

INTRODUCTION

LE BÉNIN A UN REVENU NATIONAL BRUT (RNB) par habitant de 1 160 USD en parité de pouvoir d'achat (PPA). Quelques 30.9 % d'une population qui compte environ 7.6 millions d'habitants vivent au-dessous du seuil international de pauvreté fixé à 1 USD par jour, et 73.7 % de la population vit au-dessous du seuil de 2 USD. Son taux de croissance démographique a été en moyenne de 3.1 % par an entre 2000 et 2006, ce qui est très supérieur à la moyenne des pays à bas revenu (1.8 %). Du point de vue des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le Bénin est considéré comme pouvant assurer l'éducation primaire pour tous (objectif 2), promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes (objectif 3) et combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies (objectif 6), si quelques changements étaient opérés. Le Bénin a souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen	Aligner les choix stratégiques opérés au niveau des ministères sectoriels sur les options de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté.	Augmenter la capacité de mise en œuvre des services de l'État.
Alignement	Moyen-faible	Augmenter la qualité des systèmes nationaux. Réduire le risque de corruption.	Renforcer le développement des capacités. Améliorer la programmation et le suivi des actions. Réduire la lourdeur des procédures et les dysfonctionnements des systèmes.
Harmonisation	Moyen	Rendre fonctionnelles les approches-programmes de tous les ministères.	Améliorer la confiance des partenaires techniques et financiers dans les systèmes administratifs en instaurant des audits de performance.
Gestion axée sur les résultats	Moyen	Augmenter la fonctionnalité du cadre de suivi et évaluation.	Élaborer une matrice commune aux partenaires techniques et financiers et au Gouvernement permettant de mieux assurer le suivi des performances.
Responsabilité mutuelle	Faible	Établir un système d'évaluation mutuelle des progrès sur l'efficacité de l'aide.	Fixer des objectifs cibles pour le Bénin et établir de façon coordonnée un plan sur l'efficacité de l'aide.

VUE D'ENSEMBLE
ENCADRÉ 4.1 :
Défis et actions
prioritaires

INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

La question de l'efficacité de l'aide dans ce pays préoccupe vivement la communauté internationale. En 2006, l'aide publique au développement (APD) nette consentie au Bénin s'est élevée à 375 millions USD, soit 8 % du RNB. Ce pourcentage est nettement inférieur à la valeur moyenne constatée pour les pays ayant souscrit à la Déclaration de Paris (12 %), ce qui indique une dépendance relativement faible vis-à-vis de l'aide. Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement du Bénin et 15 donateurs, qui sont à l'origine d'environ 93 % de l'APD octroyée au pays.

APPROPRIATION

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont mises en œuvre.

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs à long terme, globaux et équilibrés. Les actions de moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B). Le Bénin a obtenu la note C en 2007 comme en 2005. Néanmoins, il semble que le pays devrait progresser sur la notation de cet indicateur grâce à la rédaction de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRCP) et du Plan d'action prioritaire (PAP), ainsi qu'à leur alignement avec les stratégies sectorielles et les budgets programmes.

Les élections présidentielles de mars 2006 ont donné lieu à un nouveau gouvernement qui a pour vision la croissance économique accélérée et le développement du capital humain de façon à faire du Bénin un pays émergent à l'horizon 2011. Pour rendre opérationnelle cette vision, il s'est doté d'orientations stratégiques de développement (OSD) sur la période 2006 - 2011. Ces OSD s'inscrivent dans les perspectives à moyen et long terme du Bénin « Bénin 2025 Alafia ». Elles prennent en compte les objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et ont servi de cadre pour l'élaboration d'une Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) pour la période 2007-09. La SCRP est le cadre fédérateur des différentes stratégies sectorielles que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour accélérer la croissance afin de pouvoir réduire efficacement la pauvreté sur la base d'un Plan d'actions prioritaires (PAP).

Les ministères sectoriels disposent de budgets-programmes qui orientent et cadrent leurs interventions à moyen terme. Cependant, la plupart des stratégies sectorielles ont été élaborées et adoptées avant l'élaboration de la SCRP (2007-09), ce qui explique que les choix stratégiques opérés au niveau des ministères sectoriels sont parfois différents des options stratégiques de la SCRP. Le gouvernement béninois a pris la mesure de ce défi et a débuté, avec le soutien de certains partenaires, une mise en cohérence des stratégies de certains secteurs (santé, éducation, transports, eau et énergie, agriculture, environnement et décentralisation).

La concrétisation de cette stratégie reste pourtant tributaire de l'efficacité de l'administration béninoise. Un certain nombre d'obstacles restent à surmonter tels que la faible capacité de mise en œuvre des services de l'État due à une insuffisance de ressources humaines et à un manque d'organisation de l'administration qui se manifeste par des insuffisances dans la programmation des activités. ■

ALIGNEMENT

POUR QUE L'AIDE SOIT EFFICACE, il est nécessaire qu'elle soit alignée avec les stratégies de développement national. Une aide bien alignée est plus efficace qu'une aide fragmentée et orientée par les donateurs. La Déclaration de Paris incite les donateurs à ajuster leur aide aux institutions, aux procédures et aux stratégies de développement des pays. Les indicateurs de 2 à 8 de la Déclaration de Paris visent à mesurer le degré d'alignement de l'aide aux stratégies, procédures et institutions nationales.

Au Bénin, l'aide est encore relativement peu alignée. La qualité insuffisante des systèmes nationaux et le risque de corruption empêchent les donateurs d'y recourir de façon généralisée et les incitent à créer des structures parallèles de mise en œuvre des programmes. Celles-ci ont augmenté entre l'enquête 2006 et en l'enquête 2008. L'aide est aussi notablement sous-évaluée dans le budget et sa prévisibilité s'est dégradée depuis l'enquête 2006. Néanmoins, le renforcement du développement des capacités par un soutien coordonné est satisfaisant au regard de l'objectif fixé par la déclaration de Paris pour 2010.

INDICATEUR 2a

Quelle est la fiabilité
des systèmes nationaux
de gestion des finances
publiques ?

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

L'alignement de l'aide sur les politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;
- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi point d'ici 2010.

Dans son Évaluation de la politique et des institutions nationales de 2005, la Banque mondiale avait attribué au Bénin la note de 4.0 (« système moyennement solide ») pour la qualité de ses systèmes nationaux en Bénin. En 2007, ce score a cependant été ramené à 3.5, soit juste à la limite en dessous de laquelle la qualité des systèmes nationaux n'est pas jugée suffisante, dans la Déclaration de Paris, pour que les donateurs puissent se fixer des objectifs quantitatifs à atteindre en 2010 quant à l'utilisation de ces systèmes.

Tous les ministères élaborent désormais annuellement un budget de programmes sur trois ans en cohérence avec le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et ont l'obligation de soumettre annuellement à la Chambre des comptes un rapport de performances sur l'exécution technique et financière de leur budget. Cependant, des difficultés existent dans la mise en œuvre du fait de limitations institutionnelles et administratives et d'une capacité encore insuffisante de conception, de mise en œuvre et de suivi des projets.

Depuis fin 2007, le système informatique intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) qui, depuis 2001, a permis une meilleure gestion et un meilleur suivi du budget de l'État, a été déployé au niveau des 12 départements. Cependant, toutes les dépenses prévues et réalisées sur ressources extérieures n'apparaissent pas de façon exhaustive dans le budget de l'État et dans le SIGFIP. Un Programme d'appui aux institutions de contrôle a également été mis en place pour améliorer l'efficacité des différentes structures de contrôle telles que la Chambre des comptes, l'Inspection générale des finances et le Contrôle financier.

Les efforts du Gouvernement doivent aussi cibler un certain nombre de domaines dans lesquels les réformes restent à approfondir : budget-programme, contrôle de l'exécution du budget, gestion de trésorerie, recettes fiscales, information des citoyens, collectivités territoriales et entités publiques.

La passation des marchés est une source particulière de préoccupation et l'activité conjointe sur la passation des marchés du Comité d'aide au développement (CAD) a mis en place en 2006 une méthodologie particulière pour l'évaluation de cette dimension. Néanmoins l'indicateur 2b n'est pas encore disponible pour le Bénin.

Compte tenu des insuffisances de l'ancien code des marchés publics, un nouveau code a été élaboré et est actuellement en attente d'approbation par l'Assemblée nationale. D'ores et déjà, une Commission nationale de régulation des marchés publics, organe unique de régulation en tant que haute autorité des marchés publics et une Direction nationale des marchés publics, organe unique de contrôle des marchés publics, ont été créées et sont fonctionnelles. Des cellules de passation des marchés publics ont également été mises en place dans les ministères et autres unités administratives publiques. Avec l'appui des Pays-Bas, il est prévu de procéder à la formation des membres des cellules de passation des marchés publics, au démarrage du processus d'installation d'un système intégré de gestion des marchés publics et à l'introduction dans l'enseignement supérieur de filières de formation de spécialistes en passation de marchés publics. L'augmentation des effectifs et le renforcement des capacités de la Direction nationale des marchés publics et des cellules de passation ainsi que l'élaboration des dossiers d'appel d'offres type par nature de marché (travaux, fournitures et services) sont autant de réformes qui ont été initiées et qui permettront de simplifier les procédures. Il reste que la corruption est encore perçue comme un problème important au Bénin. En 2007, *Transparency International* lui a attribué une note de 2.7 sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 10, ce qui le classe en 118^{ème} position sur 179 pays.

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget.

INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de passation des marchés ?

INDICATEUR 3

TABEAU 4.1 :
Les estimations budgétaires
du gouvernement sont-elles
complètes et réalistes ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD)	2005 (référence)	2007*
	a	b		c = a/b c = b/a
Allemagne	0	26	13%	0%
Banque africaine de développement	24	46	86%	52%
Banque mondiale	33	63	98%	52%
Belgique	0	6	0%	0%
Canada	0	10	--	0%
Commission européenne	25	80	29%	31%
Danemark	0	30	13%	0%
États-Unis	0	25	--	0%
FIDA	0	3	--	0%
Fonds mondiaux	0	12	--	0%
France	6	18	33%	36%
Japon	0	4	--	0%
Nations Unies	0	5	0%	0%
Pays-Bas	14	27	21%	52%
Suisse	0	1	95%	0%
Ratio moyen / donateurs	--	--	39%	15%
Total	101	356	47%	28%

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

La valeur de 2007 de l'indicateur 3 pour le Bénin est de 28 %, ce qui est nettement moins que ce qui avait été enregistré en 2005 (47 %). En d'autres termes, on constate une sous-évaluation notable de l'aide dans le budget. De plus, lorsque l'on considère non plus le rapport entre le montant total de l'aide enregistrée dans le budget et le montant total de l'aide déboursée par les donateurs mais la moyenne de ces rapports par pays, ce taux apparaît même encore plus faible puisqu'il ne s'élève qu'à 15 %, ce qui représente une baisse sensible par rapport à 2005.

Les écarts entre les sommes versées par les partenaires techniques et financiers (PTF) et celles comptabilisées dans le budget annuel s'expliquent par deux types de raisons. D'une part, la faible capacité d'absorption de l'administration publique et la lourdeur des procédures nuisent à l'alignement des apports d'aide sur les priorités nationales : la programmation des dépenses n'est souvent pas réaliste, l'exécution est déclenchée en cours d'année, ce qui implique que le taux de consommation budgétaire soit inférieur à celui programmé. Les efforts soutenus du gouvernement pour améliorer la capacité d'absorption des ressources mobilisées a permis cependant de faire passer le taux d'exécution de 57 % en 2005 à 68 % en 2007. D'autre part, comme cela avait déjà été mentionné dans l'enquête 2006, il n'existe pas de système national de centralisation et de coordination de l'aide : les programmes sectoriels ne sont que partiellement comptabilisés dans le budget (les versements sont souvent faits directement auprès des ministères qui ne communiquent pas d'une manière systématique l'information sur les dons reçus), les projets traditionnels sont exécutés par des systèmes parallèles et le gouvernement reçoit très peu d'informations sur les sommes versées. Par ailleurs, les PTF ne se sont pas accordés sur une procédure harmonisée pour informer le gouvernement sur les montants transférés.

Ces écarts pourraient être réduits avec l'introduction d'un système national, consolidé et centralisé de collecte d'informations sur toutes les aides au développement, alignées ou non, y compris les projets. Il faut aussi poursuivre le renforcement des capacités pour faciliter une application efficace des procédures et là où cela est possible, leur allègement, ce qui permettra une mise en œuvre plus rapide des activités.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

INDICATEUR 4

	Coopération technique coordonnée (en millions USD)	Coopération technique totale (en millions USD)	2005 (référence)	2007
	a	b	c = a / b	
Allemagne	14	14	100%	100%
Banque africaine de développement	0	0	86%	100%
Banque mondiale	0	8	--	0%
Belgique	2	2	0%	100%
Canada	2	8	--	28%
Commission européenne	2	4	11%	53%
Danemark	2	4	20%	63%
États-Unis	--	4	--	--
FIDA	--	--	--	--
Fonds mondiaux	--	--	--	--
France	6	9	0%	59%
Japon	3	3	--	100%
Nations unies	1	4	20%	30%
Pays-Bas	2	4	96%	58%
Suisse	0	0	100%	--
Total	34	63	56%	54%

TABLEAU 4.2 :
Quel pourcentage
de la coopération technique
est coordonné avec
des programmes nationaux?

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés. Cet objectif est d'ores et déjà atteint au Bénin puisque 54 % de l'aide technique était coordonnée en 2007 (56 % en 2005).

L'assistance technique est intégrée par un grand nombre de PTF dans les programmes par des volets de renforcement de capacités ou par la mise à disposition d'assistants techniques chargés de transférer les compétences et de faciliter une mise en œuvre des programmes.

Quelques interventions sont réalisées conjointement, par exemple l'appui commun pour renforcer les capacités de suivi et d'évaluation de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP). Cependant, bien que le renforcement du capital humain soit un des axes prioritaires de la SCRP (amélioration de la situation de l'éducation, des services de santé et de la protection sociale), l'absence de finalisation d'une véritable politique en la matière limite pour l'instant l'intensification des efforts de la part des PTF.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

INDICATEUR 5

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier. Au Bénin, en 2007, 47 % en moyenne des apports d'aide notifiés par les donateurs font appel aux procédures nationales, soit sensiblement la même part qu'en 2005. La Suisse, la Commission européenne et le Danemark sont les pays qui utilisent le plus fréquemment les procédures nationales.

Cette stagnation dans l'utilisation des systèmes nationaux s'explique d'une part par la persistance de difficultés dans les systèmes nationaux (longueur des délais, insuffisance de contrôle et d'audit des finances, corruption) malgré les réformes en cours et d'autre part par l'existence de contraintes spécifiques du côté des donateurs. Certains donateurs doivent en effet respecter des procédures types qui les empêchent de s'aligner totalement sur les procédures nationales (cas de la Commission européenne où les procédures du Fonds européen de développement (FED) doivent être appliquées pour toute aide projet). Enfin, certains partenaires tels que les États-Unis (USAID et MCA), le Japon, la Chine, le PNUD et le Canada n'utilisent pas du tout les systèmes nationaux.

TABLEAU 4.3 :
Quel pourcentage
de l'aide allouée au secteur
public passe par
les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques					Systèmes de passation des marchés		
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	2005 (référence)	2007	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2005 (référence)	2007
Allemagne	26	0	0	0	47%	0%	12	47%	48%
Banque africaine de développement	46	23	23	23	100%	49%	46	100%	100%
Banque mondiale	63	30	30	30	54%	48%	54	54%	85%
Belgique	6	0	0	0	0%	0%	5	50%	73%
Canada	10	--	--	--	--	--	--	--	--
Commission européenne	80	60	60	60	57%	75%	60	71%	75%
Danemark	30	24	19	15	12%	64%	13	66%	43%
États-Unis	25	--	--	--	--	--	--	--	--
FIDA	3	--	--	--	--	--	3	--	99%
Fonds mondiaux	12	--	--	--	--	--	--	--	--
France	18	10	--	8	42%	--	8	55%	46%
Japon	4	0	0	0	--	0%	0	--	0%
Nations Unies	5	5	0	5	6%	67%	--	8%	--
Pays-Bas	27	25	27	27	86%	99%	25	86%	96%
Suisse	1	1	1	1	100%	100%	0	100%	0%
Total	356	179	160	169	52%	47%	226	64%	63%

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donateurs. Malgré les contraintes auxquelles font face les bailleurs dans l'utilisation du système de passation des marchés publics, la majorité d'entre eux utilise les procédures nationales. Le système national de passation des marchés est en effet utilisé par les donateurs pour 63 % du montant de l'aide (indicateur 5b). Cependant, seule la Banque africaine de développement se conforme à 100 % à cette procédure.

Le manque de moyens humains et matériels, la faible capacité à exécuter les projets, la mauvaise planification, les lourdeurs des procédures ou encore l'importance des délais de traitement des dossiers sont autant de problèmes qui limitent l'augmentation du recours à la procédure nationale par les donateurs. En particulier, lorsqu'il s'agit de marchés dont les montants sont trop élevés (dépassant le seuil de 100 millions USD) et lorsqu'il s'agit d'appuyer les organisations de la société civile et autres organisations (presse, partis politiques, syndicats...), les partenaires peuvent être amenés à appliquer des mesures de sauvegarde en utilisant d'autres procédures.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611. En Bénin, le nombre d'unités parallèles relevé par l'enquête 2008 est de 58, ce qui représente une forte augmentation par rapport aux 29 comptabilisées dans l'enquête 2006. Néanmoins, du fait de l'application plus stricte des critères dans la dernière enquête, les deux chiffres apparaissent difficiles à comparer.

Les unités parallèles de mise en œuvre sont perçues par les PTF comme plus efficaces et plus fiables par rapport aux systèmes nationaux. Le manque de capacités techniques et humaines dans l'administration publique, les procédures lourdes et les décisions tardives expliquent le faible taux d'exécution des budgets-programmes. Il existe également un manque de confiance dans les systèmes nationaux de la part des PTF.

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donateurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donateurs.

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %.

INDICATEUR 6

TABLEAU 4.4 :
Combien y a-t-il d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays ?

	2005 (référence)	2007 (en nombre)
Allemagne	0	0
Banque africaine de développement	3	5
Banque mondiale	7	2
Belgique	3	0
Canada	--	4
Commission européenne	6	1
Danemark	4	5
États-Unis	--	--
FIDA	--	3
Fonds mondiaux	--	--
France	0	12
Japon	--	0
Nations Unies	4	16
Pays-Bas	0	0
Suisse	2	10
Total	29	58

INDICATEUR 7

TABLEAU 4.5 :
Quel est le rapport
entre les versements
programmés et les
versements comptabilisés
par l'administration ?

Au Bénin, les donateurs avaient programmé de verser 477 millions USD en 2007, mais seulement 32 % de cette somme, soit 151 millions USD, ont été enregistrés comme déboursement par le gouvernement. De ce point de vue, on peut noter une nette dégradation de la prévisibilité de l'aide par rapport à 2005 où la part des engagements enregistrés par le gouvernement était de 53 %. Par ailleurs, ce taux s'explique essentiellement par la parfaite concordance entre les aides importantes programmées par la Banque mondiale et leur enregistrement dans le budget. Pour tous les autres donateurs l'écart entre les deux données est en revanche très important. Ainsi, en moyenne par donateur, 23 % seulement de l'aide programmée sont correctement enregistrés dans les comptes publics.

	Versements enregistrés par l'administration en 2007	Versements programmés par les donateurs en 2007	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) (référence)	2005 (référence)	2007*	
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) (référence)		c = a / b	c = b / a
Allemagne	14	29	26	15%	50%	
Banque africaine de développement	56	65	46	75%	86%	
Banque mondiale	60	76	63	98%	79%	
Belgique	0	9	6	--	0%	
Canada	0	10	10	--	0%	
Commission européenne	0	113	80	40%	0%	
Danemark	3	46	30	14%	6%	
États-Unis	0	56	25	--	0%	
FIDA	3	2	3	--		46%
Fonds mondiaux	0	19	12	--	0%	
France	10	6	18	31%		62%
Japon	0	4	4	--	0%	
Nations Unies	0	7	5	0%	0%	
Pays-Bas	5	34	27	21%	14%	
Suisse	0	1	1	95%	0%	
Ratio moyen / donateurs	--	--	--	43%	23%	
Total	151	477	356	53%	32%	

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

**Versements comptabilisés par les gouvernements pour les donateurs qui n'ont pas communiqué leurs données dans l'enquête 2008 : 65.13 USD

L'écart entre les engagements des donateurs et les décaissements enregistrés par le gouvernement relève cependant de deux problèmes très différents. Pour une part, il relève d'un problème de non enregistrement budgétaire des aides des donateurs. Une partie substantielle de l'aide ne transite pas par le budget de l'État, comme en témoigne le nombre important de structures parallèles constaté précédemment (indicateur 6) ou le recours insuffisant aux procédures nationales. 32 % seulement des aides au secteur public déboursées par les donateurs sont enregistrées dans le budget de l'État. Cependant, il existe aussi des problèmes réels de prévisibilité de l'aide. La faible capacité de l'administration publique à mettre en œuvre les programmes selon les plans d'actions prévus et à honorer les conditions préalables peut en effet retarder les tranches de décaissement.

Le gouvernement s'est engagé à remédier aux faiblesses de l'administration par l'introduction de réformes institutionnelles ciblant la gestion budgétaire et le système de passation des marchés publics. L'objectif est que la gestion et la maîtrise des procédures dans tous ces domaines soient plus efficaces pour arriver à un taux d'exécution plus élevé.

La plupart des PTF se sont aussi engagés dans des programmes pluriannuels (3 à 5 ans), ce qui permettra une prévisibilité des apports d'aide à moyen terme. Une autre disposition à finaliser à court terme est la mise en œuvre d'un mécanisme centralisé et harmonisé pour collecter l'information sur les aides au développement, comme cela a été proposé dans le rapport sur l'exhaustivité du budget.

DÉLIEMENT DE L'AIDE

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine. Si en 2005, 79 % de l'aide étaient déliés (dont 21 % étaient conditionnelles), en 2006, 99 % de l'aide, soit presque sa totalité, font l'objet d'un déliement, ce qui correspond à un progrès notable. ■

INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide non liée ?

HARMONISATION

LES DONNEURS ET LES AUTORITÉS PARTENAIRES ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes.

Selon l'enquête 2008, environ 49 % de l'aide au secteur public sont fournis dans le cadre de l'approche-programme. D'après celle de 2006, le taux était de 61 %. Cependant la définition retenue dans l'enquête 2008 était plus rigoureuse, ce qui peut expliquer cette diminution. Il est donc probable que le pourcentage ne reflète pas l'image réelle de la situation.

INDICATEUR 9

TABLEAU 4.6 :
Quel est le montant des apports d'aide versés dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés (en millions USD) d	2005 (référence)	2007
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total			
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c = a + b			
Allemagne	0	14	14	26	61%	52%
Banque africaine de développement	23	0	23	46	100%	50%
Banque mondiale	30	0	30	63	54%	48%
Belgique	--	--	--	8	0%	--
Canada	--	--	--	10	--	--
Commission européenne	60	3	62	85	68%	73%
Danemark	1	26	27	40	64%	66%
États-Unis	--	--	--	27	--	--
FIDA	--	--	--	3	--	--
Fonds mondiaux	0	0	0	13	--	0%
France	--	8	8	19	16%	42%
Japon	0	0	0	4	--	0%
Nations Unies	--	--	--	6	24%	--
Pays-Bas	26	3	28	34	90%	83%
Suisse	0	0	0	7	8%	0%
Total	139	53	192	392	61%	49%

Depuis 2008, des budgets-programmes sont préparés par tous les ministères. Ils sont responsables de la planification, la préparation des budgets, et de l'exécution des programmes. Pour améliorer la coordination, 12 groupes techniques et thématiques, au sein desquels se rencontrent les représentants des ministères, des PTF et des ONG, ont été formalisés. Une proposition plus spécifique a aussi été lancée par les PTF pour établir des groupes thématiques agrégés, présidés par le ministre de l'Économie et des finances, afin de faciliter une concertation périodique entre ce dernier et les membres des groupes sectoriels. Les groupes ne sont cependant pas tous fonctionnels. Ceux de l'eau et de l'éducation sont reconnus pour être les plus avancés, tant dans la régularité de leurs rencontres que dans le dialogue établi avec les autorités.

Au niveau des financements, des fonds communs réunissant plusieurs PTF ont aussi été constitués pour soutenir partiellement un programme sectoriel.

Pour réaliser une aide plus importante au titre des approches-programmes, il apparaît cependant nécessaire que la confiance des PTF dans les systèmes administratifs se développe. Cela impose que les rapports des audits de performance et la loi de règlement soient finalisés comme cela avait été convenu dans les accords.

RÉALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Les indicateurs 10a et 10b mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints.

INDICATEUR 10a

Lors de l'enquête de 2008, le niveau établi pour la coordination des missions effectuées par des donneurs est de 25 %, ce qui représente une nette augmentation par rapport aux chiffres indiqués dans le rapport 2006 (14 %), l'objectif de la Déclaration de Paris pour cet indicateur se situant à 40 %.

TABLEAU 4.7 :
Combien de missions de donneurs sont coordonnées ?

	Missions coordonnées * (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	2005 (référence)	2007 c = a / b
Allemagne	6	6	88%	100%
Banque africaine de développement	5	5	80%	100%
Banque mondiale	6	44	16%	14%
Belgique	0	7	0%	0%
Canada	0	3	--	0%
Commission européenne	2	20	18%	10%
Danemark	7	11	33%	64%
États-Unis	0	6	--	0%
FIDA	0	0	--	--
Fonds mondiaux	1	5	--	20%
France	13	28	3%	46%
Japon	0	9	--	0%
Nations Unies	23	23	30%	100%
Pays-Bas	4	7	100%	57%
Suisse	2	5	--	40%
Total	45	179	14%	25%

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

Les efforts pour rationaliser les missions effectuées par les donateurs et mieux les coordonner ont consisté à convenir, avec le gouvernement du Bénin, des périodes auxquelles les revues devront être conduites. Il s'agit des revues sectorielles à réaliser en amont de la revue conjointe globale. Ces dispositions sont consignées dans un protocole signé par les partenaires pratiquant un appui budgétaire. Mais le respect d'un tel calendrier constitue un défi pour le gouvernement malgré la disponibilité des partenaires techniques et financiers pour accompagner les travaux préparatoires.

La réalisation conjointe de travaux d'analyse est plus courante que la réalisation conjointe de mission, mais le niveau de 44 % enregistré pour cet indicateur en 2007, bien qu'en augmentation sensible par rapport à celui de 2005, est encore inférieur à l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010 (66 %). ■

INDICATEUR 10b

TABLEAU 4.8 :
Combien d'analyses par pays
sont coordonnées ?

	Travaux coordonnés* (en nombre) a	Total travaux d'analyse (en nombre) b	2005 (référence)	2007 c = a / b
Allemagne	0	0	54%	--
Banque africaine de développement	2	2	75%	100%
Banque mondiale	0	1	67%	0%
Belgique	2	2	20%	100%
Canada	0	4	--	0%
Commission européenne	6	6	67%	100%
Danemark	11	15	67%	73%
États-Unis	0	1	--	0%
FIDA	6	6	--	100%
Fonds mondiaux	1	4	--	25%
France	11	27	10%	41%
Japon	0	0	--	--
Nations Unies	2	2	67%	100%
Pays-Bas	2	3	100%	67%
Suisse	1	2	0%	50%
Total	33	75	38%	44%

* Note : le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donateurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en œuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques). Le Bénin a obtenu la note C en 2007 comme en 2005.

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés
de cadres d'évaluation
des performances se prêtant
à un suivi ?

L'impact des politiques publiques est aujourd'hui mieux précisé grâce à un suivi statistique renforcé de la pauvreté. L'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) qui dispose d'une base de données socio-économique sur la réduction de la pauvreté (BenInfo), recueille et analyse en effet régulièrement les données sur le suivi de la pauvreté et des conditions de vie des ménages. Il vient aussi de se doter, en collaboration avec le Conseil national de la statistique (CNS), d'une Stratégie nationale du développement de la statistique validée en 2007. De plus, afin de rendre plus aisé le suivi de la mise en œuvre de la SCRP, la Cellule de suivi des programmes économiques et financiers et les PTF travaillent actuellement à l'élaboration d'une matrice commune d'indicateurs permettant de mieux assurer le suivi des performances. C'est un signe fort de la volonté d'harmonisation du gouvernement et des PTF autour d'une gestion axée sur les résultats.

Le Bénin a également mis en place un dispositif de suivi-évaluation des performances qui comprend la Cellule de suivi des programmes économiques et financiers, l'Observatoire du changement social chargé d'évaluer les impacts dans le dispositif de suivi, la Direction générale du budget et les Directions de la programmation et de la prospective des ministères sectoriels. Un cadre de suivi-évaluation axé sur les résultats existe donc bien au Bénin. Sa fonctionnalité doit cependant encore être améliorée. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donateurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

La dynamique amorcée en mars 2005 avec l'organisation d'ateliers pour la mise en place d'un cadre d'amélioration de l'efficacité de l'aide s'est poursuivie avec l'enquête 2006 qui a abouti à la rédaction « d'un état des lieux sur l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin » et à l'élaboration d'un « projet de plan conjoint sur l'efficacité de l'aide pour 2007 ». Ce plan n'a cependant pas encore été mis en œuvre. Malgré des avancées, un système d'évaluation mutuelle des progrès sur l'efficacité de l'aide n'existe donc pas encore au Bénin. L'enquête 2008 pourrait servir de point de départ pour la dynamisation des actions engagées depuis 2005 ainsi que pour fixer des objectifs cibles pour le Bénin et établir un plan sur l'efficacité de l'aide simplifié. Le groupe technique « Efficacité de l'aide, suivi de la SCRP, cadre macro et appui budgétaire » pourrait prendre l'initiative de proposer un certain nombre d'options pour la mise en place d'un système d'évaluation mutuelle. ■

PROGRÈS DEPUIS 2005 ET PRIORITÉS POUR 2010

EN EXAMINANT LES PRÉCEPTES de la Déclaration de Paris, notamment l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation, on peut noter que c'est surtout au niveau de l'harmonisation que des progrès ont été réalisés depuis 2005. Les améliorations de certains indicateurs, notamment les missions et les travaux analytiques conjoints, indiquent que des efforts ont été faits pour favoriser l'harmonisation entre bailleurs. Même si l'on demeure encore en dessous des valeurs cibles pour 2010, cet effort est à noter et à encourager. Quant aux données sur le soutien coordonné au renforcement des capacités, elles dépassaient déjà les valeurs-cibles pour 2010 lors de l'enquête 2006, tout comme dans celle de 2008.

Par contre, peu de progrès ont été réalisés concernant l'alignement, excepté dans le cas des systèmes de passation des marchés qui sont utilisés par 63 % des partenaires. Les autres indicateurs relatifs à l'alignement n'ont pas évolué ou ont régressé depuis 2005. Par exemple, le nombre d'unités parallèles a fortement augmenté et les systèmes nationaux de gestion des finances publiques ne sont utilisés que par 47 % des donateurs. Le manque de confiance dans les procédures nationales de gestion des finances publiques constitue encore un frein pour parvenir à plus d'alignement. Les actions en cours, concernant la mise en œuvre des réformes, doivent donc être poursuivies et renforcées. Enfin, le leadership national en matière de coordination centralisée de l'aide doit être encore renforcé. ■

RESUMÉ TABLEAU 4.9

INDICATEUR		RÉFÉRENCE 2005	2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	C	C	B ou A
2a	Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	4,0	3,5	4,5
2b	Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Pas disponible	Pas disponible	Non applicable
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	47%	28%	85%
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	56%	54%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	52%	47%	68%
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	64%	63%	Non applicable
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	29	58	10
7	L'aide est davantage prévisible	53%	32%	77%
8	L'aide est non liée	79%	99%	Plus de 79%
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	61%	49%	66%
10a	Missions sur le terrain	14%	25%	40%
10b	Travaux analytiques par pays	38%	44%	66%
11	Cadres axés sur les résultats	C	C	B ou A
12	Responsabilité mutuelle	Non	Non	Oui

CONTRIBUTEURS

Coordinateurs nationaux : Mouhamed Gado
Aristide Djossou

Correspondant donneur : Jan Vlaar (Pays-Bas)

SIGLES

APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
FED	Fonds européen de développement
GFP	Gestion des finances publiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OSD	Orientations stratégiques de développement
PAP	Plan d'actions prioritaires
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PTF	Partenaire technique et financier
RNB	Revenu national brut
SCRIP	Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté