
Permettre de mesurer le progrès : le long chemin du Bénin en direction du CEP

*Richard Gerster**

« Ici, nous devons tirer la sonnette d'alarme, c'est l'un des points noirs de la démocratie du Bénin », note un délégué au développement dans une réunion. Il commente les faibles résultats du ministère béninois de la justice. L'un des indicateurs montre que les prisons sont trois fois trop pleines : trois détenus doivent se partager la place d'une seule personne. Un autre indicateur concerne la durée moyenne de détention préventive. Le but était de réduire la longue durée de 14 mois à 6. Contrairement à cela, la durée a continué de s'allonger en 2007 pour atteindre 17 mois. D'un autre côté, la même année, 466'000 personnes supplémentaires ont eu accès à l'eau potable. Ces indicateurs précis permettent au gouvernement du Bénin de mesurer les problèmes et les progrès du pays d'un bout à l'autre dans tous les domaines. Des pays comme la Suisse soutiennent les efforts du Bénin de diverse manière, notamment par le cofinancement direct du budget de l'Etat (« aide budgétaire »).



Mesurer le progrès : assurer par exemple l'accès à l'eau potable à un plus grand nombre de personnes.

Evidemment, l'aide budgétaire n'est pas un chèque en blanc ; elle est associée à des conditions par lesquelles le gouvernement s'engage à atteindre les objectifs définis en commun. Jusqu'en 2007, chaque donateur avait mis sa « touche personnelle » dans sa part de l'aide budgétaire : la matrice « commune » était simplement l'addition

des conditions fixées par tous les donateurs et seul un petit nombre de critères de performance était véritablement commun. « Pour nous, c'était très difficilement gérable et réalisable », estimait Bertin Aizonou du ministère des finances. Ce n'est donc pas un hasard si, dans un tel contexte, le gouvernement du Bénin a qualifié ces conditions d'inutiles dans le cadre d'une enquête du Partenariat Stratégique avec l'Afrique (PSA) menée sur le continent africain. Les donateurs se sont ralliés à ce point de vue et après de longues négociations, ils ont conclu en décembre 2007 un nouveau contrat-cadre pour l'aide budgétaire. Une composante intégrante de ce contrat, c'est la nouvelle matrice commune pour tous (« Cadre d'évaluation des performances, CEP ») qui n'était pas encore disponible.

Un nouveau départ

Cette matrice réunit les principaux éléments susceptibles de faire avancer le Bénin au cours de ces trois prochaines années ; ces derniers devraient être honorés par des contributions au budget de l'Etat. Comme il s'agit d'éléments ayant une portée stratégique, la matrice sert aussi de base au dialogue politique engagé entre le gouvernement et les donateurs. Quand les valeurs des indicateurs définies comme seuil sont atteintes et que les mesures dont il a été convenu sont introduites, le feu vert est donné au versement de l'aide budgétaire.

Aristide Fiacre Djossou du ministère des finances est considéré comme un des pères de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRIP), dont il est prévu de tirer les critères et les mesures destinés à la matrice. Le gouvernement organise le 27 mars 2008 un atelier lors duquel il est prévu de présenter la matrice et d'en discuter. La veille, le projet n'est encore que grossièrement ébauché. La ma-



Considérer la fréquentation de l'école par les filles comme un critère de réussite.

trice compte encore de nombreuses cases vides. Le gouvernement a en fait la possibilité de faire une proposition novatrice qui sera négociée avec les donateurs de l'aide au développement. Mais le gouvernement ne tire pas réellement parti de la chance qui lui est donnée de définir l'agenda.

Qui est donc ce gouvernement ? Les rivalités entre deux ministères (ministère des finances, ministère du développement) avaient bloqué les travaux pendant des mois parce qu'à l'étage des chefs, tous les deux voulaient diriger tandis qu'à l'étage inférieur, personne n'avait pris l'affaire en main en raison du manque de clarté dans l'attribution des compétences. Un nouveau

décret datant de mars 2008 attribue désormais la compétence au ministère des finances. Le catalogue des critères permettant de poursuivre l'application de la SCRP est très important, puisqu'il compte plus de 200 indicateurs. Le choix de ceux qui devraient figurer dans la matrice de l'aide budgétaire semble être le fruit du hasard. Une cinquantaine de personnes étaient présentes à l'atelier ; elles ont modifié la matrice et l'ont élargie. Mais elle est encore loin de se présenter comme un document stratégique concentré. On discute d'aspects techniques alors que de nombreuses questions préalables relevant du concept restent dans le noir. Ces points faibles sont la conséquence de structures fragmentées et de hiérarchies très marquées.

L'atelier CEP au Bénin

Durant l'atelier, on est frappé par le ton engagé, parfois passionné, de la discussion. Des représentants de nombreux ministères comme la santé, l'éducation, la justice, l'agriculture sont présents. L'importance des indicateurs pour mesurer leurs performances et la portée de l'aide budgétaire générale qui passe par le ministère des finances sont visiblement bien comprises de la part des ministères sectoriels. Ce n'est pas le



Dans certains domaines – par exemple dans le « secteur santé » – le gouvernement et les donateurs dressent le bilan des réussites et des problèmes. Les résultats sont repris ensuite dans le bilan des progrès de l'aide budgétaire.

cas dans tous les pays. La représentante du ministère de la famille annonce qu'elle souhaite encore ajouter un indicateur pour son domaine de compétence. Il est probable que les réflexions stratégiques ne sont pas prépondérantes ; il faut que le ministère soit présent de manière visible dans la matrice. Pour définir des indicateurs pertinents afin de mesurer les progrès du Bénin, la présence de compétences des domaines de connaissances les plus divers constitue un gros avantage. Car identifier les indicateurs est tout sauf simple :

- Dans le domaine de la décentralisation, par exemple, on propose comme indicateur les transferts de budget effectifs aux communes. La discussion fait apparaître que ces données n'existent pas mais qu'il faudrait les prélever dans chacune des 77 communes. Ce serait important mais nécessiterait beaucoup de travail et de temps. On y renonce.
- Il est proposé de prendre comme indicateur l'utilisation du budget de la santé ; les représentants s'agitent. Ils se tournent vers le ministère des finances et soulignent combien ils s'intéressent eux aussi à ces informations et souhaitent voir cet indicateur dans la matrice.
- Dans le secteur de l'éducation, le gouvernement propose comme critère de réussite la scolarisation des filles. Tous sont d'accord pour dire que le nombre des élèves qui terminent leur scolarité au terme de la cinquième année serait encore plus important. Mais à cet égard, les statistiques officielles n'inspirent aucune confiance. On déplore par ailleurs que les progrès ne soient mesurés que pour les écoles primaires et qu'on ne mentionne pas le degré secondaire et la formation professionnelle. Un collaborateur du secteur de l'éducation s'oppose : la liste des indicateurs devrait être aussi courte que possible et facile à satisfaire.
- Comment peut-on exprimer par un indicateur la relance du secteur privé ? Les propositions du gouvernement suscitent peu d'enthousiasme de la part des donateurs intéressés. Faut-il s'appuyer sur l'appréciation de la Banque mondiale dans son analyse annuelle « Doing Business in ... » ? L'économie informelle qui joue un rôle important au Bénin n'est pas prise en compte. Et surtout, ce serait là un indicateur qui ne figure pas

dans la liste initiale de tous les indicateurs de la SCRIP.



Il n'est pas simple de mesurer les améliorations économiques dans la population pauvre, par ex. dans la vente de fromage de production locale.

Les autorités du Bénin font la proposition, lors de l'atelier, de ne pas examiner seulement les prestations du gouvernement mais d'introduire aussi dans la matrice des indicateurs permettant d'observer le comportement des donateurs de l'aide au développement. Respectent-ils les accords donnés ? Les conditions de l'aide sont-elles transparentes ? Les missions sont-elles organisées en commun afin de réduire l'investissement en temps du gouvernement ? Le gouvernement peut se référer en cela à des déclarations (Protocole d'accord, Déclaration de Paris) que tous les donateurs ont signées. Une discussion plus longue s'engage lorsqu'il est proposé d'intituler ce passage « Engagements communs des donateurs et du gouvernement ». De la part du Bénin, la proposition est refusée, car les engagements du gouvernement ont déjà été décrits en détail dans la partie précédente. Mais on manifeste de la compréhension face au besoin des donateurs de discuter des indicateurs proposés. Partenariat signifie aussi davantage de symétrie.

Les choses peinent à avancer

Deux semaines après le séminaire, le service du gouvernement responsable a produit un rapport sommaire sur les discussions. L'appendice qui devrait établir la synthèse de l'état actuel de la matrice manque encore. On explique que les indicateurs doivent être d'abord discutés de

manière interne dans les ministères pour pouvoir soumettre une proposition consolidée. Selon d'autres rumeurs, le service de coordination compétent serait surchargé par d'autres travaux. Le 23 juin 2008, le président Yayi Boni invite tous les donateurs à participer à un dialogue politique tel que le prévoit régulièrement l'accord sur l'aide budgétaire de 2007 – mais ce dialogue ne doit pas obligatoirement se dérouler au plus haut niveau. Le ministre des finances constate que pour 2008, le montant de 90 millions de francs suisses (40,6 milliards CFA) a été approuvé pour l'aide budgétaire mais que, pour le moment, aucun donateur n'a rien versé. La Banque mondiale a elle aussi retardé le paiement d'un crédit (PRSC-4) , car la condition d'une privatisation dans le secteur du coton SONAPRA n'est pas satisfaite pour le moment. Mais surtout, une matrice acceptée par toutes les parties n'est toujours pas à disposition, alors qu'elle représente une composante essentielle du contrat. Une version provisoire devrait être prête d'ici à la mi-juillet.

En juillet, le gouvernement livre une matrice revue et corrigée de 28 indicateurs. Cette dernière ne satisfait pas les donateurs. Un groupe de travail est constitué : il estime que 6 indicateurs sont inutilisables,

que 7 autres sont d'une utilité contestable et en propose donc 14 nouveaux. Les propositions sont ensuite transmises à des groupes d'experts concernant l'éducation, la santé, etc. dans lesquels le gouvernement et les donateurs sont représentés. En plus de l'évaluation des indicateurs, il s'agit aussi de proposer des valeurs chiffrées à atteindre pour les années 2009 à 2011. « Il manque au dialogue concernant les indicateurs sous l'angle technique un appui politique venant d'en haut, de la part du Bénin », estime un observateur du groupe des donateurs. « Si c'était le cas, on aurait fini depuis longtemps de s'accrocher sur des détails plutôt que de s'occuper des questions stratégiques. »

Revue annuelle sur l'aide budgétaire

C'est la mi-septembre. La conférence annuelle sur l'aide budgétaire offre une plateforme qui devrait permettre au gouvernement et aux donateurs de se mettre enfin d'accord sur la matrice. La séance prévue à cet effet ne souffre pas d'un manque d'intérêt : 50 participantes et participants se serrent autour de la table ronde. Les représentants du gouvernement annoncent que la prochaine conférence annuelle devrait



Le programme de la Suisse au Bénin est très diversifié : elle soutient la décentralisation, l'alphabétisation et le développement économique local. Ces expériences enrichissent en retour sa participation à l'aide budgétaire.

absolument se dérouler en juin et non pas en septembre seulement. En juin, les résultats peuvent encore être intégrés à la discussion concernant le budget du gouvernement pour l'année suivante. A fin septembre, il est déjà trop tard. Mais cela signifie que ce qui a été atteint durant l'année doit être disponible en chiffres jusqu'en avril, afin d'établir un rapport de synthèse en mai. Les représentants du secteur de la santé sont en mesure de mettre à disposition des chiffres provisoires pour avril mais ces derniers devront encore être confirmés ultérieurement. La Commission Européenne rappelle que, conformément au contrat, seuls des chiffres officiels et vérifiables sont pertinents pour leurs paiements. Le problème n'est donc pas résolu.



Construction de route financée par le « budget national ».

Les groupes d'experts mixtes ont souvent proposé d'autres indicateurs et des indicateurs supplémentaires. Dans la perspective de la sécurité alimentaire, le groupe qui représente l'agriculture propose d'introduire le degré d'autosubsistance du Bénin en denrées alimentaires de base. On objecte qu'une récolte manquée en raison des intempéries ne peut pas être imputée à de mauvaises prestations du gouvernement. « Nous devons de toute manière examiner les causes et en discuter dans chaque cas, qu'il s'agisse d'une réussite ou d'un échec », précise Jan Vlaar. Il est coordinateur du groupe des donateurs et chef de la

coopération au développement des Pays-Bas. Les représentants du gouvernement veulent s'assurer que les indicateurs seront réellement relevés et que les objectifs pour les années à venir seront réalistes. De leur côté, les donateurs plaident surtout en faveur d'indicateurs pertinents dans la matrice. Après la séance, un représentant du gouvernement a exprimé son étonnement au vu du nombre des nouveaux indicateurs proposés par les donateurs en dehors de la SCRIP, à l'encontre de leurs propres déclarations d'intention. La conférence annuelle sur l'aide budgétaire s'achève le 30 septembre 2008 par le constat que les progrès obtenus l'année précédente sont satisfaisants mais qu'il s'agira de continuer de travailler sur de nombreux points faibles. Pour l'heure, les deux parties n'ont toujours pas pu se mettre d'accord sur une matrice.

Eurêka – la matrice est là !

Quelques jours plus tard, le gouvernement remet aux donateurs une version remaniée du catalogue de prestations pour qu'ils donnent leur avis. Les donateurs réagissent rapidement : c'est une bonne base, estiment-ils ; il manque encore des indicateurs pour la pauvreté et l'environnement ; quant aux mesures et aux objectifs chiffrés à atteindre ces prochaines années, ils ne sont pas encore au complet. Après d'ultimes délibérations, le gouvernement arrête en décembre 2008 la matrice qui court jusqu'en 2010. Elle se compose de 35 indicateurs, souvent même de sous-indicateurs comme par exemple la scolarisation qui ne prend pas seulement en compte une volée d'élèves dans son ensemble mais considère les filles séparément. 6 indicateurs sont également joints à la matrice afin de mesurer les prestations des donateurs et d'évaluer s'ils remplissent leurs engagements. La démarche a pris 12 mois. Aujourd'hui, il n'y a ni gagnants ni perdants mais une base commune qui permet de poursuivre l'aide budgétaire.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.