

**Le rôle des collectivités locales dans la mitigation des
impacts de la crise économique
et le renforcement de la résilience socioéconomique
des communautés pauvres :
LE CAS DU BÉNIN**

Rapport final

**Le rôle des collectivités locales dans la mitigation des
impacts de la crise économique
et le renforcement de la résilience socioéconomique
des communautés pauvres :
LE CAS DU BÉNIN**

Rapport final

Roland Medjigbodo/Consultant National

Mai 2012

Clause de non responsabilité

Les points de vue et opinions exprimés dans le présent document sont ceux des auteurs et ne doivent pas être attribués aux Nations Unies, au PNUD, à leurs États membres ou au Gouvernement du Bénin.

Dans un contexte où les processus de décentralisation administrative et financière en cours en Afrique de l'Ouest et du Centre confèrent aux gouvernements locaux des responsabilités accrues en matière de réduction de la pauvreté et de réalisation des OMD, le PNUD¹ reconnaît également la nécessité de s'interroger sur la manière dont les chocs systémiques, tels que la crise économique mondiale récente, affectent les capacités de réponse et de résilience au niveau local, en particulier dans les communautés pauvres et particulièrement vulnérables aux variables de transmission de la crise.

Ainsi, cette étude a été réalisée dans le cadre d'un projet d'étude pilote² qui s'inscrit dans le cadre du Fonds Fiduciaire Thématique Pauvreté "Framework for responding to the economic crisis and building long term resilience for MDG Achievement" (2009-2013). Elle vise à apporter un éclairage sur la manière dont la crise économique mondiale a affecté les collectivités /communautés locales vulnérables en Afrique de l'Ouest et du Centre, à travers l'expérience du Bénin et du Mali, pays à faible revenus, fortement vulnérables aux chocs exogènes (économiques et climatiques), et dans lesquels la décentralisation constitue un domaine d'intervention prioritaire dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté et de réalisation des OMD.

Le présent rapport porte sur l'expérience du Bénin. L'étude s'est intéressée aux effets de la crise sur les économies locales vulnérables et aux changements induits notamment au niveau de la demande de services de base et de protection sociale. Au vu des conséquences budgétaires de la crise économique, l'étude cherchait en particulier à mettre en exergue l'incidence de la crise sur les ressources et l'« espace fiscal » (transferts du gouvernement central, ressources propres et autres ressources) et les dépenses/plans de dépenses des collectivités locales dans les secteurs clés pour la résilience économique et sociale et la réalisation des OMD. L'étude a porté également, sur l'impact des mesures mises en place par le gouvernement central et les collectivités locales en réponse à la crise face aux besoins des communautés vulnérables.

Sur la base des résultats obtenus, le projet a permis d'identifier un certain nombre d'options stratégiques en vue de renforcer la capacité de résilience des collectivités locales ainsi que les complémentarités entre collectivités locales, gouvernement central et autres partenaires nationaux et locaux dans la gestion des chocs systémiques. Ces options ont été discutées avec les décideurs et praticiens nationaux et locaux dans le domaine des stratégies de réduction de la pauvreté et les réformes de la décentralisation dans le cadre d'un atelier de validation de l'étude qui s'est tenu au Bénin.

Le présent rapport a pour auteur principal Roland Medjigbodo, consultant au PNUD, qui a travaillé sous la supervision de Nathalie Bouché, Chef de Pratique Pauvreté et en collaboration avec Mylène Lavoie, Spécialiste des Politiques de Gouvernance et Développement Local du Centre Régional de Dakar. L'étude a également bénéficié de la collaboration et des contributions de Moïse Achille Houssou, Olivier Manlan et Cossoba Nanako du bureau du PNUD/UNCDF à Cotonou ainsi que de leur important appui qui a assuré le déroulement de l'étude dans les meilleures conditions jusqu'à la restitution des résultats de l'étude dans le cadre d'un atelier qui s'est tenu le 6 décembre 2011 à Cotonou.

Des remerciements sont adressés à l'ensemble des partenaires qui ont contribué à la réalisation de cette étude, notamment les représentants des institutions aussi bien béninoises qu'étrangères qui ont mis à disposition leurs connaissances du pays, leurs réseaux, leurs données et dont la coopération a permis de mener à bonne fin cet exercice.

Des remerciements sont adressés également aux fonctionnaires des ministères, aux partenaires techniques et financiers et aux organisations non-gouvernementales pour leur collaboration, la mise à disposition de documentation et leurs précieuses contributions. Des remerciements sont exprimés également aux Responsables municipaux de Parakou, de Kalalé et de Sinendé ainsi qu'à l'ensemble des personnes ayant participé aux entretiens conduits dans ces communes pour la réalisation des études de cas municipales.

¹ « Programme des Nations Unies pour le Développement ».

² « Le rôle des collectivités locales dans la mitigation des impacts de la crise économique et le renforcement de la résilience socio-économique des communautés pauvres : les cas du Mali et du Bénin ».

Table des matières

Avant-propos	5
Liste des sigles	8
Introduction	11
Méthologie	12
Difficultés rencontrées	13
Structure de l'étude	13
 PARTIE I : La crise Economique Mondiale et le Bénin : Vue d'ensemble	 14
 Chapitre 1 : Principaux canaux de transmission et effets de la crise sur l'économie béninoise.	 15
1.1 Situation économique et sociale du Bénin avant la crise	16
1.2 Principaux canaux de transmission de la crise	16
1.2.1 <i>Le canal commercial: exportations de coton et commerce avec le Nigéria</i>	16
1.2.2 <i>Le canal financier : évolution de l'Aide Publique au Développement, des envois de fonds des migrants et des IDE</i>	19
1.3 Effets induits sur la situation budgétaire, et la dette extérieure	21
1.4 Effets induits sur la croissance économique et l'emploi	22
1.5 La réponse gouvernementale face à la crise	22
1.6 Conclusion partielle	25
 CHAPITRE 2 : Crise économique et perspectives en matière de réduction de pauvreté et réalisation des OMD au Bénin	 26
2.1 Évolution de la pauvreté dans le sillage de la crise économique (2007-2009)	26
2.1.1 Détérioration des indicateurs de pauvreté monétaire	26
2.1.2 Pauvreté des communes : des évolutions contrastées	27
2.2 Évolution de quelques indicateurs de performance et de la dépense publique dans les secteurs clés liés aux OMD	31
2.2.1 <i>Agriculture et Sécurité alimentaire</i>	31
2.2.2 <i>Promotion de l'emploi et de l'entrepreneuriat, en particulier des jeunes et des femmes</i>	32
2.2.3 Éducation	34
2.2.4 Santé	39
2.2.5 Eau et Assainissement	43
2.3 Conclusion partielle	46
 PARTIE II : Crise Economique et Collectivités Locales	 47
 CHAPITRE 3 : La décentralisation au Bénin : enjeux et défis pour la réalisation des OMD	 50
3.1 La décentralisation au Bénin : vue d'ensemble et avancées récentes	50
3.2 La décentralisation et la réalisation des OMD : défis persistants et implications particulières en termes de résilience face aux chocs systémiques	55
3.2.1 <i>Défis spécifiques en matière de décentralisation financière</i>	55
3.2.2 <i>Autres défis institutionnels</i>	60
3.3 Conclusion partielle	62
 Chapitre 4 : Crise économique et finances locales	 63
4.1 Évolution des transferts vers les communes et du financement des services déconcentrés	64
4.1.1 Évolution des transferts (non affectés) de l'État vers les communes 2006-2011)	64
4.1.2 Évolution des transferts « affectés » (2010-2011)	67

4.1.3 Évolution des transferts vers les services déconcentrés (crédits délégués)	68
4.1.4 Creusement des disparités intercommunales?	70
4.2 Évolution de la situation budgétaire des communes	72
4.2.1 Évolution des recettes	73
4.2.2 Évolution des dépenses communales	79
4.3 Conclusion partielle	81
Chapitre 5 : Une analyse participative des impacts socioéconomiques de la crise dans les communes de Parakou, Sinendé et Kalalé	82
5.1 Contexte et méthodologie	-
5.2. Profil des communes étudiées	-
5.3 Témoignages et perceptions sur les impacts de la crise économique et les ajustements des acteurs	89
5.4 Suggestions des acteurs locaux quant aux mesures permettant de réduire la vulnérabilité aux chocs externes et de mieux gérer leurs effets	97
Annexes	111
Annexe 1. Documents collectés au cours de la mission 16-25 mai 2011 (Parakou, Kalalé, Sinendé)	111
Annexe 2. Guides d'entretien	112
Annexe 3. Liste des personnes rencontrées	117

Liste des sigles

ADECOI	Projet d'Appui au Développement des Communes et aux Initiatives locales
AFICOL	Agence de Financement des Collectivités locales
AGVSAN	Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition
AIDTA	Autres impôts directs et taxes accessoires
ANCB	Association nationale des Communes du Bénin
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
APD	Aide publique au Développement
ASGoL	Appui suisse au Renforcement de la Gouvernance locale
BGE	Budget général de l'État
BM	Banque Mondiale
CAME	Centrale d'achats des médicaments essentiels et consommables
CAPOD	Projet de Renforcement des Capacités en Conception et Analyse des Politiques de Développement
CDCC	Conseil départemental de Coordination et de Concertation
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEFAL	Centre de Formation pour l'Administration locale
CI	Cours d'initiation
CIFAL	Centre international de Formation des Autorités et Acteurs locaux
CL	Collectivité locale
CONAFIL	Commission nationale des Finances locales
CPS	Centres de Promotion sociale
CSPEF	Cellule de Suivi des Programmes économiques et financiers
CT	Collectivité territoriale
CTB	Coopération technique belge
DANIDA	Danish International Development Agency
DAT	Délégation de l'Aménagement du Territoire
DCL	Direction des Collectivités locales
DEL	Développement économique local
DGAE	Direction générale des Affaires Économiques
DGAT	Direction générale de l'Administration du Territoire
DGB	Direction générale du Budget
DGDGL	Direction générale de la Décentralisation et de la Gouvernance locale
DG-Eau	Direction Générale de l'Eau
DGPD	Direction générale des Politiques de Développement
DGSPP	Direction générale du Suivi des Projets et Programmes
DGTCP	Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPC	Direction de la Prévision et de la Conjoncture
DPDL	Direction de la Prospective et du Développement local
DPE	Direction chargée de la Promotion de l'Emploi
DSPG	Direction du Suivi des Projets de Gouvernance

DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
DUE	Délégation de l'Union Européenne
EMICoV	Enquête modulaire intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages
ENPLT	Études Nationales de Perspectives à Long Terme
EPCI	Établissements publics de Coopération intercommunale
EPD	Espaces de Développement partagés
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FECECAM	Fédération des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FILOC	Base de Données des Finances locales
FIVIS	Fonds d'Infrastructures Villes Secondaires
FMI	Fonds Monétaire International
FNM	Fonds National de la Microfinance
FNPEEJ	Fonds National de Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi des Jeunes
GBCO	Gestion budgétaire et comptable des Communes ordinaires
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IDE	Investissement direct étranger
IGAA	Inspection générale des Affaires administratives
IGF	Inspection générale des Finances
IMF	Institutions de microfinance
INSAE	Institut national de la Statistique et de l'Analyse économique
LARES	Laboratoire d'Analyses Régionales et d'Expertise Sociale
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MCPP	Microcrédit aux plus pauvres
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEE	Ministère de l'Énergie et de l'Eau
MEF	Ministère des l'Économie et des Finances
MEMP	Ministère de l'Enseignement maternel et primaire
MESFTP	Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle
MFPS	Ministère de la Famille et de la Protection Sociale
MFPSS	Ministère de la Famille, de la Protection Sociale et de la Solidarité
MFTP	Ministère de la Formation technique et professionnelle
MISP	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
MMEJF	Ministre de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes
MPDEPP-CAG	Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques publiques et de la Coordination de l'Action gouvernementale
MS	Ministère de la Santé
OCBN	Organisation Commune Bénin Niger
OCS	Observatoire de Changement social

OEF	Observatoire de l'Emploi et de la Formation
OGOLD	Observatoire de la Gouvernance locale et de la Décentralisation
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONASA	Office national d'Appui à la Sécurité alimentaire
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PDC	Plan de Développement communal
PDCC	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement communal
PDM	Partenariat pour le Développement municipal
PIC	Programme d'Investissement communal
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNDCC	Projet national d'appui au Développement conduit par les Communautés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PONADEC	Politique nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PPEA	Programme pluriannuel Eau et Assainissement
PRONAT	Programme national d'Aménagement du Territoire
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAMU	Régime d'assurance maladie universelle
RDP	Revue des Dépenses Publiques
RIVAS	Regional Impact and Vulnerability Alert System
SADEC	Stratégie accélérée de Développement des Compétences
SAFIC	Système d'Analyse financière et institutionnelle des Collectivités locales
SCL	Service des Collectivités locales
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SFL	Service des Finances locales
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SILP	Suivi d'Impact local participatif
SNU	Système des Nations Unies
SNV	Organisation néerlandaise de Développement
SW	Social Watch
TBES	Tableau de Bord économique et social
TDL	Taxe de Développement local
TDR	Termes de Référence
TT	Taxe touristique
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Monétaire et Économique Ouest-Africaine
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNDAF	Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Introduction

En septembre 2008, l'effondrement d'une des plus grandes institutions bancaires américaines marquait le déclenchement d'une crise économique et financière sans précédent par sa rapidité et sa globalité.

La crise provient des difficultés économiques - hausse du cours du pétrole, concurrence des pays émergents, crises alimentaires et énergétiques, et faillite de plusieurs firmes américaines et européennes - auxquelles sont confrontés les pays développés depuis le début des années 2000.

Au début de la crise économique, peu d'informations existaient sur la manière dont elle pouvait se propager vers les pays en développement. De même, ses impacts sur les secteurs sociaux de ces pays étaient méconnus. Il faut souligner qu'à première vue, il était difficile de comprendre les mécanismes par lesquels les déséquilibres macroéconomiques et la crise de la finance pouvaient influencer sur les secteurs économiques se trouvant à des milliers de kilomètres, dans un monde qui semble souvent considéré, à tort, comme peu intégré à l'économie mondiale.

On pensait que la crise mondiale épargnerait l'Afrique subsaharienne, en raison de son secteur financier relativement réduit et faiblement intégré aux systèmes financiers américains et européens. Mais au début de l'année 2009, l'Afrique a commencé à être sensiblement affectée, ce qui confirmait la déclaration suivante : « ... l'Afrique au sud du Sahara sera le dernier à en ressentir les effets, mais nous sommes susceptibles d'être les plus durement touchés, et les derniers à sortir de son emprise »³.

Peu à peu les conséquences de cette crise sur les économies du Sud sont apparues. Le prix des exportations, la baisse de l'Investissement Direct Etranger (IDE), la diminution de l'Aide Publique au Développement (APD), la diminution des fonds envoyés par la diaspora, sont quelques-unes des conséquences auxquelles les pays de l'Afrique subsaharienne, et particulièrement de l'Afrique de l'Ouest, sont confrontés. Ces pays, dont le Bénin, subissent des contrecoups sur l'emploi et la pauvreté. Les réponses budgétaires à cette crise cèdent la place aujourd'hui aux politiques qui semblent s'éloigner de l'atteinte des objectifs sociaux. Ces politiques visent plutôt la stabilité macroéconomique, le renforcement de la résilience des finances publiques dans la perspective d'accroître les capacités de faire face à de nouvelles crises. Pourtant, les mécanismes de sortie de crise tardent à atteindre leur vitesse de croisière et les populations ressentent encore fortement les effets de la crise.

Les caractéristiques de l'exposition du Bénin à l'économie mondiale et sa vulnérabilité sociale ont généré une situation économique, financière et sociale particulièrement difficile pour les populations. En effet, la forte dépendance du pays à l'exportation du coton, aux transactions avec le Nigéria, aux envois de fonds par la diaspora (estimés à 3% du PIB), aux aides publiques (estimées à 15% des recettes de l'État) a entraîné une réduction de près de 50% du taux de croissance du PIB, qui est passé de 5% en 2008 à 2,7 en 2009.

Depuis 2006, le pays était sujet à plusieurs autres crises : crise énergétique, crise alimentaire, inondations, crise cotonnière, etc. La crise financière et économique mondiale s'est donc installée au Bénin sur fonds d'érosion sociale, compromettant les acquis et les progrès enregistrés vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ainsi, la pauvreté devait s'aggraver de même que la mortalité infantile et la malnutrition. De plus, l'on peut craindre un recul de la scolarisation selon les analyses et études réalisées au plus fort de la crise.

3- Directeur Exécutif du CREA. Discours d'ouverture du Séminaire du CREA sur la crise financière internationale et ses implications pour les économies africaines (Lusaka, 6-8 avril 2009). Propos rapportés par CAPOD (2010), Crise financière mondiale et vulnérabilité de l'économie béninoise : Quelles réponses pour les politiques économiques ? CAPOD Etude & document n° 004/2010.

Avec la décentralisation, les collectivités locales du Bénin se sont vu conférer des responsabilités grandissantes dans le domaine de la lutte pour la réduction de la pauvreté et de la réalisation des OMD. Il est donc pertinent de s'interroger sur la manière dont les chocs systémiques, tels que la crise économique récente, affectent la capacité de réponse et de résilience de ces collectivités. Tel est l'objet de cette étude.

Les collectivités locales se retrouvent en effet « en première ligne » face aux effets de proximité de la crise économique (fermeture d'entreprises, chômage, effets sociaux, etc.). Leur capacité à gérer ces effets par des mesures contra-cycliques dépend d'un grand nombre de paramètres. Toutes choses étant égales par ailleurs, le contexte de la crise économique mondiale a été une occasion pour le gouvernement béninois de réaffirmer son engagement pour le processus de décentralisation. Ainsi, la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRП) (2010-2014) traduit la mise en oeuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC 2009). En dépit des défis qui restent à relever, des progrès importants sont à noter : le fonctionnement plus ou moins satisfaisant des conseils municipaux élus démocratiquement (2 élections tenues en 2003 et 2008), l'élaboration participative des plans de développement communal alignée sur la SCRП, le développement de stratégies locales de mobilisation des ressources, et le lancement en 2008 du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).

Cependant, la crise économique et financière s'est notamment traduite au Bénin, comme dans d'autres pays de la sous-région, par des tensions évidentes au niveau du gouvernement central entre d'une part la nécessité de maintenir et d'accroître les dépenses sociales afin d'atténuer les impacts sociaux de la crise, et de l'autre, la nécessité de préserver les équilibres macroéconomiques.

Dans un contexte de décentralisation, il est fort probable que ces tensions se retrouvent au niveau des relations financières (transfert et partage des produits de la fiscalité) entre gouvernement central et collectivités locales. En outre, la capacité de gestion locale des impacts de la crise – en dépit de besoins économiques et sociaux croissants - peut être limitée par la faible autonomie financière des collectivités locales (faiblesse des ressources propres et capacités d'emprunt limitée), caractéristique des pays de la sous-région. Le Bénin, qui fait partie de ces pays, constitue également sur ce point un cas d'étude intéressant.

Le Bénin constitue ainsi un terrain privilégié pour l'étude des impacts de la crise sur les collectivités locales et leurs implications en matière de politiques publiques, principalement celles liées à la décentralisation. Une méthodologie incluant des volets participatifs a été utilisée.

Méthodologie

Conformément aux orientations méthodologiques fournies dans les termes de référence (TDR), l'élaboration de l'étude a impliqué un important processus de consultations en collaboration avec les principales parties prenantes du Bénin. L'étude a notamment bénéficié des informations et orientations méthodologiques et analytiques contenues dans le Rapport de Mission Exploratoire réalisé en amont de son démarrage par l'équipe du PNUD-Centre Régional/Dakar. La réalisation de l'étude a, en outre, comporté plusieurs étapes.

La première étape est celle de la revue exhaustive des documents et travaux d'analyse portant sur les thématiques de l'étude. Plusieurs bases de données relatives aux finances locales et à la pauvreté ont été exploitées.

Une enquête de terrain, qui a nécessité l'élaboration d'outils spécifiques, a permis de rencontrer les différents acteurs du processus de la décentralisation et des institutions liées aux services sociaux et aux populations de trois communes du département du Borgou. Des entretiens dirigés ont permis de recueillir des informations sur la vie des populations, des acteurs économiques, des responsables municipaux, des responsables des administrations décentralisées des principaux ministères fournissant des services sociaux. Des précisions relatives à la méthodologie seront données au cours du développement.

■ Difficultés rencontrées

La coïncidence de la période de l'exécution de la mission avec plusieurs événements de portée nationale a retardé la réalisation de certaines tâches à la date prévue. En effet, les périodes électorales par exemple (présidentielles, législatives), n'ont pas été jugées propices pour commencer l'enquête de terrain.

L'accumulation de crises diverses (énergétique, alimentaire, climatiques, etc.) a eu pour conséquence d'entraver parfois les efforts des acteurs et personnes interrogées dans leur tentative d'isoler les effets spécifiques à la crise financière internationale. Des approches et méthodes appropriées ont permis, dans une certaine mesure, de surmonter cette difficulté.

Le souci de collecter des informations précises et fiables a contribué à allonger le délai de réalisation de l'étude. Les données, lorsqu'elles sont mises à disposition, manquent parfois de cohérence, ce qui a nécessité un travail minutieux consistant à recouper et à vérifier les données en provenance de sources différentes.

■ Structure de l'étude

L'étude est structurée comme suit : La première partie propose une synthèse actualisée des impacts économiques de la crise économique mondiale (Chapitre I) et de ses conséquences sociales, en particulier quant aux perspectives en matière de réduction de la pauvreté et de réalisation des OMD au Bénin (Chapitre 2).

La seconde partie, qui comprend 3 chapitres, porte sur l'analyse des effets induits de la crise économique sur les collectivités locales du Bénin, et incorpore les résultats d'une étude monographique réalisée dans trois communes présentant des variables de vulnérabilité spécifiques par rapport à la crise. Le chapitre 3 fait le point sur les avancées récentes et les défis persistants du processus de décentralisation administrative et financière au Bénin. Le chapitre 4 analyse de manière détaillée les principaux canaux de transmission et les effets induits de la crise économique sur les finances des collectivités locales, en portant une attention particulière à la situation des communes pauvres. Le chapitre 5 restitue les principaux résultats des études de terrain réalisées dans trois communes (Parakou, Sinendé, Kalalé) du département du Borgou. Il s'agit ici d'apporter un éclairage supplémentaire sur les impacts de la crise au niveau des finances locales, mais également sur la demande et la prestation de services, la production, l'emploi, les activités des autres partenaires au développement, ainsi que les « stratégies d'ajustement » des différentes parties prenantes locales.

Enfin, l'étude fournit une brève synthèse des principaux résultats ainsi qu'un certain nombre de recommandations quant aux mesures qui permettraient de renforcer la résilience socioéconomique du Bénin dans le contexte de la décentralisation, en particulier sur les options qui permettraient aux collectivités locales, les communes pauvres en particulier, de renforcer leur capacité de réponse dans des situations de chocs systémiques.

PARTIE I

La crise économique mondiale et le Bénin vue d'ensemble

Cette partie de l'étude sur l'impact de la crise présente d'abord les principaux canaux de transmission de la crise et ses effets sur l'économie béninoise (Chapitre I) et son incidence sur la pauvreté et les perspectives d'atteinte des OMD (Chapitre II).

La crise économique mondiale et le Bénin vue d'ensemble

Chapitre 1 Principaux canaux de transmission et effets de la crise sur l'économie béninoise.

1.1 Situation économique et sociale du Bénin avant la crise

Après quatre années de ralentissement des activités économiques (PIB : 6,2 % en 2001 ; 2,9 % en 2005), les paramètres macroéconomiques ont commencé par s'améliorer en 2006 et se sont poursuivis jusqu'en 2008. La restauration de la confiance au niveau des opérateurs économiques et la dynamisation des relations économiques et diplomatiques avec le Nigéria ont été les principaux ressorts de cette reprise économique. L'augmentation de la production et les réformes opérées au niveau du port ont permis de consolider cette croissance. Le taux de croissance économique est passé de 3,8 % en 2006 à 5 % en 2008. Le PIB courant per capita est passé de 620,3 \$ US à 702,3. Les perspectives pour l'année 2008 et suivantes étaient très positives et fondées sur la dynamisation du secteur tertiaire, sur une amélioration de la production du secteur primaire, et sur les effets attendus de la hausse de la production cotonnière sur le secteur secondaire.

Les finances publiques, sans avoir atteint des records, témoignaient de la reprise des activités intérieures : les recettes sont passées de 383 milliards en 2005 à 548 milliards en 2007, soit une augmentation de plus de 43%. Les réformes structurelles étaient les objectifs des politiques économiques pour 2008, objectifs qui restaient conformes à la SCRP. Ces réformes structurelles devaient moderniser les structures de la production et les adapter à la construction du Bénin émergent. L'objectif de croissance pour 2008 était de 6,8%.

Sur le plan social, malgré les progrès enregistrés, les grandes tendances de la pauvreté et de l'inégalité persistaient. L'incidence de la pauvreté à l'échelle nationale, déterminée à partir du lieu de résidence, s'élevait, selon les données de l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV), à 33,21%, avec une prédominance de la pauvreté rurale (36,08) par rapport aux zones urbaines (28,3 %). En revanche, l'inégalité des dépenses par tête par département était plus forte dans les zones urbaines (0,4646) que dans les zones rurales (0,4162).

Après les inondations de 2008 qui ont déstabilisé la production agricole et engendré la hausse des prix, rendant de plus en plus difficile l'accès aux denrées essentielles, le Bénin faisait déjà face d'une part à une dégradation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des couches vulnérables, et d'autre part à l'apparition de nouvelles catégories à risque.

Selon les résultats de l'Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN)⁴, la prévalence de la malnutrition aiguë globale était passée à 4,7% pour les enfants de 6 à 59 mois, et le retard de croissance en concernait 37 %. Ces résultats indiquent en outre que 17,3 % de ces enfants souffraient d'insuffisance pondérale, alors que pour les femmes de 15 à 49 ans, la prévalence de dénutrition était de 9%. Le pourcentage des ménages en situation d'insécurité alimentaire était de 12 %, alors que les personnes à risque représentaient 13,2% de la population. Ces résultats amènent à conclure que le Bénin fait face à une malnutrition chronique.

C'est dans ce contexte que la crise économique et financière a progressivement atteint l'économie béninoise.

⁴ AGVSAN (2009), Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition. Programme Alimentaire Mondial, Service de l'Analyse de la Sécurité Alimentaire (VAM)

1.2 Principaux canaux de transmission de la crise

Le secteur financier béninois, à l'instar de celui des autres pays de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), n'a pas été affecté par la crise économique mondiale. Le taux de bancarisation dans l'espace UEMOA se situe entre 3 et 7 %, malgré la présence de près de 120 établissements financiers⁵. En Europe de l'Ouest, ce taux est d'environ 52 %, alors qu'il atteint 80 % en moyenne en Europe Centrale. En France, ce taux, qui était de 20 % avant 1967, est passé en 2010 à près de 99 %, et un tiers des Français sont multi bancarisés⁶. L'offre de services bancaires s'est multipliée et le système a multiplié les produits pour répondre aux besoins de chaque client. Or, dans les pays en développement comme le Bénin, les banques, dans une large mesure, ne sont encore utilisées que par les entreprises. Bien que le nombre de produits financiers proposé soit limité, la demande reste inférieure à l'offre. L'imbrication dans le secteur financier international est très faible. Les créances internationales détenues par les banques béninoises sont quasi nulles.

En revanche, le Bénin a subi l'impact de la crise économique, à des degrés plus ou moins sévères, par le biais des canaux de transmission et des principales sources de vulnérabilité suivantes : les exportations de coton, les échanges commerciaux avec le Nigéria, les envois de fonds par les migrants et l'Aide Publique au Développement.

1.2.1 Le canal commercial : exportations de coton et commerce avec le Nigéria

Les recettes d'exportation béninoises proviennent essentiellement des exportations de coton (34%) et du commerce de réexportation (43 %), en particulier vers le Nigéria.

Une baisse des cours mondiaux du coton a un impact négatif sur les finances de l'État. Il est à noter que le coton représente quasiment le seul produit agricole exporté par le Bénin, ce qui confère à ce pays le statut très peu reluisant de mono exportateur.

Par ailleurs, il est indubitable que le commerce en direction du Nigéria est sous-évalué. Les statistiques officielles sont largement en deçà de la réalité, en raison de la forte contrebande pratiquée dans les zones frontalières et portant sur une gamme variée de produits (dont les produits pétroliers). Si l'État ne profite pas directement de ces flux informels, les ménages, quant à eux, en dépendent pour leur survie. Le nombre d'emplois et les revenus générés réduisent les tensions sociales et permettent de satisfaire les besoins auxquels l'État aurait du mal à faire face.

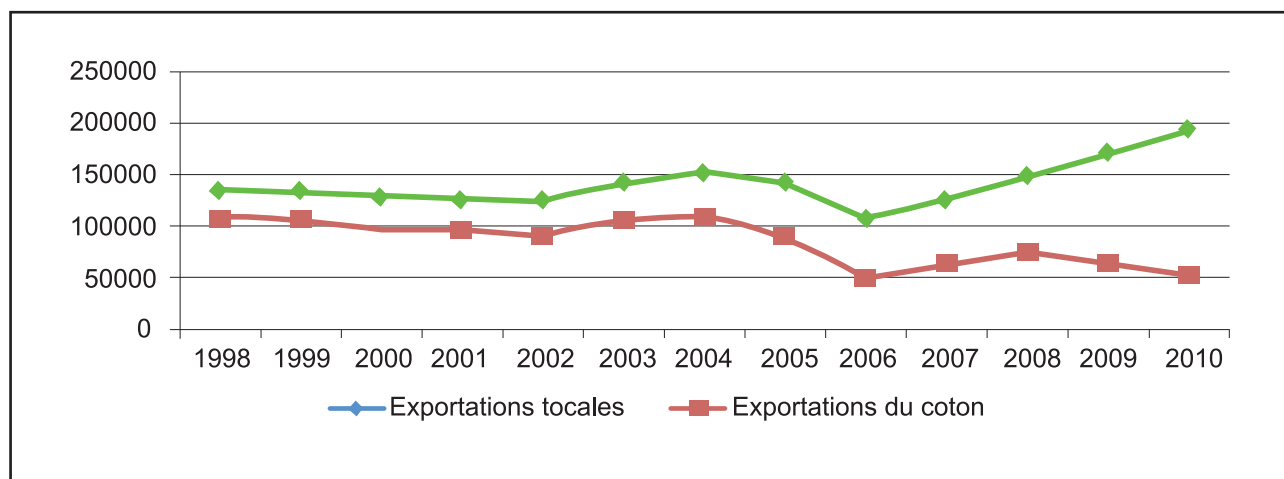
■ Évolution des exportations de coton

L'importance du coton pour l'économie peut se mesurer par le nombre d'acteurs de la filière, par le niveau de revenu engrangés par les acteurs, par les effets d'entraînement générés par la filière ou le niveau d'intervention de l'État. En effet, la filière représentait, vers la fin des années 90, 80 % des exportations⁷ (cf. graphique 1.1), et contribuait, en termes de valeur ajoutée, à hauteur de 13 % à la formation du PIB national, et fournissait directement et indirectement des revenus à près de 2 millions de Béninois.

⁵- http://www.ouestaf.com/Pres-de-120-etablissements-financiers-taux-de-bancarisation-entre-3-et-7-dans-lazone-Uemoa-peu-satisfaisant--selon_a3073.html

⁶- <http://www.fbf.fr/web/Internet2010/Content.nsf/DocumentsByIDWeb/87YCUS?OpenDocument>.

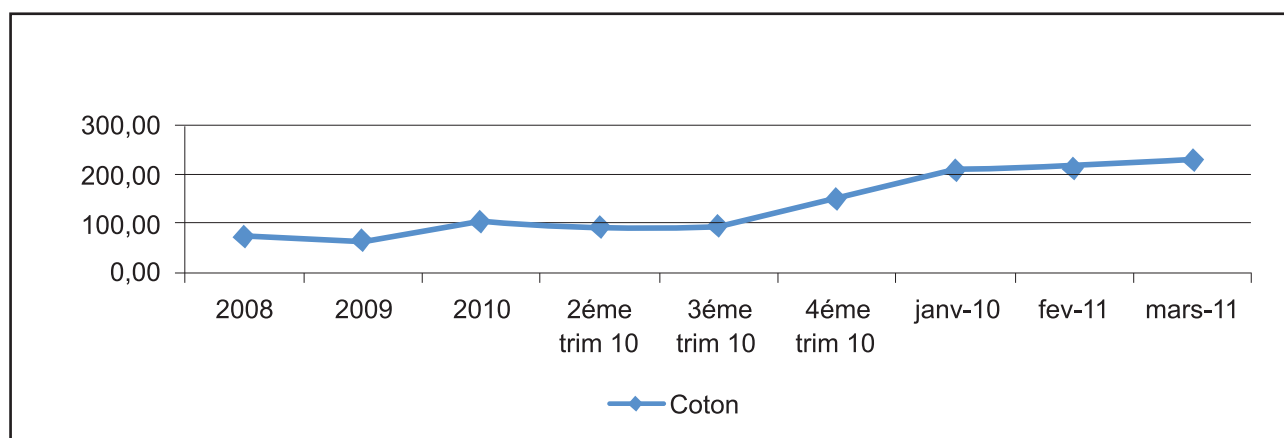
⁷- Document de stratégie nationale de développement de la filière coton.

Graphique 1.1 : Évolution des exportations totales et du coton au Bénin (en millions de FCFA).

Source INSAE /DSEE 2011

Les exportations du coton depuis 2008 ont une tendance à la baisse. Celle-ci résulte surtout des problèmes internes à la filière, qui ont fait passer la production de 273 240 à 157 968 tonnes de 2008 à 2010.

La crise dite cotonnière a en effet réduit les performances au sein de la filière, le pourcentage de l'ensemble des exportations du coton par rapport aux exportations totales du pays ne représentant que 23 % en 2010⁸.

Graphique 1.2 : Évolution du cours du coton (FCFA).

Source : Réalisé à partir des données de l'OCDE

Au début de la crise, la Banque Mondiale, relayée par le CAPOD (2009), prévoyait une baisse de 6 % du cours du coton, alors que le Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques publiques et de la Coordination de l'Action gouvernementale (MPDEPP-CAG) constatait en avril 2009 une baisse de 6,5 % par rapport à la même période en 2008. Sur ces bases, ces études concluaient que si la tendance se poursuivait, des effets importants s'observeraient dans un premier temps sur les revenus des producteurs, ensuite sur les recettes d'exportation au regard du mode de fixation du prix au producteur et de l'importance du coton dans l'économie nationale. En réalité, le cours du coton, qui s'est infléchi jusqu'en 2009 (la moyenne du cours en 2008 était de 71,4 cents alors qu'en 2009, ce cours a atteint 62,8 cents), a commencé à se redresser et en 2010, la moyenne a atteint 103,5 cents (cf. Graphique 1.2).

⁸- Stratégie d'opérationnalisation et déclinaison en plans d'investissements sectoriels de la vision Bénin 2025. « Agenda vers une économie émergente », Rapport Final, Décembre 2008.

Les prévisions relatives à l'impact de la crise par le biais du coton semblent être contredites au vu des évolutions réelles et récentes, tant nationales qu'internationales, des paramètres liés à la culture. Ces évolutions étaient difficilement concevables au plus fort de la crise, à la fin de l'année 2008.

Toutefois, une baisse des recettes d'exportations des produits du coton est à noter entre 2008 et 2010. Elles sont passées de 80 milliards en 2008 à 67 milliards en 2009, puis à 64 milliards en 2010⁹. Cette baisse est imputable au recul de la production cotonnière qui a réduit l'offre béninoise de produits en coton.

L'État béninois intervient de différentes manières pour soutenir la filière : plus d'une dizaine de milliards de francs CFA sont retenus en moyenne chaque année au profit des différents acteurs de la filière. Le coût de production par unité de kilogramme de coton est supérieur au prix d'achat au producteur justifiant l'intervention de l'État pour garantir un prix rémunérateur aux producteurs.

Ainsi, le soutien de l'État a-t-il permis au producteur d'espérer l'achat du kg à 250 FCFA pour le compte de la campagne 2011-2012, contre 200 FCFA en 2010-2011, et 190 FCFA pour les campagnes 2008-2009 et 2009-2010. Les prix des intrants nécessaires ont également enregistré des évolutions positives : la dose d'insecticide est cédée à 3000 FCFA contre 4100 FCFA pour les campagnes écoulées, les engrais 220 FCFA contre 240 FCFA pour la campagne 2010-2011. Ces mesures devraient permettre de rassurer les producteurs agricoles et de revaloriser leurs efforts en relevant sensiblement leurs revenus. Il est espéré des augmentations de 25 % des superficies emblavées.

■ Contraction du commerce de réexportation avec le Nigéria

Le Nigéria est une puissance sous-régionale avec plus de 150 millions d'habitants et environ 60 % du produit intérieur de la CEDEAO. Il s'agit d'un important partenaire commercial du Bénin (20 % des exportations totales). Le commerce de réexportation¹⁰ s'est développé en raison des taux élevés pratiqués au niveau du cordon douanier nigérian sur certains produits de grande consommation (principalement tabac, textiles, produits alimentaires, dont le riz et la viande congelée).

Tableau 1.1 : Échanges entre le Bénin et le Nigéria

Années	Importations*			Exportations*			Exportations*		
	Poids net (tonnes)	Valeur CAF (en millions CFA)	Droits et taxes perçus (millions CFA)	Poids net (tonnes)	Valeur FOB (en millions CFA)	Droits et taxes perçus (millions CFA)	Poids net (tonnes)	Valeur FOB (en millions CFA)	Droits et taxes perçus (millions CFA)
2007	13 290	7 416	2 306	35 966	17 650	150	10 100	3 336	29
2008	22 655	14 006	4 493	104 639	41 557	1022	37 300	12 740	777
2009	34 271	15 178	3 778	304 101	91 857	2615	78 573	23 498	2034
2010	29 369	11 239	3 449	683 088	117 459	2032	57 553	16 278	1172

Source : Direction générale des douanes, 2011.*Les données proviennent des Recettes douanières informatisées qui constituent environ 90 % des flux commerciaux enregistrés au niveau du cordon douanier.

⁹- INSAE-BCEAO (2010), Comptes extérieurs de la République du Bénin au titre de l'année 2010. MEF, Comité de la Balance des Paiements

¹⁰- Selon le Laboratoire d'Analyses Régionales et d'Expertise Sociale (LARES), la réexportation génère plus du tiers des recettes douanières, et environ 14% des recettes budgétaires.

Le Nigéria a subi en 2009 une baisse de ses revenus d'exportation, en raison de la chute des cours du pétrole (95 % des exportations nigérianes), avec des répercussions sur de nombreux secteurs (automobile, textile, etc.) et sur d'autres paramètres économiques, dont les échanges commerciaux avec le Bénin.

Les données du tableau 1.1 ci-dessus révèlent ainsi que les exportations en direction du Nigéria ont été régulièrement en croissance depuis 2007, elles sont passées, en effet, de moins de 18 milliards à plus de 117 milliards en 2010, soit une augmentation de près de 550 %.

En revanche, les réexportations, sans être l'essentiel des échanges (entre 14 et 31% des exportations), ont accusé une baisse sensible de plus de 22 %. Il en est de même des importations, qui sont passées de 15 178 millions de FCFA à 11239 millions.

Ces évolutions ont affecté les recettes douanières de 2009 à 2010 : les recettes relatives aux importations sont passées de 3 778 à 3 449 millions de francs CFA, soit une baisse de près de 9 %, celles relatives aux exportations quant à elles, passent de 2 615 à 2 032 millions de francs CFA, soit une baisse de plus de 22 %. La baisse la plus grande concerne les réexportations, qui passent de 2 034 à 1 72 millions de francs CFA soit une baisse de plus de 42 %.

On notera que les baisses de recettes d'exportation constatées vont bien au-delà des prévisions faites par le MPDEPP-CAG au début de l'année 2009¹¹, lesquelles atteignaient seulement 3,7 % en 2009 et 7,8 % en 2010. La baisse des recettes d'importations devaient se situer pour ces deux années à 8,3 % et 14 %.

1.2.2 Le canal financier : Évolution de l'Aide Publique au Développement, des envois de fonds des migrants et des IDE

Le canal financier par lequel la crise économique et financière pouvait atteindre l'économie béninoise est composé de l'APD, de l'IDE, et des envois des fonds des migrants. Le tableau 1.2 présente les évolutions de ces variables de 2006 à 2010.

Tableau 1.2 : Évolution de l'APD, de l'IDE et des envois des fonds par les migrants (millions de FCFA)

	2006	2007	2008	2009	2010
APD	56 007	55 109	36 214	48 920	41 580
IDE	28 722	125 250	77 841	48 682	96 421
Envoi des fonds des migrants	70 107	63 153	59 007	26 357	32 419

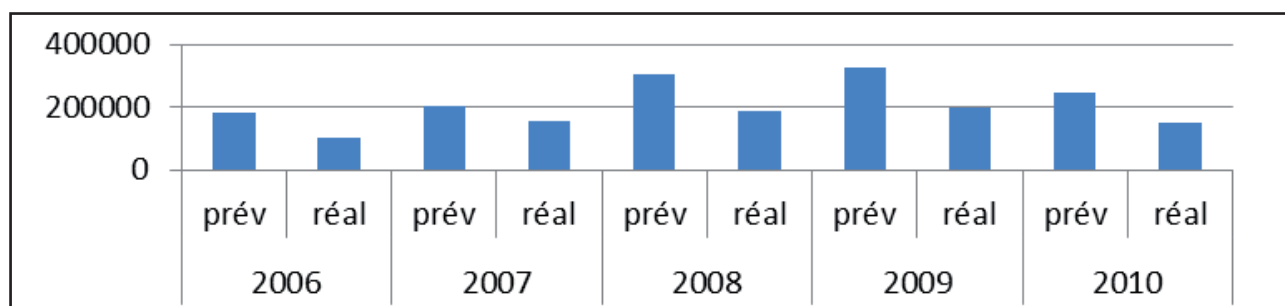
Source : BCEAO 2010.

■ Évolution de l'APD et mobilisation des ressources extérieures

Les hypothèses de travail du MPDEPP-CAG (2009.) tablaient sur une non-réduction de l'APD malgré la crise, en raison des assurances données par les partenaires techniques et financiers (PTF) et du dynamisme des relations étrangères du Bénin. Le rapport souligne d'ailleurs que les problèmes du Bénin à ce niveau se situent « dans la capacité d'absorption et de mobilisation de l'APD, plutôt que dans le niveau absolu de l'aide ». Toutefois, la crise a eu un impact significatif sur les flux d'APD en raison des difficultés de décaissement liées à la situation économique des pays développés. De 2007 à 2008, l'APD a chuté de -34 %, une diminution compensée en 2009 par une augmentation de 35 %. Toutefois, le volume d'APD reste en deçà du niveau de pré-crise (48,9 millions en 2009 contre 55 millions de FCFA en 2007). Les flux d'APD ont diminué à nouveau de 15 % en 2010.

¹¹- Rapport sur l'impact de la crise économique mondiale. MPDEPP-CAG.

Graphique 1.3 : Évolution des ressources extérieures (millions de FCFA).



Sources : BGE et TOFE 2006 à 2010

La période 2009-2010 est marquée par une baisse des ressources extérieures mobilisées au titre des prêts projets, dons projets, allègements de la dette et aides budgétaires. Au 31 décembre 2010, les mobilisations se sont élevées à 150 412,1 millions de FCFA (contre une prévision de 248 341 millions de FCFA, soit un taux de réalisation de 60,6 %), soit une baisse de 23,5 % par rapport à 2009.

Au-delà des impacts de la crise financière internationale, ces évolutions s'expliquent également par des lenteurs dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de décaissement des partenaires.

■ Évolution des envois de fonds par les migrants

Le poids des IDE dans l'économie béninoise demeure faible (30 milliards en moyenne au cours des dernières années, essentiellement dans l'industrie). Selon les données de la BCEAO (2010), les transferts s'élèvent en moyenne à 50 208 milliards entre 2006 et 2010. Les transferts de fonds tiennent une place de plus en plus importante dans l'économie béninoise face à l'insuffisance des ressources financières nécessaires pour le financement du développement à long terme. Une étude du MPDEPP-CAG (2010)¹² rappelle qu'une grande partie de ces ressources est affectée à la construction immobilière et à la consommation privée, et prévoit un impact sur la croissance à long terme, par le biais de la consommation.

Les fonds de la diaspora proviennent à 77 % de l'Europe de l'Ouest et des États Unis, le reste provenant d'autres pays de l'UEMOA et du Nigéria, où la crise économique a également eu un impact sensible. Ils étaient estimés à 115 milliards de FCFA en 2008, soit 3,6 % du produit intérieur brut, constituant ainsi la deuxième source de financement extérieur du pays¹³.

Le tableau 1.2 présente l'évolution des fonds des migrants de 2006 à 2010. Ces fonds ont connu une forte baisse en 2009 (55,33 % par rapport à 2008 et 62 % par rapport à 2007). Toutefois, en 2010, ces fonds ont connu une hausse de 23 % par rapport au niveau de 2009. Ce redressement est encore loin d'atteindre le niveau d'avant la crise. Il dépasse cependant la tendance prédite par les analyses au plus fort de la crise (MPDEPP-CAG).

■ Évolution des IDE

L'évolution des IDE est décrite dans le tableau 1.2. Des baisses importantes sont constatées en 2008 et en 2009. De 2007 à 2008 les IDE passent de 125 milliards à 77 milliards, de 2008 à 2009 ils chutent à 49 milliards, soit des baisses respectives de 38 % et 37 %. En 2010, leur valeur a doublé par rapport à 2009. Ces fortes fluctuations témoignent de la sensibilité de ces variables aux effets de la crise que connaissent les pays développés. Il est pertinent de faire remarquer que les prévisions du – MPDEPPCAG sont sensiblement dans les mêmes proportions de baisse (30,3 % en 2009 et 44,5 % en 2010).

¹²- République du Bénin, « Impact de la crise financière et économique mondiale sur le développement économique et social du Bénin ». Analyse des effets à court et moyen terme, août 2009.

¹³- Balance des paiements 2008

1.3. Effets induits sur la situation budgétaire et sur la dette extérieure

■ Évolution des recettes et des dépenses de l'État

Tableau 1.3 : Évolution des recettes et des dépenses de l'État (milliards de FCFA)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (prévisions)
Recettes totales	417	548	581,3	575,8	603,0	1099,375
Recettes des administrations Publiques	403,309	474,580	546,99	537,09	610,157	669,9
Unités douanières	207,4	250,1	279	259,2	278,4	328
Impôts directs et indirects	171,5	196,5	233,3	241,2	247,5	290
Recettes non fiscales	38,1	101,3	69,1	75,4	77,1	72
Dépenses Totales	483,9	585,6	684,7	805,4	702,2	894,6
Investissement	113,2	198,4	174,7	302,4	177,1	233
Déficit Global (	-56	-23,3	-218,7	-288,1	-110,3	164,9

Source : TOFE – Cellule de suivi des programmes économiques et financiers (CSPEF)

La situation des finances publiques s'est traduite à partir de 2008 par une détérioration du solde primaire (définition étroite), qui est passé de 80,9 milliards en 2007 à 21,2 milliards en 2008 et 15,1 milliards en 2009. Ce solde budgétaire a continué à se détériorer en 2010 jusqu'à devenir négatif (9,3 milliards). L'État a connu des difficultés croissantes pour faire face à ses dépenses de fonctionnement depuis 2008.

Le solde primaire courant est passé en 2007 de -32,5 milliards à -93 milliards en 2008, puis à -81,4 milliards en 2009 et à -109,3 milliards en 2010. Les dépenses de souveraineté sont difficilement couvertes par les recettes de l'État.

Les déficits globaux (base caisse) des années 2008 à 2010 ont été d'ailleurs les plus importants depuis des décennies. Ils sont successivement de -218,7 milliards, -288,1 milliards, et -110,3 milliards pour les trois années. Ils suivent la même tendance que le déficit global (base engagement). La crise économique et financière a sensiblement affecté la trésorerie de l'État : les divers soldes budgétaires entre 2008 et 2010 ont pour la plupart connu de fortes détériorations, les déficits globaux en 2008 et 2009 représentant respectivement 38 % et 50 % des recettes totales. En 2009, l'État béninois, à l'aide de ses recettes totales, n'a pu faire face qu'à la moitié de ses dépenses totales. Rapportés au PIB nominal, ces déficits représentent respectivement pour les années 2008 et 2009 plus de 7 % et 9 %.

Les déficits constatés sont similaires à ceux constatés ou prédits par le MPDEPP CAG en mai 2009. (déficits base ordonnancement en 2008 et 2009 : -110,3 et 111,3). Le financement du déficit a été assuré en 2008 et 2009 en grande partie par le système bancaire.

■ Évolution de l'endettement

Comme l'indique le tableau suivant, l'encours de la dette a régulièrement crû, de même que le service de la dette. L'encours de la dette et les services ont connu des augmentations respectives de plus de 40 % et 50 % entre 2008 et 2010.

Tableau 1.4 : Évolution situation dette extérieure publique (millions de FCFA)

	2007	2008	2009	2010
Encours Dette	299 733	415 103	462 198	582 885
Services Assurés	13 785	13 064	17 627	19 551

Source : DE/CAA

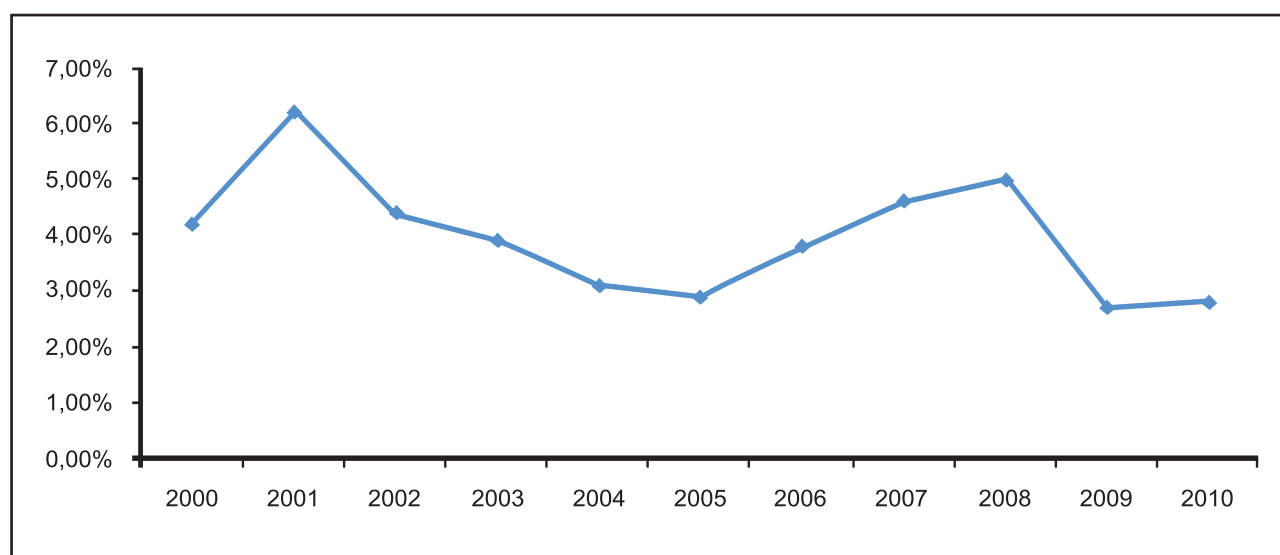
S'agissant de la dette intérieure, l'encours est de 462 milliards FCFA en 2009 contre 415 milliards FCFA un an plus tôt, tiré essentiellement par les titres du Trésor (bons et obligations) et les créances titrisées sur l'État.

Ces évolutions fragilisent la position de l'État quant à sa capacité à mobiliser les ressources nécessaires pour mener les politiques de relance et investir dans les secteurs-clés liés aux OMD. Sur le plan intérieur, les acteurs économiques, notamment les entreprises, ont éprouvé des difficultés tant dans le financement de l'exploitation que pour l'investissement. Il faut noter qu'avant la crise, l'État a fait des efforts notables pour réduire la dette intérieure. Les efforts de relance, en partie entravés par l'endettement croissant de l'État, se ressentent au niveau tant de la croissance que de l'emploi.

1.4 Effets induits sur la croissance économique et l'emploi

La période 2008-2010 a été marquée par un fort ralentissement de la croissance économique, plus important que ne le laissaient présager les simulations conduites au début de la crise (cf. Tableau 1.5). Ainsi le taux de croissance s'est-il établi à 2,7 % en 2009 et à 2,6 % en 2010 contre 5 % en 2008.

Graphique 1.4 : Évolution du taux de croissance économique (2000 – 2010)



Source : Loi de finances 2011

Tableau 1.5 : Évolution du taux de croissance

	2008	2009	2010
Taux de croissance realze	5%	2,7%	2,6%
Prévisions/Simulations CAPOD ¹⁷	--	4.3% à 4%	3.5%-5.1%
Prévisions FMI (révisée)		3.8%	3 %
Objectifs (DSRP)		6.1 %	6.5%
Scénario OMD	8,1%	8,7%	

Source : Données macroéconomiques, MPDEPP-CAG 2009.

Les prévisions les moins optimistes sont très éloignées de ce que les statistiques réelles permettent de d'observer. Les taux de croissance économique réalisés dans le sillage de la crise étant largement inférieurs à ceux que nécessite l'atteinte des OMD, ils font obstacle aux efforts entrepris pour lutter contre la pauvreté et pour poursuivre la mise à disposition des infrastructures aux populations. De même les dépenses au titre des volets de l'éducation, de la santé et de l'eau, entre autres, sont en recul du fait de ces contre-performances (cf. Chapitre 2).

Depuis la crise des années 80, le Bénin est confronté au phénomène du chômage endémique. Les caractéristiques de la population active et la distribution des emplois constituent des pesanteurs. En effet, selon le dernier recensement de la population et de l'habitat¹⁴, les moins de 15 ans représentaient 46,8 %, et les personnes âgées de 60 ans et plus, 5,5 %. La proportion des chômeurs de moins de 35 ans représentait 72 %. Le chômage frappe donc plus les jeunes que les personnes âgées.

L'administration publique n'emploie que 3,7 % de la population active, et le privé moderne un peu plus de 1 %, ce qui indique, dans la distribution des emplois, la prépondérance du secteur informel (plus de 95 % de la population active)¹⁵.

Le secteur informel, essentiellement nourri par les flux de contrebande en provenance du Nigéria, est vulnérable au ralentissement des activités économiques de ce pays, qui s'accompagne d'une dépréciation du naira par rapport au franc CFA. L'impact sur l'effectif et les revenus du personnel des micro-entreprises et des PME était à redouter. Le Rapport du MPDEPP-CAG¹⁶ signalait que le chiffre d'affaires s'était contracté au 2ème trimestre 2009, surtout pour les entreprises de transport et de commerce. Cependant, le rapport souligne que ces entreprises « n'ont pas pour autant réduit leur nombre de jours de travail ni l'effectif du personnel ».

La faiblesse de la demande, amplifiée par l'appauvrissement du carnet de commandes de l'État, principal levier du dynamisme de l'activité économique, constitue l'un des vecteurs par lesquels la crise économique atteindrait la population active. Pourtant, le même Rapport signale que 35,7 % des entreprises déclarent n'avoir pris aucune mesure contre les effets de la crise.

Les emplois dans l'administration publique souffrent également des effets de la crise qui compromettent les acquis en raison de l'affaiblissement des finances publiques. Depuis 2007, la masse salariale constituait une source majeure d'inquiétude en raison de la pression grandissante qu'elle fait peser sur l'équilibre des finances publiques. La hausse des primes et des indemnités a été au moins de 134,4 % depuis 2007 et risque d'annihiler les efforts de consolidation fiscale et de réduire la croissance économique en raison du faible investissement public qui en découlerait. En termes d'efficacité économique, l'augmentation de la masse salariale n'est pas sous-tendue par un gain de productivité. Si ces tendances se maintiennent,

¹⁴- RGPH de 2002.

¹⁵- EMICoV 2006

¹⁶- République du Bénin « Impact de la crise financière et économique mondiale sur le développement économique et social du Bénin ». Analyse des effets à court et moyen terme, Août 2009

le Bénin sera confronté à un dilemme à l'horizon 2015 pour respecter les critères de convergence de l'UEMOA¹⁷. Il s'agira soit de réduire de 20 % l'effectif des fonctionnaires, soit, en maintenant l'effectif, de limiter l'augmentation des salaires à 3 % par an en termes réels d'ici à 2015. Il a été observé que le mécanisme de compensation de l'augmentation de la masse salariale se traduit par une faible progression des dépenses de biens et services. Celles-ci ont augmenté, en moyenne, de 5,4 % par an contre une prévision initiale de près de 9 %. Elles ont représenté en moyenne 17,3 % des dépenses totales sur la période 2004-2009, mais elles ont fortement chuté à 12,5 % en 2009¹⁸.

1.5 La réponse gouvernementale face à la crise Afin de coordonner et de rendre plus efficaces les actions visant à juguler les effets de la crise, le gouvernement béninois a mis en place une Commission Nationale de gestion de l'impact de la crise financière et économique internationale sur le Développement Economique et Social du Bénin (14 mai 2009). Le Bénin a participé aux initiatives au niveau de l'UEMOA (Conférence de Ouagadougou, mars 2009) et de la CEDEAO (Conférence d'Abuja, juin 2009). Entre autres décisions, à l'issue de ces rencontres, les Chefs d'État ont décidé d'améliorer la gouvernance politique et économique, à travers la mise en oeuvre effective des réformes institutionnelles au sein des unions, en vue d'atténuer les conséquences des crises alimentaire, énergétique et financière sur l'économie régionale, et de lui permettre de profiter des opportunités de la relance économique mondiale.

Il a été décidé par ailleurs :

- d'accélérer la réalisation de la sécurité alimentaire et de l'autosuffisance dans les unions, par l'augmentation, en volume et en qualité, de la production agricole, et par une meilleure distribution, au sein de l'espace, des produits céréaliers ;
- d'identifier, au sein de l'UEMOA, les zones déficitaires et celles excédentaires en produits vivriers, afin de procéder à une meilleure distribution pendant les périodes de soudure, de mauvaises récoltes ou de chocs exogènes en matière alimentaire ;
- d'intensifier la production en matière d'élevage et de pêche et d'assurer une meilleure distribution de ces produits par des moyens adéquats ;
- de favoriser l'intégration des marchés agricoles nationaux par le truchement de la bourse régionale des produits vivriers.

Pour faire face à la crise, le gouvernement béninois a adopté et renforcé les mesures mises en place pour juguler les effets des crises alimentaire et énergétique par (i) l'adoption d'un programme d'urgence d'appui à la sécurité alimentaire ; (ii) la mise en place d'un fonds de roulement et de provision pour l'achat de stocks tampons de produits de grande consommation à mettre sur le marché en période de soudure en vue d'atténuer la tension sur les prix ; (iii) la baisse des taux d'imposition ou l'exonération pure et simple sur certains produits de grande consommation ; (iv) l'augmentation des subventions publiques sur les produits pétroliers¹⁹.

Des mesures structurelles ont été également prises par le gouvernement pour renforcer la gestion des finances publiques. En effet, le Plan d'Actions pour l'amélioration du Système de Gestion des Finances Publiques, adopté en mars 2009, a constitué une étape importante vers la modernisation du système de finances publiques. De même, des mesures ont consisté à dynamiser la filière coton : la création d'une nouvelle société mixte, la SODECO, qui a bénéficié du transfert de l'outil industriel de l'ancienne société, et la signature d'un accord-cadre entre les principaux acteurs, ont pour objectifs de resituer les responsabilités au sein de la filière. Le gouvernement a aussi mis en place des mécanismes pour rendre efficace le système d'approvisionnement en intrants agricoles. Ces dispositions visent à obtenir à bonne date, à des prix compétitifs, en quantité et en qualité, les intrants agricoles (voir plus haut). Ces mesures s'inscrivent dans le cadre global de promotion du secteur privé.

¹⁷- Charlotte Lundgren, « Wage policy and fiscal sustainability in Benin », International Monetary Fund, June 2010 ; Marco Pani and Mohamed El Harrak, « Benin Public Expenditure Composition and Economic Development », International Monetary Fund, June 2010.

¹⁸- Revue des Dépenses Publiques Renforcer la décentralisation pour améliorer la fourniture de services publics Décembre 2010.

¹⁹- <http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/west-africa/benin/>

Les évaluations des impacts des mesures de riposte, en particulier des subventions²⁰, font cependant état de résultats très mitigés. Elles ont permis dans l'ensemble de contenir le niveau général des prix des produits de première nécessité. Toutefois, selon certains observateurs, les subventions à la consommation (sous forme d'allègement de droits de douane), outre leur coût fiscal (le déficit budgétaire lié aux crises a atteint 68,531 milliards, représentant 66,29 % du déficit budgétaire total et 2,3 % du PIB), n'auraient pas profité aux ménages les plus pauvres, les produits importés concernés par les exonérations n'étant que faiblement consommés par ces ménages (cf. UNICEF, 2010)²¹.

Les effets sur la production cotonnière ne sont pas encore perceptibles alors que l'agriculture vivrière ne connaît pas une amélioration suffisante pour résorber durablement l'insécurité alimentaire. En raison de leurs implications au niveau des finances publiques, ces mesures ont par ailleurs été de très courte durée.

Comme le montre le Chapitre qui suit, les pressions budgétaires induites par la crise économique se sont traduites au final par une amputation significative des dépenses dans un grand nombre de secteurs sociaux. Des ressources substantielles ont néanmoins été affectées au financement des activités de microcrédit, tandis que les allocations destinées à la protection sociale, par l'intermédiaire du Ministère de la Famille et de la Protection Sociale (MFPS), qui avaient été augmentées en 2009-2010, ont été fortement réduites en 2011.

Dans le cadre de la présente étude, il convient également de noter que certaines mesures fiscales ont été adoptées dans la loi de finances de 2009 - suppression de l'outillage industriel dans le calcul de la patente et des contributions sur le foncier bâti, suppression du paiement de la patente par les nouvelles entreprises, élargissement de la suppression de la taxe de voirie perçue au cordon douanier visant à renforcer la compétitivité du Port Autonome de Cotonou – à la demande des opérateurs privés. S'il est difficile d'évaluer l'impact de ces mesures sur les activités du secteur privé, il est clair en revanche qu'elles ont eu un effet sensible sur les finances des collectivités locales (cf. Chapitre 4).

1.6 Conclusion partielle

La crise économique et financière au Bénin s'est greffée sur une crise sociale créée par les précédentes crises (alimentaire, énergétique, climatiques, etc.). Plusieurs canaux de transmission identifiés au début de la crise se sont révélés être des vecteurs très importants de ses effets. L'efficacité des mesures de riposte mises en place par le gouvernement reste mitigée. Comme le montre le chapitre suivant, la période est marquée par une recrudescence de la pauvreté tandis que les pressions budgétaires induites par la crise ont dans le même temps réduit, de manière sensible, l'effort de dépense publique dans un grand nombre de secteurs clés liés aux OMD.

²⁰- Le montant des subventions s'est élevé à 4 % du PIB en 2009, avec près de 24 milliards de Francs CFA-BCEAO) pour les produits pétroliers, 59 milliards de FCFA pour les subventions au secteur de l'énergie électrique et près de 16 milliards de FCFA pour le soutien des produits alimentaires.

²¹- « L'état des lieux et les perspectives de protection sociale au Bénin » -1, UNICEF, Rapport provisoire, juillet 2010).

Chapitre 2 Crise économique et perspectives en matière de réduction de pauvreté et réalisation des OMD au Bénin

Les efforts du Bénin dans la réalisation des OMD lui ont permis d'augmenter la probabilité d'être au rendez-vous de 2015 pour certaines cibles. L'atteinte de l'objectif de croissance dans le cadre des OMD est cependant rendue difficile par des chocs exogènes et par des déséquilibres endogènes. Pour les besoins de financement, le rapport spécial d'évaluation de la mise en oeuvre des Objectifs du Millénaire²² (p. 22) estime, après une analyse comparative des dépenses moyennes découlant du chiffrage des OMD et des dépenses inscrites dans le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) actualisé de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté qu'environ 58,4 % des dépenses nécessaires à la réalisation des OMD ont été pris en compte par le CDMT dès 2008. Il était prévu que cette tendance aille en s'améliorant pour atteindre 60,5 % aux environs de 2010. Cette tendance devrait aller en s'améliorant pour atteindre 60,5 % aux environs de 2010 selon les prévisions de 2008.

Les pressions induites par la crise économique ont de fait entraîné des arbitrages budgétaires défavorables en matière d'investissement dans certains secteurs- clés liés aux OMD, avec le risque d'aggraver les effets liés à la baisse des revenus sur certains indicateurs sociaux (accès aux services sociaux de base).

Le présent chapitre apporte, dans un premier temps, un éclairage sur l'évolution de la pauvreté dans le sillage de la crise économique mondiale (période 2007-2009), étant entendu que les évolutions observées ne peuvent être attribuées aux seuls effets de cette crise. Dans un second temps, le chapitre met en perspective l'évolution de certains indicateurs de performance dans les secteurs-clés liés aux OMD, et l'évolution des dépenses publiques dans ces secteurs.

2.1 Évolution de la pauvreté dans le sillage de la crise économique (2007-2009)

2.1.1 Dégradation des indicateurs de pauvreté monétaire

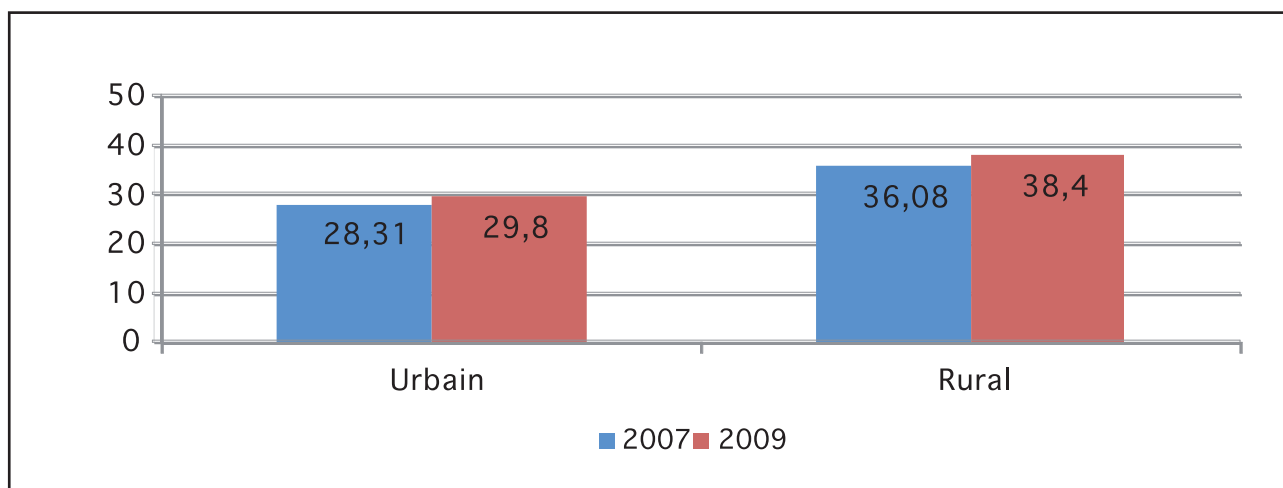
Comme cela apparaît dans le chapitre précédent, les résultats en matière de croissance économique ont été de fait bien en deçà des prévisions en raison des effets prolongés de la crise économique mondiale.

Les performances en matière de réduction de la pauvreté, également affectées par la récente crise alimentaire et les inondations, s'en sont ressenties.

Le rapport provisoire de la dernière enquête EMICoV²³ met ainsi en évidence une augmentation significative de la pauvreté de 33,3 % en 2007 à 35, 21 % en 2009 – soit 2 points de pourcentage, contre 0,7 points de pourcentage selon les simulations initiales du CAPOD.

²²- Rapport Spécial 2010 d'Évaluation de la Mise en Oeuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au Bénin. Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques publiques et de la Coordination de l'Action gouvernementale, octobre 2010.

²³- Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV), Enquête de suivi 2010, Rapport préliminaire.

Graphique 2.1 : Indices de pauvreté monétaire selon le lieu de résidence (%)

Source : Enquête EMICoV 2007-2009

La pauvreté s'est également accrue, passant de 9,5 % en 2007 à près de 10,4 % en 2009. Il en est de même pour la sévérité de la pauvreté qui est passée de 40 % à 45 %. Comme le montre le graphique cidessous, la situation des ménages s'est détériorée aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, mais plus fortement en milieu rural, où l'incidence de la pauvreté monétaire passe de 36,1 % à 38,4 %.

Une baisse du revenu disponible des ménages explique cette tendance. Les ménages ont réduit leurs dépenses de consommation, faute de revenus. La consommation finale privée s'est contractée, d'où l'augmentation de l'incidence de la pauvreté monétaire.

Les inondations de 2010, qui ont touché près des 2/3 des communes du Bénin, ont détruit beaucoup de cultures vivrières et entraîné la hausse des prix des denrées alimentaires, d'où la difficulté d'accès aux produits qu'éprouvent les ménages ruraux. Ces inondations limitent également les disponibilités alimentaires pour l'autoconsommation, qui représente une proportion importante de la consommation des ménages ruraux.

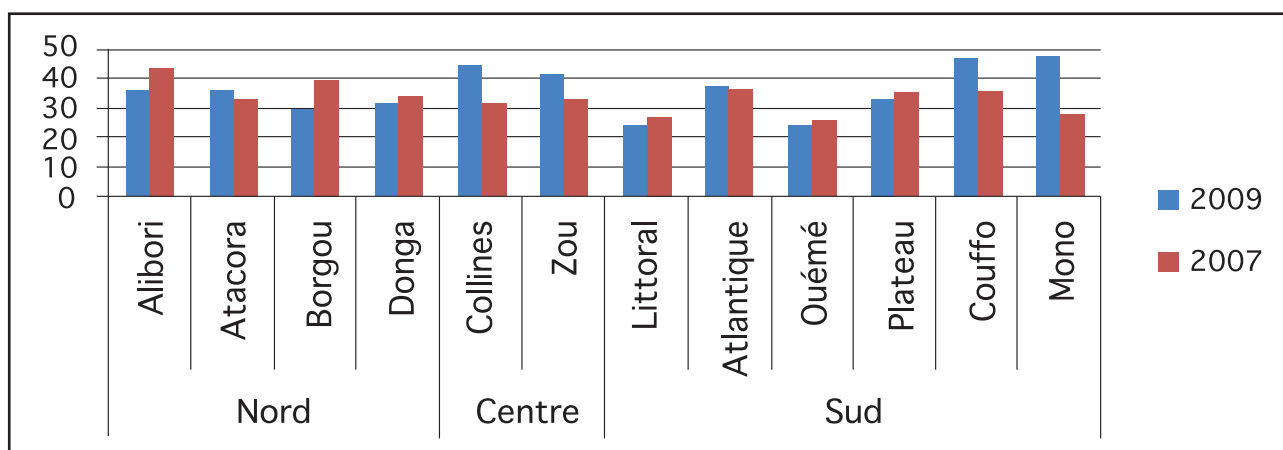
Les effets de la crise économique et financière, conjugués à ceux des crises alimentaires et énergétiques, ont eu des effets plus importants dans les ménages dirigés par les femmes que dans les ménages dirigés par les hommes. Les indices de pauvreté des ménages, dirigés par les femmes, sont passés de 26,51 % en 2007 à 30,4 % en 2009, soit une augmentation de 2,8 points, qui correspond à 15 % aux indices de 2007 alors que les indices relatifs aux ménages ayant des chefs masculins à leur tête sont passés de 34,66 à 36,2 % sur la même période (de 2007-2009), soit une augmentation de 1,54 point qui n'est que d'environ 4 % des indices de 2007. Ainsi que le note le document de la SCRP 2011-2015, « la hausse de la pauvreté entre 2007 et 2009 est due plus à une baisse des dépenses de consommation des ménages qu'à un effet d'inégalité »²⁴. Il faut ajouter que les femmes exercent des activités économiques dans des secteurs où la hausse des indices de pauvreté a été la plus importante sur le plan national (agriculture-élevage, pêche, etc.)

2.1.2 La pauvreté des communes : des évolutions contrastées

Les données des rapports EMICoV 2007 et 2009 font cependant apparaître des évolutions contrastées selon les départements et les communes du Bénin, et révèlent de manière générale une aggravation des disparités.

²⁴- SCRP 2011-2015, p. 17.

Graphique 2.2 : Évolution de l'incidence de la pauvreté monétaire par départements/régions (%)

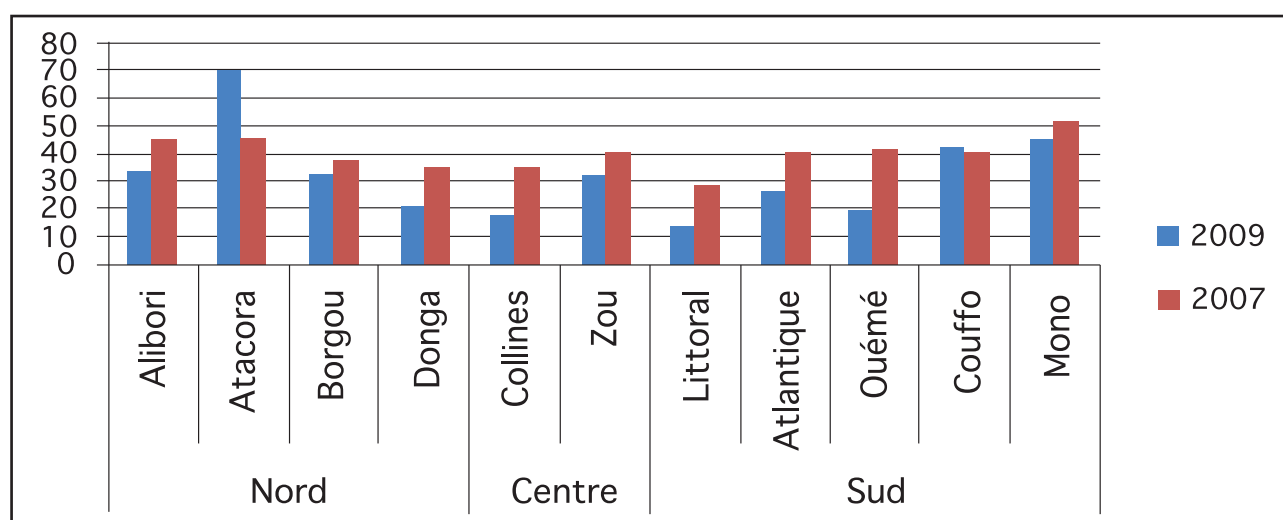


Source : Réalisé à partir des données EMICoV Enquête de suivi 2010 Rapport préliminaire

L'enquête EMICoV 2007²⁵ met en évidence de fortes disparités entre le nord et le sud du pays, tant pour la pauvreté monétaire que non monétaire. Les départements du Nord concentrent la plus grande proportion de communes ayant les indices d'incidence de pauvreté supérieurs à la moyenne nationale.

Ainsi, la moyenne nationale de l'indice de pauvreté monétaire était de 33,3 %, et l'écart entre le département le moins pauvre (Ouémé 25,3 %) et le plus pauvre (Alibori 43,3) était de 18 points. Pour ce qui est de la pauvreté non monétaire, l'écart entre le département le moins pauvre (Littoral, 17,3 %) et le plus pauvre (Atacora, 65,8 %) est plus important : il est de 48,5 points. Cet écart dépasse la moyenne nationale qui est de 39,7 %. La proportion de pauvres non monétaires au sein des populations du département de l'Atacora est 3,8 fois supérieure à celle du département du Littoral. L'écart entre les zones rurales (46,9 %) et urbaines (27 %) au niveau national est de 19,9 points. Ces tendances sont lourdes et ont été déjà signalées dans les analyses datant de plusieurs décennies avant la décentralisation, en laquelle est placé l'espoir de réduction des inégalités. Ces tendances sont confirmées par les données contenues dans le rapport préliminaire de l'enquête EMICoV de 2010²⁶.

Graphique 2.3 : Évolution de l'incidence de la pauvreté non monétaire par départements/régions (%)



Source : Réalisé à partir des données EMICoV - Enquête de suivi, 2010, Rapport préliminaire.

²⁵- Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV) 2007.

- Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV) Enquête de suivi 2010, Rapport préliminaire.

L'enquête met en évidence une augmentation de la pauvreté entre 2007-2009 dans les départements du Mono (+ 18,9 points), des Collines (+ 13 points), du Couffo (+ 11,1 points), du Zou (+ 8,5 points), alors qu'elle a baissé dans les départements du Borgou (- 10,3 points) et de l'Alibori (-7,6 points). Les autres départements ont connu une variation moins marquée (inférieure à 2,8 points).

L'enquête met également en évidence de fortes variations, favorables ou défavorables, pour certains départements et communes, dont certaines paraissent cependant difficiles à expliquer sur une période de deux ans.

Ainsi, la réduction de la pauvreté est de l'ordre de 22 points pour une commune comme Banikora (Alibori) et l'aggravation de 25 points pour Aplahoué (Couffo). Plusieurs communes ont connu avant 2009 des catastrophes climatiques, et un certain recul du bien-être des populations était donc prévisible. Pourtant, l'enquête fait état d'un fort recul de la pauvreté dans certaines communes également affectées tant par la crise économique que par les inondations et autres crises structurelles comme celle du coton (Banikoara, Malanville, Tchaourou, etc.).

L'incidence de la pauvreté aurait ainsi diminué de manière significative dans les communes de Banikoara, mais également dans les communes de Kalalé (- 15,1 points), Bembéréké (- 15,2 points) et Sinendé (- 15,1)²⁷ qui ont fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de cette étude, compte tenu de leur vulnérabilité particulière aux canaux de transmission de la crise économique mondiale (cf. Chapitre 5).

À cet égard, il convient de noter que les résultats des enquêtes monographiques effectuées en 2010 dans certaines de ces communes dont Sinendé suggèrent plutôt une aggravation de la pauvreté et de la vulnérabilité (cf. Chapitre 5).

Il est important de souligner le contraste entre les évolutions précédentes et la faiblesse du système de protection sociale au Bénin. Une étude récente de l'UNICEF (2010)²⁸ rappelle ainsi que moins de 10% de la population étant couverte par les deux systèmes formels de sécurité sociale existants, les programmes d'assistance sociale (secours aux indigents, programmes alimentaires (cantines scolaires) ciblant les enfants et les personnes affectées par le VIH/SIDA) sont peu développés. Comme souligné plus haut, les subventions à la consommation (allègement de droits de douane) visant à atténuer les crises alimentaires et énergétiques en 2007-2008 n'auraient pas profité aux ménages les plus pauvres.

Les politiques de gratuité menées par le Bénin dans les secteurs de la santé et de l'éducation représentent une avancée significative en matière de protection sociale dans la mesure où elles devraient favoriser l'accès des pauvres aux services sociaux de base. Toutefois, l'importance de certains frais scolaires (uniformes, fournitures, frais d'examen et autres frais formels ou informels) demeurent des obstacles importants qui gênent, voire empêchent, l'accès à l'école pour les plus démunis, contribuant à des taux d'abandon élevés. Dans le secteur de la santé, la politique de gratuité des soins pour les enfants de moins de 5 ans n'est pas encore opérationnelle, car les mesures de gratuité portent sur un nombre limité de services (traitement du VIH-SIDA, césariennes).

Selon les estimations de l'étude, les dépenses totales en matière de protection sociale représentaient seulement 0,9 % des dépenses publiques totales ou 0,2 % du produit intérieur brut.

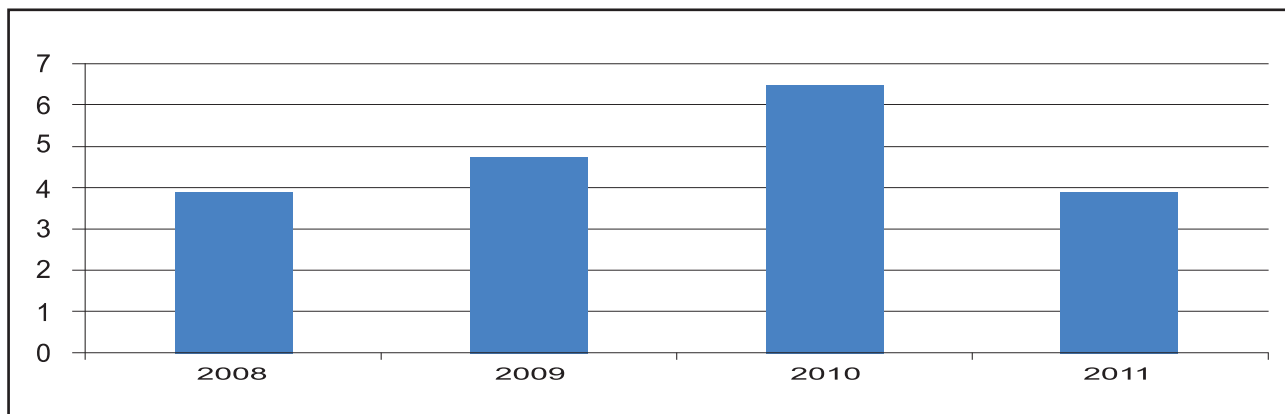
Les données relatives au budget du Ministère de la Famille et de la Protection Sociale (MFPS) mettent en évidence une progression des dépenses de protection sociale dans le sillage de la crise économique. Toutefois, les dotations au titre de l'exercice 2011 accusent une baisse

²⁷- EMICoV 2007-2009.

²⁸- « L'état des lieux et les perspectives de protection sociale au Bénin - 1 », UNICEF, Rapport provisoire, juillet 2010.

sensible. La part des dépenses consacrées à la protection sociale est l'une des plus faibles du budget total et se situe aux environs de 0,5 % (0,49 % en 2008 ; 0,437 % et 0,54 % en 2009 et 2010). Les taux d'exécution des budgets de ce ministère sont moyens (69,20 en 2008, 62,4 % en 2009 et 36,37 % en 2010). Ce ministère reçoit des dotations budgétaires largement en deçà des besoins relevant de ses attributions.

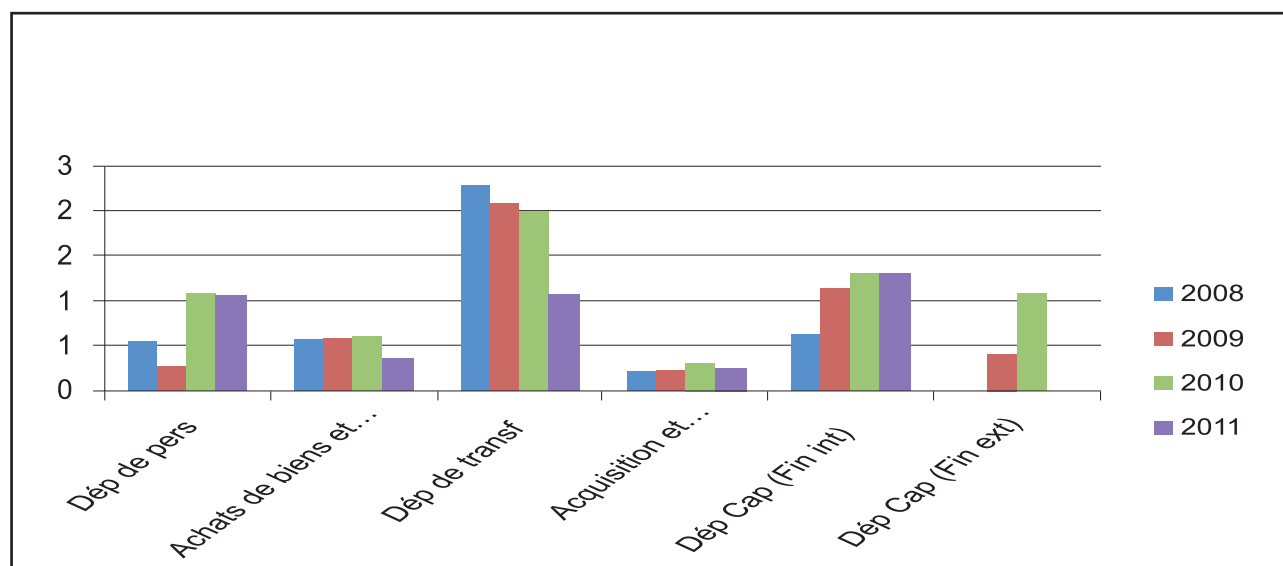
Graphique 2.4 : Évolution des dotations au MFPSS (milliards FCFA)



Source : Graphique réalisé à partir des données de BGE.

Il est à noter également que les dotations budgétaires du Ministère de la Famille, de la Protection Sociale et de la Solidarité (MFPSS) au titre des « dépenses de transfert » sont en baisse constante depuis 2008. Pourtant, ces transferts constituent un moyen privilégié pour l'État d'intervenir en période de crise.

Graphique 2.5 : Évolution des dotations budgétaires au MFPSS (2008-2010) par type de dépenses (milliards FCFA)



Source : Graphique réalisé à partir des données de BGE.

La section suivante met en perspective les évolutions de la dépense publique et de certains indicateurs de performance dans différents secteurs-clés liés aux OMD dans le sillage de la crise économique et financière.

2.2 Évolution de quelques indicateurs de performance et de la dépense publique dans les secteurs clés liés aux OMD

2.2.1 Agriculture et Sécurité Alimentaire

Ainsi que le met en évidence le Rapport Spécial sur la Réalisation des OMD au Bénin (2010), la période « pré-crise économique » avait déjà été marquée par une augmentation de l'incidence de la « pauvreté alimentaire » de 23,1 % en 2006 à 26,5 % en 2007, à la suite de la crise alimentaire, mais également des inondations. Certains départements (Mono, de l'Atacora, du Couffo et de la Donga) regroupent à eux seuls près de 60 % des ménages en situation d'insécurité alimentaire.

Tableau 2.1 : Évolution de l'incidence de la pauvreté alimentaire

Milieu de Résidence	2006	2007
Urbain	19,7	23,2
Rural	25,1	28,4
Ensemble	23,1	26,5

Source : Enquêtes EMICoV 2006, 2007

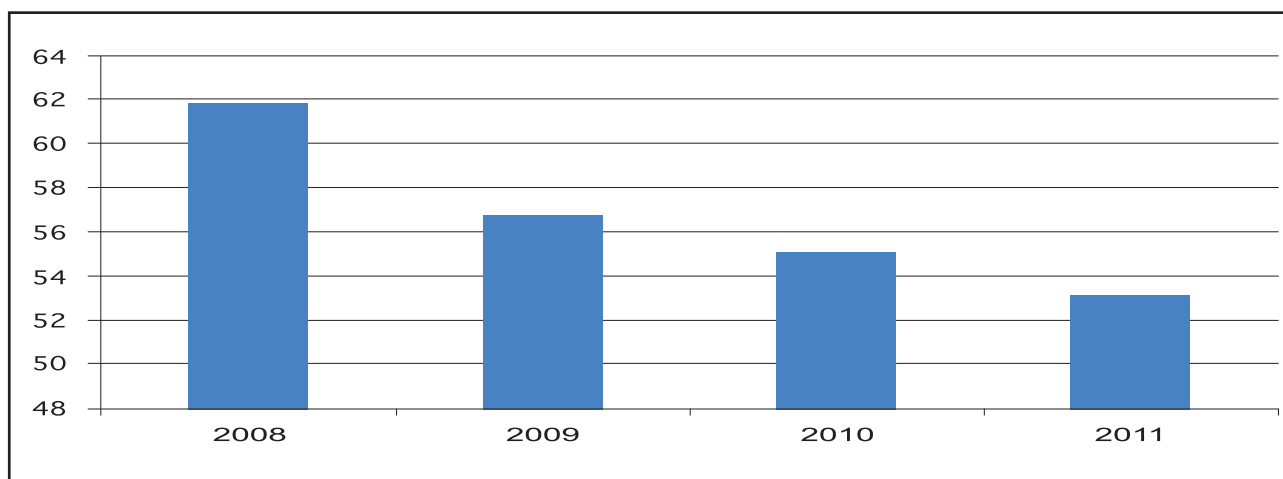
Selon les résultats de l'Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN) 2008-2009, 12 % de la population est en situation d'insécurité alimentaire et 13 % est considérée comme menacée d'insécurité alimentaire. L'AGVSAN met par ailleurs en évidence une prévalence de la malnutrition aiguë globale de 4,7 % au Bénin. La prévalence de la malnutrition aiguë sévère est de 0,7 % et celle de la forme modérée est de 4,0 %. Au niveau national, 37 % des enfants de 6 à 59 mois souffrent de retard de croissance dont 12,2 % de retard de croissance sévère tandis que 17,3 % des enfants de 6 à 59 mois souffrent d'insuffisance pondérale, dont 3,4 % de forme sévère.

En dépit du défi majeur que pose la sécurité alimentaire, les évolutions des dotations budgétaires au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), principal responsable des investissements et activités dans ce domaine, sont marquées par une tendance baissière sur la période 2008-2011 (62 milliards en 2008, 53 milliards en 2011, voir graphique ci-dessous).

Alors que la SCR 2007-2009 prévoyait des allocations de 62,03 ; 92,32 ; 77,86 milliards de FCFA respectivement pour 2008, 2009, 2010, les dotations n'ont jamais dépassé 62 milliards au cours de la période. Les taux d'exécution fluctuent beaucoup (73,47 % en 2009 contre 52,43 en 2008 et 33,61 % en 2010).

Dans le domaine de l'agriculture, il convient de souligner également que lors du sommet de Maputo du 23 au 24 juin 2004, les chefs d'État et de Gouvernement des pays ACP se sont engagés à allouer, dans un délai de cinq ans, 10 % au moins du budget national à l'agriculture. Cet engagement a été réitéré lors de la 4ème session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union Africaine tenue à Abuja au Nigéria en janvier 2005.

Graphique 2.6 : Évolution des dotations budgétaires au MAEP 2008-2011 (milliards de FCFA)



Source : Graphique réalisé à partir des données de BGE.

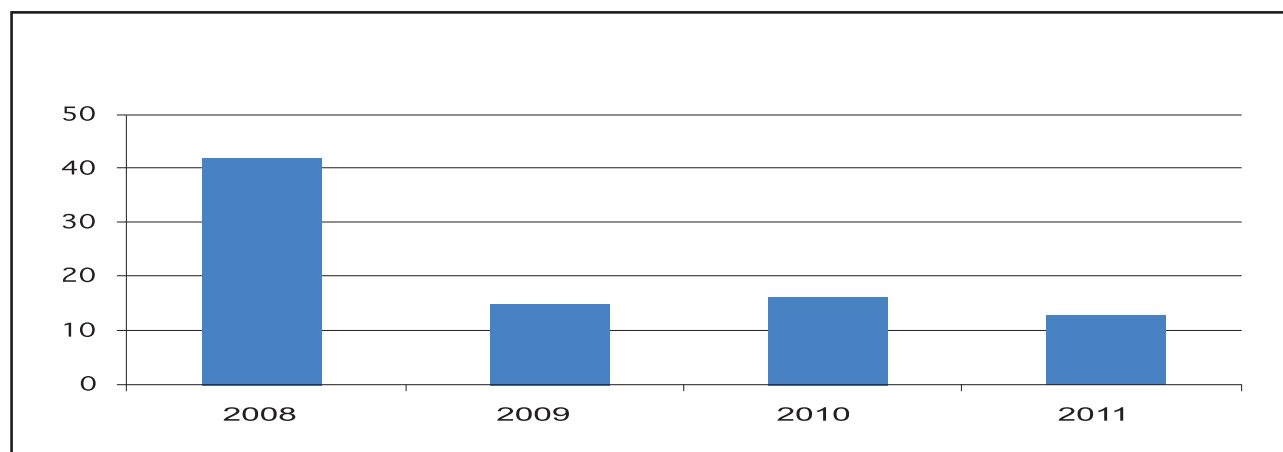
Les dotations budgétaires relatives aux dépenses en capital sur financement intérieur ont connu une augmentation en 2009 puis un recul en 2010 pour atteindre un niveau inférieur à celui de 2008. En revanche, les dépenses en capital sur financement extérieur ont connu une évolution positive de 2008 à 2010. Le poste « Dépenses de personnel » a connu un recul en 2009 puis une augmentation en 2010.

Ces diverses fluctuations sont les résultats de la mise en exécution du plan stratégique de relance du secteur agricole en vue d'accroître la disponibilité alimentaire. Le financement extérieur a constamment soutenu ce plan.

2.2.2 Promotion de l'emploi et de l'entrepreneuriat, en particulier des jeunes et des femmes (OMD1b)²⁹

Ainsi que le rappelle un rapport récent de l'ILO (2010), l'emploi constitue un défi sans précédent pour le Bénin où 60 % de la population a moins de 35 ans. Le pays doit créer de 2008 à 2025 près de 3 millions d'emplois supplémentaires, soit un taux annuel d'accroissement des emplois de près de 5 % ; ce qui nécessite un taux de croissance du PIB d'au moins 7 %³⁰. Bien que les données ne soient pas disponibles au niveau national, il est ainsi fort probable que la crise économique a contribué à aggraver la situation de l'emploi.

Graphique 2.7 : Dotations budgétaires au MMEJF (milliards de FCFA)



Source : graphique réalisé à partir des données de BGE.

²⁹- Assurer le plein emploi productif et le travail décent pour tous, y compris les femmes et les jeunes.

³⁰- ILO, 2010, Secteur de l'Emploi, Document de travail de l'Emploi n° 66 ;

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/-analysis/documents/publication/wcms_144397.pdf.

Malgré ce défi, les dotations globales au Ministère de la Microfinance, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes (MMEJF) se sont néanmoins amoindries de 2008 à 2011. Ces fonds sont passés de plus de 41 milliards à 13 milliards en 2011, et représentent 1,31 % du budget général de l'État pour cette année.

Les deux plus importants postes budgétaires de ce Ministère sont les « Dépenses de transfert » et les « Dépenses de Capital ». Les dotations pour ces postes ont diminué en 2009 et 2010 par rapport à 2008. Les dépenses en capital sur financement extérieur ont par ailleurs accusé une chute de près de 75 % en 2009, et malgré une légère progression en 2010, ne représentent que 45,23 % du montant alloué en 2008.

Ces évolutions témoignent de la vulnérabilité à la crise des actions de l'État visant à la création d'emplois en faveur des jeunes et des femmes. Le Ministère en question a en effet pour vocation principale de créer une synergie entre les structures publiques et privées impliquées dans la stratégie de promotion de l'emploi au Bénin. L'engagement volontariste clamé par l'État de soutenir l'entrepreneuriat privé est donc loin de se concrétiser au vu des contingences résultant de la crise.

Les structures sous tutelle du MMEJF sont :

- l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) ;
- le Fonds National de Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ) ;
- la Direction chargée de la Promotion de l'Emploi (DPE) ;
- l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation (OEF) ;
- les services privés d'appui aux Petites et Moyennes Entreprises (PME) ;
- les Associations de jeunes ou d'insertion des jeunes promoteurs d'entreprises.

Ces structures s'occupent de l'emploi et du financement des microentreprises. Si, pour ce qui est du volet emploi des jeunes et des femmes, beaucoup reste à faire, dans le secteur de la microfinance, des initiatives significatives mises en oeuvre dans le sillage de la crise alimentaire et énergétique méritent attention.

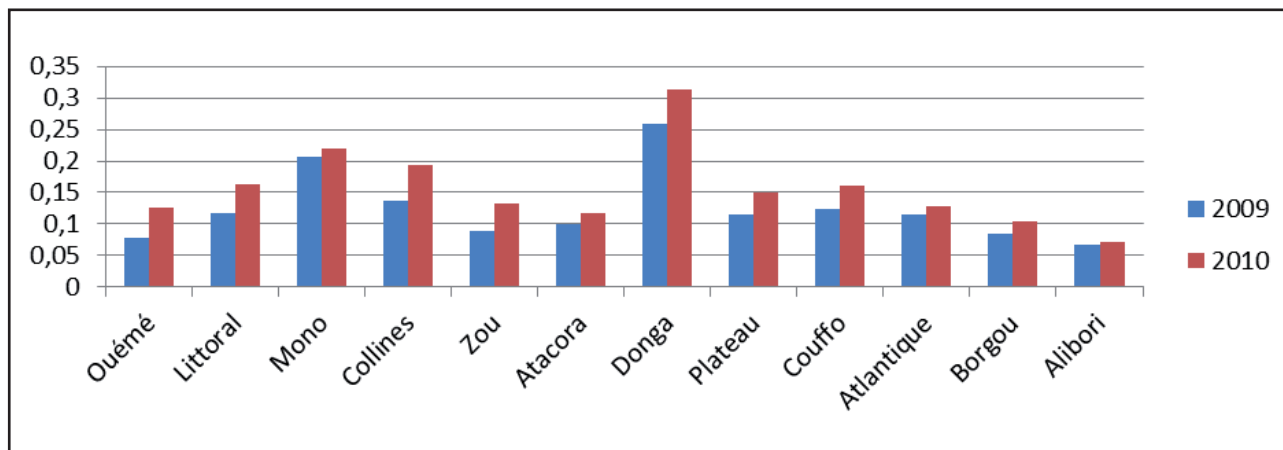
Il en est ainsi du Fonds National de la Microfinance (FNM) lancé au Bénin en 2007 par le gouvernement. Ce fonds, principalement financé par l'État, consolide d'année en année son rôle d'interface entre l'État, les institutions de microfinance (IMF) et les autres partenaires stratégiques dans l'ultime dessein d'intégrer une large part des populations démunies dans le circuit productif et d'améliorer leur niveau de vie.

Le Fonds National de Microfinance a débuté ses activités avec un fonds de crédit initial de six milliards de francs CFA, qui a été complété par une dotation de 4 milliards la même année. En 2008, une dotation supplémentaire de 10 milliards, dont cinq milliards au refinancement donc au renforcement des capacités des IMF, a permis de porter le total du capital recyclable à environ 15 milliards de FCFA. En 2009, les dotations supplémentaires se sont élevées à 5 milliards de FCFA auxquelles il faut ajouter les transferts des lignes de crédit (dont le total s'élève à trois milliards trente-six millions cent mille FCFA) autrefois géré par des Ministères sectoriels dans le cadre des interventions à volet microfinance.

Le Programme de Microcrédit aux plus Pauvres (MCP) a été mis en place afin de mettre à la disposition des plus démunis le microcrédit destiné au financement d'activités génératrices de revenus, ainsi que des services d'encadrement et des services sociaux (alphabétisation, microassurance).

Selon certaines estimations, le programme pourrait avoir un impact de plus de 13,4% sur la population active. Malgré les pressions budgétaires induites par la crise économique, les dotations au titre du programme sont passées de 6 milliards de FCFA en 2007 à un montant cumulé de 20 milliards de FCFA en 2009. Le montant total des crédits octroyés est passé de 31, 44 milliards de FCFA en 2009 à 35,45 milliards en 2010³¹.

Graphique 2.8 : Évolution des proportions des bénéficiaires/habitants par département du MCPP



Source : Fonds National de la Micro finance, 2009-2010.

Les proportions de bénéficiaires par habitant au niveau des départements ont évolué de manière croissante de 2009 à 2010 pour tous les départements.

Cependant, des inégalités dans la répartition suscitent des interrogations. Le département de la Donga et celui du Mono, par exemple, connaissent la plus forte proportion de bénéficiaires par habitant.

Une analyse sur la base de l'incidence de la pauvreté n'explique pas la proportion observée dans ces deux départements. Certains estiment que des critères politiques pourraient sous-tendre la distribution de ces fonds.

Il convient de souligner qu'en matière de Microfinance, le Ministère s'insère dans une dynamique datant de plusieurs années. Les décennies d'expérience de la microfinance au Bénin ont révélé que ce secteur constitue un maillon vital du système financier national et contribue remarquablement au renforcement des progrès économiques à la base. En effet, grâce à leurs méthodologies spécifiques qui leur permettent d'offrir des services financiers plus adaptés, les institutions de microfinance (IMF) ont pu mettre en évidence leurs potentialités en matière de financement des initiatives productives des exclus du système bancaire classique béninois, dont la majorité opère dans l'informel. L'ampleur des besoins de financement ressentis par les populations à faible revenu a favorisé une croissance rapide de ce secteur qui est passé de 188 institutions en 2000 à 762 en 2009.

2.2.3 Éducation

■ Évolution de quelques indicateurs de performance en matière d'éducation et d'alphabétisation

La période récente est de fait caractérisée par des évolutions très mitigées en ce qui concerne les performances dans le secteur éducatif sur la période allant de 2008 à 2010.

³¹- Discussions de l'Atelier National de Validation de l'Étude sur l'Évaluation globale du Programme de Microcrédit aux plus Pauvres, Mai 2011, Cotonou.

Le Rapport d'avancement 2010 de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (draft, juin 2011) met ainsi en évidence une progression des taux bruts de scolarisation dans le primaire entre 2007 (98,5 %) et 2010 (110,6 %), tant pour les filles que pour les garçons. Cette évolution cache cependant d'importantes disparités interdépartementales et communales : ainsi, les départements de l'Alibori, du Borgou et de l'Atacora affichent les performances les plus faibles tandis que certaines communes (Karimama, Malanville, Boukoumbé et Kalalé) accusent des retards considérables avec des taux nets de scolarisation en deçà de 30 % en 2007 (cf. Rapport spécial sur les OMD, 2010).

Ces évolutions ne doivent pas non plus occulter l'importance des problèmes internes au système, que ce soit en termes d'efficacité interne ou de qualité de l'enseignement dispensé. La détérioration du ratio élèves/maîtres (REM) sur l'ensemble de la période est particulièrement révélatrice (cf. Tableau 2.2). Le Rapport Spécial sur les OMD (2010) souligne également la forte dégradation du taux de qualification des enseignants, qui est passé de 51,3 % en 2007 à 40,4 % en 2009.

Tableau 2.2 : Évolution de quelques indicateurs de performance dans le secteur éducatif (2007-2010)

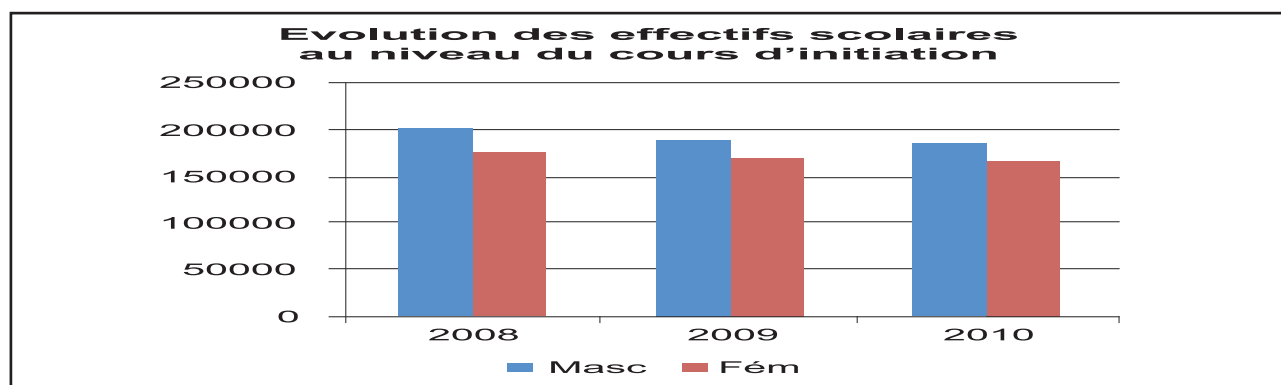
	2007	2008	2009	2010
Taux brut de préscolarisation (en %)	4,47	7,8	8,04	10,32
Taux Brut de Scolarisation (en %)	98,5	104	107	110,58
Taux Brut de Scolarisation des filles (en %)	92,2	99	104	106,9
Taux d'achèvement du primaire (en %)	66,0	61,0	65	64
Pourcentage de redoublants au primaire(en %)	10	14,3	13	13,0
Taux d'achèvement du primaire des filles (en %)	56	52	55	57,30
Pourcentage des filles dans l'enseignement primaire (en %)	45,0	45,5	45,6	46,2
Taux Brut d'admission au CI (en %)	119,3	143	140	132,18
Taux Brut d'admission au CI des filles (en %)	114,7	139	136	130,54
Ratio Etudiants/Enseignants	52	48	59	74
Nombre d'alphabétisés	22045	32648	29062	19714
Ratio élèves/maître	47,7	47,4	48	50,1

Source : Rapport d'avancement de la SCRP, draft juin 2011, Extrait de l'Annexe.

La période est par ailleurs marquée par une forte dégradation du taux brut d'admission au cours d'initiation (CI)³² entre 2008 et 2010. Le taux brut d'admission des filles a chuté de 9 points, passant de 139 % à 130% en 2010 (Tableau 2.2). Les effectifs du CI ont continûment baissé sur la période (cf. Graphique 2.9).

³²- CI : Cours d'initiation. C'est la première classe dans l'enseignement primaire. L'effectif de cette classe permet de construire les principaux indicateurs d'enrôlement des enfants.

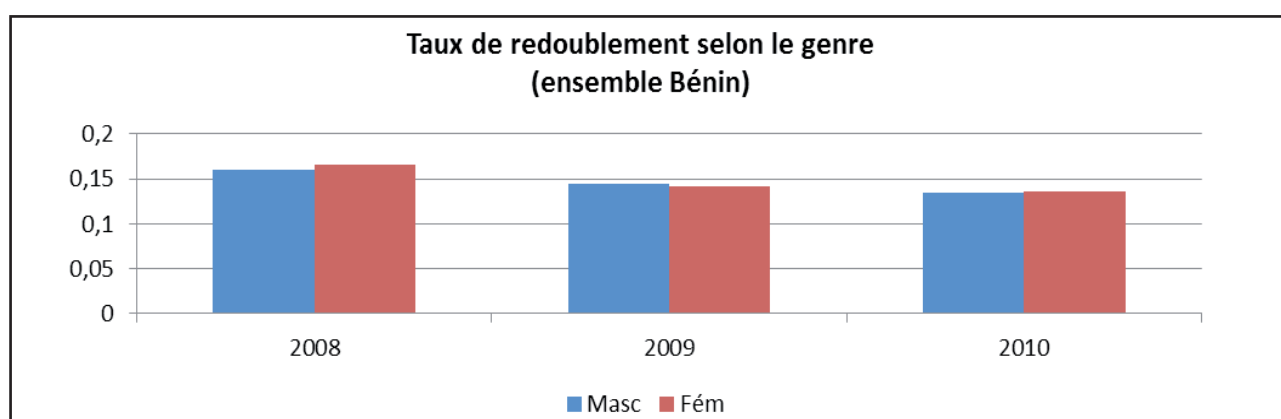
Graphique 2.9 : Évolution des effectifs scolaires au niveau du cours d'initiation (CI)



Source : Graphique réalisé à partir des données du MEMP.

La période est également marquée par une légère diminution du taux de redoublement dans le primaire, mais cet indicateur reste néanmoins supérieur à son niveau de 2007.

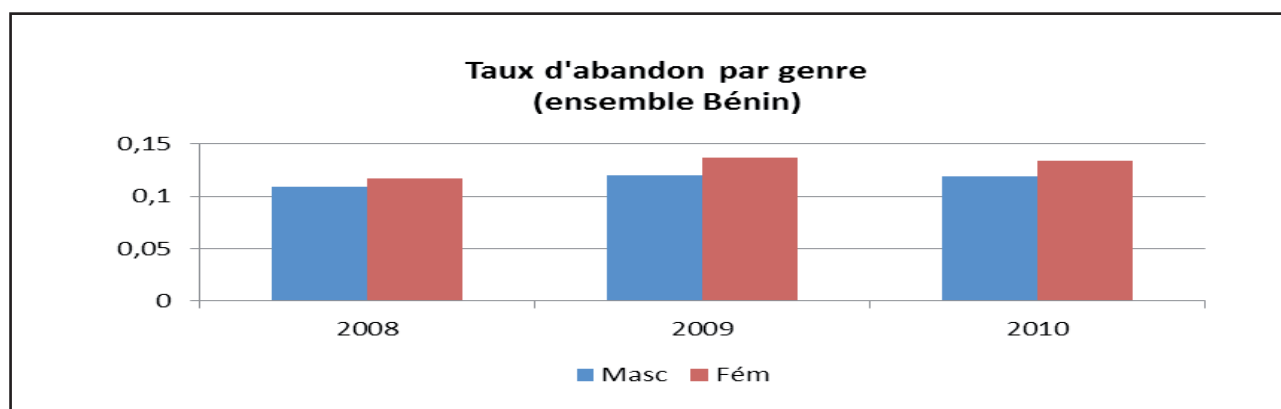
Graphique 2.10 : Taux de redoublement selon le genre (2008-2010)



Source : Graphique réalisé à partir des données du MEMP.

Par ailleurs, et ce, en dépit de la politique de gratuité, les taux d'abandon scolaire ont augmenté. En 2008, ce taux était globalement pour le Bénin de 0,11 et, pour les années 2009 et 2010, ces taux étaient supérieurs à 0,125 (voir graphique 2.11). Il est à remarquer que les tendances sont identiques pour les garçons et pour les filles. Le taux d'abandon est particulièrement élevé dans certaines écoles de l'Atacora-Donga (19 % au CI et 36 % au CM2), du Borgou-Alibori (16 % au CI et 35 % au CM2), et du Mono-Couffo (22 % au CI et 27 % au CM2).

Graphique 2.11 : Taux d'abandon selon le genre au primaire (2008-2010)



Source : Graphique réalisé à partir des données du MEMP

Le taux d'abandon des filles est supérieur à celui des garçons. Les parents en période de crise ont pour réflexe de donner la priorité aux enfants mâles en ce qui concerne la scolarisation. De même, les filles sont souvent victimes de grossesses précoces et non désirées, et sont contraintes d'abandonner la fréquentation de l'école.

Une autre évolution défavorable sur la période concerne le recul en matière d'alphabétisation, avec une chute de 32,17 % du nombre d'alphabétisés entre 2009 et 2010. Cette évolution est imputable notamment à la fermeture de la quasi-totalité des centres étatiques dans le département du Borgou et dans certaines communes de l'Alibori, à l'effritement des crédits destinés aux activités liées au suivi des centres d'alphabétisation, à la diminution des effectifs des agents, et au vieillissement du personnel au niveau déconcentré. Les disparités géographiques demeurent prononcées : dans le département du Littoral par exemple, le taux d'alphabétisation des adultes avoisine 85 % alors qu'il n'est que de 14,6 % dans l'Alibori et de 20% dans l'Atacora. Il est à noter que de moins en moins de centres d'alphabétisation survivent aux difficultés de financement, et que le nombre d'inscrits baisse fortement.

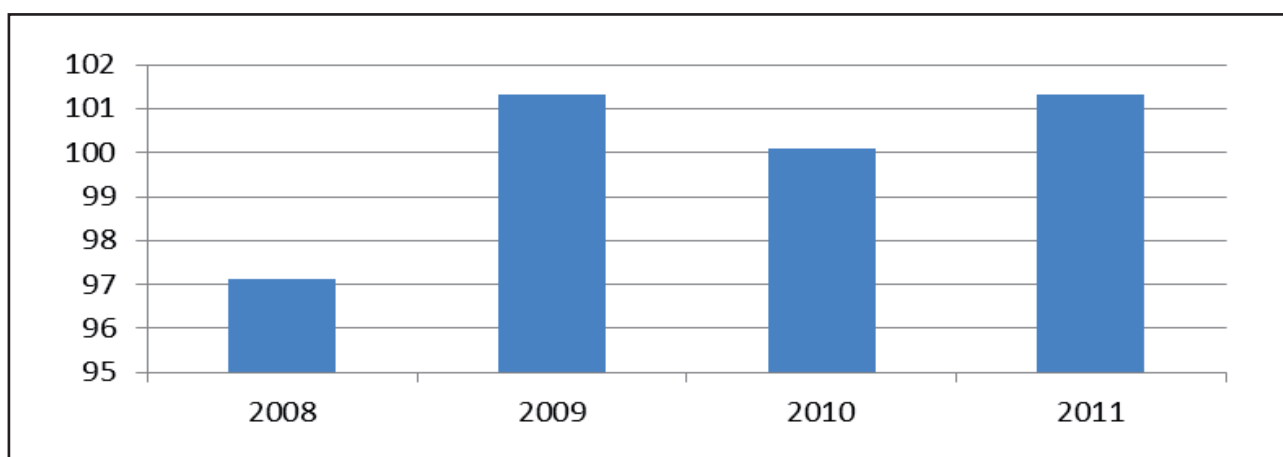
Le volet alphabétisation a été tour à tour rattaché à plusieurs ministères. Au regard des transferts dont elle a été victime au lendemain des remaniements ministériels, l'alphabétisation ne semble pas bénéficier de la même considération que l'éducation par le gouvernement. Les fonds alloués à l'alphabétisation ne sont pas en adéquation avec les besoins.

■ Évolution des dépenses publiques consacrées à l'éducation et à l'alphabétisation

Les parts des dépenses publiques consacrées à l'Enseignement Maternel et Primaire sont importantes..

Elles s'élevaient à 8,75 %, 9,42 %, 8,41 %, et 9,21 % du total des budgets généraux de l'État pour la période de 2008 à 2011.

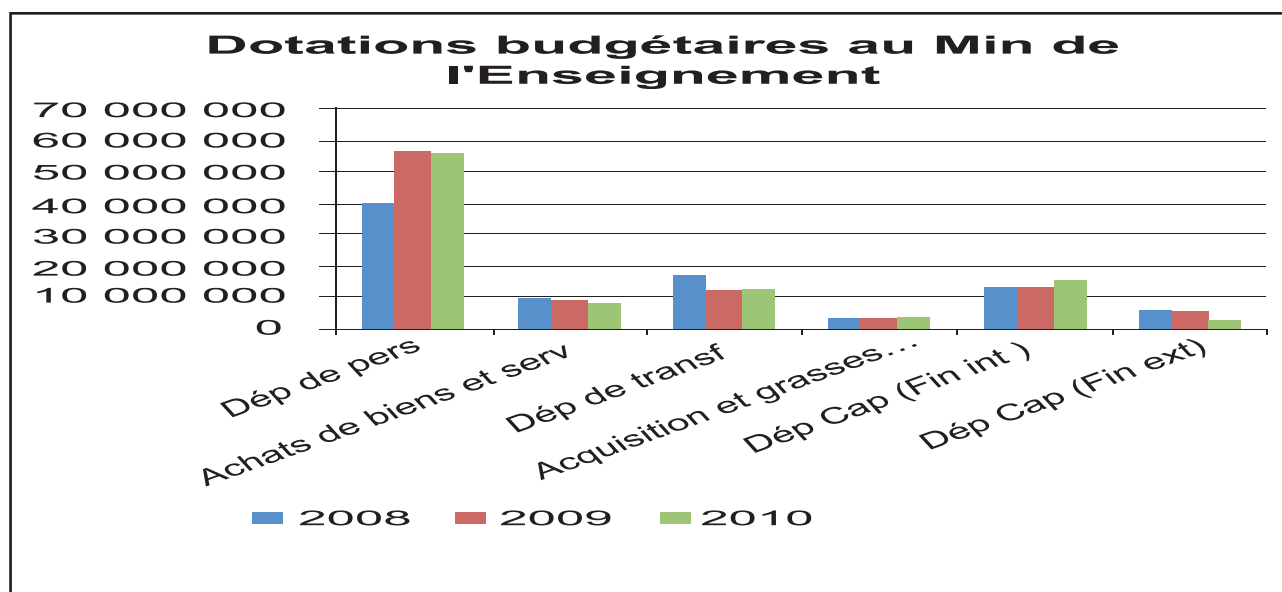
Graphique 2.12 : Dotations au MEMP (milliards de FCFA)



Source : Graphique réalisé à partir des données de BGE.

Les niveaux d'exécution des budgets du Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP) ont été respectivement de 70,16 %, 66,63% et 92,84 %, respectivement en 2008, 2009 et 2010. Malgré la crise, les indicateurs budgétaires n'ont pas connu de fléchissements notables. Il faut également relever que les dotations budgétaires comportent plus de 53 % des charges de personnel. Ces dernières années, plus de 26 000 enseignants ont été recrutés et émargent au budget de l'État. Ce facteur explique le maintien à la hausse des dépenses du ministère.

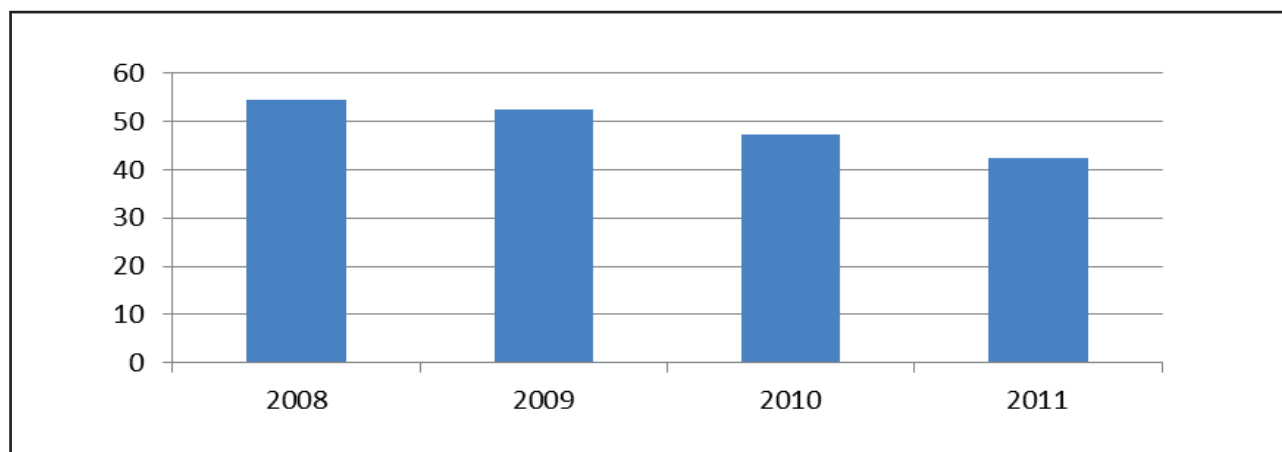
Graphique 2.13 : Évolution des dotations budgétaires au MEMP, par catégories de dépenses (2008-2010, en FCFA).



Source : Graphique réalisé à partir des données de BGE.

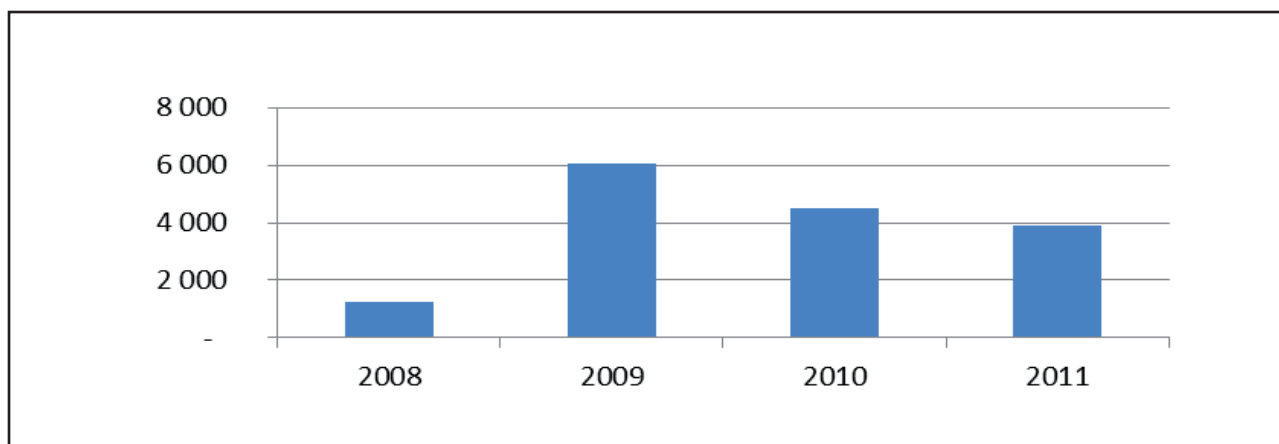
Les dotations budgétaires consacrées à l'Enseignement Secondaire et à la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) ont en revanche connu une baisse régulière significative sur cette période. Les dotations de 2011 représentent moins de 78 % par rapport à celles de 2008. Mais les taux d'exécution compensent la baisse des dotations : le taux d'exécution de 2008 est égal à 56,31 % alors qu'il est approximativement de 77 % en 2010, permettant ainsi pour cette année une consommation supérieure. Les recrutements dont a bénéficié ce Ministère expliquent la hausse des consommations.

Graphique 2.14 : Dotations au MESFTP (milliards de FCFA)



Source : Graphique réalisé à partir des données de BGE.

Le Ministère en charge de l'alphabétisation a connu des évolutions en ce qui concerne ses attributions. La culture a été un volet des attributions de ce Ministère à partir de 2009, ce qui explique l'augmentation des dotations de cette année par rapport à 2008.

Graphique 2.15 : Dotations au Ministère en charge de l'Alphabétisation (millions de FCFA)

Source : Graphique réalisé à partir des données du BGE.

Les dotations ont connu, entre 2008 et 2009, une évolution de près de 400 % avant de baisser de 26 % entre 2009-2010, et de 12,5 % en 2010-2011. Les taux d'exécution restent faibles (de 51 % en 2008 à 58 % en 2011). Les progrès semblent lents à se concrétiser, le dysfonctionnement au niveau de la structuration du secteur de l'alphabétisation, l'absence d'un programme national et d'un mécanisme de suivi et d'évaluation sont certains des obstacles qui constituent des défis dans le secteur. Pour les surmonter, les stratégies actuelles du Ministère sont orientées vers un partenariat public/privé qui garantit une distribution concertée, acceptée et rationnelle des rôles et des responsabilités.

2.2.4 Santé

Il convient de rappeler ici que malgré les efforts appréciables en matière de soins prénataux, le taux de mortalité maternelle était estimé à 397 décès pour 100 000 naissances vivantes (NV) en 2006 – avant les « crises », bien loin de la cible OMD de 125 pour 100 000 naissances vivantes en 2015. Le taux de mortalité est passé de 167 pour 1000 en 1996 à 125 pour 1000 en 2006, contre une cible de 65 pour 1000 naissances vivantes en 2015 (cf. Rapport Spécial sur les OMD, 2010).

■ Évolution des principaux indicateurs d'accès/utilisation des services de santé

Comme pour l'éducation, les résultats en matière d'accès aux services de santé sont très mitigés en dépit de besoins accrus. La période est ainsi marquée par une relative stagnation du taux de fréquentation des services de santé autour 45% sur la période 2007-2010.

Tableau 2.3 : Évolution de quelques indicateurs de performance dans le secteur de la santé (2007- 2010)

	2007	2008	2009	2010
Taux de fréquentation des services de santé	45,6	45,6	46,5	46,5
Taux de fréquentation des services de santé par les enfants de 0 à 5 ans	83,3	76,5	76,0	84,8
Nombre de zones sanitaires fonctionnelles	26	28	28	28
Taux de prévalence au VIH/SIDA parmi les femmes enceintes	1,7	1,8	2	2
Taux de couverture vaccinal au Pentavalent des enfants de 0-11 mois	96	94,2	98	94,6
Taux d'accouchement assisté par le personnel médical et para médical en maternité	82	82	78,6	81,3
Taux de consultation prénatale	96	94,0	92,9	93,5

Source : DPP/MS/ (Extrait du Rapport d'avancement de la SCRP, draft juin 2011)

En revanche, on constate une augmentation du taux de fréquentation pour les enfants de 0 à 5 ans, qui passe de 76 % en 2009 à 84,8 % en 2010. Selon le rapport d'avancement de la SCRP 2010 (Draft, Juin 2011), cette évolution s'expliquerait essentiellement par l'augmentation des consultations au titre des mesures de prévention contre le paludisme.

Le taux d'accouchement assisté par du personnel médical et paramédical ainsi que le taux de consultation prénatale ont diminué entre 2007 et 2009, avec des conséquences potentiellement inverses sur la mortalité infanto-juvénile et maternelle. La situation s'améliore en 2010, mais les performances restent en deçà du niveau de 2007.

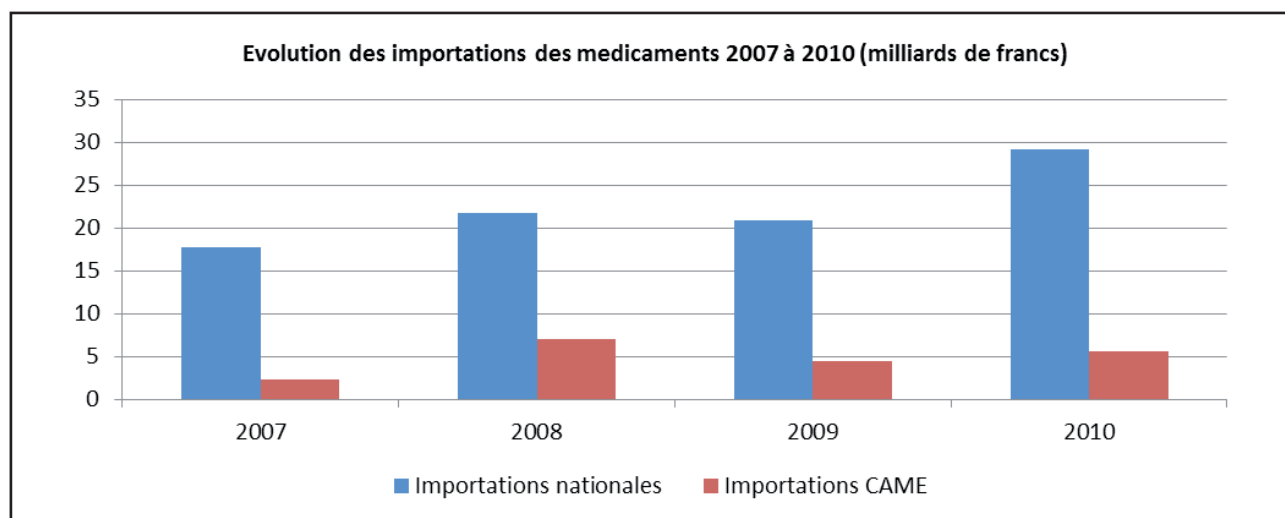
Enfin, on constate également une hausse de la prévalence du VIH/SIDA parmi les femmes enceintes de 1,8 % en 2009 à 2 % en 2010, et une baisse notable du taux de couverture vaccinale de 98 % en 2009 à 94,6 % en 2010.

■ Évolution de l'approvisionnement en médicaments essentiels

Une autre évolution défavorable observée dans le sillage de la crise économique et financière concerne l'approvisionnement en médicaments essentiels.

Les médicaments essentiels sont des médicaments qui répondent aux besoins de santé prioritaires d'une population. Ils sont sélectionnés en fonction de la prévalence des maladies, de l'innocuité, de l'efficacité et d'une comparaison des rapports coût-efficacité. L'idée est qu'ils soient disponibles en permanence dans des systèmes de santé opérationnels, en quantité suffisante, sous la forme galénique qui convient, avec une qualité assurée et à un prix abordable au niveau individuel comme à celui de la communauté.

Au Bénin, comme dans d'autres pays en développement, plusieurs facteurs compromettent la disponibilité des médicaments, comme les déficiences de l'approvisionnement et des systèmes de distribution, l'insuffisance des établissements et du personnel de santé, la faiblesse des investissements dans la santé et le coût élevé des médicaments.

Graphique 2.16 : Approvisionnement en Médicaments essentiels

Source : SNIGS / SSD / DPP/MS/2009 et 2010

Toutes proportions gardées, les données disponibles mettent en évidence une baisse des importations de médicaments essentiels en 2009 comparativement à 2008. En 2010, l'augmentation observée ne permet pas d'atteindre le niveau de 2008. Pour une population en croissance, même une stagnation des importations devrait être considérée comme une contre-performance (cf. Graphique 2.16).

Dans ce contexte, l'évolution des caractéristiques relatives à certaines affections (paludisme, malnutrition) à la suite de la crise économique mérite attention.

Tableau 2.4 : Évolution de l'incidence et de la létalité du paludisme et de la malnutrition (2007-2010)

Affections	2007	2008	2009	2010
Létalité du paludisme grave pour 100 cas	5,3	5	7,8	10
Incidence (‰) de la malnutrition pour les enfants de – de 5 ans	54,2	54,8	75,6	nd
Létalité (‰) de la malnutrition pour les enfants de – de 5 ans	21,8	19,1	7,4	5,5
Létalité (‰) des HTA	1,9	2	1,9	nd

Source : SNIGS / SSD / DPP/MS/2009 et 2010.

La période est marquée par une recrudescence du paludisme grave, l'une des principales pathologies au Bénin, et l'un des principaux motifs de recours aux soins dans les formations sanitaires : 39,6 % dans la population générale et 43,5 % chez les enfants de moins de 5 ans en 2008 (cf. Rapport Spécial sur les OMD). L'incidence du paludisme a atteint 16,2 %. La létalité du paludisme grave a quasiment doublé depuis 2008. Cette évolution s'expliquerait notamment par les références tardives et parfois les pénuries de sang en période de pointe dans les unités de transfusion sanguine.

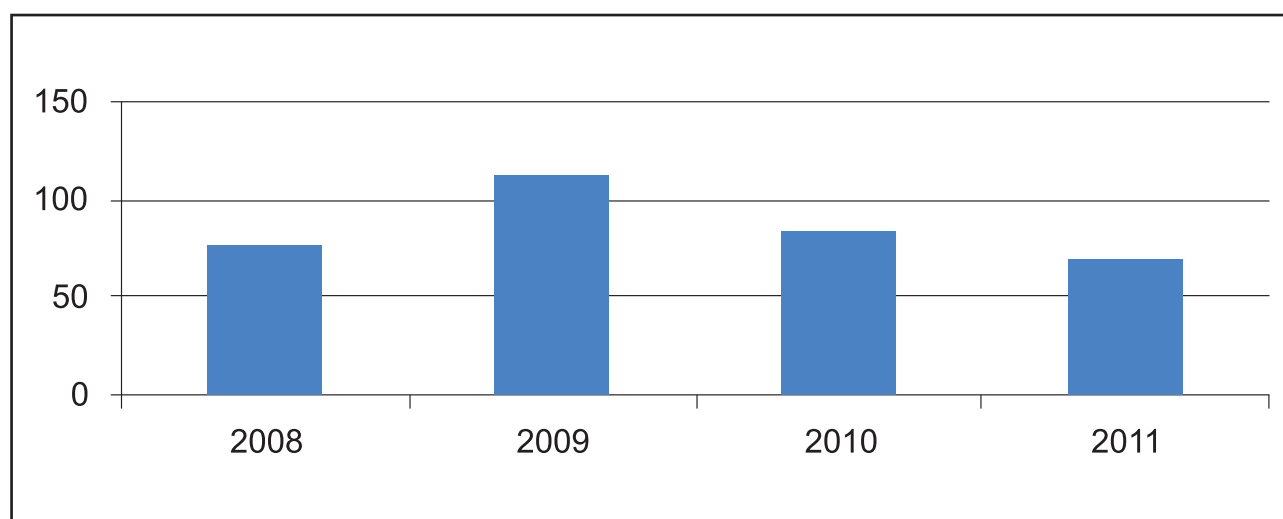
L'incidence du paludisme est plus élevée dans les départements du Borgou (24,1 %), du Littoral (17,7 %), de l'Alibori (16,9 %) et de l'Atacora (16,2 %). Dans la Donga, le Mono, l'Alibori, le Borgou et le Littoral, l'incidence du paludisme grave est au-dessus de la moyenne nationale. Durant l'année 2009, l'incidence du paludisme grave était élevée chez les enfants de moins d'un an et a baissé progressivement avec l'évolution en âge. Chez les moins de 5 ans, l'incidence est moins élevée parmi la population féminine que parmi la population masculine. La tendance inverse s'observe chez les personnes âgées de 15 ans et plus.

La malnutrition est grave dans la moitié des départements du Bénin où un enfant sur dix âgé de moins de cinq ans en présente les symptômes. Elle affecte la santé des enfants et accroît le risque de maladie et de décès. Elle n'est pas toujours le résultat de la non disponibilité de nourriture ou de son accessibilité : parfois l'ignorance des mères les conduit à utiliser des ingrédients inappropriés. Des considérations culturelles conduisent aussi ces mêmes femmes à ne pas toujours avoir l'attitude adéquate. Les enfants se voient interdire la consommation d'oeufs, de viande, etc.

■ Évolution de la dépense publique consacrée à la santé

L'objectif de la Déclaration d'Abuja, qui a fixé à 15 % la part du budget national à allouer au secteur de la santé, n'est pas atteint au Bénin. Les parts du budget allouées au secteur de la santé sont de 8,7% en 2008, 10,36% en 2009, 6,93% en 2010, et 6,82% en 2011.

Graphique 2.16 : *Évolution des dotations budgétaires au Ministère de la Santé (milliards de francs CFA)*

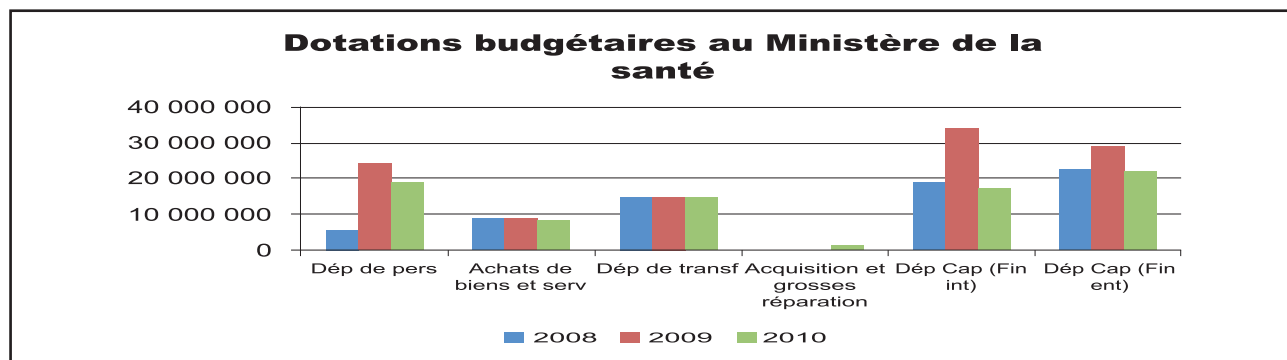


Source : Graphique réalisé à partir des données de BGE.

Les pressions budgétaires liées à la crise économique et financières ont également donné lieu à des arbitrages défavorables au secteur de la santé.

Après une forte augmentation en 2009, les dotations budgétaires ont connu une baisse sensible (44%) en 2010, surtout en ce qui concerne les dépenses du personnel, les dépenses en capital (ressources internes ou externes). L'augmentation de 2009 n'a pas concerné les dépenses de transfert et les achats de biens et services.

Graphique 2.17 : Évolution des dotations budgétaires au Ministère de la Santé, par catégories de dépenses (2008-2010) (milliers de francs CFA)



Source : BGE 2008-2010.

La loi de finances 2011 prévoit une légère augmentation des dotations, qui restent néanmoins inférieures au niveau de 2008.

Les données statistiques du BGE dans les tableaux ci-dessous suggèrent par ailleurs un faible taux d'exécution des dépenses publiques, et tout particulièrement des dépenses d'investissement tant en 2009 qu'en 2010. Ainsi, le taux d'engagement budgétaire au titre du Programme d'Investissement Public (PIP) - Santé était-il seulement de 26,89 % en 2009. En 2010, il s'élève à seulement 27,2 % pour les dépenses sur financement interne, et 30 % pour les dépenses sur financement extérieur.

Ces résultats sont symptomatiques des difficultés rencontrées dans la gestion financière et le suivi des projets et programmes ; difficultés sans doute amplifiées par la crise économique. Au nombre de ces difficultés, on peut citer :

- Le non décaissement en temps opportun des crédits sollicités pour la réalisation des actions programmées ;
- Le non-respect des délais de mise à disposition des contreparties aux projets sur financement extérieur ;
- L'allongement anormal de la durée de vie des projets entraînant un alourdissement du portefeuille actif avec des projets et programmes vieillissants.

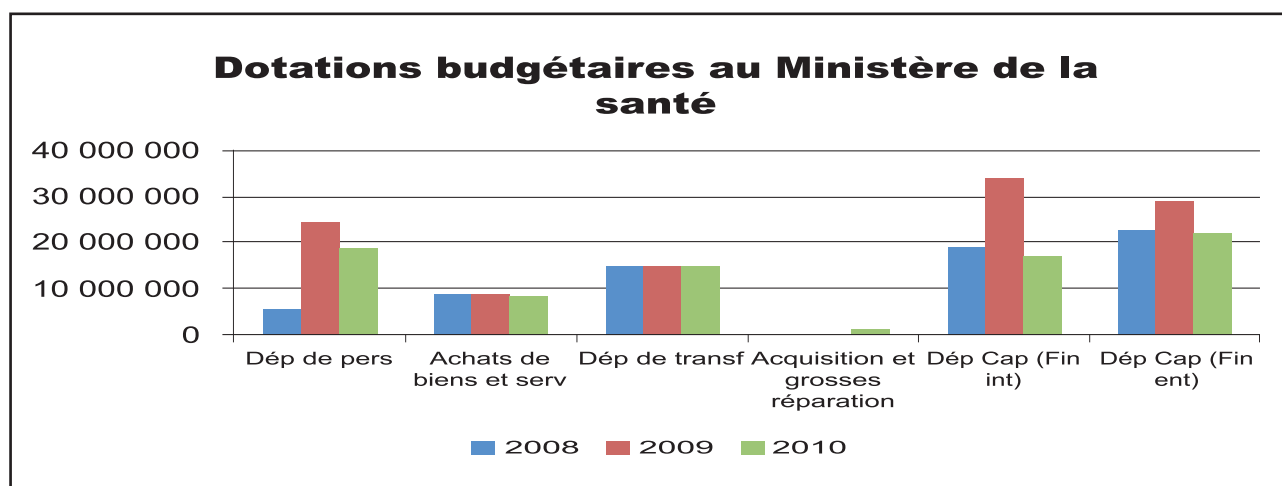
Du point de vue de l'étude, il importe également de noter que les dotations aux directions déconcentrées du Ministère de la Santé représentent moins de 10 % du Budget du Ministère. L'analyse de la loi de finances 2011 par Social Watch (SW) (2010)³³ fait état d'une diminution des budgets des zones sanitaires.

2.2. 5 Eau et Assainissement

La question de l'eau potable reste un défi majeur dans le contexte du Bénin. La proportion de la population utilisant une source améliorée d'eau potable atteint 63,6 % en 2006, avec un recul de 1,4 point enregistré entre 2002 et 2006. Le secteur de l'eau bénéficie d'une attention accrue du Gouvernement béninois. Une stratégie sectorielle de développement du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement en zone rurale du Bénin a été adoptée en 1992, tandis que la politique nationale de l'eau, quant à elle, a été adoptée en 2010. Cette dernière est soutenue par plusieurs bailleurs internationaux et des organisations non gouvernementales par le biais d'un cadre pluriannuel de financement. En dépit de la conjoncture défavorable, les dotations budgétaires au Ministère de l'Énergie et de l'Eau ont de fait enregistré une progression sur la période 2008-2010 (49 milliards en 2009 et 63 milliards en 2010), et ont accusé une diminution sensible en 2011. Les taux d'exécution s'élèvent respectivement pour 2008, 2009 et 2010 à 42,95%, 48,28% et 25,09%.

³³- Social Watch Bénin, 2010, Loi des Finances Gestion 2011 en République du Bénin : Plateforme d'analyse et de plaidoyer de la société civile

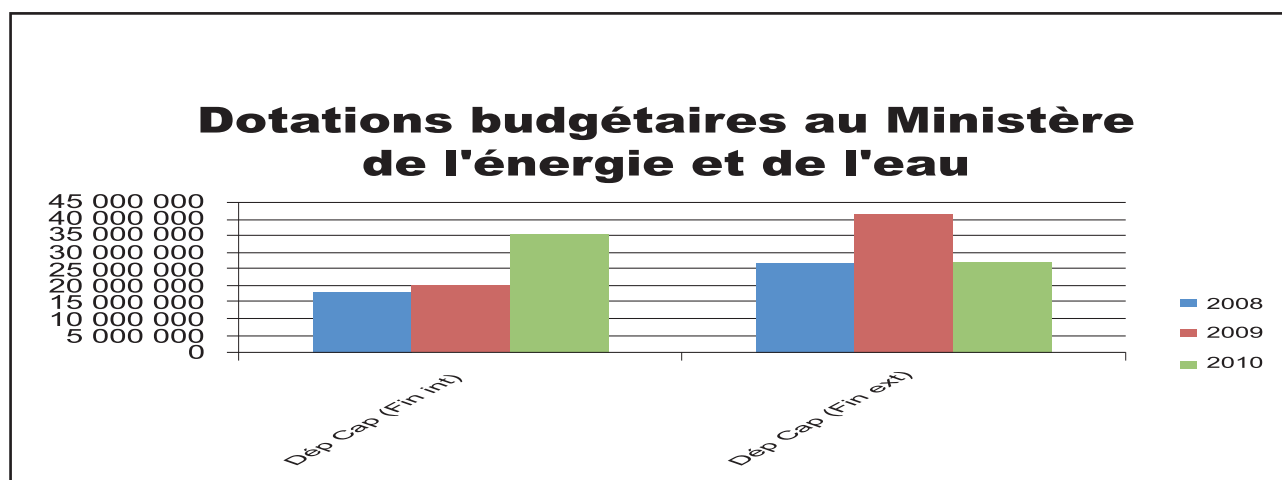
Graphique 2.17 : Dotations budgétaires au MEE (milliards de FCFA)



Source : Graphique réalisé à partir des données de BGE.

Les efforts du Gouvernement s'observent surtout au niveau des « dépenses en capital » où il est à remarquer une progression sensible des dotations budgétaires provenant des ressources internes en 2010, que compense, dans une certaine mesure, la régression des ressources externes.

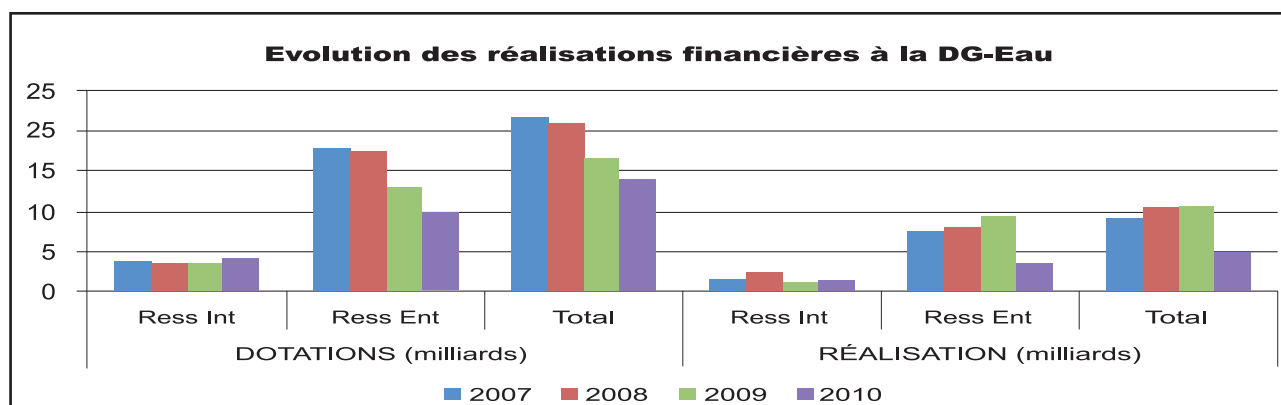
Graphique 2.18 : Évolution des dotations budgétaires au MEE, par type de dépenses (milliers de FCFA)



En 2011, les dotations ont toutefois été considérablement amputées, atteignant un montant inférieur à celui de 2008.

Les données budgétaires relatives à la Direction générale de l'eau mettent par ailleurs en évidence des évolutions défavorables dans le sous-secteur. Le Rapport d'Exécution 2010 de la Direction rappelle à cet égard que : « Les dernières années ont été caractérisées par les difficultés économiques qui ont conduit entre autres aux restrictions budgétaires par abattement de 60 % des ressources intérieures assorties de mesures d'austérité visant la priorisation du règlement des arriérés de décomptes des gestions antérieures d'une part, et une rigoureuse sélectivité de nouveaux engagements (quasi-gel de nouveaux marchés) d'autre part. »³⁴

³⁴- Rapport d'exécution du budget programme par objectif 2010 de l'hydraulique rurale et semi-urbaine. Direction Générale de l'Eau, Ministère de l'Énergie et de l'Eau. République du Bénin.

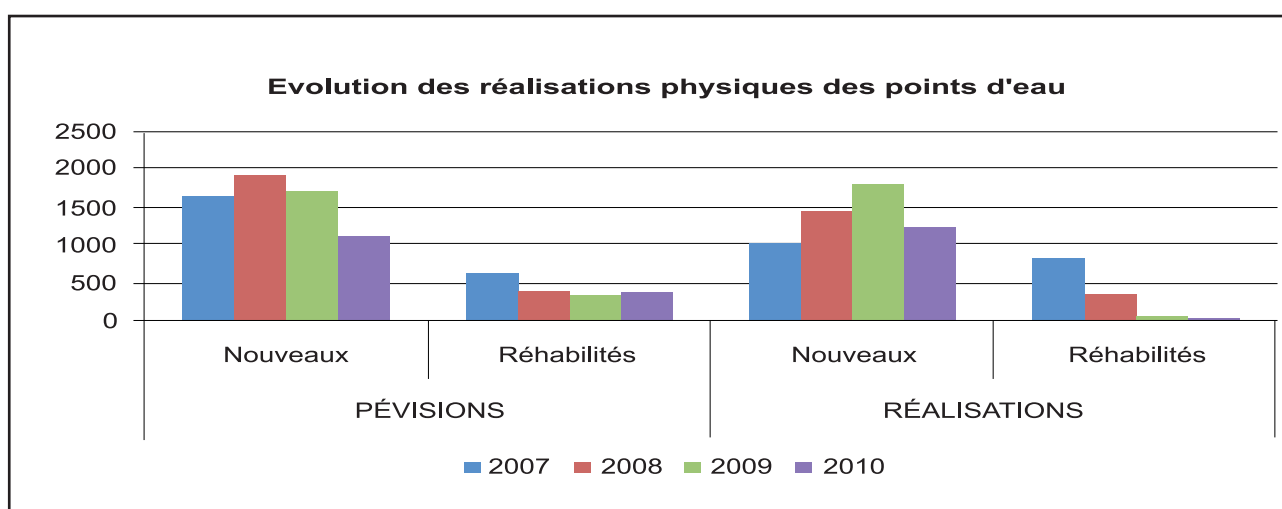
Graphique 2.19 : Évolution des dépenses (réalisations) de la DG-Eau 2007-2010 (milliards de FCFA)

Source : Direction générale de l'Eau 2011.

Les apports du budget national se sont accrus en 2009 et en 2010 en dotations, mais on observe une baisse du niveau de la mobilisation effective par rapport à l'année 2008. L'apport des PTF est de loin supérieur aux ressources intérieures. Entre 2007 et 2010, les contributions extérieures connaissent cependant une baisse considérable et constante pour se stabiliser à un volume de moins de 10 milliards en 2010. On note également la faiblesse des réalisations par rapport aux engagements. Les réalisations augmentent jusqu'en 2009 et chutent de manière drastique en 2010.

Cette évolution pourrait s'expliquer par la volatilité des appuis budgétaires ou par le repositionnement stratégique de certains PTF³⁵ au détriment du secteur de l'eau.

Le rapport d'exécution 2010 de la Direction souligne également les retards considérables enregistrés en matière de transferts de ressources financières et humaines aux services déconcentrés et aux communes, un problème que confirment par ailleurs les responsables départementaux rencontrés lors des études monographiques conduites dans les communes du Borgou (cf. Chapitre 5).

Graphique 2.20 : Évolutions des réalisations physiques de points d'eau (2007-2010)

Source : Direction générale de l'Eau 2011.

³⁵ Les principaux partenaires qui contribuent au financement dans le secteur eau sont : Facilités-Eau, Union Européenne, Banque Africaine de Développement, Coopération décentralisée et les programmes d'urgence exécutés en maîtrise d'ouvrage déléguée : UEMOA, Japon PNUD, Japon Phase VI.

Ainsi que le montre le graphique ci-dessus (Graphique 2.20), malgré la contraction des dépenses et des prévisions à la baisse, les réalisations physiques de nouveaux points d'eau ont progressé entre 2008 et 2010. Les réhabilitations ont connu une faible réalisation par rapport aux prévisions 2009 et 2010. Le rapport d'avancement 2010 de la SCRP fait notamment état d'une légère augmentation du taux de desserte en eau potable en milieu rural (57,2 % en 2010 contre 55,1 % en 2009) et en milieu urbain (58,5 % en 2010 contre 57 % en 2009).

2.3 Conclusion partielle

Le fléchissement de la croissance lié à la crise économique mondiale, conjugué aux effets prolongés des crises alimentaires et énergétiques s'est traduit par une aggravation sensible de la pauvreté au Bénin, entre 2007 et 2010. La baisse des revenus n'a pas été sans incidence sur l'évolution (faible progrès, voire régression) de certains indicateurs sociaux, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Les effets sociaux de la crise ont été aggravés par les pressions budgétaires (difficultés de mobilisation des ressources internes et externes) induites par la crise économique, qui ont entraîné des arbitrages (dépenses d'investissement en particulier) défavorables aux secteurs liés aux OMD. Les disponibilités au niveau des ministères-clés concernés par les OMD ont été considérablement réduites, avec des abattements qui ont atteint plus de 25 % pour le Ministère de la Santé entre 2009 et 2010. Ces abattements se sont renforcés de 2010 à 2011, allant parfois jusqu'à 35 %. La diminution des dotations s'est également conjuguée à une diminution des taux de consommation des crédits dans plusieurs ministères entre 2008 et 2010 (santé, agriculture en particulier), en raison des difficultés de trésorerie.

Dans ce contexte où les collectivités locales (communes) se sont vu conférer des responsabilités importantes en matière de réalisation des OMD, se pose également la question de savoir de quelle manière et dans quelle mesure les effets (en particulier budgétaires) de la crise économique se sont répercutés sur les collectivités locales.

PARTIE II

Crise Économique et Collectivités Locales

Dans cette deuxième partie de l'étude comportant trois chapitres, il s'agit d'apprécier les effets induits de la crise économique mondiale sur les collectivités locales du Bénin, en particulier les finances locales, et de mieux comprendre également comment les collectivités et les populations se réajustent pour faire face à la crise. A cet égard, une enquête de terrain impliquant plusieurs types d'acteurs dans trois municipalités vulnérables du département du Borgou a permis de compléter l'éclairage fourni dans la présente étude par l'analyse documentaire dans la première partie. Le Chapitre 3 fait le point sur les avancées récentes et les défis persistants de la décentralisation au Bénin. Le Chapitre 4 analyse l'incidence de la crise sur les finances des collectivités locales (transferts, mobilisation des ressources et dépenses). Le Chapitre 5 consiste, quant à lui, en une analyse participative des impacts socioéconomiques de la crise dans les communes de Parakou, Sinendé et Kalalé.

Chapitre 3 La décentralisation au Bénin : enjeux et défis pour la réalisation des OMD

Les actions vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont balisées par des documents fondamentaux d'orientations stratégiques comme les Orientations Stratégiques de Développement (OSD 2006-2011) et les documents de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP). Ces divers documents, en cohérence avec les Études Nationales de Perspectives à Long Terme (ENPLT) (Bénin Alafia 2025), rappellent que la décentralisation constitue un important levier de la lutte contre la pauvreté au Bénin.

Les politiques de lutte contre la pauvreté, au regard de la variété des localités et de la diversité des activités économiques, nécessitent en effet une appropriation locale pour assurer leur pérennité dans le temps.

Le processus de décentralisation au Bénin a de fait conféré aux communes béninoises des responsabilités majeures qui couvrent l'ensemble des dimensions du développement local et jouent un rôle central du point de vue de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des OMD (développement urbain et habitat, infrastructures, transports et équipements, assainissement et environnement, enseignement maternel et primaire, santé, secteurs sociaux et culturels, services commerciaux et économiques).

Le bilan de l'évaluation de l'exécution de la SCRP (2003-2005) de la première génération avait révélé que les contre-performances enregistrées en matière de réduction de la pauvreté tenaient, entre autres, à la non prise en compte des disparités régionales, et à la faible implication des communautés.

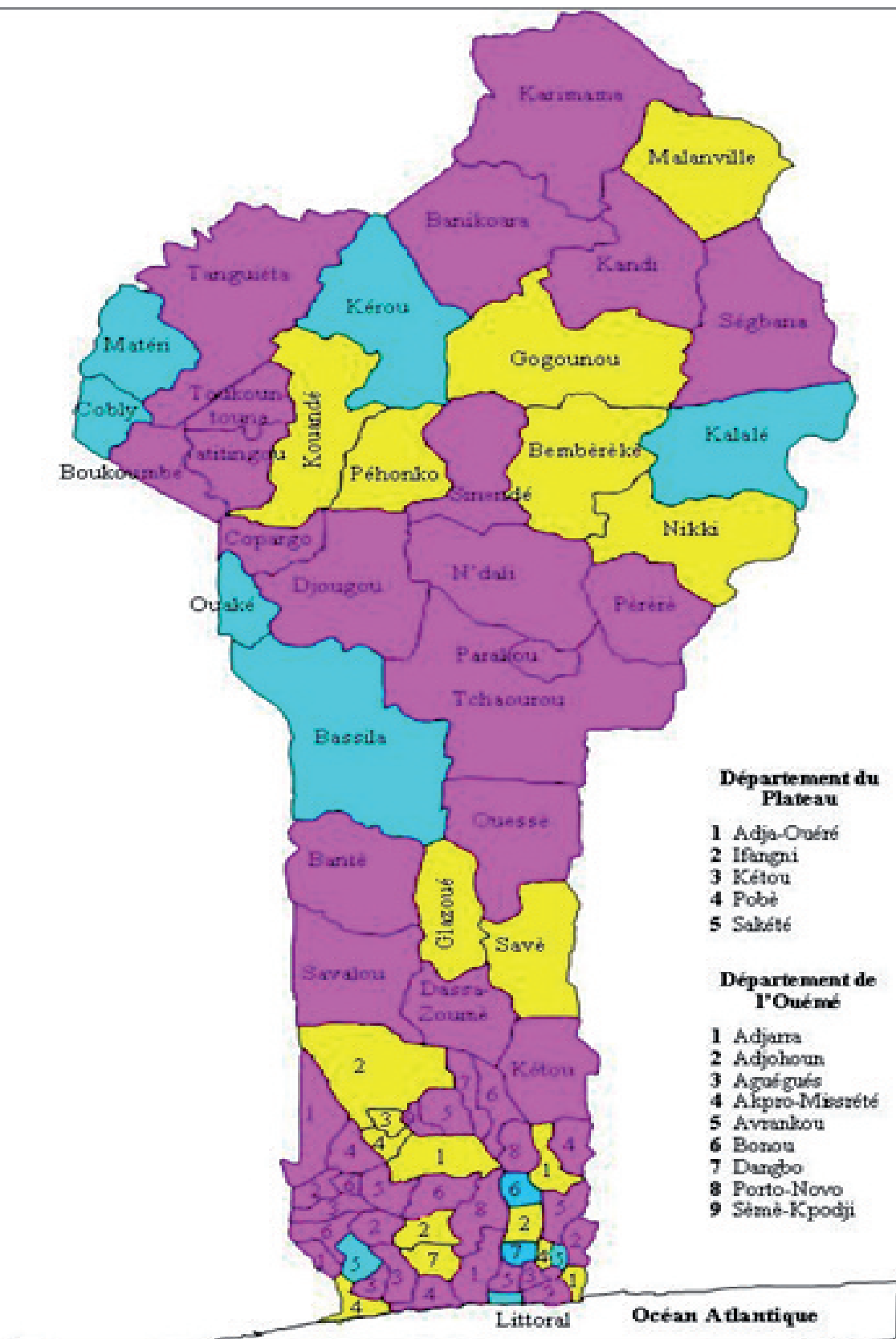
Des efforts ont été faits pour la prise en compte de ces insuffisances à travers le renforcement du processus de décentralisation en tant qu'instrument concourant à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD.

Ainsi, parmi les cinq axes stratégiques de la SCRP (2007-2009) de seconde génération, l'axe V insiste particulièrement sur les enjeux de la décentralisation. Cet axe, orienté vers le développement équilibré et durable de l'espace national, considère que l'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté impliquent une attention particulière accordée aux disparités régionales et aux actions ciblées en vue d'une grande équité territoriale dans la distribution des investissements sociaux et économiques.

Dans ce cadre, il s'agit de faire en sorte que les 77 communes du Bénin puissent s'impliquer dans le processus de développement en fonction de leurs potentialités, et jouir des fruits de la croissance. Ainsi, la décentralisation fait partie des principaux outils grâce auxquels le gouvernement entend conduire les politiques sectorielles.

Malgré la crise économique et financière, le gouvernement a confirmé ses engagements par rapport au processus, et des avancées notables sont à constater. Le cadre institutionnel s'est raffermi avec, notamment, l'adoption de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC 2009), qui définit l'articulation entre les politiques de décentralisation, de déconcentration et de l'aménagement du territoire et le processus de transferts de compétences et de ressources vers les communes. L'accompagnement financier des communes a notamment été renforcé avec la mise en place en 2008 du FADeC.

CARTE ADMINISTRATIVE DU BÉNIN



La SCRP (2011-2015) vise notamment le renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration. Les principales actions gouvernementales devront s'inscrire dans le renforcement des ressources financières et humaines, le renforcement de la gouvernance locale, l'accompagnement technique, l'élaboration d'un plan de décentralisation-déconcentration dans les ministères, le renforcement du rôle de la coordination des préfectures, et la réorganisation des services déconcentrés au niveau des départements.

Le chapitre suivant fournit un bref historique du processus de décentralisation au Bénin et des avancées récentes enregistrées dans ce domaine. Il met également en exergue un certain nombre de défis persistants qui ont une importance particulière du point de vue de la contribution des collectivités locales à la réalisation des OMD et de leurs capacités d'adaptation/résilience face aux chocs systémiques tels que la crise économique mondiale. À cet égard, l'analyse a exploité les développements contenus dans la Revue des Dépenses Publiques du Bénin conduite récemment par la Banque Mondiale (2010), centrée sur les enjeux du processus de décentralisation pour l'amélioration de la fourniture de services publics, ainsi que des Aide-mémoire de la Revue Sectorielle Décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire de 2010 et 2011.

3.1 La décentralisation au Bénin : vue d'ensemble et avancées récentes

En optant pour la démocratisation de son système politique en 1990, le Bénin a également opté pour une démocratisation de la gestion des affaires publiques accompagnée d'un processus de décentralisation qui a abouti aux premières élections communales et municipales en décembre 2003. Le choix du processus de la décentralisation au Bénin avait des objectifs précis. Elle devait permettre de sortir le pays de la crise des années 80 et relancer son développement. Disposition constitutionnelle adoptée à la Conférence nationale de février 1990, la décentralisation devait assurer l'implication de la population dans le processus de développement au niveau local et permettre le transfert de l'autorité et du pouvoir décisionnel aux collectivités locales, en particulier dans le domaine de la fourniture de services.

Au démarrage, le processus a connu une lenteur qu'expliquent un déficit de volonté politique, une forte résistance et une divergence observés au niveau des acteurs, un consensus des acteurs laborieusement obtenu, la complexité et la sensibilité de la réforme. Le fonctionnement et la structure actuelle de l'administration hérités de la colonisation s'ajoutent aux explications.

Rappelons qu'en 1961 et en 1975, le pays avait expérimenté des formes³⁶ de décentralisation qui n'avaient pas donné de résultats probants. Ces expériences ont conduit la constitution à consacrer le principe de la libre administration des collectivités locales par les conseils élus. La conférence a été suivie en 1993 des États Généraux de l'Administration Territoriale qui ont défini le cadre général et les grands principes de la décentralisation. Parmi ces principes, on peut retenir l'organisation de l'autonomie budgétaire des communes, la tutelle administrative sur les communes par les services déconcentrés de l'administration, l'obligation pour l'État de soutenir les collectivités en ressources humaines, financières et matérielles, l'organisation de la solidarité intercommunale, c'est-à-dire la possibilité pour la commune d'établir une coopération décentralisée avec des partenaires nationaux ou étrangers.

³⁶- Les récentes lois sur la décentralisation au Bénin ne constituent pas la première expérience du pays en la matière. Depuis l'époque de la colonisation, une amorce de décentralisation avait été esquissée. Après les indépendances en 1961, une nouvelle loi créa également des collectivités territoriales autonomes appelées communes mais celles-ci restèrent des circonscriptions administratives dirigées par un représentant du pouvoir. L'orientation marxiste-léniniste adoptée par le gouvernement révolutionnaire en 1975 se traduisait par une profonde réforme de l'administration aux allures de décentralisation. Mais malgré la vulgarisation de la loi instituant une double autorité administrative et financière, le transfert des pouvoirs au bénéfice des conseils élus ne fut jamais effectif. La gestion des collectivités locales était donc étroitement contrôlée et dirigée par le gouvernement central." Extrait de http://www.memoireonline.com/06/07/489/m_problematique-mise-enoeuvre-dsrp-benin7.html

Les bases juridiques et légales de la décentralisation ont été mises en place de manière effective en 1999, avec la promulgation des cinq premières lois sur la décentralisation (**Voir Tableau 3.1**).

Le Bénin compte aujourd'hui 77 municipalités ou communes dotées chacune de son conseil communal et réparties entre 12 départements. Trois communes ont un statut particulier (Cotonou, Parakou et Porto-Novo) et disposent de compétences élargies et de charges subséquentes. La commune constitue le seul niveau de décentralisation et le département le seul niveau de déconcentration.

Les communes ont un pouvoir de décision politique. Elles assument la responsabilité du développement économique et social de la collectivité locale selon plusieurs niveaux d'engagement. Les communes exercent plus précisément trois types de compétences, jouant un rôle central du point de vue de la réalisation des OMD³⁷ :

▪ **Les Compétences propres.** Ces compétences sont exercées dans les domaines suivants : le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ; les infrastructures, l'équipement et les transports ; l'environnement, l'hygiène et la salubrité ; les investissements économiques et les services marchands ; la coopération intercommunale et la coopération décentralisée. Ces compétences sont exercées de manière exclusive.

▪ **Les Compétences partagées.** Elles concernent l'enseignement, l'éducation et l'alphabétisation ; la santé, l'action sociale et culturelle. Les communes les exercent avec l'implication des services centraux de l'État.

▪ **Les Compétences déléguées concernent :** la police administrative, la protection civile, l'organisation de la consultation démocratique au niveau des villages et quartiers de ville ; la police judiciaire ; la diffusion et l'exécution des lois et règlements ; l'état civil.

Cependant, bien que défini dans le cadre législatif, le transfert effectif des compétences au Bénin s'est heurté à une structure étatique très centralisée et peu disposée à transférer une partie de ses compétences et prérogatives aux collectivités locales. Il faut également mentionner l'absence de modalités opérationnelles clairement définies pour les transferts de compétences et de ressources.

Sur ce point, il convient également de noter qu'à l'instar d'autres pays francophones de la région, les communes restent placées légalement sous tutelle de l'administration centrale (représentée par le préfet au niveau de chaque département), afin d'assurer la cohérence des politiques nationales et maintenir l'intégrité des finances. L'influence de cette tutelle est particulièrement importante pour toutes les décisions communales ayant un impact financier.

³⁷- Source : PONADEC, Document Cadre de Politique, 2008.

Tableau 3.1 : Chronologie du processus de décentralisation

Années	Événements
Février 1990	Suspension de la Constitution et Organisation de la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation.
Décembre 1990	Adoption par referendum de la nouvelle Constitution (qui entérine en son article 98 la libre administration des collectivités territoriales).
Janvier 1999	Promulgation de la : (i) Loi No 97-028, Portant Organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin (niveau déconcentré : 12 départements gérés par 6 Préfets ; niveau décentralisé : 77 communes ; 569 arrondissements ; 3743 villages et quartiers de ville) ; (ii) Loi No 97-029 du 15 janvier 1999, Portant Organisation des Communes en République du Bénin ; (iii) Loi No 98-005 du 15 janvier 1999, Portant Organisation des Communes à Statut Particulier ; (iv) Loi No 98-007 du 15 janvier 1999, Portant Régime Financier des Communes en République du Bénin.
Mars 2000	Promulgation de la Loi N° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal en République du Bénin
Décembre 2002-Janvier 2003	Premières élections communales et locales. Création de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) dans le but de constituer un cadre commun de défense des intérêts et de promotion du développement des communes béninoises.
Novembre 2003	Deuxièmes élections communales et locales.
Avril 2008	Décret No 2008-274, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL).
Mai 2008	
Mai 2008	Décret No 2008-276, portant création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).
Mai 2009	Loi No 2009-17, portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin votée par l'Assemblée Nationale.
Octobre 2009	Adoption de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC).
Novembre 2010	Vulgarisation de la PONADEC

Bien que n'ayant pas de personnalité juridique ou d'autonomie financière, les départements (dirigés par les préfets) assument, au-delà de leur rôle de tutelle sur les communes, des fonctions importantes d'assistance, de conseil, de soutien aux actions des communes, et d'harmonisation de leurs actions avec celles de l'État. Sous l'autorité des ministères sectoriels concernés, les préfets coordonnent également les services déconcentrés des administrations civiles dans les départements. Ils président la Conférence Administrative Départementale dans le cadre de laquelle les représentants des ministères,

des communes et de la Société Civile, sont amenés à se prononcer sur les schémas d'aménagement du territoire, les hôpitaux départementaux, la solidarité à l'égard des populations vulnérables, les établissements d'enseignement secondaire, technique et professionnel, les infrastructures de communication départementales et l'arbitrage des conflits intercommunaux.

■ Avancées récentes

Malgré une conjoncture particulièrement difficile, le Gouvernement béninois a réaffirmé ces dernières années son engagement à soutenir le processus de décentralisation à travers plusieurs mesures institutionnelles et techniques concernant notamment le dispositif d'accompagnement financier des communes.

Depuis 2007, le remaniement ministériel a débouché sur la création du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) qui a désormais en charge le processus de la décentralisation naguère confié au Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique (MISP), ce qui, de l'avis des acteurs, est plus en accord avec la redynamisation voulue pour le processus. Pour guider et assurer la mise en oeuvre du processus de décentralisation, une Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) a été préparée et adoptée par le Gouvernement en octobre 2009. Conformément aux orientations de la SCRP, l'objectif général de la PONADEC est de « *Créer les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance locale concertée et sur la valorisation des potentialités des collectivités territoriales afin de dynamiser le développement à la base* »³⁸.

La PONADEC vise ainsi la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente tout en assurant une articulation forte des politiques de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire. Le dispositif institutionnel de mise en place de la PONADEC est actuellement en cours. La cérémonie officielle de lancement de la vulgarisation de la PONADEC a eu lieu en novembre 2010 sous la présidence des ministres en charge de la décentralisation et de la réforme administrative.

Des ateliers départementaux de vulgarisation ont été organisés et ont pris en compte les élus et personnels communaux, les responsables des services déconcentrés de l'État³⁹.

La PONADEC est une politique transversale et intersectorielle, qui a permis au processus de décentralisation d'entrer dans une nouvelle phase lancée un an plus tôt par la création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), intervenue en 2008 par le décret n° 2008-276 du 19 mai 2008.

³⁸- PONADEC, Document Cadre de Politique, 2008. p.10 et 32.

³⁹- Source : Aide-mémoire de la Revue Sectorielle, mai 2011.

Le FADeC est conçu comme un cadre fédérateur des diverses sources et procédures de financement des collectivités locales, dans un contexte où les mécanismes de financement des communes restent faiblement articulés. Ainsi, par exemple, les appuis des Partenaires techniques et financiers obéissent encore très largement à des procédures de décaissements spécifiques à chacun d'entre eux. Le FADeC a cinq objectifs principaux : (i) mobiliser des ressources destinées au développement des communes; (ii) transférer des ressources additionnelles nécessaires aux communes pour leur permettre d'exercer leurs compétences; (iii) concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation ; (iv) financer des actions de renforcement institutionnel des communes ; et (v) harmoniser les procédures de financement des communes.

Le FADeC est constitué (i) d'une dotation de fonctionnement dont l'objectif est de permettre aux communes de financer leurs charges de fonctionnement par rapport au niveau de service qu'elles doivent fournir aux populations de leur territoire⁴⁰ (ii), d'une dotation d'investissement, elle-même scindée en une dotation non-affectée destinée au financement des investissements inscrits dans les plans de développement communal (PDC), et d'une dotation affectée, inscrite dans les plans d'investissements publics (PIP) des ministères sectoriels.

Dans le cadre du Plan pour le transfert des compétences récemment élaboré par le Gouvernement, une partie des dotations dite affectées ont été opérationnalisées en 2010 dans les quatre départements ministériels, jouant un rôle clé pour la réalisation des OMD, à savoir : (i) le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP) ; (ii) le Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) ; (iii) le Ministère de la Santé (MS) ; et (iv) le Ministère de l'Énergie et de l'Eau (MEE). Il est également prévu que le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche soit inclus dans le groupe des ministères pilotes à partir de 2011⁴¹.

Le FADeC a été mis en place avec d'importantes contributions initiales (10 milliards en 2009 contre des transferts aux communes de 6,0 milliards en 2005). Ainsi, les dotations de l'État qui n'étaient que de 25% des recettes totales des communes en 2005 sont passées à plus de 51,4 % ces dernières années. Le financement qui provenait initialement du Gouvernement a été complété à partir de 2010 par celui des Partenaires Techniques et Financiers.

Le FADeC a été doté d'un organe de pilotage, la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL).

La CONAFIL a notamment la charge de définir chaque année les critères d'attribution des ressources du FADeC et de fixer les montants des dotations (fonctionnement et investissement). Elle a également pour fonctions de proposer des orientations adéquates en matière de financement des collectivités locales, et d'assurer le suivi-évaluation/contrôle du FADeC. Elle assume également des responsabilités importantes en matière de collecte de données économiques et financières sur les communes.

Au nombre des avancées récentes, il faut également mentionner le vote par l'Assemblée Nationale en mai 2009, d'une nouvelle loi sur « l'intercommunalité », qui autorise les municipalités à mettre en commun leurs ressources pour des avantages mutuels, notamment grâce à des économies d'échelle et des options flexibles pour la planification au niveau régional. Cette loi présente un intérêt évident du point de vue de la résilience des communes face aux chocs. Dans un souci de renforcement de l'accompagnement aux communes par l'intermédiaire des services déconcentrés, le Gouvernement a également entrepris d'accroître le nombre de départements de 12 à 29.

⁴⁰- La dotation de fonctionnement est constituée des trois subventions qu'elle remplace, à savoir la subvention des charges salariales des communes déshéritées, la subvention de remplacement de la taxe civique et la subvention d'équilibre.

⁴¹- Banque Mondiale, 2010, Revue des Dépenses Publiques : Renforcer la décentralisation pour améliorer la fourniture de services publics.

3.2 La décentralisation et la réalisation des OMD : Défis persistant et implications particulières en termes de résilience face aux chocs systémiques

Malgré ces avancées majeures et la réaffirmation du rôle des collectivités territoriales dans la stratégie de réduction de la pauvreté, les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre du processus de décentralisation et de déconcentration sont nombreux. Certains défis, relevant en particulier du domaine de la décentralisation financière/fiscale, sont d'une importance particulière du point de vue de la contribution des collectivités territoriales à la réalisation des OMD et à la réduction des disparités régionales, et notamment, de leurs capacités à faire face à des chocs exogènes tels que la crise économique mondiale.

3.2.1 Défis spécifiques en matière de décentralisation financière

Quelle que soit leur origine, et en dépit de l'effort non négligeable d'accompagnement financier du Gouvernement au cours de la période récente, les ressources et, par voie de conséquence, les dépenses publiques des communes restent faibles au regard de l'importance des compétences qui leur ont été transférées. Comme le souligne la RDP de la Banque Mondiale (2010), les recettes totales annuelles de la plupart des communes sont inférieures à 700 millions de FCFA, bien en-deçà du niveau minimum requis pour la satisfaction des besoins en matière d'infrastructures et de services socioéconomiques de base, qui restent par ailleurs à évaluer de manière précise.

Encadré 1 – Sources de financement des communes

Au Bénin, pour financer les compétences qui lui sont dévolues dans le cadre de la mise en oeuvre de la décentralisation, la commune dispose des sources suivantes de financement :

Les ressources propres

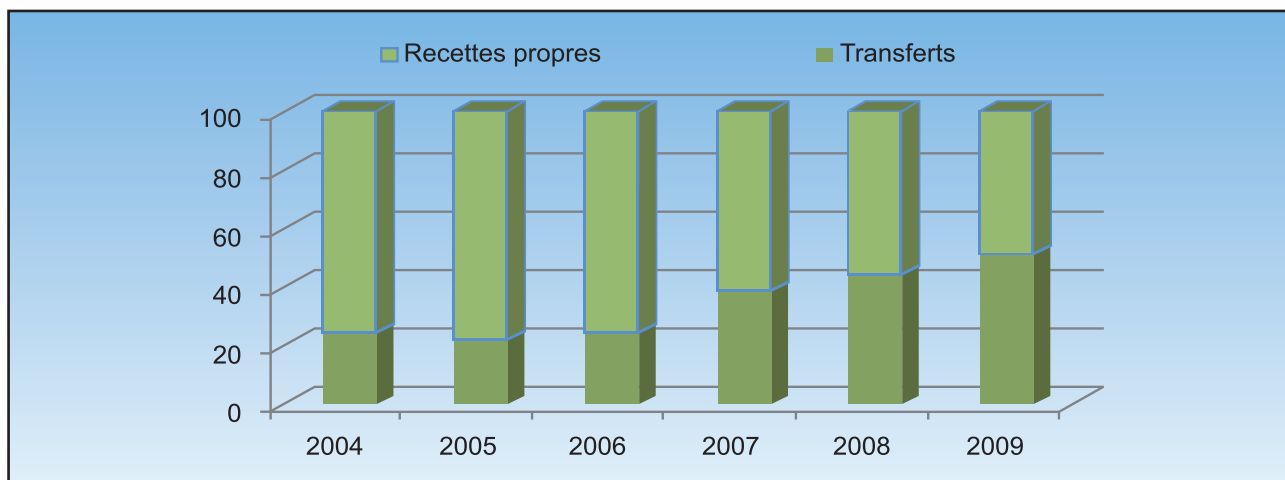
- les recettes fiscales :
 - les produits fiscaux directs,
 - les produits des impôts indirects et taxes assimilées,
 - taxe touristique,
 - taxe sur les véhicules à moteur,
 - TVA perçue au cordon douanier ;
 - taxe de voirie prélevée au cordon douanier ;
 - taxes et redevances sur carrières et mines ;
 - taxe de développement local.
- les recettes non fiscales
 - les recettes de prestations et des services de la Commune ;
 - les produits du patrimoine et des activités ;
 - les recettes en matière d'hygiène, de salubrité publique et funéraire.

Les transferts et subventions

- les subventions de fonctionnement ou d'investissement versées par l'État et/ou les organismes extérieurs ;
- le produit des emprunts ;
- les ressources provenant des organisations non gouvernementales ou des collectivités extérieures dans le cadre de la coopération décentralisée ;
- des fonds issus de la solidarité intercommunale.

■ Faiblesse des ressources propres

Graphique 3.1 : *Composition des ressources de développement des communes*



Source : Banque Mondiale, 2010, RDP.

Outre la faiblesse ou la faible exploitation des potentiels économiques et fiscaux et la pauvreté des administrés, la mobilisation des recettes au niveau de communes se heurte à un grand nombre d'obstacles institutionnels, dont la non-disponibilité d'un registre foncier, le manque de moyens humains et matériels pour le recouvrement, et, dans une moindre mesure, l'incivisme fiscal. Par ailleurs, les impôts et taxes ayant les plus forts rendements sont directement recouverts par les structures centrales.

Tout comme les ménages, les communes rurales sont en général les plus pauvres en ressources fiscales. En 2008, 55 % des recettes totales des communes étaient le fait des communes urbaines, les trois communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo, Parakou) représentant 43 % du total (RDP, 2010, par. 2.4.2).

Les ressources propres des communes se sont établies à 55 % des ressources totales des communes sur la période de 2007 à 2009, avec de fortes variations selon les communes. À l'exception, là encore, des communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou), les taxes locales ne représentent que 24,1 % des recettes totales des communes tandis que les produits de la fiscalité locale ne représentent que 3 % des impôts à l'échelle nationale.

Les informations fournies par la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) (**cf. aussi Chapitre 4**) montrent que les communes pauvres collectent 7 à 8 fois moins de ressources que les communes riches. Les communes non pauvres ont une gamme plus large d'éléments taxables. Les activités économiques y sont plus variées. Les types de taxes et impôts qui, en moyenne, rapportent plus aux communes pauvres sont : les autres impôts et taxes indirects, les taxes sur les boissons fermentées et les taxes sur les barques motorisées. Ce sont des taxes et impôts liés aux activités spécifiques de certaines communes. Les communes avec tissu industriel collectent 9 à 10 fois plus de ressources fiscales que les communes sans tissu industriel et pauvres en grande majorité. Les communes à statut particulier collectent en moyenne 50 fois plus de recettes fiscales. Il est à noter également que les communes ayant un haut niveau de production de coton collectent 5 à 6 fois moins de ressources que celles qui en produisent peu. Parmi les communes, les grandes productrices sont en effet surtout rurales, et aucune commune à statut particulier n'est grande productrice de coton. Plus de 75 % des communes productrices de coton n'ont pas d'usines.

Dans un effort visant à accroître l'effort de mobilisation de recettes et capacités d'autofinancement dans les communes rurales en particulier (via une mise à contribution des exploitants agricoles), le Gouvernement du Bénin a notamment introduit la Taxe de Développement Local (TDL) dans la loi de finances 2008. Comme le montre une étude récente (voir Encadré 2), bien que le recouvrement effectif de cette taxe puisse augmenter sensiblement les ressources communales, la TDL peut avoir des effets potentiellement défavorables dans les communes les plus pauvres et les plus vulnérables.

Encadré 2 : La mobilisation des ressources dans les communes rurales : le cas de la Taxe de Développement Local

Dans un effort visant à favoriser l'effort de mobilisation de recettes dans les communes rurales, le Gouvernement du Bénin a introduit la Taxe de Développement Local (TDL) dans la loi de finances 2008. Dans la loi de finances 2010, des dispositions ont été prises pour substituer à la TDL qui était un impôt direct local, une nouvelle TDL conçue comme un impôt indirect local placé sous la compétence de l'Administration fiscale⁴². La base d'imposition de la TDL est liée au niveau d'activité économique : agriculture, élevage, pêche, tourisme, prestation de services.

En ce qui concerne les implications de la TDL sur le budget des communes, sur le pouvoir d'achat des ménages, sur la compétitivité des produits et sur la croissance, une étude récente⁴³ indique qu'avec une hypothèse volontariste, le produit de la TDL⁴⁴ pourrait atteindre 19 milliards FCFA et qu'elle pourrait contribuer à améliorer sensiblement les ressources des communes ainsi que la production de toutes les branches de l'économie, mais que les effets sur le revenu des ménages sont plus mitigés dans la mesure où les produits alimentaires subissent le plus le poids de la TDL. L'étude suggère toutefois que la TDL pourrait affecter négativement la compétitivité des produits agricoles et industriels exportés. Quant aux effets sur la pauvreté, l'étude prévient que la TDL pourrait entraîner une augmentation de la pauvreté des ménages, plus prononcée en milieu rural qu'en milieu urbain, en particulier chez les agriculteurs indépendants. Cet effet pourrait cependant être compensé par une administration et une utilisation adéquates de la TDL (forte utilisation à des fins d'investissement dans les secteurs sociaux (éducation et santé). L'étude fait également un ensemble de recommandations en vue de maximiser l'efficacité de la TDL en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté.

Plusieurs points mériteraient notamment d'être clarifiés sur la chaîne fiscale pour rendre le recouvrement de cette taxe plus opérationnel. Il s'agit notamment de spécifier le taux des prélèvements et les modalités de taxation afin d'éviter une double imposition. Il s'agit aussi de tenir compte des capacités de contribution des personnes concernées par cette taxe. En période de difficultés économiques, il est clair que certains contribuables pourraient éprouver des difficultés à s'acquitter de cette taxe.

⁴²- Loi de finances, Gestion 2010, Rapport Économique et Financier (articles 1084 quinter 1 à 1084 quinter 10).

⁴³- Étude d'impact de l'introduction de la Taxe de Développement Local dans la loi de finances 2008 sur la pauvreté et le social au Bénin, de l'Observatoire du Changement Social, septembre (2009).

⁴⁴- Il est à noter que la TDL n'a jamais été mise en application dans les communes béninoises, et que l'étude s'appuie sur les « prélèvements de fait » assis sur les ressources imposables à la TDL.

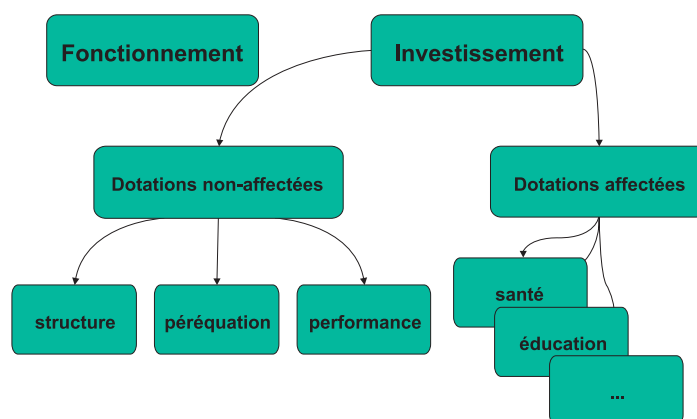
■ Manque de prévisibilité et distribution inégale des transferts

Les transferts jouent un rôle important, notamment dans les communes rurales, et un rôle grandissant depuis la mise en place du FADeC. Ils ont représenté en moyenne 30 % des recettes totales des communes sur la période de 2004 à 2009, avec cependant d'importantes variations intercommunales.

Un nombre de faiblesses importantes du système de transferts intergouvernementaux vers les communes, notamment via le FADeC méritent cependant d'être soulignées :

- les montants transférés restent faibles au regard des besoins, notamment pour ce qui est des transferts (subventions) au titre des dépenses de fonctionnement des communes, mais également des transferts en provenance des services centraux des ministères sectoriels au titre des compétences partagées. Les besoins en ressources humaines et matérielles, de même que les infrastructures pour assurer des services de qualité aux populations, sont nombreux, mais les ressources actuelles, quel que soit leur degré de mobilisation, sont loin de donner satisfaction. Les collectivités ont d'ailleurs fait des propositions pour la mise à disposition de ressources plus substantielles.
- il n'existe pas, à l'heure actuelle, de mécanisme statutaire définissant les montants à transférer via le FADeC, dont les dotations sont fixées chaque année par la loi de finances. Ce problème place les communes dans une incertitude permanente qui affecte inéluctablement la planification et la gestion des dépenses, et notamment les capacités d'ajustement face aux chocs externes.

Graphique 3.6a : Structure des transferts FADeC

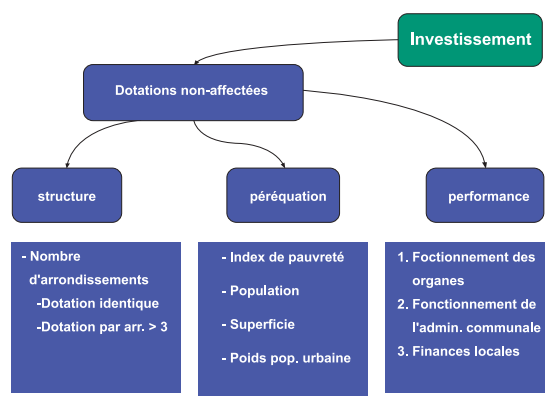


Du point de vue de l'équité du processus de décentralisation financière, plusieurs points méritent attention :

- Outre leur faiblesse, les dotations de fonctionnement (notamment la dotation « FADeC fonctionnement »), ne prennent pas en compte des critères d'équité (e.g. pauvreté, niveau de revenu des habitants ou assiette fiscale). La RDP (Banque Mondiale, 2010) rappelle à cet égard la faible corrélation entre les taux de pauvreté et les transferts par tête (0,14), les communes à statut particulier recevant 36 % des ressources transférées. Par ailleurs, ces subventions n'intègrent pas non plus les différentiels de coûts liés à la fourniture d'infrastructures ou de services publics entre les communes rurales et urbaines, ou bien encore entre les communes enclavées et les communes du littoral.

- Les dotations d'investissement (via le FADeC non affecté) sont en revanche allouées en tenant compte de l'incidence de la pauvreté (cf. Tableau 3.2 ci-dessous) selon une formule de répartition/système de pondération comprenant (i) : une dotation de structure, élément fixe : 95 % +
- 5 % pour les communes ayant plus de 3 arrondissements ; (ii) une dotation de péréquation qui tient compte de la population de la commune (28 %), de l'indice de pauvreté communale (40 %), et de la superficie de la commune (32 %) ; une dotation de « performance », introduite en 2010, qui tient compte de la fonctionnalité des organes (20 %), de la fonctionnalité de l'administration communale (20 %), et de la situation des finances locales, dont l'augmentation des recettes propres (10 %)⁴⁵.

Graphique 3.6b : Critères de répartition des ressources du FADeC (non affecté)



Un poids de 20% est accordé à la pauvreté dans la détermination des transferts d'investissement. La RDP (Banque Mondiale, 2010), suggère une corrélation de 0,42 entre l'incidence de la pauvreté communale et le montant des transferts. Une étude antérieure de la Commission Européenne (juin 2009)⁴⁶ avait également mis en évidence un effet de péréquation du FADeC investissement : pour l'année 2008, le coefficient de Gini de la distribution des ressources propres et des transferts d'investissement (incluant le FADeC) était estimé à 35 %, contre 42 %, lorsque les transferts FADeC ne sont pas pris en compte.

Il n'en reste pas moins que la dimension égalisatrice des transferts pourrait être renforcée, moyennant une révision de la formule de répartition qui viserait à mieux prendre en compte (i) les besoins spécifiques en « services » (santé, éducation, etc.) des différentes communes, compte tenu des variables démographiques (population/structure par âge), (ii) leur couverture en termes de service sociaux de base, mais également (iii) leur potentiel fiscal, leurs capacités à lever des ressources et (iv) leurs capacités de gestion financière.

Tableau 3.2 : Évolution de la formule de répartition du FADeC Investissement non affecté (2008-2011) : Poids des différentes dotations

	2008	2009	2010	2011
Structure	50	40	40	40
Péréquation	45	60	50 (dont 20% pour l'incidence de la pauvreté)	50 (dont 20% pour l'incidence de la pauvreté)
Performance	0	0	10	10

⁴⁵- D'après la Banque Mondiale RDP, 2010, Encadrés 4-5.

⁴⁶- Le point sur les collectivités territoriales, juin 2009, Commission Européenne.

On notera une évolution favorable en termes d'équité en 2009 où le poids accordé à la péréquation atteint 60% contre 45% en 2008. L'introduction de critères de performance en 2010 a toutefois ramené le poids accordé à la péréquation à 50%.

On peut s'interroger sur le bien-fondé de cette évolution, et notamment sur le poids accordé à la « performance » dans le contexte des crises récentes, dans la mesure où la paupérisation des populations contribue à affaiblir les possibilités de mobilisation des recettes fiscales dans de nombreuses communes. A cet égard également, il semblerait également légitime que la formule de répartition intègre, au-delà de l'incidence de la pauvreté, un « indice de vulnérabilité » des communes à divers types de chocs (climatiques ou économiques).

Dans une logique de meilleure prévisibilité au niveau des budgets et de la planification communale, il importe également que la formule de répartition soit systématiquement communiquée aux élus de chaque commune par la CONAFIL. L'Aide-mémoire de la Revue Sectorielle décentralisation, déconcentration, aménagement du territoire (mai 2011) déplore l'absence d'avancées dans ce sens jusqu'à ce jour⁴⁷.

Comme dans d'autres pays de la sous-région (Mali, par exemple), les problèmes de prévisibilité et d'équité sont également renforcés par d'autres facteurs, tels que les modalités d'appui (transferts) des PTF. Sur ce point, il faut rappeler que tous les appuis des partenaires (notamment les financements issus de la coopération décentralisée) ne transitent pas par le Budget de l'État. Si l'abondement du FADeC par les PTF a augmenté dans la période récente dans le cadre de l'appui budgétaire, nombre de projets d'appui aux communes/communautés locales restent liés à des projets qui ne transitent pas par le budget, et qui ciblent souvent des régions spécifiques, souvent dans le prolongement d'expériences précédentes.

3.2.2. Autres défis institutionnels

■ **Manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre administrations centrales, structures déconcentrées et communes et faible alignement entre Plans de Développement Communaux et Politiques Sectorielles**

La pauvreté « non monétaire » des ménages est de fait exacerbée par un sous-équipement des communes. Plusieurs équipements sont à l'état d'abandon et les infrastructures économiques telles que les marchés et les gares routières sont en majorité incomplètes, très précaires, et ne sont pas sur la liste des priorités que les dotations budgétaires nationales doivent concerner. Cela limite les services sociaux de base ou réduit leur qualité, ce que devrait pouvoir corriger une bonne politique de décentralisation harmonisée avec des politiques sectorielles⁴⁸.

Un constat dominant est en effet que les préoccupations des Plans de Développement Communaux ne sont pas toujours prises en compte par les politiques sectorielles. Deux niveaux de programmation se dégagent alors, ce qui nuit à l'efficacité des services publics dont sont bénéficiaires les populations. Le rôle et les attributions des acteurs ne sont pas encore bien compris tant à leur propre niveau qu'au niveau des populations limitant leur capacité d'action et de coordination dans l'offre de services.

⁴⁷- L'Aide-mémoire stipule que « ces informations n'ont pas été rendues publiques ; seules les personnes siégeant à la CONAFIL semblent maîtriser l'information ». Les critères de répartition ont cependant été publiés dans le n° 41 de la publication « La Territoriale ».

⁴⁸- Banque Mondiale, RDP, 2010

■ Faiblesses des capacités humaines

Les communes manquent de personnel qualifié pour gérer les compétences qui leur ont été transférées, notamment les compétences techniques nécessaires à l'accompagnement et la gestion du développement local, et la maîtrise d'ouvrage. Cela soulève le problème crucial de la réaffectation des personnels des services centraux, parallèlement aux transferts de responsabilités et de ressources. Il en est de même des compétences en matière de gestion financière (élaboration des budgets, gestion et exécution des dépenses, passation de marché, etc.), et de planification stratégique, bien que des mesures récentes aient été prises dans ce sens (informatisation, mise en place du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CEFAL), etc.).

■ Faiblesse des services déconcentrés

Le niveau de déconcentration actuel ne permet pas aux services déconcentrés de jouer pleinement leur rôle, en particulier en matière d'appui-conseil aux communes. En plus de l'insuffisance des moyens financiers (via les crédits délégués), il faut citer aussi le déficit de qualification des ressources humaines. Ce déficit rend difficile l'adaptation des politiques aux réalités spécifiques des localités. La trop grande centralisation qui caractérise encore les politiques, nécessite en effet des actions d'adéquation aux besoins des communes, d'autant plus que l'approche verticale et descendante utilisée par l'administration ne garantit pas toujours la coordination des politiques des différents ministères dans les localités⁴⁹.

Comme mentionné plus haut, dans un souci de renforcement de l'accompagnement aux communes à travers les services déconcentrés, le Gouvernement a récemment entrepris d'accroître le nombre de départements de 12 à 29. Comme le souligne toutefois la RDP (Banque Mondiale, 2010), la viabilité et l'efficacité du processus dépendront dans une large mesure de l'adéquation des ressources financières et humaines. Par ailleurs, le processus est affecté par un certain nombre de pesanteurs et intérêts ethnosociologiques. Cette résistance justifie aussi l'indécision qui a conduit à ne pas pouvoir désigner certains chefs-lieux de départements depuis près d'une quinzaine d'années. Il est à souligner que la vulnérabilité du processus de décentralisation sur ce point est à prendre en considération, les socles soutenant le Bénin du point de vue de l'unité nationale n'étant pas très solides et pouvant être fragilisés par un découpage mal pensé. Les chocs systémiques seraient alors de nature à amplifier les conflits ethniques locaux latents.

■ Participation des populations, en particulier des femmes

Selon le Rapport Spécial 2010 d'Évaluation de la Mise en oeuvre des Objectifs du Millénaire pour Le Développement (OMD) au Bénin⁵⁰, si l'indice de Participation des Femmes à la gestion de la vie publique au niveau local est en hausse - 0,315 en 2001 et estimé à plus de 0,48 en 2010 - la participation ne permet pas encore d'espérer atteindre en 2015 l'objectif de parité fixé. Des progrès notables restent encore à faire dans les domaines de la participation des femmes aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Un des indicateurs concernant l'autonomisation des femmes au niveau « local » est celui du pourcentage des élus locaux. De 2003 à 2008, la participation des femmes à la gestion des affaires publiques locales n'a pas beaucoup évolué. La première mandature a vu l'élection de 45 femmes sur 1200 élus locaux ; elles sont 60 en 2008 pour 1435 élus, soit une augmentation de 0,43 %. Des replis spectaculaires de plus de 12 % étaient observés au Mono. En revanche, des avancées ont été remarquées dans le Littoral (+ 8,99) et dans le Borgou (+ 5,47). Sur les 5 communes en repli, 3 sont au sud et une au centre du pays.

⁴⁹- Ibid.

⁵⁰- Rapport Spécial 2010 d'Évaluation de La Mise en oeuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au Bénin. Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale, octobre 2010.

Les obstacles identifiés à la participation des populations sont le faible taux d'alphabétisation et le difficile accès à l'information. Les informations budgétaires, en particulier, sont très peu diffusées, si toutefois elles existent. Les informations exhaustives sur l'exécution des budgets ne sont pas fournies par les communes. Il est alors difficile d'évaluer l'utilisation des ressources.

Le faible niveau d'alphabétisation limite la capacité des acteurs à comprendre les enjeux de la décentralisation. Au sein même des administrations locales, le niveau d'alphabétisation des élus ne facilite pas l'appropriation du processus de décentralisation, notamment la prise en charge des compétences de la commune, des devoirs et des responsabilités liés aux fonctions qu'ils occupent.

De plus, le renouvellement des élus à chaque mandat rend également difficile la capitalisation des acquis liés au renforcement des capacités.

L'implication plus accrue de la société civile renforce le suivi communautaire. Il serait utile de formaliser les initiatives de certaines communes ayant pour objectif le renforcement de la bonne gouvernance à travers des mécanismes visant spécifiquement à favoriser la participation des citoyens et la responsabilisation de l'administration communale.

3.3 Conclusion partielle

Le processus de la décentralisation se veut un moyen privilégié pour promouvoir le développement à la base. La décentralisation a connu des avancées notables depuis les premières élections municipales en 2002. Le cadre institutionnel s'étoffe et se raffermi. Des efforts sont faits par l'État central et ses démembrements pour mettre à la disposition des communes des moyens matériels et humains.

Il est indéniable que le processus n'a pas encore atteint tous ses objectifs et que des défis majeurs sont à relever tant à court, moyen que long terme. Dans ce sens, il est à noter que les collectivités font face à une demande de plus en plus croissante de services qui ne sont pas assurés. Les ressources propres ajoutées aux ressources provenant des autres acteurs sont toujours insuffisantes.

Dans ce contexte, il convient de mieux cerner les conséquences de la crise économique et financière sur la vie et le fonctionnement des collectivités locales, en particulier dans le cas des communes pauvres et/ou vulnérables aux mécanismes de transmission de la crise.

Chapitre 4 Crise économique et finances locales

Le présent chapitre a pour objectif d'analyser les effets induits de la crise économique sur les finances des collectivités locales.

Le Gouvernement a, dans la période récente, réaffirmé son engagement à renforcer le processus de décentralisation et de déconcentration et à accompagner financièrement les communes.

Toutefois, plusieurs facteurs liés à la crise économique, dont la dégradation de la situation budgétaire/Trésorerie de l'État, ont contribué à exacerber, à des degrés divers, les difficultés rencontrées par les communes, dans leur capacité à fournir des services socioéconomiques de base adéquats, dans un contexte où les besoins des populations en services publics proches et efficaces et d'investissements publics à même de garantir emplois et développement économique et développement humain augmentent. À ces difficultés sont venues s'ajouter d'autres difficultés : remises en cause, critiques, accusations de mauvaise gestion lancées contre les élus locaux par l'opinion publique débouchant sur un climat de morosité et de découragement pour les élus locaux.

L'analyse porte plus spécifiquement sur les éléments suivants :

- (i) L'évolution du montant et le niveau d'exécution des transferts de l'État (fonctionnement, investissements) vers les communes, mais également, les services déconcentrés (crédits délégués).
- (ii) L'évolution des ressources communales (recettes propres et issues des transferts), en considérant notamment la sensibilité particulière de certaines ressources fiscales aux retournements de conjoncture, mais également l'incidence des réformes fiscales introduites en 2009 par le Gouvernement en vue de stimuler le secteur privé et faciliter la relance économique.
- (iii) Les effets induits de ces évolutions sur les dépenses communales, les dépenses d'investissement en particulier.

L'analyse cherche en particulier à comparer l'évolution des finances locales dans les départements/communes les plus pauvres et/ou particulièrement vulnérables à certains canaux de transmission de la crise économique (communes bénéficiant d'un tissu industriel, dépendantes du coton, frontalières avec le Nigéria), avec celle des autres départements/communes⁵¹.

⁵¹- Il est à noter que le problème du renchérissement potentiel des coûts de l'emprunt des collectivités locales dans le contexte de la crise économique est d'une pertinence relative dans le cas du Bénin. Le recours à l'emprunt pour financer des investissements reste en effet limité (généralement aux grandes communes), même si les communes ont en principe le droit d'emprunter avec ou sans la garantie de l'État. En l'occurrence, un cadre stratégique pour le recours à l'emprunt a été élaboré par le Gouvernement, prévoyant l'ouverture d'un guichet supplémentaire (ligne de crédit de fonds de garantie) au niveau du FADeC. Outre la faiblesse des capacités financières et de gestion, la faiblesse du recours à l'emprunt s'explique également par le fait que les communes n'ont pas le plein contrôle de leurs liquidités qui sont gérées par le Trésor Public, en vertu du principe d'unité de caisse.

4.1 Évolution des transferts vers les communes et du financement des services déconcentrés

4.1.1 Évolution des transferts (non affectés) de l'État vers les communes (2006 - 2011)

■ Vue d'ensemble

Tableau 4.1 : Transferts non affectés de l'État (fonctionnement & Investissement), 2006-2011, Montants exécutés (millions de FCFA)

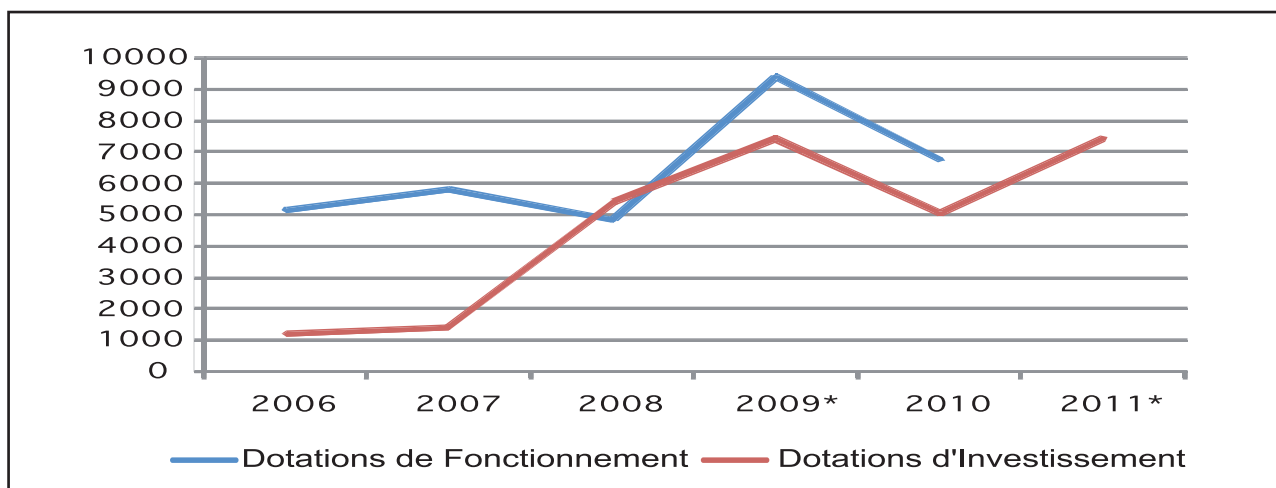
	2006	2007	2008	2009	2010	2011**
Dotations de Fonctionnement	5151,2	5834,737	4853,487	9398,181	6774,737	
Subventions d'Equilibre	248	248	248	--	--	--
Subventions aux Charges Salariales	552,542	300,062	300,062	--	--	--
Subvention de substitution à la taxe civique	486,675	486,675	486,675	--	--	--
Taxe de voirie /Substitution à la taxe de voirie	3863,99	4500	3593,75	6331,96*	3940	
Taxe de voirie	3863,99	4500	2093,75	--	--	--
Substitution à la taxe de voirie	--	--	1500	na	na	--
TVA	--	300	225	531,579	300	--
FADeC Fonctionnement	--	--	--	2534,737	2534,73	2534,73
Dotations d'Investissement (FADeC non affecté à partir de 2008)	1236	1436	5436	7436	5065,2 (dotation : 7236)	7436

Sources : Aide-mémoire de la revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire du 30 avril 2009, 30 avril 2010 et 30 avril 2011 – (BGE et données DGTCP pour la TVA et la Taxe de voirie – Données Sigfip et Aster pour l'exécution).

* Les transferts au titre de la taxe de voirie en 2009 sont simplement liés aux versements de reliquats dus à certaines communes.

**La détermination des dotations 2011 n'aura de sens qu'une fois connus les montants de la taxe de voirie et de la TVA.

Graphique 4.1 : Évolution des transferts (exécutés) de l'État vers les communes (2006-2011) (millions de FCFA)



Source : Graphique réalisé à partir des données du Tableau 4.1.

L'évolution des transferts enregistrés sur la période récente témoigne de l'engagement de l'État à soutenir le processus de la décentralisation en mettant à la disposition des communes des ressources de plus en plus importantes pour faire face tant aux charges de fonctionnement qu'à celles relevant de l'investissement. Le mécanisme du FADeC a été déterminant et a donc globalement permis, au titre du fonctionnement et de l'investissement en 2009, de doter les communes de plus de 16834 millions au lieu de 10289 en 2008, soit une augmentation de plus de 36 %.

Les transferts de fonctionnement, au demeurant très faibles au regard des besoins, ont globalement progressé sur la période. La hausse exceptionnelle en 2009 par rapport à 2008 est toutefois essentiellement attribuable au versement de certains reliquats sur la taxe de voirie.

Du point de vue de l'étude, les transferts relatifs à la TVA méritent une attention particulière. En effet, conformément à la loi 98-007 du 15 janvier 1999, une partie de la TVA perçue au cordon douanier est rétrocédée aux communes. La rétrocession porte ainsi sur l'équivalent d'une recette tarifaire dont le volume est nécessairement instable (plus instable, par exemple, que si les textes prévoyaient une rétrocession d'une part (prédéfinie et donc prévisible) du produit global de la TVA, plus largement assis sur les consommations finales.

Entre 2007 et 2008, les dotations au titre du FADeC investissement ont été multipliées par 3,78, passant de 1436 à 5436 millions de FCFA. En 2009, plus de 7 milliards ont été alloués (soit 136 % par rapport au montant de 2008). Les tensions budgétaires induites par la crise économique et financière ont cependant obligé l'État à maintenir ce même niveau de dotations pour les années 2010 et 2011, en dépit de besoins accrus (cf. Tableau 4.1)⁵².

Par ailleurs, alors que de 2007 à 2009, la totalité des dotations (FADeC investissement non affecté) avaient été transférées aux communes, le taux d'exécution des transferts s'est établi à seulement 70 % en 2010, privant les communes d'importantes ressources. La part, au demeurant faible, des transferts de l'État vers les communes est passée de 3,7 % en 2009 à 3,16 % en 2010⁵³.

D'importants délais dans l'exécution des transferts des ressources FADeC ont été enregistrés sur la période avec des versements tardifs en 2009 et en 2010 (cf. Encadré 4.1), qui ont eu de fait des conséquences néfastes sur la réalisation des investissements, mais également sur les processus de planification et sur la programmation budgétaire des communes.

Encadré 4.1 : Délais liés au décaissement des transferts

Les délais de mise à disposition effective des dotations du FADeC non affecté ont varié de 7 à 15 semaines en 2008, et de 4 à 15 semaines pour les tranches de 2009, avec des variations selon les tranches et les communes. En 2009, certaines communes dont N'Dali (Département du Borgou) ont enregistré des délais atteignant 14,5 semaines⁵⁴.

À la fin du mois de juin 2010, la deuxième tranche des dotations du FADeC qui devrait être disponible au mois de mai (selon le manuel de procédures du FADeC) n'avait toujours pas été transférée aux communes, tandis que la troisième tranche n'a pas été versée (Source : Aide-mémoire de la Revue Sectorielle, Avril 2011)

⁵² La dotation d'investissement FADeC non affecté 2010 s'est établie à 7236 millions de FCFA contre 7436 millions de FCFA dans le budget initial, 200 millions de FCFA ayant été affectés à des missions de contrôle.

⁵³ Rapport d'avancement 2010 de la SCRP.

⁵⁴ Dans le cadre de l'administration du FADeC, les délais de mise à disposition des fonds des tranches (affectées et non affectées) ont été évalués, pour un échantillon de communes (Parakou, Banté, Sémé-Podji, Savé, Ifagni, Sô Ava, Lalo et Djougou), sur la base de la date de mandatement du transfert (MDGLAAT), de la date de transfert par le Trésor Public et de la notification de la disponibilité des fonds.

	Délais estimés
1 ^{ère} tranche 2008	7 semaines
2 ^{ème} tranche 2008	15 semaines
1 ^{ère} tranche 2009	4, 5 à 9,5 semaines
2 ^{ème} tranche 2009	8 à 14,5
3 ^{ème} tranche 2009	6,5 à 10 semaines
1 ^{ère} tranche 2010	4 à 8 semaines
2 ^{ème} tranche 2010	3 à 6 semaines
3 ^{ème} tranche 2010	Non versée jusqu'en juin 2011
1 ^{ère} tranche 2011	ND

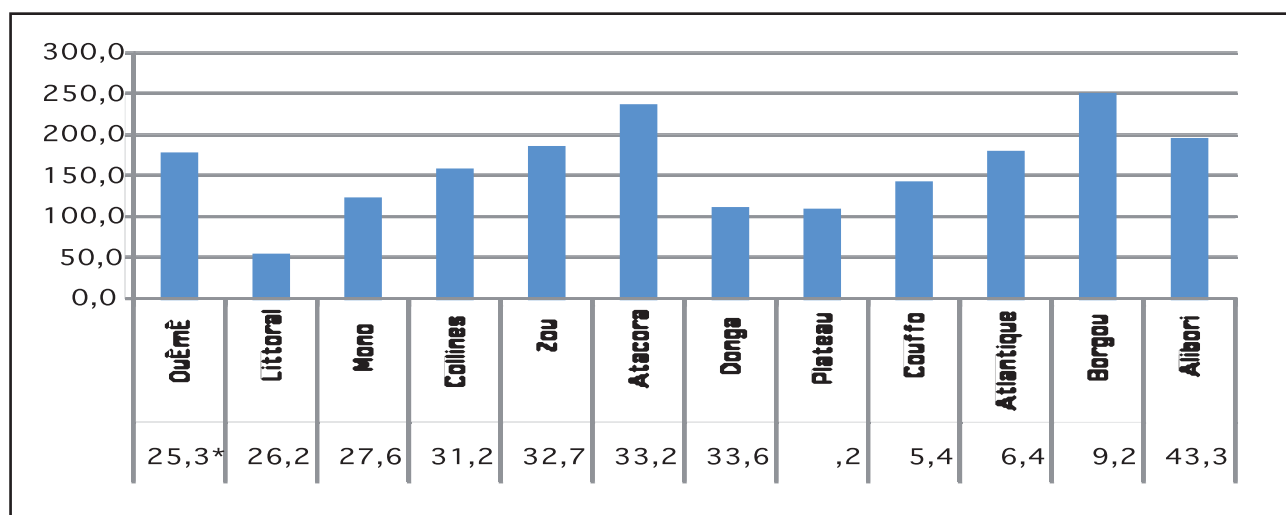
Sources : Aide-mémoire, 2009, 2010.

■ Contribution des PTF

La contribution des partenaires au développement et au financement des collectivités locales est difficile à estimer, les mécanismes spécifiques régissant les transferts de ressources des partenaires aux communes étant complexes et hétérogènes. Les ressources des partenaires ne transitent pas toutes par le budget de l'État, certains PTF préférant financer directement les communes ou les communautés à la base.

L'abondement du FADeC par les partenaires au développement depuis 2010 pourrait contribuer à changer la situation. En 2011, le montant total des dotations FADeC en provenance des PTF est évalué à 1,95 milliards de FCFA, soit 21 % du montant total des dotations.

Graphique 4.2 : Répartition des dotations FADeC (investissement) des PTF par département, 2011 (millions de FCFA)



Source : Données sur les dotations FADeC publiées dans le n°21 de la « La Territoriale » (juin 2011) ; * incidence de la pauvreté monétaire en 2007

On notera que les communes des départements pauvres de l'Alibori, du Borgou et de l'Atacora (départements dominés par la production cotonnière, représentant respectivement 41 %, 21 %, 18 % de la production nationale) sont les départements attirant le plus de ressources.

La RDP⁵⁵ estime que sur la période 2004-2009, les appuis des PTF aux communes auraient atteint 87,9 milliards de FCFA mobilisés pour une vingtaine de projets. La contribution potentielle des PTF en légère diminution en termes réels sur la période 2010-2012 est évaluée à 43,3 milliards de francs CFA, dont près de 26 % sous forme d'aide budgétaire.

⁵⁵ Draft, Banque Mondiale, 2010.

4.1.2 Évolution des transferts « affectés » (2010 - 2011)

Dans le cadre de la loi de finances 2010, quatre ministères sectoriels « pilotes », jouant un rôle central du point de vue de la réalisation des OMD, à savoir le Ministère de l'Enseignement maternel et primaire (MEMP), le Ministère des Enseignements secondaires et de la Formation professionnelle (MESFP), le Ministère de la Santé (MS) et le Ministère de l'Énergie et de l'Eau (MEE)⁵⁶ avaient défini les ressources spécifiques à transférer aux communes en coordination avec le MDGLAAT.

Les résultats de l'expérimentation des transferts au titre du « FADeC affecté » sont cependant mitigés.

Seulement 4,5 milliards de FCFA ont été effectivement transférés, soit un taux de réalisation de moins de 50 % par rapport aux sommes inscrites dans la loi de finances (cf. Tableau 4.2). Les transferts d'investissement prévus par le MEMP, le MS et le MESFTP n'ont pas été exécutés et reconduits sur la base de dotations plus faibles au titre de l'année 2011.

Les dotations totales au titre de l'exercice 2011 baissent de 31 % par rapport à 2010, une évolution qui pourrait suggérer un « recul de la décentralisation ». Si les dotations de « fonctionnement » sont reconduites à l'identique pour le Ministère de l'Enseignement primaire, elles baissent de 33 % pour le Ministère de la Santé, et de 20 % pour le Ministère de l'Eau et de l'Énergie (cf. Tableau 4.2).

Tableau 4.2 : Évolution des dotations/exécutions au titre du FADeC « affecté » (milliers de FCFA)

		2010 (Dotations)	2010 (Exécutions)	2011 (Dotations)
MEMP	Fonctionnement**	1 495 000	1 495 000	1 495 000
(enseignement primaire)	Investissement	4 417 500	--	2 200 000
MESFTP (enseignement secondaire)	Investissement	268 984	--	268 984
MEE (eau)	Investissement	754 576	--	600 000 *
MS (Santé)	Fonctionnement	1 859 996	1 720 000	1 230 000 ***
	Investissement	685 858		685 858
TOTAL		9 482 094	4 582 274	6 479 842

Sources : Aide-mémoire, Revue Sectorielle 2010 & 2011,

*Données CONAFIL reportées dans le n° 21 du Magazine la « Territoriale ».

** Entretien, réfection infrastructures, achat de matériels pédagogiques.

*** Salaires et autres avantages, mesures sociales.

Les données 2010 correspondent aux données de la version corrigée de l'Annexe 6 du BGE 2010 (crédit FADeC) à la loi de finances.

En plus des difficultés économiques que connaît l'État et qui réduisent ses possibilités, les autorités centrales doutent de la qualité de gestion par les communes des fonds mis à leur disposition.

⁵⁶ Pour ce qui est du secteur de l'eau et de l'assainissement, dans le cadre de la mise en oeuvre du Programme pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA), une procédure de dotation directe des communes/crédits sectoriels a été mise en place pour leur permettre de conduire de manière autonome, et au besoin avec l'appui conseil des services techniques déconcentrés compétents, des interventions en relation avec les plans de développement communaux (PDC). Un certain nombre de communes ont reçu des crédits budgétaires leur permettant de mettre en oeuvre des programmes de réalisation de forages équipés de pompe à motricité humaine, selon les priorités de desserte au niveau local.

Tableau 4.3 : Évolution des dotations budgétaires au MDGLAAT.

Années	2008	2009	2010	2011
Dotations budgétaires (en millions de FCFA)	20661	34089	29896	29366
Pourcentage du budget général de l'Etat	0,024	0,032	0,025	0,03
Taux d'exécution	72,31	57,85	36,8	nd

Source : BGE 2008-2011.

Les dotations budgétaires au MDGLAAT, après une augmentation de 0,65 % entre 2008 et 2009, ont baissé de 12 % entre 2009 et 2010 et de 1,8 % entre 2010 et 2011, soit une diminution globale de près de 14% entre 2009 et 2011. Les difficultés financières de l'État ont fait réduire les dotations budgétaires au profit de ce département ministériel. Malgré ces baisses des crédits, leur consommation s'est amoindrie plus que proportionnellement ainsi qu'en témoignent les taux d'exécution qui ont baissé de près de 50 % entre 2008 et 2010.

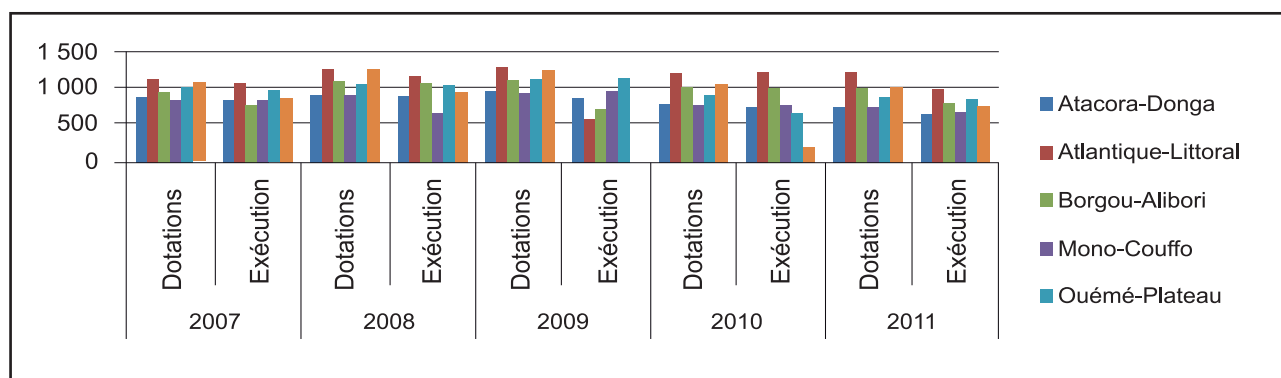
4.1.3 Évolution des transferts vers les services déconcentrés (crédits délégués)

Tableau 4.4 : Évolution des crédits délégués de quelques ministères (milliards FCFA)

Ministères	2007		2008		2009		2010		2011	
	Dot.	Eng.	Dot.	Eng.	Dot.	Eng.	Dot.	Eng.	Dot.	Eng.
Santé	5,7	5,1	6,3	5,8	5,5	4,8	6,6	5,7	5,5	4,8
Energie Eau	2,5	1,2	5,5	3,3	3	2,3	5,3	3,7	6,6	3,6
Agriculture	0,8	0,7	0,8	0,6	0,6	–	0,8	0,7	0,55	0,38
Famille	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	–	0,3	0,3	0,23	0,23
Primaire	1,4	1,3	0,1	0,08	0,8	0,6	1,2	1	1,3	0,46
Second. et Tech	–	--	0,2	0,1	0,2	0,16	0,2	0,2	0,2	0,16

Source : BGE 2007-2011.

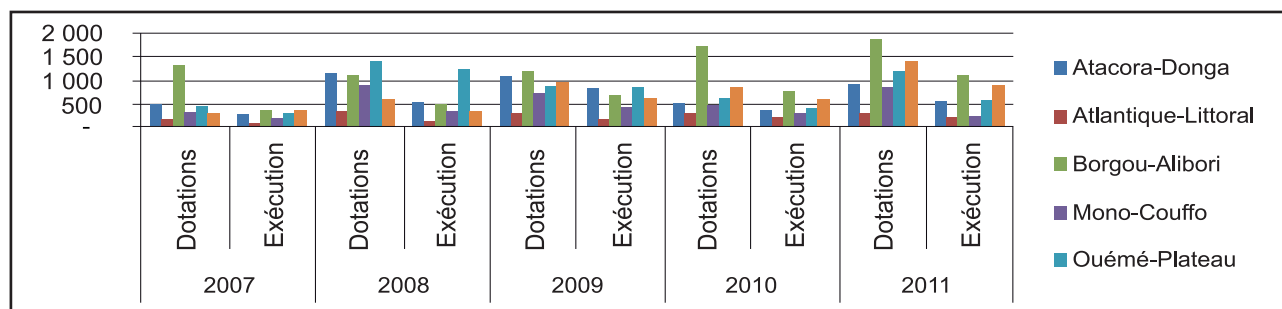
Depuis 2007, le niveau des crédits délégués est resté globalement constant avec des différences selon les secteurs. Les défis majeurs concernent le faible niveau des mises à disposition, l'adéquation des décaissements et le planning des activités.

Graphique 4.3.a : Dotations et exécutions des crédits délégués au Ministère de la Santé (millions de FCFA)

Source : BGE 2007-2001.

Ainsi, au niveau du Ministère de la Santé, les dotations de crédits délégués ont connu une relative stabilité, mais les taux d'exécution sont passés en moyenne de plus de 90 % en 2007 à 65 % des dotations en 2009, selon les données du Budget général de l'État.

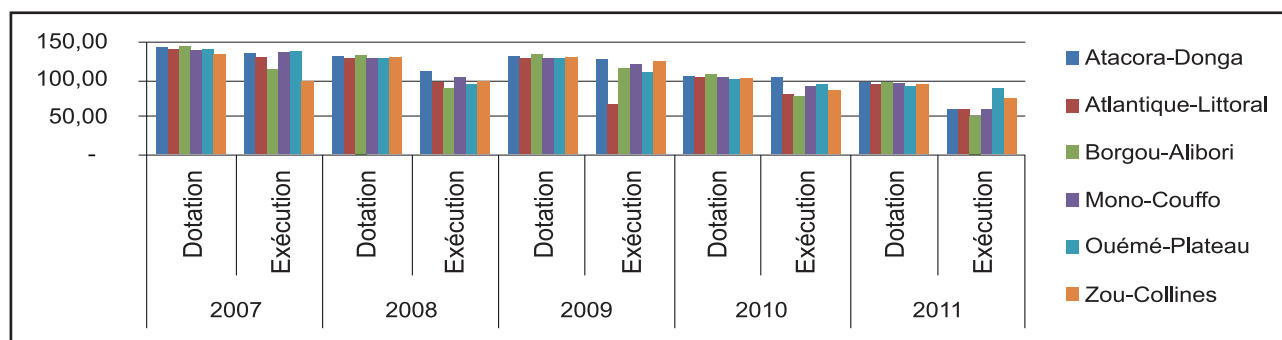
Graphique 4.3.b : Dotations et exécutions des crédits délégués au Ministère en charge de l'Eau (100 000 FCFA)



Source : BGE 2007-2001.

Les dotations au Ministère en charge de l'eau ont connu, de 2007 à 2008, une hausse qui s'est poursuivie jusqu'en 2011. Plusieurs projets soutenus par le gouvernement expliquent cette évolution (cf. Chapitre 2). Toutefois, les taux d'exécution sont particulièrement faibles en 2010 et 2011.

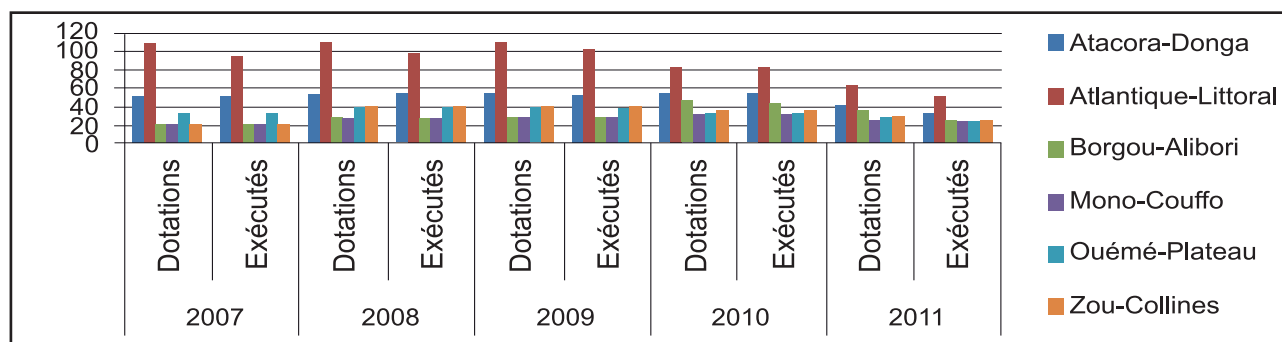
Graphique 4.3.c : Dotations et exécutions des crédits délégués au Ministère de l'Agriculture (1000 000 FCFA)



Source : BGE 2007-2001.

La répartition des crédits délégués par département, au Ministère de l'Agriculture, est relativement égalitaire. Cependant, une baisse tendancielle des dotations est à noter à partir de 2010. Il est à noter aussi que les taux d'exécution de 2008 sont des plus faibles.

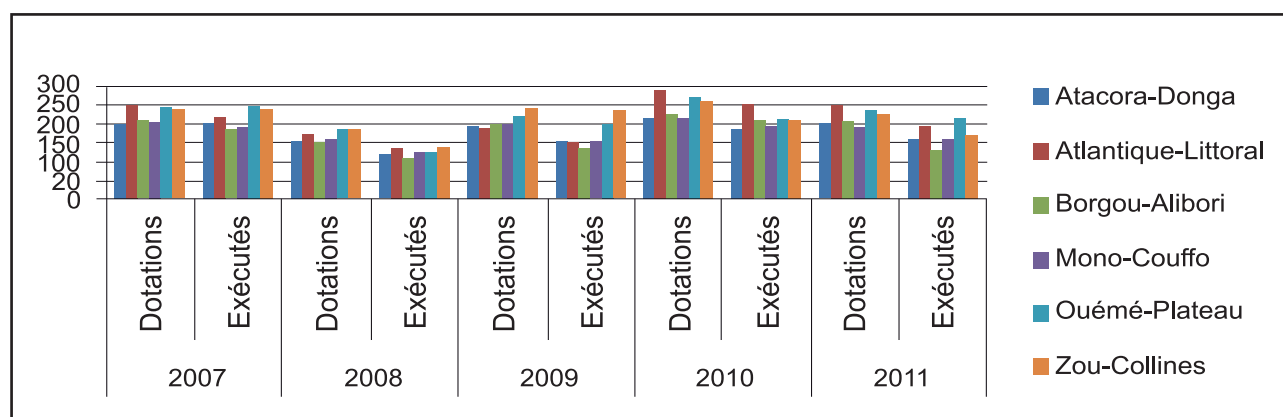
Graphique 4.3.d : Dotations et exécutions des crédits délégués au Ministère de la Famille (1000 000fcfa)



Source : BGE 2007-2001.

Les dotations sont largement inégalitaires au Ministère de la Famille. Les départements qui bénéficient de fortes dotations sont les départements de l'Atlantique et du Littoral. Il est à craindre que les dotations du Ministère soient telles qu'elles ne permettent que des actions de conseil au niveau du département abritant la capitale économique du pays.

Graphique 4.3.e : *Dotations et exécutions des crédits délégués au Ministère de L'Éducation primaire (millions de FCFA).*



Source : BGE 2007-2001.

Les dotations en 2008 de même que les taux d'exécution ont été d'un faible niveau. Ils se sont redressés à partir de 2009. À partir de cette année, les taux d'exécution semblent dépendre des départements. On peut retenir que les départements de l'Atlantique-Littoral et ceux du Zou-Collines ont globalement des taux plus élevés que les autres départements.

Globalement, bien que les crédits délégués n'aient pas connu de baisse significative en rapport avec la crise, on peut noter que les niveaux de dotation ne sont pas encore satisfaisants pour permettre aux services déconcentrés de jouer pleinement leur rôle. La dégradation des taux d'exécution observée dans certains secteurs (la santé notamment) est inquiétante. Le manque de moyens matériels et financiers et l'absence de collaboration entre les différents services déconcentrés placés sous l'autorité directe du Préfet contribuent au mauvais cadrage de l'assistance-conseil et du contrôle de légalité de l'État dans les communes.

4.1.4 Creusement des disparités intercommunales

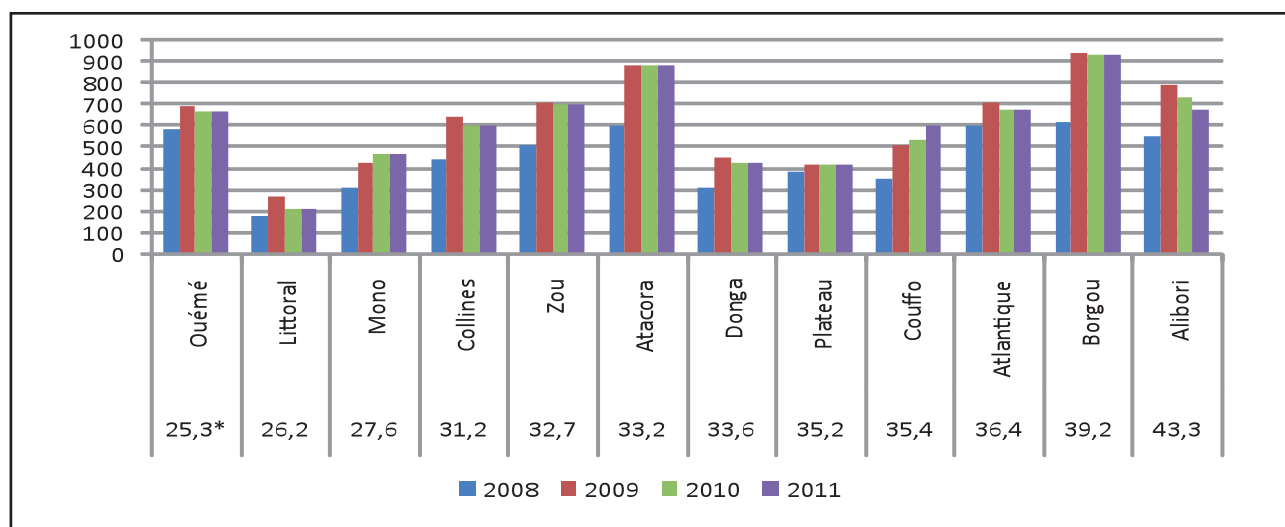
Le chapitre précédent a mis en évidence la faiblesse du dispositif de péréquation en ce qui concerne les transferts de l'État, notamment des dotations de fonctionnement, mais également des dotations d'investissement « non-affecté » transitant par le FADeC⁵⁷ (cf. Chapitre 3). L'évolution des transferts vers les communes sur la période 2008-2011 suggère, toutes proportions gardées, un possible accroissement des inégalités en matière de capacités financières entre communes/départements pauvres et non pauvres.

■ Évolutions des dotations d'investissement

La période 2009-2011 est en effet caractérisée par une stagnation, voire une régression des transferts de l'État (totaux et par habitant) vers les communes dans la plupart des départements, et notamment vers ceux qui, avant la période de « crises », affichaient les taux de pauvreté les plus élevés (cf. Graphique 4.4.a).

⁵⁷- En particulier, la pauvreté n'intervient en fin de compte que pour 20 % dans l'allocation des ressources non affectés du FADeC aux communes. Les transferts de fonctionnement du Trésor (taxes de voirie, TVA) sont basés sur des critères qui ne sont pas liés à la pauvreté, tels que l'usage des routes par les transporteurs.

Graphique 4.4a : Évolution des dotations FADeC (investissement – ressources internes) dans les départements (millions de FCFA)



Source : CONAFIL ; * incidence de la pauvreté en 2007.

Les dotations moyennes par habitant ont connu une augmentation de 2008 à 2009, passant de 626 à 856 FCFA puis une baisse de 3 % en 2010, où elles atteignent 833 FCFA. Les transferts totaux vers le département de l'Alibori ont diminué de 15 %, de 6 % dans les communes de la Donga et de 5 % dans le département de l'Atlantique. Les transferts vers les communes du Borgou et du Plateau ont diminué d'environ 1 % entre 2008 et 2009, et ont stagné depuis lors. Ces évolutions se retrouvent au niveau des transferts par habitant.

Parmi les départements à forte incidence de pauvreté, seul le Couffo bénéficie d'une évolution favorable des transferts (avec une progression de 18 %) sur la période étudiée. La faible densité de population relative pourrait expliquer cette évolution.

Graphique 4.4b : Évolution des dotations FADeC investissement (État + PTF) dans les communes du Borgou (2008-2011) (millions de FCFA)



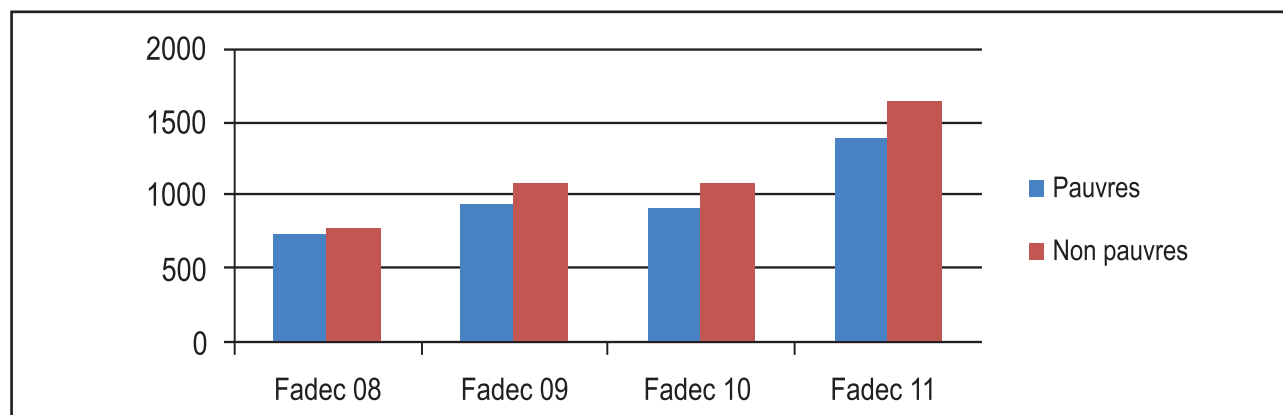
Source : CONAFIL

■ Disparités entre communes pauvres et non pauvres

Une stratification⁵⁸ en communes pauvres et non pauvres du point de vue monétaire conforte l'idée que les évolutions des dotations communales sur la période 2009-2011, bien que suivant la tendance générale décrite plus haut, n'ont pas favorisé les communes les plus pauvres⁵⁹.

Ainsi les transferts moyens par habitant dans les communes pauvres s'élevaient à 785 FCFA en 2008 FCFA, contre 726 FCFA pour les communes non pauvres. En 2010, l'écart de transfert par habitant entre les deux catégories de communes est de 155 FCFA.

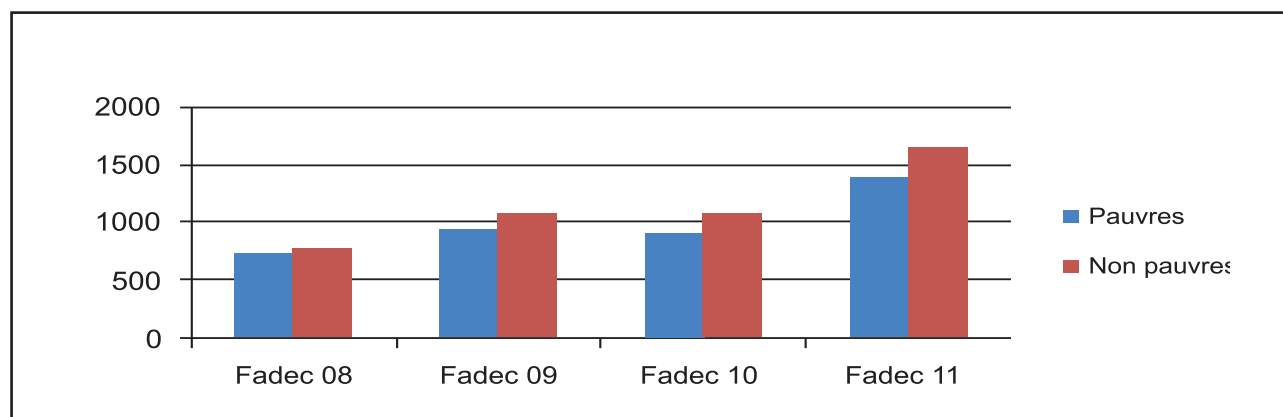
Graphique 4.5 : Dotations FADeC/hbt, FCFA (communes pauvres et non pauvres)



Source : MDGLAAT 2008-2011.

Il est à rappeler ici que l'opérationnalisation des critères de détermination des dotations des ressources du FADeC ne permet pas encore de prendre totalement en compte les aspects liés à l'équité au niveau des communes.

Graphique 4.6 : Dotations FADeC/hbt, FCFA (communes déficitaires vs non déficitaires)



Source : MDGLAAT 2008-2011

4.2 Évolution de la situation budgétaire des communes

La section suivante analyse l'évolution des budgets communaux dans le sillage de la crise économique, notamment dans les communes les plus défavorisées et/ou particulièrement vulnérables à certains canaux de transmission de la crise économique.

⁵⁸ -À partir des données d'EMICoV 2007-2009.

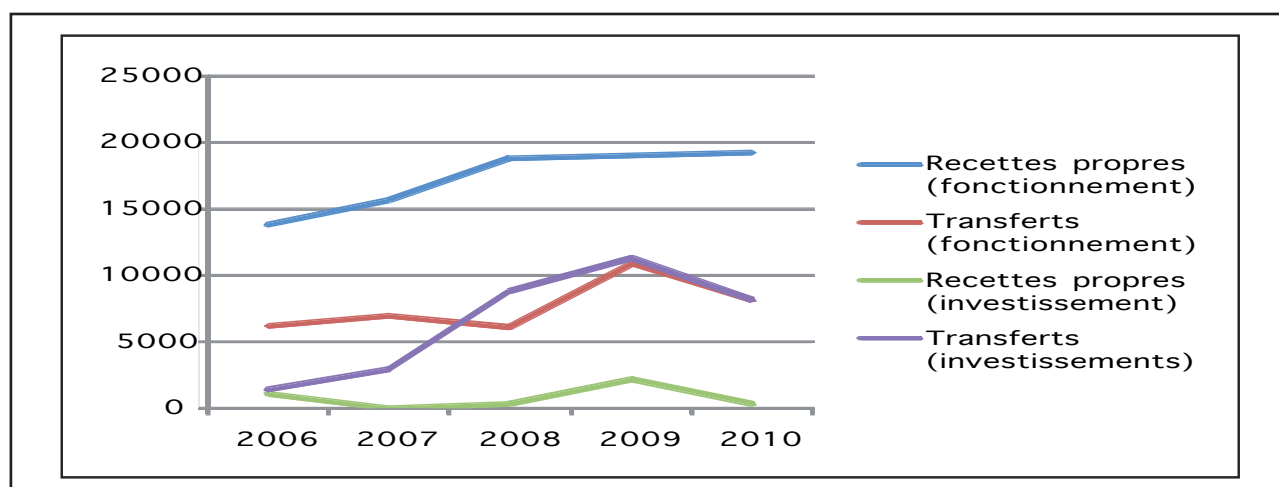
⁵⁹ -Les communes pauvres sont celles dont l'incidence de pauvreté est supérieure à la moyenne nationale.

4.2.1 Évolution des recettes

■ Vue d'ensemble

Globalement, les recettes propres des communes (fonctionnement + investissement), ont diminué de 7 % entre 2009 et 2010. Les recettes propres de fonctionnement ont enregistré une très légère progression entre 2008 et 2010, qui contraste cependant avec la hausse significative et continue de 36 % enregistrée entre 2006 et 2008. Ces évolutions globales masquent également des différences selon le type de ressources. Ainsi, les recettes de fonctionnement issues des transferts de l'État (FADeC fonctionnement, rétrocessions de la TVA, taxe de voirie, etc.) ont augmenté en 2009 - probablement en raison du versement des reliquats de la taxe de voirie à certaines communes, mais ont accusé une chute de 24 % entre 2009 et 2010.

Graphique 4.5 : Évolution des recettes des communes (2006-2010) (millions de FCFA)



Sources : Aide-mémoire de la Revue Sectorielle, 2009,2010, 2011 – Données MEF/DGTCP/RGF/SCL.

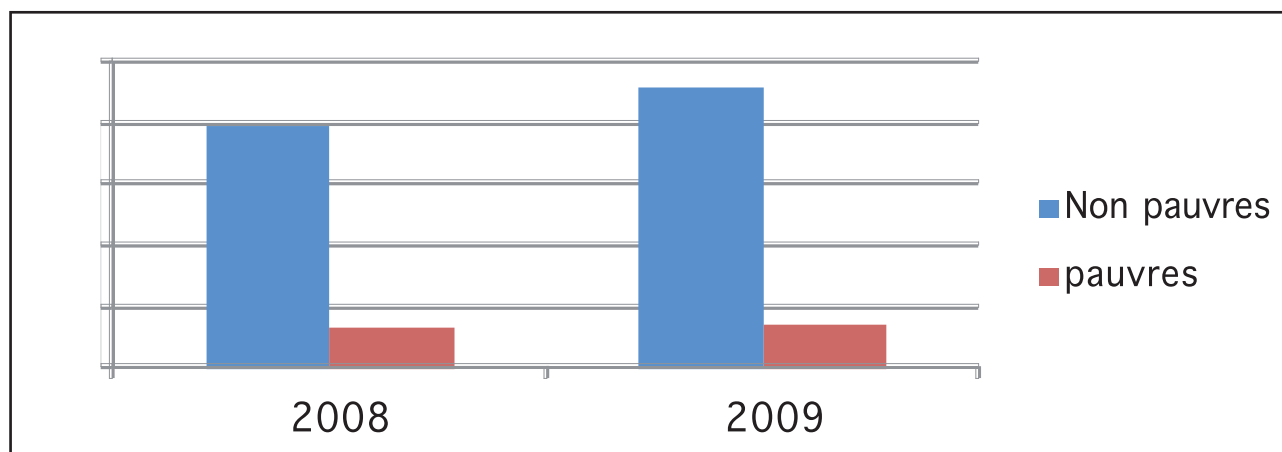
Les ressources d'investissement ont fortement diminué entre 2009 et 2010 (-34 %), en raison de la baisse drastique (28 %) des recettes issues des subventions d'investissement (cf. Graphique 4.5). Cette évolution peut être attribuée dans une large mesure au non versement de la troisième tranche du FADeC non affecté 2010 (voir plus haut).

Les données disponibles ne permettent pas d'analyser l'évolution, au sein des recettes issues des subventions d'investissement, des ressources en provenance de l'État et de la coopération extérieure. À titre indicatif, en 2008, les subventions d'investissements provenaient de la coopération extérieure pour un montant de 1 988 835 878 FCFA et des fonds domestiques pour un montant de 5 245 841 834.

■ Évolution des recettes fiscales

Les communes ont de manière générale du mal à mobiliser et maîtriser les ressources fiscales pour un ensemble de raisons diverses. Le problème peut être aggravé par des comportements d'incivisme fiscal, en partie liés au manque de confiance dans les capacités de gestion des communes.

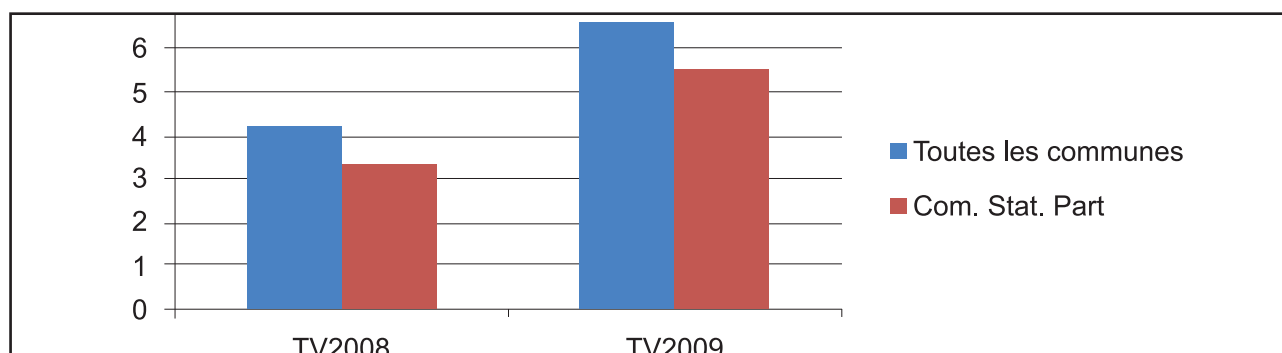
Graphique 4.6 : Évolution 2008-2009 de la recette fiscale moyenne par commune et par statut de pauvreté (millions de FCFA)



Source : Données de la DGTCP.

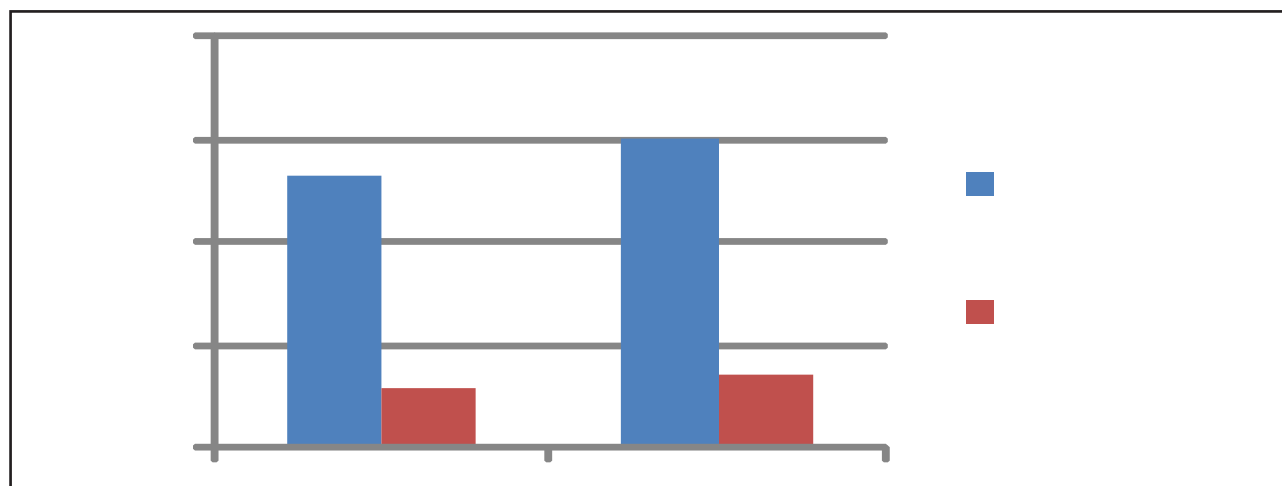
Les communes non pauvres connaissent en moyenne une hausse de leurs recettes fiscales entre 2008 et 2009 de l'ordre de 6 % alors que cette hausse n'est que de 2,7 % pour les communes pauvres.

Graphique 4.7 : Évolution de la recette fiscale moyenne par commune selon le niveau d'industrialisation (millions de FCFA)



Source : Données de la DGTCP.

Graphique 4.8 : Moyenne de recette fiscale par commune et statut de producteur de coton (million de FCFA)



Source : Données de la DGTCP.

Dans de nombreuses communes, la mobilisation des ressources propres se heurte en particulier à la faiblesse des potentiels fiscaux, en raison de la faiblesse des tissus économiques mais aussi de la pauvreté des populations, un facteur dont la crise financière et économique et les autres chocs qui ont marqué la période récente ont aggravé les effets.

Les données relatives aux années 2008-2009 montrent que, dans l'ensemble, les recettes fiscales moyennes par commune ont quasiment stagné dans les communes pauvres/sans tissu industriel ou grandes productrices de coton, alors qu'elles ont continué à progresser dans les communes nonpauvres, les communes bénéficiant d'un tissu industriel, et les communes à statut particulier. (cf. **Graphique 4.6 à 4.8**).

Tableau 4.5 : Rappel – Les ressources fiscales des collectivités locales au Bénin

Impôts locaux	TDL , contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties, patente et licence , taxe sur les armes à feu, taxes directes assimilées
Taxes locales	Taxe de pacage, taxes sur les barques et pirogues, sur les spectacles, jeux et divertissements, ventes de boissons fermentées de préparation artisanale, publicité, affiches, taxis de ville,
Ristournes de recettes de fiscalité centrale	TVA perçue au cordon douanier (0,413%) Taxe de Voirie prélevée au taux de 0,15% au cordon douanier (produit répartie à hauteur de 60% pour Cotonou, 24% pour Porto Novo, 16% pour Parakou, et 20% pour les autres communes Taxes et redevances sur l'exploitation des carrières et des mines, taxe touristique, taxe sur les véhicules moteurs
Taxes rémunératoires	Droits de marché, droits sur les actes administratifs, amendes et droits sur les services marchands (stationnement, droits de marché, enlèvement des ordures ménagères ; produits de patrimoine et surtaxes (location des infrastructures marchands, vente d'actifs)

Source : G.CHAMBAS (2010), *Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne, Partie II (Le système de ressources locales propres)*, Encadré II.1, p. 131.

Concernant les évolutions constatées sur la période récente et les objectifs de l'étude, il importe de souligner que certaines sources de recettes propres sont particulièrement sensibles aux évolutions de la conjoncture, ce qui accentue par-là même la vulnérabilité financière des communes.

Il en est ainsi des ressources telles que les produits de location des biens meubles et immeubles de la commune, mais également les droits de place sur marché, etc. Les chocs économiques comme la crise récente peuvent réduire la demande de ces services. Il en va de même de la taxe de développement local (TDL) qui frappe un grand nombre de produits agricoles (en particulier le coton et autres produits agricoles d'exportation) particulièrement sensibles aux évolutions de la situation sur les marchés internationaux, mais également de certaines ressources fiscales rétrocedées, telles que la taxe de voirie, qui frappe les marchandises au niveau du trafic routier d'origine portuaire et, comme noté plus haut, celles issues des produits de la TVA perçue au cordon douanier.

Les prévisions de redevance pour occupation du domaine public varient d'une année à l'autre, reflétant le manque de maîtrise de la matière imposable. Cela explique le faible niveau de recouvrement généralement observé par rapport aux prévisions, qui va s'amplifiant dans un contexte de crise et fragilise davantage les communes.

Il convient enfin de rappeler qu'à la demande des opérateurs privés dans le contexte de la crise économique, des allègements fiscaux ont été consentis dans la loi de finances exercice 2009. Ces allègements concernent la suppression de l'outillage industriel dans le calcul de la patente et des contributions sur le foncier bâti⁶⁰ et la suppression du paiement de la patente par les nouvelles entreprises, l'élargissement de la suppression de la taxe de voirie⁶¹ perçue au cordon douanier visant à renforcer la compétitivité du Port Autonome de Cotonou. Il importe de souligner qu'à ce jour, une subvention de remplacement de la taxe de voirie a été mise en place, mais qu'aucune mesure pérenne (assise sur une base légale) n'a encore été introduite en vue de compenser auprès des communes le manque à gagner généré par ces réformes (cf. Aide-mémoire de la Revue Sectorielle, Mai 2011).

Il n'a pas été possible, dans le cadre de l'étude, de recueillir des données sur l'évolution de chacune des ressources fiscales des communes béninoises sur la période récente (2009/2010).

En ce qui concerne les mesures introduites en 2009, portant sur des taxes nationales (patente, taxe de voirie), les informations disponibles montrent qu'elles ont été à l'origine d'un « manque à gagner » significatif dans de nombreuses communes, notamment dans les communes ayant un tissu industriel. *Ce constat met clairement en évidence les possibles tensions entre les politiques de riposte à la crise mises en place au niveau central et la politique de décentralisation.*

Une estimation des impacts de ces mesures sur les finances locales, commanditée par l'ANCB, a été menée en 2009⁶². L'étude s'appuie sur une extrapolation à partir d'un échantillon de 8 communes avec tissu industriel (les trois communes à statut particulier du Bénin (dont Parakou), la commune de Bohicon, dans le département Zou Collines, Lokossa, dans le département du Mono-Couffo) et sans tissu industriel (la commune de Djougou du département de la Donga et la commune d'Ifangni). Dans le cadre des extrapolations au niveau national, l'étude établit notamment une typologie des 77 communes en fonction de la densité de leur tissu industriel. Les tableaux ci-dessous donnent les résultats des estimations des pertes induites au niveau national et dans les communes du département du Borgou, qui font l'objet d'une attention particulière dans le cadre de cette étude.

⁶⁰ La contribution foncière des propriétés bâties se calculait sur la valeur locative des bâtiments, chantiers et sol, mais également sur celle de l'outillage des établissements fixé au sol à perpétuelle demeure. À quelques variantes près, le calcul de la taxe foncière unique se fait sur la même base. La patente à payer par les personnes morales également se détermine sur la valeur locative des bâtiments et de l'outillage. La prise en compte des biens et équipements professionnels dans la détermination de la valeur locative désavantage l'investissement, la création d'emplois durables et favoriserait l'investissement spéculatif.

⁶¹ La taxe de voirie, qui a pour objectif de servir de compensation pour les villes qui subissent les coûts occasionnés par le trafic routier d'origine portuaire a été supprimée en partie par la loi de finances gestion 2006. Cette suppression concerne notamment les marchandises en direction du Burkina Faso et du Niger. En 2009, le gouvernement a supprimé la taxe de voirie à l'endroit de tous les pays de l'hinterland dont le Mali. Ainsi que le souligne la dernière RDP (2010), « la réduction de la taxe de voirie est étonnante si l'on estime que le principe d'utilisateur payeur implicite dans l'application d'une taxe de voirie aux usagers des routes béninoises (qui par ailleurs ne payent pas d'autres frais d'utilisation de ces routes) est approprié. Il est possible que les autorités aient supposé que ces utilisateurs payent déjà suffisamment avec la fiscalité associée aux produits pétroliers, mais il n'y a pas eu d'étude sur ce sujet avant que la réduction de l'assiette soit décidée ».

⁶² JIMAJA S. (2009) Évaluation de l'incidence des mesures fiscales de la loi de finances gestion 2009 sur les finances locales. Association nationale des Communes du Bénin. Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, République du Bénin.

Tableau 4.6 : Estimation des pertes globales liées aux exonérations sur le foncier bâti, la contribution des patentes et l'élargissement de la suppression de la taxe de voirie

	Montant des pertes, FCFA	% des recettes de 2008
Recettes sur le foncier bâti et contribution des patentes	1 823 790 264	
Communes à statut particulier (Cotonou, Parakou, Porto-Novo)	1 041 160 180	9,51%
Communes dotées d'un tissu industriel	676 067 262	19,90%
Communes ne disposant pas de tissu industriel	106 562 822	4,40%
Pertes fiscales liées à l'élargissement de la suppression de la taxe de voirie	4 019 590 624	
TOTAL	5 843 380 888	34,90%

Source : Jimaya, 2009.

Tableau 4.7 : Estimation des pertes dans les communes du Borgou

	Incidence de la pauvreté (EMICOV, 2006 2007)		Pertes liées aux exonérations (loi de finances 2009) sur le foncier bâti et la contribution des patentes et suppression de la taxe de voirie, FCFA	% recettes fiscales 2008
	2006	2007		
BORGOU	39,19%	39,20%		
Commune à statut particulier				
Parakou	37,21%	21,80%	504 114 770	53,6%
Commune ayant un tissu industriel				
Bemberéké	42,86%	43,10%	29 228 296	34,03%
Ndali	35,50%	51,20%	34 521 209	26,02%
Nikki	33,88%	50,10%	26 204 239	43,23%
Communes sans tissu industriel				
Péréré	34,07%	42,30%	3 906 706	19,38%
Sinendé	47,93%	41,40%	10 217 363	23,83%
Kalale	35,24%	38,20%	13 996 815	48,65%
Moyenne nationale	37,40%	33,3%		34,90%

Source : Jimaya, 2009

L'étude de JIMAJA (2009) anticipait ainsi un manque à gagner/perte d'environ 6 milliards en 2009 du fait de la mise en application des mesures d'exonération décrites ci-dessus, soit 34,90 % des recettes fiscales totales par rapport à 2008 (dont 19,9 % pour les communes disposant d'un tissu industriel). Dans le département du Borgou, l'étude anticipait notamment une perte des recettes fiscales de 2008 à hauteur de 53,6 % dans la commune de Parakou, de 43 % dans la commune de Nikki, 34 % dans la commune de Bemberéké.

Les données fiscales de 2009 confirment partiellement ces estimations : les recettes issues des patentes et des licences, qui après une progression continue entre 2005 et 2007 avaient accusé une forte baisse en 2008 (cf. Graphique 4.6), enregistrent une diminution additionnelle de 7 % entre 2008 à 2009 en passant de 83 448 000 FCFA à 77 776 000 FCFA en moyenne par commune, soit 515 millions de FCFA pour l'ensemble des communes. De fait, les communes dotées d'un tissu industriel sont celles qui ont le plus pâti des mesures d'allègement. Bembéréké a connu en 2009 une baisse de 48 % par rapport au niveau de la patente & licence de 2008, N'dali 34 %, Nikki 32 %. Contrairement aux prévisions, les résultats sont plus contrastés pour les communes à statut particulier. Ainsi, les recettes au titre des patentes & licences ont baissé de 9 % à Cotonou, mais ont progressé de 14 % à Parakou (cf. Tableau 4.8).

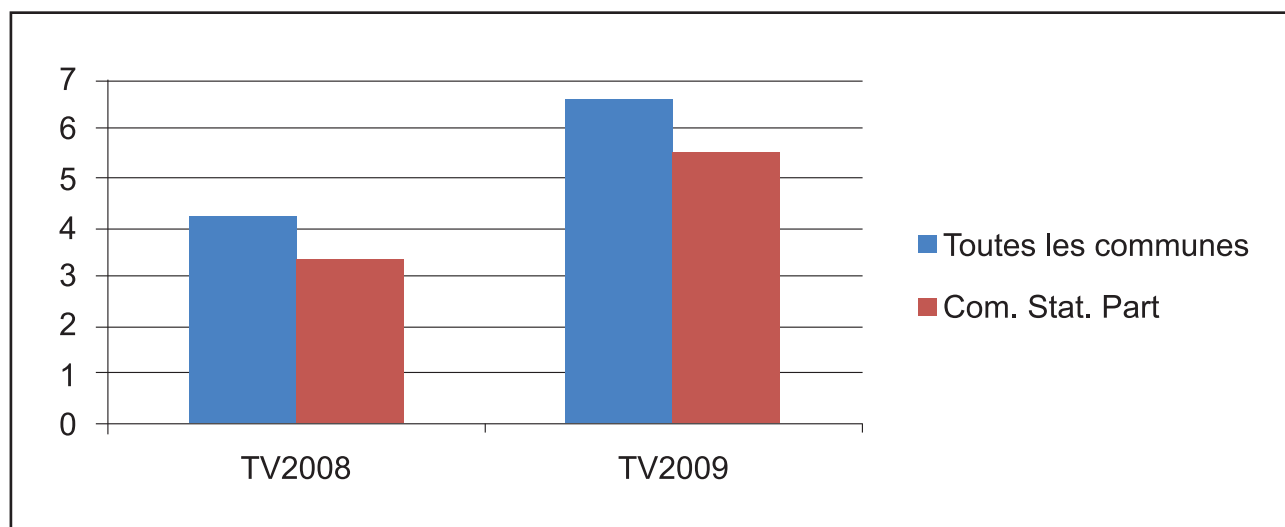
Tableau 4.8 : Évolution de certaines grandeurs fiscales (FCFA)

	Pat & lic. 2008	Pat & lic. 2009	Contribution Foncière 2008	Contribution Foncière 2009
Bembéréké	35881268	18617819	39031144	14481192
N'dali	59600069	39051884	62619777	17367963
Nikki	29723813	20328738	12296916	11957205
Parakou	286757096	327397505	ND	117840751
Porto-Novo	171443251	184066192	ND	112139666

Source : Calculs faits à partir des données de la DGTCP.

L'absence de données sur le foncier bâti ne permet pas d'isoler l'évolution spécifique des ressources issues de cet impôt local. Globalement, les contributions foncières (pour le bâti et le non bâti) ont augmenté en passant d'une moyenne par commune de 19 489 000 FCFA à 45 891 000 FCFA de 2008 à 2009. La simplification dans la détermination de l'assiette fiscale et la liquidation conduisant à un allègement réel peut expliquer cette évolution. Ainsi que le montre cependant le Tableau 4.8, les contributions foncières ont enregistré des baisses notables dans les communes à tissu industriel de Bembéréké, N'Dali, et dans une moindre mesure dans la commune de Nikki.

Concernant la taxe de voirie, les données mettent en évidence une progression des recettes issues de cette taxe entre 2008 et 2009 (qui fait suite à une légère baisse entre 2007 et 2008, cf. Graphique 4.6). Il est à rappeler ici que la réduction de l'assiette de la taxe de voirie mise en place en 2009 a été accompagnée de la mise en place d'une subvention de remplacement provenant des recettes de l'État à hauteur de 1 500 000 FCFA et qu'en 2009, des reliquats dus à certaines communes au titre des gestions antérieures ont été versés.

Graphique 4.7 : Évolution des recettes liées à la taxe de voirie entre 2008-2009 (en milliards de FCFA)

Source : Calculs faits à partir des données de la DGTCP.

Les autres impôts directs et taxes accessoires (AIDTA) et, les taxes touristiques (TT) ont connu des baisses importantes : 82 % pour les AIDTA et près de 90 % pour les TT. Les communes à statut particulier sont celles qui ont enregistré les baisses les plus fortes. En revanche, la taxe de développement local a connu une augmentation, passant de 13 millions FCFA à plus de 239 millions FCFA pour toutes les communes de 2008 à 2009, attestant du potentiel de cette taxe.

4.2.2 Évolution des dépenses communales

■ Vue d'ensemble

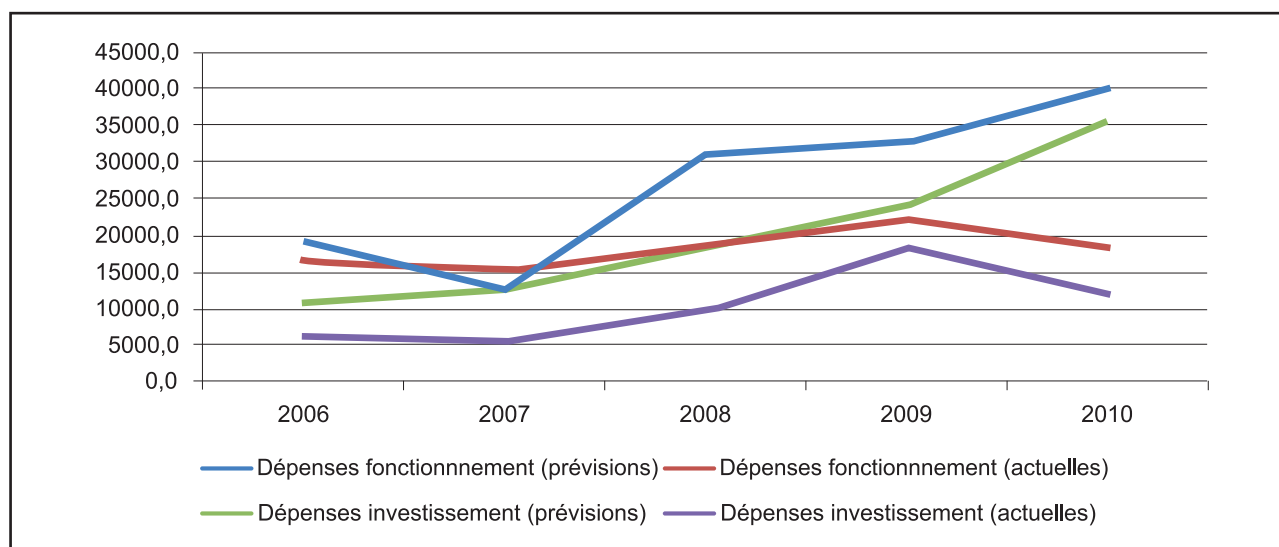
Comme le montre le graphique ci-dessous, le tassement/baisse des ressources communales, des ressources d'investissement en particulier, s'est soldé par une contraction significative (de 24 % au total) des dépenses communales en 2010.

Les dépenses d'investissement ont chuté dans la même proportion (de 34 %) que les recettes d'investissement entre 2009 et 2010, tandis que les dépenses de fonctionnement ont au final baissé plus fortement (d'environ 16 %) que les recettes de fonctionnement (8 %).

Les taux de réalisation des dépenses en 2010 se sont établis à seulement 33,5 % pour les dépenses d'investissement et 46 % pour les dépenses de fonctionnement, contre une moyenne de 54 % et 78 % respectivement sur la période 2004-2009.

De nombreuses contraintes de capacité en matière de budgétisation et gestion des finances publiques (non maîtrise des prévisions de recettes ou des procédures d'exécution budgétaire) expliquent qu'il y ait toujours des écarts significatifs entre prévisions et réalisations budgétaires. Toutefois, l'évolution constatée sur la période récente invite plus particulièrement à remettre en cause les effets contraires du manque de prévisibilité des transferts de l'État et des retards de décaissement de ces mêmes ressources.

Graphique 4.8 : Évolution des dépenses (prévisionnelles, actuelles) des communes 2006-2010 (millions de FCFA)



Source : Graphique réalisé à partir des données fournies dans les Aide-mémoire 2009, 2010, 2011 (données issues des bordereaux de développement – MEF/DGTCP/RGF/SCL.

Il est à noter que la détérioration de la situation budgétaire a été particulièrement marquée dans certaines communes, notamment les communes dépendantes du coton et frontalières avec le Nigéria (cf. Encadré 4.2)

Encadré 4.2 : Évolution de la situation budgétaire des communes dépendantes du coton et frontalières avec le Nigéria dans le sillage de la crise économique

La production nationale du Bénin est passée de 273 240 tonnes en 2008 à 157 968 en 2010. Sur les 48 communes productrices de coton, une stratification⁶³ a permis d'en trouver, en 2008, 16 qui étaient de grosses⁶⁴ productrices. Parmi ces dernières, 14 étaient en équilibre budgétaire en 2008 ; elles ne sont plus que 7 en 2010.

Sur la douzaine de communes ayant une frontière avec le Nigéria, 2 étaient déficitaires en 2008, elles sont 5 en 2010.

Il est difficile d'apprécier les « conséquences socioéconomiques » de cette contraction budgétaire dans la mesure où la nomenclature budgétaire ne permet pas de faire une analyse fonctionnelle ou sectorielle des dépenses communales. Toutefois, les consultations de terrain menées dans les communes de Parakou, Kalalé et Sinendé (cf. chapitre suivant), indiquent que la fourniture de services et d'infrastructures-clés en matière d'éducation de base, de santé, d'eau et d'assainissement a été affectée de manière significative.

⁶³ À partir des données du MAEP 2008.

⁶⁴ Volume de production supérieur à la moyenne des communes productrices de coton au Bénin.

4. 3 Conclusion partielle

Dans le cadre de la décentralisation, les communes se sont vu conférer des compétences clés en matière de santé et d'hygiène, d'éducation, d'eau et d'assainissement afin de rapprocher encore davantage les services des communautés à la base. Malgré les importantes avancées institutionnelles et techniques et un effort notable d'accompagnement financier au cours de la période récente, le transfert des ressources financières (mais également humaines) nécessaire à l'exercice de ces compétences reste limité. Qui plus est, l'analyse de l'évolution des finances locales dans le sillage de la crise économique met en évidence la fragilité du processus de décentralisation financière et la forte vulnérabilité des communes aux contraintes macro-budgétaires.

La diminution des transferts de l'État vers les communes en 2010 s'est de fait traduite par une réduction importante des transferts/ressources d'investissement, et par voie de conséquence, par une contraction significative des dépenses de fonctionnement et d'investissement au niveau des budgets communaux.

Les données disponibles suggèrent par ailleurs un creusement des inégalités entre communes pauvres et communes non pauvres. Les recettes de nombreuses communes (en particulier les communes dotées d'un tissu industriel) ont de fait pâti des réformes fiscales introduites en 2009 en réponse à la demande des opérateurs privés (suppression de l'outillage industriel dans le calcul de la patente et du foncier ainsi que la suppression de la taxe de voirie). Ce constat met particulièrement bien en exergue les possibles conflits entre d'un côté les impératifs de soutien à l'économie, via la fiscalité, et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation. Des recommandations et suggestions spécifiques sont formulées à la fin du document (cf. Conclusions et Recommandations) dans la perspective de corriger ces insuffisances.

Chapitre 5 Une analyse participative des impacts socioéconomiques de la crise dans les communes de Parakou, Sinendé et Kalalé

5.1 Contexte et méthodologie

Afin d'approfondir l'analyse des impacts socioéconomiques de la crise économique mondiale dans le contexte de la décentralisation béninoise, un ensemble de consultations ont été menées avec des acteurs de la gouvernance et du développement local dans le département du Borgou et trois communes du département affichant des vulnérabilités particulières par rapport à certains canaux de transmission de la crise⁶⁵. Des éclairages supplémentaires sont ainsi apportés au niveau des communes/communautés locales étudiées sur l'incidence de la crise sur les finances locales, sur la production et l'emploi, sur les actifs économiques et sociaux, sur la demande et le niveau de prestation effective des services publics, ainsi que sur les stratégies d'adaptation des communautés.

■ Choix des communes

Le département du Borgou a été retenu en raison non seulement de son niveau de pauvreté, mais aussi du fait de la présence des partenaires techniques et financiers dans le département à travers plusieurs projets et de la disponibilité des données. D'autres critères pratiques (budgétaires et logistiques) ont aussi conduit au ciblage de ce département.

Les communes de Parakou, Kalalé et Sinendé, dans ce département, ont été sélectionnées sur la base de critères en rapport avec leur profil de vulnérabilité à certains canaux de transmission spécifiques de la crise.

Ainsi, le choix de la commune urbaine à statut particulier de Parakou apparaissait-il comme un choix judicieux, au vu notamment des effets induits des réformes de la fiscalité sur les finances locales. Parakou est également le chef-lieu du département et concentre tous les services déconcentrés de l'État. On y note également un recul de la pauvreté sur la période pré-crise économique. Par ailleurs, cette commune est urbaine et présente un tissu industriel. En raison de son degré d'urbanisation, elle a été préférée aux communes de Nikki ou de Bembéréké. Son niveau de production cotonnière ne représente que 1,65 % de la production départementale.

La commune de Sinendé produit à elle seule près de la moitié de la production cotonnière du département (38,22 % pour la campagne 2007-2008 et 49,35 % pour celle de 2009-2010). La production de coton de la commune a baissé : elle est passée de 10 771 tonnes en 2007-2008 à 5622 tonnes pour 2009-2010.

La commune de Kalalé est proche du Nigéria et constitue un pôle d'attraction de migrants en quête de terres agricoles et pour des raisons de commerce, mais également d'émigration saisonnière (des jeunes en particulier) vers le Nigéria.

Les partenariats pour le développement local des communes retenues sont nombreux, les organisations internationales et autres ONG exerçant dans les domaines liés aux OMD.

A noter également que les communes de Parakou, Kalalé et Sinendé ont été moins affectées que d'autres communes par les inondations de 2010 et 2011, ce qui réduit certains risques de biais du point de vue des objectifs de l'étude (cf. ci-dessous).

⁶⁵- La conduite des études monographiques du projet d'étude Bénin a été menée à Cotonou et dans les communes de Parakou, Kalalé et Sinendé du 15 au 25 mai 2011

■ Approche

La réalisation des monographies s'est fondée sur une revue documentaire et sur la collecte de données.

Les documents collectés incluent les extraits des budgets, des plans communaux de développement, des bases de données nationales et régionales (cf. Annexe 1).

D'autre part, des consultations extensives ont été menées auprès des différentes parties prenantes des autorités départementales et locales (maires, receveurs, conseils municipaux, etc.), des représentants des directions territoriales des différents ministères du gouvernement béninois, avec des acteurs du développement local (producteurs agricoles, transformateurs, micro-entreprises, entreprises commerciales, commerçants, artisans, institutions de microfinance, ONG nationales et internationales, organisations des communautés de base, associations de développement) sur la base d'entretiens individuels et d'entretiens de groupes semi-dirigés.

Les entretiens de groupes dans les communes ont porté sur 3 groupes distincts, soit un premier groupe formé des représentants des autorités locales (maire, receveur/percepteur, conseils communaux, etc.), un second groupe composé des producteurs agricoles, transformateurs, micro-entreprises/entreprises commerciales, commerçants et artisans, et enfin, un troisième groupe réunissant des entreprises industrielles et/ou commerciales dans les communes où cela s'appliquait (Parakou et Sinendé). Des représentants des services déconcentrés, institutions de microfinance, ONG nationales et internationales, organisations des communautés de base et associations de développement se sont également joints aux deux derniers groupes.

Les entretiens ont été menés sur la base de guides d'entretien semi-dirigés préalablement élaborés par le consultant national avec l'appui de l'équipe du Centre Régional. Des guides distincts ont été conçus afin de définir des questions en fonction des intervenants interrogés (Cf. Annexe 2 pour plus de détails).

Au total, la mission a donc impliqué une série de rencontres et d'entretiens avec près d'une centaine de représentants des autorités départementales et locales (maires, receveurs, conseils municipaux, etc.), des représentants des directions territoriales des différents ministères du gouvernement béninois et également avec des acteurs du développement local (producteurs agricoles, transformateurs, microentreprises/entreprises commerciales, commerçants, artisans, institutions de microfinance, ONG nationales et internationales, organisations des communautés de base, associations de développement) (cf. Annexe 3).

■ Difficultés rencontrées

L'objectif de ces rencontres était de procéder à une collecte d'informations sur les impacts de la crise économique au niveau local auprès des acteurs locaux. Cela comportait quelques risques et difficultés qui avaient été préalablement identifiés, en particulier, la compréhension de la crise économique par les acteurs, la prise en compte des perceptions versus la réalité, ainsi que la différenciation des différentes crises et chocs - crise alimentaire, crise énergétique, crise du secteur du coton, les récentes inondations⁶⁶ - survenus dans la période récente.

Afin de limiter les risques de résultats biaisés liés à ces différents aspects, un premier travail d'éclaircissement a été fait avec les acteurs rencontrés à travers des questions et explications complémentaires.

⁶⁶ Bien que les communes aient été retenues sur la base d'un choix de communes qui n'ont pas été fortement subies l'impact des récentes inondations qui ont sévi au Bénin, il est à noter que ces communes ont tout de même été affectées par ces dernières.

Pour tenter de mieux cerner les impacts de la crise économique, des questions supplémentaires ont été posées lors des entretiens afin d'établir une sorte de chronologie des impacts, suivant leur diminution ou leur augmentation. De cette manière, il a pu être établi que certains impacts sont le résultat des crises précédant la crise économique, mais qui ont été, pour la plupart, accentués par la crise économique. Par exemple, la crise du secteur du coton avait déjà eu un fort impact sur les producteurs ainsi que sur les entreprises du secteur du coton. On note cependant une possible aggravation de cette crise sous les effets de la crise économique. De même, la crise énergétique, quant à elle, touchait déjà la transformation, la distribution et la commercialisation des produits, dont les effets ont été renforcés par la crise économique.

Une autre difficulté étroitement liée à la première consistait à différencier les perceptions et la réalité des impacts perçus de la crise économique. À cet égard, la collecte de données et documents auprès des différentes structures (cf. supra) ont permis de faciliter la différenciation entre les perceptions et la réalité dans le traitement des données aux fins de l'élaboration de l'étude.

Il a été également difficile d'obtenir la participation de l'ensemble des acteurs invités à prendre part aux entretiens de groupes. Cependant, bien que certains acteurs n'aient pas pu prendre part aux entretiens, les acteurs présents constituaient quand même des échantillons suffisamment représentatifs des différents groupes d'acteurs ciblés pour la réalisation de l'étude (cf. Annexe 3).

Enfin, une difficulté relevait de la connaissance insuffisante du français pour conduire certains entretiens. Un facilitateur maîtrisant les langues locales des communes à l'étude a cependant permis la conduite des entretiens en langues locales, notamment celle de deux entretiens auprès des producteurs, transformateurs et commerçants, dans les communes de Parakou et Sinendé.

5.2. Profil des communes étudiées

■ Pauvreté

Pauvreté monétaire

Du point de vue de l'incidence de la pauvreté monétaire, le département du Borgou est classé 11^{ème} sur les douze que compte le pays. Comme l'indique le tableau ci-dessous cet indice est globalement de 39,2 % pour le département, avec naturellement une disparité selon le lieu de résidence. Les zones rurales sont plus pauvres avec 46,4 % contre 30,9 % pour les zones urbaines. La moyenne nationale de l'incidence de pauvreté monétaire est globalement de 33,3 % : de 28 % pour les zones urbaines et de 36,1 % pour les zones rurales.

Les trois communes concernées par l'analyse monographique que sont Kalalé, Parakou et Sinendé ont divers profils de pauvreté : Parakou, le chef-lieu du département du Borgou et commune à statut particulier, présente un indice de l'incidence de pauvreté monétaire (21,8 %) nettement inférieur aux indices des deux autres communes (Kalalé, 38,2 %; Sinendé, 41,4% en 2007).

L'indice de Parakou est aussi nettement inférieur à la fois à la moyenne départementale (39,2 %) et à la moyenne nationale (33,3 %). La commune est l'une des plus grandes villes du pays et, à ce titre, elle abrite une population relativement moins pauvre monétairement. Sinendé vient en dernier parmi les trois communes étudiées selon le critère de pauvreté monétaire. La rareté des potentialités génératrices de revenus peut expliquer que cette commune soit la plus pauvre monétairement. Ce qui est observé au niveau de l'indicateur de l'incidence de pauvreté monétaire est analogue aux indices de la profondeur et de la sévérité de la pauvreté monétaire.

Tableau 5.1 : Comparaison des indices de pauvreté

	2007			2009		
	Pauv Mon	Pauv non Mon	Indice d'inégalité	Pauv Mon	Pauv non Mon	Indice d'inégalité
Bénin	33,3	39,7	0,47	35,2	30,8	0,47
Borgou	39,2	45,9	0,45	28,9	32,2	0,375
Kalalé	38,2	59,2	0,44	23,1	nd	Nd
Parakou	21,8	40,8	0,389	22,5	nd	Nd
Sinendé	41,4	43,9	0,42	26,3	nd	Nd

Source: EMICoV 2006 2009.

Les indices de pauvreté monétaire présentés par l'Institut national de la Statistique et de l'Analyse économique (INSAE) à travers les résultats de la base EMICoV sont difficilement compréhensibles, et soulèvent un problème de fiabilité. Pour les communes qui font l'objet de monographies (Kalalé, Parakou, Sinendé), il est à remarquer qu'elles présentent des baisses significatives de la pauvreté monétaire sur une période de moins de trois ans. Les témoignages des populations rencontrées dans le cadre de cette étude suggèrent cependant le contraire. De manière générale, on est conduit à s'interroger sur la fiabilité de données infra-départementales de l'enquête qui montrent une forte dispersion en termes d'évolution entre 2007 et 2009.

Pauvreté non monétaire Le département du Borgou est situé au 8ème rang des douze départements du pays selon le critère de pauvreté non monétaire. L'indice de pauvreté non monétaire est 45,9 % globalement pour tout le département. Cet indice est globalement pour le pays de 39,7 % (voir tableau ci-dessous).

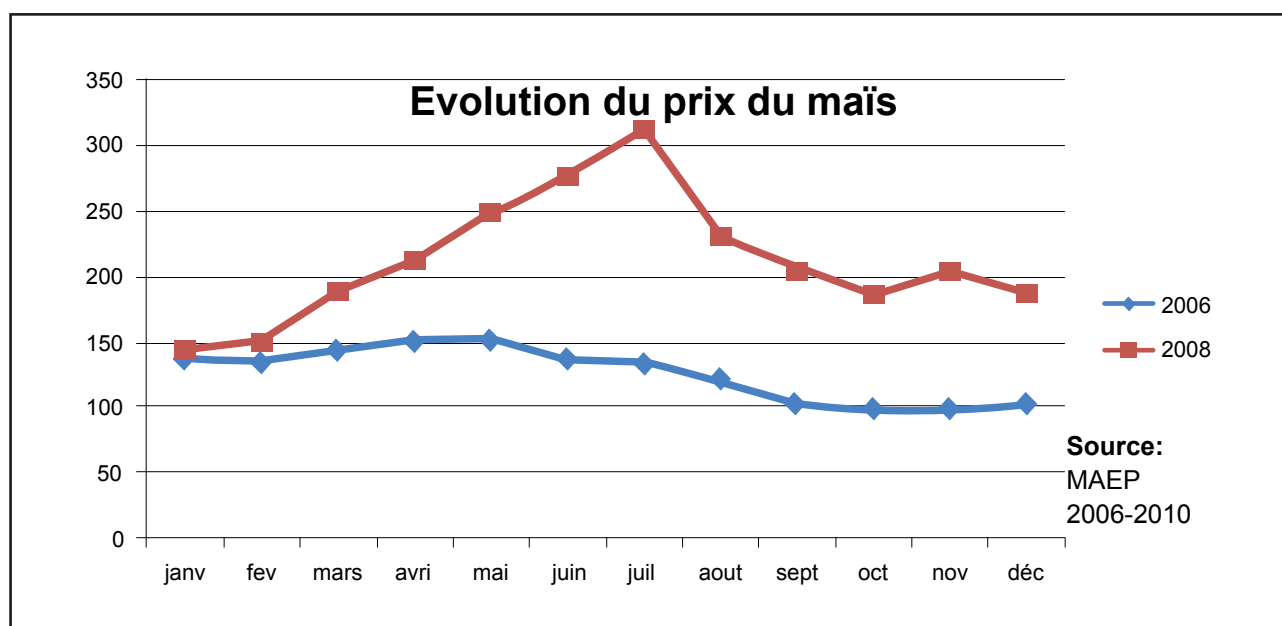
Rappelons qu'il était 11ème selon le critère de pauvreté monétaire. Ce gain de rang est probablement à mettre sur le compte des infrastructures dont dispose le département. Il est à constater que les disparités entre les zones rurales et les zones urbaines sont relativement faibles. L'indice de pauvreté non monétaire pour les zones rurales est de 46 % alors qu'il est de 45,8 % pour les zones urbaines. Le bénéfice des services publics semble y être plus également réparti que dans les autres départements du pays. Les indices globaux pour les zones rurales et les zones urbaines pour le pays sont globalement de 46,9 % et de 27 %.

Les communes concernées par l'analyse ont des indices de l'incidence de pauvreté non monétaire supérieurs à la moyenne nationale. L'indice de Kalalé est de 59,2 %, celui de Parakou de 40,8 % et celui de Sinendé, de 43,9 %. Comme l'indique le tableau 5.1, les communes de Kalalé et de Sinendé ont des indices supérieurs à la moyenne départementale. Ces deux communes trouvent leurs rangs inversés par rapport à l'indice de l'incidence de la pauvreté monétaire. L'explication est probablement liée à la difficulté plus grande des populations dans la commune de Kalalé à accéder aux services publics de manière égalitaire.

■ Sécurité alimentaire

La disponibilité de nourriture en quantités suffisantes semble globalement être garantie dans les trois communes étudiées. L'importation de denrées n'est pas nécessaire pour satisfaire les besoins alimentaires des populations. La crise économique n'a pas affecté la production agricole de 2007 à 2009. Les éléments constitutifs d'une situation d'insécurité à moyen et long terme (pénurie d'eau, dégradation des sols, explosion démographique) ne pourraient se réaliser du seul fait de la crise économique. Cependant, on observe une forte volatilité des prix de ces produits locaux au cours de l'année 2008. Le maïs qui en janvier coûtait 144,6 FCFA le kg est passé en juillet à 312,7 FCFA pour redescendre à 187,3 FCFA. Il est généralement admis que les prix sont saisonniers et varient au cours de l'année. La variation des prix en 2008 a été plus forte qu'en 2006.

Graphique 5.1 : Évolution du prix du maïs – 2006-2008



Source : MAEP Annuaire statistique Campagnes agricoles 2004-2007/ 2009

■ Santé

Parakou est la commune qui affiche le meilleur taux de couverture sanitaire. On y compte 1 médecin pour 13 620 habitants contre 1 médecin pour 63 373 à Sinendé. Kalalé présente, du point de vue sanitaire, une situation moins enviable que les deux autres communes. Le manque d'équipement, les difficultés d'accès aux quelques centres médicaux existants, s'ajoutent aux réticences des populations vis-à-vis des campagnes de vaccination infantile. Ces réticences sont à mettre sur le compte des croyances religieuses, des rumeurs de toxicité, des tabous sur le processus d'immunisation. Parfois aussi l'attitude irrespectueuse des agents de santé dans les relations soignant/patient freine l'adhésion des communautés.

Tableau 5.2 : Indicateurs sanitaires 2008-2010

	Tx de fréquentation des centres de santé			Autres indicateurs sanitaires		
	Tot	Fém	-5 ans	Hbts/cs	Mortalité maternelle*	Létalité (%) Malnutrition **
Bénin	45,1		73,1	13527	140	19,1
Borgou	52,8	45,1	85,9	19126	177	14,3
Parakou	47,2	46,2	104,7	26387	28	32,7
Kalalé	44,8	46,2	64,7	15484	225	0,0
Sinendé	78	72,6	150,6	19190	232	20,4

Source : MS / DPP/ ASS/ 2008-2010

* Ratio de mortalité maternelle pour 100 000 accouchements.

** Létalité (%) de la malnutrition des enfants de moins de 5 ans.

Plusieurs épidémies venant du Nigéria atteignent plus facilement la commune. L'amélioration durable de la situation sanitaire de la population est conditionnée par la mise à disposition, par l'État de personnel médical et paramédical qualifié au niveau des communes.

■ Éducation

Les trois communes souffrent de l'insuffisance du personnel enseignant, de l'insuffisance des infrastructures et du mobilier scolaire, et de la faible scolarisation des filles. La commune de Parakou est plus influencée que les autres par l'islam et plusieurs parents optent pour l'enseignement coranique.

Avec le tableau 5.3, on constate que les indicateurs de recrutement se sont dégradés de 2007 à 2010 au niveau national, et dans le département du Borgou, mais à l'exception de Parakou, les effectifs ont augmenté dans les communes étudiées. En revanche, on note une augmentation sensible du taux d'abandon. Les taux d'abandon qui ont parfois été multipliés par quatre (4) de 2007 à 2010. À Parakou, le taux d'abandon a plus que doublé. À Sinendé, par exemple, le taux d'abandon des élèves masculins est passé de 2,96 à 14,38. Le taux d'abandon des filles atteint néanmoins un taux très élevé (17 %). À Kalalé, le taux d'abandon des filles a augmenté.

Tableau 5.3 : Indicateurs du système scolaire

	Recrutement (effectifs au CI)		Taux d'abandon (%)	
	2007	2010	2007	2010
Bénin	379345	353 324	11,32	13,05%
Masc	202204	185 989	10,96	12,48%
Fém	177141	137 335	11,76	13,76%
Borgou	39 328	35 576	8,64	14,40
Masc	20 324	17 910	8,15	14,18
Fém	19 004	17 660	9,18	14,67
Parakou	7 796	7 368	4,98	10,24
Masc	3 933	3 768	4,81	10,24
Fém	3 863	3 600	5,16	10,28
Kalalé	3 319	3 896	10,88	10,68
Masc	1 588	1 844	9,64	7,57
Fém	1 731	2 052	12,14	13,9
Sinendé	2 927	2 944	5,44	16,04
Masc	1 313	1 340	2,96	14,38
Fém	1 614	1 604	7,56	17,93

Source : Données des annuaires statistiques scolaires 2007-2010

■ Activités économiques

La production du coton est présente dans toutes les communes ainsi que certaines activités de transformation du coton (notamment à Parakou). L'élevage est pratiqué dans les trois communes, mais sa commercialisation à Kalalé se fait surtout en direction du Nigéria. La consommation animale de la commune de Parakou représente environ 40 % de la consommation départementale. La commune de Parakou abrite un marché important de bétail. La forte prévalence des épizooties constitue le principal problème qui hypothèque le développement du secteur. Les activités économiques sont plus diversifiées et plus florissantes à Parakou que dans les autres communes. Les emplois sont donc plus nombreux.

Les autres activités économiques de la commune de Kalalé sont surtout liées au secteur primaire. Les activités agricoles et de pêches sont conditionnées par la pluviométrie. La déforestation touche plusieurs zones au sein de la commune. Le commerce est lié aux produits agropastoraux (cultures vivrières, bétail).

Le taux d'activité est estimé à près de 60 % à Sinendé. La pêche, l'agriculture et l'élevage occupent plus de 75 % de la population. Les industries manufacturières autres que celles liées au coton en occupent 2,28 %, les entreprises BTP 0,12 %. L'informel domine le commerce et les relations se font dans deux directions : des communes vers Cotonou ou le Nigéria.

Les problèmes majeurs liés à l'industrialisation sont nombreux, le déficit d'énergie et le manque de débouchés pour les produits fabriqués figurent en bonne place dans les trois communes.

Le transport permet de se rendre compte du rôle de carrefour régional qu'est Parakou. Plusieurs axes routiers venant du sud et allant vers le nord passent par Parakou. Les camions reliant le port de Cotonou et les pays de l'hinterland passent par Parakou. Le terminus de la voie ferroviaire se trouve à Parakou. Le nombre de taxis motos est très important. Les deux autres communes sont loin de pouvoir réaliser ces performances. Parakou est aussi une commune offrant une hôtellerie de transit.

■ Migrations

Parakou est la commune qui connaît le plus fort taux d'immigration. Les populations viennent surtout des localités du Sud et du Nigéria. En revanche, les émigrants ont pour destination Cotonou. Dans les deux autres communes, on note des immigrations saisonnières liées à la campagne agricole en direction du Nigéria. Les migrations en direction de l'Europe ou des autres continents sont quasi inexistantes.

■ Dimension genre

Une répartition sociale des activités fondée sur une prise en compte du genre s'observe dans toutes les communes étudiées. À l'échelle familiale, la femme a l'obligation de s'occuper des tâches domestiques. Souvent dépourvue de ressources et d'opportunités, elle dépend de son conjoint.

Les filles sont les premières à abandonner leur scolarité en cas de difficultés financières des parents.

La production cotonnière implique les femmes qui travaillent aux côtés de leur mari, surtout dans les communes de Sinendé et de Kalalé. En outre, les femmes participent aux activités de maraîchage et aux activités de commerce, et interviennent dans les secteurs de la transformation et de l'artisanat. Les matières premières (produits agricoles, produits de la cueillette, etc.) sont travaillées à l'aide de moyens rudimentaires. Les femmes, qu'elles soient organisées ou non en groupements ou coopératives, vendent les produits transformés en grande partie sur les marchés locaux des communes. Le financement des activités économiques se fait de manière formelle grâce à la Fédération des Caisses d'Épargne et de Crédit Agricole Mutuel (FECECAM) du Bénin. Mais on note également, dans certains groupements d'artisans, le fonctionnement de mutuelles et de tontines qui financent substantiellement les besoins de leurs adhérentes.

5.3 Témoignages et perceptions sur les impacts de la crise économique et les ajustements des acteurs

Les réponses individuelles aux questions relatives aux effets spécifiques de la crise économique dépendent du statut des personnes interrogées. De manière générale, il s'est avéré difficile pour la plupart des interlocuteurs de dissocier les effets des différentes crises conjoncturelles (crise énergétique, alimentaire, crise économique) et plus structurelles, telles que la crise cotonnière qui les affectent depuis plusieurs années, même si des efforts de clarification ont été faits en ce sens.

Bien que, de façon générale, un appui supplémentaire soit souhaité de la part des autorités tant locales que nationales, les populations n'ont souvent d'autres choix que de développer leurs propres stratégies d'adaptation. Parfois, des doléances et des souhaits ont été formulés mais ne sont généralement pas à satisfaire à court terme. En général, les réactions sont beaucoup plus adaptatives qu'anticipatives.

■ Économie et emploi

Il est aisé de déceler lors des entretiens que les populations ont vécu, en quelques années, plusieurs formes de crise : crise énergétique, crise alimentaire, inondations, crise cotonnière. Ces différentes crises avaient déjà fait vivre aux communautés l'inflation, la mévente, la cessation des activités économiques. La crise du coton, en raison de son importance dans les activités et la vie des populations avait réduit les revenus des ménages et ralenti les activités de transport. Certaines infrastructures sociales, réalisées naguère par les communautés grâce aux ristournes des revenus du coton, font aujourd'hui défaut. La crise économique est venue accentuer les effets des autres crises.

Dans ce contexte, certains producteurs agricoles ont par exemple réorienté leurs activités naguère destinées au coton vers les activités de production vivrière. La mévente constatée pour ces produits et due essentiellement à la baisse du pouvoir d'achat des populations, ne leur a toutefois pas permis de rentabiliser ces nouvelles activités.

La raréfaction de la matière première que constitue le coton, et de ses dérivés, due à l'abandon par certains acteurs de la production ou de la transformation primaire, entraîne des effets de blocage pour d'autres activités. Il s'agit d'un effet en chaîne qui déstabilise les activités dans une localité.

Le problème de l'inflation a été évoqué par la quasi-totalité des personnes interrogées. Cette inflation résulte de celle des biens de consommation issus de l'importation. En effet, une réaction adaptative des opérateurs consiste à répercuter sur les prix des biens produits localement les hausses de prix constatés sur les biens venant de l'étranger, ceci pour compenser une détérioration des termes de l'échange.

Cette inflation est plus perceptible à Parakou que dans les autres communes étudiées. Les matériaux de construction, les pièces de rechange, les biens de consommation domestique et les intrants (nécessaires aux entreprises exerçant dans les communes étudiées) sont les éléments par lesquels se transmet l'inflation. Cela a pour conséquence l'augmentation des coûts de production des biens localement produits.

Selon les interlocuteurs, la crise économique a donc eu un fort impact sur la rentabilité des entreprises des communes de Parakou et de Sinendé, liée à cette inflation, à l'augmentation du coût des intrants (ces derniers sont en général importés) qui avait déjà subi une hausse dans le contexte de la crise énergétique, au manque de matières premières (notamment pour la production textile fondée sur la transformation de la fibre du coton dans la commune de Parakou), au manque d'accès à des capitaux pour les fonds de roulement, à la diminution des ventes et à la perte de marchés. Cette situation a notamment conduit certaines entreprises à mettre en place des mesures de restructuration qui, dans certains cas, n'ont pas suffi pour permettre la survie des entreprises qui ont dû fermer leurs portes, notamment à Parakou. Dans d'autres cas, cela a conduit à une précarisation de l'emploi, notamment dans le secteur de la transformation du coton dans la commune de Parakou, où les entreprises réduisent le nombre d'heures de travail ou la période d'emploi de leurs ouvriers. Plusieurs entreprises sont en situation financière très délicate. Les emplois, s'ils n'ont pas été supprimés, sont en situation de précarité.

Le transport est affecté par le coût des pièces de rechange importées. Au Borgou et particulièrement à Parakou, le système de transport est atteint à plusieurs niveaux. La baisse d'activité économique, la crise du coton, ont eu des impacts importants.

Plusieurs camions gros porteurs destinés au transport des marchandises sont au repos, ou sont peu utilisés. Les camions pouvaient prendre du fret en direction du Niger quand le train roulait encore.

Depuis, l'OCBN⁶⁷, éprouve des difficultés, et les camions sont obligés d'aller jusqu'à Cotonou pour obtenir des chargements.

Dans ce contexte, les populations se sont également tournées vers diverses activités informelles telles que la vente de l'essence venue du Nigéria par contrebande (Kpayo), le transport par taxi moto communément appelé Zem, et l'exercice de petits métiers.

Certains propriétaires se sont reconvertis dans le transport de passagers par l'acquisition de cars et de bus. Le nombre de ces véhicules est si élevé qu'une concurrence rude est observée. Les taux de remplissage ne permettent pas d'espérer une pérennité de ce secteur de la filière transport.

L'apparition des cars et des bus a rendu le transport par les véhicules légers moins attractif, il est donc délaissé par les voyageurs. Nombre d'anciens conducteurs et autres acteurs de ce type de transport sont au chômage et errent sur les parcs de transport.

Il faut également noter un développement des activités collectives : des femmes se regroupent de plus en plus pour entreprendre collectivement certaines activités (transformation du manioc ou du karité, etc.), et des artisans se regroupent pour s'entraider en créant des activités autour de tontines et de crédit.

■ Impacts sur les activités de microfinance

Sur fond de crise du coton, des mutations se sont opérées dans le portefeuille des institutions de financement des activités au niveau local. Les institutions de microfinance, à la suite d'une baisse de leur taux de recouvrement, ainsi que d'une diminution de leur capital (baisse de l'épargne et des financements externes), ont dû limiter l'attribution de prêts (en diminuant les montants alloués) et diversifier leur secteurs d'activités (moins de prêts dans le secteur du coton, retour vers les produits vivriers et l'anacarde, ou vers de nouvelles activités génératrices de revenus), afin de limiter les risques⁶⁸. L'appui aux producteurs agricoles s'est réduit. Les crédits non remboursés à cause de la crise cotonnière s'élèvent à près de plus d'un milliard dans le seul réseau du Borgou.

Dans leurs stratégies de diversification des risques, les agences de microcrédit se sont également tournées vers d'autres cibles, en particulier vers les femmes. Elles s'investissent dans des activités de conseils aux femmes, qui vont de l'éducation à la santé et à la nutrition, de la formation à la gestion, aux tontines améliorées. Certaines IMF s'intéresseraient aujourd'hui davantage aux plus démunis qui présentent, selon elles, moins de risque étant donné la baisse des montants prêtés.

Certains interlocuteurs dans le secteur de la microfinance ont déclaré que le programme de microcrédits aux plus pauvres (MCP, voir chapitre 2) a eu des impacts significatifs et négatifs sur leurs activités. Ils relèvent que le programme constitue une concurrence déloyale aux produits traditionnels des institutions de microfinance (IMF). De plus, le programme ne prépare pas les bénéficiaires à s'affranchir de la microfinance et à s'adresser au système bancaire comme le prévoit la théorie en la matière. Les crédits octroyés par le programme sont perçus par les populations comme des dons faits par le gouvernement.

⁶⁷- OCBN : Organisation Commune Bénin Niger, Chargée du transport ferroviaire.

⁶⁸- Tiré du Rapport de mission d'appui aux monographies, p.16.

L'État a aussi pris des mesures en faveur des débiteurs de certaines institutions relais des crédits. La CLCAM avait une ligne de crédit pour appuyer la culture attelée (fonds FIDA), en 2008, l'État a décidé d'effacer les dettes de cette ligne de crédits. Depuis 2008, les usuriers ont connu un regain d'activités.

Les groupes de tontines et de mutuelles subissent les effets de la crise : ils font moins de dépôts dans les structures formelles.

■ Impacts sur la situation des ménages et sur la situation des jeunes et des femmes en particulier

Selon les interlocuteurs rencontrés, la période récente est marquée par une recrudescence de la déscolarisation dans les communes de Kalalé et de Sinendé. Les jeunes gens préfèrent aller servir de manoeuvres plutôt que de poursuivre des études dans leurs conditions difficiles. Les enfants sont plus souvent soustraits de l'école pour les activités économiques afin de contribuer aux ressources du ménage. Ils sont parfois engagés dans des activités dangereuses : épandage d'insecticides ou d'herbicides, manutention de charges lourdes sur les chantiers, dans les carrières, etc.

Certains jeunes gens sont conduits au Nigéria où les conditions de travail sont souvent encore plus dures. Ils sont de moins en moins bien soignés. Il ressort également des consultations que les populations, faute de moyens financiers, ont recours de plus en plus à la thérapeutique traditionnelle pour se soigner, ou pratiquent l'automédication avec tous les risques qui y sont liés.

Certains patients souffrant de maladies graves et redoutant le coût du traitement se rendent trop tard à l'hôpital. La délinquance et la prostitution sont des maux qui se répandent au sein des ménages. Selon le représentant du Centre de Promotion Sociale de la commune de Kalalé ainsi que plusieurs intervenants, certains ménages éprouvent en particulier des difficultés pour prendre en charge les jeunes filles.

Davantage laissées à elles-mêmes; ces dernières s'adonnent parfois à la prostitution. Les jeunes filles déscolarisées qui ne sont pas encore happées par la prostitution servent dans des débits de boissons ou dans des ménages avec les risques de violences sexuelles qui y sont rattachés. Il en résulte une augmentation des grossesses qui a pour effet d'augmenter la charge de leur famille ou d'augmenter le nombre de filles-mères laissées à elles-mêmes (augmentation de la pauvreté, santé maternelle)⁶⁹.

On assiste également à une déforestation accélérée (Kalalé notamment) ainsi qu'à un prélèvement anarchique des ressources halieutiques. Ces stratégies permettent aux populations de subvenir aux besoins des familles mais sont dommageables pour l'environnement et la conservation des ressources.

Plusieurs forêts classées sont détériorées afin de produire du charbon ou du bois d'oeuvre et de construction.

⁶⁹- Tirée du rapport de mission d'appui à la réalisation des monographies, p.18.

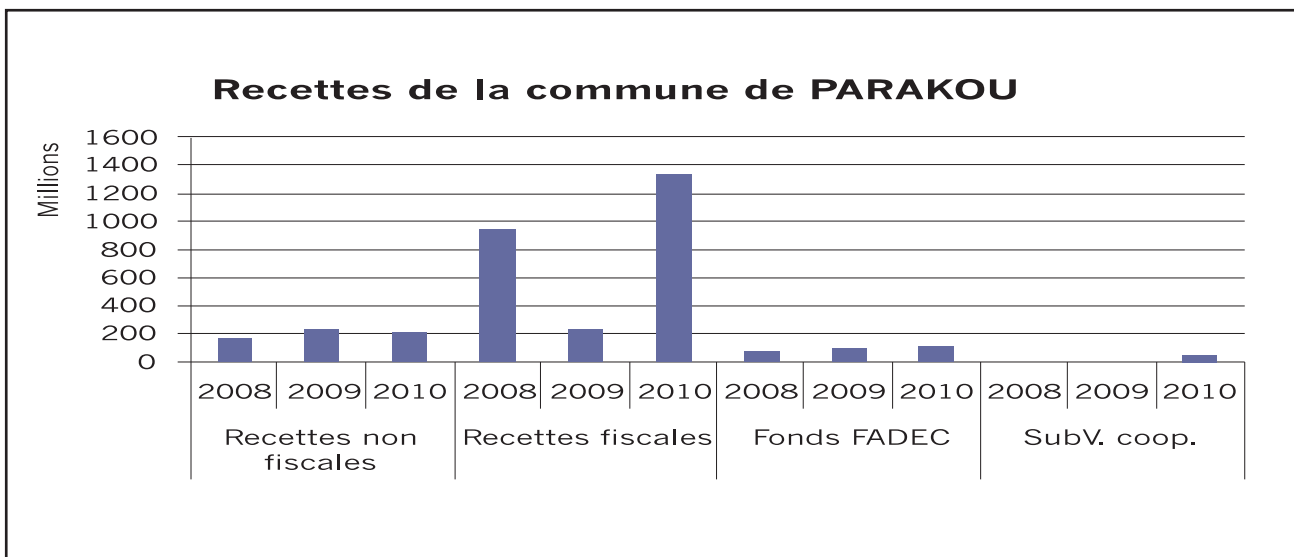
■ Impacts sur les finances locales

La baisse du pouvoir d'achat des ménages ainsi que la baisse d'activité des acteurs économiques réduisent la capacité de mobilisation de ressources propres à l'échelle des communes.

Parakou collecte, en valeur absolue, plus de recettes non fiscales que les deux autres communes. Mais par rapport au nombre d'habitants, la commune de Sinendé est celle qui collecte le plus de recettes avec, en moyenne, pour la période 2008-2009, 2550 FCFA par habitant alors que Parakou et Kalalé collectent respectivement 1100 FCFA et 150 FCFA.

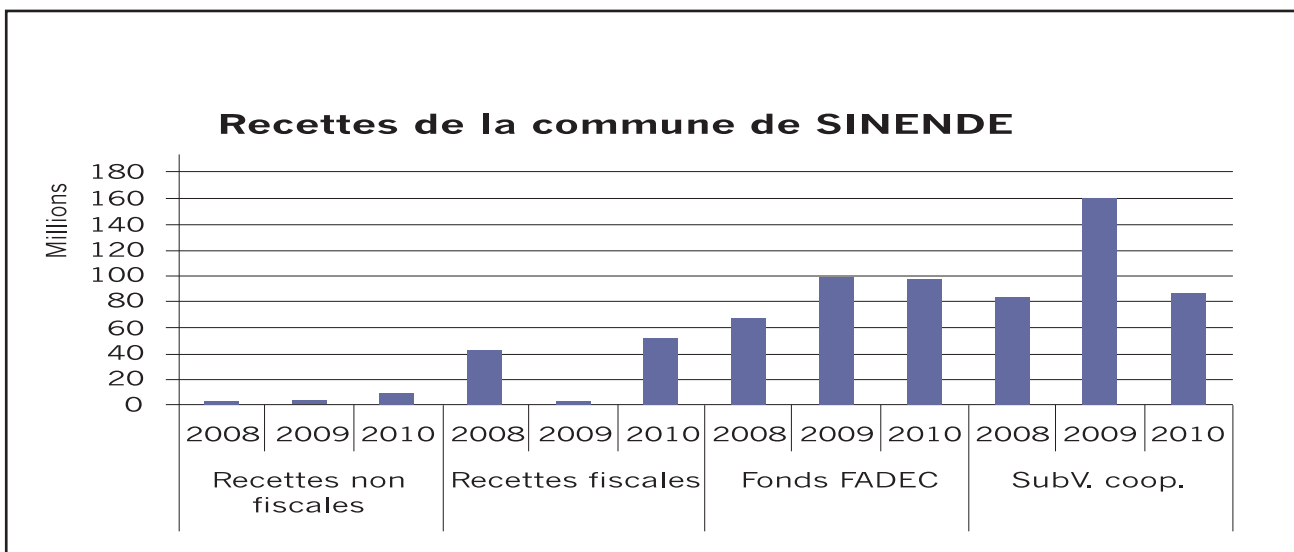
Les recettes non fiscales ont connu une progression de 2008 à 2009 dans les trois communes mais ont décliné en 2010 dans la commune urbaine de Parakou, et dans la commune de Kalalé.

Graphique 5.2 : Recettes de la commune de Parakou (millions de FCFA)



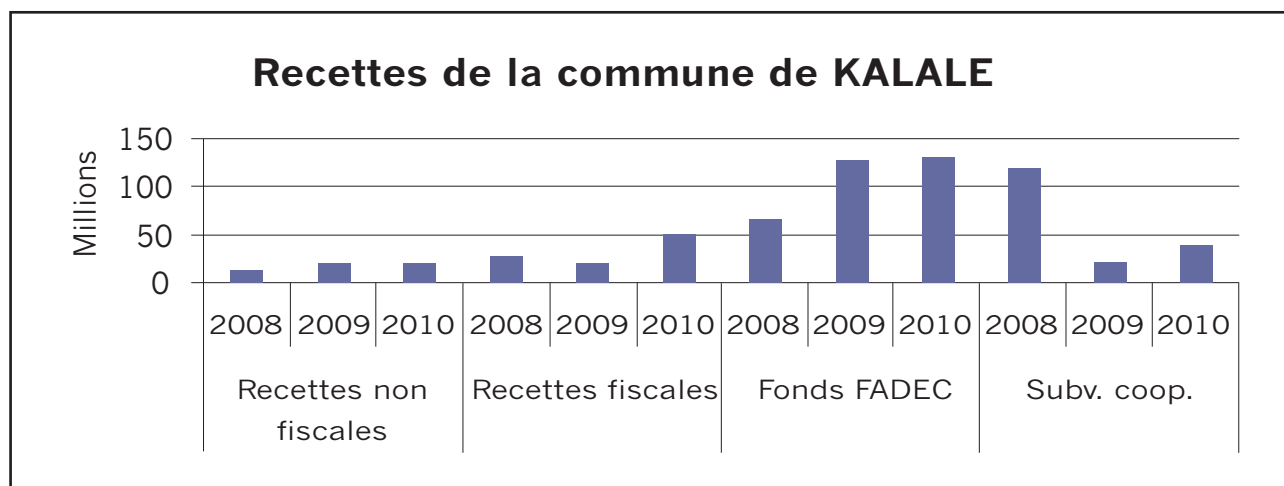
Source : Graphique réalisé à partir des données de DTCP 2008-2010.

Graphique 5.3 : Recettes de la commune de Sinendé (millions de FCFA)



Source : Graphique réalisé à partir des données de DTCP 2008-2010.

Graphique 5.4 : Recettes de la commune de KALALÉ (millions de FCFA)



Source : Graphique réalisé à partir des données de DTCP 2008-2010

On observe en revanche une forte baisse des recettes fiscales pour les trois communes au plus fort de la crise, entre 2008 à 2009. Les recettes collectées ont été réduites de 27% pour Kalalé, de 75% pour Parakou et de plus 90% pour Sinendé.

La baisse des revenus des producteurs de coton, à la suite de l'effondrement des cours et de l'augmentation du prix des intrants et des contributions financières des organisations de producteurs de coton, a ainsi eu un impact sensible sur les budgets communaux des communes cotonnières du Borgou (Sinendé, mais également N'Dali – cf. Chapitre 4). La situation a également été préjudiciable au fonctionnement des usines d'égrenage de coton, par ailleurs principales pourvoyeuses de recettes fiscales de patente et de foncier bâti (dont la base a également été affectée par les mesures fiscales liées à la loi de finances exercice 2009 (cf. Chapitre 4).

Pour accroître les ressources et rendre leur recouvrement plus efficace, les communes ont mis en place des initiatives d'IEC (Information Éducation Communication) avec l'appui des élus locaux. Certains PTF encouragent la synergie d'actions entre communes. La Coopération suisse, par exemple, appuie la coopération décentralisée au profit des huit (8) communes du département du Borgou.

Les transferts issus du FADeC représentent une grande proportion des recettes des communes de Kalalé et de Sinendé. Sinendé et Kalalé reçoivent par habitant plus que Parakou. En 2008, ces communes recevaient respectivement 835 FCFA, 510 FCFA et 368 FCFA par habitant; le rang est demeuré le même en 2010. Le critère relatif à la superficie qui fait partie des critères d'attribution des ressources du FADeC pénalise beaucoup les communes de faible étendue. Rappelons que la superficie de Parakou n'est que de 441 km² alors que Kalalé couvre une superficie de 3 586 km², et Sinendé 2.289 km².

Il est à noter que malgré la diminution globale des transferts du FADeC (investissements) vers les communes en 2010, les recettes FADeC de la commune de Sinendé connaissent seulement une légère baisse, tandis que celles de Kalalé connaissent une légère progression. En revanche, la période est marquée par une chute drastique des subventions issues de la coopération extérieure. En 2009, ces dernières ont été réduites de plus de 80% pour la commune de Kalalé tandis qu'elles ont enregistré une forte baisse en 2010 dans la commune de Sinendé. Les subventions de la coopération sont nulles pour Parakou pour les années 2008 et 2009.

■ Impacts sur les services publics (demande, qualité)

Deux types d'impacts directs ont été relevés eu égard à la fourniture des services publics aux communautés dans le contexte de la crise économique. Les services déconcentrés de l'État sont de moins en moins capables d'assumer leur rôle d'appui et les responsabilités qui y sont liées, en raison de la baisse des ressources financières et humaines (cf. Chapitre 4 notamment sur l'évolution des crédits délégués).

Les visites de terrain, les formations, les activités de suivi, et autres tâches relevant de l'appui conseil, ont été réduites ou annulées. Les domaines les plus touchés dans le Borgou sont l'eau, l'assainissement et la production agricole. Il en résulte des services de moindre qualité malgré l'engagement professionnel des fonctionnaires.

Au moment de l'enquête, les dotations budgétaires au niveau de la Direction départementale de l'Eau n'avaient pas été mises à disposition. Les dotations de l'année 2010 se faisaient encore attendre au Borgou (juin 2011), avec des conséquences sur les efforts de suivi et d'inspection.

Soulignons que pour le seul département du Borgou, les réalisations de points d'eau étaient au nombre de 234 et de 277 pour 2008 et 2009 respectivement. Les autorités de la Direction départementale de l'Eau rencontrées lors de la mission expliquent que les restrictions budgétaires résultant de la crise sont les principales raisons de ces contre-performances.

Les communes, elles-mêmes amputées d'une grande partie de leurs ressources du fait de la crise économique et financière (ressources propres ou ressources extérieures), ont du mal à faire face aux demandes des populations et à assumer les compétences qui leur sont dévolues.

L'impact direct de la diminution des budgets est l'impossibilité de réaliser certaines activités et projets prévus dans le cadre des Plans de Développement Communaux (PDC)⁷⁰. La priorité est ainsi donnée aux dépenses de fonctionnement. Les communes étudiées ont en effet réagi à la baisse de ressources en ajournant la réalisation des actions prévues aux PDC.

Les retards de décaissement des fonds FADeC ont notamment entraîné des charges supplémentaires. À Sinendé par exemple, des procédures de passation de marché avaient été engagées pour désigner des entrepreneurs pour la réalisation d'infrastructures. Le non décaissement des fonds a obligé les autorités communales à rembourser aux postulants les frais de constitution de dossier⁷¹.

La coopération décentralisée est l'une des solutions envisagées par plusieurs communes pour pallier les difficultés rencontrées sur le plan financier.

Par ailleurs, ces communes, en raison de leur surface financière limitée, n'ont pas de ressources pour faire face immédiatement aux sinistres (inondations) que subissent les populations et qui nécessitent des interventions très urgentes. Une réévaluation et une hiérarchisation des besoins et des priorités deviennent alors les stratégies d'adaptation des communes⁷².

⁷⁰- Voir le rapport de mission d'appui aux monographies (p. 13). Les plans de développement communaux ont été conçus au cours de périodes pré-crise et couvrent un horizon triennal. Le souci de leur réalisation impose aux autorités l'obligation de mobiliser le maximum de ressources, d'où la non flexibilité des budgets communaux. Les prévisions budgétaires sont très optimistes et ne reflètent pas toujours les conditions de crise que raversent les communes. Des analyses de corrélations faites par ailleurs sur les prévisions des recettes budgétaires communales révèlent une croissance des montants budgétisés malgré la conjoncture difficile.

⁷¹- En effet, les allocations budgétaires non décaissées ne sont pas reconduites l'année suivante et constituent donc des pertes sèches pour les communes.

⁷²- Voir section 2.3 paragraphe 3 du Rapport de mission d'appui aux monographies.

Selon les parties prenantes rencontrées au niveau communal, les communautés sont de moins en moins capables de mobiliser les ressources constituant leur quote-part pour la réalisation des infrastructures (infrastructures scolaires, forage de puits, centres de santé) et même des projets communautaires.

Ces quotes-parts varient de 5 à 20 % pour l'ensemble des investissements, et représentent des conditionnalités pour la réalisation des infrastructures. La mairie pallie parfois ce manque, mais le retard ou l'abandon des projets dans plusieurs cas pénalisent les populations.

À la Direction de l'Hydraulique, la réalité a conduit à revoir à la baisse le niveau de cette quote-part⁷³, ce qui a été difficilement accepté par les PTF présents dans le secteur. Il convient de souligner que certains d'entre eux se sont retirés progressivement du secteur de l'eau dans le Borgou⁷⁴, en raison d'options stratégiques propres, mais certainement liées à la crise financière.

Les populations se tournent de plus en plus vers les sources d'eau naturelles qui, souvent, sont polluées. Par ailleurs, malgré les pompes dans certains villages, les femmes continuent d'aller vers les sources faute de moyens financiers. Elles doivent, en effet, déboursier 10 FCFA pour chaque récipient d'eau. Toujours faute de moyens, les plus fortunées se contentent d'acheter l'eau pour la consommation courante, l'eau pour les autres usages provenant des sources naturelles.

Pour soulager les populations, des réformes conduisent le Ministère de l'Hydraulique à ne reconnaître que la Mairie comme maître d'ouvrage. Plusieurs modes de gestion sont expérimentés pour faire fonctionner efficacement et plus longtemps les pompes.

■ Impacts sur les appuis des partenaires au développement

Les partenaires au développement, du fait de la crise, réduisent leurs interventions. Ils changent aussi parfois de stratégie afin de réduire le coût des interventions. Les PTF rencontrés (SNV, Coopération suisse (ASGoL), World Vision) ont également connu une baisse de leur budget de fonctionnement et/ou une réduction du financement de leurs activités, projets et programmes. Pour certains, cela a mené à une diminution de leur zone de couverture et/ou à une priorisation/redéfinition de leurs secteurs d'intervention (exemple de la SNV). Un intervenant de la SNV basée à Parakou a indiqué à la mission que les bailleurs des ONG souhaitent davantage se tourner vers des appuis dans des secteurs plus orientés vers le développement économique, tels que l'entrepreneuriat inclusif, plutôt que vers les secteurs sociaux.

Les communes doivent négocier avec le retrait et/ou la redéfinition des zones et secteurs d'intervention des PTF. C'est notamment le cas de la SNV qui a procédé à un recentrage des actions dans des secteurs dits prioritaires qu'elle a identifiés : agriculture (coton, palmier à huile, élevage pastoralisme), eau potable et assainissement, énergie renouvelable avec un accent sur le biogaz domestique. De même l'organisation a changé de méthode d'action : l'approche programmatique est aujourd'hui privilégiée, ce qui suppose une planification plus rigoureuse des actions et induit une diversification des sources de financement⁷⁵. World Éducation a dû réduire de 6 mois l'intervention dans le cadre d'un projet visant à soutenir les associations de mères d'élèves dans la prise en charge des enfants, et à diminuer les activités dans le cadre du projet de regroupement des classes afin d'offrir l'accès à tous les niveaux scolaires. Certains secteurs-clés du point de vue du développement local et des OMD, tels que le secteur de l'éducation, reçoivent ainsi beaucoup moins d'appui des PTF.

⁷³- Arrêté 2008 n° 038 MEE/DC/SGM/CTJ/CTREau/CTIC/DG EAU/SA portant fixation des participations financières pour la réalisation des ouvrages publics d'alimentation en eau en milieu rural, et semi-urbain.

⁷⁴- La Danish International Development Agency (DANIDA) s'est retirée du Borgou.

⁷⁵- Informations recueillies lors d'une rencontre avec un responsable de la SNV-Bénin le 23-04-2012.

■ Envois de fonds des migrants et migration vers le Nigéria

Les envois de fonds des migrants sont proportionnels au temps passé à l'extérieur. Ils sont plus importants lorsque la migration s'effectue dans un pays européen que dans un pays africain (Togo ou Nigéria). De même, le type d'utilisation (consommation familiale, investissement, etc.) des fonds provenant des pays européens semble plus varié.

L'émigration au Nigéria est un phénomène saisonnier qui intervient traditionnellement durant les périodes de labours. Les jeunes gens (actifs masculins) désertent leur contrée pour les champs nigériens où ils servent comme manoeuvres. Ils reviennent après la récolte effectuée dans ce pays avec des équipements (motos, moulins à maïs, feuilles de tôle, etc.). Il s'agit pour ces jeunes Béninois d'une stratégie consistant à se créer une situation de mieux-être dans leur pays d'origine, et à profiter sur le marché du travail d'un pays étranger, d'un revenu individuel supérieur au revenu maximal qu'il est possible d'espérer sur place.

Les interlocuteurs ont reporté une baisse des transferts des migrants en raison de la crise, et une intensification, de saison en saison, de l'émigration de jeunes Béninois vers le Nigéria, notamment à Sinendé et Kalalé. Pour ce faire, ils n'hésitent pas à abandonner leur scolarité. La commune de Parakou est moins atteinte par ce phénomène que les deux autres. Selon les autorités municipales, « le jeune Parakois rechignerait à aller se soumettre au Nigéria aux exigences des travaux champêtres ».

La décision de partir se prend de façon individuelle par les jeunes, semble-t-il, et ne résulte pas d'une concertation de l'ensemble des membres de la famille, du groupe. Ce n'est pas non plus une décision imposée par une autorité hiérarchique reconnue.

5.4 Suggestions des acteurs locaux quant aux mesures permettant de réduire la vulnérabilité aux chocs externes et de mieux gérer leurs effets

Concernant les multiples effets de la crise, les acteurs du développement local rencontrés lors de la mission de terrain ont fait des suggestions qui devraient selon eux permettre de mieux prévenir et gérer les effets des chocs externes et économiques, tels que les crises alimentaires, énergétiques et économiques récentes ou climatiques. Ces suggestions, citées dans l'encadré ci-dessous sont adressées au gouvernement central, aux autorités locales, et aux Partenaires Techniques et Financiers.

Encadré 4.4 : Suggestions des acteurs locaux quant aux mesures permettant de réduire la vulnérabilité aux chocs externes et de mieux gérer leurs effets

Au niveau du Gouvernement central

(Court terme)

Lutter contre l'inflation en poursuivant les subventions des prix des produits de première nécessité dont le pétrole, le ciment et le pain. Ces mesures rentrent dans le cadre des dispositifs mis en place à la survenue des crises alimentaires et énergétiques.

(Moyen long terme)

Renforcer les capacités d'intervention des communes en les dotant de plus de moyens financiers, techniques et humains.

Mettre en place un fonds d'urgence au niveau des collectivités locales pour leur permettre de réagir rapidement en cas de crises ou de chocs (inondations, tornades, et autres chocs) ; ceci permettra aux élus de renforcer leur autorité et les dotera d'une plus grande marge de manoeuvre.

Permettre aux autorités locales d'accroître leur capacité de mobilisation de ressources en finalisant les détails techniques pour la mise en oeuvre effective de la taxe de développement local (TDL) Renforcer le tissu économique en promouvant les filières se rapportant à des producteurs porteurs en les organisant.

Augmenter et encourager la promotion et la consommation des produits locaux.

Inciter les migrants à avoir recours plus que par le passé aux institutions financières. Dans ce sens les réseaux financiers implantés sur toute l'étendue du territoire seront utiles.

Pour améliorer la contribution des fonds envoyés par la diaspora, des mesures doivent être prises pour les canaliser. Les conditions et les coûts appliqués aux opérations de transferts d'argent sont encore jugés prohibitifs.

Il conviendrait de prendre des mesures tendant à les réduire. Cette politique devrait encourager les Béninois de l'extérieur à accroître leur investissement dans leurs localités. En contribuant à la croissance, les ressources des migrants créent les conditions pour une réduction de la dépendance des populations vis-à-vis de ces flux financiers.

Au niveau des gouvernements locaux

Par des mesures d'IEC, il convient de sensibiliser les populations pour favoriser la perception des recettes fiscales locales en diminuant l'incivisme fiscal.

Sensibilisation des populations à l'esprit d'intercommunalité afin de résorber les difficultés liées à l'historique socioculturel des communes pour le développement de l'intercommunalité afin que les potentialités économiques puissent profiter à l'ensemble et favoriser la diversification ainsi qu'une certaine stabilité économique de la région.

Encourager la promotion du développement/diversification agricole et économique au sein des plans de développement communaux.

Initier des revendications pour obtenir la fourniture de services adéquats en électricité et en eau afin de pouvoir renforcer/développer les activités de transformation et d'artisanat.

Au niveau des partenaires au développement Coordonner les actions entre partenaires pour optimiser les efforts.

Poursuivre les activités au profit du développement en accroissant au besoin les dotations budgétaires.

Former les communautés à la recherche et à la mobilisation de ressources nécessaires à leur développement.

Pour l'ensemble des acteurs

Renforcer les institutions de financement des activités économiques au niveau local.

Promouvoir l'organisation des filières autres que celles du coton.

Inciter les populations à développer des technologies alimentaires de conservation des produits locaux.

Encourager la promotion du développement/diversification agricole et économique au sein des plans de développement communaux (encourager la mise en place de structures favorisant la prise en charge des communes ainsi que l'appui et la promotion du développement agricole et économique).

Surmonter les pesanteurs néfastes à l'intercommunalité par l'IEC en direction des populations.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente étude avait pour objectifs de : i) Fournir une synthèse actualisée des impacts socioéconomiques de la crise économique mondiale sur les perspectives de réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD. ii) Analyser le contenu de la « réponse nationale » à court et moyen terme face à la crise (programmes d'investissement publics, expansion des services sociaux de base/filets de protection sociale, soutien à l'emploi, appui à l'agriculture, politiques fiscales et autres mesures, y compris celles dirigées vers les collectivités locales) en considérant ses implications particulières pour le renforcement de la résilience économique et sociale dans les communautés vulnérables. iii) Analyser les effets induits de la crise économique sur les finances publiques au niveau central et des collectivités locales. iv) Réaliser des études monographiques sur les impacts socioéconomiques de la crise et les réponses des acteurs locaux dans un certain nombre de communautés/collectivités locales (communes) particulièrement vulnérables aux variables de transmission de la crise. v) Mettre en évidence des défis particuliers que pose la gestion des chocs systémiques dans le cadre actuel de la décentralisation administrative et financière. vi) Identifier un certain nombre d'orientations stratégiques, qui permettraient aux collectivités locales de contribuer plus activement et plus efficacement - dans le cadre d'un partenariat avec le gouvernement central et autres acteurs du développement local - au renforcement de la résilience économique et sociale.

Les analyses ont permis de mettre en relief plusieurs constats. Ces constats se dégagent non seulement d'analyses (documentation existante), des bases de données, mais aussi de l'enquête monographique qui a été réalisée dans le cadre de l'étude.

Les effets de la crise économique mondiale sur le Bénin ont été particulièrement significatifs et les canaux de transmission de la présente crise identifiés au début de la crise se sont révélés être des vecteurs très importants de ses effets, que les mesures prises par l'État n'ont que partiellement contribué à atténuer. L'inflation, le fléchissement notable de la croissance, et des difficultés budgétaires accrues sont les manifestations les plus immédiates des impacts de la crise économique mondiale sur l'économie béninoise.

Sous l'effet conjugué des crises alimentaires, énergétiques et économiques, la pauvreté des ménages s'est aggravée entre 2007 et 2009, tandis que certains indicateurs sociaux, notamment dans les secteurs de l'éducation (alphabétisation) et de la santé ont également régressé. Ces évolutions néfastes ont particulièrement affecté les jeunes, les filles et les femmes, ce que corroborent les enquêtes de terrain.

Dans le même temps, les pressions budgétaires et les difficultés de trésorerie de l'État, induites par la crise, ont entraîné une contraction considérable de l'effort d'investissement public dans un grand nombre de secteurs clés liés aux OMD⁷⁶, compromettant l'atteinte de ces objectifs. Les avancées notables enregistrées depuis 2002 au niveau de la décentralisation ont également été mises à mal par les difficultés financières de l'État central et les difficultés accrues de mobilisation de ressources au niveau des communes. La diminution des transferts de l'État vers les communes en 2010 s'est de fait traduite par une contraction significative des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans les budgets communaux. Les données disponibles suggèrent par ailleurs un creusement des inégalités entre communes pauvres et communes non pauvres. Les mesures fiscales prises en faveur des entreprises en 2009 ont également contribué à fragiliser la situation financière d'un grand nombre de communes. Les consultations menées dans les communes de Sinendé et Kalalé révèlent que la raréfaction des ressources budgétaires

⁷⁶- L'appui au développement des activités de microcrédit en faveur des plus pauvres fait exception.

– baisse des recettes fiscales et réduction des subventions issues de la coopération extérieure
– mais également le désengagement ou la contraction des activités de plusieurs partenaires au développement, a entravé la mise en oeuvre des plans de développement communaux. Les services déconcentrés de l'État, en raison des difficultés au niveau central ont également moins de moyens pour assurer le rôle d'appui-conseil aux communes, qui leur est dévolu par les textes de la décentralisation.

Recommandations en vue d'une réduction de la vulnérabilité socioéconomique et d'une meilleure gestion des chocs dans le contexte de la décentralisation administrative et financière

Plusieurs recommandations importantes découlent des résultats de l'étude. Elles concernent en particulier la diversification économique, le renforcement de la protection sociale, et plus directement les modalités de la décentralisation financière. L'État central est un acteur majeur dans la mise en place des mécanismes visant à réduire la vulnérabilité économique et sociale et à mieux gérer les chocs futurs.

Cependant, les autres acteurs, en particulier les collectivités locales (communes), ont aussi des rôles privilégiés dans le renforcement de la résilience.

a- Renforcement et diversification du tissu économique et création d'emplois, en particulier pour les jeunes

Pour le secteur primaire, il convient de cibler les filières aptes à sécuriser les producteurs (en raison des risques de mévente en période de crise) et à contribuer à la sécurité alimentaire. La diversification du tissu économique sera certainement une oeuvre complexe et de longue haleine au Bénin au vu de l'existant, mais elle s'avère indispensable pour rendre moins vulnérables les populations et renforcer leur capacité à faire face aux crises. La dépendance à la culture du coton, aux activités de réexportation vers le Nigéria, et à l'économie informelle limite non seulement le gouvernement central, mais aussi les communes et les populations dans l'atteinte des objectifs de développement et d'épanouissement. Les contraintes précédemment listées rendent nécessaire la mise en place de mesures pour dynamiser l'agriculture et les autres secteurs de l'économie.

Ainsi, convient-il tout d'abord de poursuivre les réformes liées à la filière coton. Cette culture, par son caractère structurant, a des effets d'entraînement dans plusieurs secteurs. Lors des périodes de maintien des cours à des niveaux acceptables, elle génère des revenus substantiels pour les acteurs dans plusieurs sous-secteurs de l'économie.

Par ailleurs, la diversification visant à rendre moins vulnérables les populations passe par la promotion des autres filières agricoles porteuses dont les filières vivrières. Les politiques doivent aller dans le sens de la mutation de l'agriculture familiale vers des exploitations à plus grande échelle et à but commercial, dans les communes. Dans le même ordre d'idées, il convient d'encourager la mécanisation des activités et d'inciter les populations à développer des technologies alimentaires de conservation des produits locaux. L'information des producteurs sur les caractéristiques de nouveaux marchés et le désenclavement réduiraient également les risques de mévente, surtout en période de crise économique.

Les élus locaux devront aussi initier des actions visant à plaider pour la fourniture de l'électricité et de l'eau dans leurs localités afin de pouvoir renforcer et/ou développer les activités de transformation et d'artisanat, appuyant ainsi l'activité économique et l'emploi. En guise de contrat d'objectifs entre la population et les élus, il paraît essentiel d'encourager *la promotion du développement/diversification agricole et économique à travers les plans de développement communaux*.

Les constats faits lors des enquêtes de terrain dans les communes de Sinendé et de Kalalé, eu égard en particulier l'intensification des migrations des jeunes vers le Nigéria – identifiée comme une importante répercussion de la crise – mettent en évidence *l'importance d'une meilleure prise en compte des besoins en éducation et en formation, les besoins en insertion et d'autres besoins des jeunes dans les Plans de Développement Communaux*.

b- Maintien/Renforcement de l'effort d'investissement public dans les secteurs liés aux OMD et, en particulier, les dispositifs de protection sociale

Il est clair qu'au regard des évolutions budgétaires constatées dans le sillage de la crise économique, les mesures d'assainissement des finances publiques (renforcement de la mobilisation des ressources intérieures et meilleure gestion des dépenses) constituent un enjeu majeur pour le renforcement de la résilience socioéconomique au Bénin, à travers la création d'un « espace fiscal » adéquat pour accroître la dépense dans les secteurs clés liés aux OMD, et la maintenir (voire l'accroître) en cas de choc systémique.

Les résultats de la présente étude attestent également de l'urgence d'un passage à l'action et d'un passage à l'échelle dans le domaine de la protection sociale afin de consolider et de pérenniser les acquis à obtenir dans d'autres domaines clés.

Compte tenu de la forte vulnérabilité des populations, du renforcement des dispositifs de sécurité sociale, les volets enfance, maternité, invalidité, vieillesse, maladie constituent un enjeu majeur.

Les personnes se trouvant dans l'une de ses situations en période de crise systémique sont particulièrement vulnérables au Bénin, comme en témoignent les déclarations que comportait la présente étude.

Le gouvernement a notamment pris l'engagement de mettre sur pied un régime d'assurance maladie universelle (RAMU), qui pourrait élargir significativement la couverture du risque maladie, actuellement limitée à environ 9 % de la population. À cet égard, l'expansion et le renforcement des mutuelles de santé revêt des enjeux particuliers. Rappelons que le MSP a élaboré un plan stratégique de développement des mutuelles de santé 2007-2011, réactualisé pour couvrir les années 2009-2013, qui met l'accent sur la création d'un environnement favorable pour le développement des mutuelles de santé et l'augmentation du taux de couverture, le renforcement des capacités des acteurs, les mécanismes de contractualisation avec les prestataires de soins.

Dans ce processus, les communes ont là encore un rôle important à jouer, compte tenu de leur mandat en matière de soins de santé primaire et des responsabilités liées en matière de construction, réparation et entretien des centres publics de santé. Cela conduit, une fois de plus, à insister sur la nécessité d'un transfert adéquat de ressources afin de permettre un accès équitable des populations aux soins de santé de qualité. Le renforcement de l'accès à la santé doit également s'inscrire dans des plans d'actions opérationnels tant au niveau central (e.g. dans le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) qu'au niveau local dans les Plans de Développement Communal (PDC).

Compte tenu de l'impératif d'extension de la protection sociale au secteur informel, le développement des « filets sociaux » - en tant que transferts non contributifs ciblant les pauvres et populations vulnérables - revêt également une grande importance, notamment dans le monde paysan, en particulier dans la filière du coton où ils tardent à se mettre en place. Les « filets sociaux » sont de manière générale peu développés au Bénin et sont actuellement circonscrits aux secours fournis par le Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale (MFSN) aux indigents, à des programmes alimentaires en faveur de groupes spécifiques comme les enfants d'âge scolaire en zones défavorisées (à travers des cantines scolaires) et les personnes affectées par le VIH/SIDA, et également à la distribution gratuite de fournitures scolaires aux enfants défavorisés.

Une récente étude de faisabilité⁷⁷ (UNICEF, 2010), qui a notamment impliqué des entretiens avec les divers acteurs locaux dans la commune de Sinendé, suggère que la mise en place d'un programme de transferts monétaires ciblant les plus démunis - dans le cadre par exemple d'une expansion et d'un renforcement du programme de secours aux indigents mis en oeuvre sous l'égide du MFSN en collaboration avec les centres de promotion sociale et autres acteurs communaux et communautaires - pourrait s'avérer relativement efficace (en termes d'augmentation du bien-être des populations ciblées, mais également en termes de coûts-efficacité). La mise en oeuvre d'un tel programme à une échelle adéquate nécessitera néanmoins une augmentation massive des moyens, en particulier des ressources humaines dans les différentes structures impliquées, notamment dans les grandes communes, et des dispositifs d'information et d'évaluation existants.

c- Facilitation des envois de Fonds des migrants

Les évolutions des envois des migrants sur la période 2008-2010 attestent de leur relative résistance, malgré la crise, confortant l'idée qu'ils peuvent jouer un rôle contra-cyclique significatif. Les témoignages recueillis dans le cadre de l'étude, notamment lors des entretiens avec les acteurs locaux, attestent de leur importance pour la réduction de la vulnérabilité des ménages.

Eu égard aux difficultés rencontrées au cours de la présente étude quant à la quantification d'une part et l'identification des différentes destinations et utilisations de ces fonds d'autre part, il importe également d'affiner la nomenclature au niveau du Ministère des Finances pour la classification se rapportant aux destinations et aux utilisations de ces fonds dans les communes. Sur ce point, la BCEAO pourrait jouer un rôle utile par des quantifications catégorisées par pays d'origine/communes de destination.

d- Renforcement de la capacité de réponse et de résilience des communes dans le cadre de la décentralisation financière

Dans le cadre de la décentralisation, les communes se sont vu conférer des compétences clés en matière de santé et d'hygiène, d'éducation, d'eau et d'assainissement, dans le but de rapprocher encore davantage les services des communautés à la base. Malgré les importantes avancées institutionnelles et techniques, le transfert des ressources financières (mais également humaines) nécessaire à l'exercice de ces compétences reste limité et particulièrement sensible aux évolutions de la conjoncture. L'analyse de l'évolution des finances locales révèle la fragilité et une vulnérabilité des communes en période de crise économique.

⁷⁷- Étude sur l'état des lieux et les perspectives de protection sociale au Bénin , Partie II : Étude de faisabilité d'un programme de transferts sociaux en espèces, Anthony Hodges, Clare O'Brien, Damien Médédji, Aboubakar

Koto-Yerima, juillet 2010.

d(i) Renforcement des dispositifs de collecte d'informations, suivi-évaluation au niveau communal.

Si les consultations de terrain menées dans le cadre de cette étude ont apporté quelques éclairages sur ce point, il importerait d'évaluer de manière précise, détaillée et systématique pour l'ensemble des communes, les conséquences à court/moyen terme de la contraction des dépenses communales sur la prestation de services et la réalisation d'infrastructures dans les secteurs clés liés aux OMD, relevant des compétences communales.

A cet égard, l'étude conduit à insister sur la nécessité de mettre en place un système efficace de suivi-évaluation des finances locales et autres données communales. Concernant les finances locales, une révision de la nomenclature budgétaire s'impose notamment pour permettre une analyse fonctionnelle ou sectorielle des dépenses communales.

Bien que le processus d'abondement du FADeC par les PTF puisse à terme faciliter le suivi des financements effectués par les partenaires au profit des communes, un effort supplémentaire est également à faire dans ce domaine.

On pourrait également envisager la mise en place d'une commission multi-acteurs de collecte et traitement des données communales (impliquant notamment le Ministère en charge de la décentralisation, l'ANCB, le Ministère des Finances et de l'Économie, le Ministère du Développement, les Ministères sectoriels, les ONG et autres partenaires au développement). Il importera en particulier d'obtenir des ministères sectoriels des informations désagrégées tant au niveau des départements qu'au niveau des communes pour permettre d'avoir une « carte des activités et réalisations » des acteurs, ce qui faciliterait et accélérerait les prises de décisions au profit des communes en période de crise ou en cas d'urgence.

d (ii) Renforcement des mécanismes de concertation entre l'État central et les communes. Les recettes de nombreuses communes (en particulier les communes à statut particulier et dotées d'un tissu industriel) ont de fait pâti des réformes fiscales introduites en 2009 en réponse à la demande des opérateurs privés (suppression de l'outillage industriel dans le calcul de la patente et du foncier ainsi que la suppression de la taxe de voirie).

Ce constat met particulièrement bien en exergue les possibles conflits entre d'un côté les impératifs de soutien à l'économie, via la fiscalité, et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation.

Outre la nécessité d'introduire une mesure pérenne (assise sur une base légale) en vue de compenser le manque à gagner des communes, généré par ces réformes (cf. e (iv)), *il semble primordial de renforcer les mécanismes de concertation multipartites entre le Ministère des Finances, l'Association nationale des Communes du Bénin, la Société civile et le Secteur privé, en vue d'évaluer (ex ante) des coûts et bénéfices potentiels au niveau central et local associés à la mise en place de ce type de réforme, et de réfléchir sur des mesures de compensation.*

La réduction des inégalités intercommunales en matière d'accès aux services socioéconomiques de base requiert également des processus de planification et de programmation concertés au niveau central, déconcentré et des communes, à travers la définition de mécanismes d'arbitrage budgétaire, fondés sur des principes d'équité géographique et sociale.

d (iii) Réduction de la vulnérabilité financière des communes : renforcement des capacités de mobilisation des ressources propres et mise en place d'un système de transferts prévisibles et équitables

Face au manque à gagner engendré par les réformes fiscales de 2009, il va de soi qu'il importe de trouver rapidement une solution de compensation pérenne et équitable. Comme c'est d'ores et déjà le cas pour la taxe de voirie (particulièrement sensible aux fluctuations des activités économiques dans la zone portuaire de Cotonou), et comme cela semble envisagé également pour répondre à la réduction des assiettes de la patente et du foncier, la mise en place de subventions de remplacement en provenance des recettes générales de l'État est de nature à réduire, du moins en partie, la vulnérabilité financière des communes. Toutefois, la détermination du montant des subventions de remplacement mérite également une réflexion approfondie, en vue notamment de minimiser les risques de tensions entre l'État central et les communes, tout en respectant les impératifs d'équité.

A cet égard, les transferts relatifs à la TVA doivent faire l'objet d'une attention particulière. En effet, conformément à la loi 98-007 du 15 janvier 1999, une partie de la TVA perçue au cordon douanier est rétrocédée aux communes. La rétrocession porte ainsi sur l'équivalent d'une recette tarifaire dont le volume est nécessairement instable (plus instable, par exemple, que si les textes prévoient une rétrocession d'une part, prédéfinie et donc prévisible, du produit global de la TVA, qui est plus largement assis sur les consommations finales).

Plus fondamentalement, les évolutions des finances locales constatées dans le sillage de la crise économique et financière conduisent à réitérer la nécessité de mettre en place dans les meilleurs délais des mécanismes de transferts prévisibles et équitables, tout en renforçant les capacités de mobilisation des potentiels fiscaux et ressources fiscales locales.

La réduction de la vulnérabilité financière des communes soulève la question cruciale de leur autonomie financière⁷⁸. Au vu des résultats de l'étude, il va de soi qu'une dépendance accrue par rapport aux transferts de l'État, mais également des PTF, représente pour l'ensemble des communes une source de vulnérabilité supplémentaire en cas de chocs systémiques, tels que la crise économique mondiale récente. Cela conduit naturellement à insister sur l'importance des efforts visant à renforcer leurs capacités de mobilisation des ressources. Pour les nombreuses communes rurales et pauvres du Bénin, le renforcement des capacités de mobilisation de la Taxe de Développement Local représente également un enjeu.

En ce qui concerne le renforcement de l'autonomie financière des communes, de nombreux analystes s'interrogent également sur l'effet potentiellement non incitatif des transferts sur le comportement de mobilisation des ressources (fiscales et non fiscales) des communes.

Une étude économétrique récente sur cette question⁷⁹ suggère ainsi que dans le contexte du Bénin, pour la période 2003-2006, les transferts du gouvernement central au titre de la taxe de voirie auraient un effet globalement non incitatif sur la mobilisation des ressources propres au « sens strict » (i.e. hors recettes fiscales rétrocédées par le gouvernement central), et plus spécifiquement sur les ressources fiscales. Les résultats mettent toutefois en évidence des différences sensibles selon le degré d'éloignement des communes du pouvoir central, leur dépendance par rapport au coton, mais également le niveau de pauvreté des communes (estimé sur la base du niveau de ressources propres).

⁷⁸- Dans le contexte du Bénin, l'autonomie financière des collectivités territoriales constitue également un enjeu important eu égard aux impératifs de maintien de la stabilité macro-économique dans le processus de gestion des impacts de la crise économique mais également du respect des objectifs de l'UEMOA en matière de pression fiscale. L'objectif fixé dans le cadre de l'UEMOA est d'atteindre un taux de pression fiscale de 17 %. Dans la mesure où les produits de la fiscalité locale ne sont pas comptabilisés dans le budget central, des transferts additionnels de ressources fiscales dans le cadre de la fiscalité partagée se traduiraient par une diminution de ce taux.

⁷⁹- Voir G. Chambas, 2011, Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne, Chapitre 2, p. 96-99.

Ainsi, il apparaît notamment que seules les communes riches (en particulier celles situées dans les zones cotonnières) peuvent compenser une diminution des transferts par une augmentation de leurs ressources fiscales. Dans les communes pauvres, les transferts agissent au contraire comme des « substituts ».

Ainsi, la pauvreté, la faiblesse des potentiels économiques et fiscaux, en particulier dans les communes rurales, rend nécessaire la mise en place d'un système de transferts équitables et prévisibles, adaptés aux besoins de chaque commune, afin de garantir, la qualité et la pérennité des services publics. Cette initiative requiert, bien entendu, un effort idoine pour renforcer les capacités de gestion financière des communes.

Le manque de prévisibilité des financements internes, mais également de ceux en provenance de la coopération extérieure pose un problème majeur. Pour ce qui est des transferts de l'État, ainsi que le souligne la RDP (Banque Mondiale, version provisoire 2010), *« même si les contraintes macrobudgétaires limitent et déterminent en grande partie l'assistance financière que l'État central peut apporter aux collectivités locales, il est important que celui-ci puisse au moins leur transférer à temps les ressources qui ont été arrêtées dans la loi de finances. Il est non seulement essentiel de garantir la prévisibilité « infra-annuelle » des transferts de ressources, mais il conviendrait également d'inscrire cet accompagnement financier dans un cadre pluriannuel en lien avec les processus de programmation au niveau local »*.

Comme souligné dans le Chapitre 3, le dispositif actuel de transfert (c'est le cas, en particulier, des subventions de fonctionnement) n'est pas propice à la réduction des inégalités intercommunales en termes de fourniture/d'accès aux services de base. Il faudrait pour cela que les règles de détermination et de distribution des transferts de l'État aux collectivités, pour le fonctionnement comme pour l'investissement, qu'ils soient affectés ou non affectés, tiennent mieux compte des différentiels en matière de capacités fiscales, mais également des besoins relatifs de chaque commune et de leur couverture en services de base⁸⁰.

Il importerait également de s'assurer que les critères de performance introduits récemment dans le processus d'allocation des ressources budgétaires de l'État aux communes ne jouent pas à l'encontre des communes les plus pauvres et/ou potentiellement désavantagées en termes de capacités réelles de gestion financière.

Les évolutions constatées dans le sillage de la crise économique inviteraient également à considérer pour chaque commune, en sus du critère de pauvreté, la prise en compte de critères spécifiques de « vulnérabilité » face aux chocs externes économiques ou climatiques (dépendance par rapport aux exportations/réexportation, vulnérabilité des ressources fiscales au retournement de conjoncture, risques liés au changement climatique, insécurité alimentaire).

L'emprunt communal peut-il constituer une option ?

La question de l'emprunt au niveau communal présente un intérêt particulier du point de vue du renforcement de l'autonomie financière des communes et de leur capacité à faire face aux chocs économiques et à jouer un rôle pro-cyclique. L'accès à l'emprunt peut notamment favoriser la réalisation d'investissements permettant de dynamiser et de diversifier les économies locales, en permettant du même coup aux collectivités d'accroître leurs ressources propres. Toutefois, le développement du recours à l'emprunt fait face à des défis importants.

⁸⁰- Le critère de pauvreté n'intervient au final qu'à hauteur de 20 % dans l'allocation des ressources du FADeC (in vestissement) et n'est pas déterminant dans les autres transferts non affectés (rétrocessions de la taxe de voirie, TVA et subventions de fonctionnement).

Le recours à l'emprunt pour financer des investissements reste de fait limité (généralement aux grandes communes⁸¹), même si les communes ont en principe le droit d'emprunter avec ou sans la garantie de l'État. Il y a plusieurs raisons à cela, au nombre desquelles des faiblesses inhérentes à l'expertise nécessaire pour élaborer des projets techniquement et financièrement bancables et la méconnaissance de la procédure spécifique à ce mode de financement. La faiblesse des ressources propres dans la plupart des communes ne leur permet pas non plus d'offrir des garanties de solvabilité. La faiblesse du recours à l'emprunt s'explique également par le fait que les communes n'ont pas le plein contrôle de leurs liquidités qui sont gérées par le Trésor public en vertu du principe d'unité de caisse.

Dans ce contexte, le développement du recours à l'emprunt nécessite la mise en place des structures pouvant appuyer techniquement les communes dans la conduite d'initiatives s'inscrivant dans ce sens, au niveau central ou déconcentré. Il s'agira également pour l'État de renforcer les mécanismes de garantie en faveur des communes. Il est nécessaire, pour les communes et l'État, d'identifier des projets qui seront érigés en projets prioritaires. Par ailleurs, le respect des principes de viabilité de la dette, la soutenabilité des finances publiques et le respect du critère de la convergence de l'UEMOA relatif au ratio de l'encours de la dette publique sur le PIB qui doit être inférieur à 70 % devront être garantis. Il convient de noter qu'un cadre stratégique pour le recours à l'emprunt a récemment été élaboré par le Gouvernement, prévoyant l'ouverture d'un guichet supplémentaire (ligne de crédit de fonds de garantie) au niveau du FADeC.

d (iv) - Promotion de l'intercommunalité

La promotion de l'intercommunalité peut contribuer à la mutualisation des risques en cas de chocs systémiques. En effet, tenant compte du fait que les territoires communaux de développement constituent des entités regroupant plusieurs communes contiguës partageant les mêmes réalités géographiques, historiques, culturelles et économiques, l'intercommunalité peut être non seulement un accélérateur du développement local, mais aussi un espace de solidarité et de partage indispensable à la mitigation et à la résilience des populations. Il convient pour cela de rendre pleinement opérationnelle la loi sur l'intercommunalité en clarifiant les dispositions des textes d'application et en levant les ambiguïtés. De même, l'État devra soutenir encore plus que par le passé la mise en conformité des organismes d'intercommunalité existants avec la législation en vigueur.

⁸¹- Parakou a monté un dossier d'emprunt obligataire sur le marché financier de l'UEMOA. Il s'agit d'une expérience innovante avec l'appui d'AFICOL (Agence de Financement des Collectivités locales) au Bénin qui a donné naissance à un cadre stratégique et à un code normatif pour l'accès des CL à l'emprunt au Bénin.

- ◆ AGVSAN (2009),. Analyse Globale de la Vulnérabilité, Programme de la Sécurité alimentaire et de la Nutrition. Programme Alimentaire Mondial, Service de l'Analyse de la Sécurité alimentaire (VAM)
- ◆ Ahouré. 2008. « Migrations, transferts, gouvernance et croissance dans les pays de l'UEMOA: Une analyse à partir de données de panel », Papier préparé pour l'Université Ouverte sur les Migrations : Migrations, Liberté de Circuler et Développement, Dakar, 2-5 juin.
- ◆ Aide-mémoire (2011) de la Revue Sectorielle, mai 2011.
- ◆ Alby S., Guièze J. (2009), « Afrique subsaharienne : les vulnérabilités demeurent », BNP Paribas, Conjoncture, décembre.
- ◆ Amoussouga Gero F., (2009), « Impact de la crise financière internationale sur l'économie béninoise », CEFRED, mai 2009.
- ◆ Amoussouga Gero F., al., (2009), « The gobal financial Crisis and developing Countries: Synthesis of the Findings of 10 Country case studies », Working Paper 306, Overseas Development Institute, juin 2009.
- ◆ Annez, P., (2006), Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we learned from recent experience? World Bank Research Working, Paper 4045.
- ◆ Hodges Anthony, O'Brien Clare, Mèdédji Damien, Koto-Yerima Aboubakar, Étude sur l'état des lieux et les perspectives de protection sociale au Bénin , Partie II : Étude de faisabilité d'un programme de transferts sociaux en espèces, juillet 2010.
- ◆ Banque Africaine de Développement. (2008). « Les transferts des fonds des migrants, un enjeu de développement ».
- ◆ Banque Africaine de Développement. (2009). « L'effet de la crise financière mondiale sur l'Afrique »
- ◆ Banque Mondiale (2010), Draft.
- ◆ Banque Mondiale (2010), Revue des Dépenses Publiques (RDP) : Renforcer la décentralisation pour améliorer la fourniture de services publics.
- ◆ BCEAO (2008), « Les effets de la crise financière sur le système bancaire et financier de l'UEMOA ».
- ◆ CAPOD (2010) Crise financière mondiale et vulnérabilité de l'économie béninoise : Quelles réponses pour les politiques économiques ? CAPOD Etude & document n° 004.
- ◆ CHAURETTE M. (2009), « Impacts de la crise financière et économique dans les pays en développement », Acte de Séminaire du Centre d'Etude et de Coopération Internationale (CECI), Montréal, 31 mars.
- ◆ Chukwuma C. (2009), « Global financial and economic crisis: how vulnerable is Nigeria », Central Bank of Nigeria, janvier.

- ◆ CNGICFEIDES (2009), « Impact de la crise financière et économique mondiale sur le développement économique et social du Bénin : analyse des effets à court et moyen termes », août.
- ◆ Coulibaly Dramane (2009). « Macroeconomic Determinants of Migrants' Remittances : New Evidence from a panel » VAR, Document de Travail du Centre d'Économie de la Sorbonne – 2009.07.
- ◆ DGAE (2009), « « Impacts des crises énergétique et alimentaire 2007-2008 sur le cadre macro économique et la pauvreté » », document de travail, juillet 2009.
- ◆ Directeur Exécutif du CREA. Discours d'ouverture du Séminaire du CREA sur la crise financière internationale et ses implications pour les économies africaines (Lusaka, 6-8 avril 2009).
- ◆ Propos rapportés par CAPOD (2010), Crise financière mondiale et vulnérabilité de l'économie béninoise : Quelles réponses pour les politiques économiques ? CAPOD Etude & document n° 004/2010.
- ◆ Discussions de l'Atelier National de Validation de l'Étude sur l'Évaluation globale du Programme de Microcrédit aux plus Pauvres, Mai 2011, Cotonou.
- ◆ Document de stratégie nationale de développement de la filière coton.
- ◆ Doucet D. (2009),. « La chute des transferts financiers des migrants : une menace pour le développement », Problèmes Économiques n° 2978 du 19 septembre, pages 21-27.
- ◆ EMICoV (2006)
- ◆ EMICoV (2007), Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV) 2007.
- ◆ EMICoV (2007-2009).
- ◆ EMICoV (2010), Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV), Enquête de suivi 2010, Rapport préliminaire
- ◆ Étude d'impact de l'introduction de la Taxe de Développement Local dans la loi de finances 2008 sur la pauvreté et le social au Bénin, de l'Observatoire du Changement Social, septembre (2009).
- ◆ FMI (2009), « Bénin : Sixième revue de l'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, demande de dérogation pour non observation d'un critère de réalisation et relèvement du niveau d'accès », Rapport du FMI n°. 09/252, 11 juin 2009.
- ◆ FMI (2009), « Perspectives économiques mondiales : Soutenir la reprise », octobre 2009.
- ◆ Fonds Fiduciaire Thématique Pauvreté, Framework for Responding to the Economic Crisis and Building Long Term Resilience for MDG Achievement (2009 -2013).
- ◆ Chambas G. (2011), Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne, Chapitre 2, p. 96-99.

- ◆ Gueslin A. (1987), « L'invention de l'économie sociale », Editions Economica, Paris.
- ◆ INSAE-BCEAO (2010), Comptes extérieurs de la République du Bénin au titre de l'année 2010. MEF, Comité de la Balance des Paiements
- ◆ Jimaja S. (2009) Évaluation de l'incidence des mesures fiscales de la loi de finances gestion 2009 sur les finances locales. Association nationale des Communes du Bénin. Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, République du Bénin.
- ◆ Le point sur les collectivités territoriales, juin 2009, Commission Européenne.
- ◆ Loi de finances, Gestion 2010, Rapport Économique et Financier (articles 1084 quinter 1 à 1084 quinter 10).
- ◆ Lundgren Charlotte (2010), « Wage policy and fiscal sustainability in Benin », International Monetary Fund, June 2010.
- ◆ MAEP Annuaire statistique Campagnes agricoles 2004-2007/ 2009
- ◆ March Johnson, C., Priya, D. and Start, D. (, 2005), Grounding the State: Devolution and Development in India's Panchayats, "Journal of Development Studies", 41 (6): 937–970.
- ◆ Pani Marco and El Harrak Mohamed (2010), « Benin Public Expenditure Composition and Economic Development », International Monetary Fund, June 2010.
- ◆ Nyssens M. (2004) : « Quels enjeux pour les dynamiques d'économie sociale ? Une perspective Nord-Sud » », in CHARLIER S., NYSENS M., PEEMANS J.-P., DEL CASTILLO I.
- ◆ PONADEC, Document Cadre de Politique, 2008.
- ◆ Rapport d'avancement 2010 de la SCRP.
- ◆ Rapport d'exécution du budget programme par objectif 2010 de l'hydraulique rurale et semi-urbaine.
- ◆ Direction Générale de l'Eau, Ministère de l'Énergie et de l'Eau. République du Bénin.
- ◆ Rapport de mission d'appui à la réalisation des monographies.
- ◆ Rapport de mission d'appui aux monographies.
- ◆ Rapport Spécial 2010 d'Évaluation de la Mise en OEuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au Bénin. Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques publiques et de la Coordination de l'Action gouvernementale, octobre 2010.
- ◆ République du Bénin (2009), « Impact de la crise financière et économique mondiale sur le développement économique et social du Bénin : Analyse des effets à court et moyen terme », août 2009.
- ◆ Rocher Emmanuel et Pelletier Adeline Pelletier (2008),. « Les transferts de revenus des migrants : quels impacts sur le développement économique et financier des pays d'Afrique subsaharienne ? »

- ◆ Bulletin de la Banque de FranceFrance, n° 173, mai-juin, pp. 27-36.
- ◆ SCRP 2011-2015.
- ◆ Sen A. (1999),. Un nouveau modèle économique. : Ddéveloppement, justice, liberté, Paris, Odile Jacob.
- ◆ Smoke, P. (2007), Fiscal Decentralization and intergovernmental Relations in Developing Countries : Navigating a Viable Path to Reform. In Decentralized Governance: Emerging Concepts and Practice. In Cheema, G.S. and Rondinelli, D. (eds.), Washington, DC: The Brookings Institution.
- ◆ Social Watch Bénin, 2010, Loi des Finances Gestion 2011 en République du Bénin : Plateforme d'analyse et de plaidoyer de la société civile
- ◆ Souza Celina (2005), "Brazilian Metropolitan Regions: Regime Change and Governance Vacuum", Public Administration and Development, vol. 25, n° 4, octobre, p.: 341-350.
- ◆ Spink, P. K., (2005), Growing Use of Convenios in Metropolitan Governance of Brazil". Paper presented at University of Texas, Austin Conference on Metropolitan Governance.
- ◆ Stratégie d'opérationnalisation et déclinaison en plans d'investissements sectoriels de la vision Bénin 2025. « Agenda vers une économie émergente », Rapport Final, Décembre 2008.
- ◆ UNICEF (2010), « L'état des lieux et les perspectives de protection sociale au Bénin » -1, Rapport provisoire, juillet 2010.
- ◆ <http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/west-africa/benin/>
- ◆ <http://www.fbf.fr/web/Internet2010/Content.nsf/DocumentsByIDWeb/87YCUS?OpenDocument>.
- ◆ <http://www.fbf.fr/web/Internet2010/Content.nsf/DocumentsByIDWeb/87YCUS?OpenDocument>.
- ◆ http://www.memoireonline.com/06/07/489/m_problematique-mise-en-oeuvre-dsrp-benin7.html
- ◆ http://www.ouestaf.com/Pres-de-120-etablissements-financiers-taux-de-bancarisation-entre-3-et-7-dans-la-zone-Uemoa-peu-satisfaisant--selon_a3073.html
- ◆ http://www.ouestaf.com/Pres-de-120-etablissements-financiers-taux-de-bancarisation-entre-3-et-7-dans-la-zone-Uemoa-peu-satisfaisant--selon_a3073.html
- ◆ ILO, 2010, Secteur de l'Emploi, Document de travail de l'Emploi n° 66 ; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_144397.pdf.

Annexe 1. Documents collectés au cours de la mission 1625 mai 2011 (Parakou, Kalalé, Sinendé).

Structures	Désignation du document
Direction Départementale de la Micro finance	- FNM en Echos Décembre 2009 - FNM en Echos Décembre 2010
Mairie de Parakou	Tableau synthèse exécution budget 2006-2010
Direction Départementale de la Santé	Etat comparatif des crédits délégués 2008 à 2011 dans les départements Borgou/Alibori
Direction de l'hydraulique Borgou/Alibori	- Réalisation des points d'eau par projet et par type d'ouvrage dans les départements Borgou et de l'Alibori pour les années 2008 et 2009. - Réalisation des points d'eau par type d'ouvrage dans les départements Borgou et de l'Alibori pour les années 2008 et 2009. - Arrêté n° 038/MMEE/DC/SGM/CTJ/CTREau/CTIC/DG Eau/SA.
Mairie de Sinendé	- Plan de développement communal 2004-2008 - Budget primitif exercice 2008 - Recettes de fonctionnement 2009 - Collectif budgétaire 2010 - Budget primitif exercice 2011
Mairie de Kalalé	- Plan de développement communal deuxième génération Kalalé 2011 – 2015 - Dossier ASREL

Annexe 2. Guides d'entretien

Un premier guide s'adresse aux autorités locales et comprend une première série de questions portant sur les impacts de la crise économique sur les finances locales (budget, ressources transférées et ressources propres, aide au développement). Une série de questions aborde ensuite sur les impacts de la crise sur les activités économiques et la fourniture de services dans leur commune. Le questionnaire aborde ensuite les impacts de la crise économique et leurs répercussions sociales, notamment les impacts sur la pauvreté et la réalisation des OMD. Une dernière série de questions porte sur les mesures mises en oeuvre au niveau de l'État et des collectivités locales pour atténuer les impacts de la crise économique et leurs effets. Dans le cadre des entretiens, les autorités locales ont également été invitées à proposer de nouvelles mesures qui pourraient leur permettre de mieux faire face aux impacts de la crise.

Le même guide d'entretien a été administré auprès des directions départementales du Borgou-Alibori des différents ministères du gouvernement. Dans ce cadre, la première série de questions portant sur les finances locales a été remplacée par une série de questions sur l'impact de la crise sur les budgets et finances de la structure départementale interrogée et ses répercussions sur la dispensation de leurs services auprès collectivités locales et des communautés. Les séries de questions suivantes portant sur les impacts de la crise sur les activités économiques, sur la fourniture de services, sur les répercussions sociales, sur l'incidence sur la pauvreté et sur la réalisation des OMD ainsi que celles portant sur les mesures mises en oeuvre ou préconisées pour une mise en oeuvre éventuelle étaient ensuite abordées en mettant l'accent sur le secteur d'activité des structures interrogées.

Un second questionnaire a été élaboré pour les acteurs du développement (producteurs agricoles, transformateurs, micro-entreprises/entreprises commerciales, commerçants, artisans, institutions de microfinance, ONG nationales et internationales, organisations des communautés de base, associations de développement) afin d'aborder les impacts de la crise économique sur la production, l'emploi et le commerce des produits et services. Une seconde partie du questionnaire porte sur les impacts de la crise économique sur les ménages. Enfin, une dernière section comporte des questions visant à évaluer les impacts de la crise sur la prestation et sur la consommation des services, ainsi que sur l'organisation des formes traditionnelles d'entraide au sein des communes. Ce questionnaire a été conduit de façon plus spécifique auprès de groupes d'entreprises dans les communes de Parakou et de Sinendé afin d'évaluer les impacts spécifiques aux entreprises. La commune de Kalalé, quant à elle, ne présentait pas un tissu d'entrepreneurs permettant de procéder à cet entretien, élément qui constituait d'ailleurs un des critères de sélection de cette commune pour l'étude.

2.1 Maire, Receveur, Conseil municipal en particulier :

- le Responsable des Affaires Economiques,
- le Responsable des Affaires Financières,
- Le Responsable des affaires sociales.

Après présentation de la problématique. Entretien enregistré :

Quelles sont les répercussions de la crise sur les budgets de votre commune ?

- Répercussions financières
- Répercussions économiques (fonctionnement, investissements, etc.)
- Répercussions sociales, (OMD, services sociaux, etc.
- Répercussions politiques (remous politiques au sein de votre commune, etc.
- Quels sont les impacts sur la pauvreté ?
- Quels sont les impacts sur la croissance ?

Quelles sont les initiatives prises pour réduire les effets de la crise sur les recettes ?

Quelles sont les mesures de restriction budgétaires prises ?

Comment pensez-vous que la mairie devrait pouvoir résoudre les problèmes nés de la crise ?

Comment pensez-vous que le gouvernement central pourrait résoudre les problèmes nés de la crise ?

Quelle est l'incidence (effective) des mesures fiscales introduites par le gouvernement béninois dans la loi de finances 2009 en vue de stimuler le secteur privé et de faciliter la relance économique sur la situation financière des communes urbaines et rurales du Bénin ?

Questions relatives à la mise en place de la taxe de développement local :

Quels sont, selon vous, les avantages de la TDL par rapport à un système de fiscalité partagée ?

Quel est le potentiel de mobilisation des ressources découlant de la TDL ?

Quelles sont les difficultés liées à cette mobilisation ? (possible volatilité des revenus de la TDL, compte tenu de la sensibilité des produits soumis à cette taxe, aux retournements de la conjoncture liée au coton).

Questions relatives au FADeC :

Comment trouvez-vous le mécanisme du FADeC ?

Pourrait-on l'améliorer ?

Le mécanisme du FADeC est-il plus efficace que les autres canaux d'approvisionnement de fonds pour la commune ?

Le SYGFIP

Les ressources du FADeC ne sont-elles pas aussi soumises aux contraintes du SYGFIP ?

(Département)

Annexe 2.2. Guides d'entretiens – structures départementales

(i) Le Préfet ou le Secrétaire Général de la Préfecture (Effets de la crise par rapport aux services déconcentrés)

- Comment les mesures prises par l'État central se répercutent-elles au niveau départemental ?
- Comment les mesures prises par l'État en réponse à la crise sont-elles transmises vers les communes ?
- Comment les mesures prises par l'État affectent-elles le fonctionnement des services déconcentrés ?
- Quelle est l'efficacité de ces mesures ?
- Comment selon vous rendre ces mesures plus efficaces ?

(ii) Autres responsables au niveau du département

- Responsable du Ministère des Finances et de l'Économie (Impôts)
- Responsables du démembrement départemental du Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche (Généralités des aspects de la crise par rapport à la production, à l'élevage, à la pêche, boutique de l'ONASA)
- Responsable départemental du Ministère de la Microfinance, de l'Emploi, des Jeunes et de la Femme. (Incidence des effets de ciseaux sur l'octroi des crédits, de l'emploi des jeunes et des femmes)
- Responsable départemental du Ministère de la Santé, (questions relatives à l'évolution des maladies comme le paludisme, la fièvre typhoïde, les maladies diarrhéiques, la méningite, les infections respiratoires, etc., à la recrudescence des problèmes de santé fondamentaux et des comportements à risque (taux de mortalité élevé, accouchement à domicile, malnutrition, intoxication alimentaire, anémies infantiles).
- Responsable du Ministère du Commerce (questions relatives à l'application de la TVA, fixation des prix)

Annexe 2.3 Guides d'entretiens pour les « focus groups »

(i) Producteurs industriels, transformatrices, éleveurs, acteurs de la cueillette (karité, néré, halieutique ,etc.)

Effets sur la production

- Quels sont les effets de la crise sur les prix des intrants de production- ?
- Quels sont les effets de la crise sur les prix des matières premières ?
- Quels sont les effets de la crise sur la main-d'oeuvre ?
- Quels sont les effets de la crise sur le transport nécessaire à la production ?
- Quelles sont les modifications survenues dans la gamme de produit ?
- Quels sont les effets de la crise sur les autres coûts de la production ?
- Quels sont les effets de la crise sur les activités de transformation, de stockage ?
- Comment le marché du bétail s'est-il comporté lors de la crise ?
- Quels sont les effets sur la transhumance ?

Effets sur la demande

- Quels sont les effets de la crise sur la demande des biens de votre unité de production ?
- Quels sont les effets de la crise sur la demande des services de votre unité de production ?

Effets sur l'emploi

- Quels sont les effets sur le nombre de personnes utilisées dans votre unité de production ?
- Quels sont les effets sur les salaires ?

Effets de la crise sur la consommation des aliments

- Quels sont les effets de la crise sur les prix des denrées alimentaires ?
- Quels sont les effets de la crise sur la qualité des aliments ?

Effets de la crise sur le commerce des aliments

- Quels sont les effets sur le coût du transport des aliments ?
- Quels sont les effets sur la quantité des aliments commercialisés ?

Effets sur les actifs (ou acquis) économiques

- Quels sont les effets de la crise sur l'entretien de votre équipement et matériel de production ?
- Quels sont les effets de la crise sur la composition de votre équipement et matériel de production ?

(ii) Ménages

Effets sur les acquis sociaux

- Quels sont les effets de la crise sur votre ménage ?
- Quels sont les effets de la crise sur l'alimentation des membres de votre famille ?
- Quels sont les effets de la crise sur la scolarisation des enfants ?
- Quels sont les effets de la crise sur les soins médicaux des membres de votre famille ?
- Quels sont les effets de la crise sur la sécurité des biens et des personnes ?
- Quels sont les effets de la crise sur la marginalisation des femmes ?
- Quels sont les effets de la crise sur la stigmatisation des groupes marginalisés ?
- Quels sont les effets de la crise sur l'exode rural ?

Transferts de fonds de la diaspora

- Votre ménage a-t-il enregistré des immigrants ou des émigrants du fait de la crise ?
- Votre ménage bénéficie-t-il des transferts de fonds provenant de la diaspora ?
- Quelles sont les évolutions récentes de ces transferts (montants, régularité) ?
- À quoi étaient destinés ces fonds ?
- Comment ont évolué ces fonds (montant, régularité) depuis l'avènement de la crise ?

Formes traditionnelles d'entraide et de protection sociale

- Comment la crise a-t-elle affecté les groupes d'entraide, dans votre communauté ?
- Comment la crise a-t-elle affecté les groupes de tontines et les mutuelles traditionnelles dans votre communauté ?
- Comment la crise a-t-elle affecté les associations professionnelles, les corporations de métier etc., dans votre communauté ?

Effets sur le niveau de prestation effective des services publics

- Quels sont les effets de la crise sur l'assainissement de votre commune ?
- Quels sont les effets de la crise sur les autres services de la commune ?
- Quels sont les effets de la crise sur les autres services publics ?
- Quels sont les effets de la crise sur la fourniture des produits pétroliers, le gaz domestique, le charbon de bois, le bois de chauffe, etc. ?

Eau et hygiène

Quel est l'effet de la crise sur le financement et la gestion des infrastructures d'eau ?

Effets sur l'environnement :

- Quels sont les effets sur la déforestation ?
- Quels sont les effets sur l'appauvrissement des sols ?
- Quels sont les effets sur les prélèvements de ressources naturelles ? (bois, carrières, etc.) ?

Annexe 3. Liste des personnes rencontrées

Consultations	PARTICIPANTS
COTONOU	
INSAE	Cosme VODONOU Directeur général de l'INSAE Djabar ADECHIAN
Direction générale du trésor et de la Comptabilité publique	M ^{me} CHABI KOBIO Salifou Directrice Adjointe de la DDESFTP/BA MENOU K. Parfait C/ DGI /DPP M ^{me} MAMA Direction des collectivités locales
Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire	Francis AMOUSSOU Directeur de la Programmation et de la Planification Boniface CHACRANOU IMOUROU Conseiller en développement local
Ministère des Mines de l'Énergie et de l'Eau	FASSINOU Léon Anatole Directeur général de l'Eau Adrien S. SODOKIN Ingénieur Statisticien-Économiste Directeur de la Programmation et du Suivi-Évaluation
Ministère de l'Enseignement maternel et primaire	Salimane KARIMOU Inspecteur de l'Enseignement du premier degré. A. DARAH SOULE Directeur de la Programmation et de la Prospective
Conseil national des Rois du Bénin	Toko Salifou KOUMA GANGOROSUAMBOU Roi de KIKA
GTZ	Magloire Fantodji Conseil technique
Assemblée Nationale	Amissetou AFFO DJOBO OLOUDE Député 2 ^{ème} Secrétaire parlementaire Edmond ZINSOU député M Aimé KPONVI Documentation GANKPE T. A. Documentation HOUNKPEVI Finangnon Jean Documentation
Direction Générale des Ressources Naturelles	Kakpo Théophile Directeur
Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)	Biram Owena NDIAYE Secrétaire Exécutif

Caisse autonome D'Amortissement	Roland Lynus M. ANANI Administrateur Fructueux MENOU Directeur de l'Amortissement de la Dette Vincent SIMOUKOUA Chef Service des Études
Agence nationale de Gestion de la Gratuité de la Césarienne	Dr Pascal Dossou-Togbé Directeur
Direction de la Prévision économique	Bachir SOUBEROU Directeur
Maison de la Collectivité	Robert OROU YOROUBA Directeur TONOUKOUIN Serge Camille Conseiller technique Gouvernance locale Coordonnateur National Observatoire de la Gouvernance locale et de la Décentralisation
Observatoire de Changement social	Ambroise AGBOTA Chargé des Programmes
SNV	François Lokossou
CAPOD	Adjovi Epiphane Jean-Claude KEKE
PARAKOU	
Rencontre avec le Secrétaire général de la Mairie de Parakou	M. Djibril Cissé, SG Mairie de Parakou
Rencontre avec le Receveur/Percepteur de la Mairie de Parakou	M. Ousseini Rachidi, Receveur/ Percepteur de la Mairie de Parakou
Rencontre avec Monsieur le Maire de Parakou	M. Soulé Alagbe, Maire de Parakou M. Abdoulaye Keita Aboubakari, Directeur des Affaires financières de la Mairie de Parakou M. Ousseini Rachidi, Receveur/ Percepteur de la Mairie de Parakou
Rencontre avec la Direction départementale de la Santé (DDS) Borgou-Alibori	M. Georges Soussoukpè, Chef du Service des Ressources financières et du matériel
Rencontre avec Programme ASGoL Borgou – Coopération Suisse	M. Camille Oyédiran Yabi, Gestionnaire de Projets, Coordonateur
Rencontre avec la Faîtière des Caisses d'Épargne et de Crédit agricole mutuel du Bénin (FECECAM)	M. Saliou Alidou, Chef Délégation technique Régionale Borgou - Parakou
Rencontre avec la Préfecture des Départements du Borgou et de l'Alibori	Entretien avec le Gounou B. Yarou Clément, Chargé de mission de la Préfecture des Départements du Borgou et de l'Alibori Madame Aimé Aboudou, Chef Service tutelle et Coopération décentralisée de la Préfecture des Départements du Borgou et de l'Alibori M. Abdoulaye Abdou Aziz, C/SAF Chef Service des Affaires financières de la Préfecture des Départements du Borgou et de l'Alibori
Focus Group Parakou, ONG, Institutions de Micro	M. Abischai Abraham Akpala, Microfinance,

finance	FINADEY-SA M. Josué A. Ogouchina, Promotion Scolarisation Filles World Vision M. Saliou Halidou, Micro finance FECECAM M^{me} Elvyre Y. Makambio, Promotion Éducation SNV
Rencontre avec la Direction des Forêts et Ressources naturelles (DFRN)	M. Orou Gnabé Béri N'Douro, Directeur Forêt et ressources naturelles
Focus Group Parakou, Producteurs/Transformateurs/Artisans/Commerçants	M. Yacoubou Sourokou, Président Collectif des Artisans de Parakou M^{me} Denise Beo Aguiar, Transformatrice « La persévérance » M. Moumouni Boni Mama Dafia, Association Tembi de Parakou M^{me} Marie Claire Catraye, Association des Artisans M^{me} Salmata Yarou, transformatrice (karité) UGKAP-ANTUSUA M^{me} Amsatou Bawa Chabi, transformatrice (karité) UGKAP-ANTUSUA
Focus Group Parakou, Entreprises Industrielles	M. Zimé Gatta Adam, COBEMAG –Parakou M. Mouhamadou Karimou, SASIF – Parakou M. Roger Kouma N'Douro Kpasso, Textile artisanal
Rencontre avec le Ministère de la Microfinance, de l'Emploi des Jeunes et des Femmes (MMFEJF)	Abdoulaye Salissou, Directeur Départemental Borgou-Alibori
Rencontre avec la Direction départementale de l'Enseignement secondaire et de la Formation technique et professionnelle Borgou-Alibori (DDESFTP/BA)	M ^{me} Safiatou Chabi Kobi Bio, Directrice adjointe
Rencontre avec la Direction départementale de l'Hydraulique Borgou-Alibori	M. Méré Kona, Directeur Département Énergie et Eau M. Raouf Sariki, Chef Division Développement communautaire M. Yacoubou Gatta, Assistant-Chef Division Développement communautaire M. Yves Pascal Agova, Chef Cellule Informatique et Suivi-Évaluation
KALALÉ	
Focus Group Kalalé, Producteurs/Transformateurs/Artisans/Commerçants et Services Santé, Environnement, Eau	M. Ganion Batokor, SBEE M. Flavian Tess, MDE M. Kora Mansa, CPS M. Sambo B. Bani, Conseil communal

	M. Ibrahim Sero Baguiri, Chauffeur M. Alidou Bio Yo, Cultivateur M. Loukousmane Kissira, Taxi Moto M. Patrice Allotchenou, Gendarme M. Alassane Ba-Nouhoun, ONG M. Carlos S. Da Matha, CECPA M. Assouma Boukari, RP Kalalé M. Abdoulaye R. Chonaibou, Coordonnateur Alpha M. Paul Quillet, Mission catholique M. Saidi Dramane, CC Dunkassa M. Lafia Monra, CA Dunkassa
Rencontre avec le Conseil communal de la Commune de Kalalé	M. Omarou Suanou, CC Bouca M. Bjoluo A Bah-Gounou, CC Bouca M. Démon, S.G. Tarou, C/A Péonga M. Sidi Bani, Président Adescka M. Amadou Orou, CC Bouca M. Ibrahim Namata C/SRC Commandement (Chef Station Radio)
SINENDÉ	
Rencontre avec Conseil communal de la commune de Sinendé	M. Aboubakari Sero Yerima, Conseiller M. Koni Sani Bio, Conseiller M. Moussa Yarou Mere, Conseiller M. Gounou Lafia, Conseiller M. Auraou Bio Mora Yarou, Conseiller M. Idrissou Sani, Conseiller M. Auraou Bio Mora Yarou, Conseiller M. Gandé Chabi Guera, Conseiller M. Alassane Mahamadou, Secrétaire
Focus Group Sinendé, Producteurs/Transformateurs/Artisans/Commerçants	M. Boni Torou, Cultivateur M. Chabi Seidou Imourou, Association de Développement M. Abou Koracrado, Producteur M. Rahim Abdou Adam, Tailleur M. Moudjamath Abdoulaye, Secrétaire du Collectif M^{me} Aïsoatou Isoa, Cultivatrice M. Baké Denis Séko, Transformateur

	M^{me} Pétou Sounon Gando, Revendeuse M. Bani Alou, Éleveur M. Boni Dati Bourakou, Éleveur M. Assana Abdoulaye, Pâte VCGF M. Boni Boya, Gérant SCPC M. Adam Denis Séko, Association Dom Sari
Focus Group Sinendé Entreprises Commerciales	M. Awaou Bagnan, Service État Civil et Population (SECP) M. Fousséni Sabi Bagoudou, Maçon, Opérateur économique M. William T. Kanhonou, Opérateur Économique BTP M. Harouna Sinabaragui, Gérant Auberge Sinendé M. Soumaïla Issa Sounon, Programme pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) M^{me} Mimatou Alassane, Restauratrice M. Issiaka Dantara, Chef Service Affaires économiques et marchandes Commune de Sinendé M^{me} Léonie Gahoue, Librairie commerçante
Focus Group Sinendé Microfinance, Santé et Environnement	M^{me} Pascaline Gbaguidi, Infirmière M. Mohamed Abdoulaye, Microfinance M. Gilbert Kpton, Environnement M. Mohamed B. Mohamadou, Microfinance
Rencontre avec la Direction Départementale de l'Agriculture Borgou-Alibori	M. Bahsaré Sabi Feri, Direction de l'Information et de la Formation Appui Organisation paysanne (DIFAOP) sortant M. Zika Oumaro, Direction de l'Information et de la Formation Appui Organisation paysanne (DIFAOP) entrant M. Alexandre D.D. Ahissou, Directeur Réglementation Contrôle (DRC) M. Essédagnon Dossa, Chef Service Promotion des filières agricoles (SPFA)/ Directeur de la Promotion des Filières et de la Sécurité alimentaire (DPFSA)
Rencontre avec la Direction Départementale de l'Industrie et du Commerce Borgou-Alibori	M^{me} Dabou Sinatoko Yarou, Directrice
Rencontre avec Direction Départementale de l'Enseignement Maternel et Primaire Borgou-Alibori	M. Amadou G. Sanni, C/SEC- DDEMP /B-A



**Au service
des peuples
et des nations**

Programme des nations unies pour le développement

Centre Régional de Dakar
Immeuble E, Complexe CETAMIL
Point E, BP 5640 - Dakar, Sénégal
Tél.: +221 33 869 06 20

PNUD Bénin
Zone Résidentielle, Lot N°111
BP 506 - Cotonou, Bénin
Tél. : +229 21 31 30 45