inégalités

Dans sa conception, la SCRP3 se veut une stratégie pro-pauvre avec de nombreuses mesures destinées à améliorer particulièrement les conditions des populations les plus pauvres et des couches vulnérables. Les données issues de l'EMICOV montrent cependant une persistance voire une hausse des inégalités dans la distribution des dépenses de consommation par tête des ménages entre 2011 et 2015. En effet, l'indice de Gini demeure élevé sur la période et passe de 0,464 en 2011 à 0,470 en 2015. Cette augmentation de la concentration des richesses dans les mains des plus riches s'observe aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural avec néanmoins une moindre importance en milieu urbain (hausse de 0,015 point de pourcentage en milieu urbain contre 0,03 en milieu rural).

L'analyse par département révèle des inégalités plus prononcées en 2015 dans le Borgou (0,499), l'Ouémé (0,485), les Collines (0,460) et moins importantes dans l'Atlantique (0,345) et le Plateau (0,375). Egalement, les inégalités se sont plus accentuées dans les départements du Zou, des Collines, du Couffo et de l'Alibori par rapport à la situation en 2011 [Tableau 23].

Tableau 23 : Inégalités suivant le lieu de résidence et le département entre 2011 et 2015

Milieu de résidence	2011	2015
Urbain	0,452 (0,006)	0,467 (0,005)
Rural	0,373 (0,005)	0,403 (0,006)
Département		
Alibori	0,341	0,394
Atacora	0,39	0,436
Atlantique	0,468	0,345
Borgou	0,399	0,499
Collines	0,378	0,460
Couffo	0,35	0,408
Donga	0,365	0,414
Littoral	0,385	0,405
Mono	0,387	0,401
Ouémé	0,414	0,485
Plateau	0,377	0,371
Zou	0,362	0,477
Bénin	0,464	0,470

Milieu de résidence	2011	2015
	(0,005)	(0,004)

Source : INSAE, EMICoV 2015 et 2011 / NB : (.) = Erreur standard de la moyenne

Par ailleurs, les inégalités au niveau national résultent davantage des inégalités entre les départements (inter) que des inégalités à l'intérieur des départements (intra). En effet, avec une contribution de 92% à l'inégalité nationale en 2015, les disparités départementales cristallisent la faiblesse de la mise en œuvre de la SCRP à assurer un développement équilibré entre les régions. Enfin, une hausse des inégalités est observée aussi bien au sein des ménages dirigés par les femmes (de 0,441 en 2011 à 0,454 en 2015) qu'au sein des ménages dirigés par les hommes (0,469 en 2011 à 0,472 en 2015) [Tableau 24].

Tableau 24 : Inégalité selon le sexe du chef de ménage entre 2011 et 2015

Sexe	2011	2015
Homme	0,469 (0,005)	0,472 (0,005)
Femme	0,441 (0,009)	0,454 (0,008)
Ensemble	0,464 (0,005)	0,470 (0,004)

Source : INSAE, EMICoV 2015 et 2011/ NB : (.) = Erreur standard de la moyenne

5.3 Effets/impact de la SCRP sur la pauvreté

Les données récentes montrent globalement une augmentation de la pauvreté des ménages entre 2011 et 2015. En termes monétaires, le niveau de consommation des ménages par tête et en termes réels est en baisse de 1,34% tandis que le seuil de pauvreté globale mesurée par le coût des besoins essentiels est en hausse de 16,5%. Il en résulte une augmentation de la pauvreté aussi en ce qui concerne l'incidence (de 36,2% en 2011 à 40,1% en 2015), la profondeur (0,098 en 2011 à 0,18 en 2015) que la sévérité (0,039 en 2011 à 0,12). En termes clairs, beaucoup plus de ménages vivent dans la pauvreté, davantage de moyens seront nécessaires pour les faire sortir de cet état, et les inégalités se sont accrues parmi les pauvres.

Le caractère rural de la pauvreté demeure une constante dans le temps : comme en 2011 les ménages ruraux sont plus touchés par la pauvreté que les ménages urbains, mais la dégradation des conditions de vie entre 2011 et 2015 affecte davantage les ménages urbains [Tableau 25].

Tableau 25: Indices de pauvreté monétaire suivant le milieu de résidence

Milieu de résidence	2011			2015		
	P ₀ (%)	P ₁	P ₂	P ₀ (%)	P ₁	P ₂
Urbain	31,35 (0,024)	0,088 (0,00)	0,036 (0,00)	35,83 0,02	0,14 0,00	0,07 0,00
Rural	39,69 (0,022)	0,105 (0,00)	0,04 (0,00)	43,56 0,02	0,22 0,00	0,15 0,00
Ensemble	36,2 (0,016)	0,098 (0,00)	0,039 (0,00)	40,08 (0,02)	0,18 (0,00)	0,12 (0,00)

Source : INSAE, EMICoV 2015

Les départements les plus touchés par la pauvreté en 2015 sont l'Atacora (42,33%), l'Atlantique (41,34%), les Collines (47,20%), du Couffo (49,31%), de la Donga (42,48%), du Mono (46,83%) et du

Zou (42,80%). En référence à 2011, l'incidence de la pauvreté a augmenté dans tous les départements du Bénin à l'exception du Littoral qui connaît un léger repli (-0,15%) [Tableau 26].

A contrario et en ligne avec l'amélioration dans l'accès aux infrastructures de base, un léger recul de la pauvreté non monétaire est noté entre 2011 et 2015 : 29,41% en 2015 contre 30,16% en 2011. Mais, cette situation globale masque en réalité une détérioration en milieu rural (de 32,88% en 2011 à 35,86% en 2015) qui est contrastée par une amélioration plus vigoureuse en milieu urbain (de 26,37% en 2011 à 21,53% en 2015).

Tableau 26 : Indices de pauvreté monétaire par département

Département	2011			2015		
	P ₀ (%)	P ₁	P ₂	P ₀ (%)	P ₁	P ₂
Alibori	36,29	0,092	0,033	39,88	0,20	0,13
Atacora	39,74	0,096	0,034	42,33	0,22	0,14
Atlantique	39,01	0,115	0,048	41,34	0,13	0,06
Borgou	31,46	0,079	0,028	38,63	0,23	0,16
Collines	46,07	0,122	0,047	47,20	0,20	0,12
Couffo	46,58	0,133	0,056	49,31	0,23	0,15
Donga	36,64	0,095	0,034	42,48	0,22	0,15
Littoral	25,88	0,072	0,031	25,73	0,10	0,05
Mono	43,53	0,113	0,042	46,83	0,20	0,12
Ouémé	25,43	0,061	0,023	27,55	0,12	0,07
Plateau	36,01	0,108	0,047	37,27	0,14	0,09
Zou	41,49	0,126	0,054	42,80	0,20	0,13
Ensemble	36,2 (0,016)	0,098 (0,00)	0,039 (0,00)	40,08 (0,02)	0,18 (0,00)	0,12 (0,00)

Source : INSAE, EMICoV 2015

De fortes disparités régionales sont aussi relevées : les départements de l'Atacora (45,2%), du Couffo (43,7%), du Mono (40,7%), de l'Alibori (37,7%), du Zou (33,8%) et du Plateau (30,8%) sont les plus touchés par la pauvreté non monétaire en 2015. Les améliorations les plus significatives entre 2011 et 2015 sont enregistrées dans l'Atacora (-13,2 points), l'Atlantique (-6,2 points), l'Ouémé (-6,1 points), la Donga (-5,8 points) et de l'Alibori (-3,7 points) [Tableau 27].

Tableau 27 : Pauvreté non monétaire suivant le milieu de résidence

Milieu de résidence	2011			2015		
	P ₀ (%)	P ₁	P ₂	P ₀ (%)	P ₁	P ₂
Urbain	26,37 (0,023)	0,094 (0,00)	0,05 (0,00)	21,53 (0,02)	0,09 (0,00)	0,05 (0,00)
Rural	32,88 (0,021)	0,14 (0,00)	0,092 (0,00)	35,86 (0,02)	0,14 (0,00)	0,09 (0,00)
Ensemble	30,16 (0,016)	0,121 (0,00)	0,074 (0,00)	29,41 (0,02)	0,12 (0,00)	0,07 (0,00)

Source : INSAE, EMICoV 2015

Au-delà de ces mesures objectives, l'analyse de la perception que les ménages ont du risque de pauvreté montre qu'ils ont une appréhension toujours forte, mais quoique le risque de pauvreté est en recul entre 2011 et 2015. En effet, 66,6% de la population se considère globalement comme

pauvre en 2015 contre 71,6% en 2011. La superposition de l'évolution de la pauvreté monétaire et non monétaire met en évidence un élargissement du noyau dur de la pauvreté. Les ménages cumulant ces deux formes de pauvreté sont en effet de 15,3% en 2015 contre 13,6% en 2011, soit une hausse de 1,7 point de pourcentage. Enfin, l'analyse de l'évolution de la pauvreté monétaire suivant les déterminants socio-économiques de la pauvreté au Bénin montre :

- une incidence de la pauvreté en 2015 de 1,2 fois et 2,9 fois plus élevée dans les ménages dont le chef n'a aucun niveau d'instruction par rapport aux ménages où le chef a respectivement le niveau du primaire et le niveau du supérieur. Cependant, l'aggravation de la pauvreté entre 2011 et 2015 est plus marquée dans les ménages où le chef a le niveau supérieur (5,3 points contre 2,7 points dans les ménages où le chef n'a aucun niveau d'instruction) ;
- une incidence de la pauvreté en 2015 beaucoup plus élevée dans les ménages de grande taille notamment les ménages de 8 personnes et plus (53,0% contre 32,8% dans les ménages de 3 à 4 personnes). Par contre, l'évolution des conditions de vie entre 2011 et 2015 est plus favorable aux ménages de 8 personnes et plus (53,0% de pauvres 2015 en contre 59,3% en 2011) ;
- une incidence de la pauvreté plus forte au niveau des ménages dirigés par les hommes (40,2% contre 39,7% pour les ménages dirigés par les femmes) en 2015 ; l'aggravation de la pauvreté entre 2011 et 2015 ayant touché beaucoup plus les ménages dirigés par les femmes.

5.4 Effets/impact de la SCRP sur les infrastructures et le capital humain

La baisse de la pauvreté non monétaire entre 2011 et 2015 est le résultat des politiques publiques visant à améliorer l'accès aux infrastructures de base dont les infrastructures économiques.

La proportion de la population ayant accès à une source d'eau potable connaît une très légère amélioration en passant de 71,3% (INSAE, EDS-2011) en 2011 à 72,1% (INSAE, MICS-2015) en 2015 mais reste inférieure à la projection de 83,5% du scénario central de la SCRP3. Par contre, beaucoup moins de ménages (en pourcentage de la population totale) utilisent des infrastructures d'assainissement améliorées en 2015, en comparaison de la situation en 2011 : 12,7% (INSAE, MICS-2015) contre 31,3% (INSAE, EDS-2011).

Les progrès en matière de renforcement du capital humain sont également mitigés sur la période 2011-2015 : des améliorations sont notées dans certains secteurs tandis que dans les autres, la mise en œuvre de la SCRP n'a pas permis de générer les résultats de développement attendus et la situation semble s'être dégradée par endroits. Ainsi, les mesures mises en œuvre dans le cadre de la SCRP3 ont permis de conforter la tendance à la hausse du taux net de scolarisation dans le primaire même si l'augmentation entre 2011 et 2015 reste modeste : de 74,4% (INSAE, EDS-2011) à 74,9% (INSAE, MICS-2015). Par contre une baisse du taux d'alphabétisation des 15-24 ans aussi bien chez les hommes (-15,2%) que chez les femmes (-11,3%) est observée [Tableau 28].

Mais, ces progrès mitigés sur la période 2011-2015 en matière d'infrastructures économiques et de renforcement du capital humain doivent être mis en perspective dans une analyse plus globale. En effet, dans un contexte marqué par la non-atteinte de l'ODM2 « Assurer l'éducation primaire pour tous d'ici 2015 » à l'échelle globale, le Bénin a connu de progrès très importants vers l'accès universel à l'éducation de base et la réduction des disparités de genre notamment au niveau de

l'enseignement primaire : le taux net de scolarisation est de 74,9% en 2015 contre 38% en 1990 et le rapport filles/garçons est passé de 37% en 1990 à 95% en 2015.

Tableau 28 : Résultats de développement en matière d'infrastructure économique et de capital humain

Indicateurs	Valeur 2011	Valeur 2015
Proportion de la population ayant accès à une source d'eau potable	71,3%	72,1%
Proportion de la population utilisant des infrastructures d'assainissement améliorées	31,3%	12,7%
Taux net de scolarisation dans le primaire	74,4%	74,9%
Taux d'alphabétisation des 15-24 ans, femmes et hommes	H : 74,8% F : 55,2%	H : 59,6% F : 43,9%

Source : INSAE, EDS-2011 et INSAE, MICS-2015

Dans le domaine de la santé, le taux de mortalité infanto-juvénile (enfants de moins de 5 ans) a baissé de 195‰ en 1990 à 70‰ en 2011 avant de remonter à 115‰ en 2015. Le recul noté entre 2011 et 2015 semble être systémique dans ce secteur puisque la mortalité a également augmenté chez les enfants de moins de 1 an (de 42‰ en 2011 à 66,5‰ en 2015) et la proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole est en baisse (70% en 2011 à 65,1% en 2015)¹³.

S'agissant de l'accès à l'eau potable, le Bénin est passé d'une proportion de personne ayant accès à l'eau potable de 50% en 1990 à 72,1% en 2015 après avoir été de 66,3% en 2011, manquant de 2,9 points de pourcentage, l'atteinte de la cible 75 de « Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base ».

De même, les efforts consentis en matière de sécurité alimentaire et de nutrition ont permis de faire passer l'incidence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de cinq (5) ans de 40% en 1990 à 18% en 2015 (INSAE, MICS-2015) et ont valu au Bénin d'être distingué par la FAO au titre de l'atteinte de la cible OMD 1 « D'ici à 2015, réduire de 50% le nombre de personnes souffrant de malnutrition ».

Tous ces progrès ont permis d'améliorer les conditions de vie des populations telles que reflétées par l'évolution de l'Indice de Développement Humain (IDH) qui est passé de 0,468 en 2010 à 0,480 en 2014.

Tableau 29 : Evolution de l'IDH au Bénin de 2010 à 2014

Année	2010	2011	2012	2013	2014
IDH	0,468	0,473	0,475	0,477	0,480

Source : PNUD, Rapports sur le Développement Humain

¹³INSAE, EDS-2011 et INSAE, MICS-2015

Conclusion

Idéalement, la réduction de la pauvreté résulte de la conjonction de deux facteurs : une croissance économique vigoureuse associée à une baisse des inégalités entre riches et pauvres. Dans la plupart des cas, la transition vers le développement est marquée par une première phase d'expansion économique mais avec une accentuation des inégalités puis ces dernières sont progressivement résorbées par des politiques de redistribution dans une deuxième phase. L'analyse des performances montre que la SCRP3 n'a pu permettre d'accélérer la croissance économique au niveau optimal nécessaire pour porter les fruits tant attendus. De même, les inégalités se sont davantage prononcées entre 2011 et 2015 et elle n'a guère permis de les réduire.

L'impact de la SCRP3 est négatif sur la pauvreté monétaire, et faiblement positif sur la pauvreté non monétaire. L'accès des populations, d'une part, aux sources d'eau potable s'est légèrement amélioré, et d'autre part, aux infrastructures d'assainissement, s'est fortement dégradé. Enfin, si la SCRP 2011-2015 n'a pas eu un impact positif en matière de santé, on note un impact mitigé en matière d'éducation.

Chapitre 6

SCRP 2011-2015 et les thématiques transversales et recommandations issues de l'évaluation de la SCR

Introduction

Le présent chapitre analyse la prise en compte des thématiques transversales dans la SCR 2011-2015 avant d'aborder les différentes recommandations issues de l'évaluation. Ces recommandations ont été regroupées en trois grands groupes organisés autour de la conception de la prochaine stratégie, sa mise en œuvre et son suivi-évaluation.

6.1. SCR 2011-2015 et les thématiques transversales

La SCR 2011-2015 est le document de référence macro-économique qui intègre les liens pauvreté-développement-thématiques transversales en termes d'orientation, d'objectifs et d'actions dans toutes les composantes. Dès lors, une importance théorique a été accordée à la prise en compte des thématiques transversales dans la SCR 2011-2015. Ainsi, elle a offert, tout au long de son processus d'élaboration, l'opportunité d'inscrire les thématiques transversales dans les axes stratégiques.

En examinant de près la SCR 2011-2015, le commerce et le secteur privé ont été pris en compte dans l'axe stratégique 1 et plus précisément au niveau des domaines prioritaires relatifs à la dynamisation du secteur privé pour les deux thématiques et au niveau de la diversification de l'économie pour le commerce.

Les domaines prioritaires « création d'emplois décents », « promotion de l'égalité de genre » et « amélioration de l'état sanitaire et nutritionnel de la population » de l'axe stratégique 3 ont traité des thématiques transversales relatives respectivement à l'emploi, au genre et au VIH/SIDA. Les droits humains ont été pris en compte dans les axes stratégiques 3 et 4.

Quant aux thématiques « environnement » et « changements climatiques », elles ont été prises en compte dans les axes stratégiques 4 et 5.

Tableau 30 : Analyse de la prise en compte des thématiques transversales dans la SCR

N°	Thématique transversale	Axe stratégique	Domaine prioritaire
1	Commerce	Axe 1 : Accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie	Dynamisation du secteur privé
2	Secteur privé	Axe 1 : Accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie	Dynamisation du secteur privé Diversification de l'économie
3	Emploi	Axe 3 : Renforcement du capital humain	Création d'emplois décents
4	Genre	Axe 3 : Renforcement du capital humain	Promotion de l'égalité de genre
5	VIH/SIDA	Axe 3 : Renforcement du	Amélioration de l'état sanitaire et

N°	Thématique transversale	Axe stratégique	Domaine prioritaire
		capital humain	nutritionnel de la population
6	Droits humains	Axe 3 : Renforcement du capital humain	Renforcement et l'extension de la protection sociale
		Axe 4 : Renforcement de la qualité de la gouvernance	Promotion des droits humains et le renforcement des capacités juridiques des pauvres
7	Environnement	Axe 4 : Renforcement de la qualité de la gouvernance	Renforcement de la gouvernance Environnementale
		Axe 5 : Développement équilibré et durable de l'espace national	Gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'amélioration du cadre de vie
8	Changements climatiques	Axe 5 : Développement équilibré et durable de l'espace national	Gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'amélioration du cadre de vie Gestion des catastrophes et des risques naturels

Source : Etabli par les experts

Les questions transversales comme le genre et les droits humains, le secteur privé, l'environnement, font l'objet de groupe thématique sectoriel à part entière. Cela est d'autant intéressant que cette prise en compte risque de diluer la prise en compte du genre par les autres secteurs opérationnels.

Le cadre de mesures des résultats de la SCRP a prévu le suivi des indicateurs suivant le genre au niveau de tous les secteurs. L'intégration de genre dans la SCRP 2011-2015 a été un processus évolutif, sanctionné par la définition et la validation des indicateurs relatifs à la thématique genre en 2015. Le niveau d'intégration, bien que jugé bon, reste timide. Cependant le mécanisme de collecte des données et le processus de calcul de certains indicateurs méritent d'être revus. Par ailleurs, l'organisation du cadre institutionnel de pilotage de la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015 prévoit un GTS dédié au Genre et à la protection sociale, et un cadre de mesures des résultats où les indicateurs de suivi sont désagrégés par sexe. Toutefois, la participation des femmes et des jeunes à sa mise en œuvre et à son suivi-évaluation est restée très limitée.

Globalement, l'approche « genre et développement » cherche à assurer une répartition égale des possibilités, des ressources et des bénéfices entre les différents groupes de la population visée par une intervention. L'utilisation de cette approche aide les décideurs à identifier, à travers une analyse de genre, les inégalités entre les rôles et les responsabilités des femmes et des hommes et ce, afin d'obtenir des informations pour rendre plus efficaces et égalitaires les politiques, les programmes et les projets de développement. Ainsi, la prise en compte de genre est d'une importance capitale dans tout processus de développement pour plusieurs raisons : (i) les femmes représentent plus de la moitié de la population, (ii) sans elles, beaucoup de projets sont peu efficaces, et (iii) méconnaître les impacts différenciés sur les femmes et les hommes peut accroître les discriminations qui frappent les femmes. Il urge donc de veiller à l'intégration de la dimension genre dans tout processus de développement afin de s'assurer que les efforts de développement tiennent compte des besoins et priorités des hommes et des femmes et contribuent à réduire les inégalités entre hommes et femmes. Cette intégration se fait de façon spécifique ou indirectement à travers le ciblage des femmes, des jeunes ou des groupes mixtes dans les activités.

6.2. Recommandations

6.2.1. Pour une meilleure conception de la prochaine stratégie

- **Améliorer le processus d'élaboration de la prochaine stratégie en la fondant sur des projets structurants d'infrastructures susceptibles d'avoir un impact optimal sur les pauvres**

La stratégie étant sensée être pro-pauvre, il est indispensable de focaliser son impact sur les bénéficiaires dont peuvent tirer les pauvres. Ainsi, il convient d'étudier l'ensemble des projets de développement d'infrastructures puis de dégager les plus structurants et enfin analyser leur synergie afin qu'à la mise en œuvre, ceux-ci dégagent un impact optimal sur les pauvres. En effet, l'énumération de la satisfaction des besoins sectoriels ne constitue pas une stratégie puisque ce faisant, il s'agirait d'une simple compilation des actions de développement de tous les secteurs sans la recherche de synergie. Ce qui permettrait de dégager 2 à 3 scénarii de développement et non uniquement des scénarii financiers comme cela a été le cas pour la SCRP3, objet de la présente évaluation.

- **Procéder à une évaluation ex-ante de la stratégie, à travers 2 à 3 scénarii, avant sa mise en œuvre après le choix d'un scénario jugé le plus optimal.**

La mise en œuvre de la première permettrait de disposer de 2 à 3 scénarii de développement dont un seul doit être choisi pour être mise en œuvre. Ce choix devra être basé sur le critère du scénario qui génère l'impact le plus optimal. Ainsi, ces scénarii peuvent être classés suivant leur capacité à assurer l'alternative si le premier ne permettait plus d'atteindre les objectifs assignés à la stratégie. **Le choix du meilleur scénario doit tenir compte de la dimension spatiale et de la protection de l'environnement.**

- **Reposer la stratégie notamment sur quelques choix et non chercher à embrasser tous les secteurs à la fois**

Etant donné la rareté des ressources, il est nécessaire de les concentrer sur des choix optimaux et indispensables capables d'impulser le développement. Cela permet d'éviter le saupoudrage et partant un PAP comportant une kyrielle d'actions dits "prioritaires". A titre illustratif, si le choix est fait sur les cinq prochaines années d'avoir une administration publique de développement, cela implique la modernisation des services judiciaires, la modernisation des services de délivrance des actes dont la réduction du délai de création et d'installation d'une entreprise, la réalisation d'infrastructures structurantes d'interconnexion des différentes composantes de l'appareil de l'Etat etc.

- **Faire de la promotion de l'emploi une thématique prioritaire de la prochaine stratégie.**

En faisant de la promotion de l'emploi une priorité de la prochaine stratégie, une attention particulière sera accordée aux actions de développement qui généreront le plus d'emplois ; ce qui permettrait de relever un tant soit peu le niveau de revenus des pauvres et des populations en général. Cette thématique doit être l'objet de priorité de suivi avec comme indicateur d'impact associé un indicateur du marché du travail bien adapté à la spécificité du Bénin.

- **Veiller à la détermination des niveaux hiérarchiques de priorité des actions inscrites dans le PAP.**

Pour permettre une mise en œuvre cohérente du PAP, il est important d'ordonner les actions prioritaires à mettre en œuvre en déterminant leur niveau hiérarchique de priorité. Cette approche devra reposer sur la synergie recherchée entre les actions phares de la prochaine stratégie.

6.2.2. *Pour une meilleure mise en œuvre de la prochaine stratégie*

➤ **Faire du PAP un outil de référence pour la programmation des actions de développement**

Partant du principe que la matrice d'actions prioritaires est élaborée dans une approche participative suivant une logique ascendante, elle devient dès lors un outil de référence pour la programmation des actions de développement. En effet, la révision du PAP, au lieu de servir de base à l'élaboration des budgets annuels, vient les entériner. Ainsi, de 2011 à 2015, le PAP a été révisé chaque année en vue de prendre en compte les éventuels changements et écarts notés lors de sa mise en œuvre au cours de l'année antérieure. Toutefois, au regard de la révision tardive du PAP, la priorisation faite dans le document ne sert plus aux ministères sectoriels qui devraient s'en servir pour l'élaboration de leur budget et de leur PTA respectifs.

6.2.3. *Pour un meilleur pilotage et suivi-évaluation de la prochaine stratégie*

➤ **Concevoir un cadre institutionnel de pilotage axé sur quatre instances clés**

Pour la nouvelle stratégie, la mission recommande un dispositif simplifié et inclusif. L'architecture institutionnelle reposera sur quatre instances clés que sont : (i) le Conseil d'Orientation ; (ii) le Comité de Pilotage ; (iii) les Groupes techniques et sectoriels rénovés en lien avec les priorités définies dans la nouvelle stratégie ; (iv) les CDS et les CCS. Un accent particulier doit être mis sur le fonctionnement des CDS et des CCS. Ce cadre institutionnel devra mettre l'accent sur : (i) la clarification du rôle et les responsabilités de chaque acteur dans le dispositif de pilotage et de suivi-évaluation ; (ii) une définition claire du leadership et une meilleure communication afin de faciliter l'appropriation des acquis ; (iii) la promotion du principe de responsabilisation des ministères sectoriels et des structures centrales dans le suivi des actions pour une gestion efficace axée sur les résultats ; (iv) le renforcement de la coordination par l'implication des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et des acteurs non étatiques ; (v) le renforcement de la collaboration entre le niveau central, le niveau décentralisé, et la société civile ; et (vi) la mobilisation des ressources pour les activités de suivi et de l'évaluation de la stratégie

➤ **Concevoir un système de suivi-évaluation adapté au besoin en informations pour une évaluation rigoureuse de la prochaine stratégie.**

Certes, il existe un mécanisme de suivi-évaluation bien fonctionnel mais dont la conception n'a pu prendre en compte certains besoins en informations pour l'évaluation finale de la stratégie. C'est le cas par exemple des informations financières dont le suivi n'a pu être assuré ni par programme, ni par sous-programme, ni par objectif, ni par secteur, ni par unité institutionnelle/administrative, afin de mener une analyse rigoureuse et différenciée de l'efficacité et l'efficience de la stratégie. De plus, aucune pondération des mesures/projets, des sous-programmes, objectifs n'existe ; ce qui ne permet pas de déterminer rigoureusement le taux d'exécution physique de la mise en œuvre du PAP et qui rend moins aisé, une fois encore, l'analyse de l'efficacité et de l'efficience de la stratégie. Ainsi pour la stratégie prochaine, la conception d'un système de suivi-évaluation devra prendre en compte

l'ensemble des besoins en informations pour une évaluation fondée sur des données plus complètes et fiables. A cet effet, une attention particulière doit être portée aux différents formats optimaux de collecte de données et de rapportage. De manière spécifique, le secteur de l'environnement où le suivi des indicateurs n'a été régulièrement assuré, doit bénéficier d'une attention soutenue.

Aussi, les acteurs chargés de l'élaboration de la prochaine stratégie devront-ils s'efforcer à travailler sur la qualité des livrables des composantes du dispositif de suivi et d'évaluation afin de répondre aux besoins d'information. Il s'agit, par exemple, d'alléger l'aide-mémoire de la revue conjointe tout en focalisant l'attention sur les recommandations phares dont la mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi rigoureux.

Par ailleurs, ce mécanisme de suivi et d'évaluation pourrait être allégé au niveau du sous-système d'évaluation en se focalisant sur le seul sous-système traitant de toutes les questions d'évaluation des programmes publics. Ce nouveau mécanisme devra également intégrer dans son cadre de mesure des résultats, le suivi des différents indicateurs de la sécurité et des ODD de manière à prendre en compte le caractère holistique de la stratégie.

Chapitre 7

Synthèse des discussions et recommandations du Forum national sur la SCRP

Introduction

L'élaboration et la mise en œuvre de la SCRP est un processus complexe de planification du développement du pays qui appelle une large participation des acteurs nationaux comme des partenaires au développement. En fin de phase, la SCRP 2011-2015 a connu deux évaluations indépendantes distinctes (la première du point de vue institutionnel et la seconde concernant sa mise en œuvre) ayant déjà été validées par plusieurs instances de validation. Engagés dans une spirale de réflexions autour de la prochaine stratégie, il était important et urgent pour les acteurs impliqués de se réunir et de dégager un consensus à ce sujet. Ainsi, cette dynamique a permis la tenue du Forum National sur la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP), les 09 et 10 août 2016 au Palais de Congrès de Cotonou.

Ce forum revêt un double caractère qui justifie toute son importance dans le processus d'évaluation de la stratégie. Primo, les acteurs présents à ce forum sont représentatifs de l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de développement du pays. Ces derniers, par leurs interventions pouvant être considérées comme des perceptions, ont apporté de précieuses informations susceptibles de conforter ou de nuancer le jugement des évaluateurs. Secundo, le forum a servi de dernière instance pour la validation des deux évaluations indépendantes de la SCRP.

Le présent chapitre met en relief les résultats des travaux de groupe. Enfin, il fait un point exhaustif des recommandations du forum.

7.1 Synthèse des discussions

Les discussions menées ont eu pour socle les travaux de groupe. Elles ont été menées sous plusieurs angles du fait de la pluridisciplinarité de l'ensemble des participants. Leur qualité reflète donc celle des participants. Elles ont essentiellement porté sur le processus d'élaboration de la nouvelle stratégie, sur les axes stratégiques et domaines prioritaires de la nouvelle stratégie et sur le dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la nouvelle stratégie.

7.1.1 *Processus d'élaboration de la nouvelle stratégie*

Il ressort des réflexions sur le processus d'élaboration de la nouvelle stratégie, ayant porté sur les principes directeurs et l'approche méthodologique d'élaboration de la nouvelle stratégie, que la prochaine stratégie soit intitulée "Stratégie de Croissance pour le Développement Durable (SCDD)" et couvre un horizon temporel de 5 ans. Cette stratégie doit prendre en compte effectivement les thèmes transversaux que sont l'environnement, les changements climatiques, le genre, l'emploi, la gouvernance, le VIH/Sida, les droits humains et les crises et catastrophes. Un accent particulier doit être mis sur l'emploi et le genre qu'il convient de considérer comme des domaines prioritaires de toute stratégie qui se veut « pro-pauvre ». Par ailleurs, une attention particulière doit être portée sur les thématiques émergentes telles que la Sécurité humaine et les ODD.

Le souci d'opérationnalisation de ces réflexions a conduit à l'adoption d'une feuille de route qui décrit le mécanisme de participation des acteurs-clés et leurs rôles.

Tableau 31 : Feuille de route du processus d'élaboration de la nouvelle stratégie

Etape	Activités	Acteurs impliqués
1	Consultation avec tous les acteurs (Société civile, Institutions de la République, Elus locaux, Secteur Privé, etc.)	Personnes ressource, Société civile, PTF, Secteur privé, Collectivités locales et territoriales, Institutions de la République, Administration Publique
2	Mise en place et réalisation des travaux de groupes thématiques de rédaction (études approfondies prenant en compte la régionalisation de la nouvelle stratégie et les thèmes transversaux)	Personnes ressource, Société civile, Secteur privé, Institutions de la République, Administration Publique
3	Rédaction de la nouvelle Stratégie	Personnes ressource, Institutions de la République, Administration Publique
4	Evaluation de la prise en compte des orientations prioritaires du Gouvernement, des ODD, et des autres thématiques transversales par la nouvelle stratégie	Personnes ressource, Société civile, Secteur privé, Collectivités locales et territoriales, Institutions de la République, Administration Publique
5	Rédaction de la Matrice d'Action Prioritaire prenant en compte l'approche régionale et les thèmes transversaux	Personnes ressource, Secteur privé, Institutions de la République, Collectivités locales et territoriales, Administration Publique
6	Rédaction du Cadre de mesure de performance	Personnes ressource, Société civile, Institutions de la République, Administration Publique
7	Adoption et Dissémination de la nouvelle stratégie	Personnes ressource, Société civile, PTF, Secteur privé, Institutions de la République, Collectivités locales et territoriales, Administration Publique

7.1.2 Axes stratégiques et domaines prioritaires de la nouvelle stratégie

Les réflexions ayant porté sur les axes stratégiques et domaines prioritaires de la nouvelle stratégie ont consisté à examiner les orientations stratégiques de la stratégie sous revue, à travers la révision de leur contenu, la reformulation de ces axes et domaines prioritaires tout en veillant à la prise en compte de la sécurité humaine, des ODD et de l'Agenda 2063, puis à la formulation de recommandations conséquentes. Globalement, les conclusions des travaux sur les cinq axes stratégiques de la SCRP 2011-2015 qui ont été reconduits confirment les conclusions relatives à la pertinence desdits axes. Le tableau 32ci-après fait le point des modifications essentielles à prendre en compte lors de l'élaboration de la prochaine stratégie.

Tableau 32 : Axes stratégiques et domaines prioritaires proposés pour la nouvelle stratégie

AXES	DOMAINES PRIORITAIRES PROPOSES
Accélération durable de la croissance et promotion de la sécurité économique	Consolidation du cadre macroéconomique
	Dynamisation du secteur privé et développement des entreprises
	Diversification de l'économie par la promotion de nouvelles filières des entreprises
	Promotion de l'intégration régionale et de l'insertion dans les

AXES	DOMAINES PRIORITAIRES PROPOSES
	réseaux mondiaux
	Agriculture intelligente et résiliente
Développement des infrastructures résilientes, durables, adaptées et accessibles à tous	Infrastructures de transport
	Infrastructures énergétiques
	Infrastructure des TIC
	Infrastructures hydrauliques et d'assainissement
	Bâtiment et urbanisme
Renforcement du capital humain et sécurité humaine	Maîtrise de la population et de la croissance démographique
	Promotion de l'éducation de qualité pour tous pour le développement durable
	Amélioration de l'état sanitaire et nutritionnel de la population
	Promotion d'emplois décents et durables
	Réduction des inégalités de genre et autonomisation des femmes et des filles
	Renforcement et extension de la protection sociale
	Elimination de toutes les formes de discrimination, de violences et abus à l'égard des femmes et des filles
	Promotion de l'épanouissement des jeunes et des loisirs
Amélioration de la qualité des politiques et des institutions	Renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques
	Renforcement de la Gouvernance administrative et politique
	Promotion de la sécurité et de la paix
	Amélioration de la gouvernance statistique
	Renforcement de la gouvernance environnementale et climatique
	Promotion des droits humains et renforcement des capacités juridiques des populations les plus vulnérables
	Renforcement de la lutte contre la corruption et l'impunité
	Promotion de la redevabilité et de la GARD
	Amélioration de la qualité de la justice
Développement équilibré et durable de l'espace national	Renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration
	Consolidation de l'aménagement du territoire pour une économie régionale et locale dynamique
	Poursuite de la réforme foncière
	Promotion et sécurisation des espaces frontaliers
	Gestion de l'environnement et des ressources naturelles
	Gestion des changements climatiques, des catastrophes et des risques naturels
	Développement des villes résilientes et amélioration du cadre de vie

Par ailleurs, pour la réussite du processus d'élaboration de la nouvelle stratégie, il urge de veiller à :

- (i) l'approfondissement du contenu de chaque axe tout en tenant compte du Programme d'Actions du Gouvernement ;
- (ii) la hiérarchisation des domaines tout en choisissant des domaines moteurs qui peuvent tirer les autres domaines ;
- (iii) la synergie dans la rédaction du contenu des domaines (principalement dans le domaine des infrastructures et de la sécurité humaine ;
- (iv) la mise en place des conditions pour améliorer la productivité (industrie agro-alimentaire) et la formalisation

progressive du secteur informel ; et (v) la réalisation des études thématiques pour identifier les types d'industrie à promouvoir pour l'absorption du chômage des jeunes et des femmes.

7.1.3 Dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la nouvelle stratégie

Les résultats des travaux sur le dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la nouvelle stratégie montrent bien que le cadre institutionnel de pilotage et le mécanisme de suivi et d'évaluation de la SCRP tels que conçus demeurent pertinents. Toutefois, il convient de les actualiser en tenant compte des résultats des évaluations afin de faciliter son bon fonctionnement. Plusieurs propositions faites sur les deux sous-systèmes du mécanisme de suivi permettront de faciliter l'actualisation dudit dispositif. Ainsi, pour le sous-système 1 auquel les DPP des ministères sectoriels doivent être ajoutés comme acteurs, les principaux produits attendus sont les TBS, le TBE, les annuaires statistiques et le Rapport national annuel de performance. Pour le sous-système 2, le produit attendu est le Rapport National de Suivi de la Sécurité Humaine (RNSH) dont la production doit être assurée par l'Observatoire du Changement Social (OCS).

Par ailleurs, afin d'améliorer la participation des acteurs, la circulation de l'information, la production des livrables attendus, et dans le but d'accroître la responsabilité des acteurs, il est important de: (i) accroître l'implication des acteurs non étatiques (société civile, syndicats, secteur privé), l'autorité de lutte contre la corruption, les chefs de file des groupes thématiques, les DPP des ministères sectoriels, la Direction Générale du Budget, la structure en charge de l'évaluation et les CDS dans le comité de pilotage ; (ii) améliorer le mécanisme de circulation de l'information ; (iii) renforcer les capacités de tous les acteurs à tous les niveaux (central et décentralisé) ; (iv) mettre en place et abonder le Fond National de Développement de la Statistique (FNDS) devant permettre d'alimenter le système statistique national ; (v) définir au sein de chaque sous-système les procédures à mettre en place pour mieux collecter les informations ; (vi) assurer la diffusion des informations statistiques des ministères auprès des acteurs ; (vii) arrimer la prochaine stratégie avec les ODD et la sécurité humaine en prenant en compte les indicateurs ; (viii) promouvoir la culture statistique chez tous les acteurs du système ; et (ix) actualiser la composition des groupes thématiques pour les rendre plus efficaces.

7.2 Recommandations du forum

Les grandes recommandations issues du Forum National sur la SCRP se présentent comme suit :

- *prendre en compte les ODD, la sécurité humaine et les préoccupations transversales majeures dans la nouvelle stratégie et assurer la synergie nécessaire entre les domaines et les actions à prévoir dans la nouvelle stratégie ;*
- *améliorer le mécanisme participatif d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la nouvelle stratégie ;*
- *améliorer le cadre de mesure des performances en veillant à la détermination des indicateurs pertinents de suivi et d'évaluation de la nouvelle stratégie ;*
- *faire aligner, dans la mesure du possible, toutes les stratégies sectorielles ainsi que le PAG sur la nouvelle stratégie ;*
- *mettre en place et abonder le Fond National de Développement de la Statistique (FNDS) afin de faciliter la conduite des enquêtes d'envergure et permettre d'alimenter et d'actualiser le système national statistique ;*

- *doter la nouvelle stratégie d'une théorie du changement ;*
- *veiller à la régionalisation de la nouvelle stratégie ;*
- *élaborer le document de planification qui manque dans la chaîne de planification du Bénin afin de s'assurer que la SCRP et le PAG sont alignés à un Plan qui découlerait de la vision Alafia et dont la durée de vie serait de dix ans voire plus.*

Par ailleurs, afin de normaliser et/ou améliorer le système national de planification du développement, le repositionnement du Ministère en charge du Plan et du Développement en vue de mieux assumer son rôle de pilotage et de coordination des actions de développement a été suggéré.

Conclusion

Le Forum National sur la SCRP a permis de définir les principes directeurs et l'approche méthodologique d'élaboration de la nouvelle stratégie. L'une des résolutions phares est d'intituler la prochaine stratégie la "Stratégie de Croissance pour le Développement Durable (SCDD)" et de la mettre en œuvre sur un horizon temporel de 5 ans. Cette stratégie doit prendre en compte thématiques émergentes que sont la Sécurité humaine et les ODD.

Des recommandations des évaluations et du forum, quatre recommandations importantes doivent mériter une attention particulière au cours du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la prochaine stratégie. Il s'agit de : (i) *faire de l'emploi une thématique prioritaire de la prochaine stratégie ; (ii) améliorer le cadre de mesure des performances en veillant à la détermination des indicateurs pertinents de suivi et d'évaluation de la nouvelle stratégie ; (iii) mettre en place et abonder le Fond National de Développement de la Statistique (FNDS) afin de faciliter la conduite des enquêtes d'envergure et permettre d'alimenter et d'actualiser le système national statistique ; (iv) doter la nouvelle stratégie d'une théorie du changement*

La prise en compte des différentes recommandations du Forum et celles des différentes évaluations permettra d'améliorer la qualité de la conception de la nouvelle stratégie, sa mise en œuvre et son mécanisme de suivi-évaluation.

Conclusion générale

La Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP), qui se veut une stratégie pro-pauvres, a été mise en œuvre sur le quinquennat 2011-2015. Conformément aux exigences des bailleurs tels que le Fonds Monétaire International (FMI), cette stratégie retrace au mieux l'ensemble des interventions dans tous les secteurs de développement du pays, sans exception. L'amélioration des conditions de vie des populations est l'objectif de cette stratégie tout en veillant à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

La SCRP 2011-2015 a été mise en œuvre dans des contextes national, régional et international qui ont eu beaucoup d'influence sur sa capacité à réaliser les impacts attendus qui sont, entre autres, de réduire la pauvreté à travers une croissance forte et soutenue sur la période. La présente évaluation a permis de relever des constats qui méritent d'être traités convenablement pour améliorer, d'une part la conception de la prochaine stratégie et, d'autre part sa mise en œuvre. Le constat le plus frappant est celui du manque de synergie qui devrait exister entre les différentes interventions susceptibles de générer un impact optimal en matière de réduction de la pauvreté. Ainsi, la SCRP 2011-2015 se résume à une simple compilation des actions de développement du pays, c'est-à-dire une énumération pure et simple d'actions pour la satisfaction des besoins secteur par secteur et classés suivant les axes stratégiques. Ce constat est d'autant plus vrai que le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) n'a fait que reprendre l'ensemble des nombreuses actions dites prioritaires, au total 850. Cet état de chose se traduit aussi par l'inexistence totale de scénarii de développement et de choix essentiels qui induiraient des scénarii financiers. Ainsi, il s'agit avant tout d'un programme axé sur une stratégie de développement qui devrait être traduit en programme financier par la suite. Ce manque de synergie a probablement eu d'influence sur le niveau de réalisation des impacts tant souhaités.

Les constatations permettent de dire que la stratégie jouit dans ses moindres compartiments aussi bien de la cohérence interne que de la cohérence externe. Cependant, la stratégie a globalement manqué d'efficacité malgré les efforts considérables consentis et des progrès réalisés dans certains secteurs comme ceux de la santé, l'éducation, de la gouvernance des finances publiques, etc. Par ailleurs, bien que l'appropriation de la SCRP par les parties prenantes se soit améliorée, l'évaluation révèle que des lacunes importantes d'appropriation persistent encore, notamment en ce qui concerne les outils d'opérationnalisation de la SCRP (PAP et cadre de mesure des performances) au niveau départemental, communal et des acteurs non étatiques.

En plus de l'appropriation, la stratégie a bénéficié d'un cadre institutionnel de pilotage adéquat et d'un dispositif de suivi-évaluation qui a régulièrement fonctionné mais qui comporte des insuffisances qu'il faudra corriger afin de disposer d'un meilleur système de suivi-évaluation pour la prochaine stratégie. En effet, s'agissant du fonctionnement du cadre institutionnel de pilotage de la SCRP, l'évaluation révèle que ce cadre institutionnel mis en place pour le suivi reste globalement pertinent, même si des améliorations restent à faire pour améliorer son efficacité et l'appropriation du processus de pilotage par toutes les parties prenantes. Pour ce qui est du mécanisme de suivi et d'évaluation, l'évaluation montre que l'architecture fonctionnelle pour la production des différents produits est pertinente et a permis de délivrer les principaux produits attendus. Cependant, cette architecture pourrait être allégée au niveau du sous-système d'évaluation en se focalisant sur le seul sous-système traitant de toutes les questions d'évaluation d'impact.

En somme, la grande majorité des indicateurs retenus pour apprécier les effets/impacts attendus n'ont pas atteint leurs cibles. Les résultats sur les conditions de vie des populations sont mitigés. La pauvreté n'est pas réduite sur le quinquennat, bien au contraire elle s'est aggravée. Quant à la pauvreté non monétaire, elle s'est légèrement améliorée sur la période. Les inégalités dans la distribution des dépenses de consommation par tête des ménages se sont davantage prononcées.

Au regard de résultats de l'évaluation, il va de soi que la SCRP 2011-2015, qui se veut une stratégie pro-pauvre, n'a pas atteint ses objectifs de façon globale quand bien même des progrès sont enregistrés par endroits et constituent même des acquis à consolider. La prochaine stratégie gagnerait donc à être mieux pensée en privilégiant la promotion de l'emploi à travers la mise en synergie et œuvre de projets structurants de développement des différents secteurs avec un impact optimal qui doit être évalué ex-ante et en veillant à la prise en compte des recommandations de l'évaluation et du forum national sur la SCRP.

Références bibliographiques

1. Conseil Canadien pour la Coopération Internationale (2011), « La quête perpétuelle de la croissance favorable aux pauvres ? Une analyse de la stratégie sur la croissance économique durable de l'ACDI », CCCI
2. Damien Médédji et Lucien Ahlonsou (2009), « Evaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté 2007-2009 »
3. Ibrahim MOHAMED BELLO, « Gouvernance et Réduction de la pauvreté dans les pays de l'UEMOA : Comptabilisation du mécanisme de transmission »
4. INSAE (2015), « Bénin Multiple Indicateur Cluster Survey 2014 », Résultats clés
5. INSAE (2015), « Note sur la pauvreté au Bénin en 2015 »
6. Ivica, Urban (2009), « Kakwani decomposition of redistributive effect: Origins, critics and upgrades », Workin paper
7. Janvier P. ALOFA et al. (2011), « Politiques de croissance pro-pauvre : Contraintes et défis au Bénin », PNUD
8. OCDE (2006), « Vers une croissance pro-pauvres : les infrastructures »
9. OCDE (2007), « Vers une croissance pro-pauvres : orientations à l'intention des donateurs »
10. OCDE (2009), « Ressources naturelles et croissance pro-pauvres - Enjeux économiques et politiques »
11. Pierre Jacquet (2005), « La croissance pro-pauvres », La lettre des économistes de l'AFD
12. République du Bénin (2000), « Etudes nationales de perspectives à long terme, Alafia 2025 »
13. République du Bénin (2008), « Orientations stratégiques de développement du Bénin 2006-2011 »
14. République du Bénin (2011), « Rapport d'avancement 2010 de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté »
15. République du Bénin (2011), « Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté 2011-2015 »
16. République du Bénin (2012), « Rapport d'avancement 2011 de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté »
17. République du Bénin (mars 2012), « Compte rendu de la réunion du Conseil d'Orientation de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) »
18. République du Bénin (2012), « Guide de Suivi Evaluation de la SCRП (2011-2015) »

19. République du Bénin (2013), « Aide-mémoire de la mission de Revue Conjointe de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP) 2011-2015 Gouvernement du Bénin – PTFs »,
20. République du Bénin (2013), « Cadre de suivi des performances de la SCRP 2011-2015 »
21. République du Bénin (2013), « Programme d'Actions Prioritaires 2011-2015 »
22. République du Bénin (2013), « Rapport d'avancement 2012 de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté »
23. République du Bénin (2013), « Rapport d'évaluation à mi-parcours 2011+5 de mise en œuvre au Bénin du Programme d'Action d'Istanbul en faveur des PMA »
24. République du Bénin (2014), « Programme d'Actions Prioritaires de la SCRP (PAP, édition 2014) de la SCRP »
25. République du Bénin (2014), « Rapport d'avancement 2013 de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté »
26. République du Bénin (2015), « Rapport d'avancement 2014 de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté »
27. République du Bénin (2015), « Rapport d'évaluation des OMD 2000-2015 », version provisoire
28. République du Bénin (2015), « Rapport sur l'évolution de la situation macroéconomique du Bénin »
29. Swisscontact Bénin (2015), « Rapport d'évaluation externe à mi-parcours du Projet d'Appui à la Formation Professionnelle Artisanale (PAFPA), Page 39

A.1. Synthèse des critères retenus pour les évaluations assortis des questions évaluatives

Questions	Réponses
Pertinence	
La SCRP répond-elle aux enjeux de développement du Bénin tels qu'identifiés par le diagnostic opéré ?	Oui, la SCRP 2011-2015 répond bien aux enjeux de développement tels qu'identifiés dans le diagnostic opéré
Les choix stratégiques opérés sont-ils adaptés aux défis à relever ?	Oui, les choix stratégiques sont bien adaptés mais sont trop ambitieux
Les axes stratégiques retenus sont-ils de nature à assurer l'atteinte des objectifs de la SCRP ?	Oui, les axes stratégiques retenus sont de nature à assurer les objectifs de la SCRP 2011-2015 mais ils contiennent un trop grand d'actions jugées prioritaires. Ce qui rend complexe la mise en œuvre
La programmation déclinée à travers le PAP est-elle concordante et adaptée ?	Oui, le PAP est concordant et adapté mais il contient un grand nombre de mesures et projets, soit au total 850. Donc, trop de priorités !
Quelles sont les forces de la stratégie au niveau du diagnostic et analyse de la pauvreté ?	Le diagnostic et l'analyse de pauvreté reflètent les réalités du terrain
Quelles sont les faiblesses de la stratégie au niveau du diagnostic et analyse de la pauvreté ?	Les recommandations de l'évaluation de la mise en œuvre de la SCRP 2007-2009 relatives au diagnostic et à l'analyse de la pauvreté ont été prises en compte lors de l'élaboration de la SCRP 2011-2015
Quelles sont les forces de la stratégie au niveau du processus participatif lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie ?	La SCRP 2011-2015 a été élaboré suivant une approche participative axée sur les consultations départementales et nationales, les travaux des groupes thématiques de rédaction (composés des cadres de l'Administration publique, des représentants de la société civile, du secteur privé et des PTF) et les ateliers spécifiques sur les thèmes transversaux
Quelles sont faiblesses de la stratégie au niveau du processus participatif lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie ?	Les consultations départementales n'ont pas suffi pour la prise en compte des préoccupations de développement au niveau local
Dans quelle mesure la SCRP et le PAP sont-ils consultés par les parties prenantes de tous les niveaux (national, sectoriel, départemental, communal) pour orienter leurs actions ?	La SCRP 2011-2015 a été vulgarisée, sur toute l'étendue du territoire national en vue de renforcer son appropriation, le Comité de Pilotage organise chaque année une concertation avec toutes les parties prenantes sur les avancées enregistrées dans sa mise en œuvre. En vue d'améliorer le degré de consultation des documents par les parties prenantes, il serait bien d'en envisager des versions citoyennes et en quelques langues locales. Tandis que le PAP n'est approprié qu'au niveau central, par les membres du Comité de Pilotage et les DPP des ministères. Au niveau déconcentré et au niveau des acteurs de la société civile, le PAP est très peu connu.

Questions	Réponses
Cohérence	
La SCRP est-elle en cohérence avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement ?	Oui, la SCRP 2011-2015 est bien cohérente avec les OMD
La SCRP est-elle en cohérence avec les Orientations Stratégiques de Développement ?	Oui, la SCRP 2011-2015 est bien cohérente avec les OSD
La SCRP est-elle en cohérence avec la Vision Bénin Alafia 2025 ?	Oui, la SCRP 2011-2015 est bien cohérente avec la vision Alafia 2025
Quelle est sa capacité à contribuer à la réalisation de ces grands objectifs ?	
Quel est le niveau de cohérence de la SCRP avec les politiques sectorielles qui l'opérationnalisent ?	La SCRP 2011-2015 est en parfaite cohérence avec les politiques sectorielles puisque toutes s'inspirent des OSD, des OMD et de Alafia 2025. De plus, toutes les politiques élaborées à partir de 2011 sont mises en cohérence avec la stratégie.
Les moyens mis en œuvre et mobilisés (ressources humaines, matérielles et financières) sont-ils à la mesure des objectifs assignés ? Dans quelle mesure ?	
Dans quelle mesure le dispositif de pilotage de la mise en œuvre de la SCRP est-il capable d'assurer la cohérence de la stratégie à la fois avec des objectifs à plus long-terme (par exemple Objectifs du Millénaire pour le Développement, Objectifs du Développement Durable, Orientations Stratégique de Développement, Vision Bénin Alafia 2025) et avec les priorités sectorielles ?	Le Gouvernement a réussi à faire du dispositif de suivi de la SCRP le seul mécanisme de suivi et le seul cadre de redevabilité au Bénin. Ce cadre intègre le suivi des OMD. Il serait intéressant d'élaborer dans le cadre de la nouvelle stratégie, un cadre de résultat qui prend en compte systématiquement tous les indicateurs retenus pour le suivi des ODD.
Appropriation	
Le processus d'élaboration de la SCRP a-t-il été participatif ?	Oui, l'élaboration de la SCRP 2011-2015 s'est inscrite dans un processus participatif
Les parties prenantes les plus concernées ont-elles été associées ?	Oui, tous les acteurs à divers niveaux ont été bel et bien associés
Les parties prenantes associées, sont-elles à même d'apprécier ses performances et les actions mises en œuvre ?	Oui, car elles sont impliquées dans l'exercice annuel de suivi de la mise en œuvre de la stratégie. Mais, il faut noter qu'elles le peuvent seulement dans une moindre mesure
Quelle est l'appréciation des parties prenantes sur la gestion de la SCRP, son opportunité, sa poursuite ou sa reformulation ?	Non abordée par défaut d'enquête de perception des acteurs
Les parties prenantes estiment-elles avoir bénéficié d'un renforcement de capacités en participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la SCRP ?	Idem
Les parties prenantes de tous les niveaux (national, sectoriel, départemental, communal) connaissent-elles bien la SCRP et son contenu ?	Les parties prenantes à tous les niveaux (national, sectoriel, départemental, communal) connaissent bien la SCRP. En effet, la SCRP, de même que ses rapports annuels d'avancement ont régulièrement fait l'objet de vulgarisation et de dissémination. Toutefois, le niveau de connaissance de son contenu varie d'un acteur à un autre.

Questions	Réponses
Les parties prenantes se sentent-ils responsabilisés à contribuer à la mise en œuvre de la SCRП et à l'atteinte de ses objectifs ?	En ce qui concerne la responsabilisation des parties prenantes à la mise en œuvre de la SCRП et à l'atteinte de ses objectifs, on note une divergence de point de vue des acteurs rencontrés. Selon ces acteurs, les responsabilités sont plus concentrées au niveau central qu'aux niveaux déconcentré et décentralisé.
Dans quelle mesure la SCRП et le PAP influencent-ils la planification des actions du gouvernement, notamment au niveau sectoriel, départemental et communal ?	La SCRП a été élaboré suivant une approche participative et constitue le cadre de référence en matière de développement socio-économique du Bénin pour la période 2011-2015 et le document référentiel de dialogue, de négociation et de plaidoyer entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Ainsi, la SCRП et son PAP orientent les interventions des PTF dans les différents domaines, secteurs et localités et constituent des références exploitées au cours des travaux budgétaires.
Dans quelle mesure la SCRП et le PAP ont-ils été pris en compte dans les PDC ?	En vue d'assurer l'arrimage des PDC avec la SCRП et son PAP, un guide méthodologique de mise en cohérence a été élaboré, vulgarisé et disséminé. Aux termes du processus d'élaboration des PDC, les Secrétariat Permanents des CDS ont procédé à l'analyse de la cohérence des PDC avec la SCRП et son PAP avant leur approbation par les Préfets. Ainsi, en parcourant l'ensemble des PDC, il est aisé de se rendre compte de l'arrimage des PDC avec la SCRП et son PAP.
Dans quelle mesure la SCRП et le PAP influencent-ils la mise en œuvre des actions de développement au niveau communal ?	Par ailleurs, le mécanisme de suivi-évaluation de leur PDC de certaines communes de l'Atacora-Donga et du Zou-Collines est basé sur les CCS.
Efficacité	
Quel est le degré de mise en œuvre du cadrage macroéconomique de la stratégie ?	
Quel est le degré de mobilisation des ressources internes et externes ?	On note une faible mobilisation des ressources aussi bien internes qu'externes
Quel est le degré d'atteinte des objectifs de la SCRП ?	Cette question ne saurait avoir de réponse dans la mesure où il n'y a eu aucune pondération, encore moins harmonisée avec les acteurs, permettant d'évaluer rigoureusement le niveau d'atteinte des objectifs
Quelles leçons tirer pour une meilleure prise en charge des Objectifs de Développement Durable dans le contexte post-2015 ?	
Les objectifs prioritaires de la SCRП déclinés dans le PAP ont-ils été atteints ? Si oui dans quelle mesure ?	Non, ils ne sont tous pas atteints en majeure partie
Quelle est le niveau de mobilisation des ressources nationales et extérieures pour la mise en œuvre de la SCRП ?	Question non évaluée pour des raisons de non disponibilité des données financières sur l'exécution de la SCRП
Quelle analyse peut-on faire de l'utilisation des dites ressources ?	Question non évaluée pour des raisons de non disponibilité des données financières sur l'exécution de

Questions	Réponses
	la SCRP
Quel est le temps de réaction du dispositif de pilotage pour adresser un problème constaté ?	Le processus de revue étant annuel, le temps de réaction peut être long pour certaines thématiques. C'est pourquoi il serait intéressant de renforcer le suivi au niveau des groupes sectoriels et de développer au niveau des groupes sectoriels des mécanismes et indicateurs d'alerte précoce
Quel est le temps écoulé avant la rectification du problème ?	Question non évaluée pour des raisons de non disponibilité des informations y relatives
Efficiencie	
Les résultats obtenus dans la mise en œuvre de la SCRP sont-ils en adéquation avec les ressources mobilisées ? Aurait-on pu faire mieux ?	
Quelle analyse peut-on faire des résultats obtenus en comparaison avec la SCRP 2007-2009 ?	
Effets/impacts	
Quels sont les effets de la mise en œuvre de la SCRP au niveau de chaque axe stratégique et des objectifs majeurs retenus ?	Voir analyse d'effets/impact
Durabilité	
Les résultats et les acquis de la SCRP sont-ils susceptibles d'être maintenus et consolidés ? Dans quelles conditions ?	Oui, certains résultats sont susceptibles d'être maintenus et consolidés
Système d'informations	
Le mécanisme de suivi-évaluation est-il opérationnel ?	Le mécanisme de suivi-évaluation de la SCRP n'a été opérationnel qu'aux niveaux central et stratégique. Aux niveaux déconcentré et décentralisé, ce mécanisme n'a pas fonctionné malgré les initiatives prises par les acteurs et accompagnés par certains PTF.
Quelles en sont les forces et les faiblesses ?	L'une des faiblesses du mécanisme de suivi-évaluation est la non prise des textes législatifs et réglementaires devant régir le dispositif.
Les acteurs du mécanisme jouent-ils effectivement leurs rôles d'un point de vue institutionnel ?	Tous les acteurs du mécanisme de suivi-évaluation de la SCRP n'ont pas joué leur rôle du point de vue institutionnel. En effet, certains de ces acteurs attendent les appuis des PTF et autres structures pour accomplir leur mission.
Quelle est la qualité des produits fournis par le dispositif ?	La plupart des produits attendus et rendus disponibles sont de qualité et demeurent pertinents.
Le système de suivi-évaluation de la SCRP arrive-t-il à bien renseigner la prise de décision autour de la mise en œuvre de la stratégie ?	Tout au long du cycle de mise en œuvre de la SCRP, le système de suivi-évaluation de la SCRP a pu contribuer à la prise de décision autour de la mise en œuvre de la stratégie.
Quels impacts du suivi-évaluation sur les décisions prises peut-on identifier ?	Elles sont nombreuses et répertoriées dans les aide-mémoires des revues conjointes.
Dans quelle mesure le système de suivi-évaluation satisfait-il les besoins d'information du dispositif de pilotage de la mise en œuvre de la SCRP ?	En dehors des données d'enquête dont la production suit une périodicité bien précise, les besoins d'informations du dispositif de pilotage ont été satisfaits dans une moindre mesure. Toutefois, un travail sérieux doit être fait afin de pouvoir rendre

Questions	Réponses
	disponibles les données désagrégées par commune et département. Pour ce faire, il est nécessaire d'œuvrer pour le financement de la mise en œuvre de SNDS.
Le suivi-évaluation bénéficie-t-il d'une production actualisée de données sur les actions mises en œuvre ?	Le suivi-évaluation bénéficie d'une production actualisée de données sur les actions mises en œuvre. Ces données servent à l'élaboration des aide-mémoires des revues sectorielles et conjointes et des rapports annuels d'avancement de la SCRP.
Les données actualisées sur les actions mises en œuvre sont-elles disponibles en temps opportun pour la prise de décision ?	Ces données ne sont toujours pas disponibles à temps pour la prise de décision.
Quelle appréciation peut-on faire du mécanisme de circulation de l'information (niveaux national, sectoriel, déconcentré et décentralisé) dans le cadre du suivi-évaluation de la SCRP ?	Le mécanisme de circulation de l'information prévu dans le cadre du suivi-évaluation de la SCRP répond aux besoins d'informations nécessaires au bon fonctionnement du dispositif institutionnel de pilotage de la SCRP et a mis un accent particulier sur la remontée et la retro-information. Ce mécanisme tel que prévu devrait permettre de résoudre les problèmes d'asymétrie d'informations. Cependant, il n'est pas tout à fait fonctionnel, surtout au niveau non central.
Le partage d'information a-t-il été efficace et transparent concernant la mise en œuvre de la SCRP d'une part, le suivi et l'évaluation d'autre part ?	Le partage d'information n'a pas été efficace et transparent tout au long du cycle de mise en œuvre de la SCRP. En effet, avec la non fonctionnalité des CDS et CCS, les informations qui devraient monter aux différents niveaux hiérarchiques (CP, GTS et CO) pour permettre la prise en compte des préoccupations de développement à la base ne sont pas parvenues. Par ailleurs, au sein même des membres des différents organes aux niveaux stratégiques, les informations ne sont pas partagées.
Quel est le niveau de satisfaction des parties prenantes par rapport à la communication faite autour de la mise en œuvre de la SCRP ?	Selon les parties prenantes, la communication faite autour de la mise en œuvre de la SCRP est globalement satisfaisante. Toutefois, des améliorations restent à apporter pour prendre réellement en compte les préoccupations de développement à la base.
Quelle appréciation réelle peut-on faire de la transparence au regard des normes internationales en la matière ?	
Comment le système suivi-évaluation sert-il à enrichir le dialogue entre le gouvernement et ses partenaires techniques et financiers ?	Le fonctionnement du système de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SCRP est basé sur le fonctionnement du dispositif institutionnel de pilotage de la SCRP composé du CO, du CP, des GTS, des CDS et des CCS. Ces différents organes du dispositif de pilotage ont été des instances de convergence de tous les Ministres, des Partenaires Techniques et Financiers et des acteurs de la société civile impliqués dans la mise en œuvre de la SCRP. De plus, le S&E a permis un renforcement du dialogue entre Gouvernement et PTF de par son mode opératoire.
Gouvernance	
Dans quelle mesure les différents acteurs jouent-ils leur rôle en matière de prise de décision et d'action ? Quel mécanisme assure qu'ils jouent leur rôle divergences de ce qui est attendu d'eux ?	À l'exception des CDS et CCS dont le fonctionnement a été hypothéqué par l'insuffisance de ressources financières et le faible niveau d'appropriation du dispositif par les acteurs aux niveaux déconcentré et décentralisé, les différentes instances du cadre

Questions	Réponses
	<p>institutionnel de pilotage de la SCRP aux niveaux sectoriel et stratégique ont joué leur rôle respectif, notamment en matière de prise de décisions et d'actions. En effet, les objectifs assignés au Conseil d'Orientation ont été globalement atteints. Les différentes recommandations retenues d'accord partie avec les Partenaires et validé en Conseil des Ministres pour assurer un bon fonctionnement du dispositif de suivi sont systématiquement prises en compte lors du processus de programmation et d'élaboration du budget de l'Etat. La mise en œuvre de ces recommandations fait l'objet d'un suivi par le Comité de Pilotage et les différents ministères sectoriels concernés et d'une reddition de compte. En ce qui concerne le Comité de Pilotage, il a, tout au long du cycle, assuré la préparation technique des différentes sessions du Conseil d'Orientation et des revues conjointes annuelles et donné des directives pour l'organisation des revues sectorielles et le suivi de la mise en œuvre des recommandations de la revue conjointe. Pour ce qui est des GTS, en dehors de la systématisation des revues sectorielles avant la revue conjointe, des dispositions doivent être prises en vue d'améliorer notamment : (i) la circulation de l'information sur les activités menées ou à mener dans le secteur concerné ; (ii) les discussions sur les outils de programmation, planification, budgétisation et suivi-évaluation du secteur y compris les indicateurs de suivi et d'évaluation et (iii) l'organisation effective des débats d'orientation budgétaire au niveau des groupes sectoriels au cours de la seconde session.</p>
<p>Dans quelle mesure le mécanisme de la gouvernance institutionnelle a-t-elle influé sur la mise en œuvre de la SCRP ?</p>	<p>Le mécanisme de gouvernance a permis aux acteurs de produire la plupart des extrants attendus. Il a permis de renforcer le processus de participation de tous les acteurs. Des efforts restent cependant à faire dans ce sens.</p>
<p>Comment se déroule le processus de décision ? Sur quelle base d'information les décisions par rapport à la mise en œuvre de la SCRP sont-elles prises ?</p>	<p>Le processus de prise de décisions par rapport à la mise en œuvre de la SCRP est basé sur les compte-rendu des sessions des différentes instances du cadre institutionnel de mise en œuvre et, prioritairement, sur les produits de ces instances et les rapports d'avancement de la SCRP, les aide-mémoires des revues sectorielles et des revues conjointes.</p> <p>Ainsi, les revues sectorielles décident sur les recommandations sectorielles à mettre dans le rapport d'avancement. Ensuite, la revue conjointe décide sur les recommandations à mettre dans l'aide-mémoire (potentiellement sur la base du rapport d'avancement). Finalement, le Conseil des ministres adopte les recommandations de l'aide-mémoire de la revue conjointe (ce qui fait la décision finale).</p>
<p>Quelle suite est donnée aux décisions par rapport à la mise en œuvre de la SCRP ? Qui est responsabilisé pour la mise en œuvre des décisions ?</p>	<p>Aux termes du processus d'élaboration du rapport d'avancement annuel de la SCRP et de l'aide-mémoire de la revue conjointe, des décisions quant à la mise en œuvre de la SCRP sont prises et formulées sous forme de diverses recommandations. Ces recommandations assorties d'échéances claires et précises pour les</p>

Questions	Réponses
	différents acteurs, retenues d'accord partie avec les Partenaires et validées en Conseil des Ministres font l'objet d'un suivi par le Comité de Pilotage et les différents ministères sectoriels concernés et d'une reddition de compte.
<p>Quelle est la capacité du dispositif de pilotage à mobiliser toutes les parties prenantes, y inclus les PTF, pour la mise en œuvre de la SCRП et à les aligner sur les objectifs de la stratégie ?</p>	<p>Le Conseil d'Orientation a été une instance de prise de décision collégiale avec l'implication des PTF et des acteurs de la Société civile. Les différentes sessions du Conseil d'Orientation ont permis de renforcer le dialogue politique entre les membres du Gouvernement, les PTF et les acteurs non étatiques. La revue conjointe Gouvernement-PTF sur la mise en œuvre de la SCRП 2011-2015 constitue un moment solennel où le Conseil d'Orientation se réunit.</p> <p>En vue de prendre en compte les préoccupations des PTF, le Comité de Pilotage a été réorganisé en 2013, avec le renforcement de la participation technique des PTF, à travers la Coopération Suisse comme le Chef de File, le PNUD, la Banque Mondiale et les Pays-Bas comme autres PTF membres dudit Comité.</p> <p>Les Groupes techniques sont présidés par la partie gouvernementale. Le Chef de file désigné des partenaires techniques et financiers du groupe en assure la facilitation.</p>
<p>Le dispositif de pilotage de la mise en œuvre de la SCRП arrive-t-il à prendre effectivement en compte les intérêts et les doléances des parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre de la stratégie (surtout les ministères sectoriels, les départements, les communes) ?</p>	<p>Le dispositif de pilotage de la mise en œuvre de la SCRП a pris, dans une moindre mesure, en compte les intérêts et les doléances des parties prenantes impliquées dans sa mise en œuvre, notamment aux niveaux des ministères sectoriels, des départements et des communes. En effet, avec la mise en place des Groupes Techniques Thématiques et Sectoriels, le suivi des actions et programmes prioritaires est de la responsabilité des ministères sectoriels concernés. Toutefois, il est noté que les différentes recommandations ne sont souvent pas systématiquement prises en compte lors du processus de programmation et d'élaboration du budget de l'État. Par ailleurs, ces groupes qui devraient se réunir normalement une fois par trimestre, ne se réunissent qu'à l'approche de la revue sectorielle ; ce qui ne permet pas une prise en charge réelle des problèmes qui se posent aux secteurs. De même, la qualité de la participation aux sessions a baissé au fil des années, au point où parfois ce sont des stagiaires, incapables de prendre quelque décision que ce soit, qui y prennent part.</p> <p>En ce qui concerne les CDS et les CCS, ils sont des instances déconcentrées et décentralisées de suivi et de redevabilité dont la non fonctionnalité n'a pas permis de faciliter, non seulement, le processus d'élaboration des rapports d'avancement et des aide-mémoires des revues conjointes, mais aussi et surtout, la prise en compte des préoccupations de développement à la base, le renforcement de la qualité des services et l'amélioration de la performance des politiques et programmes.</p>

Questions	Réponses
Dans quelle mesure la gouvernance est-elle acceptée par les parties prenantes ?	Au sein du Comité de Pilotage, à l'exception de la CSPEF, les autres membres du Comité ne se sentent pas trop impliqués en raison, comme au niveau du Conseil d'Orientation, de l'inexistence de texte réglementaire devant régir l'organisation et le fonctionnement dudit comité.
Comment le dialogue entre le gouvernement et ses partenaires techniques et financiers agit-il sur le pilotage de la mise en œuvre de la SCRP ?	La revue conjointe Gouvernement-PTF sur la mise en œuvre de la SCRP 2011-2015 est sanctionnée par des aide-mémoires élaborés et validés selon une démarche participative prenant en compte tous les acteurs. Ces aide-mémoires présentent les progrès réalisés par secteur et/ou par groupe thématique dans le cadre de la mise en œuvre de la SCRP, les difficultés rencontrées par les différentes parties prenantes et les approches de solutions. Par ailleurs, des recommandations assorties d'échéances claires et précises pour les différents acteurs sont également formulées. La mise en œuvre de ces recommandations fait l'objet d'un suivi et d'une reddition de compte.
Questions transversales	
Quel est le degré de la prise en compte du commerce ?	Bon
Quel est le degré de la prise en compte du secteur privé ?	Bon
Quel est le degré de la prise en compte de la promotion de l'emploi ?	Bon
Quel est le degré de la prise en compte du Genre ?	Mitigé
Quel est le degré de la prise en compte du VIH/SIDA ?	Bon
Quel est le degré de la prise en compte des Droits Humains ?	Mitigé
Quel est le degré de la prise en compte de l'Environnement ?	Bon
Quel est le degré de la prise en compte du changement climatique ?	Bon
Quelles leçons tirer de la mise en œuvre de la SCRP pour l'élaboration de la nouvelle génération de SCRP ?	Le processus d'élaboration et de mise en œuvre est participatif est bien approprié des acteurs impliqués. Par ailleurs, pour la prochaine stratégie, il urge de procéder à une priorisation rigoureuse des actions retenues et de créer une véritable synergie autour des projets structurants de développement en vue de promouvoir l'emploi, cœur d'une véritable stratégie pro-pauvres.
Quel constat peut-on faire de la prise en compte du thème transversal genre dans le pilotage global de la mise en œuvre de la SCRP ?	Les questions transversales comme le genre, les droits humains font l'objet de groupes thématique sectoriel à part entière. Cela a l'inconvénient de diluer sa prise en compte par les autres secteurs opérationnels.
Dans quelle mesure et de quelle manière les différences entre les besoins de la population féminine et masculine sont-elles prises en compte dans le système suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SCRP ?	Le cadre de mesures des résultats de la SCRP a prévu le suivi des indicateurs suivant le genre au niveau de tous les secteurs. Cependant le mécanisme de collecte des données et le processus de calcul de certains indicateurs méritent d'être revus.
Le système suivi-évaluation contribue-t-il à une prise en compte du thème transversal genre dans la prise de décision par la mise à disposition des informations	Oui, dans la mesure, qu'il prévoit un GTS dédié au Genre et à la protection sociale, et un cadre de mesures des résultats où les indicateurs de suivi sont

Questions	Réponses
pertinentes ?	désagrégés par sexe.
Quelles leçons tirer de la mise en œuvre de la SCRP pour l'élaboration de la nouvelle génération de SCRP ?	<p data-bbox="794 215 1198 244">La nouvelle stratégie devrait assurer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="842 255 1396 340">• La clarification du rôle et les responsabilités de chaque acteur dans le dispositif de pilotage et de suivi-évaluation ; <li data-bbox="842 360 1396 454">• Une définition claire du leadership et une meilleure communication afin de faciliter l'appropriation des acquis ; <li data-bbox="842 472 1396 624">• La promotion du principe de responsabilisation des ministères sectoriels et des structures centrales dans le suivi des actions pour une gestion efficace axée sur les résultats ; <li data-bbox="842 642 1396 736">• Le renforcement de la coordination par l'implication des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et des acteurs non étatiques ; <li data-bbox="842 754 1396 848">• Le renforcement de la collaboration entre le niveau central, le niveau décentralisé, et la société civile ; et <li data-bbox="842 866 1396 949">• La mobilisation des ressources pour les activités de suivi et de l'évaluation de la stratégie.

A.2. Equipe de rédaction du rapport d'évaluation de la SCRП 2011-2015

CONSEIL D'ORIENTATION	
Abdoulaye BIO TCHANE	Ministre d'Etat chargé du Plan et du Développement
Pascal Irénée KOUKPAKI	Ministre d'Etat, Secrétaire Général à la Présidence
Romuald WADAGNI	Ministre de l'Economie et des Finances
SUPERVISION DES TRAVAUX	
Abdoulaye GOUNOU	Directeur Général de l'Evaluation (DGE/MPD)
Damase SOSSOU	Directeur Général Adjoint de l'Evaluation (DGE/MPD)
Francis AMOUSSOU	Secrétaire Technique de la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF/MEF)
Bertin AIZONNOU	Secrétaire Technique Adjoint de la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF/MEF)
FALL	Economiste Principal PNUD
Janvier Polycarpe ALOFA	Economiste National PNUD
Yasmine GALLOUL	Chargée du Projet ACMERP, GIZ, Coopération allemande
COORDINATION TECHNIQUE	
Abdel BOURAÏMA	Directeur de l'Evaluation et de l'Analyse d'Impact à la DGE
Ernest Guillaume SOSSOU	Cadre à la CSPEF/MEF
André-Félix SOSSOU	Chargé de Suivi du Projet d'Appui à l'opérationnalisation des Stratégies de Développement (PASD) du PNUD
Benjamin SCHLIER	Conseiller Technique au Projet ACMERP de la GIZ, Coopération allemande
EQUIPE DE CONSULTANTS	
Dr David Godonou HOUINSA	Docteur en Sociologie de Développement, Spécialiste en Evaluation des Politiques Publiques, Chef de mission
Dr Gaston GOHOU	PhD en Economie de Développement, Spécialiste en Evaluation des Politiques Publiques
Justine ODJOUBE	Ingénieur Statisticienne-Démographe
Tarcicius BABADJIHO	Planificateur Economiste
FACILITATION	
	Laboratoire AMEN (BENIN)
	CESS INSTITUTE (CANADA)
PERSONNES RESSOURCES	
Serge LOUKPE, Georges ALLADAYE	