

Revue annuelle conjointe 2008 de l'appui budgétaire conjoint (ABC) au Bénin : évaluation de l'apprentissage

Rapport final

Novembre 2008

Rapport au Gouvernement de la République du Bénin et aux Partenaires Techniques et Financiers à l'ABC par

Richard Gerster
Augustin Dadé

Le rapport a été commandé par le Gouvernement de la République du Bénin (GdB) et par les Partenaires Techniques et Financiers de l'appui budgétaire conjoint (PTF ABC) afin de répondre au cadre fixé par le Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA). Il a été rendu possible grâce à l'aide financière de la Coopération suisse (Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO).

Table des matières

Acronymes	3
Résumé	4
1 Introduction	6
1.1 Mandat et méthodologie	6
1.2 Contexte de l'ABC au Bénin	7
2 Approche	9
2.1 Eléments clés et bonnes pratiques	9
2.2 Observations	10
2.3 Recommandations	13
3 Dialogue	13
3.1 Eléments clés et bonnes pratiques	13
3.2 Observations	14
3.3 Recommandations	18
4 Performance	19
4.1 Eléments clés et bonnes pratiques	19
4.2 Observations	20
4.3 Recommandations	21
5 Responsabilité	22
5.1 Eléments clés et bonnes pratiques	22
5.2 Observations	23
5.3 Recommandations	25
6 Durabilité	26
6.1 Eléments clés et bonnes pratiques	26
6.2 Observations	27
6.3 Recommandations	28
7 Remarques finales	29
8 Annexes	30
8.1 Annexe 1: Chiffres et données sur l'ABC au Bénin	30
8.2 Annexe 2: Résumé des réactions émises par les participants à la RAC	31
8.3 Annexe 3: Liste des interviews	34
8.4 Annexe 4: Bibliographie	35

Acronymes

ABC	Appui budgétaire conjoint
ABC-RP	Appui budgétaire conjoint à la réduction de la pauvreté
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEP	Cadre d'évaluation des performances
CNDLP	Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté
EA	Evaluation de l'apprentissage
FCFA	Franc Communauté Financière Africaine
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GdB	Gouvernement de la République du Bénin
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non-gouvernementale
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PRSC	Crédits d'appui à la réduction de la pauvreté
PSA	Partenariat stratégique avec l'Afrique
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAC	Revue annuelle conjointe
SCRP	Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SWAp	Approche sectorielle (« Sector Wide Approach »)

Résumé

Réalisée à la demande conjointe du Gouvernement de la République du Bénin (GdB) et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) engagés dans l'appui budgétaire conjoint (ABC), l'évaluation de l'apprentissage (EA) a pour objectif d'élaborer des **recommandations pratiques** sur la manière d'améliorer l'efficacité et la portée de la mise en œuvre des programmes bénéficiant de l'ABC. Ces recommandations reposent sur les expériences recueillies dans le cadre de l'ABC en général et de la revue annuelle conjointe (RAC) 2008 en particulier. Du point de vue méthodologique, l'EA s'est fondée sur des bonnes pratiques développées dans d'autres contextes, sur des observations émises lors des séances de la RAC 2008, sur des interviews et sur des réactions écrites des participants à cette revue.

La **Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR)** du GdB est soutenue par une dynamique des appuis budgétaires grâce au partenariat des institutions multilatérales et bilatérales (Allemagne, Banque Africaine de Développement, Banque Mondiale, Commission Européenne, Danemark, France, Pays-Bas, Suisse). La RAC 2008 fait partie intégrante du paysage de la coopération au Bénin et a duré 10 jours en septembre 2008.

L'approche : Plusieurs bonnes pratiques ont été enregistrées dans la RAC 2008. L'approche des revues sectorielles pour évaluer les progrès annuels qui servent d'impulsion à la RAC constitue un point fort, et également l'approfondissement des thèmes transversaux comme les finances publiques, la gouvernance, la décentralisation et les réformes structurelles. L'harmonisation au niveau des PTF a évolué, mais elle reste faible, ce qui a un effet négatif sur la prévisibilité de l'ABC. Il y a parfois des malentendus concernant l'approche ABC parmi les représentants des agences directement impliquées. Les recommandations :

- Il est opportun de s'appuyer sur les atouts sectoriels et de dynamiser systématiquement les groupes techniques permanents.
- Le GdB aurait avantage à disposer d'un cadre bien coordonné de toutes les revues au niveau sectoriel (mai) et la RAC (juin).
- Il faudrait déployer un effort d'information ciblé sur les objectifs, le processus et les implications de l'ABC afin d'améliorer la compréhension des divers acteurs.

Le dialogue : L'efficacité du dialogue entre le Gouvernement et les PTF s'est améliorée au fil du temps et le dialogue est régulièrement animé. Mais la qualité de ce dialogue reste à améliorer. Cette responsabilité est partagée. Des points faibles sont la coordination imparfaite de la part du FMI et du groupe ABC, le dialogue avec le public béninois et l'exclusion des PTF non-ABC. Les liens entre les examens sectoriels et le processus de l'ABC ne sont pas toujours bien visible pour les acteurs, ce qui a pour résultat une faible intégration des conclusions et des recommandations des revues sectorielles dans le processus de l'ABC. Les recommandations :

- Afin d'enrichir la qualité du dialogue, il y a lieu de consolider les liens entre les examens sectoriels et les processus de l'ABC. Pour assurer la qualité des liens, la quintessence de chaque revue sectorielle devrait se retrouver dans le rapport annuel concernant l'avancement de la SCR.
- Il est proposé d'identifier des pistes adéquates afin d'associer un plus grand nombre d'acteurs au développement du processus ABC, notamment le Parlement et la société civile. Il est nécessaire que le dialogue soit plus ouvert lors des revues (sectorielles et conjointe).

- Pour que les recommandations de la revue conjointe puissent être prises en compte dans le cycle de préparation du budget, l'idéal serait que les revues sectorielles aient lieu au plus tard entre la mi-avril et la mi-mai.

La performance : L'approche du travail axé sur les résultats est ancrée dans l'administration, mais elle est mise en danger par l'exécution extrêmement faible des budgets des ministères prioritaires. La matrice conjointe devrait servir de base de dialogue et de déboursement des tranches variables éventuelles. Elle devrait refléter et valoriser les exercices sectoriels d'une manière adéquate sans les répéter dans le cadre ABC. Il est recommandé que le Groupe ABC et le GdB envisagent une matrice unique et harmonisée qui :

- Fait formellement référence à d'autres processus d'évaluation de performance comme les suivis SCRP, FRPC, et sectoriels.
- Consiste dans la partie « indicateurs » en un nombre restreint d'indicateurs stratégiques issus surtout de la liste SCRP.
- Inclut les mesures dites « déclencheurs » de tous les partenaires signataires du protocole d'accord.

La responsabilité : La responsabilité du GdB envers les PTF est assumée à travers un processus régulier. Par contre, cette nécessité n'est pas vraiment ressentie vis-à-vis du public béninois. Il est établi qu'en réalité, contrairement aux PTF, le public béninois n'exige pas assez du GdB la responsabilité sociale de rendre compte de la gestion des affaires publiques. Des efforts en faveur de la responsabilité mutuelle sont déployés au Bénin. Mais force est de constater qu'aucun cadre d'évaluation formelle des engagements des PTF n'est vraiment intégré au cadre de la RAC. Les recommandations :

- En vue d'un gouvernement plus performant, les PTF devraient s'entendre pour encourager la demande interne incitant les pouvoirs publics à rendre compte.
- Il faudrait considérer de présenter le rapport annuel d'avancement de la mise en œuvre de la SCRP au Parlement et – d'une manière plus générale – promouvoir une politique d'information ouverte.
- Il s'agit de mettre en place un comité de suivi des recommandations de la RAC au niveau de chaque ministère.
- Il convient d'examiner les meilleures options qui permettraient au Bénin de renforcer la responsabilité mutuelle des PTF au GdB pour la mise en œuvre de l'esprit et des obligations prises.

La durabilité : Pour être appropriée, une approche durable doit inclure des perspectives à long terme. Mais les critères de durabilités représentent un défi, aussi bien du côté des efforts consentis par le Bénin en matière de développement que de la manière dont les PTF gèrent leurs affaires. Cette question se retrouve d'ailleurs dans la relation entre le financement interne et le financement externe. Les recommandations :

- L'intensification de la mobilisation des ressources nationales devrait aller au moins de pair avec l'augmentation des ressources externes.
- Il serait opportun que le GdB développe une politique nationale de l'aide extérieure pour déterminer ainsi les modalités et les formes de l'aide publique au développement qu'il privilégie pour compléter les efforts internes.
- La réforme de la gestion axée sur les résultats doit être directement impulsée par le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement.

1 Introduction

1.1 Mandat et méthodologie

Le Gouvernement de la République du Bénin (GdB) et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) engagés dans l'appui budgétaire conjoint (ABC) ont mandaté ensemble une équipe de consultants indépendants ; cette dernière était chargée de réaliser une évaluation de l'apprentissage (EA) qui s'inscrivait dans le cadre du processus de revue annuelle conjointe (RAC) 2008 de l'ABC. L'**objectif final** de l'EA consistait à élaborer des recommandations pratiques sur la manière de renforcer l'efficacité et la portée de la mise en œuvre des programmes bénéficiant de l'ABC. Ces recommandations devaient reposer sur les expériences recueillies dans le cadre de l'ABC en général et de la RAC 2008 en particulier. Quatre éléments devaient faire l'objet d'une évaluation spécifique, à savoir la qualité du dialogue, la performance, la responsabilité et la durabilité.

Au vu des expériences réalisées précédemment, il convenait, pour garantir la réussite de l'EA, de prendre en compte un certain nombre de **facteurs-cadre** :

- L'équipe bénéficiait d'un mandat conjoint du GdB et des PTF ;
- Le GdB et les PTF se servaient du cadre fourni par le Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) pour élargir la compréhension de l'évolution des relations entre gouvernement et bailleurs de fonds et pour identifier les éléments-clés de l'ABC susceptibles de renforcer le dialogue, la performance, la responsabilité et la durabilité ;
- L'équipe jouissait d'un statut indépendant qui la laissait libre de formuler des recommandations dans les limites de son mandat ;
- L'équipe avait accès à toutes les réunions en lien avec la RAC 2008 et recevait tous les documents pertinents, aussi bien internes qu'externes ;
- Le rapport final sur l'évaluation de l'apprentissage qui résulte de cet exercice tombe dans le domaine public et est librement accessible à tous ;
- Le rapport EA sera inclus dans toute opération d'évaluation future plus large du programme d'harmonisation au Bénin ;
- L'équipe était composée d'un expert international chevronné et d'un expert national connaissant bien le contexte local.

En termes de **méthodologie**, l'EA s'est fondée sur les instruments suivants :

- Les bonnes pratiques¹ en matière d'ABC établies par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), le PSA et une série d'autres pays ;
- L'analyse des documents internes et externes disponibles et des études relatives au Bénin, y compris l'Enquête sur l'appui au budget du PSA ;
- L'observation des séances des groupes de travail et des réunions de la RAC 2008, en septembre 2008, en vue d'examiner la forme et l'efficacité du dialogue entre le GdB et les PTF ;
- La réalisation d'entretiens semi-structurés² avec des représentants du gouvernement, d'institutions et d'agences de PTF participant au processus de

¹ Voir la bibliographie dans l'annexe 4.

² Voir la liste des interviews dans l'annexe 3.

- RAC ; ces derniers étaient complétés par une série d'interviews avec des agences impliquées et d'autres parties prenantes au programmes d'ABC ;
- Un bon nombre de réactions écrites formulées par les personnes présentes aux groupes de travail et à la RAC sur la base d'un formulaire distribué à tous les participants³.

L'**équipe EA** mandatée par le GdB et les PTF est composée des personnes suivantes :

- Richard Gerster (Suisse), docteur en économie, directeur de Gerster Consulting (www.gersterconsulting.ch, richard.gerster@gersterconsulting.ch, chef d'équipe ;
- Augustin Kpénou Dadé (Bénin), macro-économiste et mathématicien de la décision, (dade_aug@yahoo.fr), consultant.

L'équipe EA souhaite exprimer sa **reconnaissance** pour l'appui financier accordé par la Coopération suisse (Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO) et pour le soutien logistique fourni par le GdB et les PTF lors de la préparation de cette étude. Les auteurs remercient en outre toutes les personnes interviewées qui ont donné de leur temps pour discuter avec l'équipe EA alors qu'elles étaient déjà fort occupées par le processus intensif de négociations lié à la RAC. Les auteurs aimeraient enfin exprimer tout particulièrement leur gratitude aux participantes et participants qui ont rempli le questionnaire.

1.2 Contexte de l'ABC au Bénin

Le Bénin a décidé de faire de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) le référentiel qui permettrait de définir les politiques nationales et les interventions de tous ses partenaires. Après la mise en œuvre de sa première stratégie de réduction de la pauvreté (2003-2005), le Bénin a élaboré pour la période de trois ans 2007-2009 une nouvelle stratégie centrée sur la création de la richesse nationale et sa répartition équitable (Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, SCRP). Elle découle des orientations stratégiques de développement définies par le gouvernement afin de se doter d'une boussole pour ses interventions et ses priorités au cours de la période de 5 ans 2006-2011.

La Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté au Bénin est soutenue par une dynamique des appuis budgétaires grâce au partenariat des institutions multilatérales et bilatérales. La Commission Européenne, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse se sont regroupés en 2004 dans une approche concertée pour appuyer la SRP/SCRP à travers un appui budgétaire conjoint à la réduction de la pauvreté (ABC-RP). D'autres partenaires les ont rejoints progressivement et aujourd'hui, ils sont au nombre de huit⁴ à participer à l'appui budgétaire global au Bénin. Cet appui est une contribution non ciblée au budget de l'Etat qui permet de financer l'ensemble des dépenses budgétaires de l'année en cours. L'ABC-RP est géré selon les procédures nationales.

³ Voir le résumé dans l'annexe 2.

⁴ Ces PTF sont : Allemagne, Banque Africaine de Développement, Banque Mondiale, Commission Européenne, Danemark, France, Pays-Bas, Suisse. La Belgique se prépare à rejoindre le groupe des PTF ABC.

Dans le cadre du groupe PTF-ABC, la Banque Mondiale a opté de son côté pour une approche programmatique à travers des crédits d'appui à la réduction de la pauvreté (PRSC), conformément à sa stratégie d'assistance aux pays. Les objectifs globaux des crédits PRSC consistent à soutenir la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP/SCR) et à renforcer les capacités du gouvernement en matière de conception et d'exécution des programmes de développement et de réduction de la pauvreté. Le PRSC est une approche consolidée du financement à travers le budget national. Les crédits PRSC couvrent un cycle de la SRP/SCR et sont modulés en fonction du calendrier budgétaire. Chaque crédit PRSC est mis en place et décaissé sur la base de l'achèvement d'une série d'actions/mesures qui présentent des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme.

Au dehors le groupe PTF-ABC mais observant des principes pareils, le Fonds Monétaire International (FMI) appuie le Bénin par le biais du Programme de Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC). C'est dans ce sens que le GdB a engagé des discussions avec les services du FMI en vue des programmes économique et financier à moyen terme.

L'approche qui sous-tend l'ABC-RP repose sur le principe de la prévisibilité des appuis budgétaires. Les partenaires du cadre conjoint sont ainsi tenus d'informer à temps le GdB des enveloppes envisagées sur une période pluriannuelle correspondant à la durée du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ; ils doivent aussi programmer leur déboursement en tenant compte du cycle d'exécution budgétaire du pays. Ces bailleurs ont décidé de scinder leur appui en tranches fixes et en tranches variables, année par année. La tranche fixe répond aux progrès généraux dans la gestion macroéconomique et dans les réformes structurelles, tandis que la tranche variable est liée à des indicateurs spécifiques de performance dans les secteurs et thèmes prioritaires de la SRP/SCR, notamment les finances publiques, la santé, l'éducation, l'hydraulique, la gouvernance, la décentralisation et le genre.

Un nouveau protocole d'accord relatif aux appuis budgétaires est signé en décembre 2007 entre le GdB et les PTF. Il traduit la volonté des deux parties de (i) faire de l'appui budgétaire un instrument privilégié de leur coopération financière dans la mise en œuvre de la SCR et des politiques et stratégies sectorielles du pays et (ii) de coordonner les interventions des PTF dans le cadre d'un dialogue de politique commun avec le gouvernement. Ce protocole couvre tous les types d'appui budgétaire et a pour vocation de rassembler autour du gouvernement tous les PTF fournissant un appui budgétaire au Bénin. Les modalités de l'appui budgétaire de chaque bailleur (montant, conditions) sont fixées dans des accords bilatéraux. Les principes généraux de cet accord s'inspirent de la Déclaration de Paris⁵.

⁵ La Déclaration de Paris a été signée en mars 2005 par les PTF et des pays partenaires, y compris le Bénin. Elle est basée sur un principe d'engagement mutuel pour améliorer l'efficacité de l'aide, et comprend un cadre pratique et concret visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Les engagements s'articulent autour de cinq grands principes, à savoir : (i) l'appropriation ; (ii) l'alignement ; (iii) l'harmonisation ; (iv) la gestion axée sur les résultats ; et (v) la responsabilité mutuelle.

2 Approche

2.1 *Éléments clés et bonnes pratiques*

Les **principes essentiels** qui régissent la manière dont l'ABC est fourni au GdB et le mode d'organisation des PTF sont arrêtés dans le protocole d'accord signé en décembre 2007 ; celui-ci définit de manière plus approfondie les règles du dialogue, du suivi, de l'élaboration des rapports et de l'évaluation. Ce protocole d'accord n'est ni une convention revêtant une valeur contraignante ni un traité international créant des droits et des obligations assujettis au droit international. De fait, les accords bilatéraux prévalent sur le protocole d'accord⁶. En dépit de cette faiblesse formelle, il émane de ce mécanisme institutionnel de l'ABC une force remarquable qui s'explique principalement par le volume de financement concerné et la pression exercée par les pairs.

Encadré 1 : Principes directeurs du CAD sur l'ABC

Selon le CAD de l'OCDE, la fourniture d'ABC repose sur les quatre principes directeurs suivants:

- l'appui budgétaire devrait renforcer l'appropriation des pays partenaires ;
- l'appui budgétaire devrait contribuer à améliorer la performance et la responsabilité des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires ;
- les coûts de transaction inhérents à l'appui budgétaire devraient être réduits au maximum ;
- l'appui budgétaire devrait être fourni de manière à améliorer la prévisibilité des ressources et à diminuer leur volatilité.

En termes de **bonnes pratiques**, les expériences réalisées dans d'autres pays ont permis de tirer des enseignements utiles au contexte présent, à savoir :

- L'ABC devrait délibérément être géré comme un ensemble de mesures complémentaires (finances, dialogue, cadre d'évaluation des performances (CEP), développement des capacités, harmonisation/alignement) et comme un élément-clé d'un portefeuille de coopération – par exemple en le combinant avec un soutien à des organisations non-gouvernementales (ONG) –, une telle démarche renforçant la capacité de l'aide à relever les défis plus larges du développement⁷.
- Les processus conjoints ne devraient pas empêcher de prendre des décisions différentes, pour autant que ces dernières soient transparentes – harmonisation n'étant pas synonyme d'unanimité⁸.
- Le critère-clé d'une approche prévisible des montants de l'ABC est que la RAC ait lieu au moins six mois avant le début de l'exercice financier, pour que les sièges des agences puissent confirmer les décisions de décaissement résultant de la RAC à temps, avant le début de l'exercice financier⁹.
- Le fait de fonder les futures décisions relatives à l'allocation des fonds et à la stratégie politique sur des résultats n'est pas une simple question technique

⁶ Art. 1.1 et 4.3 du protocole d'accord.

⁷ DFID 2008, p. 10. Concernant plus spécifiquement les effets potentiels sur la croissance économique : NAO 2008, p. 14.

⁸ CAD 2005, p. 18.

⁹ Lawson/Gerster/Hoole 2005, p. 7, indiquent que même neuf mois seraient souhaitables.

quant à la manière de fournir des données de haute qualité en respectant les délais impartis ; c'est un nouveau paradigme qui requiert un véritable bouleversement de la culture institutionnelle et nécessite un temps considérable, car il faut laisser les changements s'opérer¹⁰.

- Les ministères concernés doivent impérativement prendre une part active à la définition des processus de réforme et de leurs différentes étapes, en particulier lorsqu'il s'agit de la gestion des finances publiques et du CDMT. L'ensemble des ministères concernés devrait bénéficier d'un niveau de connaissances équivalent, afin d'éviter que le ministère des finances ne monopolise toutes les compétences et que les projets de réforme ne s'essouffent avant de parvenir aux ministères concernés¹¹.

2.2 Observations

Pour évaluer les progrès annuels accomplis dans la mise en œuvre de la SCRP, notamment en ce qui concerne les mesures de stabilité du cadre macroéconomique, les mesures structurelles en vue du renforcement de la capacité d'absorption de l'économie et les mesures sociales pour un développement harmonieux et adéquat du capital humain, l'approche des revues est bien structurée. L'approche prévoit : (i) plusieurs niveaux de dialogue (sectoriel et ABC), (ii) un cadre d'évaluation de la performance axé sur une matrice harmonisée, (iii) l'expression de la responsabilité sociale du gouvernement envers les acteurs du développement, dont les PTF.

Encadré 2 : Opinions concernant l'approche

- GdB : « Ce n'est pas le GdB qui fait le développement, il y a le Parlement, les acteurs privés, et il est essentiel que l'approche ABC dépasse l'axe GdB – PTF. »
- GdB : « Nous avons parfois l'impression que le pays doit s'arrêter, parce que les missions des agences internationales sont arrivées. »
- GdB : « La plupart des PTF au niveau sectoriel ne sont pas encore prêts à accepter un seul rapport conjoint de performance. »
- GdB : « Les frais de transaction sont énormes en raison de la faible harmonisation FMI/ABC : deux réunions distinctes, même semaine, mêmes sujets, même salle, mêmes personnes de haut niveau impliquées. »
- PTF : « On a l'impression d'une certaine marginalisation des PTF qui ne font pas partie du groupe ABC. »
- PTF : « Dans le cadre de la RAC, il n'y a pas de confrontation avec la réalité du pays, les bénéficiaires sont absents. »

L'appropriation du processus ABC est bien avancée au niveau des ministères centraux même si la plupart des acteurs considèrent encore ce processus comme étant l'affaire des PTF. Mais certains responsables dans les secteurs n'hésitent pas à traiter l'ABC de l'affaire du Ministère en charge des Finances. Ils vont jusqu'à soutenir que l'ABC ne les concerne pas car ne leur apporte concrètement rien. Ils ont beau faire des efforts de progrès mais il n'y a pas d'accompagnement. Quand on sait que ce sont les progrès à divers niveaux qui déterminent le volume de l'ABC, il est dangereux que les nationaux, et à plus forte raison, les responsables des secteurs

¹⁰ Cette expérience a été vérifiée à plusieurs reprises par l'OCDE et les pays ABC.

¹¹ CAD 2008, p. 23.

ne comprennent pas tous, les liens entre les performances sectorielles et le volume de l'ABC. Cette situation illustre le fait que le bien fondé de l'ABC n'est pas connu des béninois en général et en particulier de certains responsables béninois. Or, tant que les acteurs du développement ne comprendront le bien fondé de l'ABC, il serait difficile de voir le processus ABC connaître une grande appropriation.

Encadré 3 : Appropriation du processus ABC au Burkina Faso

Le fonctionnement de l'ABC au Burkina Faso indique une tenue régulière et productive des sessions semestrielles et de la session annuelle d'examen de la matrice des performances. Les sessions ont permis des échanges fructueux de consigner les avancées, les points de dissatisfaction et des recommandations. Depuis automne 2007, les processus du cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté (CSLP) et de l'appui budgétaire général (ABG) sont conjoints. La bonne tenue des sessions témoigne que l'appropriation des processus CSLP et ABG fut certainement une réalité pour le gouvernement (Ministère en charge des finances et Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers, SP-PPF) et les PTF. Au niveau des secteurs, l'appropriation du CSLP et de l'ABG est encore insuffisante et parfois vu comme un instrument du ministère en charge des finances et des PTF. La mise en œuvre d'une démarche plus participative, impulsée en 2007 par le processus ABG pour résoudre la difficulté d'arriver à un bon cadre d'évaluation des performances, a permis finalement une appropriation plus grande des sectoriels du processus et l'élaboration d'une matrice de qualité. On doit comprendre que l'appropriation par les secteurs est un chantier permanent : le personnel change et requiert de la formation pour comprendre et participer au dispositif ABG-CSLP. En même temps, il faut reconnaître que les secteurs avancent à plusieurs vitesses : les secteurs qui disposaient de politiques, de stratégies, de plans d'action ou de cadres sectoriels de dialogue (finances publiques, éducation, santé par exemple) avaient une plus forte appropriation que les autres. Ils sont alors plus enclins à disposer d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et à élaborer un budget-programme qui permet d'accroître l'efficacité des dépenses sectorielles publiques calées sur l'atteinte des objectifs arrêtés, la définition des stratégies et l'identification des moyens de mise en œuvre.

Les revues sectorielles sont prises en compte dans le cadre de l'exécution des budgets programmes dans les différents ministères. C'est dans le cadre de la mise en place du système de gestion axé sur les résultats que le Bénin a été progressivement habitué aux budgets programmes depuis 2001 ; au terme de chaque exercice budgétaire, ces budgets programmes sont évalués en fonction des cibles prévues pour les indicateurs clés afférents aux programmes. Les résultats de ces évaluations ou revues sectorielles servent ensuite d'impulsion pour la RAC.

Cette RAC était régie par un cadre institutionnel interministériel mis en vigueur à travers le décret relatif à la création et au fonctionnement de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (CNDLP). Ce décret a mis en place un certain nombre d'organes pour prendre en charge les travaux : Secrétariat Permanent (actuelle Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers placée sous l'Autorité du Ministre de l'Economie et des Finances), Observatoire du Changement social (placé sous l'Autorité du Ministre en charge du développement), Comité Interministériel et Assemblée Plénière (présidée par le Ministre d'Etat, en charge du développement). Le Rapport d'avancement qui est supposé faire le point sur la mise en œuvre des actions de la SRP/SCRCP devrait, avant la revue SRP/SCRCP, être soumis à la validation du comité interministériel. Cette disposition garantissait que les premiers responsables des ministères prioritaires pour la lutte contre la pauvreté reprendraient les préoccupations soulevées dans ledit rapport. Ce niveau de dialogue interne enrichissait la qualité du

dialogue qui s'établissait lors de la revue SRP/SCRP. Cette revue réunissait toute l'Assemblée Plénière qui regroupait les ministres des secteurs prioritaires, les PTF, les responsables de la société civile, etc.

L'absence formelle de la CNDLP fragilise aujourd'hui la qualité de l'approche utilisée pour rendre compte de la mise œuvre de la SRP/SCRP.

Avec l'approche ABC introduite au Bénin depuis 2004, plusieurs bonnes pratiques ont été capitalisées dans le cadre de la RAC 2008, à savoir :

- Une implication remarquable et très avancée des secteurs. Le rôle actif des secteurs constitue une chance pour le travail qui reste à faire afin d'améliorer l'efficacité de l'ABC à l'avenir ;
- Un approfondissement des thèmes transversaux comme la situation des finances publiques, la gestion budgétaire axée sur les résultats, la gouvernance, l'égalité femmes/hommes, la décentralisation et les réformes structurelles.

Cependant, il y a de grandes divergences entre le progrès dans certains secteurs et les différents thèmes transversaux. Tandis que par exemple l'évolution dans la gestion des finances publiques est remarquable, les résultats de l'application de l'approche genre restent modestes en raison de la faible appropriation du concept, de la persistance du manque de cohérence entre les orientations stratégiques, et de l'insuffisance de ressources humaines et financières adéquates.

La mise en œuvre de l'harmonisation au niveau des PTF a évolué au fil du temps mais elle reste faible. C'est ce qui s'est produit cette année, car les décaissements des PTF ABC dépendent des conditionnalités spécifiques en raison de l'absence d'une matrice harmonisée. Un effort important se fait pour disposer d'une matrice unique de performance. La faiblesse de l'harmonisation affecte négativement la prévisibilité de l'ABC. Basés sur l'évaluation de la performance en 2007, les PTF devraient annoncer, après la RAC 2008, leurs engagements pour 2009. La RAC réalisée en septembre a lieu très tard et ne permettra plus au GdB d'inclure des engagements fermes dans le budget de l'année prochaine.

Il y a parfois des malentendus quant à l'approche ABC parmi les représentants des agences directement impliquées, surtout de la part des ministères et des PTF qui sont habitués à une perspective sectorielle. S'ils répondent aux demandes ABC, ils ne gagnent rien directement mais ils doivent prendre en compte la valeur ajoutée dans une perspective plus large. Pour adopter cette perspective il est nécessaire d'avoir à disposition des informations pertinentes et de comprendre les enjeux dans la perspective du pays. Certains des participants aux présentations sectorielles n'avaient pas entièrement compris le contexte de cet évènement, ni en ce qui concerne le cadre de la RAC, ni en ce qui concerne le déroulement du suivi au cours de l'année. Il faut mentionner par ailleurs que quelques-uns des secteurs ont découvert que la RAC pouvait être un forum pour mobiliser la compréhension et le soutien en faveur de leurs enjeux.

2.3 *Recommandations*

Il s'agira de s'appuyer sur les atouts sectoriels et de **dynamiser systématiquement les groupes techniques permanents** afin de les rendre plus effectifs dans leur suivi tout au long de l'année, aussi bien lors de la revue sectorielle qu'au cours de la RAC.

Il est important en outre de fournir un **effort d'information ciblé** sur les objectifs, le fonctionnement et les implications de l'ABC afin d'améliorer la compréhension des divers acteurs du développement. Cet effort devrait être adapté au public spécifique et inclure les ministères sectoriels, les entités décentralisées, les PTF non-ABC, le Parlement, etc.

Le GdB aurait avantage à disposer d'un **cadre coordonné de toutes les revues au niveau sectoriel et la RAC**. L'approche doit se fonder sur le renouvellement du cycle de gestion du développement ; il s'agit de tirer les leçons de la gestion antérieure du Budget Général de l'Etat afin de mieux conduire celui de l'année à venir. Un tel cadre de coordination contribue à réduire les coûts de transaction de la RAC et favorise une RAC plus « légère », d'une durée d'une semaine.

L'approche de l'évaluation au Bénin mérite d'être resituée dans le **cadre de la CNDLP**. Il convient en effet de reprendre le cadre initial de la CNDLP afin de renforcer le dynamisme et les synergies concernant les attributions de ses organes formés par le Secrétariat Permanent, l'Observatoire du Changement social, le Comité Interministériel et l'Assemblée Plénière.

3 Dialogue

3.1 *Éléments clés et bonnes pratiques*

Le **dialogue** entre le GdB et les PTF ABC est considéré comme un élément extrêmement important de la mise en œuvre du protocole d'accord. Le gouvernement de même que les PTF ABC sont conscients que « le dialogue politique lié à la mise en œuvre de la SCRP entre le GdB et les PTF est au cœur du partenariat dont l'appui budgétaire est l'instrument financier privilégié¹². » Ce dialogue est conduit par le gouvernement. Les PTF, en qui les concerne, nomment un chef de file pour le dialogue au plan général et des chefs de file pour le dialogue aux plans sectoriels et transversaux (groupes techniques).

En termes de **bonnes pratiques**, les expériences réalisées dans d'autres pays ont permis de tirer des enseignements profitables pour le présent contexte, à savoir :

- Du côté du pays partenaire, la démarche d'appropriation est essentielle ; tout affaiblissement des efforts nationaux – ou leur substitution - devrait être évité^{13,14}.

¹² Protocole d'accord art. 10.1.

¹³ CAD 2005, p. 6.

¹⁴ Oxfam international 2008, p. 4.

- Certains points fondamentaux pour le processus d'ABC peuvent être évalués de manière efficace en-dehors du CEP. « Sous-traiter » des processus d'évaluation des performances (processus macroéconomiques au FMI, secteurs aux examens sectoriels, etc.) pourrait se révéler un moyen efficace de gérer la taille excessive des CEP¹⁵.
- Créer des structures opérationnelles permettant d'axer le dialogue sur des politiques transversales et sectorielles contribue à améliorer la qualité du processus, particulièrement en ce qui concerne l'établissement de priorités, la définition d'objectifs et le suivi¹⁶.
- Utiliser le CEP à la fois comme un cadre de suivi et comme un mécanisme de conditionnalité peut générer des impulsions contradictoires susceptibles de porter atteinte à la nature même du dialogue, en favorisant la confrontation et en poussant à remplacer les orientations stratégiques par des considérations techniques¹⁷.

3.2 Observations

(1) Niveaux et type de participation

La forte présence du GdB dans la RAC et surtout lors de la réunion sur l'avancement de la mise en oeuvre de la SCRP avec 15 ministres du Gouvernement est remarquable ; elle montrait aussi clairement l'importance que le GdB attache au processus lié à la SCRP. La participation des PTF et du GdB aux différentes réunions de la RAC a été généralement bonne mais, à titre exceptionnel, très variable.

Encadré 4 : Opinions concernant le dialogue

- GdB : « La RAC en septembre permet de rendre compte aux PTF, mais c'est trop tard pour influencer le budget de l'année prochaine. »
- PTF : « Le dialogue GdB – PTF est structuré, mais pas encore bon. »
- PTF : « Le mécanisme de l'ABC donne accès à un autre type de dialogue, le seul niveau pour discuter des thèmes intersectoriels et transversaux. »
- ONG : « La RAC devrait associer les partenaires sociaux afin que tous les acteurs du système aient l'occasion d'être présents. »

Le dialogue gouvernement – Partenaires est animé à plusieurs niveaux : rencontres de travail des groupes techniques sectoriels, réunions trimestrielles avec le Gouvernement (animé par le Ministère de l'Economie et des Finances), revues sectorielles et RAC.

Le dialogue politique commence au niveau des groupes techniques de travail. Malheureusement, ces réunions n'ont pas lieu régulièrement. On a parfois le sentiment que ces rencontres n'intéressent pas vraiment les représentants au niveau national. Les groupes techniques sectoriels fonctionnent à vitesse variable. A part le secteur de l'eau, les ministères ne prennent généralement pas l'initiative de

¹⁵ Lawson/Gerster/Hoole 2005, p. 8.

¹⁶ Lawson/Boadi/Ghartey/Ghartey/Killick/Kizilbash Agha/Williamson 2007, p. 8 et 11.

¹⁷ Lawson/Boadi/Ghartey/Ghartey/Killick/Kizilbash Agha/Williamson 2007, p. 8.

convoquer les réunions des groupes et laissent les PTF membres de ces groupes se débrouiller seuls pour assurer le fonctionnement. La position des chefs de file de ces groupes est aussi parfois en cause. Il arrive qu'un chef de file considère son opinion personnelle comme l'opinion du groupe, sans discussion préalable. Il existe une rotation des chefs de file, mais il appartient au PTF qui assure le rôle du chef de file de chercher un technicien compétent pour s'en charger. Parfois, il n'y a pas de spécialistes pour prendre en charge certains domaines techniques. Les réunions sectorielles parallèles de la RAC posent des problèmes de participation pour plusieurs PTF, parce que les ressources humaines sont limitées et qu'il n'est pas possible de participer à plusieurs réunions en même temps. L'organisation du travail mérite aussi d'être revue. Le Groupe Finances Publiques aurait avantage par exemple à répartir les différentes rubriques d'un document PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) soumis à son appréciation en fonction des compétences ou domaines de concentration des différents PTF membres du Groupe plutôt que de confier l'ensemble du travail à tous les membres. Optimiser la qualité des observations du Groupe devrait être le souci principal.

Les réunions trimestrielles avec le gouvernement ont lieu régulièrement mais elles sont jugées très formelles. Il ne s'agit souvent que d'un compte rendu statutaire de la part du GdB, suivi des commentaires des PTF. Or, il faudrait que ces réunions offrent davantage. Il est nécessaire d'améliorer la qualité de ces rencontres, de les rendre plus analytiques, de manière à ce qu'elles servent au besoin à recentrer le pilotage de l'économie.

L'approche ABC cherche à encourager des échanges fructueux dans une perspective globale de développement. Il est évident que la RAC offre l'occasion de s'informer de ce que se passe dans d'autres secteurs. Au fur et à mesure des présentations en séquence des secteurs prioritaires, on assiste souvent à un changement important des participants. Malgré l'exiguïté de la salle STPAS et les contraintes de temps, la RAC offre une plate-forme d'échange exceptionnelle pour les ministères, mais elle est insuffisamment exploitée, tant par les ministères que par les PTF.

Souvent, les revues sectorielles n'ont pas toutes lieu au cours du premier semestre de l'année suivant l'exercice budgétaire écoulé. De ce fait, les autorités sectorielles ne s'impliquent pas beaucoup dans ces revues. C'est souvent l'affaire de leurs collaborateurs.

On a donc l'impression que la SCRP et le rapport d'avancement sont principalement produits pour les PTF. Certains nationaux n'hésitent pas, parfois, à demander copie du document ou de son rapport d'avancement aux Partenaires. Cette situation pose le problème de la diffusion des documents consacrés à la formulation, à la mise en œuvre et au suivi-évaluation de la SCRP. Ce sont en effet ces documents qui servent de base au dialogue entre le gouvernement et les PTF. Tous les représentants du gouvernement, à quelque niveau qu'ils soient, sont supposés prendre connaissance du contenu de ces documents.

Le dialogue entre PTF ABC semble intense. L'échange entre eux est très actif. Malheureusement les PTF non-ABC ne sont pas invités à ces échanges. Pourtant, tous les PTF contribuent d'une manière ou d'une autre au processus de développement du Bénin et en cela, l'expérience de chacun devrait être utile pour

asseoir un dialogue fructueux, riche et varié. Le dialogue mérite d'être étendu aux PTF non-ABC car la marginalisation de cette catégorie de PTF est perceptible. Le débat est aussi parfois restreint : il ne dépasse pas les questions d'appui budgétaire. Mais même au niveau des groupes sectoriels de travail, les PTF non-ABC sont exclus, car ils ne sont plus invités aux réunions.

Le dialogue avec le public est le parent pauvre de la revue conjointe annuelle. Il n'existe pas de cadre formel pour le dialogue entre GdB, PTF et société civile. Pour être efficace, ce débat ne doit pas être lourd, ni trop technique. La brochure consacrée aux indicateurs, produite par l'Observatoire du Changement Social, pourrait, entre autres, servir de base à ce dialogue avec le public.

L'absence de dialogue structuré dans le public autour de la mise en œuvre de la SCRP résulte quelque peu des problèmes d'organisation au niveau même de la société civile. La société civile n'est pas suffisamment structurée pour bien prendre en charge le contrôle citoyen des affaires publiques. Il est donc important d'aider la société civile à s'étendre sur tout le territoire afin de susciter de nouvelles initiatives et d'aboutir à la création de nouveaux groupes actifs. Les ONG en attente de financement méritent aussi d'être soutenues par les PTF. Le Protocole d'accord relatif aux appuis budgétaires du décembre 2007 mentionne comme principe général « renforcement du processus de dialogue sur les performances des politiques publiques en y associant les Acteurs Non Etatiques »¹⁸.

(2) Efficacité du dialogue

La RAC constitue un garde-fou pour le gouvernement. Elle est devenue plus efficace au fil du temps. Les préoccupations nouvelles qui sont apparues ont trouvé progressivement une solution, contribuant ainsi à consolider le processus. Il s'est avéré qu'il serait utile de rédiger un aide-mémoire ; ce dernier a permis aux missions conjointes de produire un document qui fait le point sur les progrès accomplis au niveau du cadre macroéconomique et fiduciaire ainsi que dans les différents secteurs. Cet aide-mémoire recommande aussi les mesures à mettre en œuvre à court et à moyen terme pour renforcer les progrès et relever les nouveaux défis. Au cours du processus de la revue conjointe, il a fallu envisager par la suite une nouvelle approche qui associe les deux parties (gouvernement et PTF) à la rédaction de l'aide-mémoire. Il s'agit là de la volonté commune des deux parties d'opérationnaliser, tant que faire se peut, les principes de la Déclaration de Paris.

Le fait que les PTF ne sachent à quel acteur principal du gouvernement s'adresser à certains moments peut être néfaste pour l'efficacité du dialogue, car les PTF sont réduits au mutisme. Au lendemain du remaniement ministériel de 2007 qui a donné naissance à deux ministères (celui en charge des finances et l'autre en charge du développement) en lieu et place du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances, la répartition des tâches (dont la coordination de l'aide) n'était pas très claire au niveau des deux nouveaux ministères. De ce fait, les PTF se sont contentés

¹⁸ Art. 6.1 Protocole d'accord

d'observer la situation jusqu'à ce qu'elle se clarifie¹⁹ avant de reprendre le dialogue avec le gouvernement ; bien entendu, l'acteur principal est désormais connu.

La coordination imparfaite de la part du FMI et du groupe ABC dans l'organisation de la RAC peut être également néfaste pour l'efficacité du dialogue avec le gouvernement. En effet, le dialogue devient pesant pour le gouvernement quand les missions sont conduites l'une après l'autre, à quelques jours d'intervalle. Car ce faisant, elles perturbent les cadres et responsables de l'administration ; en outre, ce sont les mêmes qui doivent répondre ou satisfaire aux besoins/exigences de l'équipe chaque mission. Les missions ont donc un coût très élevé pour les responsables et les cadres de l'administration, surtout quand elles ne sont pas harmonisées.

Un autre aspect qui entrave également l'efficacité du dialogue gouvernement – partenaires, c'est le nombre élevé de conditionnalités des appuis budgétaires qui surviennent même parfois en plein exercice budgétaire. En d'autres termes, de nouvelles conditionnalités que les PTF inscrivent sur la liste en plein exercice budgétaire viennent s'ajouter aux conditionnalités qui avaient été retenues avant l'exercice budgétaire. Cette situation pose un problème de fond pour la prévisibilité de ces appuis. Elle rend vulnérable l'exécution même du budget. Cette situation pousse les nationaux à se demander parfois si les PTF souhaitent réellement les aider à avancer.

(3) Liens entre les examens sectoriels et les processus de l'ABC

Les liens entre les examens sectoriels et les processus de l'appui budgétaire conjoint existent mais parfois, ils ne sont pas très visibles pour les sectoriels. Les ministères sectoriels ont souvent tendance à affirmer que les ABC ne leur parviennent pas. Cette situation traduit la méconnaissance du bien-fondé des ABC. Mais on peut se demander aussi si les ministères sectoriels n'utilisent pas cette tactique pour revenir à la logique-projets. Il s'agira de développer des modules de formation à l'endroit des secteurs et autres acteurs quant au fonctionnement et à l'impact de l'ABC.

L'articulation entre le niveau central et le niveau déconcentré d'une part, et entre le niveau central et le niveau décentralisé d'autre part, n'est pas bien ressentie. On a même parfois l'impression que c'est la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers qui rédige le rapport d'avancement, car les conclusions et les recommandations des revues sectorielles sont absentes du rapport. De ce fait, les valeurs des indicateurs qui figurent dans le rapport sont parfois contestées par certains sectoriels. Pourtant, le DSRP devrait permettre de faire remonter l'information du niveau local au niveau central en passant par le niveau sectoriel.

Depuis 2006, les PTF ne sont plus invités systématiquement aux revues sectorielles. Le processus de revue sectorielle est aussi parfois très long/participatif (le cas du ministère de la santé) et ne génère pas au bon moment les indicateurs dont le rapport d'avancement aurait besoin pour être établi dans les délais. C'est peut-être ce qui fait que certaines conclusions et recommandations des revues sectorielles ne sont pas prises en compte dans le rapport d'avancement de la mise en œuvre de la

¹⁹ Avec un autre remaniement technique qui place le Ministère des Finances - devenu à nouveau Ministère de l'Economie et des Finances - dans le rôle de l'acteur privilégié pour dialoguer avec les PTF.

SCRP. Une bonne articulation des revues sectorielles avec la RAC s'avère indispensable pour l'efficacité du dialogue entre le gouvernement et les PTF.

3.3 Recommandations

Pour enrichir la qualité du dialogue, **il s'agira de consolider les liens entre les examens sectoriels et les processus de l'ABC**. Les examens sectoriels sont nécessaires aux processus de l'ABC. La revue conjointe étant au cœur des processus ABC, il est important que tous les examens sectoriels soient bouclés afin que cette revue puisse retenir l'essentiel des performances des différents secteurs et faire le point sur l'évolution du cadre macroéconomique et la mise en œuvre des mesures structurelles. Pour la qualité des liens qui devraient exister entre les examens sectoriels et les processus de l'ABC, l'essentiel de chaque revue sectorielle devrait se retrouver dans le rapport annuel d'avancement afin que le dialogue autour de ce rapport soit un prolongement du dialogue réalisé au niveau de chaque secteur.

Pour que les recommandations de la revue conjointe puissent être prises en compte dans le cycle de préparation du budget, l'idéal serait que les **revues sectorielles aient lieu au plus tard entre la mi-avril et la mi-mai** ; la revue pourrait avoir lieu à mi-juin, de façon à ce que l'aide mémoire de la revue conjointe puisse être utilisé pour finaliser les choix budgétaires de l'année suivante. Il faudrait aplanir les contraintes de tout ordre pour parvenir à organiser les revues au plan national de manière coordonnée. Des problèmes de capacité administrative se posent à certains niveaux et l'accompagnement des PTF s'avère nécessaire.

Afin de réduire les frais de transaction du GdB, il conviendrait de coordonner les **missions FMI et RAC** l'année prochaine, de manière à éviter la duplication des réunions et de favoriser la transparence du calendrier et du contenu. Il faudrait par ailleurs que le gouvernement et les PTF se mettent d'accord, de part et d'autre, sur leur façon de voir avant la RAC afin qu'aucun des groupes ne mette en avant des points de divergence devant l'autre au cours de la RAC.

Il faudrait aussi chercher à identifier des pistes adéquates pour **associer le Parlement et la société civile** d'une manière significative au processus ABC. Le dialogue engagé lors des revues (sectorielles et conjointe) devrait être plus ouvert à l'endroit de tous les acteurs du développement. Ces pistes pourraient comprendre :

- Une ouverture des groupes techniques permanents et l'invitation systématique d'experts indépendants afin d'enrichir les travaux plutôt que de conduire ces rencontres techniques en cercle fermé ;
- Une ouverture sélective des réunions de la RAC en dehors de la discussion sur l'avancement SCRIP ;
- S'il y a une demande de la part de l'Assemblée Nationale ou de la société civile, il serait possible de proposer des réunions triangulaires Assemblée Nationale/Organisations de la société civile – GdB – PTF.

4 Performance

4.1 *Éléments clés et bonnes pratiques*

L'ABC est une relation contractuelle fondée sur un accord de **performance**. Ce partenariat entraîne des obligations aussi bien pour le GdB que pour les PTF. Ces obligations, fixées de commun accord entre les parties, sont consignées dans le protocole d'accord. L'un des éléments-clés à cet égard est le CEP, profilé dans une matrice conjointe d'appui budgétaire général. A l'intérieur de cette matrice, les PTF se mettent d'accord avec le gouvernement et entre eux sur une liste très restreinte d'indicateurs ; une appréciation positive concernant ces indicateurs conditionnera la poursuite de leur programme d'appui budgétaire. Selon le protocole d'accord, ces indicateurs portent, en particulier, sur (i) la mise en œuvre satisfaisante du programme économique et financier convenu entre le GdB et le FMI ; (ii) l'existence d'une SRP/SCRP consensuelle et opérationnelle faisant l'objet d'un suivi régulier et (iii) la mise en œuvre effective du plan d'action de réforme des finances publiques. Pour les PTF dont le programme d'appui budgétaire prévoit le versement d'une tranche variable, la matrice ABC constitue la base de référence pour déterminer le montant de la tranche variable effective décaissée. Chaque PTF décide des indicateurs de la matrice ABC qu'il juge pertinent de retenir dans le mécanisme de détermination de la tranche variable et du poids qu'il attache à chacun d'eux. L'évaluation des indicateurs est menée conjointement par le gouvernement et les PTF concernés.

En termes de **bonnes pratiques**, d'autres expériences ont permis de tirer des enseignements utiles dans le présent contexte, à savoir :

- Tous les ABC peuvent être gérés à l'aide d'un seul CEP harmonisé. Une telle mesure permet de réduire substantiellement les coûts de transaction. Savoir qu'une rationalisation de la conditionnalité permet d'éviter une extension inutile de la taille et de la complexité du CEP est un enseignement très précieux²⁰.
- Dans la série des processus coordonnés intégrés aux revues de la performance et au dialogue politique afin de faciliter l'évaluation globale de la situation²¹, le CEP ne devrait être qu'un maillon.
- Il s'agira de préserver le rôle du FMI dans le suivi de la performance macroéconomique en tant que critère de base de l'ABC et dans l'apport de conseils à ce sujet ; mais il conviendra toutefois d'éviter tout lien entre le financement de l'ABC et les conditions propres au FMI²².
- Les évaluations basées sur la performance comportent inévitablement des risques en termes de prévisibilité de l'aide. Il est essentiel, par conséquent, d'adopter une approche équilibrée fondée aussi bien sur le besoin de prévisibilité que sur les incitations orientées vers la performance²³.

²⁰ CAD 2005, p. 14; Lawson/Gerster/Hoole 2005, p. 7.; voir aussi DRI 2007.

²¹ Lawson/Gerster/Hoole 2005, p. 8.

²² IDD and Associates 2006, p. 106 ; voir aussi ESRF 2005, p. 39.

²³ EEPA 2008, p. 10.

4.2 Observations

L'approche de gestion axée sur les résultats est bien ancrée dans l'administration béninoise. Mais les mérites de cette approche et les priorités de la SCRП sont mis en danger par l'exécution faible des budgets des ministères prioritaires. La faible absorption des ressources suscite beaucoup d'inquiétude au niveau des PTF. Du côté du gouvernement, il y a le sentiment que les PTF – mis à part le FMI – comprennent insuffisamment les enjeux dangereux de la crise alimentaire et énergétique et peinent à reconnaître les efforts déployés par le GdB pour maîtriser la profonde crise. Une matrice consensuelle de performance est un instrument objectif qui permet de s'assurer du progrès accompli. Il importe à cet effet de tenir compte du contexte dans l'appréciation de cette performance.

Encadré 5 : Opinions concernant la performance

- GdB : « Le nombre des conditionnalités est trop élevé et contribue à la non-prévisibilité de l'aide. La prévisibilité est notre préoccupation première. »
- GdB : « On traverse une crise profonde dans notre économie déjà fragile, et les PTF n'adaptent pas leur conditionnalité. »
- PTF : « La Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers a fait l'effort de travailler avec les secteurs afin de valider les indicateurs pour la matrice de performance. »
- PTF : « Les PTF déclarent que les critères de performance relèvent de la responsabilité du gouvernement et en même temps ils veulent mettre leur empreinte. »
- ONG : « Les besoins existent. Les ressources sont là. Mais il y a un blocage. Alors, il faut conditionner l'aide à l'utilisation des ressources liées aux résultats de la mise en œuvre de la SCRП. »
- ONG : « Il faut adopter une vue d'ensemble. Si le secteur de l'eau potable est performant mais que l'assainissement favorise parallèlement le choléra, on n'a pas de raison de se féliciter. »

Parmi les PTF, il y a des perceptions différentes sur le niveau technique ou politique pour discuter de la grille de performance ; les opinions varient aussi en ce qui concerne le format et la composition de la matrice des indicateurs. La majorité a une préférence pour un nombre d'indicateurs assez élevé avec 67 indicateurs dans le projet actuel de matrice ABC (situation 20.10.2008). Il y a un consensus de principe sur le fait que cette matrice devrait être élaborée sur la base d'une sélection stratégique des indicateurs du suivi SCRП et proposée par le GdB. Pour accroître la souplesse, on a admis qu'il était possible de dépasser le cadre de la SCRП dans des cas qui se justifiaient. Cette flexibilité comporte un danger : en ouvrant la boîte de Pandore, on pourrait être tenté dans la pratique d'apporter des changements et d'ajouter à la liste suivante des agendas peu harmonisés parmi les PTF.

Parvenir à une matrice conjointe telle qu'elle est prévue dans le protocole d'accord est un défi majeur. Les travaux préparatoires se prolongent depuis douze mois au moins. Mais il faut relever que les discussions portent exclusivement sur les indicateurs et que les mesures ne sont jamais évoquées. Un PTF au moins – à savoir la Banque Mondiale - fait intervenir les mesures comme déclencheurs et a développé en parallèle la conditionnalité pour le prochain PRSC 6. Les questions d'intégration et d'harmonisation des indicateurs et mesures au niveau du groupe ABC ne vont pas manquer de se poser à l'avenir. D'une part, tous les signataires du protocole d'accord se sont engagés à respecter les mêmes principes convenus,

entre autres, le protocole d'accord mentionne à plusieurs reprises « une matrice conjointe d'indicateurs et de mesures prioritaires de la SCRP » ; d'autre part il importe de mentionner que la BM et la BAD n'ont pas clairement déclaré leur position quant à l'utilisation d'une matrice CEP commune. La clarification de ce cadre de mesure de la performance est déterminante pour mettre en place un référentiel qui présente un ensemble de conditions interprétables sans équivoque et qui génère un ensemble d'incitations cohérent et rationnel pour le GdB et ses PTF.

L'intégration considérable des secteurs dans le processus ABC est un atout. Des processus sectoriels avancés offrent la possibilité de décharger le processus et la matrice ABC ; la matrice fait explicitement référence à un résultat satisfaisant de la revue annuelle au niveau du secteur. Il faut se rendre à l'évidence : actuellement, une telle référence n'est sans doute réaliste que dans un ou deux cas, mais cette perspective de « sous-traiter » une partie de l'évaluation de performance peut inciter à effectuer des travaux dans la direction souhaitée.

La disponibilité et la qualité des données sont vitales pour un suivi effectif de la mise en œuvre de la SCRP et de l'ABC. Il est nécessaire d'avoir des sources fiables, des chiffres disponibles à temps, des définitions adéquates, des cibles réalistes. Le fait d'inclure l'expertise des groupes techniques se justifie pleinement. Dans le contexte béninois, établir une matrice de performance est un travail sans fin. Compte tenu de la technicité de chaque indicateur, il est important de ne pas oublier les idées stratégiques et la vision d'ensemble de l'avancement.

L'affinement des valeurs cibles des indicateurs proposés ne se fait pas toujours sous le contrôle du GdB. Le taux de croissance réel du produit intérieur brut primaire et la performance d'autres indicateurs sont influencés par exemple par beaucoup de facteurs et d'acteurs ; le GdB est l'un d'entre eux. Il est important de discuter des raisons des échecs et des succès dans le cadre de la revue de performance et de ne pas lier, de façon mécanique, les décaissements aux valeurs cibles. Une telle flexibilité permet de prendre en compte des situations inattendues comme la crise alimentaire et énergétique qui a secoué l'économie béninoise ces derniers mois. Il est instructif de citer l'exemple du FMI au cours de l'année 2008 qui, du fait de la crise alimentaire et énergétique, a décaissé plus de 6 milliards de FCFA pour aider le GdB à maintenir la stabilité de son cadre macroéconomique (que plusieurs exercices budgétaires avaient contribué à consolider). Le gouvernement ne devra pas non plus utiliser ces situations particulières pour prétendre bénéficier de la bienveillance des PTF. La préoccupation des uns et des autres doit être de maintenir la plus grande transparence pour qu'en situation exceptionnelle, les mesures de conditionnalité soient assouplies – de manière exceptionnelle.

4.3 Recommandations

Il est indispensable que le Groupe ABC et le GdB envisagent une **matrice unique et harmonisée** ; cette dernière devrait inclure une référence à d'autres processus, une liste des indicateurs ainsi que les mesures dites « déclencheurs » de tous les partenaires signataires du protocole d'accord. Cette matrice unique et harmonisée devrait servir de base de dialogue et de déboursement des tranches variables éventuelles.

Dans sa partie introductive – tout en le considérant comme élément à part entière - la matrice pourrait formellement **faire référence à d'autres processus** d'évaluation de performance comme les suivis SCRP, FRPC, et sectoriels. Une telle référence aurait l'avantage d'éviter de répéter les exercices sectoriels et de les valoriser dans le cadre de la revue ABC.

La **partie « indicateurs »** de la matrice de performance devrait être composée en un nombre restreint d'indicateurs stratégiques issus de la liste SCRP. Des cas exceptionnels devraient être argumentés et acceptés ; parallèlement, il faudrait faire le nécessaire pour améliorer la liste SCRP qui sert de support de base pour le suivi national.

5 Responsabilité

5.1 *Éléments clés et bonnes pratiques*

La **responsabilité** est définie comme l'obligation, de la part des détenteurs du pouvoir, de rendre compte et d'assumer la responsabilité de leurs actes. Il existe des mécanismes formels qui visent à garantir la responsabilité des acteurs gouvernementaux à l'égard de leurs citoyens et en particulier des personnes vivant dans la pauvreté. Par responsabilité sociale, on entend notamment le fait de pouvoir disposer de tout un éventail d'actions et de mécanismes liés à l'engagement civique ; en plus du droit de vote, ces mécanismes permettent aux citoyens ordinaires, aux acteurs non-étatiques ainsi qu'aux médias indépendants de demander des comptes aux officiels du gouvernement et aux institutions de l'Etat. L'apport d'une aide extérieure est toujours associé à une obligation imposée aux pays bénéficiaires de rendre des comptes aux bailleurs de fonds et à leurs contribuables. Cette obligation n'est pas propre à l'ABC. Le risque demeure cependant de voir l'Etat concerné privilégier sa responsabilité à l'égard de l'étranger, au détriment de sa responsabilité sociale envers ses citoyens.

La responsabilité a été définie comme l'un des éléments à examiner durant la présente EA, dans la perspective de l'efficacité et de la portée de l'ABC dans la concrétisation de la SCRP. L'équipe EA avait pour mandat d'évaluer certains **aspects précis** dans le but de renforcer le processus d'ABC dans le contexte plus large de la responsabilité en incluant (i) les liens entre les processus d'ABC et la responsabilité du GdB au plan national (réglementations internes au sein du gouvernement, Parlement, société civile, secteur privé et médias) ; (ii) l'influence de la responsabilité sociale des bailleurs de fonds sur le partenariat établi dans le cadre de l'ABC ; et (iii) les mécanismes de contrôle des engagements pris par les partenaires de l'ABC, au sens d'une responsabilité mutuelle.

En termes de **bonnes pratiques**, les expériences réalisées par d'autres pays ont permis de tirer des enseignements profitables pour le présent contexte, à savoir :

- Le passage à l'ABC ne garantit pas systématiquement une responsabilité sociale accrue dans les pays partenaires ; le meilleur moyen d'inciter les

acteurs à assumer de nouveaux rôles demeure en effet l'instauration de changements au sein même de la politique nationale²⁴. Ces changements internes peuvent toutefois être soutenus par la coopération internationale²⁵.

- Il est possible de parvenir à un bon niveau d'alignement des systèmes et procédures gouvernementaux en utilisant les pratiques de « reporting » généralement utilisées par les gouvernements pour établir des rapports sur l'exécution du budget, la performance des prestations de services et les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs de la SRP²⁶.
- Il est essentiel que les progrès institutionnels, en termes de capacité technique, soient soutenus de l'intérieur par l'exigence d'une meilleure gouvernance et d'une responsabilité sociale accrue. Cette exigence fait partie des tâches fondamentales de la société civile et des institutions de surveillance comme le Parlement et doit se substituer à la supervision que les bailleurs cessent dès lors de fournir²⁷.
- Le concept de CEP peut également être appliqué aux obligations qui incombent aux bailleurs de fonds ; ceci offre de nouvelles possibilités de renforcer la responsabilité mutuelle et permet par conséquent de réduire les coûts de transaction supportés par les gouvernements partenaires²⁸.

5.2 Observations

La responsabilité du gouvernement envers les PTF est assumée par le biais d'un processus régulier de comptes rendus à ces derniers ; ces comptes rendus concernent les progrès réalisés au niveau du cadre macroéconomique et fiduciaire et au niveau des réformes sectorielles en vue de la mise en œuvre de la SCRP. Il convient de se demander si le gouvernement assume la même responsabilité vis-à-vis des acteurs nationaux du développement.

Encadré 6 : Opinions concernant la responsabilité

- GdB : « Les ressources nationales sont bien plus importantes que l'ABC ; les comptes rendus internes devraient aller au-delà de la responsabilité envers les PTF. »
- GdB : « On ne peut pas prendre l'argent du contribuable et ne pas rendre compte. Ce principe s'applique aussi à l'Aide Publique au Développement de nos partenaires. »
- GdB : « Le processus de validation de l'avancement SCRP est participatif jusqu'au niveau départemental. »
- GdB : « Encourager les citoyens à demander des comptes au GdB, cela signifie les alphabétiser. »
- PTF : « La responsabilité du GdB est jugée plus sérieuse envers les PTF qu'envers le Parlement et la société civile. »
- PTF : « Les ministères sectoriels comme la santé ne sont nullement responsable envers les PTF ABC, notamment par le fait qu'ils ont un taux d'exécution de 30%. »
- ONG : « La société civile contrôle l'action publique pour l'améliorer et non pas pour la détruire. »

²⁴ Booth/Lawson/Williamson/Wangwe/Msuya 2005, pp. 148; voir aussi Lawson/Boadi/Ghartey/Ghartey/Killick/Kizilbash Agha/Williamson 2007, p. 10 et DAC 2008, p. 21 et 24.

²⁵ CAD 2008, p. 21 ; voir aussi DFID 2008, p. 10 et Hayes/Van Zyl 2008, p. 3.

²⁶ Lawson/Gerster/Hoole 2005, p. 8.

²⁷ Hayes/Van Zyl 2008, p. 5.

²⁸ Lawson/Gerster/Hoole 2005, p. 8.

- ONG : « Si le gouvernement rend compte aux PTF, c'est parce qu'ils s'y intéressent. »

La responsabilité interne du GdB envers le public est peu développée. Le retard de la loi de règlement qui s'élève à plusieurs années et met aussi en péril l'ABC de certains PTF en est un symptôme. La nécessité de rendre compte et son renforcement font progresser la performance des prestations étatiques. Cette faiblesse s'explique par le fait que les capacités permettant de créer une demande sensible font défaut. Tandis que les PTF imposent, au nom de leurs contribuables, des mécanismes de comptes rendus, le pouvoir et les capacités du Parlement et de la société civile ne sont pas encore assez étendus pour créer cette demande sensible.

Ce qui se fait dans le cadre du rapport d'avancement de la SCRP pour rendre compte au public est sommaire. Cela ne suffit pas pour que l'on puisse prétendre rendre compte formellement aux populations de la gestion des affaires publiques. En effet, même si le compte rendu effectué lors des concertations départementales sur le rapport d'avancement de la SCRP peut être considéré comme une reddition de compte en amont de la revue conjointe, il faudrait encore déterminer un autre cadre pour rendre compte de la gestion des affaires publiques. En cela, la revue du processus de gestion du développement qu'organise le Ministère du Développement et de l'Évaluation des Actions Publiques devrait s'ouvrir au grand public, servant alors à l'État d'instrument pour rendre compte de la gestion des affaires publiques.

La responsabilité mutuelle du gouvernement et des PTF en matière d'organisation de la revue annuelle conjointe depuis deux ans mérite d'être soulignée. La rédaction de l'aide-mémoire de la mission conjointe est assurée depuis 2007 par le gouvernement et les PTF : un représentant du gouvernement et un représentant des PTF prennent en charge chaque thématique dans la rédaction de l'aide-mémoire. Cette pratique remarquable de responsabilité mutuelle mérite d'être étendue et dynamisée dans le cadre de l'application des quatre autres principes de la Déclaration de Paris.

Encadré 7 : Le CEP des bailleurs de fonds – enseignements tirés de l'expérience du Mozambique

Au Mozambique, les PTF engagés dans l'ABC ont élaboré, dans un esprit de responsabilité mutuelle, un CEP destiné à évaluer leurs propres performances en matière d'alignement, d'harmonisation, de prévisibilité, de transparence, de charge administrative et de développement des capacités, en se fondant sur les obligations qui leur incombent en vertu du protocole d'accord et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le CEP des bailleurs fait l'objet d'une évaluation annuelle comprise dans le processus de RAC et basé sur les rapports rédigés par des experts indépendants²⁹. Cette expérience unique réalisée au Mozambique fournit les enseignements suivants :

- Les principaux sujets de préoccupation – appropriation par les bailleurs de fonds, utilisation efficace du CEP en tant qu'outil stratégique de réforme de l'apport d'aide, etc. – sont fondamentalement les mêmes que ceux mentionnés dans le CEP du gouvernement partenaire ;
- La proposition du gouvernement de Mozambique d'attribuer des notes individuelles aux différents bailleurs de fonds a été appliquée pendant une année avant d'être remplacée par une forme plus consensuelle de « reporting » ;

²⁹ Killick/Castel-Branco/Gerster 2005.

- Les rapports relatifs aux obligations découlant du CEP des bailleurs doivent être coordonnés avec les rapports relatifs à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ;
- Un gouvernement fort peut exercer des pressions ; le système de CEP des bailleurs de fonds vise à renforcer l'appropriation du gouvernement du Mozambique et son pouvoir de négociation ;
- Un outil technique comme le CEP des bailleurs ne suffit pas à compenser l'asymétrie fondamentale et le déséquilibre entre les forces en présence dans la relation liée à l'aide. L'autodiscipline des donateurs et la pression exercée par leurs pairs restent donc les instruments les plus efficaces pour parvenir à des résultats tangibles.

La responsabilité mutuelle du gouvernement et des PTF en matière de mise en œuvre des obligations du protocole d'accord deviendra opérationnelle pour la partie nationale avec la matrice des indicateurs de performance. De l'autre côté, l'opérationnalisation des obligations des PTF envers le GdB reste beaucoup plus faible : il y a le rapport annuel sur la Déclaration de Paris qui prend en compte quelques aspects mais ne se prononce pas sur la responsabilité mutuelle³⁰, et il y a le rapport PEFA qui n'est pas élaboré annuellement et s'exprime seulement sur la prévisibilité. Les pratiques dans d'autres pays comme le Mozambique (voir encadré 6) ou le Burkina Faso ont évolué vers des cadres parallèles d'évaluation de performance pour les PTF.

5.3 *Recommandations*

Si l'on veut parvenir à un gouvernement plus performant, les PTF devraient s'entendre pour **stimuler la demande interne incitant les pouvoirs publics à rendre compte**. Parallèlement au renforcement des structures étatiques, il est important de renforcer le Parlement, la société civile, la recherche indépendante.

Une **politique d'information ouverte**, complète et détaillée concernant l'ABC est à la base de la responsabilité sociale et nous la préconisons pour renforcer la confiance du public. Pour la prochaine RAC, il est envisageable de prévoir une fenêtre dans le calendrier afin d'informer les médias. L'adoption d'une loi concernant l'information à mettre à la disposition du public permettrait aux cadres de l'administration de savoir quelles informations diffuser pour le suivi citoyen de l'action publique.

Pour faciliter le suivi citoyen, la mission recommande que l'Etat commence par **faire connaître à large échelle son programme d'investissement public**³¹ afin que chaque localité soit au courant de la nature, du type et du nombre des réalisations publiques qui lui reviennent durant un exercice budgétaire et se mobilise à cet effet pour suivre la mise en œuvre effective de ces réalisations. Il s'agirait là d'une passerelle pour consolider la collaboration entre le pouvoir exécutif et le pouvoir local. Ceci renforcerait également l'autorité des mairies.

La mission recommande de **présenter le rapport annuel d'avancement de la mise en œuvre de la SCRP au Parlement** et, en outre, d'organiser une conférence de presse pour informer le public des résultats de ce rapport.

³⁰ Bénin 2008, p. 97.

³¹ Cette initiative pourra être connue sous le nom de carte de projets.

Il convient de **mettre en place un comité de suivi des recommandations de la RAC au niveau de chaque ministère**. Cette activité pourrait formellement être confiée à la Direction de la Programmation et de la Prospective pour les structures qui ne souhaiteraient pas créer un comité supplémentaire. L'expérience du Comité interministériel permanent de mise en œuvre des recommandations de la RAC (organe créé dans le secteur de l'éducation, qui prend en compte tous les ordres de l'enseignement) mérite d'être étendue à tous les autres ministères qui n'en disposent pas encore.

Afin de favoriser la réciprocité des relations entre les signataires du protocole d'accord, il conviendrait d'examiner quelles sont les meilleures options appropriées pour le Bénin pour **renforcer la responsabilité mutuelle des PTF** envers le GdB en vue de la mise en œuvre de l'esprit et des obligations prises.

6 Durabilité

6.1 *Éléments clés et bonnes pratiques*

La vision nationale Alafia comprend des objectifs à long terme qui s'échelonnent jusqu'en 2025 : les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) s'inscrivent dans un cadre allant jusqu'en 2015, les orientations stratégiques de développement ont un horizon à moyen terme de 2011 et la SCRP en cours est prévue jusqu'en 2009. Il faut noter qu'il existe un grand fossé entre les ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs ambitieux, les capacités actuelles d'absorption et les ressources disponibles. Quelle que soit la projection considérée, le volume et la durabilité des efforts consentis par le Bénin en matière de développement se situent toujours au cœur du programme concerné. Le critère de durabilité représente également un défi par rapport à la manière dont les PTF gèrent leurs affaires. Jusqu'à maintenant, leur **horizon de planification** ne s'étendait au plus que sur cinq ans. Or l'ABC est plus qu'une simple modalité d'aide venant s'ajouter au reste des affaires courantes. Pour être appropriée, une approche durable doit inclure des perspectives à long terme. L'idée de compenser les différences structurelles entre les régions économiquement faibles et les régions plus fortes des pays développés pourrait être une source d'inspiration.

Cette question se retrouve d'ailleurs dans la **relation entre le financement externe et le financement interne**. Si l'ABC est considéré comme une affaire à long terme et qu'il devient prévisible, risque-t-il d'amoinrir les efforts déployés par le GdB pour accroître les revenus nationaux ? Existe-t-il au contraire un lien positif entre l'ABC et les efforts visant à accroître les revenus nationaux ? L'évaluation de l'ABC réalisée par le CAD n'a pas décelé d'effet négatif majeur de l'ABC sur les revenus fiscaux, mais bien plutôt une augmentation importante des revenus fiscaux dans certains pays³². Cela pourrait s'expliquer par le fait que l'ABC s'accompagne souvent d'accords relatifs à des objectifs fiscaux et que l'assistance technique porte spécifiquement sur le recouvrement d'impôts. L'ABC s'opère en outre en accord avec

³² IDD and Associates 2006, p. 67.

le FMI qui fait de l'augmentation des recettes fiscales l'une des priorités. En résumé, l'ABC et son contexte exercent une influence positive sur le caractère durable du secteur public en l'incitant à réunir suffisamment de ressources nationales pour financer le budget du GdB.

En termes de **bonnes pratiques**, d'autres expériences ont permis de tirer des enseignements profitables pour le présent contexte, à savoir :

- Il est essentiel de concevoir l'ABC dans une perspective évolutive afin d'avoir à disposition un système de feedbacks généralisé permettant de tirer des enseignements des expériences réalisées et de s'adapter en conséquence³³.
- L'augmentation des recettes nationales constitue à long terme la base du financement des services publics³⁴. Les bailleurs devraient continuer d'accompagner l'ABC et de lui assurer une aide technique afin de soutenir les agences fiscales et de contrôler la réalisation des objectifs fiscaux³⁵.
- Les PTF devraient accroître leurs efforts pour prévoir et concrétiser leur appui budgétaire (soumis à la performance) dans un cadre de planification de plusieurs années selon un horizon souple³⁶.
- Les PTF en tant que groupe devraient s'engager auprès d'un large éventail de parties prenantes (gouvernements centraux et décentralisés, Parlement, société civile, secteur privé) afin de prévoir le soutien d'une base aussi large que possible dans la mise en œuvre permanente de nouvelles stratégies³⁷.

6.2 Observations

L'optimisme du FMI quant au cadre macroéconomique du pays (croissance économique, inflation, recettes propres, réformes structurelles) était plus accentué que celui des PTF : ces derniers s'inquiètent beaucoup des déviations peu transparentes et importantes des secteurs prioritaires encadrés par la SCRP. Le message principal du FMI, à savoir limiter les dépenses pendant le dernier trimestre 2008 pour sauvegarder la stabilité macroéconomique, est en contradiction avec les exigences des PTF dans le but d'améliorer le taux d'exécution des ministères prioritaires. Revenir aux priorités agréées est pour eux une nécessité afin de poursuivre l'ABC non-ciblé. La réduction des inégalités sociales et régionales contribue au maintien de la paix sociale, ce qui est aussi important pour l'avenir du pays que la stabilité macroéconomique.

Encadré 8 : Opinions concernant la durabilité

- GdB : « Tout en accueillant l'aide de l'extérieur, le Bénin pourrait mobiliser beaucoup plus de ressources propres. »
- PTF : « Pour accroître les ressources nationales, il y a des réformes profondes à faire pour augmenter la compétitivité. Si le Port Autonome de Cotonou tournait à son plein potentiel, il pourrait financer à lui seul le budget général de l'Etat dans son état actuel »

³³ IDD and Associates 2006, 73 – 75. L'évaluation du CAD mentionne ici l'évaluation de l'apprentissage réalisée au Mozambique et le CEP des bailleurs de fonds comme des exemples de bonnes pratiques.

³⁴ NAO 2008, p. 15.

³⁵ IDD and Associates 2006, p. 107.

³⁶ IDD and Associates 2006, p. 16.

³⁷ CAD 2008, p. 22.

- ONG : « Le monde évolue, l'aide devrait nous aider à nous passer de l'aide afin de devenir indépendants. »

L'approche ABC contribue directement à la durabilité des institutions gouvernementales en renforçant l'efficacité et la portée du développement du pays. Il est important que l'ABC et les autres formes de l'aide publique au développement (projets et programmes) s'intègrent dans le cadre de la SCR. De plus en plus souvent, les pays en développement établissent une politique de l'aide extérieure complémentaire aux ressources nationales. Les réformes structurelles, la capacité de mobiliser de plus en plus de ressources propres et de gérer toutes les ressources des finances publiques au service de la population sont des clés essentielles pour donner de la stabilité pour le pays.

La durabilité du processus ABC dépend également de l'efficacité du cadre de gestion axée sur les résultats. A ce titre, il importe que le Bénin fasse encore beaucoup d'efforts pour renouer avec les progrès de prime abord qu'ont générés la Réforme PERAC au niveau des ministères pilotes dont surtout le Ministère en charge de l'Urbanisme. Malgré la généralisation des budgets/programmes, il subsiste encore aujourd'hui beaucoup de faiblesses dans la maîtrise du processus de gestion axée sur les résultats. Ces faiblesses ont surtout pour noms : manque de compétences et d'appropriation au niveau des cadres nationaux, insuffisance de volonté et de leadership de la part des plus hauts responsables des ministères qui ne sont pas tous imprégnés, ni vraiment engagés dans la réforme. Il convient de reconnaître que le Ministère en charge des finances fait des efforts pour pallier à cette situation, mais le cadre de pilotage de cette réforme mérite d'être renforcé en prenant racine auprès de la plus Haute Autorité, le Chef du Gouvernement qui est en même temps le Chef de l'Etat, de manière à ce que tous les ministres se voient véritablement engagés dans l'application de la GAR dans leurs ministères.

6.3 Recommandations

L'augmentation des ressources externes devrait toujours aller de pair avec une intensification de la **mobilisation des ressources nationales**. La détermination politique constante du GdB à vouloir accroître les revenus nationaux en termes absolus et relatifs sera l'un des éléments-clés de la réussite de la SCR. L'ABC peut contribuer à s'engager dans cette voie de la durabilité dans la mesure où les PTF partagent cette préoccupation, soutiennent les indicateurs significatifs du CEP dans ce sens et encouragent davantage les efforts de développement des compétences dans le domaine des impôts. La mobilisation des ressources nationales est le meilleur remède contre la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. Il convient de rappeler enfin que la taxation ne sert pas uniquement à engranger des recettes, elle permet aussi de renforcer la responsabilité sociale – les contribuables devenant des citoyens en mesure de faire des exigences.

Il serait opportun que le GdB développe une **politique nationale de l'aide extérieure** ; il pourrait déterminer ainsi les modalités et les formes de l'aide publique au développement qu'il privilégie pour compléter les efforts internes.

Pour la durabilité du processus ABC, la **réforme de la gestion axée sur les résultats** doit être directement impulsée par le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement. De plus, le renforcement des capacités³⁸ des nationaux, en l'occurrence des plus hauts responsables des différents ministères, est une condition sine qua non pour l'appropriation et l'efficacité de la réforme. Aussi, la politique de nomination des cadres mérite d'être revue afin que les cadres compétents soient effectivement promus et mis au devant de la gestion axée sur les résultats.

7 Remarques finales

Depuis 2004, plusieurs évaluations indépendantes approfondies de l'ABC ont été réalisées en Tanzanie (2004), puis dans le cadre du CAD au Burkina Faso, au Malawi, au Mozambique, au Nicaragua, au Rwanda, en Ouganda, au Vietnam (2006) et - avec la même méthodologie mais séparément - au Ghana (2007). Les évaluations de l'apprentissage proposées par le PSA confèrent une dimension plus pratique et mieux adaptée à ces efforts de collecte d'expériences régionales. Avec l'EA effectuée au Bénin et celles réalisées au Mozambique, en Tanzanie et en Zambie, on dispose désormais d'une base de comparaison entre plusieurs pays qui permettra d'effectuer la synthèse des constats établis. A l'occasion de l'assemblée annuelle de 2009, le PSA proposera une plate-forme de présentation et de discussion des principales conclusions tirées des évaluations d'apprentissage réalisées à ce jour.

³⁸ Ce renforcement de capacités devrait débiter par des formations à l'endroit des nationaux sur le bien fondé du processus ABC.

8 Annexes

8.1 Annexe 1: Chiffres et données sur l'ABC au Bénin

Contribution des partenaires techniques et financiers à l'ABC (sources : CSPEF):

Agence	2006 (décaissements)		2007 (décaissements)		2008 (engagements)	
	FCFA (milliards)	%	FCFA (milliards)	%	FCFA (milliards)	%
Banque Africaine de Développement - dont pourcentage de tranches variables	11,1	22,7	0	0,0		
Danemark - dont pourcentage de tranches variables	2,5	5,1	1,73*	4,2		
Commission européenne - dont pourcentage de tranches variables	10,22	20,9	11,7	28,3		
France - dont pourcentage de tranches variables	2,95	6,0	2,951*	7,1		
Allemagne - dont pourcentage de tranches variables	0	0,0	0	0,0		
Pays-Bas - dont pourcentage de tranches variables	6,56	13,4	6,56	15,9		
Suisse - dont pourcentage de tranches variables	0,39	0,8	0,524	1,3		
Banque Mondiale - dont pourcentage de tranches flottantes	15,26	31,2	17,857*	43,2		
Total	48,98	100	41,322	100		100
<i>Part de l'ABC au budget national du GdB</i>	%		%		%	
<i>Pour mémoire Décaissements de la FRPC du FMI (US\$)</i>						

8.2 Annexe 2: Résumé des réactions émises par les participants à la RAC

1 Introduction

Les questionnaires ont été distribués vers la fin de la RAC 2008. Ils ont été remplis de manière facultative et anonyme si on le souhaitait. Cette évaluation n'avait pas pour but de présenter des résultats quantitatifs, mais plutôt de réunir des témoignages personnels de manière qualitative. 30 questionnaires ont été retournés ; ils fournissaient les informations de base suivantes :

Événement

Séance groupe de travail : 4
RAC 2008 : 15
Les deux : 3
Pas de réponse : 8

Arrière-plan personnel

GdB : 7
PTF ABC : 14
société civile :
PTF non-ABC : 2
secteur privé :
autre : 1 (consultante)
Pas de réponse : 6

Les points principaux sont répartis en trois groupes, à savoir les points forts, faiblesses et les propositions d'amélioration. Les réponses présentant une grande diversité et les points mentionnés une seule fois n'ont pas pu être pris toujours en considération. Comme ce sont des opinions personnelles, on observe aussi certaines contradictions : quelques-unes peuvent s'expliquer par le fait que les appréciations faisaient référence à des sessions différentes.

2 Points forts

La revue séquentielle des secteurs est le point fort principal mentionné par un quart des personnes. Cette structure semble très appréciée. La disponibilité de la documentation et la qualité de la modération qui sont d'autres points positifs mentionnés ont certainement contribué à ce résultat. Une personne estimait que l'organisation en général était meilleure que l'année précédente.

La **qualité du dialogue** et plus précisément l'échange entre le GdB et les PTF figuraient eux aussi parmi les points forts. Ceci résultait à la fois de la structure et de la qualité des interventions. Quelques interventions étaient d'ailleurs mentionnées spécifiquement en raison de leur très bonne qualité (par ex. l'intervention des Ministres, l'exposé du Secrétaire technique, ou l'intervention de l'Ambassadrice du Danemark). D'une manière plus générale, plusieurs personnes portaient un jugement positif sur les observations et les recommandations des PTF.

La **présence des personnes clés** est un élément qui apparaît comme une condition préalable pour un dialogue effectif. Dans ce contexte, les participants ont mentionné plusieurs fois qu'ils appréciaient beaucoup la mobilisation des autorités, en particulier au niveau ministériel.

Parmi les **autres points forts** mentionnés, il faut citer la revue des indicateurs, l'interaction entre le GdB et les PTF pendant les discussions en rapport avec la SCRIP, l'approche harmonisée des PTF ou l'exposé du Secrétaire technique.

3 Faiblesses

Les avis quant aux faiblesses sont un peu moins clairs que ceux relatifs aux points forts. Le point mentionné le plus souvent concerne la **préparation** qui était jugée **insuffisante**. Mais comme il n'y avait pas d'informations plus précises, il est difficile de dire pour quelles raisons ou dans quel sens elle était insuffisante.

Un autre point critique qui est également mentionné plusieurs fois concerne les **indicateurs**. Quelques personnes critiquent la faiblesse de la base qui permet de tirer les conclusions, d'autres mentionnent la difficulté de mettre en chiffres des actions et/ou des résultats, et également le manque de contenu analytique et le manque de comparabilité des données.

Le temps est un autre point qui a été mentionné plusieurs fois, sous plusieurs angles différents. Certaines personnes déploraient le manque de temps, le temps limité réservé aux débats ou le retard dans le démarrage des manifestations. D'autres personnes estimaient que la période choisie n'était pas appropriée.

Les **autres points** critiques qui étaient exprimés par plusieurs personnes sont les suivants :

- La (non-)représentation de groupes spécifique - la société civile surtout - était critiquée par quelques personnes.
- Un certain formalisme qui se ressentait dans les discussions.
- Le fait que plusieurs personnes tant du côté du GdB que du côté des PTF semblaient avoir des difficultés à comprendre l'appui budgétaire ainsi que le PRSC.
- Un certain manque des structures soit dans le débat, soit dans la coopération/coordination entre les institutions différentes, particulièrement CSPEF (Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers)-Ministères.
- Et ce qui concerne le contenu : des discussions trop faibles sur les réformes structurelles et la corruption.

4 Propositions d'amélioration

A l'image de la diversité que l'on trouve dans les points critiqués, les propositions formulées pour améliorer les événements sont également assez disparates – globalement, cela peut être compris comme le signe qu'il n'y a pas de faiblesse prédominante dans le processus mais plutôt plusieurs points différents qui pourraient être améliorés à l'avenir. Le **changement de la date** de la séance au profit du mois de juin est une proposition faite plusieurs fois. Avancer la séance permettrait de mieux intégrer les résultats, par ex. au budget. Il y a aussi d'autres commentaires qui proposent d'améliorer et de renforcer le suivi des discussions.

Une autre proposition concerne la **qualité des analyses**, surtout celle des données collectées. On souhaiterait des analyses plus approfondies et un support analytique plus développé.

Par ailleurs, quelques points concernent **le travail avec ou dans les secteurs** :

- Avoir une meilleure préparation, cela signifie qu'il faut mettre à disposition des documents bien conçus au bon moment.
- Faire participer les sectoriels aux travaux de la CSPEF, par ex. avec des discussions plus fouillées et plus régulières pendant l'année.

D'**autres points** plus spécifiques sont mentionnés :

- Mettre à disposition le rapport d'avancement SCRP aux PTF pour qu'ils puissent élaborer et synthétiser leurs commentaires.
- Identifier et intégrer les participants de manière plus précise, surtout la société civile.

8.3 Annexe 3: Liste des interviews

Nom	Position, institution
Adagbe Albert	Directeur Adjoint de Cabinet, Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire, avec 7 autres représentants du secteur de l'éducation (même ministère et Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle)
Agbota C. Ambroise	Observatoire du Changement Social, Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique
Agli Evariste	Directeur de la Programmation et de la Prospective du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau
Aguessy Joseph	1er Fondé de Pouvoir du Receveur Général des Finances
Akpamoli Alphonse D.	Directeur Adjoint de la Programmation et de la Prospective, Ministère de la Santé
Allougbini Moukamadou A.	Directeur, Direction de la Coordination des Ressources Extérieures, Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique
Balaro O. Grégoire	Macro-économiste, Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale
Benjamin Nancy	Economiste, Politique Economique, Région Afrique, Banque Mondiale
Bouabdalli M.B.I.	Economiste Principal, Banque Africaine de Développement
Coupleux Olivier	Chef de Section Economie-Commerce, Union Européenne
Dossou Charles	Chargé de programme (section économie), Union Européenne
Doubogan Yvette	Chargée de programme (appui budgétaire conjoint), Coopération suisse
Englebort Patrick	Attaché de la Coopération, Ambassade de Belgique
Essè Paul	Secrétaire Générale Adjoint, Confédération Syndicale de Travail du Bénin
Ferragu Alain	Statisticien, ADE Consulting Services, Union Européenne
Gado Mohamed	Secrétaire Technique, Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
Houéssou Joseph	Assistant du Représentant résident du Fonds Monétaire International
Houinsou Dieudonné	Secrétaire Exécutif, Social Watch Bénin
Houndeganme E. Arnaud	Administrateur Adjoint Suivi-Evaluation, UNICEF
Joachim Ina	Directrice KfW, Allemagne
Kora Bata Pascal	Directeur de la Programmation et de la Prospective, Ministère de la Santé
Lheritier Alain	Attaché de coopération, Ambassade de France
Lonstrup Esther	Première conseillère, Ambassade Royale du Danemark
de Medeiros-Dine Saodatou	Directrice Générale Adjointe, Caisse Autonome d'Amortissement, Ministère de l'Economie et des Finances
Sinsin Richard Georges	Expert en Economie d'Entreprise, Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale
Takou Orou Hermann	Analyste Statisticien Economiste, Assistant du Ministre de l'Economie et des Finances, Secrétaire Technique Adjoint de la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers, Ministère de l'Economie et des Finances
Tognola Claudio	Directeur résident, Coopération suisse
Vlaar Jan	Coordinateur appui budgétaire conjoint, Chef de coopération, Pays-Bas
Yao Koffi	Représentant résident, Fonds Monétaire International

8.4 Annexe 4: Bibliographie

- Bénin: Rapport d'Avancement 2007 de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2007 – 2009), CSPEF-MEF, Cotonou, Août 2008
- Bénin: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, Cotonou, Mars 2007
- Bénin : Programme d'Actions Prioritaires de la SCRP 2007 – 2009, Cotonou, Avril 2007
- Booth David/Lawson Andrew/Williamson Tim/Wangwe Samuel/Msuya Meleki: Joint Evaluation of General Budget support. Tanzania 1995 – 2004, Revised Final Report, ODI & Daima Associates Ltd., April 2005,
http://www.odi.org.uk/PPPG/CAPE/publications/db_al_TzGBSEvalFullReport.pdf
- CAD: Budget Support, Sector-Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management, OECD, Paris 2005,
<http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf#search=%22DAC%20Budget%20support%20Good%20Practices%22>
- CAD: Report on the use of country systems in public financial management, OECD, Paris 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/20/41085468.pdf>
- DFID: Poverty Reduction Budget Support, A DFID policy paper, February 2008,
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/PRBS-policy-070208.pdf>
- DRI (Debt Relief International), Aid Effectiveness: Better Indicators needed, Non-OECD Aid often highly effective, in: Newsletter 32, 3rd quarter 2007, p. 4-5,
<http://www.hipc-cbp.org/files/en/open/Newsletters/NL32.pdf>
- EEPA (Europe External Policy Advisors): Administering aid differently, A review of the European Commission's general budget support, Occasional Paper 1, March 2008
- ESRF (Economic and Social Research Foundation): Enhancing Aid Relationships in Tanzania: IMG Report 2005, Final Report of the Independent Monitoring Group, 22 September 2005,
http://www.aidharmonization.org/download/255316/Tanzania_IMG_2005_Final_Report_1_-_22Sept05.pdf
- Gerster Richard/Chikwekwe Mwila, Learning Assessment on Joint Annual Review 2007 of Poverty Reduction Budget Support in Zambia, Report for the GRZ & the Cooperating Partners (CPs), June 2007,
http://www.gersterconsulting.ch/docs/LA_Zambia.pdf
- Gerster Richard/Mutakyahwa Ruta G., Annual Review 2006 of GBS in Tanzania: Learning Assessment, Final Report for the GoT and the Development Partners' Group, Dar-es-Salaam 2006
http://www.gersterconsulting.ch/docs/LA_Tanzania_Report.pdf

- Harding Alan/Gerster Richard: Learning Assessment of Joint Review 2004,
http://www.gersterconsulting.ch/docs/LA_Report.pdf
- Hayes Lucy/Van Zyl Albert: Linking budget analysis with aid advocacy: how civil society groups can monitor donor budget support, The International Budget Project/Eurodad Briefs, 1/1, 2008,
<http://www.internationalbudget.org/resources/briefs/eng1.pdf>
- IDD and Associates: Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, OECD/DAC, Birmingham 2006,
<http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf>
- Killick Tony/Castel-Branco Carlos N./Gerster Richard: Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique 2004, May 2005,
http://www.gersterconsulting.ch/docs/Report_PAPPA_2005.pdf
- Lawson Andrew/Boadi Gyimah/Ghartey Ato/Ghartey Adom/Killick Tony/Kizilbash Agha Zainab/Williamson Tim: Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana, Based on OECD-DAC methodology, Final Report, June 2007, http://www.odi.org.uk/PPPG/cape/publications/p0434_final_report.pdf
- Lawson Andrew/Gerster Richard/Hoole David: Apprendre de l'expérience des cadres d'évaluation des performances appliqués au soutien budgétaire général, Oxford/Berne 2005,
http://www.gersterconsulting.ch/docs/Synthese_PAF_f.pdf
- NAO: Department for International Development – Providing budget support to developing countries, February 2008,
http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/07-08/07086.pdf
- Oxfam international: Fast forward: How the European Commission can take the lead in providing high-quality budget support for education and health, Oxfam Briefing Paper 111, May 2008,
http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/debt_aid/downloads/bp111_ec_aid.pdf
- SPA: Survey of Budget Support, 2007. Vol. I Main Findings; Vol. II Detailed Findings, final draft 2008