



République du Bénin
Université d'Abomey-Calavi
Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines (FLASH)
Ecole doctorale pluridisciplinaire

Mémoire de DEA

Filière : Histoire

Option : Histoire économique

**Sujet : Un demi-siècle d'aide publique au
développement au Dahomey-Bénin : étude
du cas de l'assistance du PNUD (1962-2010)**

Sous la Direction de :
Dr Sébastien D. SOTINDJO
Maître de Conférences en
Histoire économique et
quantitative

Soutenu par :
Assogba Pascal ZANTOU

Année académique : 2013-2014

Dédicace

A Pamily, Fèmi, Big-Carnégie et Charles.

A mon feu père Antoine Kouessi Zantou.

A ma mère Gognonsi Sossou.

Remerciements

Nous avons pu réaliser ce travail grâce au soutien inestimable d'un certain nombre de personnes à qui nous tenons à exprimer toute notre profonde reconnaissance.

- ❖ Merci à vous, Professeur émérite A. Félix Iroko, qui m'avez, dès l'ouverture de la filière histoire à l'Ecole doctorale pluridisciplinaire de la FLASH, suggéré et encouragé à m'inscrire.
- ❖ Merci à vous, Professeur Sébastien Dossa Sotindjo, qui avez dirigé ce travail avec cœur, abnégation et une rigueur scientifique implacable.
- ❖ Merci à vous tous, Professeurs de la filière histoire, qui m'avez tracé la voie et donné la passion de la recherche.
- ❖ Merci à toi Emilienne Lakoussan Zantou, pour tes encouragements et ton soutien.
- ❖ Merci à vous, Thréance Koumassou, Thérèse Isséki, Dieudonné Eclou Marcellin Hounwanou, Timothée Togbé et Edmond Adjovi qui avez apporté un appui intellectuel conséquent à la réalisation de ce travail.
- ❖ Merci aux personnels et aux responsables du PNUD et du HCGC pour leur franche collaboration.

Sommaire

PREMIERE PARTIE : APPROCHE CONCEPTUELLE, CADRE METHODOLOGIQUE ET REVUE DE LITTERATURE	4
Chapitre I : Approche conceptuelle et méthodologique	5
A- Problématique, objectifs et hypothèses	5
B- Définition des concepts	8
C- Approche méthodologique	13
Chapitre II : Revue de littérature	18
A- Naissance et extension de l'aide publique	18
B- Aide publique et stratégies de développement en Afrique	21
C- PNUD et Aide Publique au Développement	25
DEUXIEME PARTIE : PLAN PROVISoire DE LA THESE	31
TROISIEME PARTIE : PRESENTATION DES PREMIERS RESULTATS A TITRE ILLUSTRATIF	34
Chapitre III : Efficacité de l'assistance du PNUD au Bénin (1990-2010)	35
A. Contexte politique, économique et social national : 1990-2010	36
B. Domaines, poids et pertinence de l'assistance du PNUD : 1990-2010	45
C. Analyse critique des facteurs d'efficacité de l'assistance du PNUD	52
CONCLUSION	62
Annexes :	72

Liste des graphiques et des photos

Liste des graphiques

Graphique N°1 : Taux brut de scolarisation de 1994 à 1999 43

Graphique N°2 : Taux de fréquentation des services de santé de 1990 à 2000.... 44

Graphique N°3 : Evolution des déboursements de l'aide extérieure de 1990 à 2006
..... 47

Graphique N°4 : Part du PNUD dans l'aide totale au Bénin de 1997 à 2006 48

Liste des photos

Photo N°1 : Toilette publique de Gbégamey construite par le PNUD 58

Photo N°2 : Toilette publique de Ste Rita construite par le PNUD 59

Photo N°3 : Plage de Fidjrossè en proie à l'insalubrité 60

Sigles et abréviations

APD : Aide Publique au Développement

BAD : Banque Africaine de Développement

BADEA : Banque Arabe pour le Développement Economique de l’Afrique

BID : Banque Islamique de Développement

BM : Banque Mondiale

CAD : Comité d’Aide au Développement

CCP : Cadre de Coopération Pays

CEA : Commission Economique des Nations Unies pour l’Afrique

CES : Conseil Economique et Social

CNP : Conseil National du Patronat

CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement

DEA : Diplôme d’Etudes Approfondies

DEG : Agence Allemande pour le Développement

DSRP : Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté

EMICoV : Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages

FAO : Organisation des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture

FED : Fonds européen de Développement

FMI : Fonds Monétaire International

HAAC : Haute Autorité de l’Audiovisuel et de la Communication

HCGC : Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée

IDH : Indice de Développement Humain

INFOSEC : Institut de Formation Sociale, Economique et Civique

INSAE : Institut National de la Statistique et de l’Analyse Economique

MADEP : Mouvement Africain pour la Démocratie et le Progrès

MPDEPP-CAG : Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale

NOEI : Nouvel Ordre Economique International

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

ONU : Organisation des Nations Unies

OSC : Organisation de la Société Civile

PAPP : Plan d'Action de Programme Pays

PAS : Programme d'Ajustement Structurel

PDC : Plan de Développement Communal

PEAT : Programme Elargi d'Assistance Technique

PED : Pays en Développement

PIB Produit Intérieur Brut

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPTE : Pays Pauvre Très Endetté

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

SCRP : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

SONACOP : Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

UNAMAB : Union Nationale des Magistrats du Bénin

USAID : Agence Américaine pour le Développement International.

INTRODUCTION

Au sortir de la colonisation, les pays africains, disposant de moyens très limités, n'avaient pas eu une autre alternative que d'accepter l'Aide Publique au Développement (APD). Depuis lors, le recours à l'aide extérieure n'a cessé de prendre de l'importance dans les différentes politiques de développement mises en œuvre.

L'APD s'est mise en place avant l'accession des Etats africains aux indépendances dans les années 1960. Les flux financiers internationaux, nés au XIXe siècle, ont progressivement mué en aide publique au développement des pays sous-développés. Jusqu'à la deuxième moitié des années 1940, l'aide était bilatérale. Elle a pris une dimension multilatérale à partir de 1948, année où l'Organisation des Nations Unies (ONU) a commencé à développer des programmes d'assistance technique en faveur des pays d'Europe et d'Asie ravagés par la Deuxième Guerre Mondiale. Depuis lors, les Nations Unies et d'autres guichets multilatéraux comme le Fonds Européen de Développement (FED) apportent des appuis financiers et techniques, sous forme d'aide publique, aux pays en développement.

Plusieurs travaux d'Universitaires (articles et ouvrages), consacrés à l'Aide Publique au Développement, en font ressortir la pertinence, l'impact, les forces et les faiblesses. L'APD n'a pas toujours réalisé les performances attendues d'elle. En 1968, Gardner observe que « *le taux de développement de la majorité des pays est resté décevant* ». Aujourd'hui encore, la pauvreté persiste avec sévérité dans les pays africains, démontrant ainsi les limites de l'aide en matière d'efficacité.

L'une des questions que les Experts et les Scientifiques se sont toujours posés est de savoir ce qui explique les contre-performances de l'APD. Pour Giri (2012 : 12), il y a des pratiques qui entravent le développement visé par l'aide. L'auteur dénonce « *une assistance omniprésente, bien payée et jugée tout aussi inutile* ». L'économiste togolais, Bolouvi (2007) accuse les théories de développement imposées au continent par les « donateurs ». Abordant par exemple la thèse de Rostow, qui continue d'influencer le monde entier, à savoir son fameux « *take-off* » qui place la croissance

économique au cœur du développement, Bolouvi (2007 : 88) affirme que son erreur est de croire « *qu'il y a une seule voie, que celle-ci est nécessairement la bonne pour qui cherche le développement* ». L'auteur critique aussi l'incapacité des Africains à proposer des théories alternatives susceptibles de canaliser l'aide et d'en faire un véritable outil de développement. A ces déterminants s'ajoutent la mauvaise gouvernance, la corruption et bien d'autres tares.

Si l'APD est ainsi bien connue, alors pourquoi nous y intéressons-nous encore ? Y a-t-il en Recherche-développement des sujets entièrement épuisés ? Les résultats des travaux de tels ou tels chercheurs ne sont-ils pas perfectibles ? La réponse à cette dernière question est affirmative. Nous pouvons donc valablement nous interroger sur la problématique de l'APD et y apporter de nouveaux éclairages. En effet, les aspects particuliers de l'aide des institutions spécialisées du Système des Nations Unies au développement des pays africains ne nous semblent pas avoir été suffisamment étudiés.

L'assistance de l'ONU couvre divers domaines clés : la santé, l'enfance, l'économie, l'environnement, les changements climatiques, la gouvernance, la paix, etc. Elle est fournie par des institutions spécialisées parmi lesquelles, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) occupe une place de choix, étant le plus grand « *réseau mondial de développement* » (PNUD, 2011). Nous voulons contribuer à une meilleure connaissance de l'impact de cette assistance, plus particulièrement celui du PNUD, sur le développement du Bénin. Pour le faire, nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « *Un demi-siècle d'aide publique au développement au Bénin : étude du cas de l'assistance du PNUD (1962-2010)* ».

Nous avons pris ces deux bornes chronologiques parce que, d'une part, 1962 correspond à l'année où le PNUD est intervenu pour la première fois au Dahomey (actuel Bénin), et, d'autre part, le pays a célébré ses cinquante ans d'indépendance en 2010. Couvrant presque un demi-siècle, notre étude se veut une analyse sur la longue durée afin d'identifier, sur la longue trajectoire des actions de cette institution

spécialisée de l'ONU au Bénin, les permanences et les ruptures, les forces et les contraintes.

Notre développement est articulé autour de trois grandes parties subdivisées en neuf chapitres. La première partie présente l'état de l'aide publique au développement du Dahomey de 1962 à 1975, année où l'aide publique au développement a enregistré ses premières contractions budgétaires. La deuxième partie est consacrée à l'assistance du PNUD au Bénin de 1974 (date de la signature de l'accord cadre de coopération entre le Bénin et le PNUD) à 2010 pendant que la dernière partie analyse son efficacité.

Nous n'allons pas, dans le cadre de ce mémoire de DEA, développer tous ces aspects. Nous avons choisi, comme l'exige la pratique, à titre illustratif, de développer un chapitre, en l'occurrence le chapitre VIII, qui étudie l'efficacité de l'assistance du PNUD au Bénin entre 1990 et 2010, période caractérisée par un renouveau démocratique. Ce chapitre comprend trois subdivisions qui explorent les domaines d'intervention du PNUD au Bénin, le poids et la pertinence de son assistance ainsi que les facteurs de son efficacité.

PREMIERE PARTIE

Approche conceptuelle et méthodologique, et revue de littérature

CHAPITRE I : APPROCHE CONCEPTUELLE

A- Problématique, objectifs et hypothèses

1. Problématique

L'Aide publique au développement, que nous désignons aussi dans ce mémoire par les expressions contractées « aide publique », « aide » ou APD, concourt-elle au développement de l'Afrique ou contribue-t-elle plutôt à y reproduire le sous-développement ?

Pour certains analystes, la réponse est sans équivoque : l'APD favorise la reproduction du sous-développement sur le continent. A contrario, d'autres pensent qu'elle échoue par endroits à cause de facteurs indépendants d'elle. Sont ainsi indexées certaines tares des pays africains, en l'occurrence la corruption, la mal gouvernance, les détournements de deniers publics, les dérives dictatoriales, l'insuffisance de démocratie, les guerres civiles ou inter-étatiques, etc. Quelle que soit la cause identifiée, une chose est certaine : l'inefficacité de l'APD fut reconnue en 2005 par l'ensemble des parties prenantes de la Déclaration de Paris¹.

Pourtant, les Etats africains ne semblent pas vouloir se passer de l'aide, et celle-ci ne cesse de prendre de l'ampleur dans leurs stratégies de développement. Elle s'est imposée depuis leur accession aux indépendances dans les années 1960 et ne cesse de s'étendre progressivement à plusieurs domaines socioéconomique, politique, culturel et environnemental et prend des formes diverses et diversifiées.

Au regard de la place qu'elle occupe dans les politiques de développement, de par son ampleur et sa diversité, l'aide publique au développement préoccupe chercheurs, essayistes, experts et consultants. Ce sont surtout les économistes et les sociologues, spécialistes du développement, qui ont le plus réfléchi sur la question. Ainsi, Adji

¹ *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, 2005.

(2003), Courade (2006), Bolouvi (2007), Charnoz & Severino (2007), Deubel (2008a & 2008b) et Giri (2012) en ont abordé divers aspects.

Des volets tels que son efficacité et son apport aux bénéficiaires constituent des centres d'intérêt qui mobilisent l'attention des spécialistes. Les consultants ont souvent conclu à son inefficacité, tout en s'évertuant à démontrer ses retombées positives sur les populations bénéficiaires, notamment au plan social. Au fond, l'impact de l'APD sur les pays bénéficiaires demeure un vaste champ d'investigation que d'autres chercheurs, notamment les historiens, doivent explorer pour mettre en perspective cette question vitale pour les Pays en développement comme le Bénin.

Même si certains spécialistes rappellent parfois quelques éléments historiques [Adji (2003), Bolouvi (2007), Charnoz & Severino (2007)], les historiens professionnels doivent contribuer à l'approfondissement de son étude en l'abordant avec leur touche identitaire. Ils peuvent, par exemple, développer, avec beaucoup d'intérêt les caractéristiques de l'APD : organisation, fonctionnement, évolution, impact et causes de ses échecs, etc. Un travail sérieux d'historien, bien conduit sur l'un quelconque de ces aspects, apportera à coup sûr la profondeur temporelle qui manque souvent aux travaux d'autres spécialistes, plus soucieux d'analyser le présent pourtant dépendant de la rétrospective.

Notre projet, dans ce travail, est d'étudier l'impact socioéconomique de l'aide sur les populations bénéficiaires, en nous posant la question de savoir si elle contribue à leur mieux-être, donc pousse au développement ou si au contraire elle génère la pauvreté, donc reproduit le sous-développement. En raison de l'étendue de cette problématique, nous la réduirons à une proportion raisonnable en n'étudiant que l'assistance du PNUD au Bénin afin de répondre aux questions suivantes : l'assistance du PNUD contribue-t-elle au développement ou au sous-développement du Bénin ? Quels changements socioéconomiques l'aide a-t-elle apporté au pays ? Comment l'aide génère-t-elle des structures de dépendance qui alimentent le sous-développement ?

2. Objectifs

L'objectif général de cette étude est de mettre en lumière les effets positifs et / ou pervers de l'aide publique au développement en Afrique en général et au Bénin en particulier, à partir de l'étude de l'assistance du PNUD.

L'étude vise les objectifs spécifiques suivants :

- apprécier globalement la pertinence de l'aide publique et l'assistance du PNUD au Bénin de 1962 à 2010, par rapport à la problématique de développement du pays ;
- analyser les effets de l'aide du PNUD sur la vie quotidienne des populations bénéficiaires ;
- vérifier si l'aide du PNUD crée les conditions de développement (changement social souhaité) pour le Bénin ;
- établir la corrélation entre les interventions du PNUD et la pérennisation de la pauvreté au Bénin.

3. Hypothèses

L'aide publique contribue à la pérennisation du sous-développement en Afrique.

- les interventions du PNUD produisent des changements qui ne sont pas toujours souhaités ;
- les interventions du PNUD ne règlent pas durablement les problèmes socioéconomiques du Bénin ;
- le PNUD contribue à la pérennisation de la dépendance du Bénin vis-à-vis de l'extérieur.

B- Définition des concepts

Quelques notions reviendront souvent dans ce travail. Nous les définissons dès le départ pour éviter tout malentendu sur leur sens. Il s'agit de : aide publique au développement, développement et sous-développement.

1. Aide Publique au Développement

La notion d'Aide Publique au Développement revêt diverses définitions. Celles-ci ne s'opposent pas toujours, mais peuvent présenter quelques nuances.

Le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) définit l'APD comme « *tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales²* ». Au terme de cette définition du CAD, pour être déclarée APD, l'apport concerné doit être destiné à un pays ou territoire figurant sur une liste de bénéficiaires établie à ce propos. De plus, l'apport doit répondre aux critères suivants :-.

Emaner d'organismes publics, y compris les Etats et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ; et, sachant que chaque opération doit en outre :

- a) *avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; et*
- b) *être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25% ».*

Les critères énoncés par le CAD montrent que l'APD est conçu exclusivement pour les pays et territoires dont le niveau de vie est inférieur à celui des pays développés. Par ailleurs, une APD doit nécessairement comprendre au moins 25% de don. En clair, l'APD comporte à la fois une partie don et une partie prêt remboursable. Enfin, si l'apport émane d'une structure privée, il n'est pas de l'APD. Il peut relever d'un Investissement Direct Etranger (IDE).

²« Aide publique au développement : définition et champ couvert », www.ocde.org

« Les investissements Directs Etrangers (...) correspondent, d'après la définition de référence du Fonds Monétaire International, aux opérations des firmes transnationales destinées à contrôler ou à exercer une influence significative sur la marche et la gestion d'entreprises implantées dans un pays différent de celui de la maison mère » (Bost et al., 2011 : 52).

Des auteurs comme Charnoz et Severino (2007) ont, eux aussi, essayé de clarifier la notion d'APD. Pour eux, l'APD est une « *activité par laquelle des pays font transiter vers d'autres des ressources publiques en vue de contribuer à leur développement* ». Ils ont identifié quatre conditions auxquelles toute ressource concernée doit répondre pour être admise comme APD, à savoir : (i) être une dépense publique (émanant d'un organisme public : Etat, collectivité locale, institutions internationales telles que les Nations Unies, l'Union Européenne, la Banque Mondiale...), (ii) bénéficier aux pays ou territoires « en développement », (iii) avoir pour intention le développement et (iiii) être accompagnée de conditions financières favorables (Charnoz et Severino, 2007 : 8). En vérité, les critères énumérés par Charnoz et Severino sont les mêmes que ceux édictés par l'OCDE.

Nous retiendrons que l'APD provient d'une structure publique, vise le développement du bénéficiaire, et comprend une partie don et des conditions financières étudiées. Elle est utilisée entre autres (c'est cet aspect qui nous intéresse dans ce travail) pour renforcer des capacités, constituer un capital productif ou construire des infrastructures sociales : routes, centrales électriques, écoles, hôpitaux, etc.

2. Développement

Plusieurs auteurs ont tenté de définir le terme de développement. Si les différentes définitions ne sont pas contradictoires, elles comportent néanmoins des nuances d'un auteur à un autre ou d'un courant de pensée à un autre.

En 1960, l'Américain Walt Whitman Rostow a défini le développement à partir du niveau de croissance économique, en particulier de celui du Produit Intérieur Brut (PIB). Cet économiste, dont la théorie plutôt controversée continue d'influencer la

pensée économique aujourd'hui, a une vision linéaire du développement assimilé à la croissance économique. Il a identifié cinq étapes pour atteindre le développement :

- la société traditionnelle où domine le secteur agricole ;
- les conditions préalables du démarrage caractérisées par une évolution des mentalités, l'essor de la productivité et de la production agricole et une poussée démographique ;
- le décollage (*Take off*) qui se traduit par l'essor rapide des investissements dans l'industrie ;
- les progrès vers la maturité ou l'enchaînement des révolutions industrielles ;
- l'ère de la consommation de masse³.

Un an après, soit en 1961, l'économiste français François Perroux définit le développement comme « *la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel et global* » (Deubel, 2008a). L'élément clé de cette définition, c'est la capacité du pays considéré à accroître durablement sa production, son PIB. Cette idée, très proche de celle de Rostow, n'est pas complètement partagée par Deubel. Celui-ci reconnaît certes qu'il y a une interdépendance entre croissance et développement (« *le développement est source de croissance et nécessite une accumulation initiale* »), mais estime que « *la croissance peut se réaliser sans forcément entraîner le développement (partage très inégalitaire des richesses, captation des fruits de la croissance par une élite au détriment du reste de la population)* ». Deubel observe aussi que « *le développement est un processus de long terme, qui a des effets durables* » et qu'une « *période brève de croissance économique ne peut (...) être assimilée au développement* ».

En 1973, le Français Giri (2007) propose d'aller au-delà de la conception de Rostow et de Perroux qui ne renseigne que sur le volet production, et qui reste une vision purement économique. Cet auteur écrit :

³ « Etapes du développement de Rostow », www.assistancescolaire.com

« Qu'est-ce enfin de compte, que le développement ? N'est-ce pas l'affranchissement d'une partie des contraintes qui ont pesé sur toutes les sociétés humaines depuis l'origine : la famine, la maladie, l'insécurité, l'asservissement, les limites imposées par la coutume ou la nécessité, la capacité de choisir ma manière de vivre ? N'est-ce pas l'acheminement difficile vers une plus grande autonomie de l'homme ? »

Le débat s'enrichit, en 1990, avec l'identification, par le PNUD, d'un indicateur jugé plus innovant, à savoir l'Indice de Développement Humain (IDH). Selon le PNUD, le développement humain ne se limite pas à la progression du revenu national. L'institution onusienne considère que les caractéristiques fondamentales du développement humain sont :

« vivre longtemps et en bonne santé, acquérir un savoir et des connaissances, avoir accès aux ressources nécessaires pour mener une existence décente et être en mesure de participer à la vie de la collectivité » (Adji, 2003 : 60).

L'IDH permet donc de mesurer le développement à l'aune de l'état de santé des populations, du niveau de leur éducation et des facilités d'accès aux moyens d'existence nécessaires.

A l'analyse, l'approche du PNUD nous paraît non seulement plus globale, mais aussi elle permettrait d'évaluer l'impact de l'APD sur les populations bénéficiaires à partir de critères concrets que sont leur état de santé, leur niveau d'instruction et leur capacité à vivre décemment.

3. Sous-développement

La notion de sous-développement est apparue pendant la guerre froide (1947-1989). Elle dérive de l'expression « pays sous-développé », employée pour la première fois, en 1949, par le président américain Harry Truman, dans un discours sur l'état des Etats-Unis, pour désigner les pays pauvres et justifier l'aide publique que les pays riches doivent leur apporter « *afin d'endiguer la montée du communisme* ». Mais, au fur et à mesure, d'autres dénominations lui ont été préférées, quoique les réalités qu'elle désigne n'aient pas changé.

En 1952, le démographe et économiste français Alfred Sauvy utilise la notion de « tiers-monde », en référence au Tiers-Etat de l'Ancien Régime⁴, pour dénoncer « *la marginalité dans laquelle se trouve ce troisième monde* », à côté des deux blocs capitaliste et communiste antagonistes. Dans une vision prospective, il annonce que ce tiers-monde va émerger comme une troisième force politique mondiale.

En 1955, naît le mouvement des non-alignés, à l'issue de la Conférence de Bandoeng, comme « *voie médiane entre les deux blocs* » ; ce mouvement revendique un Nouvel Ordre Economique International (NOEI) au cours des années 1970.

Deubel (2008a) rappelle que cette revendication a conduit à la création de la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement), en 1964, au sein des Nations Unies. La CNUCED plaide pour un commerce international plus équitable. Dans les années 1970, l'ONU propose l'appellation « pays en voie de développement », considérant que celle de pays sous-développé est « stigmatisant ». Plus tard, dans les années 1980, s'impose l'appellation « Pays en Développement » (PED), « *censée traduire le processus de progrès économique et social dans lequel sont engagés les pays pauvres* » (Deubel, 2008a). Cette dernière notion traduit « *la volonté d'une approche optimiste et positive du développement* », selon l'auteur.

Pour permettre de mesurer le sous-développement, certains auteurs ont essayé d'en définir des indicateurs ou des caractéristiques. Igué (1979) énumère les principaux indicateurs du sous-développement comme suit

- critères quantitatifs (revenu moyen par tête d'habitant) ;
- démographie (taux de croissance élevé) ;
- ressources imparfaitement utilisées ;
- sous-emploi du potentiel humain ;
- inégalités sociales profondes et persistantes ;
- agriculture (économie essentiellement agricole) ;
- dimension industrielle (faible niveau de développement industriel) ;
- dimension culturelle.

⁴ c'est le régime économique qui a prévalu en France avant la révolution industrielle du XIXe siècle, régime dans lequel l'agriculture était prépondérante, les transports peu développés et les industries rurales dispersées.

Abordant les caractéristiques du sous-développement, Deubel (2008a) distingue trois traits principaux, à savoir des structures économiques et sociales désarticulées (économie agraire, un État faible, des structures sociales très inégalitaires...), une forte croissance démographique et une faible insertion dans le commerce international.

La clarification des notions d'Aide Publique au Développement, de développement et de sous-développement nous a permis d'en cerner les contours, d'une part, et d'identifier des éléments clés dont nous pourrions nous servir comme variables à étudier, d'autre part. Ainsi, nous avons examiné les indicateurs et les caractéristiques énoncés par Igué et Deubel. Nous avons aussi analysé les composantes de l'IDH identifié par le PNUD en 1990. Tout en reconnaissant l'influence qu'exerce encore la perception rostowienne et l'intérêt des travaux de Igué et de Deubel, nous voudrions plutôt considérer l'approche du développement donnée par le PNUD. Dans ce travail donc, nous pourrions utiliser comme indicateurs, en cas de besoin, le niveau d'accès des populations aux soins, leur niveau d'instruction et les possibilités qui leur sont offertes pour vivre décemment.

C- Approche méthodologique

1. Collecte des données

Pour réaliser l'étude, nous avons adopté une méthode axée sur trois approches à savoir : l'exploitation de sources écrites (ouvrages, articles et documents d'archives), l'enquête de terrain (sources orales, photos...) et l'interprétation des données.

La consultation des documents écrits nous a amené à visiter plusieurs bibliothèques et centres de documentation à Abomey-Calavi, Cotonou et Porto-Novo. Il s'agit des centres de documentation du Système des Nations Unies, de l'INFOSEC, de l'Institut

Français du Bénin⁵ et celui de la FLASH. La Bibliothèque Nationale, la bibliothèque universitaire centrale et celle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ont aussi été burinées pour en extraire le nectar nécessaire à la construction de ce miel. Nous nous sommes aussi rendu aux Archives Nationales à Porto-Novo, au bureau du PNUD-Bénin à Cotonou, au ministère en charge du développement, à l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE). Nous avons aussi consulté des « archives » privées pour y chercher des informations de première main (rapports, fiches de projet, plans de travail...) à nous fournies par des agents du PNUD. Enfin, nous avons recueilli des informations sur l'internet, en surfant sur plusieurs sites.

Pour apprécier l'efficacité de l'assistance du PNUD, nous avons étudié deux projets. Il s'agit du « Projet d'appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin » et du projet « Promotion des toilettes publiques et reboisement des artères dans la ville de Cotonou ». Les données du premier projet que nous avons exploitées sont essentiellement issues, d'une part, de nos travaux de recherche pour un Master en gestion qui les portaient et, d'autre part, elles dérivent aussi des résultats d'une évaluation à mi-parcours dudit projet. Les informations recueillies à ce niveau portent sur des facteurs d'efficacité liés à la formulation des projets et la prise en compte des priorités des bénéficiaires, le jeu des parties prenantes dans le choix des stratégies lors de la mise en œuvre. Les données relatives au deuxième projet ont été collectées à partir des sources orales, et nous ont permis d'analyser la durabilité des actions du PNUD. La collecte des données s'est déroulée dans quatre quartiers de la ville de Cotonou, à savoir : Wologuèdè, Gbèdjromèdé, Gbégamey et Fidjrossè. Nous avons interrogé une quinzaine de personnes, notamment des usagers des toilettes publiques mises en place dans le cadre du projet et des gestionnaires de ces infrastructures sociocommunautaires. Tenant compte de la nature qualitative de l'enquête, nous avons identifié ces personnes au moyen de la technique d'échantillonnage dite de « choix raisonné », et nous les avons interrogées en utilisant des guides d'entretien, ceux de l'entretien semi-structuré. Les variables sur la base

⁵ La nouvelle appellation du Centre Culturel Français.

desquelles les informations ont été collectées sont entre autres la pertinence du projet, la qualité de l'action et de sa gestion, sa durabilité, autant d'éléments qui permettent d'apprécier l'efficacité d'une intervention. Nous avons aussi fait de l'observation directe sur le terrain et pris des photos.

Concernant le traitement des données, nous avons procédé à la transcription des entretiens, au recoupement des informations et à la sélection de celles qui reviennent plus souvent et qui nous paraissent pertinentes pour nos analyses.

Le traitement et l'analyse des données recueillies nous ont permis de proposer un plan provisoire pour notre thèse de doctorat. De ce plan, nous avons extrait le chapitre VIII intitulé « **Efficacité de l'assistance du PNUD au Bénin (1990-2010)** » pour le développer ci-après de façon plus détaillée à titre illustratif.

2. Difficultés rencontrées

Nous avons rencontré deux types de difficultés. La première forme de difficulté est liée à l'organisation du travail, et la seconde concerne la collecte et le traitement des données. Le premier type de difficulté est lié au fait qu'il nous a été difficile de concilier nos occupations professionnelles et les travaux de recherche.

Le deuxième type de difficulté reste lié à l'inexistence d'une « unité archives et documentation » au bureau du PNUD-Bénin, à l'indisponibilité de certaines personnes ressources et à la qualité de certaines sources. En l'absence d'une « unité archives et documentation » au bureau du PNUD-Bénin, chaque agent essaie de conserver les documents qu'il produit ou qu'il contribue à produire : rapports, plans de travail, fiches de projet... L'une des conséquences d'un tel système d'archivage est que des données disparaissent avec le départ des agents de leur poste ou du bureau. Ce qui ne nous a pas facilité la tâche. De plus, malgré leur bonne volonté, certains agents approchés ont eu du mal à retrouver les documents demandés. C'est une insuffisance préoccupante car le PNUD produit une impressionnante quantité de documents de première main (souvent non accessibles au grand public) ainsi conservés dans des

conditions aléatoires. C'est une situation d'autant plus préoccupante qu'en 2006, le PNUD n'a pas été en mesure de rendre disponibles des données que lui avait demandées le gouvernement dans le cadre de ses évaluations périodiques. Il est expressément écrit à ce sujet :

« En effet, les correspondances officielles, les divers appels téléphoniques et les multiples déplacements en direction de cette institution aux fins de collecter lesdites données sont infructueux. Le PNUD n'a pu, à ce jour, communiquer les informations à la Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement (DGFID)⁶ ».

Aux Archives Nationales, nous n'avons retrouvé que de rares pièces de documents du PNUD destinés au grand public. Il s'agit en général de rapports sur le développement humain et d'autres documents sur les politiques publiques nationales ou locales réalisées avec l'appui du PNUD. Les Archives Nationales ne reçoivent pas les documents administratifs ni les documents de projet encore moins les rapports d'évaluation des projets mis en œuvre. Il nous paraît urgent de corriger ces insuffisances, sinon, il sera très pénible d'écrire l'histoire de la coopération entre le Bénin et le PNUD.

Au Centre de documentation du ministère en charge du développement, nous avons obtenu des rapports sur l'état de la coopération, édités par le PNUD et le ministère lui-même, qui nous ont été d'une grande utilité. Certes, ils présentent l'avantage d'avoir compilé les données sur l'aide d'une année à une autre, mais il y a des lacunes qui empêchent de disposer d'une série continue d'informations sur la période d'étude. Ainsi, les lacunes concernent les montants reçus par le pays en 2001, 2002, 2007, 2008, 2009 et 2010, certains tableaux statistiques restant muets sur les contributions du PNUD pendant ces années là. Pour surmonter cette difficulté, nous avons exploité les rapports d'activité du PNUD qui nous ont permis de combler les lacunes de certaines années. En plus, certaines données se sont révélées difficiles à exploiter. Par endroits, des mots sont abrégés, laissant de doute sur leur signification. En définitive, la non disponibilité de statistiques sur toutes les années a rendu difficile le suivi

⁶ Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement, 2009, *Coopération pour le développement (rapport 2006)*, p59.

continu de l'évolution de certains indicateurs clés. C'est ainsi qu'il n'a pas été possible d'observer l'évolution de la part des priorités de développement humain ni celle de la part du PNUD dans l'ensemble de l'aide extérieure au cours de la période étudiée. Il faut souligner que les données diffèrent parfois d'un rapport à un autre. A titre d'exemple, des chiffres, publiés dans le rapport sur l'état de la coopération en 1997, repris dans celui de 2000 ne sont pas identiques. Il en est ainsi de la part prise par le Système des Nations Unies dans l'aide totale déboursée. En effet, alors que le rapport de 1997 a annoncé 18,3%, celui de 2000 a affiché 28,9%. Cette disparité au niveau des données complique leur exploitation et jette de doute sur la qualité des sources. Les difficultés liées à l'exploitation des informations dépendent aussi de la variation des unités monétaires d'un document à un autre. Certains documents utilisent le franc CFA, d'autres, le dollar des Etats-Unis (\$ US), ou les deux à la fois. Pour cette raison, nous avons été amené à présenter les valeurs tantôt en francs CFA tantôt en dollars. Cependant, nous avons évité de mélanger les deux unités monétaires tant dans la présentation des données que dans leur analyse. Ce qu'il est important de retenir, c'est que ces difficultés n'ont pas autrement affecté les analyses.

Aussi sommes-nous parvenu à cette étape où il faut faire le premier point sur nos travaux de recherche sous forme d'un mémoire de DEA/thèse. Ces difficultés, loin de nous décourager nous ont plutôt aguerris pour la poursuite de la longue route, pleine d'embûches, qui mène à la thèse de doctorat.

CHAPITRE II : REVUE DE LITTERATURE

Dans ce chapitre, nous abordons l'apparition et l'évolution de l'Aide Publique au Développement à travers une revue critique de la littérature exploitée. Nous avons organisé les idées autour de trois centres d'intérêt : naissance et extension de l'aide publique, aide publique et stratégies de développement en Afrique puis PNUD et aide publique au développement.

A- Naissance et extension de l'aide publique

1. Naissance de l'aide publique aux Etats-Unis

Les origines des flux financiers internationaux remontent au moins au XV^{ème} siècle, selon Charnoz et Severino (2007). Au départ, ces flux financiers visaient strictement la réalisation de profit, étant opérés par des familles. Aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, par exemple, la Hollande avait prêté beaucoup d'argent à l'Angleterre.

Mais à partir du XIX^{ème} siècle, l'aide publique internationale a pris une dimension « sociale » et « humanitaire ». Charnoz et Severino (2007 : 4) montrent que cette évolution est partie des Etats-Unis. En 1812, en effet, les Etats-Unis ont décidé d'apporter une aide humanitaire au Venezuela alors frappé par un violent vent qui a tué 10000 personnes à Caracas. Cette « aide humanitaire » intervient à un moment où « *le Venezuela est engagé dans une guerre d'indépendance contre l'Espagne* ». On peut donc déduire que cet appui américain procède d'un acte politique contre la colonisation espagnole.

Après le Venezuela, à partir de 1890, les Etats-Unis développent une politique systématique d'aide alimentaire en direction de l'Amérique latine, « *dans le cadre de*

la doctrine de James Monroe⁷, utilisant les surplus agricoles, orientée vers l'ouverture de nouveaux marchés ».

En définitive, Charnoz et Severino observent ainsi que l'aide publique est née, non pas pour être philanthropique, mais pour servir des intérêts qui peuvent être politiques, économiques ou autres. Le caractère humanitaire de l'aide ne nous mobilisera pas dans ce travail. Nous allons plutôt nous focaliser sur son efficacité à travers l'étude du cas de celle qu'apporte le PNUD au Bénin.

2. Extension de l'aide publique à l'Europe coloniale et sa « multilatérisation »

Progressivement, la politique d'aide s'empare aussi de l'Europe coloniale, mais une Europe mue par la réalisation de gains élevés. L'historien béninois Sotindjo (2009) démontre, à la suite de Bruno Bekolo-Ebe⁸, un économiste camerounais, que les métropoles firent « *reposer la charge de la mise en valeur de leurs colonies sur leurs différentes possessions [autofinancement] par le biais de la fiscalité et de l'endettement* ». En 1929, pour assurer l'approvisionnement en matières premières de ses industries afin de faire face à la crise économique, l'Angleterre vote le Colonial Development Act. Cette loi prévoit de faire des dons et des prêts aux colonies pour leur permettre de réaliser des infrastructures. Le concept « d'aide aux colonies » émerge aussi en France. Dans les colonies françaises, notamment au Dahomey, jusqu'en 1946, « *l'économie repose sur l'exploitation des matières premières agricoles, notamment de l'huile de palme et des palmistes, tournée vers l'industrie européenne en expansion* » Sotindjo (2009 : 233).

L'aide publique s'est vite « multi latéralisée » puisque, dès 1948, l'ONU s'est mise à développer des programmes d'assistance technique en Europe et au Japon déstabilisés par la Deuxième Guerre Mondiale.

⁷ James Monroe (1758-1931), homme politique américaine, Président des Etats-Unis qui en 1923 lance une doctrine qui porte son nom et qui condamne toute intervention européenne dans les affaires de l'Amérique (America for American).

⁸ Bruno Bekolo-Ebe, *Le statut de l'endettement extérieur dans l'économie sous-développée. Analyse critique*, Paris, Présence africaine, 1985.

Ce qu'il est important de retenir, c'est que l'APD est née non pas pour faire de la philanthropie, mais pour servir des intérêts politiques, économiques et / ou sociaux des créanciers et des bénéficiaires. Et la critique à faire au livre de Charnoz et Severino est qu'il n'a pas su montrer que l'aide publique est l'expression de l'expansion financière aussi aliénante pour les pays bénéficiaires que l'impérialisme colonial. S'il l'avait fait, peut-être aurait-il pu montrer, comme Bruno Békolo-Ebé⁹ et Sotindjo (2009 : 228) que, contrairement à certaines idées répandues, le financement, par l'Europe, des colonies et des Etats indépendants n'était pas seulement destiné à accompagner le développement des colonies ou des Nations souveraines mais que les donateurs en tiraient aussi un grand profit. Les points de vue de Sotindjo et de Békolo-Ebé sur les investissements directs étrangers nous serviront d'hypothèses de base pour démontrer, le cas échéant, que l'aide contribue à reproduire le sous-développement

3. Indépendance des colonies et mutations de l'aide publique

L'indépendance des pays africains, dans les années 1960, donne davantage d'ampleur à l'aide internationale. Le nombre des pays donateurs s'accroît, incluant l'URSS (Union des Républiques Socialistes Soviétiques) et la Chine. Le Comité d'Aide au Développement voit le jour à l'intérieur de l'OCDE « *conçue pour collecter les statistiques et faciliter les échanges de bonnes pratiques* ».

L'aide publique prend des formes diverses. Charnoz et Severino (2007 : 12) distinguent cinq formes d'aide publique internationale :

« 1) l'aide humanitaire d'urgence, généralement la plus connue du grand public ; 2) l'aide alimentaire qui, en dehors des situations d'urgence, apporte un appui aux pays qui connaissent des problèmes chroniques d'alimentation ; 3) l'assistance technique qui met à disposition des experts et des formations ; 4) l'aide projet, par laquelle le donateur finance des opérations précises et vérifie chaque étape ; 5) l'aide programme qui regroupe un ensemble varié d'instruments (soutien aux importations, aides budgétaires, allègements de dettes, programmes sectoriels). »

⁹ Bruno Bekolo-Ebe, *Le statut de l'endettement extérieur dans l'économie sous-développée. Analyse critique*, Paris, Présence africaine, 1985,441p. cité par Sébastien D. SOTINDJO

Sous ces diverses formes, l'aide publique devient l'outil de coopération par excellence entre les pays développés et les pays africains. Instrument d'influence et de domination aux mains des pays donateurs, l'aide publique s'est aussi imposée comme un pilier essentiel des stratégies de développement des pays bénéficiaires. Mais la question qui reste posée est de savoir si elle est réellement efficace ?

B- Aide publique et stratégies de développement en Afrique

Quelle que soit la forme de l'aide publique, elle est à la base de stratégies de développement sur lesquelles des auteurs comme Deubel (2008b) et Adjii (2003) ont apporté beaucoup de renseignements utiles.

1. « Industrialisation » comme stratégie de développement

Entre 1950 et le début des années 1980, plusieurs pays ont cru à l'industrialisation comme stratégie de développement, en pensant que le développement socioéconomique passe par celui des industries. Dans un contexte mondial bipolaire marqué par la pensée keynésienne pour le bloc de l'Ouest (libéralisme économique) et la domination du socialisme pour le bloc de l'Est, « *la plupart des pays du tiers-monde choisissent de privilégier l'industrie au détriment de l'agriculture* » (Deubel, 2008b). Mais, remarque cet auteur, ils ont déchanté à la fin des années 1970 : « *Ces stratégies n'ont pas permis d'entretenir un processus durable de croissance et de développement ; la pauvreté et les inégalités sont toujours fortement présentes* ».

Etudiant les périodes allant des années 1960 aux années 1980, l'économiste nigérien Adjii (2003 : 23) a observé lui aussi que l'aide au développement s'est essentiellement illustrée par le « *financement de projets d'infrastructures économiques et administratives, aux plans bilatéral comme multilatéral* ». Il dénonce des « *investissements de prestige sans impact véritable sur le développement à long*

terme ». Adjii (2003 : 29) va plus loin, en rendant responsables les dirigeants africains des échecs enregistrés :

« Les Etats (...) assument la responsabilité première pour n'avoir pas su déterminer avec la rigueur requise les priorités de leur développement à travers des choix de programmes économiques et des projets véritablement porteurs en termes économiques ».

Dans son livre, Adjii a essayé de montrer que les Etats africains ont choisi la voie de l'industrialisation sans avoir au préalable établi des priorités. A l'analyse, les dirigeants africains ont fini par déchanter, l'industrialisation ayant conduit à la mise en place de sociétés industrielles qui n'ont pas fonctionné ou qui sont vite tombées en faillite.

2. Programmes d'Ajustement Structurel

Suite à l'échec de l'industrialisation, une autre stratégie, l'ajustement structurel, s'est mise en place, à partir des années 1980. Conçu par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI), le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) bénéficie de l'appui d'autres guichets de financement du développement comme le Fonds Européen de Développement (FED), l'Agence Allemande pour le Développement (DEG), l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID). La Banque Arabe pour le Développement Economique de l'Afrique (BADEA), le Fonds Saoudien, la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Banque Islamique de Développement (BID) aussi en font une conditionnalité de leurs aides financières.

Proposé comme réponse aux déséquilibres macroéconomiques et macrofinanciers créés par les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979, le PAS avait comme objectif originel d'aider les pays à rétablir le rééquilibrage des balances des paiements des économies profondément perturbées. Adjii (2003 : 35) précise :

« Les mesures envisagées visent à modifier la structure des économies, de manière à assurer durablement à la balance des paiements un niveau

supportable de déficit, à défaut d'équilibre sinon d'excédent. Pour ce faire, l'Etat est appelé à mettre en œuvre des programmes de nature à encourager le développement des activités les plus dynamiques c'est-à-dire des biens internationaux, à savoir les biens d'exportation et ceux faisant l'objet d'importation. Dans le second cas, il s'agira d'encourager les industries de substitution aux importations ».

Le PAS aussi échoue, n'ayant pas pu répondre à la triple question suivante : quelle capacité avaient les pays africains de produire pour l'extérieur ? Pour quels marchés allaient-ils produire ? Avaient-ils réglé la question de l'autosuffisance alimentaire ? A ces questions, il faut ajouter d'autres non moins importantes : quelle structure économique allait recevoir les fonctionnaires licenciés pour réduire les budgets de fonctionnement des Etats ? Quelle alternative était proposée aux jeunes face à l'arrêt des recrutements dans les Fonctions publiques, en l'absence d'un secteur privé capable de leur offrir des emplois ? L'impasse socioéconomique, créée par les PAS, a aggravé la pauvreté dans les différents pays et alimenté des contestations qui ont conduit à des changements politiques. Les institutions financières internationales, face à la paupérisation grandissante dans les pays de l'Afrique subsaharienne mettent au point à partir de 1990 de nouvelles stratégies de développement socioéconomique dont la stratégie de réduction de la pauvreté.

3. Stratégies de réduction de la pauvreté

Après l'échec des PAS, les stratégies nationales de réduction de la pauvreté ont vu le jour. Les premières tentatives d'élaboration de ces stratégies remontent à la fin des années 1990. Au Bénin, la première stratégie de ce type a été élaborée en 2000. Après cet essai, le pays s'est doté, comme beaucoup d'autres Etats de l'Afrique subsaharienne, d'une stratégie triennale (2003-2005) intitulée Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP). La deuxième génération de cette stratégie triennale (2007-2009) a pris une nouvelle orientation, voulant mettre l'accent sur la croissance comme voie pour réduire la pauvreté. Elle prend donc la dénomination

de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP). D'autres générations ont suivi.

L'objectif de ces stratégies triennales est de servir de « *cadre stratégique de référence, de programmation et de budgétisation des actions du gouvernement* », de cadre de dialogue avec les Partenaires Techniques et Financiers¹⁰ (PTF) et de progresser vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Formulé ainsi, cet objectif n'oblige pas les PTF à s'aligner sur les programmations des gouvernements, comme le recommande la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement. Souvent, à l'issue du dialogue avec les PTF, les gouvernements africains consentent à la mise en œuvre de projets différents de ceux inscrits dans les SCRPs. Les projets, bénéficiant du financement des PTF, peuvent approcher les objectifs des SCRPs, mais ils ne constituent pas toujours des actions prévues par les gouvernements pour les atteindre.

Le processus d'élaboration des SCRPs se veut participatif, incluant l'administration publique, le secteur privé et la société civile¹¹. Pourtant, tous les acteurs de la vie publique ne sentent pas toujours impliqués. Par exemple, les relations entre le secteur public et le secteur privé sont plutôt frileuses dans beaucoup de pays, l'un et l'autre s'accusant mutuellement de ne pas véritablement travailler pour le développement national. Au Bénin, par exemple, l'une des conclusions d'une table ronde, organisée du 29 au 31 octobre 2012, à Cotonou, sous la présidence effective du Président de la République illustre cette opinion :

« L'entreprise privée et l'administration publique se sont comprises et ont convenu de se donner désormais la main afin de mettre en place une plate-forme de dialogue permanent, inclusif et constructif, puis de définir les bases de la promotion du Partenariat Public-Privé (PPP) dans le pays¹². »

La question se pose alors de savoir quels sont les acteurs du secteur privé qui sont associés au processus d'élaboration des SCRPs. L'on peut aussi se demander si les

¹⁰ *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté*, avril 2007

¹¹ Idem.

¹² Avant-propos des actes de la table ronde « Dialogue public-privé pour la relance de l'économie au Bénin », octobre 2012.

SCRP prennent réellement en compte les préoccupations du secteur privé, et donc, dans quelles mesures elles contribuent à la croissance économique.

De plus, en 2010, soit dix ans après la mise en œuvre de la première génération des DSRP, les statistiques ne sont pas flatteuses en matière de réduction de la pauvreté, sans oublier que beaucoup de pays africains sont loin d'atteindre les OMD en 2015, date butoir prévue par l'ONU. En somme, les SCRPs ont montré leurs limites, ayant peu d'incidences positives sur la lutte contre la pauvreté et la participation des acteurs aux actions de développement, même si les efforts combinés des gouvernements et des PTF produisent des résultats non négligeables. Le PTF qui retient notre attention dans le présent travail est le PNUD. En attendant de revenir sur son action au Bénin, nous le présentons sommairement.

C- PNUD et Aide Publique au Développement

1. Création et mission du PNUD

Le Programme des Nations Unies pour le Développement a été créé en 1965 par l'Assemblée Générale des Nations Unies. Il est né de la fusion du Programme Elargi d'Assistance Technique (PEAT) et du Fonds Spécial des Nations Unies, créés respectivement en 1949 et 1958. Il a commencé ses activités le 1^{er} janvier 1966.

Le PNUD est présent dans 166 pays et territoires. Il a son siège à New-York aux Etats-Unis, mais dispose de Bureaux de liaison à Genève, Bruxelles, Copenhague, Tokyo et Washington D.C. Il a également des Centres régionaux à Bangkok, Bratislava, le Caire, Colombo, Dakar, Johannesburg, Panama et Suva. Dans chaque pays, le PNUD dispose d'un bureau national.

Le mandat du PNUD est de favoriser le progrès économique et social, de contribuer à l'amélioration des conditions et du niveau de vie des populations dans les pays en développement. Le Programme vise aussi à accélérer la prospérité, à construire la paix

et le bien-être dans le monde. Il s'applique aussi à relier et coordonner les efforts faits aux niveaux mondial et national en vue d'atteindre ces objectifs. Enfin, le PNUD aide les pays en développement à mobiliser et utiliser efficacement l'aide internationale¹³. En clair, le PNUD est une pièce maîtresse dans la chaîne de fourniture et de coordination de l'Aide Publique au Développement.

2. Domaines de couverture et évolution de l'aide du PNUD

L'aide des Nations Unies a commencé par l'assistance technique. Après avoir évoqué la question de l'assistance technique successivement en 1946, 1947 et 1948, l'Assemblée Générale de l'ONU a accepté en janvier 1949 la proposition du président américain Harry S. Truman de mettre en place un programme d'assistance technique en faveur des pays en développement.

L'objectif de cette assistance est d'accompagner les efforts de renforcement des capacités des ressources humaines des pays en développement afin que la mise en œuvre du capital nécessaire à la production puisse donner les résultats souhaités. De façon concrète, l'ONU conseille les gouvernements sur le développement économique, les aide à se procurer le personnel, le matériel et les fournitures nécessaires, puis participe à la formation des experts et des techniciens.

A ses débuts, le PNUD, en collaboration avec les institutions spécialisées des Nations Unies, a appuyé l'évaluation dans l'énergie, l'agriculture, l'enseignement primaire et l'alphabétisation fonctionnelle, la santé, l'eau, le trafic aérien et l'emploi. Mais en 1975, le Programme a fait sa propre autocritique et a décidé d'ajouter « des dimensions nouvelles » à son mandat. Il considère désormais que :

« la coopération technique devrait aider les pays en développement à progresser par leurs propres moyens, en renforçant notamment leur capacité de production et leurs ressources propres, en développant les moyens de gestion, les capacités techniques et administratives et les

¹³ 2009, *Manuel des règles et procédures de gestion des programmes/projets sous exécution nationale*, Direction générale de la coopération du Burkina Faso.

moyens de recherche qu'exige le processus de développement ». (...) D'une certaine façon, les dimensions nouvelles cherchaient à remettre le PNUD sur ses pieds en l'incitant (...) à briser le cycle du recours aux technologies et experts étrangers pour chercher plutôt à créer des capacités locales durables¹⁴. »

Quinze ans plus tard, soit à partir de 1990, le PNUD porte une attention accrue sur la pauvreté, un thème devenu récurrent pour les organisations internationales de développement. Après que la Banque Mondiale a explicitement consacré son *Rapport sur le développement dans le monde* (1990) à cette problématique, le PNUD a élaboré la notion de développement humain, parle de pauvreté humaine et propose une série d'indicateurs pour la mesurer¹⁵. L'attention à la pauvreté s'est renforcée au cours des décennies suivantes, avec l'adoption, en 2000, de huit objectifs de développement principaux à atteindre au plus tard en 2015. Connus sous la dénomination d'OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement)¹⁶, cette initiative des Nations Unies couvre divers domaines : lutte contre la pauvreté, l'éducation, la santé, le genre, l'environnement, etc. Désormais, le PNUD cherche à encourager les pays à atteindre les OMD (cf. encadré). Depuis 2008¹⁷, le Programme articule ses activités autour des quatre domaines d'action suivants : réaliser les OMD et réduire la pauvreté humaine, favoriser la gouvernance démocratique, appuyer la prévention des crises et le relèvement puis gérer l'énergie et l'environnement en vue du développement durable.

¹⁴ *Portrait du Programme des Nations Unies pour le Développement : 1950-1985*, p31.

¹⁵ BENICOURT (Emmanuelle), « La pauvreté selon le PNUD et la Banque mondiale », *Études rurales*, Exclusions

<http://etudesrurales.revues.org/document68.html>

¹⁶ **Les huit OMD :**

1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim.
2. Assurer l'éducation primaire pour tous.
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans.
5. Améliorer la santé maternelle.
6. Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies.
7. Assurer un environnement durable.
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

¹⁷ http://sas.undp.org/documents/undp_for_beginners_fr.pdf

3. Efficacité de l'aide du PNUD

Le PNUD dispose de ressources très limitées, ne fournissant pas plus de 3% du total de l'Aide Publique au Développement distribué dans le monde. Toutefois, il impacte de manière significative l'action de développement dans les pays bénéficiaires. A titre d'exemple, mentionnons qu'en 1985, le PNUD et les organisations (Programme Elargi d'Assistance Technique et Fonds Spécial des Nations Unies) qui l'avaient précédé, ont déployé sur le terrain :

« environ 185 000 experts dans presque tous les secteurs d'activité, octroyé 136 000 bourses à des nationaux de pays en développement pour des études spécialisées à l'étranger, dépensé plus de 1,3 milliard de dollars pour l'achat de matériel spécialisé pour les projets et 885 millions de dollars pour les services de sous-traitance. Près de 160 pays et territoires en développement ont bénéficié de ces apports et en avaient eux-mêmes fourni dans les limites des ressources limitées dont ils disposaient¹⁸ ».

Au-delà des statistiques, le Programme a contribué à renforcer les capacités des pays en développement en matière d'identification et de recensement des besoins de coopération. Par ailleurs, en collaboration avec d'autres institutions internationales, le PNUD a participé à presque toutes les initiatives de développement : recherche agricole internationale (Banque mondiale et FAO), recherche et formation concernant les maladies tropicales (Banque Mondiale et OMS)... En outre, des centaines d'organisations non gouvernementales ont bénéficié de son appui pour mener leurs interventions en faveur des populations. Puis, il a travaillé à *« rendre tous les peuples voisins : le Belge qui travaille en Indonésie, l'Indonésien qui travaille en Somalie, le Canadien affecté en Colombie et le Colombien affecté à un projet en Guinée Equatoriale¹⁹ ».*

Il n'y a pas que des actions positives. Dès 1963, s'installe une certaine complaisance dans la formulation et la composition des missions d'assistance fournie par les Nations Unies aux pays sous-développés (Giri, 2012). Passant en revue une mission de la

¹⁸ *Portrait du Programme des Nations Unies pour le Développement : 1950-1985*, p36.

¹⁹ *Idem*, p37.

Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) à laquelle il a participé au printemps 1963, Giri (2012 : 63) dénonce :

« Nous sommes quatre Français, un Autrichien, un Américain, un Hollandais, un Ethiopien, un Sénégalais, un Ghanéen, un Nigérian. Personne ne se connaît et aucun d'entre nous n'a une bonne connaissance de l'Afrique de l'Ouest. Moravetz (le chef de mission) est un économiste compétent et il y a dans son équipe de bons spécialistes (...), mais ce n'est pas le cas de tous. Est-ce suffisant pour prétendre harmoniser le développement industriel de l'Afrique de l'Ouest ? ».

Evidemment, à la fin de la mission, plusieurs membres de l'équipe n'ont pas été capables de produire des rapports acceptables. L'auteur conclut du reste : *« Je doute que notre équipe ait eu le moindre impact sur le développement de l'Afrique de l'Ouest ».*

L'influence des donateurs sur le choix des politiques et des stratégies explique aussi les contre-performances enregistrées. Etudiant les interactions entre les parties prenantes de l'assistance technique, Mathiasen (1968 : 263) observe :

« Les pays qui se trouvent le plus éloignés de la sagesse classique et des critères des pays développés n'ont qu'une possibilité très limitée de discuter et d'étudier leurs besoins avec les donateurs. Les voies de communication sont périlleuses, et des programmes lourdement imposés par le donateur peuvent être considérés comme préjudiciables et devenir une source de méfiance et de ressentiment ».

Kotschnig (1968 : 35), présentant un bref aperçu du PNUD et analysant globalement l'aide au développement, a montré que celle-ci n'a pas donné les résultats escomptés :

« Le volume de l'assistance internationale est resté nettement inférieur à 1% du revenu combiné des pays économiquement évolués. [...] Il est évident que l'écart entre "les riches et les pauvres", au lieu de se réduire, s'accroît en fait, dans bien des cas, qu'il s'agisse de la production, du revenu ou du niveau de vie ».

Depuis 1975, la contraction des contributions volontaires qui forment les ressources de base du PNUD, ajoutée à d'autres facteurs, crée des problèmes de trésorerie qui obèrent ses capacités d'intervention. Cette situation entraîne des réformes régulières qui ne manquent pas d'affecter les actions sur le terrain. En 1976, par exemple, le nouveau Directeur du PNUD, Bradford F. Morse, a dû mobiliser ses énergies pour

tenter de le doter d'une base de ressources prévisibles, continues et assurées. En 1977, l'Assemblée Générale de l'ONU a décidé de la mise en place au niveau de chaque pays d'une coordination unique pour tout le Système des Nations Unies. Cette coordination est confiée au Représentant résident du PNUD. Face à la croissance des contraintes budgétaires, les gouvernements bénéficiaires, de même que les gouvernements donateurs, recourent à des arrangements de participation aux coûts qui permettent « *d'élargir et de développer les projets et les programmes cas par cas grâce à des contributions spéciales*²⁰ ».

Les difficultés ne sont pas résolues pour autant. Depuis les années 1990, le PNUD promeut le développement humain durable, concept que l'universitaire togolais Bolouvi (2007) critique fortement. Il parle de « *développement à particule* » et se demande comment et pourquoi le PNUD et d'autres institutions internationales comme la Banque Mondiale « *ont pu s'approprier, avec (...) légèreté, une telle innovation conceptuelle* ». Selon Bolouvi (2007 : 125), le développement à particule n'a pas visé à guérir le « *mal congénital* » qu'est le « *projet de développement lui-même* ». L'universitaire pense que « *le développement est, par définition, durable* ».

L'assistance du PNUD aux pays africains a connu des hauts et des bas. Elle n'est pas négligeable, mais elle est loin de résoudre les problèmes de développement qui se posent au continent noir. Pour apprécier ses performances en profondeur, nous allons, dans un chapitre spécifique, l'observer de plus près dans un seul pays, le Bénin.

²⁰ Portrait du Programme des Nations Unies pour le Développement : 1950-1985, p35.

DEUXIEME PARTIE

PLAN PROVISOIRE DE LA THESE

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : ETAT DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT DU DAHOMEY (1962-1973)

CHAPITRE I : Fondements de l'aide publique au Dahomey

- A- Fondements politiques
- B- Facteurs économiques
- C- déterminants socioculturels

CHAPITRE II : Acteurs, stratégies et interventions

- A- Donateurs et bénéficiaires
- B- Stratégies de mises en œuvre
- C- Domaines d'intervention et couverture géographique

CHAPITRE III : Impacts de l'aide publique sur le développement du Dahomey

- A- Influence sur les politiques et stratégies de développement
- B- Changements économiques
- C- Changements sociaux

DEUXIEME PARTIE : ASSISTANCE DU PNUD AU BENIN : 1974 – 2010

CHAPITRE IV : L'accord-cadre

- A- Fondements de l'accord-cadre
- B- Articulations d'un accord immuable
- C- Forces et faiblesses de l'accord

CHAPITRE V : Acteurs et stratégies

- A- Acteurs nationaux et internationaux
- B- Approche projet de développement
- C- Faiblesses des acteurs et des stratégies

CHAPITRE VI : Couverture géographique de l'aide du PNUD au Bénin

- A- Zones couvertes
- B- Zones non couvertes
- C- Causes de l'inégale répartition de l'aide

TROISIEME PARTIE : EFFICACITE DE L'AIDE DU PNUD AU BENIN : MYTHE OU REALITE ?

CHAPITRE VII : Efficacité de l'aide du PNUD au Bénin (1974-1989)

- A- Environnement politique et socioéconomique : 1974-1989
- B- Domaines et place de l'aide du PNUD : 1974-1989
- C- Analyse critique des facteurs d'efficacité de l'aide du PNUD

CHAPITRE VIII : Efficacité de l'assistance du PNUD au Bénin (1990-2010)

A- Contexte politique, économique et social national : 1990-2010

B- Domaines, poids et pertinence de l'assistance du PNUD : 1990-2010

C- Analyse critique des facteurs d'efficacité de l'assistance du PNUD

CHAPITRE IX : Déterminants de l'insuffisance d'efficacité de l'aide du PNUD au Bénin

A. Absence d'alternative nationale

B. Envers de l'approche projet de développement

C. Pérennisation de la dépendance

CONCLUSION GENERALE

SOURCES ET ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

TROISIEME PARTIE

Présentation des premiers résultats à titre illustratif

CHAPITRE VIII : EFFICACITE DE L'ASSISTANCE DU PNUD AU BÉNIN **(1990-2010)**

Introduction

A. Contexte politique, économique et social national : 1990-2010

1. Une démocratie pluraliste fragile
2. Une économie peu compétitive
3. Un contexte social marqué par une forte pauvreté

B. Domaines, poids et pertinence de l'assistance du PNUD : 1990-2010

1. Evolution des domaines d'intervention du PNUD au Bénin
2. Poids de l'assistance du PNUD au Bénin
3. Cohérence entre l'aide du PNUD et les objectifs nationaux de développement

C. Analyse critique des facteurs d'efficacité de l'assistance du PNUD

1. Lutttes d'intérêt au sein des acteurs
2. Assistance sur des bases inégalitaires
3. Assistance peu durable

Conclusion

Introduction

Dans ce chapitre, que nous présentons à titre illustratif, nous essayons de mettre deux nos hypothèses à l'épreuve, à savoir que les interventions du PNUD produisent des changements qui ne sont pas toujours souhaités d'une part, et qu'elles ne règlent pas durablement les problèmes socioéconomiques du Bénin, d'autre part. Pour ce faire, nous étudierons d'abord le contexte politique, économique et social des interventions du PNUD au Bénin entre 1990 et 2010. Ensuite, nous aborderons les domaines, le poids et la pertinence de cette assistance. Enfin, nous procéderons à son analyse critique.

A. Contexte politique, économique et social national : 1990-2010

1. Une démocratie pluraliste fragile

La période 1990-2010 est caractérisée, sur le plan politique, par la mise en marche d'une démocratie pluraliste qui fonctionne relativement bien, se construisant sur des bases plutôt fragiles. C'est à l'issue de la conférence nationale des forces vives de février 1990 que le pays a renoué avec la démocratie pluraliste, après dix-sept ans de « marxisme-léninisme » marqué par un régime de parti unique fort. Le 11 décembre 1990, il se dote d'une nouvelle Constitution. Celle-ci proclame, dans son préambule, l'opposition du peuple béninois

« à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel »²¹.

Il est aussi affirmé la détermination du peuple à

« créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés politiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois... »²².

²¹ Constitution du 11 décembre 1990, p.1.

²² Idem.

Le régime politique adopté est le régime présidentiel. Elu au suffrage universel, le Président de la République est une institution à part entière, en tant que pouvoir exécutif. Pour éviter au pays de tomber dans la dictature et le pouvoir personnel, la Constitution a prévu plusieurs institutions de contre-pouvoir. Il s'agit de l'Assemblée Nationale, de la Cour Constitutionnelle, de la Cour Suprême, de la Haute Cour de Justice, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) et du Conseil Economique et Social (CES).

L'originalité des fonctions dévolues à certaines institutions témoigne de la volonté collective de tourner effectivement la page de l'autoritarisme pour construire les bases d'un système démocratique garantissant réellement les droits de l'Homme et les libertés. Ainsi, pour la première fois, le contrôle de constitutionnalité est institué et attribué à la Cour Constitutionnelle chargée aussi de veiller à la régularité des élections présidentielles et législatives, d'une part, et au bon fonctionnement des institutions, d'autre part. Par ailleurs, les décisions de la Cour Constitutionnelle sont irrévocables, et tout citoyen peut y recourir. Pour sa part, la HAAC régule la liberté de presse et attribue les fréquences radiophoniques et télévisuelles. La Haute Cour de Justice juge les hauts fonctionnaires de l'Etat que sont le Président de la République, les ministres et les députés. Ces innovations sont si audacieuses qu'elles ne pouvaient pas ne pas susciter de résistances. A preuve, la mise en place de la Cour Constitutionnelle, de la HAAC et de la Haute Cour de Justice ont accusé de retard, étant intervenue respectivement le 7 juin 1993, le 14 juillet 1994 et le 15 février 2001. Mais une fois installées, les différentes institutions essayent de jouer chacune son rôle. Le jeu démocratique se joue. Le climat social et politique est par moments tendu et les débats sont souvent houleux, témoignant ainsi de la vitalité de la liberté d'expression et de la démocratie. A titre d'illustration, pour ne citer que cet exemple, les élections présidentielles et législatives se déroulent à bonne date et, en vingt ans, le pays a organisé quatre élections présidentielles (avec des alternances à la tête de l'Etat), cinq élections législatives et deux élections communales et municipales.

A l'analyse, cependant, le processus démocratique béninois montre des signes de fragilité, basé qu'il est sur une insuffisance de confiance des citoyens aux partis

politiques (piliers du jeu démocratique), sur la monétarisation outrancière du jeu politique et sur une prolifération diarrhéique des formations politiques, avec 122 mouvements et partis politiques dénombrés en 2000. Véritables clubs électoraux, lesdits partis développent des pratiques qui concourent à leur banalisation. C'est ainsi qu'ils pratiquent le clientélisme politique, en usant de démagogie et en faisant des nominations fantaisistes. Certains partis politiques s'acharnent contre les cadres « politiquement incorrects » pour tenter d'obtenir de force leurs adhésions, d'autres privilégient la promotion des parents ou des amis qui acceptent de les aider à renflouer leurs caisses (Sahgui, 2009). Le clientélisme met très à mal l'éthique et surtout l'intégrité dans l'administration publique et dans les sociétés d'Etat²³. L'administration publique est politisée à l'excès. L'homme qu'il faut n'est pas souvent à la place qu'il faut.

En plus, l'argent prend progressivement une importante place dans l'arène politique béninoise. Les leaders politiques n'hésitent pas à se livrer à l'achat massif des consciences lors des élections, et des Elus du peuple (députés) peuvent aussi se permettre de quitter leurs partis politiques pour adhérer à un parti adverse contre de l'espèce sonnante et trébuchante. Awoudo (2004) désigne cette pratique par le vocable peu valorisant de « *transhumance politique* ». Le clientélisme et la transhumance politiques sont à la base de la crise de confiance entre les populations et les partis politiques. L'une des manifestations patentes de cette crise de confiance est que les

23

A propos de clientélisme politique, Awoudo (2004) rapporte des histoires plutôt étonnantes concernant le Bénin. En voici une : « Jérôme Dandjinou, ancien chef de la Circonscription urbaine de Cotonou avait fait preuve d'une rigueur rare et son intégrité n'avait pas été prise en défaut jusqu'à son départ pour raison de décentralisation, les nouveaux maires élus devant s'installer. Fort de ce mérite, il a été appelé par le Chef de l'Etat pour conduire les destinées du Port autonome de Cotonou, devenu depuis quelques années le terrain de prédilection des pêcheurs en eau trouble. Son malheur était d'avoir accepté ce poste dont rêvent les chefs et les gros ponces de partis en se pouléchant les babines jusqu'aux oreilles. Son ministre de tutelle, Ahmed Akobi est du FARD ALAFIA qui pense (peut-être) avoir trouvé un gros gibier en plus de celui de la Société de Gestion des Marchés autonomes (SOGEMA) relevant jusqu'ici d'un ministre de l'Intérieur issu du même parti. Son rêve a été bouleversé par le Chef de l'Etat qui a mis sur la pompe à finance un cerbère. Que faire donc que de lui appliquer la méthode qui fait école dans le pays ?

(...)

Quelques semaines avant son limogeage, la presse avait commencé à glisser des informations peu amen sur sa gestion. Puis, le ministre trouva la parade pour lui porter le coup de grâce. Le Directeur général du Port autonome de Cotonou aurait entamé des travaux de réfection d'un bâtiment à 27 millions et acheté un véhicule de luxe ; il aurait fait des recrutements fantaisistes (près d'une vingtaine de personnes) ; il voyagerait en première classe... contre le gré de son ministre. Il était en voyage quand on lui avait ôté le fauteuil. »

Bénois n'ont pas élu, en quatre élections présidentielles, un chef de parti politique comme Président de la République. En outre, les populations accordent leurs suffrages de préférence aux candidats ressortissant de leurs milieux, développant ainsi la « *logique du fils du terroir* ». En définitive, l'on observe une crise du système partisan qui entache la crédibilité des partis politiques et compromet l'avenir de la démocratie béninoise. Ces couacs politiques ne sont pas sans effet sur la coopération internationale et, par ricochet, sur l'aide au développement.

2. Une économie peu compétitive

La banqueroute des banques d'Etat a mis à nu la fragilité des nationalisations tous azimuts de l'activité économique entre 1974 et 1982. Les difficultés financières et économiques sont énormes. Le taux de croissance du PIB s'affaisse de 5% en moyenne en 1980 et de 3% en 1987, passe en dessous de la barre zéro en 1989 où il est tombé à moins 2,7%. Du coup, le gouvernement a entrepris, dès 1989,

« un vaste programme de réformes » visant à *« résoudre tous les problèmes à la fois : atténuer les déficits, retrouver une croissance saine, tendre progressivement à une dynamisation de l'économie »*
(PNUD, 1994 : 11).

Il met en œuvre des mesures d'ajustement qui permettent de remonter la pente à partir de 1992, avec un taux de croissance du PIB qui atteint 4,1%. La confiance retrouvée au lendemain de la Conférence nationale de février 1990 encourage les bailleurs de fonds qui augmentent l'aide extérieure. Ce qui éloigne le pays d'un des principaux objectifs du Programme d'Ajustement Structurel, à savoir *« rendre le pays moins tributaire de l'aide extérieure »* (PNUD, 1994 : 13). En plus, les années 2000 ne vont pas enregistrer une croissance économique suffisante pour donner au pays *« les moyens en ressources pour soutenir la lutte contre la pauvreté et atteindre les OMD »* (SCRP, 2007). Selon le gouvernement lui-même, les contre performances *« résultent en grande partie de la faible diversification et du manque de compétitivité de l'économie »* (SCRP, 2007). Pour renverser la tendance, la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2007-2009) se donne comme objectif d'atteindre 7% de croissance économique. L'accent est donc mis sur la stabilisation du cadre macroéconomique, la dynamisation du secteur privé, la promotion de nouvelles

filières porteuses pour les exportations et la promotion de l'intégration régionale. L'optimisme du gouvernement bute sur une crise alimentaire, accentuée, en 2009, par un marasme financier et économique mondial sévère. Même si le niveau du taux d'inflation reste modéré (2,2% en 2009, largement en-dessous de la norme de 3% de l'UEMOA), le pays ressent les effets de cette crise qui « *se manifestent par une baisse des flux internationaux et un ralentissement de l'économie nationale* » (SCRP, 2011-2015 : 19). Ainsi, le taux de croissance, qui est passé de 3,8% en 2006 à 5% en 2008, a drastiquement chuté, ramené à 2,7% en 2009. Malgré l'initiative d'allègement de la dette des PPTE, en 2006, la dette extérieure du Bénin enregistre « *une évolution haussière* » de 2007 à 2009, passant de 299,70 milliards de francs CFA à 463,26 milliards de francs CFA en trois ans (SCRP, 2011-2015 : 24).

En outre, l'économie nationale est totalement minée par diverses pratiques rétrogrades. Ainsi, le monde de l'entreprise est gangréné par des accointances entre les leaders politiques et les hommes d'affaires. Les entrepreneurs, en plus des tracasseries administratives, corollaires de la corruption ambiante, font également les frais du favoritisme et du népotisme entretenus et encouragés par les régimes successifs. Pour gagner un marché public, il ne suffit pas d'être leader ou meilleur dans le domaine concerné. Il faut être un parent proche, un ami ou le parent d'un ami ou d'un parent du décideur. Ainsi, le Président Mathieu Kérékou, au pouvoir, cède la Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers (SONACOP) à un homme d'affaires qui est en même temps le président du Mouvement Africain pour la Démocratie et le Progrès (MADEP), un parti politique soutenant son action. Le repreneur acquiert la société avec l'argent de la société. Un homme d'affaires doit savoir choisir son camp politique s'il ne veut pas voir ses affaires périr. Dans un pays comme le Bénin où « *il n'y a pas d'affaires sans marché et que les plus gros marchés se trouvent dans le secteur public (...), chacun sait à quoi s'en tenir* » (Awoudo, 2004).

La situation économique du Bénin ainsi décrite ne garantit pas la création de richesses susceptibles de faire reculer les frontières de la pauvreté, à moins de surmonter des contraintes au développement parmi lesquelles l'on peut citer la corruption, le

clientélisme politique, le peu de diversification et de compétitivité de l'économie nationale dominée par l'agriculture et les services.

3. Un Contexte social marqué par une forte pauvreté

La mise en œuvre du PAS, puis la dévaluation de 50% du franc CFA en janvier 1994 ont conduit le gouvernement à prendre une série de mesures pour en atténuer les effets sociaux. Le gouvernement a procédé à une défiscalisation en subventionnant certains produits de première nécessité afin d'en maintenir les prix à leur niveau ou à tout le moins d'atténuer leur hausse. Il négocie également avec les opérateurs économiques et les travailleurs une correction du niveau des salaires, des bourses et des pensions pour offrir un niveau de vie décent à ces couches sociales dont les revenus ont été érodés par la dévaluation. Le gouvernement a, par ailleurs, diminué le coût des intrants et augmenté le prix du coton aux producteurs de 30%, soit de 100 à 130F le kg. C'est une importante mesure, car le coton assure à lui seul plus de 80% des recettes d'exportation du pays. Malgré ces efforts,

« la croissance économique notée depuis 1994 n'a pas été suffisamment accompagnée de politiques équitables de distribution des revenus, ni d'accès de toutes les couches aux services sociaux de base. La conséquence immédiate est que la situation s'est nettement détériorée sur le plan de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion »
(MCCAG-PD, 2001 : 8).

Dès les années 2000, le Bénin décide, avec l'appui des institutions de Breton Woods (le FMI et la Banque Mondiale) et des autres partenaires au développement, de mettre en place « un document de stratégie de réduction de la pauvreté dans lequel le gouvernement devra définir de façon explicite, ses objectifs de croissance et de la réduction de la pauvreté » (MCCAG-PD, 2001 : 8). C'est une approche participative qui essaie d'associer la société civile et le secteur privé à la définition des orientations des actions de développement. Cette nouvelle approche de la planification du développement comble-t-elle les attentes ? Selon les sources officielles, elle a permis de :

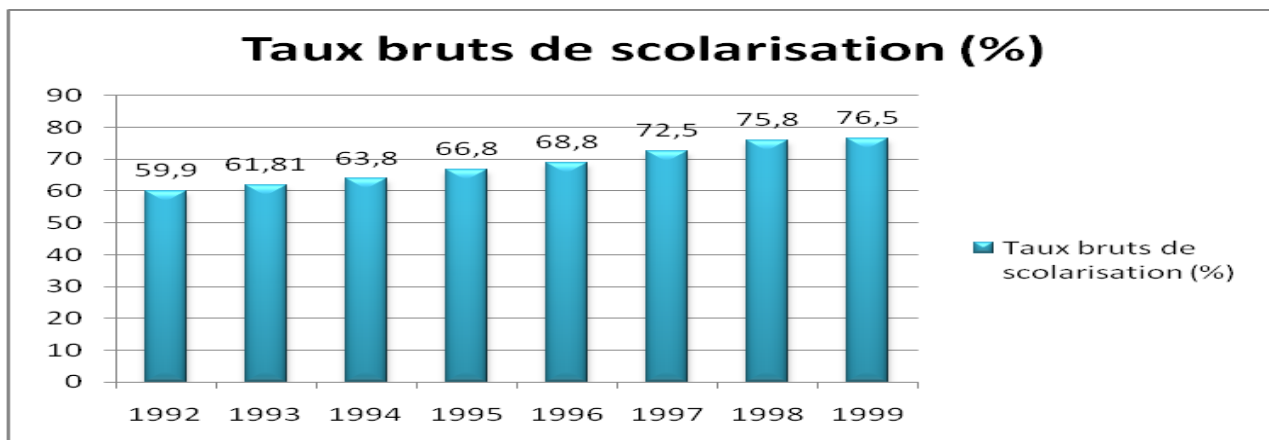
« réaliser des avancées notables aussi bien sur le plan institutionnel que dans l'exécution des réformes et dans les résultats en termes de développement » (SCRP, 2007).

La même source déplore que :

« les résultats n'ont pas atteint les objectifs fixés en termes de croissance et réduction de la pauvreté », tout en martelant qu'au « rythme actuel, l'atteinte des OMD en 2015 semble compromise ».

La pauvreté sévit dans le pays. L'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV), réalisée en 2006, a relevé que *« le taux de pauvreté monétaire au Bénin en 2006 demeure encore élevé et semble même avoir augmenté par rapport à 2002 »*. Les statistiques montrent que la pauvreté varie considérablement du milieu rural au milieu urbain, soient respectivement 40,6% et 27%. La même enquête a révélé que les Béninois vivent de plus en plus difficilement. La situation ne s'est pas tellement améliorée au cours des années suivantes. Au plan de la pauvreté monétaire, *« la proportion de la population pauvre au Bénin en 2009 est estimée à 35,21%, ce qui signifie que plus d'une personne sur trois vivent en-dessous du minimum vital »* (SCRP 2011 : 6). Concernant la pauvreté non monétaire, dont le taux est calculé à partir de l'analyse des conditions de vie et du patrimoine de chaque ménage, elle frappe 30,84% de la population en 2009. Puis, la pauvreté reste très élevée dans le monde rural et très préoccupante en milieu urbain. *« Quelle que soit la forme de pauvreté, plus de 35% des personnes sont pauvres en milieu rural contre moins de 30% en milieu urbain »* (SCRP, 2011 : 7). Cette forte prévalence de la pauvreté a des répercussions sur des secteurs spécifiques comme l'éducation et la santé.

Graphique N°1 : Taux bruts de scolarisation : 1992-1999



Source : Réalisé à partir de données collectées dans *Coopération pour le développement*, rapport de 1999, Cotonou, PNUD.

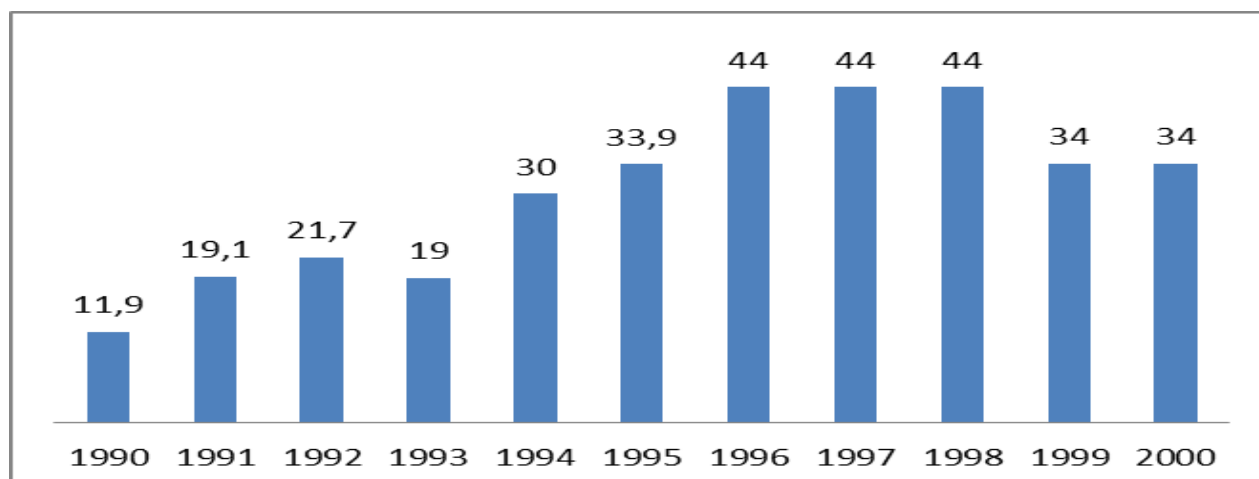
Selon le graphique N°1, le taux brut de scolarisation n'a cessé de progresser entre 1992 et 1999, passant de 59,9% à 76,5%. Ce qui signifie que la majorité des enfants en âge d'aller à l'école y vont effectivement. Lorsqu'on considère des données de la période 2000 à 2010, l'on remarque que le taux brut de scolarisation reste aussi non négligeable. La décision du gouvernement, en 2006, de rendre gratuits les enseignements maternel et primaire a boosté le taux de scolarisation. Ainsi, le taux brut de scolarisation a progressé de 92,9% en 2006 à 109,1% en 2009 (SCRP 2011-2015 : 28). Tous ces chiffres cachent une réalité plus préoccupante. En effet, le secteur de l'éducation (graphique N°1) a souvent essuyé les revers de la sévérité de la pauvreté dans le pays. Ainsi, au terme du RGPH3 (2002), « *un peu plus du tiers (38,8%) des enfants de 6-14 ans sont exclus du système éducatif* ». en outre, les résultats de fin d'année ne sont pas toujours à la hauteur des espoirs suscités. Les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes.

« Contrairement aux attentes des parents et de l'Etat, les élèves béninois sont nombreux à ne pas savoir lire, écrire et compter à la mesure des niveaux qui leur sont attribués. Beaucoup d'élèves réussissent au CEP et sont incapables de tenir en 6^{ème} au collège qui est la suite directe du CM2 parce que les performances d'année en année

sont faibles dans les disciplines qui déterminent la connaissance et les aptitudes de poursuivre les études et les apprentissages²⁴ ».

En général, beaucoup d'écoliers qui échouent vont grossir les rangs des « enfants travailleurs » ou des « enfants de la rue », groupes très vulnérables dont l'avenir est incertain.

Graphique N°2 : Taux de fréquentation des services de santé de 1990 à 2000 (%)



Source : Réalisé à partir de données collectées dans *Coopération pour le développement*, rapports de 1994 et 2000, Cotonou, PNUD.

Le graphique N°2 montre que la situation n'est pas meilleure au niveau de la santé (graphique N°2). En effet, le taux de fréquentation des services de santé, qui a sensiblement progressé de 1990 à 2009, n'a pu jamais atteindre 50%, passant de 11,9% à 46,1%. Cela signifie que malgré la progression des indicateurs de santé, dans l'ensemble, les objectifs ne sont souvent pas atteints.

En dehors de la pauvreté, il existe certainement d'autres facteurs qui affectent les secteurs vitaux comme l'éducation et la santé dans le pays. Nous n'allons pas nous y attarder dans ce travail. Nous allons plutôt analyser, au point suivant, les domaines, le poids et la pertinence de l'assistance du PNUD.

²⁴ Conseil national de l'Éducation (CNE), novembre 2013, « Les programmes d'études actuels et l'approche par compétences », contribution à la préparation du deuxième forum national de l'éducation, Cotonou.

B. Domaines, poids et pertinence de l'assistance du PNUD : 1990-2010

Dans cette partie, nous avons étudié les domaines d'intervention du PNUD au Bénin et analysé l'évolution de l'importance de son assistance, au regard des flux globaux de l'aide extérieure entre 1990 et 2010. Par ailleurs, nous avons apprécié sa cohérence avec les objectifs de développement du pays.

1. Evolution des domaines d'intervention du PNUD au Bénin

Jusque dans les années 1980, le PNUD est intervenu, à travers le monde, dans les domaines suivants, en collaboration avec les institutions spécialisées des Nations Unies : évaluation et mise en valeur des sources d'énergie, évaluation des types et capacités des sols, enseignement primaire et alphabétisation fonctionnelle, promotion de services sanitaires complets, développement des services de contrôle du trafic aérien, renforcement des services de la main-d'œuvre. Pendant cette période, l'assistance était surtout technique. A partir de 1990, les domaines d'intervention se sont élargis, incluant des aspects spécifiques tels que la lutte contre la pauvreté, le développement durable, la gouvernance, les changements climatiques, le genre, le VIH/SIDA, etc. Au fond, le PNUD intervient dans presque tous les domaines, de la politique à l'économie, en passant par le social.

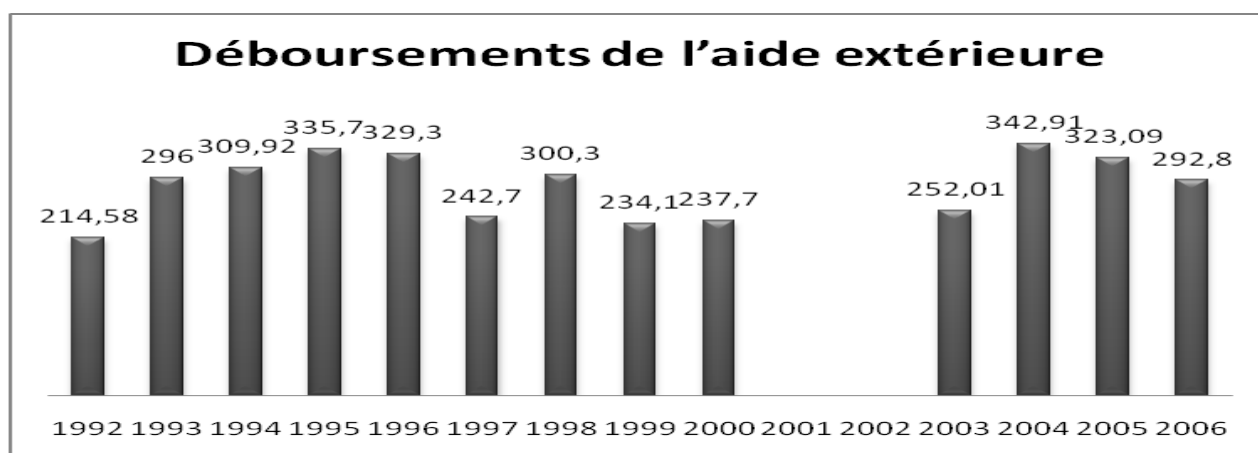
Au Bénin, spécifiquement, le PNUD est intervenu dans les domaines suivants entre 1990 et 2004 : gestion de l'économie, administration du développement, ressources naturelles, mise en valeur des ressources humaines, agriculture, foresterie et pêche, développement régional, industrie, développement social, santé. A partir de 2004, dans le cadre du deuxième Cadre de Coopération Pays (CCP 2004 à 2008), le PNUD a identifié trois domaines de concentration, à savoir la lutte contre la pauvreté, la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre le VIH/Sida. En 2006, le « domaine environnement » a été introduit et les activités relatives à la lutte contre le VIH/Sida intégrées dans celui de la lutte contre la pauvreté. En considérant que la lutte contre la pauvreté relève du domaine social, nous pouvons conclure que le social,

après avoir fait figure de parent pauvre dans l'aide du PNUD au Bénin (13,31% en 1993), loin derrière les ressources naturelles (32,98%), a pris de l'importance, en passant à 32% en 2010.

A l'analyse, dès les années 1990, les mesures prises par le gouvernement du Bénin dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel ont orienté la coopération principalement vers le secteur social. Celui-ci est ici compris comme étant l'agrégation de sous-secteurs tels que la mise en valeur des ressources humaines, le développement social, la santé, les aides et secours humanitaires. Il arrive que dans certains documents, l'expression « secteur social » soit remplacée par celle de « priorités de développement humain », utilisée pour désigner un agrégat de sous-secteurs relevant du domaine social, à savoir les soins de santé primaire, l'alimentation en eau et l'assainissement, puis l'éducation de base. Désormais, l'accent est mis sur « *la réduction de la pauvreté et une meilleure protection des groupes vulnérables, la remise en état des infrastructures sociales et matérielles et la promotion de la mise en valeur des ressources humaines* ». Ainsi, de 1990 à 2010, le secteur social et, particulièrement, les priorités de développement humain ont pris une part importante dans l'allocation de l'aide extérieure en général et dans celle du PNUD en particulier.

2. Poids de l'assistance du PNUD au Bénin

Graphique N°3 : Evolution des déboursements de l'aide extérieure de 1992 à 2006 (millions de \$US)



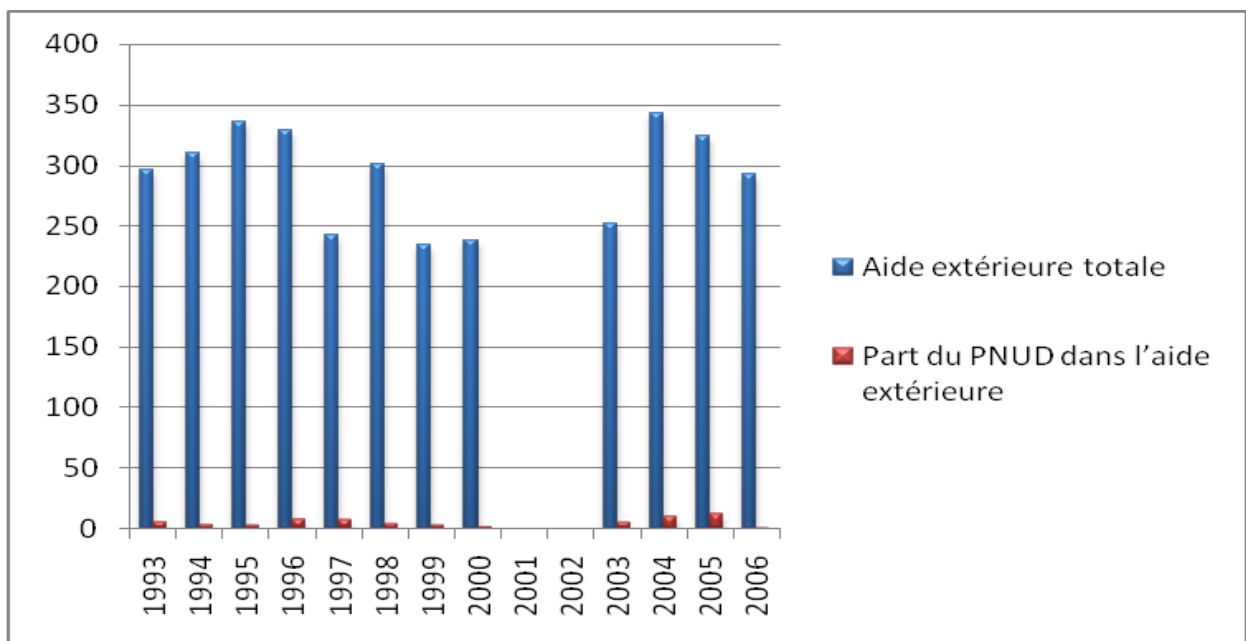
Source : Réalisé à partir de données collectées dans *Coopération pour le développement*, rapports de 1994, 1998, 2000 et 2006, Cotonou, PNUD et MPDEPP-CAG.

L'aide extérieure au Bénin a évolué en dents de scie entre 1992 et 2006. Elle est passée progressivement de 214,58 millions de dollars US en 1992 à 335,7 millions de dollars US en 1995, avant de commencer par s'effondrer l'année suivante. Trois facteurs essentiels expliquent la progression de l'aide entre 1992 et 1995 : hausse des aides budgétaires et d'appui à la balance des paiements, accroissement de l'aide humanitaire (montée liée à l'arrivée dans le pays de réfugiés togolais, conséquence d'une violente crise politique au Togo, en 1993, ayant entraîné un déplacement massif des populations vers les pays voisins dont le Bénin) et augmentation de l'aide aux investissements. L'aide amorce sa chute en 1996, certainement à cause du changement de régime, l'élection présidentielle cette année ayant ramené le Général Mathieu Kérékou à la tête de l'Etat. L'homme du 26 octobre 1972, qui avait conduit le pays dans le chaos après une vingtaine d'années de « marxisme-léninisme » et de pouvoir sans partage, laisse planer un certain doute dans les rangs des pays donateurs. On assiste à certaine stabilité de l'aide en 1999 et 2003 (entre 234,1 millions de dollars US et 252,01 millions de dollars US) avant une nouvelle remontée à partir de 2004. Mais cette dernière année 2004 reste l'année du pic avec 342,91 millions de dollars US, le montant de l'aide ayant diminué au cours des années suivantes, passant à 292,8

millions de dollars en 2006. Les nouvelles baisses peuvent s'expliquer par celle de l'assistance de l'Union Européenne et la non disponibilité des données du PNUD au moment des calculs effectués par le ministère en charge du développement en 2006, sans compter que vers la fin du dernier mandat de Mathieu Kérékou, le pays a connu des tensions politiques qui ne sont pas de nature à encourager les donateurs.

L'aide du PNUD au Bénin est-elle négligeable ? Cette question peut paraître inopportune aux yeux du Béninois ordinaire, car il ne peut, en aucune manière, concevoir le contraire. Pourtant, le PNUD lui-même reconnaît que son assistance est de « *faible envergure* » si l'on la compare à celle apportée par d'autres donateurs.

Graphique N°4 : Part du PNUD dans l'aide extérieure de 1993 à 2006 (millions de \$US)



Source : Réalisé à partir de données collectées dans *Coopération pour le développement* (rapports de 1994, 1998, 2000 et 2006, Cotonou, PNUD).

Selon le graphique N°4, la part de l'assistance du PNUD dans l'aide extérieure globale, après avoir enregistré un pic (7,6 millions de \$US) en 1996, s'est effondrée (4,1 millions \$US) en 1998. Il faut attendre 2004 pour qu'elle se relève considérablement avant d'atteindre un nouveau pic en 2005, avec 11,91 millions de

dollars US. Malgré ces faibles performances, le PNUD a souvent fait partie des dix premiers donateurs, comme par exemple en 1993, 1999 et 2005.

Sur un plan qualitatif, l'assistance du PNUD reste d'une grande importance, étant principalement consacrée « *au financement de la coopération technique destinée au renforcement de l'administration du développement et de la lutte contre la pauvreté* », socles du développement économique et social du pays.

3. Cohérence entre l'aide du PNUD et les objectifs nationaux de développement

Le Bénin reçoit plusieurs types d'aide : assistance technique, assistance financière, aide budgétaire, aide humanitaire, etc. Il n'est pas toujours aisé de différencier ces diverses formes d'aide. A titre d'exemple, l'assistance technique comprend les financements des études, les formations, les recrutements d'experts. Certains donateurs fournissant ce type d'aide sous forme de don, l'on a tendance à assimiler l'assistance technique aux dons. « *Or, plusieurs prêts incluent des financements d'études, de formations, l'engagement d'experts*» (PNUD, 1987 : 4). Aussi n'est-il pas rare que des éléments d'une forme d'aide se retrouvent dans une autre.

Le PNUD apporte globalement deux types d'aide au Bénin : l'assistance technique et l'aide financière. Les deux formes d'aide sont fournies sous forme de don. L'assistance technique comprend les paiements d'honoraires d'experts nationaux et internationaux, la fourniture d'équipements divers. L'aide financière sert au financement de projets de développement. Un projet de développement est un ensemble d'« *opérations de développement* » (de Sardan, 1995 : 9), c'est-à-dire des actions portées par des acteurs extérieurs mus par la volonté d'apporter des changements dans un milieu social qu'ils souhaitent transformer, développer. Dans son essence donc, un projet de développement est une initiative extérieure. C'est d'ailleurs pourquoi, les documents de projet prévoient généralement des mécanismes d'appropriation du projet par les bénéficiaires. Il n'est pas exclu que le bénéficiaire d'un projet soit associé à sa conception ainsi qu'à sa mise en œuvre. Ce qui permet d'effectuer d'éventuels ajustements. C'est ce qui est souvent le cas des projets promus

par le PNUD. La question est de savoir si les résultats visés par cette assistance sont en cohérence avec les objectifs de développement du pays.

En 1970, le Conseil d'Administration du PNUD a décidé d'une série de réformes dont l'institution des cycles quinquennaux de coopération au développement. L'un des objectifs de cette décision dont le premier round a porté sur la période 1972-1976, est de pouvoir mettre l'accent sur la satisfaction des besoins des pays. Il faut attendre 1997 pour que le Bénin entre dans son premier cycle quinquennal de coopération avec le PNUD. Ce premier cycle, dénommé Cadre de Coopération Pays (CCP), couvre la période 1997-2001, mais sera prorogé de deux ans pour permettre au PNUD d'harmoniser son cycle de programmation avec celui des autres agences installées dans le pays (PNUD, 2008 : 18). Ainsi, le deuxième CCP couvre la période 2004 à 2008. A partir de 2004, les CCP sont suivis d'un Plan d'Action de Programme Pays (PAPP). Ce cycle de planification ne correspondant pas toujours à celui du gouvernement (la SCRIP par exemple dure trois ans), le PNUD doit faire montre de flexibilité dans ses programmations afin de les adapter, en cas de besoin aux changements de l'environnement national ou des priorités du pays. Cette flexibilité se traduit par un reformatage des projets en cours ou la mise en place de nouveaux projets. Pour le PNUD lui-même, la mise en œuvre de nouveaux projets au cours d'un cycle de coopération « *ne constitue pas un problème tant que (les) interventions demeurent conformes aux résultats de développement visés* » (PNUD, 2008 : 20). A dire vrai, cela crée des problèmes. En effet, la mise en place d'un projet nécessite des ressources financières, matérielles et humaines. Quand elles ne sont pas disponibles, il faudra les rechercher. Et il arrive que le PNUD, en l'absence de ressources disponibles, les prélève sur des lignes affectées à d'autres projets, mettant ainsi en péril leur efficacité.

Les projets du PNUD tâchent de tenir compte des orientations nationales définies par le gouvernement. L'arrimage ne devrait pas être difficile puisque les documents de planification que le gouvernement élabore bénéficient généralement de l'appui technique et financier du PNUD qui se les approprie le plus rapidement que possible.

Mais à y regarder de près, la cohérence n'est pas toujours claire et nette entre les objectifs nationaux et les résultats visés par les projets du PNUD. Un tableau d'évaluation des liens entre les objectifs nationaux et les résultats visés par le PNUD, élaboré en 2008, en fournit la preuve²⁵. Le tableau (annexe 1) montre, en effet, que la cohérence n'est pas toujours nette entre certains objectifs nationaux et les résultats correspondants. A titre d'illustration, le PAPP 2004-2006 prévoit la mise en place d'un système de gestion efficace des élections alors que l'objectif visé se rapporte à la réduction de la pauvreté et de la malnutrition. L'idée qui sous-tend ce déficit de cohérence « voulu » est que l'organisation d'élections justes, libres et transparentes faciliterait la création des conditions de réduction de la pauvreté. Même si cette vision est pertinente, la clarté dans la cohérence entre les objectifs et les résultats attendus d'un projet est préférable en gestion. La réelle difficulté qui a conduit le PNUD à ce déficit de cohérence est que le CCP 2004-2008, dont découle ce PAPP, n'a pas prévu un sous-programme gouvernance démocratique ou politique qui aurait pu permettre de faire face à des demandes de financement formulées par le gouvernement dans le cadre de l'organisation de la présidentielle de 2006 et des législatives de 2007.

Comme les autres donateurs, le PNUD initie des projets, assortis de résultats à atteindre au lieu de demander purement et simplement aux équipes de projet de mettre en œuvre les actions planifiées par le gouvernement. Ce qui ne facilite pas la tâche au gouvernement à qui il est demandé de prévoir une contrepartie nationale pour marquer sa volonté de s'impliquer dans la réalisation des projets et surtout d'en garantir la durabilité. C'est une situation embarrassante pour le gouvernement qui se voit contraint de déboursier des fonds pour assurer la mise en œuvre de projets dont il n'est pas l'initiateur. A preuve, beaucoup de rapports d'activité des équipes de projet dénoncent des difficultés liées à la mobilisation de la contrepartie nationale.

²⁵ PNUD, 2008, *Evaluation des résultats des activités de développement / Bénin*, Cotonou, p19

C. Analyse critique des facteurs d'efficacité de l'assistance du PNUD

Pour analyser les facteurs d'efficacité de l'assistance du PNUD au Bénin, nous avons choisi d'étudier deux projets. Il s'agit du « Projet d'appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin » ou « Projet gouvernance concertée » et du projet « Promotion des toilettes publiques et reboisement des artères dans la ville de Cotonou ». Le premier est un projet de renforcement de capacités institutionnelles initié par le PNUD pour appuyer le gouvernement, à travers le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC). Le deuxième projet vise la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie des populations de la ville de Cotonou, la capitale économique du pays. A l'analyse, ces projets montrent des signes d'insuffisance d'efficacité et de durabilité. Dans cette partie de notre travail, nous étudions les déterminants de cette situation.

1. Luttes d'intérêt au sein des acteurs

Les luttes d'intérêt constituent des facteurs qui expliquent l'inefficacité des projets de développement. Elles se manifestent à travers les perceptions des différents acteurs. Nous avons pu corroborer cette hypothèse en analysant le Projet gouvernance concertée dont l'insuffisance d'efficacité a été établie par une évaluation intervenue en novembre 2009, soit un peu plus d'un an après son démarrage. Les divergences autour des objectifs du projet et des stratégies de sa mise en œuvre ont affecté son efficacité. Du fait des divergences, les objectifs n'ont pas été formulés dans les mêmes termes, d'un document ou d'un acteur à un autre. Selon le document de projet, élaboré par le PNUD, le Projet gouvernance concertée vise à « *créer un cadre de dialogue fructueux* » entre les acteurs de la vie publique que sont le gouvernement, les organisations de la société civile, les syndicats, le secteur privé, l'association des communes, les animateurs des médias et les populations... Pendant la mise en œuvre, le HCGC (Zantou, 2011 : 48) a trouvé que les objectifs tels que décrits par le

document de projet sont caducs. S'appuyant sur le décret portant création et fonctionnement du HCGC, les cadres les ont reprecisés, estimant que « *le HCGC doit contribuer à l'enracinement de la démocratie participative, à la réduction de la pauvreté à travers la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de programmes et projets pertinents pour le développement économique et social de notre pays* ». Ce malentendu a amené le PNUD, en 2009, à concevoir un autre projet qu'il a confié à une autre équipe de gestion. Le Projet gouvernance concertée s'est vu dépouillé de sa mission de renforcement des capacités des organisations de la société civile intervenant dans la gouvernance. Ce qui a eu comme conséquence que le PNUD refuse dorénavant de financer les activités du HCGC qui entrent en concurrence avec celles du nouveau projet.

Les stratégies de mise en œuvre du projet ont aussi opposé les acteurs. Selon le document de projet, la stratégie principale du projet repose sur la concertation entre les acteurs de l'action publique qui se retrouvent dans le cadre d'un forum périodique. Le document cite expressément les acteurs : organisations de la société civile, institutions de la République, secteur privé, collectivités décentralisées, syndicats, Conseil National du Patronat (CNP), Chambre d'Agriculture, Union Nationale des Magistrats du Bénin (UNAMAB), confessions religieuses et chefferies traditionnelles, etc. Le forum se présente comme une tribune d'échanges qui permettrait au gouvernement d'informer, à travers un rapport annuel, les populations sur l'utilisation des ressources publiques ainsi que la prise en compte de leurs aspirations dans la mise en œuvre des politiques nationales de développement. Le document précise que l'amélioration des conditions de vie des populations sera appréciée par le biais des projets réalisés par le pays dans sa marche vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Chaque forum doit être sanctionné par un rapport général présenté sous forme d'actes transmis à la conférence des présidents des institutions qui en examine la conformité avec les engagements internationaux et les orientations stratégiques de développement définies par le gouvernement en 2006²⁶. A la fin de ses

²⁶ Les Orientations stratégiques de Développement du Bénin pour 2006-2011

travaux, la conférence des présidents doit publier une « *déclaration consensuelle dont la mise en œuvre est assurée par le Président de la République, garant de la réalisation de la gouvernance concertée* ». Cette stratégie initiale a été modifiée par le décret portant création, organisation et fonctionnement du HCGC qui nuance : le HCGC organise annuellement un forum national et en assure : (i) « *la préparation intellectuelle (...), en procédant aux études et analyses des informations recueillies, en vue d'une meilleure formulation des thèmes...* », (ii) « *la préparation matérielle et organisationnelle...* » et (iii) « *le suivi-évaluation...* ». Le décret n'évoque pas la conférence des présidents, mais préconise que les conclusions soient :

« transmises au Président de la République qui engage une concertation, ainsi que des échanges aussi larges que possibles, notamment avec les Présidents des Institutions de la République, en vue de déterminer les suites à leur réserver ».

En termes clairs, les stratégies ont évolué, du document de projet au décret présidentiel. Cette évolution est importante à souligner, car le Chef de l'Etat, qui a pris le décret, ne s'est pas strictement conformé au document de projet. Au contraire, il a ignoré des aspects clés comme la conférence des présidents des institutions. Le Président de la République, pour éviter d'être critiqué, notamment relativement à l'implication des institutions dans le processus de décision, a plutôt prévu des consultations avec leurs présidents. Dans la pratique, les conclusions des forums nationaux, organisés en 2008 et 2009, ont été effectivement transmises au Président de la République. Mais, celui-ci n'a pas consulté les présidents des institutions avant de mettre en place des mécanismes de mise en œuvre des recommandations.

En dernière analyse, il y a un certain écart entre la perception des initiateurs du Projet gouvernance concertée et celle des acteurs chargés de sa mise en œuvre. Ce qui a eu

-
- Reconstruire une Administration moderne et efficace, au service de l'intérêt général et du développement du secteur privé.
 - Assainir le cadre macroéconomique et maintenir sa stabilité.
 - Promouvoir le renouveau économique par la mise en place d'un environnement économique et institutionnel de norme internationale et par la diversification de l'économie.
 - Développer les infrastructures de qualité nécessaires à l'accroissement des investissements privés.
 - Renforcer le capital humain pour améliorer la productivité de l'économie nationale.
 - Assurer un développement équilibré et durable de l'espace national.

comme conséquence d'amener le PNUD à ajuster ses stratégies, en les laissant plus ouvertes et moins contraignantes pour le gouvernement.

2. Assistance sur des bases inégalitaires

Théoriquement, les interventions du PNUD tiennent compte des besoins exprimés par le pays bénéficiaire et de la disponibilité des ressources. Au terme de l'article I de l'accord-cadre de coopération, signé par le gouvernement du Bénin et le PNUD, le 18 janvier 1974, l'assistance doit répondre seulement aux « *demandes présentées par le gouvernement et approuvées par le PNUD* ». Formulé comme cela, l'accord est clair et direct sur les principes. Les priorités du gouvernement bénéficiaire ne sont pas à confondre avec celles du donateur. Mais, pour bénéficier de financement, toute initiative du gouvernement doit être approuvée par le PNUD qui se réserve le droit, en plus, de ne pas fournir d'effort pour trouver des fonds s'il n'en avait pas de disponibles. En outre, le gouvernement n'a pas le droit de prendre de décisions visant la mise en œuvre de l'assistance à moins que celles-ci soient conformes « *aux résolutions et décisions pertinentes et applicables des organes compétents du PNUD*²⁷ ». En définitive, la coopération est fondée sur des bases inégalitaires : il y a d'un côté le donateur qui dispose de droits étendus et, de l'autre, le bénéficiaire qui en a moins.

A titre d'illustration concrète, nous avons observé les comportements des acteurs lors de la mise en œuvre du Projet gouvernance concertée. En décembre 2008, l'équipe de gestion du HCGC élabore son plan de travail annuel de 2009. Elle propose des activités orientées vers le diagnostic de la situation de la gouvernance participative dans le pays (identification des cadres de concertation existants, maîtrise de leurs forces et faiblesses ainsi que des menaces et opportunités), l'identification des Organisations de la Société Civile (OSC) intervenant dans la gouvernance, le renforcement des capacités de ces OSC, etc. D'autres activités se rapportent à la réalisation d'études d'évaluation du niveau d'implication des populations dans

²⁷ Accord-cadre de coopération, du 18 janvier 1974, entre le gouvernement du Bénin et le PNUD.

l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté et des Plans de Développement Communaux (PDC). L'équipe a également prévu la réalisation d'un canevas ou cadre technique d'implication des populations dans l'élaboration des documents de stratégie de développement. Au moment de la validation du PTA, elle a eu la surprise de constater que beaucoup des activités prévues ont été purement et simplement rejetées, ne répondant pas aux attentes du projet, selon le PNUD. Quelques mois plus tard, l'équipe a été à nouveau invitée à réaménager le plan de travail, avec l'appui des cadres du PNUD. De nouvelles activités y ont été introduites au détriment de certaines activités retenues lors de l'atelier de validation. Ce nouvel arbitrage n'a pas suffi. Après la signature du plan de travail par le Représentant Résident du PNUD et le Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée, de nouveaux aménagements ont été effectués. En définitive, en dehors des activités liées au fonctionnement quotidien du projet, les importantes activités retenues ont trait à l'organisation du forum national de concertation et à la réalisation d'une étude pour la définition d'orientations stratégiques pour le HCGC. En 2010, l'élaboration du plan de travail a suivi le même parcours et connu les mêmes infortunes.

En définitive, l'influence du PNUD dans la mise en œuvre de son assistance est perceptible et met à l'épreuve l'équité recherchée par les différentes parties prenantes de la coopération entre cette institution onusienne et le gouvernement bénéficiaire, même si ce dernier a une part de responsabilité dans l'insuffisance d'efficacité dans la mise en œuvre des projets.

3. Assistance peu durable

L'assistance du PNUD au Bénin s'est progressivement étendue à presque tous les domaines d'activité, allant de la politique (gouvernance) au social (santé, éducation, lutte contre la pauvreté...), en passant par l'économie (secteur privé). Cette assistance privilégie l'appui institutionnel, à travers l'élaboration des politiques et stratégies, puis l'amélioration du cadre législatif, etc. Les projets visant la réalisation d'infrastructures

sociocommunautaires ou l'appui direct aux communautés sont moins nombreux. Sur une vingtaine de projets mis en œuvre entre 2004 et 2010, quelque huit sont directement orientés vers les communautés. Nous avons choisi un projet parmi ces derniers pour en analyser la durabilité. Il s'agit du Projet de Promotion des Toilettes Publiques et Reboisement des Artères dans la ville de Cotonou (2010-2011). Il a couvert six quartiers : Gbégamey, Sainte Rita, Mèdédjro, Agbondjèdo, Akpakpa Dodomey et la plage de Fidjrossè. Ceux-ci ont bénéficié chacun d'un module de quatre toilettes et quatre douches modernes. *« Au total 6 modules de toilettes sont construits et 580 plants ont été mis en terre dans 6 arrondissements de la commune de Cotonou »* (PNUD, 2011 : 20). Selon le document de projet, ce projet *« vise à réduire les problèmes d'assainissement qui se posent à la ville de Cotonou et contribuer à l'amélioration de la qualité de l'air par la création de piège d'absorption de gaz à effet de serre²⁸ »*. Au moment de l'inauguration des toilettes, responsables municipaux et responsables du PNUD ont précisé, dans des termes plus concrets, les objectifs du projet.

« Pour Gauthier Faustin, Chef du 11ème arrondissement qui a bénéficié de l'un des modules de toilettes, (...) le joyau (...) contribuera à la réduction des calvaires de sa population qui a du mal à se mettre à l'aise. Pour Nardos Békélé-Thomas, Représentant Résident du PNUD au Bénin, ces joyaux permettront de corriger et de réduire un tant soit peu les maladies diarrhéiques qui constituent au Bénin la quatrième cause de morbidité parmi les enfants de moins de cinq ans²⁹ ».

Enthousiastes, tous les responsables ont parlé de joyaux pour exprimer leur joie. Mais, Mme Békélé-Thomas n'a pas pu cacher ses inquiétudes :

« C'est excellent de construire des infrastructures comme celles que nous mettons en service actuellement mais le plus dur et qui reste à venir est d'assurer leur maintenance, leur gestion et leur pérennisation afin de lutter durablement contre l'insalubrité et le péril fécal³⁰ ».

²⁸ http://www.bj.undp.org/fr/projet_programme.html

²⁹ Ben-Saïd Adjiboyrihan, 22 juillet 2011, http://www.lanouvelletribune.info/index.php?option=com_content&view=article&id=8616:cotonou-toilettes-publiques&catid=26:vie-societale&Itemid=77

³⁰ Idem.

Photo N°1 : Toilette publique de Gbégamey construite par le PNUD



Ph : Timothée Togbé, 2013.

Construit sur le terrain de sport du Collège d'Enseignement Général (CEG), la toilette publique de Gbégamey est fonctionnelle.

Ces inquiétudes n'ont pas tardé à se réaliser. Sur quatre toilettes que nous avons visitées, lors de nos enquêtes en novembre 2013, une seule, soit 25%, était encore fonctionnelle. Il s'agit de celle de Gbégamey (Photo N°1) qui est d'une extrême utilité pour les usagers. Un d'entre eux, un électricien auto témoigne :

« Je pense que ces toilettes sont très bonnes. Elles sont bien entretenues, elles sont propres. Lorsqu'il n'y avait pas ces toilettes, je me rendais au marché de Gbégamey pour aller aux toilettes. C'était difficile pour moi. Nous sommes plus à l'aise maintenant qu'avant. Autrefois, certaines personnes chiaient dans des sachets qu'ils jetaient sur le terrain de sport de Gbégamey. Notre garage servait de lieu d'aisance pour les gens. On venait au service le matin et on trouvait des matières fécales emballées dans des sachets. Ces toilettes contribuent à réduire les déchets. Maintenant, tout est propre ».

Les trois autres toilettes visitées sont abandonnées et hermétiquement fermées. Ce sont celles de Fidjrossè, Gbèdjromèdé et Wologuèdè.

Photo N°2 : Toilette publique de Ste Rita construite par le PNUD



Cette toilette publique, érigée sur le terrain de sport du CEG de Ste Rita n'est pas fonctionnelle.

Les usagers en sont profondément désolés. Un élève interrogé à Wologuèdè s'indigne :

« Ces toilettes n'ont pas fonctionné plus de cinq mois après leur ouverture. Je crois que c'est une perte énorme d'argent. »

Une vendeuse du même quartier est très sévère dans sa critique :

« C'est inutile de réaliser une toilette qui ne fonctionne pas. Le tuyau qui conduit l'urine, les matières fécales et l'eau de toilette est cassé. Le tuyau n'est pas bien fait. Depuis que c'est cassé, personne ne veut le réparer ».

A Gbèdjromèdé, un usager dénonce à son tour :

« Ces toilettes n'ont même pas fait deux mois avant d'être fermées. Il n'y a pas d'eau. Les usagers sont obligés d'amener de l'eau avant de les utiliser. Ça, c'est du désordre, c'est de l'argent jeté par la fenêtre».

Photo N°3 : Plage de Fidjrossè en proie à l'insalubrité



Ph : Timothée Togbé, 2013.

Le péril fécal perdure sur la plage de Fidjrossè.

Plusieurs raisons expliquent la fermeture des toilettes. D'abord, leur situation géographique : certaines d'entre elles sont construites sur des terrains de sport alloués aux élèves. L'accès est souvent difficile pour le public non scolaire alors qu'il en est le premier bénéficiaire, étant entendu que les CEG disposent de toilettes. Ce qui explique mieux l'abandon des toilettes est la mauvaise gestion. Un ancien gérant de celle de Fidjrossè témoigne :

« C'est la mauvaise gestion de ces toilettes publiques qui a conduit à leur fermeture. J'étais là un jour quand une autorité locale est venue retirer les clés des toilettes. Je suis allé à la Mairie de Cotonou pour savoir les raisons pour lesquelles les clés m'ont été retirées. Mais, je n'ai pas eu une suite claire. J'ai été tourné en rond. En dernier ressort, un fonctionnaire de la Mairie m'a dit que lorsqu'il n'y avait pas ces toilettes publiques, les populations avaient l'habitude de chier et/ou d'uriner quelque part, les populations s'arrangeaient autrement. Ces propos m'ont vraiment énervé et découragé. Actuellement, les femmes, les hommes et les enfants défèquent dans la nature, en face des toilettes publiques qui sont hermétiquement fermées (photo N°3) ».

Quelles que soient les raisons évoquées pour expliquer la fermeture des toilettes, il se pose la question de la pérennisation des réalisations faites dans le cadre des projets de développement. Même s'ils répondent à des attentes, les projets de développement, donc l'aide au développement, font souvent des éléphants blancs au grand désespoir aussi bien des bénéficiaires que des donateurs. L'aspect relatif à la pérennisation des

réalisations est important et mérite que des recherches scientifiques l'examinent de plus près afin de rendre l'aide au développement plus bénéfique. Ainsi, des études ultérieures pourraient analyser en profondeur les déterminants de l'abandon ou de la détérioration rapide des infrastructures. Des aspects tels que leur gestion, les pesanteurs socioculturelles ou encore les conditions d'émergence des projets pourront être utilement développés.

CONCLUSION

Au terme de notre travail, nous retenons que l'un des mandats du PNUD est d'accompagner les pays en développement à mobiliser et utiliser efficacement l'aide internationale. A ce titre, cette agence de l'ONU constitue une pièce maîtresse dans la chaîne de fourniture et de coordination de l'Aide Publique au Développement. Son assistance aux pays africains n'est pas négligeable, mais elle est loin de résoudre les problèmes de développement qui se posent au continent noir.

L'observation de l'assistance du PNUD au Bénin entre 1990 et 2010 nous a permis de réaliser qu'elle est intervenue dans un contexte de renouveau démocratique marqué par une crise du système partisan ; ce qui affecte la crédibilité des partis politiques et compromet l'avenir de la démocratie béninoise. En plus, la situation économique, au cours de la période, ne garantit pas la création de richesses susceptibles de faire reculer les frontières de la pauvreté. Dans un contexte comme celui-là, le PNUD a encouragé le pays à privilégier l'investissement dans le volet social. Ainsi, le secteur social a pris une part importante dans l'allocation de son aide qui, comparée à celle fournie par d'autres organismes internationaux, a une importance quantitative relativement faible. Toutefois, le PNUD fait partie des grands donateurs, se classant souvent parmi les dix premiers donateurs, comme par exemple en 1993, 1999 et 2005. Sur le plan qualitatif, l'assistance du PNUD est très appréciable, étant principalement consacrée « *au financement de la coopération technique destinée au renforcement de l'administration du développement et de la lutte contre la pauvreté* », considérés comme étant des socles du développement économique et social.

L'assistance du PNUD se réalise à travers des projets de développement dont il a généralement l'initiative. Ce qui ne facilite pas toujours la tâche au gouvernement contraint d'apporter une part du budget au risque d'être accusé de montrer une mauvaise volonté quant à son implication dans la réalisation desdits projets. Dans la réalité, comme l'indique beaucoup de rapports d'activité des équipes de gestion des projets, celles-ci ont du mal à mobiliser la contrepartie nationale. Les projets sont peu

efficaces à cause, entre autres, de la mauvaise gestion et des divergences de perception au niveau des différents acteurs. Du coup, les réalisations issues des projets de développement restent peu durables. En définitive, même si les projets de développement répondent à des attentes, ils engendrent des éléphants blancs. Ce qui nous amène à confirmer, au stade actuel de notre travail, deux de nos hypothèses, à savoir que les interventions du PNUD produisent des changements qui ne sont pas toujours souhaités d'une part, et ne règlent pas durablement les problèmes socioéconomiques du Bénin d'autre part. A l'étape actuelle de nos recherches, nous ne sommes pas en mesure d'apporter des éléments de réponse à notre troisième et dernière hypothèse qui stipule que le PNUD contribue à la pérennisation de la dépendance du Bénin vis-à-vis de l'extérieur. Nous y travaillerons si nous sommes admis à poursuivre les recherches.

SOURCES ET ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

I - SOURCES

A. Sources orales

Dans le cadre de ce travail, nous avons interrogé quelques personnes, en général des bénéficiaires du Projet de Promotion des Toilettes Publiques et Reboisement des Artères dans la ville de Cotonou (2010-2011), un projet en faveur de la ville de Cotonou. Nous dressons leur liste dans le tableau ci-dessous. Au risque de ne pas pouvoir recueillir leurs propos, nous avons dû accepter l'anonymat requis par certains d'entre eux. Les noms de ces informateurs ne seront donc pas mentionnés. A l'étape actuelle de la recherche, nous n'avons pas interrogé certaines personnes, en l'occurrence les autorités politico-administratives, vu que nous avons obtenu leurs opinions dans des articles de presse et sur internet. Mais, en poursuivant la recherche, il apparaîtra, pour des besoins d'approfondissement, nécessaire de les interroger.

Tableau N°1 : Liste des informateurs

N°	Nom et prénoms	Années et lieux de naissance	Titres et fonctions	Dates et lieux de l'interview	Substances des informations
01	ALLAO Erneste	1996 à Cotonou	Elève	05 / 11 / 2013 Terrain du sport du CEG Sainte Rita	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
02	Madame A...	1973	Vendeuse	05 / 11 / 2013 Terrain du sport du CEG Sainte Rita	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
03	Mme B. Jeanne	1969	Vendeuse	05 / 11 / 2013 Terrain du sport du CEG Sainte Rita	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
04	Monsieur A	1995	Elève	05 / 11 / 2013 Terrain du sport du Complexe scolaire de Gbèdjromèdé (groupes A, B, C)	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
05	Madame C	1967	Parent d'élève	05 / 11 / 2013 Terrain du sport du Complexe scolaire de Gbèdjromèdé (groupes A, B, C)	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
06	Monsieur B	1965	Parent d'élève	05 / 11 / 2013 Terrain du sport du Complexe scolaire	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.

				de Gbèdjromèdé (groupes A, B, C)	
07	ABDOU Kader	1991 à Cotonou	Electricien auto	06 / 11 / 2013 Face toilettes publiques de Gbégamey	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
08	YAKOUBOU Sibérou	1992	-	06 / 11 / 2013 Face toilettes publiques de Gbégamey	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
09	ADEKOLA Stéphane	1990	Agent d'entretien de la toilette publique de Gbégamey le jour	06 / 11 / 2013 Face toilettes publiques de Gbégamey	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
10	Monsieur C. Gabriel	1981	Coiffeur	04 / 11 / 2013 Face toilettes publiques de Gbégamey	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
11	Monsieur D. Honoré	1983	Mécanicien	04 / 11 / 2013 Face toilettes publiques de Gbégamey	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
12	Monsieur BABIAOU E.	1992	Technicien de lavage de motos et d'autos	04 / 11 / 2013 Face toilettes publiques de Gbégamey	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.
13	Monsieur F, alias Verre Cassé	1992	Agent d'entretien de la toilette publique	04 / 11 / 2013 Plage de Fidjrossè	Avantages et fonctionnement des toilettes publiques.

Source : Réalisé à partir de nos données de terrain.

B. Sites Web

1. ADJIBOYRIHAN B-S., 22 juillet 2011, « Cotonou : plusieurs toilettes publiques modernes inaugurées », in, http://www.lanouvelletribune.info/index.php?option=com_content&view=article&id=8616:cotonou-toilettes-publiques&catid=26:vie-societale&Itemid=77
2. BENICOURT E., « La pauvreté selon le PNUD et la Banque Mondiale », in *Études rurales*, Exclusions, <http://etudesrurales.revues.org/document68.html>
3. DEUBEL P., 2008a, "Les caractéristiques du sous-développement", in *Pearson Education France - Analyse économique et historique des sociétés contemporaines* (<http://www.pearson.fr>).
4. DEUBEL P. 2008b, "Réussite et échec des stratégies de développement", in *Pearson Education France – Analyse économique et historique des sociétés contemporaines*, (<http://www.pearson.fr>).
5. PNUD, « Promotion de la bonne gouvernance et consolidation de la démocratie », www.bj.undp.org

C. Sources imprimées

1. Conseil d'Analyse Economique de la Présidence de la République, 2012, *Rapport sur l'économie : la croissance inclusive au Bénin*, Cotonou, 167p.
2. Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement (DGFID), 2009, *Coopération pour le développement (rapport 2006)*, Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale, Cotonou, 242p.
3. Direction Générale de la Coopération du Burkina Faso, 2009, *Manuel des règles et procédures de gestion des programmes/projets sous exécution nationale*,
4. FMI, 2011, *Bénin : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2011-2015)*, Cotonou, 207p.
5. KARLFRITZ W. (Représentant résident du PNUD au Dahomey) et ALLADAYE M. (Ministre des Affaires Etrangères), 1974, *Accord entre le gouvernement de la République du Dahomey et le Programme des Nations Unies pour Le Développement*.
, par :

6. KODJO E. et ABIASSI H., 2005-2006, *Documents de cours de gestion de projet*, Institut International de Management (IIM), Cotonou.
7. Ministère Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement (MCCAG-PD) :
 - 2001 : *Coopération pour le développement, rapport 2000*, Cotonou.
 - 2002 : *Coopération pour le développement, rapport 2001*, Cotonou.
8. Ministère Chargé de la Planification et du Développement (MCPD), 2005, *Coopération pour le développement, rapport 2003*, Cotonou.
9. Ministère d'Etat, Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi (MECCA-PDPE) et PNUD, 1999, *Coopération pour le développement, rapport 1998*, Cotonou.
10. Ministère du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi (MPREPE) et PNUD, 1998, *Coopération pour le développement, rapport 1997*, Cotonou.
11. Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale, 2010, *Définition d'une méthode harmonisée d'évaluation de l'absorption de l'aide extérieure et modalités de mise en œuvre en temps réel*, étude réalisée par le Laboratoire AMEN pour le compte de la Cellule de coordination de l'aide au développement dudit ministère,
12. ONU, 1975, *Nouvelle structure des Nations Unies pour la coopération économique internationale*, New-York, ONU, 119p.
13. PNUD, 1985, *Portrait du Programme des nations Unies pour le Développement : 1950-1985*, New-York, ONU, 82p.
14. PNUD, 1987, *Rapport sur l'assistance au développement en République Populaire du Bénin en 1986*, Cotonou, 104p.
15. PNUD, 1989, *Présentation succincte du PNUD*, New-York, PNUD.
16. PNUD, 1993, *Coopération pour le développement, rapport 1992*, Cotonou, 60p.
17. PNUD, 1994, *Coopération pour le développement, rapport 1993*, Cotonou.
18. PNUD, 1995, *Coopération pour le développement, rapport 1994*, Cotonou

19. PNUD, 1997 : *Rapport sur le développement humain au Bénin*, Cotonou, PNUD, 135p.
20. PNUD, 2000, *Coopération pour le développement, rapport 1999*, Cotonou.
21. PNUD, 2001, *Coopération pour le développement, rapport 2000*, Cotonou.
22. PNUD, 2004, *Plan d'Action du Programme Pays entre le gouvernement du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le Développement*, Cotonou.
23. PNUD, 2008 :
 - a. *Evaluation des résultats des activités de développement / Bénin*, Cotonou, 72p.
 - b. *Plan d'Action du Programme Pays (PAPP) : 2009-2013 entre le gouvernement du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le Développement*.
24. PNUD, 2010, *Bénin : rapport annuel*, Cotonou, 40p.
25. PNUD, 2011 :
 - a. *Bénin : rapport annuel*, Cotonou, 44p.
 - b. « Amélioration du cadre de vie », in *Bénin : Rapport annuel 2010*, p20.
 - c. *Le PNUD pour débutants : Un guide du Programme des Nations Unies pour le Développement pour les non-initiés*, édition 4.1.
26. WILLIAMS M. 1991, *Analyse et programmation nationales de la coopération technique : évaluation*, vol. 1, Bureau régional pour l'Afrique du PNUD.
27. ZINZALO G., 2009, *Rapport de l'évaluation du projet de mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée en République du Bénin*, PNUD, Cotonou.
28. 2008 : *Plan d'Action du Programme Pays (PAPP) : 2009-2013 entre le gouvernement du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le Développement*.
29. 2007 : Décret n° 2007-624 du 31 décembre 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée.
30. 2006 : *Document de projet de l'UNDEF*.

II – ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

A. Ouvrages généraux et de méthodologie

1. ADJI B. 2003, *L'Afrique à la croisée des chemins (problématique du développement)*, Abidjan, Editions Eburnie, 216p.
2. AWOUDO F., 2004, *Le mal transhumant (les infidélités politiques dans le Bénin démocratique)*, Cotonou, Editions Tundé, 227p.
3. BOST F. et al. (Dir), 2011, *Images économiques du monde : géopolitique, économie 2012*, Paris, Armand Colin, 399 p.
4. OLOUVI W. 2007, *Quel développement pour l'Afrique subsaharienne ?* Paris, L'Harmattan, 309 p.
5. BOURDE G. & MARTIN H. 1997, *Les écoles historiques*, Paris, Seuil, 416p.
6. COURADE G. (Dir), 2006, *L'Afrique des idées reçues*, Saint-Etienne, Belin, 400p.
7. DEBOUROU D. M., 2013, *L'Assemblée Nationale du Bénin (5^e législature, 2007-2011) : histoire d'une décadence*, Paris, L'Harmattan, 219p.
8. KOUGNIAZONDE C. C. 2001, *Multipartisme et démocratie : quel lieu commun ?* Cotonou, Fondation Friedrich Ebert, 198p.
9. MELMOUX E. & MITZINMACKER D. 2008, *Dictionnaire d'histoire contemporaine (la France, l'Europe et le monde : de 1848 à nos jours)*, Paris Nathan, 553p.
10. QUIVY R., et CAMPENHOUDT L. V., 2006, *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3^e édition, Dunod, Paris, 256 p.
11. SEROUSSI R., 2010, *Introduction aux relations internationales*, Paris, Dunod, 218p.

B. Ouvrages spécifiques sur l'ONU, le PNUD et l'aide au développement

1. CHARNOZ O. & SEVERINO J-M., 2007, *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, 122p.
2. ONU, 2012, *Conventions des Nations Unies et de l'Union Africaine contre la corruption*, Editions SOKEMI, 102p.
3. PONDI J-E. (Dir), 2005, *L'ONU vue d'Afrique*, Paris, Maisonneuve & Larose, 247p.
4. ZANTOU P., 2011, *BENIN : Le Président et le PNUD (stratégies des acteurs et efficacité du management des organisations)*, Edition Universitaires Européennes, 135 p.

C. Etudes et mémoires : économie, développement, management et commerce

1. GARDNER R. N., 1968, "La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement", in GARDNER R. N. et MILLIKA M. F., *Coopération internationale et développement*, Paris, pp. 97-138.
2. IGUE O.J., 1979, *Aspects du sous-développement*, Actes de séminaire, Cotonou, UNB.
3. KOTSCHNIG W. M., 1968, "Les Nations Unies, instrument du développement économique et social" in GARDNER N. R. et MILLIKA M. F., *Coopération internationale et développement*, Paris, pp. 20-58.
4. MATHIASSEN III K., 1968, "L'assistance technique multilatérale", in GARDNER R. N. et MILLIKA M. F., *Coopération internationale et développement*, Paris, pp. : 241-268.
5. SEDEGAN E. K., 2007, *L'Organisation des Nations Unies (ONU) et le processus de réduction de la pauvreté dans les Pays les Moins Avancés (PMA) : cas du Bénin de 1970 à nos jours*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université d'Abomey-Calavi, 119p.
6. SOTINDJO D. S., 2008, "Pérennité des structures de dépendance et reproduction du sous-développement : le cas du Bénin (ex-Dahomey) de la colonisation à aujourd'hui", in Adame Ba Konaré, *Petit précis de remise à niveau sur l'histoire africaine à l'usage du président Sarkozy*, Paris, La Découverte, pp. 227-239.
7. ZANTOU P., 2008, *Contribution à la mise en place de modèles de gestion des ressources humaines dans les projets de développement : étude du cas du Programme pour des Moyens d'Existence Durables dans la Pêche en Afrique (PMEDP)*,

mémoire de Master en Gestion des ressources humaines à l'Institut international de management (IIM) de Cotonou au Bénin, 89p.

8. ZANTOU P., 2011, Stratégie des acteurs et efficacité du management des organisations : étude du cas du Projet gouvernance concertée du PNUD-BENIN, Master en prospective, stratégie et organisation, Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) de Paris, 87p.

ANNEXES

Annexe 1

Tableau N°2. Liens entre les objectifs nationaux et les résultats visés

Objectifs nationaux	Résultats visés PNUAD	Résultats visés PAPP 2004-2006	Résultats visés PAPP 2007-2008
La proportion de la population béninoise vivant en dessous du seuil de pauvreté et souffrant de malnutrition est réduite de 50% avant 2015.	Base de l'économie renforcée à travers une meilleure gouvernance.	<ul style="list-style-type: none"> - Les politiques de lutte contre la pauvreté incluant les OMD sont mises en œuvre de manière participative. - Possibilité accrue des pauvres à mener une vie active (y compris les femmes et les jeunes) par la création d'emplois. - L'Assemblée Nationale est modernisée (e-parlement) et ses capacités en matière de législation, de contrôle de l'action gouvernementale et de représentation sont renforcées. - Un système efficace de gestion des élections mis en place pour assurer des élections justes, libres, transparentes et durables. - Implication effective des collectivités locales et de la société civile, en particulier des groupes de femmes, dans la planification et la gestion locale, y compris la fourniture des services sociaux de base. <p>Amélioration de la performance, de la transparence et de l'imputabilité dans l'administration publique.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les politiques de lutte contre la pauvreté incluant les OMD sont mises en œuvre de manière participative et prennent mieux en compte les préoccupations des groupes vulnérables. - Les revenus des groupes vulnérables sont accrus. - Les règles de jeu démocratique sont mieux connues et respectées par tous les partis politiques et toutes les institutions nationales.
	Sécurité alimentaire et nutritionnelle durable dans un environnement sain et propice à la production	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité accrue des autorités locales, des communautés à la base (en particulier les femmes) et du secteur privé en gestion environnementale et développement énergétique durable. 	Les ressources floristiques, fauniques et halieutiques sont mieux conservées.
Réduire la mortalité maternelle et	Utilisation accrue des services sociaux (surtout	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de conscience des populations sur les droits humains notamment au 	<ul style="list-style-type: none"> - Les droits des personnes notamment ceux

infantile, améliorer tous les indicateurs de santé publique et promouvoir l'accès à l'éducation	pour les groupes spécifiques : femmes, filles, jeunes)	plan communautaire.	des catégories vulnérables sont mieux respectés.
Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose	Les capacités de lutte contre le Sida et le paludisme sont renforcées et la stratégie DOTS est étendue à tout le pays	- Capacité institutionnelle développée pour planifier et mettre en œuvre les stratégies multisectorielles de limitation de la propagation du VIH/SIDA et d'atténuation de son impact social et économique.	- Capacité institutionnelle développée pour planifier et mettre en œuvre les stratégies multisectorielles de limitation de la propagation du VIH/SIDA et d'atténuation de son impact social et économique.
Favoriser l'Etat de droit et des libertés, le climat de paix sociale, le dialogue social interne et l'initiative privée sur la base des orientations du gouvernement	Non spécifié. Mais lié au résultat 1 du PNUAD : Bases de l'économie renforcées à travers une meilleure gouvernance	- Utilisation des NTIC pour favoriser la prise de décision adéquate par rapport aux besoins des populations.	-

Source : PNUD, 2008, *Evaluation des résultats des activités de développement / Bénin*, Cotonou, p19.

Annexe 2 : Les tableaux statistiques des graphiques

Tableau N°1 : Taux brut de scolarisation de 1992 à 1999

Années	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Taux bruts de scolarisation (%)	59,9	61,81	63,8	66,8	68,8	72,5	75,8	76,5

Source : Réalisé à partir de données collectées dans *Coopération pour le développement*, rapport de 1999, Cotonou, PNUD.

Tableau N°2 : Taux de fréquentation des services de santé de 1990 à 2000

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Taux de fréquentation des services de santé (%)	11,9	19,1	21,7	25,1	30	33,9	44	44	44	34	34

Source : Réalisé à partir de données collectées dans *Coopération pour le développement*, rapports de 1994 et 2000, Cotonou, PNUD.

Tableau N°3 : Evolution des déboursements de l'aide extérieure de 1992 à 2006 (millions de \$US)

Années	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aide extérieure déboursée	214,58	296	309,92	335,7	329,3	242,7	300,3	234,1	237,7			252,01	342,91	323,09	292,8

Source : Réalisé à partir de données collectées dans *Coopération pour le développement*, rapports de 1994, 1998, 2000 et 2006, Cotonou, PNUD

Tableau N°4 : Part du PNUD dans l'aide extérieure de 1993 à 2006 (millions de \$US)

Années	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aide extérieure totale	296	309,92	335,7	329,3	242,7	300,3	234,1	237,7			252,01	342,91	323,9	292,8
Part du PNUD dans l'aide extérieure (%)	5,620	3,443	2,7	7,6	7,1	4,1	2,9	1,36			5	10,46	11,91	0,25

Source : Réalisé à partir de données collectées dans *Coopération pour le développement* (rapports de 1994, 1998, 2000 et 2006, Cotonou, PNUD).

