

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1998

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/98/6/3

11 septembre 1998

ORIGINAL: FRANÇAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS—BÉNIN

RÉSUMÉ

Classé parmi les pays les moins avancés (PMA) à faible revenu et à déficit vivrier, le Bénin se classait en 1997 au 146^{ème} rang selon l'indice de développement humain (IDH) du PNUD, avec un produit national brut (PNB) par habitant d'environ 350 dollars et un taux de mortalité infantile (0-5 ans) de 87 pour mille en 1994.

La stratégie proposée dans ce document vise à recentrer l'assistance du PAM sur des zones territoriales et des groupes de population prioritaires en raison de leur pauvreté ou de leur vulnérabilité nutritionnelle. L'orientation du programme sera axée davantage sur le développement humain que sur la création d'infrastructure et l'aide alimentaire devra contribuer directement au bien-être des populations ciblées, particulièrement chez les enfants, les femmes en milieu rural et les groupes marginalisés par l'exode rural. Les projets devront être formulés selon l'approche participative et les communautés concernées devront participer activement à leur mise en oeuvre.

L'assistance du PAM au Bénin ne sera plus gérée exclusivement par des services gouvernementaux mais devra impliquer davantage les organisations non gouvernementales, dont les interventions auprès des communautés bénéficiaires optimisera l'utilisation de l'aide alimentaire comme vecteur de développement. Le PAM s'efforcera également de coordonner son aide à celle de donateurs bilatéraux et multilatéraux. Le futur programme de pays du PAM au Bénin devra s'intégrer dans le Plan-cadre des Nations Unies pour le développement (UNDAF) dont le processus de mise en oeuvre commençait au moment de la rédaction du présent document.

Des efforts particuliers quant à la gestion des vivres, la recherche d'une plus grande efficacité dans le domaine logistique et le système de suivi et de rapport seront demandés à tous les partenaires participant à la mise en oeuvre de ce programme.

Dans ce contexte, le volume total des ressources envisagées pourrait varier d'un minimum de 2 500 à un maximum de 5 000 tonnes par an pour un coût total opérationnel variant de 500 à 600 dollars par tonne.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur du Bureau régional: M. Zejjari tel.: 066513-2201

Coordonnateur de programmes: Mme F. Nabulsi tel.: 066513-2385

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



INTRODUCTION

Géographie

1. La République du Bénin s'étend sur 112 622 kilomètres carrés, et s'étire sur un axe nord-sud entre le Niger, le Nigeria, le Burkina Faso et le Togo et est baignée au sud par l'Océan Atlantique. La plus grande distance nord-sud est d'environ 670 kilomètres, tandis que sa largeur d'ouest en est varie de 320 kilomètres au nord à 120 kilomètres au sud. Le pays se divise en une zone climatique subéquatoriale au sud et subtropicale au nord. La plus grande partie du pays est sous l'influence de conditions tropicales (appelées "la variante du Bénin") et les pluies y sont moins abondantes que celles observées dans d'autres régions de même latitude. La saison sèche va de novembre à début avril et la saison pluvieuse de fin avril à octobre. La zone côtière se caractérise par une longue saison sèche de novembre à fin mars, par une saison humide d'avril à juillet et par une courte saison de sécheresse et de pluies alternées d'août à octobre.

HISTOIRE

2. Indépendant sous le nom de Dahomey depuis 1960, puis sous le nom de Bénin depuis 1975, le pays a connu une période d'instabilité politique jusqu'en 1972, date de la prise du pouvoir par des militaires d'orientation marxiste. De 1972 à 1989, les tentatives pour adapter la société et l'économie béninoises au marxisme—léninisme se sont succédées sans autres résultats que d'appauvrir le pays. En 1990, une conférence nationale met fin pacifiquement au régime militaire et organise une transition vers la démocratie. En 1996, de nouvelles élections présidentielles se sont déroulées en bon ordre.

Population

3. La population du Bénin était estimée à 5 800 000 habitants en 1997, avec une grande concentration démographique au sud du pays. Cotonou, la capitale, compte plus de 550 000 habitants, tandis que Porto Novo et Abomey en comptent 300 000 et 90 000 respectivement. Selon le PNUD, le taux d'accroissement démographique passera de 2,5 pour cent pour la période 1960/1994 à 2,8 pour cent pour la période 1994/2020. La population totale du pays devrait atteindre dix millions en 2020, et celle de Cotonou trois millions.

Contexte macro-économique

4. Le Bénin est classé parmi les pays les moins avancés et parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier, au 146ème rang selon l'indice de développement humain du PNUD pour l'année 1997. En 1994 (dernier chiffre connu) son PNB se montait à environ deux milliards de dollars ou 350 dollars par habitant, tandis que la croissance économique était légèrement négative par rapport à la croissance de la population (- 0,3 pour cent à - 0,4 pour cent par an). Selon l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE), le seuil de pauvreté se situe à 94 dollars en milieu rural et à 240 dollars en milieu urbain. Un programme d'ajustement structurel est en cours depuis 1989 et se trouve dans sa troisième phase, couvrant les années 1996 à 1998. Ce programme vise la réduction des dépenses de l'Etat, l'assainissement des comptes publics. Le Bénin est maintenant fermement engagé



dans un programme de relance du secteur privé qui bénéficie d'un indéniable soutien des bailleurs de fonds dont l'apport, depuis 1992, se situe entre 280 et 300 millions de dollars par an; il est principalement axé sur l'infrastructure, la santé, l'éducation. L'évolution du produit intérieur brut (PIB), qui était assez lente jusqu'en 1994, semble s'être accélérée et l'augmentation la plus récente se situe aux environs de deux pour cent, tout en restant inférieure au taux d'accroissement démographique, dans un pays où les enfants de moins de quatorze ans représentent près de la moitié de la population totale.

Ressources nationales

5. L'agriculture, qui représente plus du tiers du PIB, est la principale activité économique. Les principales productions proviennent des cultures vivrières telles que l'igname, le manioc, le maïs, le millet et le sorgho. Le coton graines, l'arachide en coque, les palmistes et le tabac sont les principales productions agricoles commercialisées. Le coton représente la plus importante exportation du Bénin. Malgré la façade maritime, la pêche en mer ne concerne qu'une petite partie de la population et le total des prises est modeste. L'exploitation forestière est également limitée. Le pétrole a commencé à être exploité depuis 1982 mais la production et l'exploitation stagnent à un bas niveau depuis quelques années. L'industrie représente environ 15 pour cent du PIB et repose essentiellement sur la transformation de matières premières locales. Le développement économique du pays est ralenti par un manque d'investissements, une infrastructure insuffisante et la limitation des débouchés. La plus grande partie de l'activité économique de la population s'exprime dans le secteur informel (ou non déclaré) qui au Bénin et dans les pays environnants est complexe et structuré, fournissant revenus et emplois à la majeure partie de la population active non agricole. Ce secteur informel échappe aux statistiques.

L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA PAUVRETE ET LA FAIM

L'insécurité alimentaire à l'échelon national

6. Les données statistiques disponibles concernant le Bénin ne sont pas toujours actualisées ou complètement fiables. Une carte de la pauvreté reste encore à établir, les statistiques agricoles sont trop générales et il est difficile de se procurer des enquêtes nutritionnelles significatives aux niveaux locaux. Empiriquement, on peut affirmer que bien que le Bénin soit globalement autosuffisant sur le plan alimentaire, cette autosuffisance est fragile et reste confrontée à des déséquilibres entre régions et communautés. En outre, il n'est pas non plus évident que la production nationale puisse progresser aussi rapidement ou plus rapidement que la population. Beaucoup de poches d'insécurité alimentaire sont dues à l'inadéquation des techniques agricoles, à des problèmes de production et de commercialisation des surplus locaux, et à la pauvreté. L'indice national de production alimentaire est passé d'une base 100 en 1981 à 119 en 1993 (dernière statistique disponible). Selon l'indice de développement humain du PNUD, en 1992 la disponibilité calorique par habitant se montait à 2 532 kilocalories par jour, très légèrement au dessus de la norme FAO de 2400 kilocalories par jour.
7. Les seuils en dessous desquels un individu se trouve en situation de pénurie alimentaire sont estimés à 65 dollars en milieu rural et 110 dollars en milieu urbain. L'INSAE estime qu'environ 34 pour cent de la population du pays se situe sous ces seuils. L'indice global de la sécurité alimentaire des ménages de la FAO se monte à 83,1 pour la période 1993-95, situant le Bénin dans le tiers supérieur des pays de la région.



8. En 1996, l'agriculture représentait 35 pour cent du PIB et occupait 65 pour cent de la population. Sur les cinq dernières années recensées, la production alimentaire nationale par habitant montrait une stabilité de la production céréalière, une progression régulière de la production de tubercules (de moindre valeur nutritive) et une stabilité des légumineuses. La croissance de la production agricole demeurait entravée par des conditions naturelles défavorables, la faible technicité des producteurs, la rareté et le prix des intrants et la non-maîtrise de l'eau. Structurellement, les perspectives de progrès substantiels dans le domaine agricole demeurent limitées par l'absence d'un code foncier rural, l'inexistence de crédits aux petits fermiers et l'enclavement de certaines zones.
9. Il est difficile d'évaluer le niveau d'autosuffisance alimentaire du pays en raison de la grande ouverture de ses frontières avec les pays voisins, qui favorise d'importants échanges de marchandises et de produits agricoles dans les deux sens. Cette situation implique que tout problème structurel ou conjoncturel affectant la production agricole et le marché des vivres dans ces pays aura automatiquement des répercussions sur le Bénin. En 1997, le Bénin avait officiellement importé, via ses ports de l'Atlantique, un total de 128 000 tonnes de céréales (deux tiers de riz, un tiers de blé et farines) dont une partie substantielle, mais impossible à évaluer, a été réexportée dans ces pays voisins. Les importations alimentaires représentaient en valeur, 18 pour cent des importations commerciales totales du pays.

Analyse géographique

10. Les zones les plus déficitaires du pays sur le plan de la production agricole comprennent l'ouest du département de l'Atacora, le nord-est du Borgou et le nord du Zou (voir cartes en annexe). Ces régions souffrent de conditions climatiques et pédologiques défavorables. Le sud du pays, quoique plus fertile, souffre du manque de surfaces cultivables par rapport à la population beaucoup plus dense que dans la moitié nord. Dans les trois départements du sud (les plus peuplés du pays), la superficie disponible varie de 0,25 à 0,50 hectare par famille.
11. Dans les zones où les terres disponibles sont plus abondantes, la production est affectée par l'irrégularité des précipitations qui touche les deux tiers du pays, l'affectation quasi exclusive des intrants à la culture du coton (centre et nord du département du Borgou, nord du département du Zou et est de l'Atacora) et la concentration des efforts de vulgarisation agricole et d'organisation du crédit et de la commercialisation sur ces mêmes régions. La diversification des habitudes de consommation, explique aussi les différences régionales: au sud et au centre-sud, les préférences des consommateurs se portent sur le maïs, complétées par le manioc et l'igname. Au centre-nord, le manioc et l'igname devanent le maïs. Au nord, l'aliment de base est l'igname complété par le manioc, le mil et le sorgho. Dans les zones de production cotonnière intensive, la production vivrière est particulièrement désavantagée, sans que les revenus monétaires dégagés par le coton bénéficient aux familles les plus pauvres.

Ciblage de l'assistance alimentaire

12. Dans la situation intermédiaire où se trouve le Bénin, une certaine sélectivité de l'aide alimentaire s'impose, basée sur des critères économiques et sociaux. La stratégie proposée dans ce schéma s'appuiera sur un double critère pour la sélection des groupes bénéficiaires:
 - a) **critère nutritionnel:** groupes dont la consommation par habitant est nettement inférieure à 2 400 kilocalories par jour, et



- b) **critère de revenu:** groupes pauvres au sens de la Direction de l'agriculture et de la nutrition appliquée (DANA), consacrant plus de 70 pour cent de leur revenu total à la nourriture.
13. Géographiquement, ces deux critères couvriraient: a) les zones pratiquant l'agriculture de subsistance sans cultures de rente ni revenus non agricoles; et b) les zones périurbaines des villes de Cotonou, Porto Novo et Abomey où les familles vivant au-dessous du seuil de pauvreté sont nombreuses.
14. Sociologiquement, ces groupes incluent:
- les petits paysans et leurs familles dont la production ne couvre pas les besoins (ouest de l'Atacora, nord-est du Borgou, nord du Zou, certaines sous-préfectures de l'Ouémé et du Mono);
 - les enfants de ces communautés dont la scolarisation est interrompue, définitivement ou non, en raison de pauvreté de la famille (mêmes zones que ci-dessus);
 - les femmes des zones rurales les plus pauvres, pratiquant la petite agriculture (ouest de l'Atacora, nord du Zou, nord-est du Borgou, certaines sous-préfectures de l'Ouémé et du Borgou);
 - les nouveau-nés et les enfants de moins de cinq ans souffrant de carences nutritionnelles;
 - les résidents des ceintures périurbaines des grandes villes, comprenant principalement d'anciens paysans ayant émigré vers les villes.
15. Parmi les pauvres, il convient d'accorder une attention particulière aux femmes qui ont moins accès aux avantages de la croissance économique en raison de leur faible degré d'instruction et de certaines discriminations traditionnelles et structurelles. Les sources de revenus indépendants accessibles aux femmes sont très limitées et elles trouvent en général un emploi dans les secteurs les moins rémunérateurs comme l'agriculture de subsistance et le microcommerce. Leur accès à la terre est limité par la coutume, les lois foncières et divers obstacles d'ordre structurel. Le nombre de ménages dirigés par des femmes est important, atteignant 23 pour cent en milieu urbain et 14 pour cent en milieu rural.
16. Ces femmes chef de famille comprennent les veuves, les mères célibataires et les épouses dont les maris sont partis chercher du travail dans des pays voisins.

PRIORITES ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE SECURITE ALIMENTAIRE

17. Malgré des résultats encourageants, le programme de réformes économiques entamé au début des années 90 n'a pas eu jusqu'ici d'effets décisifs sur la précarité des conditions de vie d'une grande partie de la population qui se retrouve marginalisée par rapport au processus de développement. Pour remédier à cette situation, le gouvernement a inscrit la lutte contre la pauvreté et la création d'emplois productifs, dans la perspective d'un développement humain durable, comme un objectif fondamental au même rang que les objectifs de croissance soutenue et de réduction des déséquilibres financiers.

Sécurité alimentaire

18. Le gouvernement n'a pas toujours eu une stratégie explicite concernant la sécurité alimentaire et les concepts de "sécurité alimentaire" et "d'aide alimentaire" ont parfois été



confondus. Une évolution conceptuelle se fait jour cependant, grâce aux travaux préparatoires de mise en oeuvre de l'UNDAF et à l'achèvement récent du bilan commun de pays entrepris par le gouvernement et les organismes des Nations Unies.

19. Dans ce contexte évolutif, la politique du gouvernement dans le domaine de la sécurité alimentaire consiste à satisfaire les besoins de base de la population par l'augmentation de la production agricole et par la lutte contre la pauvreté. Cette double stratégie implique entre autres:
- a) une diversification des productions agricoles;
 - b) l'éducation de 40 pour cent à 50 pour cent d'enfants d'âge scolaire—principalement des filles qui ne fréquentent pas l'école;
 - c) l'intégration de la femme au processus de développement;
 - d) le développement des services sociaux de base;
 - e) la restauration de l'environnement.

Cette stratégie implique un effort important d'investissements dans de multiples secteurs, y compris des secteurs non ou peu rentables.

Bilan de l'aide alimentaire

20. De 1988 à 1997, le Bénin a reçu du PAM un total de 72 267 tonnes d'aide alimentaire, soit une moyenne annuelle de 7 226 tonnes. L'aide alimentaire en provenance d'autres sources que le PAM représentait un total de 113 399 tonnes pour la même période, soit une moyenne annuelle de 11 340 tonnes. L'aide du PAM a représenté 64 pour cent de l'aide totale, avec des variations substantielles d'une année à l'autre, en fonction du taux de mise en oeuvre des projets. L'aide d'urgence fournie suite à des catastrophes naturelles a été modeste, le pays étant peu exposé aux calamités à grande échelle.
21. Les difficultés économiques mondiales et la demande accrue, suite aux multiples situations de conflit en Afrique et dans le monde, ont entraîné une réorientation de l'aide alimentaire des principaux bailleurs de fonds vers des zones où les crises humanitaires sont plus aiguës. L'aide alimentaire de type "projet" n'est plus fournie au Bénin que par le PAM, tandis qu'un seul donateur bilatéral fournit encore régulièrement une assistance de type "programme" à hauteur de 3 000 à 5 000 tonnes par an. Cette aide bilatérale est essentiellement consommée dans les deux principales villes du pays.
22. L'aide alimentaire souffre du fait de n'être pas encore intégrée dans une politique d'ensemble, mais d'être gérée souvent à court terme, selon les besoins et les disponibilités des donateurs.

Rôle futur de l'aide alimentaire

23. L'autosuffisance alimentaire du pays est encore fragile et peut être remise en question par l'accroissement démographique ou par des aléas conjoncturels. En outre, le faible pouvoir d'achat des plus pauvres ne leur permet pas d'acheter des vivres sur le marché. Dans ce contexte, l'aide alimentaire a un rôle à jouer en complément d'autres formes d'assistances au développement et en appui aux efforts des communautés locales. En revanche, des programmes basés sur la seule aide alimentaire sans adjonction d'investissements humains, techniques, financiers etc. auraient peu de chance d'atteindre des résultats significatifs et durables.



24. Au vu des tendances de ces dernières années, l'aide non alimentaire au développement est plus susceptible de diminuer que de croître, pour le Bénin comme pour d'autres pays en voie de développement. Cette aide semble de plus en plus sujette à des conditions strictes de rentabilité et sera orientée vers des groupes sélectionnés, mieux à même d'en tirer le meilleur profit. Les communautés les plus pauvres des zones les plus défavorisées qui n'ont ni la capacité d'investissement, ni la connaissance technique nécessaire pour rentabiliser ce type d'aide, n'en bénéficieront que très rarement.
25. L'aide alimentaire étant moins soumise à de telles contraintes sera beaucoup plus appropriée pour des programmes à rendement différé, à rentabilité faible et pour une distribution ciblée en faveur de communautés plus sensibilisées à la valeur de la nourriture. Les aides monétaires et techniques seront plus susceptibles d'être affectées aux zones côtières, aux zones cotonnières et aux régions facilement accessibles, tandis que l'aide alimentaire sera plus vraisemblablement affectée aux zones marginales et à 34 pour cent de la population économiquement et nutritionnellement vulnérable décrite dans le chapitre précédent.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM A CE JOUR

26. L'assistance du PAM au Bénin remonte à 1964 et la valeur totale de cette aide s'élève à environ 125 000 tonnes, d'une valeur estimée à 78 millions de dollars, dont 78 pour cent pour le développement et 22 pour cent pour l'aide d'urgence (réfugiés, inondations locales, déficits pluviométriques).
27. De 1964 à 1990, le PAM a privilégié les projets de développement à buts multiples touchant la formation, le reboisement et les infrastructures communautaires sur l'ensemble du territoire. Par la suite, cette aide a été réorientée vers les zones les plus défavorisées. L'approche à buts multiples avait une certaine souplesse dans le ciblage, le choix des activités et la gestion; mais ces avantages étaient réduits par une tendance à l'éparpillement des efforts, un manque de priorités, des rivalités interministérielles et une certaine confusion quant aux responsabilités.
28. Le programme actuel comporte un volet d'alimentation scolaire et un volet de développement rural et sécurité alimentaire.

Projet Bénin 5208—Cantines scolaires et assistance au secteur de l'éducation

29. Ce projet a commencé en mars 1994 pour une durée de quatre ans, puis a été prolongé jusqu'à la fin de l'année scolaire 1998/99 sans augmentation de ressources. Le projet vise à accroître les inscriptions et à encourager l'assiduité des élèves, avec une priorité particulière pour les filles. Dans le cadre de ce projet, le PAM appuie également un programme d'ouverture de foyers/internats départementaux pour favoriser la scolarisation des jeunes filles. La liste des écoles participantes est revue chaque année par un comité de sélection tripartite (gouvernement/PAM/communautés locales) en fonction de la participation des parents, de la réalisation des objectifs, de l'ancienneté du soutien du PAM et de la qualité de la gestion de l'aide par les bénéficiaires. Ce processus permet de cibler le projet sur les zones plus déshéritées.
30. Le projet, qui touche une moyenne de 55 000 bénéficiaires par an, a été évalué en 1997 et la mission a recommandé un élargissement du projet prévoyant un renforcement du ciblage des bénéficiaires, une participation accrue des parents au fonctionnement des cantines et la distribution de rations sèches aux filles de l'enseignement primaire pour



stimuler leur assiduité. La prise en charge des cantines scolaires par le gouvernement n'apparaît pas une hypothèse réaliste dans le moyen terme.

Projet Bénin 5215—Développement rural à buts multiples et soutien à la sécurité alimentaire

31. Ce projet a commencé en juin 1994 pour une durée de quatre ans, mais sera prolongé jusqu'en décembre 1999. Il vise à améliorer les conditions de vie des populations défavorisées grâce à la mise en oeuvre de programmes visant à augmenter l'efficacité du travail en milieu paysan, à accroître la production de produits vivriers, à protéger le patrimoine naturel et à promouvoir la création d'infrastructures villageoises. Les ressources du projet sont réparties à raison de 46 pour cent pour l'appui aux groupements, 20 pour cent au développement et à la remise en état des infrastructures rurales, 30 pour cent au développement forestier et à l'environnement et quatre pour cent à la création de banques céréalières dans l'Atacora et le Borgou.
32. En dehors du sous-projet Banques céréalières, le projet n'est pas concentré sur une région mais vise l'ensemble du territoire. Le sous-projet Banques céréalières n'a pu commencer réellement qu'en 1997 avec l'appui du Service des volontaires néerlandais. Sur l'ensemble du projet, les taux de réalisation des différentes activités ont été atteints ou dépassés en ce qui concerne l'entretien et l'ouverture des pistes rurales, mais sont restés en deçà des prévisions pour les objectifs de construction de puits et captages. En raison des conditions climatiques, les pistes rurales doivent être réparées après chaque saison des pluies et l'on peut s'interroger sur la pérennité des réalisations. L'appui aux groupements communautaires cherchant à améliorer leurs revenus et leurs conditions de vie par des activités de transformation et de commercialisation des produits agricoles, connaît un succès qui dépasse les objectifs initiaux puisque plus de 26 000 personnes ont déjà bénéficié de cette assistance. Suite à l'amélioration du ciblage, la proportion de groupements féminins est en augmentation dans l'ensemble du projet.

Forces et faiblesses du programme en cours

33. Certaines difficultés communes à tous les projets du PAM au Bénin ont parfois limité la portée des activités entreprises et réduit leur impact sur le développement économique et social du pays:
- a) **Absence de stratégie.** Avant 1997, les interventions à buts multiples visaient à répondre à l'ensemble des priorités nationales en matière de développement rural et d'éducation. Les critères de sélection des activités n'étaient pas toujours rigoureusement définis et la dispersion des objectifs et des ressources tendait à affaiblir l'impact des différents sous-projets.
 - b) **Dispersion géographique.** Les projets PAM couvraient une trop grande partie du territoire, bénéficiant parfois à des zones plus favorisées au détriment des zones les plus pauvres. Cette dispersion entraînait aussi des coûts logistiques et de gestion disproportionnés par rapport aux résultats.
 - c) **Absence de ciblage social.** Quel que soit le projet, la sélection des groupes ou communautés bénéficiaires était parfois indifférenciée ou basée sur des critères d'opportunité plus que sur une identification rigoureuse des poches de pauvreté ou de malnutrition.
 - d) **Engagement du gouvernement.** L'aide alimentaire n'a pas été toujours considérée comme prioritaire ou stratégique par le gouvernement, qui n'a pas toujours été en



mesure de fournir les investissements nécessaires pour l'animation des projets et leur soutien technique. L'implication d'un nombre trop élevé d'administrations ou d'organismes aux niveaux national et local a parfois compliqué la mise en oeuvre des projets. Il faut cependant reconnaître que globalement, le gouvernement a rempli ses obligations pour la réception des vivres, leur transit, leur transport intérieur, leur entreposage et leur distribution aux zones bénéficiaires.

- e) **Contrepartie technique et investissements.** Le budget de l'Etat n'a que très rarement été mis à contribution pour la fourniture des moyens techniques nécessaires aux opérations liées au développement rural ou à l'éducation. La monétisation de vivres (riz et blé) fournis par le PAM dans les deux projets ci-dessus devait pallier ce manque de moyens. Toutefois, l'opération n'a eu qu'un succès limité en raison de la livraison tardive des denrées, de l'étroitesse du marché pour les céréales importées et de la complexité technique de ce genre d'opérations. Bien que des fonds aient été dégagés par ces ventes, le rapport coût/bénéfice de telles opérations apparaît plutôt négatif.
- f) **Suivi et évaluation.** Les moyens limités du bureau du PAM au Bénin ne lui permettent pas d'assumer un programme de suivi/évaluation constant et rigoureux. Ce service doit donc être pris en charge par la contrepartie gouvernementale, qui dans la pratique n'a pas non plus été en mesure de remplir pleinement ses obligations, par manque de ressources humaines et financières mais aussi en raison de l'absence d'une stratégie et d'une méthodologie adaptées aux conditions locales.
- g) **Logistiques.** Malgré les grandes distances sur l'axe nord-sud du pays et des problèmes ponctuels concernant l'état des routes, les liaisons ferroviaires, l'état des magasins et l'usure des camions fournis par le PAM, le transport et la distribution des vivres dans l'ensemble des projets ont toujours été menés à bien avec un minimum de pertes et à un coût raisonnable par rapport aux moyennes régionales.

ORIENTATION FUTURE DE L'ASSISTANCE DU PAM

Cadre général

- 34. Les options du PAM au Bénin sont variées et doivent rester ouvertes jusqu'à l'élaboration d'un programme de pays. Cependant ce programme devra suivre certaines lignes directrices.

Insertion dans l'UNDAF

- 35. L'effort d'harmonisation et d'intégration de l'assistance des Nations Unies au Bénin en est à ses débuts. Un premier pas a été réalisé avec la première version de l'Analyse Commune de Pays qui devrait être complétée vers la fin de l'année 1998. Les conclusions de cette analyse seront prises en compte et opérationnalisées dans le programme de pays du PAM.

Harmonisation des cycles de programmation et de mise en oeuvre

- 36. La Note de stratégie nationale adoptée par le conseil des ministres le 8 janvier 1997 sert de cadre d'orientation pour les interventions du système des Nations Unies pour les années 1997–2001. Les activités qui seront incluses dans le futur programme de pays couvriront la période 1999–2001, afin de permettre au PNUD, au PAM et aux autres organismes



participants de synchroniser leurs cycles de planification et de créer des synergies entre leurs activités.

Concentration géographique

37. Dans le cadre de son futur programme de pays, le PAM concentrera ses interventions sur les zones où, selon les statistiques nationales, le pourcentage de population en dessous du seuil de pauvreté est le plus élevé. Ces zones comprennent l'Atacora, le nord-est du Borgou, le nord du Zou et, peut-être, les zones de grande pauvreté ceinturant les trois principales agglomérations du pays. Le choix de ces régions devrait être confirmé lors de la préparation du programme de pays par une mission d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité du pays.

Ciblage social et des femmes

38. Les problèmes liés à la pauvreté et à la malnutrition au Bénin ne sont pas toujours parfaitement connus et les données disponibles peuvent être incomplètes ou obsolètes. Il est cependant certain, que dans les zones les plus pauvres, la situation des femmes et des filles est encore plus difficile que dans les zones à revenu moyen du pays. Dans les régions rurales, les femmes sont notamment désavantagées par un code foncier défavorable, par la difficulté d'accès au crédit et par l'analphabétisme. Le futur programme de pays devra envisager les modes d'intervention possibles du PAM quant aux deux derniers points. Dans le cadre de la préparation de ce programme, le PAM pourra promouvoir des enquêtes plus détaillées portant sur l'éducation des femmes et sur leurs capacités d'entreprise.

Interventions en milieu urbain

39. L'exode rural, au Bénin comme ailleurs, est sans doute inexorable. Les divers projets de développement rural en cours ou prévus pourront le ralentir sans toutefois l'arrêter. Des dizaines de milliers de familles rurales vont donc s'installer dans les zones périurbaines où elles seront touchées par le chômage, les problèmes de santé et les divers fléaux sociaux affectant automatiquement des populations déracinées. Des études préliminaires au programme de pays devraient évaluer si l'aide alimentaire du PAM pourrait être un moyen approprié d'atténuation des effets nuisibles de ces migrations internes.

Vivres pour la croissance

40. Les activités du PAM ces 10 dernières années se sont concentrées sur l'éducation et l'infrastructure, mais n'ont pas prêté une attention suffisante aux problèmes nutritionnels qui sont forcément présents dans un pays classé parmi les PMA. Bien que l'apport moyen de nourriture dépasse légèrement la norme FAO, il est vraisemblable qu'une grande partie de la population n'atteint pas cette moyenne et souffre de déficits nutritionnels susceptibles d'affecter gravement sa croissance et son bien-être, particulièrement chez les enfants et les femmes.

Secteurs d'intervention

41. Les zones où le PAM devrait concentrer ses activités souffrent d'une multiplicité de problèmes que la seule aide alimentaire ne saurait résoudre. Le futur programme devra donc s'efforcer d'intégrer des interventions dans les secteurs où le PAM possède une certaine expérience et a déjà obtenu des résultats probants, tout en expérimentant prudemment dans des domaines où les populations vulnérables ont particulièrement besoin d'une assistance que les autres organismes d'aide ne sont pas en mesure d'apporter. La



décision concernant l'intervention du PAM devra se baser sur une analyse des avantages comparatifs de l'aide alimentaire dans le secteur considéré.

42. **Éducation, formation et alphabétisation.** Malgré des progrès incontestables, le taux de scolarisation au Bénin reste encore insuffisant. Le taux net de scolarisation (filles et garçons confondus) qui était de 48 pour cent en 1992 a atteint 56,01 pour cent en 1996. Sur la même période, le taux pour les garçons est passé de 60,6 pour cent à 68,4 pour cent tandis que celui des filles progressait de 33,9 pour cent à 42,7 pour cent. Actuellement le PAM reste le seul donateur à fournir une assistance directe aux enfants par le biais des cantines scolaires, alors que les autres bailleurs de fonds interviennent plutôt dans l'amélioration des infrastructures, la formation pédagogique et l'adaptation des programmes d'enseignement. En faisant fond sur l'expérience acquise depuis de nombreuses années, le PAM pourrait poursuivre son aide alimentaire aux écoles, en encourageant les communautés locales et les associations de parents à participer plus activement à la gestion de la cantine et à la gestion de l'école en vue d'un retrait progressif du PAM. Le futur soutien du PAM au secteur éducatif devrait être plus concentré géographiquement, en effectuant la sélection des communautés bénéficiaires sur leurs taux de scolarisation et leur niveau de déficit alimentaire. La formulation de nouveaux projets continuera à être conduite en collaboration avec l'UNESCO tandis que la participation de nouveaux partenaires du type ONG pourrait être recherchée pour le développement du projet, son suivi et son évaluation et la formation des communautés voisines de l'école. Le PAM et les bailleurs de fonds engagés dans la construction ou la restauration d'écoles pourraient aussi synchroniser leurs interventions. La collaboration engagée avec la Banque mondiale pour les foyers de jeunes filles devrait se poursuivre.
43. **Développement rural.** Les besoins d'investissement dans la production alimentaire demeurent importants et portent sur les infrastructures productives, la transformation, les chemins et routes rurales, la protection du milieu naturel, l'alphabétisation et l'organisation de groupes de coopérateurs, particulièrement chez les femmes. Le rôle de l'aide alimentaire dans ces domaines demanderait toutefois à être mieux défini. Dans les cas où cette assistance serait appropriée, elle ne devrait pas toujours être la forme principale—voire unique—d'intervention, mais devrait s'inscrire en complémentarité d'autres formes d'assistance, telles que la formation technique, le crédit, la fourniture d'intrants, la réparation ou la construction d'infrastructures et autres activités financées par une aide financière ou en nature. Dans la mesure du possible, des complémentarités pourraient être recherchées avec le Fonds international de développement agricole (FIDA) dans le domaine du crédit et avec la FAO dans le cadre de son programme de sécurité alimentaire.
44. **Nutrition des groupes vulnérables.** La nutrition des enfants et des groupes vulnérables est un complément à la nutrition scolaire et peut jouer un rôle important dans les zones où la pauvreté domine. Les programmes d'alimentation ciblée nécessitent cependant un personnel motivé et compétent que les seuls services gouvernementaux ne sont pas toujours à même de fournir. Dans le cadre de l'UNDAF, la collaboration PAM/UNICEF/OMS pourrait faciliter l'identification des besoins, la définition des stratégies et la répartition des responsabilités et des investissements tandis que des ONG nationales ou internationales et les groupements de femmes assureraient la mise en oeuvre des programmes et soutiendraient les communautés intéressées dans leurs efforts de mobilisation. Dans ce domaine, le PAM gagnerait à limiter son intervention à une zone géographique restreinte, soigneusement sélectionnée sur la base d'enquêtes nutritionnelles et socio-économiques et en fonction de la disponibilité des partenaires.



45. **Projets en milieu urbain.** La part de la population vivant dans la pauvreté à la périphérie des villes est amenée à croître et bien des actions utiles mais non rentables à court terme pourraient être envisagées dans les domaines de la propreté et de l'hygiène, de la protection de la jeunesse, de l'aide aux malades et aux infirmes, de l'aide directe aux foyers les plus démunis, de la promotion féminine, de la lutte contre les fléaux sociaux etc. Ces actions dans des milieux instables ne sont pas exemptes de risques et beaucoup de bailleurs de fonds hésitent à s'y impliquer. Le PAM pourrait étudier les possibilités d'un projet expérimental à petite échelle, appuyé par des institutions spécialisées des Nations Unies telles que le FNUAP, l'UNICEF, l'OMS et des ONG locales ou des organismes de volontaires.

Conséquences

46. Les structures traditionnelles de distribution de l'aide alimentaire et de mise en oeuvre des projets, basées sur une stratégie orientée davantage sur la logistique que sur le développement, devront être repensées en coordination avec le gouvernement, les communautés locales, les bailleurs de fonds et les ONG concernées. La formulation des projets devra être conduite selon une approche participative, nécessitant un travail de recherche préliminaire que le personnel réduit du PAM au Bénin ne saurait assumer seul. Le programme de pays devra inclure un budget adéquat pour le financement de missions d'examen préalable chargées de recueillir les souhaits des populations. Au stade de l'exécution, l'organisme responsable devra être capable de fonctionner avec un minimum de contraintes bureaucratiques, tout en assurant une bonne gestion et en entretenant le dialogue avec les donateurs. Les organismes tripartites gouvernement/PAM/ONG mis en place dans certains pays de la région sous l'appellation "Comités de l'aide alimentaire" pourraient servir de modèle, bien que ces structures soient actuellement axées sur l'aide d'urgence et le relèvement.

Aide d'urgence

47. Le Bénin n'est normalement pas exposé à des catastrophes naturelles de grande envergure. Dans la partie nord, des déficits pluviométriques sont enregistrés périodiquement sur des zones délimitées, tandis que les débordements intermittents des fleuves Mono et Ouémé causent des inondations locales. L'impact de ces perturbations sur la production alimentaire nationale est limité et ne justifie pas en principe de recours à l'aide extérieure.
48. Les risques humanitaires susceptibles d'affecter le Bénin pourraient venir de troubles politiques graves dans un ou plusieurs pays voisins. L'aggravation ou l'extension de ces troubles pourrait vraisemblablement amener des masses importantes de populations à chercher un refuge temporaire en territoire béninois. Le PAM et les autres organismes des Nations Unies ainsi que les bailleurs de fonds et les ONG sont conscients de ces risques et mettent périodiquement à jour leurs plans d'intervention de secours.

Enveloppe de ressources

49. A court et moyen terme, le programme d'alimentation scolaire réorienté géographiquement et socialement demeurera l'activité principale du PAM au Bénin. Selon la composition de l'assortiment alimentaires les distances à l'intérieur du pays, les coûts de fret, les quantités livrées au titre de ce projet pourraient varier de 2 500 à 3 000 tonnes par an, pour des coûts opérationnels variant de 500 à 600 dollars par tonne, soit un coût moyen



approximatif de 1 500 000 dollars par an. Les coûts de logistique intérieure seraient sensiblement inférieurs pour des programmes situés plus près de la façade maritime.

50. En fonction des stratégies privilégiées par le programme de pays, le Bénin pourrait absorber encore 1 000 000 de dollars ou 2 000 tonnes additionnelles par an pour un second projet situé dans les zones enclavées. Le classement du Bénin parmi les PMA/PFRDV le place parmi les pays prioritaires pour l'assistance du PAM.

RISQUES

51. Les risques inhérents à l'aide alimentaire au Bénin sont assez prévisibles et aucun d'entre eux ne paraît constituer un obstacle insurmontable à la mise en oeuvre des stratégies proposées dans ce document.
52. **Contraintes budgétaires.** La contrepartie gouvernementale toujours soumise au Programme d'Ajustement Structurel n'est pas en mesure de financer toutes les améliorations souhaitables dans le mode de gestion de l'aide alimentaire et dans le soutien technique aux projets sur le terrain.
53. **Contraintes bureaucratiques.** L'administration nationale est sujette aux pesanteurs administratives traditionnelles qui ralentissent ou compliquent l'administration des diverses phases du projet depuis le stade de la réception des vivres, jusqu'à leur distribution finale, en passant par le transport. Ces lourdeurs diminuent l'efficacité des projets sans toutefois les remettre en question.
54. **Difficultés logistiques.** Le transport des vivres est actuellement effectué par une flotte de camions donnés au gouvernement entre 1987 et 1992 et dont le remplacement par des pays donateurs est incertain. Les autres coûts logistiques liés au chargement et déchargement et au stockage sont relativement stables et le PAM les subventionne à 50 pour cent. La vétusté de la flotte de camions et la réorientation géographique d'un grand nombre d'activités aura une incidence certaine sur ces coûts.
55. **Mise en oeuvre des projets.** Les stratégies proposées dans ce document impliquent toutes une plus grande participation d'éléments du système des Nations Unies d'une part et d'éléments extérieurs d'autre part. La variété des objectifs rendra plus complexe la formulation et la mise en oeuvre des opérations. La coordination, le suivi et l'évaluation devront s'adapter à cette stratégie polyvalente. Le plus grand risque serait cependant de ne pas trouver les partenaires indispensables à la mise en oeuvre d'un programme de pays fondé sur une approche novatrice, et de continuer à fournir l'assistance du PAM suivant des méthodes périmées.

