



4000 Sylvia Daoust, Québec (Québec), G1X 0A7 Canada
Ph: +1 418 265 3500 Fax: +1 418 204 3864
Email: info@ces2consulting.com, Website: www.ces2consulting.com

**EVALUATION NATIONALE DE
LA MISE EN ŒUVRE DE
LA DECLARATION DE PARIS SUR
L'EFFICACITE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT, PHASE 2, AU BENIN**

PRESENTEE PAR :

CONSULTANTS EXPERTS SERVICES SOLUTIONS INC.



WWW.CES2CONSULTING.COM

RAPPORT FINAL

DECEMBRE 2010

SOMMAIRE

| | |
|--|-----|
| LISTE DES TABLEAUX..... | 5 |
| LISTE DES ENCADRES | 5 |
| RESUME EXECUTIF..... | 7 |
| INTRODUCTION | 12 |
| I.1 Caractéristiques démographiques et socio-économiques | 15 |
| I. 2 Facteurs d'influence de l'aide depuis 2005..... | 18 |
| I. 3 Aide soumise à la Déclaration de Paris et financement du développement | 21 |
| I. 4 Cadre partenarial de l'aide | 28 |
| II- EFFICACITE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT SOUS L'IMPULSION DE LA DECLARATION DE PARIS..... | 30 |
| II. 1 Maîtrise du processus de développement national..... | 30 |
| II. 2 Renforcement du cadre partenarial de l'aide du côté des bailleurs | 43 |
| II. 3 Renforcement du cadre partenarial et management des résultats de développement et reddition de comptes par le Gouvernement | 53 |
| II. 4 Mise en œuvre de la responsabilité mutuelle | 60 |
| III. CONTRIBUTION DE L'AIDE AUX RESULTATS DE DEVELOPPEMENT | 62 |
| III.1 Vue d'ensemble du niveau sectoriel | 62 |
| III. 2 Vue d'ensemble du développement | 81 |
| IV. CONCLUSION | 97 |
| IV.1 LECONS APPRISES | 97 |
| IV.2 RECOMMANDATIONS..... | 99 |
| IV.3 PERSPECTIVES..... | 102 |
| REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 104 |
| ANNEXES | 107 |
| ANNEXE 1 : Liste des personnes et structures rencontrées | 107 |
| ANNEXE 2 : Matrice des Principes et des Indicateurs dédiés..... | 110 |
| ANNEXE 3 : Matrice opérationnelle de l'évaluation remplie | 115 |
| ANNEXE 4 : Equipe de réalisation..... | 132 |

ABREVIATIONS ET SIGLES

| | |
|--------|---|
| AAA | Agenda d'Actions d'Accra |
| ABC-RP | Appui Budgétaire Conjoint pour la Réduction de la Pauvreté |
| AFD | Agence Française pour le Développement |
| AGOA | African Growth Opportunity Act |
| AIC | Association Interprofessionnelle du Coton |
| AID | Agence Internationale pour le Développement |
| ANPE | Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi |
| APD | Aide Publique au Développement |
| BADEA | Banque Arabe pour le Développement en Afrique |
| BID | Banque Islamique de Développement |
| BM | Banque Mondiale |
| BOAD | Banque Ouest Africaine de Développement |
| BRS | Banque Régionale de Solidarité |
| CAA | Caisse Autonome d'Amortissement |
| CAD | Comité d'Aide au Développement |
| CCAD | Cellule de Coordination de l'Aide au Développement |
| CDMT | Cadre de Dépenses à Moyen Terme |
| CEDEAO | Communautés Economiques Des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CES | Conseil Economique et Social |
| CESS | Consultants Experts Services Solutions |
| CNRMP | Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics |
| CRS | Catholic Relief Services |
| CSPEF | Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers |
| DEPS | Direction des Etudes et Programmes Sectoriels |
| DGAE | Direction Générale des Affaires Economiques |
| DGB | Direction Générale du Budget |
| DGIFD | Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement |
| DGPD | Direction Générale des Politiques de Développement |
| DGSPP | Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes |
| DGTCP | Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique |
| DNMP | Direction Nationale des Marchés Publics |
| DP | Déclaration de Paris |
| DPF | Direction de la Prospection des Financements |
| DPP | Direction de la Programmation et de la Prospective |
| DSRP | Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté |
| EMICoV | Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages |
| ENPLT | Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme |
| EPE | Equivalent Points d'Eau |
| FAD | Fonds Africain de Développement |
| FADEC | Fonds d'Appui au Développement des Communes |

| | |
|------------|---|
| FED | Fonds Européen de Développement |
| FHN | Forum de Haut Niveau |
| FIDA | Fonds des Nations Unies pour le Développement Agricole |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| FONAC | Front des Organisations de la Société Civile pour la Lutte contre la Corruption |
| GTZ | Organisme Allemand de Coopération Technique |
| HCR | Haut Commissariat aux Réfugiés |
| IDE | Investissement Direct Etranger |
| IDH | Indice de Développement Humain |
| INSAE | Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique |
| IPF | Indice de Participation Féminine |
| IPPTE | Initiative des Pays Pauvres Très Endettés |
| LEPI | Liste Electorale Permanente Informatisée |
| LOLF | Loi Organique sur la Loi des Finances |
| MAEIAFBE | Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur |
| MEE | Ministère de l'Energie et de l'Eau |
| MEF | Ministère de l'Economie et des Finances |
| MPDEPP-CAG | Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale |
| MS | Ministère de la Santé |
| NEPAD | Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique |
| OCDE | Organisation de Coopération pour le Développement Economique |
| OCS | Observatoire du Changement Social |
| OMD | Objectif du Millénaire pour le Développement |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| OP | Organisation Paysanne |
| OSC | Organisation de la Société Civile |
| OSD | Orientations Stratégiques de Développement |
| PAG | Programme d'Actions du Gouvernement |
| PAP | Programme d'Actions Prioritaires |
| PED | Pays en Développement |
| PEFA | Public Expenditure and Financial Accountancy |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PIP | Programme d'Investissements Publics |
| PNAD | Politique Nationale de l'Aide au Développement |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PRSC | Programme de Renforcement de la Société Civile |
| PTA | Plan de Travail Annuel |
| PTF | Partenaire Technique et Financier |
| RCD | Rapport sur la Coopération pour le Développement |

| | |
|---------|--|
| RNB | Revenu National Brut |
| RNDH | Rapport National sur le Développement Humain |
| SCRP | Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté |
| SIGFIP | Système Intégré de Gestion des Finances Publiques |
| SONAPRA | Société Nationale pour la Promotion Agricole |
| TBS | Tableau de Bord Social |
| TOFE | Tableau des Opérations Financières de l'Etat |
| TVA | Taxe sur Valeur Ajoutée |
| UE | Union Européenne |
| UEMOA | Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine |
| UNDP | Programme des Nations Unies pour le développement |
| UNFPA | Fonds Des Nations Unies pour la Population |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'Enfance |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau 1 : Evolution de l'aide soumise à la DP au Bénin (en milliards de FCFA)..... | 21 |
| Tableau 2: Financement des dépenses de l'Etat..... | 27 |
| Tableau 3: Evolution des indicateurs de progrès de la SCRП relatifs aux finances publiques | 38 |
| Tableau 4: Délai moyen de passation des marchés publics sur financement budget national (en jours)..... | 41 |
| Tableau 5: Chef de file de quelques groupes..... | 47 |
| Tableau 6: Matrice d'évaluation de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris dans le secteur de la Santé..... | 68 |
| Tableau 7: Matrice d'évaluation de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris dans le secteur de l'eau..... | 74 |
| Tableau 8: Ampleur de la pauvreté extrême selon les zones de résidence..... | 81 |
| Tableau 9 : Ampleur de la pauvreté extrême selon le sexe du chef de ménage | 82 |
| Tableau 10: Indicateurs globaux de développement..... | 96 |

LISTE DES FIGURES

| | |
|---|----|
| Figure 1 : Evolution de la balance commerciale du Bénin (en milliard de FCFA) | 16 |
| Figure 2 : Principaux partenaires commerciaux du Bénin..... | 20 |
| Figure 3 Evolution de l'aide publique au développement et de l'appui budgétaire au Bénin..... | 25 |
| Figure 4 : Evolution du ratio APD/PIB..... | 25 |
| Figure 5 : Evolution des transferts de fonds de migrants béninois (en milliards de FCFA)..... | 28 |
| Figure 6: Schéma de déclinaison des stratégies de développement au Bénin..... | 32 |
| Figure 7: Evolution des recettes et des dépenses sur la période 1998 à 2008 | 39 |
| Figure 8: Evolution du taux de desserte en milieu rural et semi-urbain, période 2002-2009 | 78 |

LISTE DES ENCADRES

| | |
|--|----|
| Encadré 1 : la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement..... | 20 |
| Encadré 2: Aide budgétaire | 23 |
| Encadré 3: Cadre stratégique du Bénin..... | 31 |
| Encadré 4 : Objectifs spécifiques visés par la Politique Nationale de l'Aide au Développement..... | 45 |

RESUME EXECUTIF

Déclaration de Paris en contexte : Au Bénin, l'évolution de l'Aide Publique au Développement a été influencée par des facteurs liés entre autres aux priorités politiques et réformes diverses, à la situation économique du pays, et aux catastrophes naturelles, etc.

Au plan des priorités politiques et réformes diverses, le Bénin est caractérisé par un climat de paix qui est lié à la bonne pratique de la démocratie au Bénin depuis 1990.

Sur le plan économique, le Bénin est engagé depuis 2000 dans la mise en œuvre des générations de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP). Ces documents qui constituent le cadre de référence en matière de politiques économiques pour les différents régimes politiques, sont aussi le seul et unique cadre privilégié de dialogue entre Gouvernement et Partenaires.

En ce qui concerne les mesures sociales, facteur très influent des mouvements d'aide, l'Etat béninois a résolument inscrit les secteurs de l'éducation, de la santé et d'accès à l'eau potable dans ses priorités en adéquation aussi aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Cette attention particulière portée à ces différents secteurs et les résultats encourageants qu'on y observe ont eu beaucoup d'effets sur les apports d'aide en faveur du pays et continuent de constituer la préoccupation des bailleurs et partenaires au développement.

A l'encontre de tous ces facteurs qui ont eu ou qui ont des effets positifs sur l'aide au Bénin, il existe aussi des faits ou éléments à l'interne et à l'externe qui n'ont pas favorisé ou qui n'impactent pas positivement l'aide. A l'interne, il s'agit entre autres des votes successifs de lois de Finances par décret d'ordonnance entre 2007 et 2009 par l'exécutif. Cette situation, en mettant à mal la crédibilité dans la gestion des fonds publics, constituerait un important frein au respect des engagements des donneurs. A l'externe, ils portent notamment sur l'environnement économique international marqué par une assez bonne tenue de la croissance mondiale dans la plupart des zones entre 2005 et 2007 ; ce qui devrait être de nature à améliorer l'aide aux Pays en Voie de Développement (PVD) sur cette période. La période d'après, marquée essentiellement par la crise économique et financière internationale et ses retombées n'a pas épargné l'économie béninoise.

Processus et résultats intermédiaires

Appropriation : En matière d'appropriation du processus de développement national, l'évaluation a révélé l'existence d'une stratégie nationale de développement modulée selon une emphase à long et moyen termes mais avec quelques difficultés de cohérence avec les stratégies sectorielles. De même, au niveau des secteurs, il existe parfois des budgets-programmes, donc des programmes sectoriels sans des stratégies auxquelles ils se rattachent. Ce constat est lié au retard dans l'actualisation des stratégies de certains secteurs ; ce qui laisse apparaître temporairement ce vide de cohérence entre les stratégies sectorielles et les programmes sectoriels devant assurer leur opérationnalisation.

Alignement : Les résultats des investigations ont montré que l'aide s'aligne de plus en plus sur les priorités nationales même si des obstacles dus au mandat des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et à un déficit de priorisation lors de l'opérationnalisation de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté ont été relevés de part et d'autre. Cet alignement se dénote à travers l'importance relative des appuis budgétaires à partir de 2005¹ et la prise en compte des priorités Gouvernementales inscrites dans la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR) et les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) dans les stratégies d'assistance des

¹ Confère tableau relatif à l'évolution de l'aide soumise à la Déclaration de Paris.

donneurs, c'est le cas du « Country Assistance Strategy » de la Banque mondiale et du Programme Indicatif de l'Union Européenne.

Les résultats en gestion des finances publiques et des marchés publics entre 2006 et 2007 dénotent de la volonté ferme du Gouvernement de mettre aux normes les systèmes nationaux. Mais depuis lors, on constate un relâchement dans les efforts d'assainissement des finances publiques, mise à rude épreuve en raison de la crise économique et financière internationale qui a prévalu entre 2007 et 2008 et dont les conséquences continuent de se faire ressentir sur l'économie du pays.

Harmonisation : Des avancées notables ont été effectuées en ce qui concerne l'utilisation efficiente et optimale des procédures et des dispositifs communs afin de réduire ou d'enrayer en leur sein, les doubles emplois et de réduire les coûts de transaction. La plupart des PTF intervenant au Bénin sont parties prenantes à des initiatives inter bailleurs de coopération partagée (i) Cas de l'Appui budgétaire, (ii) Cas du Fonds commun de l'Education, (iii) Cas de l'Eau, (iv) Cas de la Santé. En outre dans le cadre de la réforme des agences du Système des Nations Unies (SNU) « Uni dans l'action, one UN » il est envisagé un programme d'actions communs entre agences sans toutefois obérer leur autonomie.

Gestion axée sur les résultats : Il s'est matérialisé avec la mise en place des budgets-programmes qui s'est effectuée avec l'appui d'un nouveau mécanisme de prêt de la Banque Mondiale, le Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques (Public Expenditure Reform Adjustment Credit - PERAC). L'introduction des budgets-programmes au Bénin a permis d'introduire l'évaluation de la performance. Des cellules de suivi-évaluation ont été mises en place dans les ministères au sein des Directions de la Programmation et de la Prospective. Ces cellules ont en charge d'élaborer un rapport annuel de performance, qui doit comporter une évaluation sur la performance de chaque programme, en se fondant sur les indicateurs et en comparant les résultats aux objectifs. Sur le plan politique, le Gouvernement s'est engagé dans la systématisation et la légalisation de l'approche GAR. A cet effet, l'avant-projet de Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) a été finalisé et validé en février 2009. Elle a été mise en cohérence avec les nouvelles directives de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) adoptées en juin 2009. Cette nouvelle version sera validée en 2010, puis transmise au Gouvernement pour approbation avant la saisie de l'Assemblée Nationale pour l'adoption. La plupart des progrès enregistrés ont trait à l'aspect institutionnel. En revanche, dans la pratique quotidienne, l'approche GAR peine à s'ancrer dans les habitudes de l'administration publique de sorte que les résultats soient liées aux crédits de dépenses.

Responsabilité mutuelle : Du côté du Gouvernement, des efforts appréciables ont été faits pour associer les parlementaires et les acteurs non étatiques à l'élaboration et à l'évaluation des stratégies de développement. Mais, cette approche souffre de (i) la participation effective des députés, souvent représentés par les unités d'analyse de l'Assemblée, et de (ii) l'association des faïtières des Organisations de la Société Civile au niveau local. En ce qui concerne les donateurs, ils ne fournissent pas encore en temps voulu les informations sur leurs apports d'aide, ce qui ne facilite pas la traçabilité des aides au Bénin. Pour ce qui concerne les deux parties, d'importants progrès sont réalisés dans le cadre du dialogue Gouvernement-PTF, des évaluations conjointes, de la rédaction conjointe des aide-mémoires, etc. Il reste cependant des efforts de réorganisation des

calendriers à faire pour rendre le dialogue moins contraignant pour le Gouvernement d'une part, et assouplir les conditionnalités des appuis budgétaires au Bénin d'autre part.

Résultats du développement : La mise en œuvre de la Déclaration de Paris a contribué à l'efficacité de l'aide en favorisant davantage le renforcement de l'harmonisation des procédures et l'utilisation des dispositifs communs au niveau des PTF. On note par exemple, la baisse de l'incidence de la pauvreté de 3,9% et de l'indice d'inégalité de Gini de 0,06 entre 2006 et 2007. En outre, de 3,8% en 2006, le taux de croissance est passé à 4,8% en 2007, puis à 5,0% en 2008. Cependant, cette croissance a été ralentie en 2009, du fait des effets de second tour de la crise financière internationale (baisse des exportations et de la consommation) et des mesures prises par le Nigeria pour faire face à la crise alimentaire. Le taux de croissance, pour 2009, est ainsi ressorti à 2,7%. Des efforts louables ont été effectués par le Gouvernement avec l'appui technique et financier dans la collecte des données à grande échelle permettant d'obtenir des résultats de développement en faveur des femmes, des hommes et des groupes exclus. L'Enquête Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV) de 2006 et 2007 en est une parfaite illustration.

Principaux enseignements sur les questions communes

Processus et résultats intermédiaires

Appropriation : Au-delà du cadre institutionnel, une bonne coordination de l'aide suppose l'existence d'un système d'information fiable sur l'aide et une bonne clarification des rôles et responsabilités de chaque acteur. Mieux, les données sur l'aide publique au développement ne sont pas bien centralisées quand bien même une structure y est dédiée². Les données retracées au niveau national ne correspondent pas souvent avec celles collectées directement auprès des donateurs par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Les données sur l'aide budgétaire semblent les mieux retracées par le Gouvernement.

Alignement : Tous les partenaires rencontrés ont jugé le système national de gestion des finances publiques et de passation de marché peu performant et assez sujet à la corruption. Cet état de choses expliquerait d'ailleurs la faiblesse de certains niveaux d'appui budgétaire et les conditionnalités auxquelles les PTF soumettent en partie leurs appuis. Il est donc important que les initiatives prises par le Gouvernement et soutenues par les PTF afin d'inverser la tendance puissent aller à terme. Il s'agit de la mise en œuvre du Programme de Réforme de la Gestion des Finances Publiques et la prise des décrets d'application du nouveau code des marchés publics.

Harmonisation : Des efforts restent encore à faire quant à l'internalisation des avantages comparatifs des donateurs dans le cadre partenarial de l'aide. Cela devrait permettre à terme d'élaborer des stratégies d'amélioration et d'optimisation de la complémentarité des donateurs et se traduire en cas d'effectivité par une reprogrammation de l'aide en fonction des capacités relatives des donateurs. De ce fait, la complémentarité au sein des donateurs n'est pas allée loin comme mentionné par l'OCDE. Elle est restée plus à l'étape de la coordination. Une autre limite principale évoquée pour justifier cette faible complémentarité entre les donateurs est la non-harmonisation de leurs dispositifs de planification du financement. A cet effet, il importe de revisiter la politique nationale de l'aide en attente de validation en internalisant l'avantage comparatif des donateurs et

² En dehors des problèmes de capacités qu'éprouve cette structure (DGIFD), la base de données y consacrée est désuète.

d'autre part, que les donateurs fassent des efforts de convergence en ce qui concerne leurs dispositifs de planification du financement.

Gestion axée sur les résultats : Au niveau organisationnel, le renforcement nécessaire de la culture de résultats requiert toute une série de réformes internes, et notamment une valorisation des ressources humaines, le développement des capacités des pays partenaires (y compris en matière de statistiques), le renforcement de l'évaluation, le resserrement des liens entre les résultats et le processus de planification et de budgétisation, et surtout la promotion du leadership et de la reddition de comptes.

Responsabilité Mutuelle : Le Gouvernement devrait associer directement les députés à travers les commissions parlementaires qui pourraient faire un état des lieux et des propositions de mesures à prendre en compte dans l'élaboration des stratégies de développement national. Le système d'information sur l'aide mérite par ailleurs d'être réorganisé dans tout son ensemble. Enfin, il importe que les deux parties s'entendent sur le calendrier des missions pour les rendre mieux gérables par le Gouvernement, et sur l'assouplissement des conditionnalités des appuis budgétaires.

Recommandations clés

Au regard de l'aperçu général de l'exécution des cinq principes de la Déclaration de Paris au niveau national, il importe de formuler des recommandations à l'endroit de tous les acteurs du développement, notamment le Gouvernement, les acteurs non étatiques et les donateurs. Il est recommandé de :

A l'endroit du Gouvernement Béninois

- Désigner par un acte administratif le Ministre Leader en charge de la Coordination de l'Aide au Développement ;
- Actualiser les décrets portant fonctionnement et attributions des structures de la chaîne de l'aide ;
- Intégrer dans le document de la Politique Nationale de l'Aide au Développement des stratégies d'amélioration et d'optimisation de la complémentarité des donateurs ;
- Améliorer la gouvernance administrative en vue de renforcer le dispositif institutionnel de la gestion et de la coordination de l'aide au développement ;
- Identifier les actions prioritaires devant bénéficier des ressources extérieures au niveau des collectivités locales, des acteurs non étatiques en vue de l'atteinte des Objectifs du Millénaire de Développement (OMD) d'ici 2015 ;
- Prendre des mesures administratives et institutionnelles afin d'inciter les parlementaires à voter à bonne date, les lois des finances et les lois de règlement pour améliorer la gestion des finances publiques ;
- Prendre des décrets d'application du nouveau code des marchés publics ;
- Dynamiser le partenariat secteur public-privé ;
- Accélérer les transferts de compétence et de ressources aux collectivités locales ;
- Resserrer les liens entre les résultats et le processus de planification et de budgétisation ;
- Consolider l'arrimage entre les Plans de développement Communaux, les Stratégies sectorielles et les Stratégies de Développement National ;
- Elaborer et mettre en œuvre un plan de renforcement des capacités et de valorisation des ressources humaines des structures en charge de la coordination de l'aide.

A l'endroit des Partenaires Techniques et Financiers

- Etendre la mise en place des procédures et des dispositifs communs afin de réduire ou d'enrayer les doubles emplois ;
- Harmoniser les dispositifs de planification du financement en tenant compte des différents avantages comparatifs et de l'occupation judicieuse de l'espace national ;
- Unifier les programmes opérationnels et les plans entre agences ;
- Réduire le volume des opérations n'empruntant pas les procédures nationales ;
- Assurer une meilleure prévisibilité en temps et en volume dans l'octroi de l'aide ;
- Renforcer les capacités des bureaux locaux et les rendre plus autonomes ;
- Assurer une meilleure prise en compte des stratégies nationales de développement dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies d'assistance pays.
- Encourager les donateurs émergents et les fonds arabes chinois à s'insérer dans le processus de la Déclaration de Paris

A l'endroit des parlementaires et des acteurs non étatiques

- Renforcer la participation des OSC à l'élaboration des politiques de développement et au contrôle citoyen ;
- Accélérer le processus de vote des lois de règlement au niveau de l'Assemblée Nationale ;
- Accélérer le processus de vote des lois et autres textes législatifs visant à la mise aux normes des canaux publics de finances et de passation de marché ;
- Renforcer le contrôle parlementaire à travers la mise en place des commissions de contrôle et les interpellations du Gouvernement.

INTRODUCTION

1. Engagement du Bénin envers la Déclaration de Paris et le Programme d'Actions d'Accra : La Déclaration de Paris (DP) sur l'efficacité de l'aide au développement signée en Mars 2005 a été le résultat d'une série de processus de haut niveau qui a apporté des changements significatifs dans l'architecture de l'aide au développement, notamment la Conférence de Monterrey sur le financement du développement (2002), le Forum de Haut Niveau de Rome sur l'harmonisation (2003) et la Table ronde de Marrakech sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement (2004).

2. Le Bénin est signataire de la Déclaration de Paris (DP) sur l'efficacité de l'aide. A ce titre, il a participé à la plupart des foras. Un processus de facilitation et d'appropriation de la DP a été mis en œuvre, sous l'égide de la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers, chargé du suivi et de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin. Ce processus a permis au Bénin de prendre part activement aux différentes activités internationales visant une mise en œuvre effective de la DP. A ce titre, il a participé aux activités conjointes de l'Organisation de Coopération pour le Développement Economique (OCDE), en particulier, les enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la DP. Deux enquêtes ont été menées en 2006 et en 2008 ; elles ont dressé, chacune, un état des lieux de la mise en œuvre de la DP au Bénin.

3. La première enquête menée en 2006, sous l'égide du Groupe de Travail sur l'efficacité de l'aide de l'OCDE a révélé qu'un travail important devrait encore être fait pour que soient respectés les engagements pris au titre de la DP et pour optimiser l'efficacité des actions de l'aide au Bénin.

4. La deuxième enquête organisée en 2008 a permis de mesurer les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs de la DP. Elle a servi de base au troisième Forum de Haut Niveau (FHN) sur l'efficacité de l'aide au développement. Ce troisième FHN qui s'est tenu à ACCRA en septembre 2008 a débouché sur un accord qu'est l'Agenda d'Actions d'Accra (AAA). Cet Agenda d'actions définit concrètement les étapes à suivre pour accélérer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement signée en mars 2005.

5. Un atelier préparatoire des pays francophones et lusophones de l'Afrique sur l'enquête 2011 sur la DP et l'enquête sur les Etats fragiles a eu lieu les 13 et 14 octobre 2010 à Praia. L'objectif a été de maximiser l'appropriation et la participation des pays sur les enquêtes ; et fournir une mise à jour disponible sur le 4ème Forum de Haut Niveau qui se tiendra à Busan en Corée du Sud en 2011.

6. Les différentes enquêtes ont dressé l'état des lieux en passant en revue les cinq (05) principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats, responsabilité mutuelle) et ont

débouché sur un plan d'actions sur l'efficacité de l'aide qui vise la mise en œuvre efficace de la DP mais aussi à relever les défis majeurs identifiés dans l'AAA. Ces défis se résument

- **au renforcement de l'appropriation** : Cette appropriation passe par la maîtrise des politiques de développement global et sectoriel par toutes les parties prenantes au processus de développement (Administration centrale, déconcentrée, société civile, syndicats, parlement). Cette appropriation à tous les niveaux devrait conduire les partenaires techniques et financiers du Bénin à une grande utilisation des systèmes nationaux pour acheminer l'aide et améliorer la prévisibilité des apports d'aide.
- **à l'établissement des partenariats plus efficaces et davantage ouverts à tous** : Avec l'apport de plus en plus croissant de nouveaux donneurs au Bénin (pays à revenu intermédiaire, fonds mondiaux, intervenants du secteur privé, organisations de la société civile) des défis en termes de gestion et de coordination globale de l'aide se posent. Le Gouvernement, doit développer avec ces nouveaux acteurs des partenariats plus ouverts à tous afin que les efforts collectifs aient davantage d'impact sur le développement et sur la réduction de la pauvreté.
- **l'obtention de résultats sur le front du développement** : Le Gouvernement devra mettre plus l'accent sur les résultats et sur leur communication à toutes les parties prenantes.

7. Actuellement, la troisième enquête de suivi est en cours de préparation. Elle servira de repère pour le quatrième Forum de Haut Niveau (FHN-4) qui se tiendra à Busan en Corée du Sud en 2011. Aussi, une évaluation globale de la mise en œuvre de la DP objet de la présente étude a été menée.

8. Objectif et champ d'application de l'Évaluation de la phase 2 : L'objectif général de la présente évaluation est de documenter, d'analyser et de juger la pertinence de l'efficacité de la mise en œuvre de la Déclaration au Bénin, de mettre en exergue son incidence en matière d'efficacité de l'aide et, partant, en matière d'efficacité du développement, notamment en matière de réduction de la pauvreté. Spécifiquement, il s'agira de fournir des informations sur :

- les résultats obtenus au Bénin à la suite de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ;
- la capacité du Bénin et de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF) à clarifier, améliorer et renforcer les politiques et les pratiques conformément à la Déclaration de Paris dans le cadre de l'efficacité de l'aide au développement ;
- les difficultés et obstacles susceptibles de limiter l'efficacité de la Déclaration de Paris, ses effets et impacts et les solutions préconisées ;
- les éléments fiables dont dispose le Bénin pour se faire valoir lors du 4ème Forum de Haut Niveau qui se tiendra à Busan (Corée du Sud) en 2011.

9. Cet exercice a associé à toutes les étapes, les parties prenantes liées à la gestion de l'aide notamment les parlementaires, l'administration centrale et décentralisée, les Syndicats, la société civile, le secteur privé et les Partenaires Techniques et Financiers.

10. Approche, méthodologie et limites : Cette évaluation repose sur une approche longitudinale. Ainsi, elle permet de remonter en arrière lorsque c'est pertinent, tout en faisant des analyses prospectives (pour anticiper les résultats du développement qui se préparent mais qui ne sont pas encore tangibles- qui donnent cependant une idée du sens de la marche).

11. La démarche méthodologique utilisée est basée sur une approche participative qui a inclus à toutes les étapes les parties prenantes à cette évaluation. Elle est structurée autour de

quatre étapes et s'appuie fondamentalement sur la matrice opérationnelle de l'évaluation à travers les questions fondamentales et spécifiques qui permettront à terme d'apprécier la mise en œuvre de la phase II de la Déclaration de Paris au Bénin au regard des 5 principes retenus. La première étape est celle de la planification et de préparation de l'évaluation. Elle a consisté à réviser le cadre global de l'évaluation et finaliser avec l'administration le chronogramme de l'étude et le plan de travail.

12. La deuxième étape a consisté à la collecte de données aussi bien quantitatives que qualitatives. Pour l'approche quantitative, un questionnaire dirigé vers les structures phares au niveau national et au niveau des Partenaires Techniques et Financiers a servi à la collecte des données. Ce questionnaire³ reprend les grandes interrogations de l'évaluation et a permis de remplir la matrice⁴ opérationnelle. Cette approche inclut aussi une revue documentaire axée sur les principaux rapports relatifs aux questions spécifiques abordées.

13. En ce qui concerne l'approche qualitative, des guides d'entretien modulaires ont été élaborés et administrés au niveau des structures nationales et des PTF afin de recueillir leurs appréciations sur un certain nombre d'aspects touchant la mise en œuvre de la DP. En prélude à ces différentes phases, des échanges avec le Groupe National de Référence ont été organisés pour finaliser les outils de collecte, lesquels sont structurés autour de la matrice d'évaluation.

14. La troisième étape a consisté au traitement et à l'analyse des informations. Elle a permis à travers des techniques d'analyse variées de renseigner d'une part, sur les mesures dans lesquelles la Déclaration de Paris a été mise en œuvre et d'autre part, sur les résultats obtenus en termes d'efficacité de l'aide au développement. Ainsi, cette phase s'est appuyée sur une approche analytique des différentes rubriques concernées, l'examen et la synthèse des documents et la littérature disponibles, l'analyse des documents, la tabulation et le commentaire des données collectées, une approche systématique de l'analyse des opinions des acteurs et des variables étudiées, les recommandations issues de l'analyse des questions fondamentales, spécifiques de l'évaluation et à terme de la mise en œuvre des cinq principes de la DP.

15. Enfin la quatrième étape est celle de l'élaboration du rapport. Cette phase est la transcription sous forme de rapport des travaux de l'évaluation.

16. L'une des limites importantes de cette évaluation est relative à la faible et lente réaction des parties prenantes en termes de retour d'informations. Ceci pourrait aussi s'expliquer par le champ assez large de l'évaluation et par conséquent de la densité et du volume d'informations à fournir. Cette situation de réticence à répondre aux questionnaires est plus criarde au niveau des donneurs non membres de l'OCDE

³ Voir le questionnaire proposé en annexe.

⁴ Cette matrice est déjà retenue au niveau international pour les évaluations nationales.

I. CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS AU BENIN

I.1 Caractéristiques démographiques et socio-économiques

17. Caractéristiques démographiques : D'une superficie de 114 763 km², la République du Bénin a une population estimée à 8 224 642 habitants en 2008. Le taux d'accroissement moyen annuel est de 3,11% et la densité moyenne est de 59 habitants au km², avec des disparités d'une région à une autre. L'urbanisation est rapide, plus du tiers de la population vit en ville.

18. La structure de la population par sexe et par âge met en évidence une population jeune (47,65%). L'espérance de vie à la naissance est de 61,1 ans en 2008 contre 59,2 ans en 2002. Cette espérance de vie est légèrement plus élevée pour les femmes (63,2 ans) que pour les hommes (58,9 ans).

19. Quant à la répartition selon le sexe, la population reste majoritairement féminine (51,5%) avec un rapport de masculinité global de 94,2 hommes pour 100 femmes en 2002.

20. Le taux d'alphabétisation est de 60,5% en 2007 pour les personnes âgées de 15 ans et plus. Il était de 30% en 1990. Malgré la progression de 2 points par an acquis, ce taux demeure modeste au regard de ce qui est attendu des OMD. Il est de 50% chez les femmes de 15 à 24 ans contre 72,4% chez les hommes.

21. Situation économique : L'économie béninoise est caractérisée par la prépondérance du secteur primaire (32,3 du PIB) et du secteur tertiaire (54% du PIB) qui enregistrent des progrès insignifiants. Avec un Produit Intérieur Brut (PIB) par tête d'environ 510 \$ en 2005, le Bénin est un pays à faible revenu.

22. Depuis 2001, année où le pays avait enregistré un taux de croissance de 6,2%, l'économie béninoise connaît un très net ralentissement. Au regard des prévisions faites sur la crise financière et économique mondiale, l'économie béninoise a connu une reprise haussière passant de 2,9% en 2005 à 3,80% en 2006, avec une sensible amélioration estimée à 4,5% entre 2006 et 2008. Cette performance bien qu'encourageante, reste largement en dessous de l'objectif de 7% souhaité dans l'espace de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) pour réduire durablement la pauvreté. En 2009, cet espoir s'est effrité marquant ainsi un coup d'arrêt aux ambitions économiques du Bénin ; ce taux est de 2,7% en 2009. La composition sectorielle de la croissance est dominée par la contribution du secteur informel (dont l'agriculture) qui représente 70% entre 1996 et 2008 contre 84% entre 1980 et 1989. L'industrie manufacturière très embryonnaire n'a qu'un apport marginal.

23. Il est à signaler que la croissance de l'économie du pays dépend surtout des résultats de la filière coton et du commerce de réexportation avec le Nigéria (le Grand voisin), ce qui le rend vulnérable aux chocs conjoncturels extérieurs tels que la baisse des cours mondiaux du coton et la politique commerciale du Nigéria.

24. Outre les causes conjoncturels, la baisse tendancielle de la croissance s'explique aussi par des problèmes structurels qui constituent des contraintes majeures dans la perspective de faire du Bénin un pays émergent susceptible de générer des taux de croissance suffisants pour

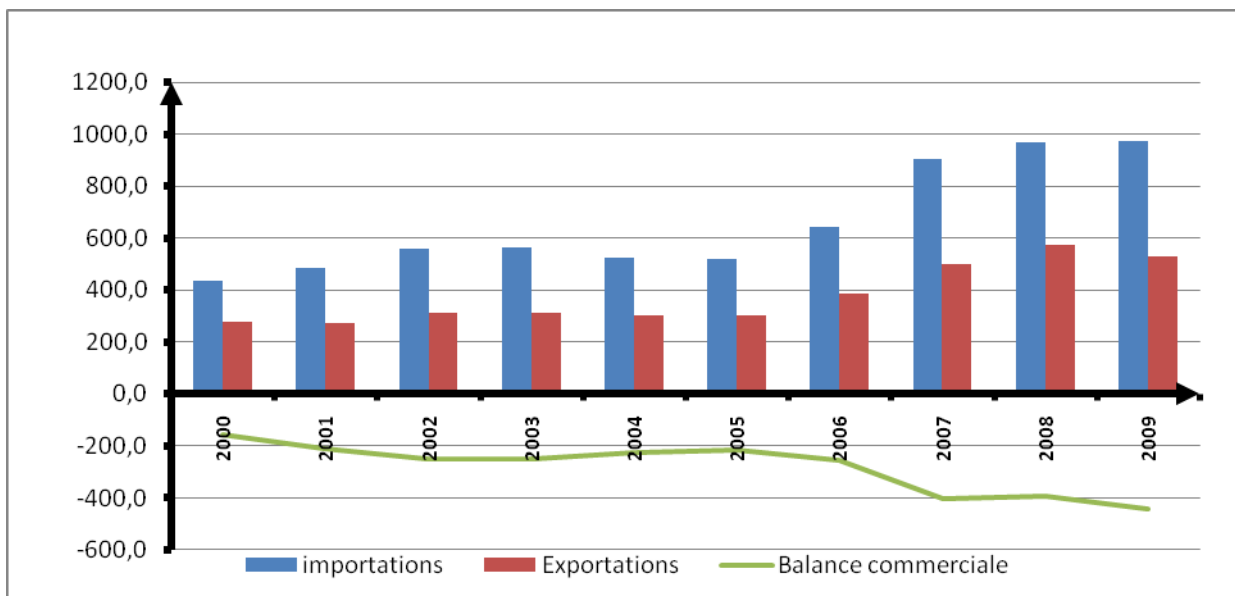
atteindre les OMD à l'horizon 2015. Ces problèmes structurels se présentent de la manière suivante

- la filière coton représente plus de 60% des recettes d'exportation officielles des cinq dernières années et procure des emplois directs et indirects et des revenus à plus de 2,5 millions de personnes. Outre la chute des cours mondiaux, la production de coton a souffert des dysfonctionnements de la filière (retard dans la mise en œuvre des réformes structurelles, notamment en ce qui concerne la cession de l'outil industriel de la SONAPRA). La tendance s'est confirmée avec une baisse de la production lors de la campagne 2005-2006 ;
- le rôle de transit du corridor du Bénin s'est détérioré à cause des contrôles routiers intempestifs et le Port Autonome de Cotonou (PAC) a perdu de sa compétitivité au niveau régional du fait, en grande partie, de sa mauvaise organisation et de la corruption ;
- la lenteur dans la mise en œuvre des réformes structurelles, laissant inachevée la réorganisation des secteurs clés de l'économie comme le coton, le PAC, l'énergie et les télécommunications a favorisé l'augmentation des coûts des facteurs de production. La dépendance énergétique du Bénin vis-à-vis des fournisseurs d'électricité (Ghana et Côte d'Ivoire) et les problèmes de gestion de la Société Nationale de Consommation Pétrolière (SONACOP) pèsent sur les finances publiques de l'Etat et impliquent des ruptures d'approvisionnement en électricité et en carburant qui ont un impact direct sur le fonctionnement de l'économie nationale ;
- enfin, le taux d'investissement des opérateurs privés dans ces domaines reste faible, se situant entre 11 et 13% du Produit National Brut (PNB).

25. Pour pallier à ces problèmes, le Gouvernement a adopté en septembre 2006 une lettre de Politique de Développement du secteur privé aux fins de créer un climat favorable aux affaires.

26. Quant à la balance commerciale du Bénin, elle est structurellement déficitaire avec un écart de plus en plus accentué depuis 2006 (voir Figure 1).

Figure 1 : Evolution de la balance commerciale du Bénin (en milliard de FCFA)



Source INSAE/DGAE/CSPEF

27. Dans ses échanges, l'UE représente le partenaire principal du pays pour les importations (notamment de produits alimentaires et d'équipement) tandis que les exportations du Bénin sont de plus en plus orientées vers la Chine qui est le premier client du Bénin avec environ 80% du coton fibre béninois qu'elle importe.

28. Sur le plan du climat des affaires, le Bénin est classé 172^{ème} sur 180 pays selon les rapports *Doing Business* pour les années 2008 et 2009 et 172^{ème} sur 183 pays en 2010. Ce rang illustre les obstacles existant dans le pays pour un développement des investissements directs étrangers et traduit la nécessité des réformes pour accompagner le secteur privé, principal créateur de richesses.

29. Partie contractante du GATT depuis le 12 septembre 1963, le Bénin est membre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et s'inscrit dans le cadre des engagements découlant de son appartenance à l'UEMOA. En tant que pays Afrique Caraïbe Pacifique (ACP), le Bénin est lié par un accord de partenariat économique (APE) avec l'UE. Il est aussi éligible aux préférences commerciales accordées par les Etats -Unis dans le cadre de l'AGOA (African Growth and Opportunity Act).

30. Situation sociale : Selon le classement du PNUD en 2008 suivant l'Indicateur de Développement Humain (IDH), le Bénin a occupé le 163^{ème} rang sur 177 pays avec un indice égal à 0,45. Avec cette performance, le pays se retrouve dans la catégorie des pays à plus faible IDH, une position qu'il occupe depuis plus de 40 ans.

31. Le Revenu National Brut (RNB) par habitant a globalement augmenté sur la période de 2005-2008 soit un taux de 8,1% en 2005, 8,1% en 2006, 8,7% en 2007 et 9,6% en 2008.

32. En 2007, 51,6% de la population du Bénin, vivaient en dessous du seuil de un dollar US par jour. Sur plus d'une décennie, cet indicateur n'a pas connu de changement significatif. D'un niveau de 53% dans les années 90, cet indicateur n'a baissé que d'un point en 2007.

33. D'après les résultats de l'enquête EMICoV en 2007, l'incidence nationale de la pauvreté nationale est de 33,2%. Il est noté une prépondérance de la pauvreté chez les hommes avec un taux de 34,7% contre 26,5% chez les femmes. Par contre, l'intensité du phénomène est plus élevée chez les femmes que les hommes en raison du fait qu'elles ne jouissent pas de leur pleine autonomie économique et ont peu d'opportunités pour améliorer leurs activités économiques.

34. S'agissant de l'inégalité de revenu mesurée par l'Indice de Gini, elle a connu une aggravation de 0,11 sur la période de 2002-2006, passant de 0,42 en 2002 à 0,53 en 2006, puis une réduction de 0,06 sur la période 2006-2007 où l'Indice est passé de 0,53 à 0,47. Entre 2006 et 2007, une vaste campagne dans le secteur de la microfinance a vu le jour à travers le « Programme microfinance aux plus pauvres » et un recrutement massif dans la fonction publique.

35. Quant aux mesures prises pour la participation de la femme à la gestion des affaires publiques, elles ne sont pas des plus efficaces lorsqu'on considère les deux élections locales (2003 et 2008) qui ont marqué le processus de décentralisation au Bénin. En 2003, on dénombrait 45 femmes sur les 1200 conseillers (soit 3,75%) et 60 femmes en 2008 sur les 1435 conseillers communaux élus (soit 4,18%). Cette faible représentativité des femmes est remarquable dans

toutes les autres Institutions de l'Etat : pouvoir législatif, hautes institutions juridiques (Cour Suprême, Cour Constitutionnelle et Haute Cour de Justice), pouvoir exécutif. La même situation s'observe au niveau des partis politiques.

36. Ainsi donc, l'Indice de Participation de la Femme Béninoise (IPF) au processus de développement reste loin de l'objectif de la parité malgré sa tendance à la hausse. Il est de 0,315 en 2001, 0,356 en 2004 et de 0,454 en 2006.

I. 2 Facteurs d'influence de l'aide depuis 2005

37. Au Bénin, l'évolution de l'Aide Publique au Développement a été influencée par des facteurs liés entre autres aux priorités politiques et réformes diverses, à la situation économique du pays, au climat social, et aux catastrophes naturelles, etc.

38. **Au plan des priorités politiques et réformes diverses,** les tendances sont en faveur de (i) la recherche d'un climat de paix lié à la bonne pratique de la démocratie au Bénin depuis 1990. Les institutions fonctionnent normalement et régulièrement, il a été organisé avec succès quatre (04) élections présidentielles avec trois (03) alternances au pouvoir, et cinq (05) élections législatives ; (ii) la réforme du système électoral à travers l'élaboration de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), adoptée et engagée depuis 2003. Bien que cet outil n'ait pas encore connu un aboutissement, son démarrage, déjà sous l'ancien régime et sa poursuite sous le régime actuel, témoignent de la volonté des pouvoirs publics à rendre les élections plus libres, crédibles et transparentes et ainsi préserver le climat de paix. Aussi, la loi sur la décentralisation a-t-elle été votée et le processus a démarré avec deux élections communales qui ont eu lieu sans heurts majeurs. Ces éléments répondent au respect des principes de coopération internationale et militent en faveur de l'aide.

39. **Sur le plan économique,** le Bénin est engagé depuis 2000 dans la mise en œuvre des générations de Stratégies de Réduction de la Pauvreté. Ces documents qui constituent le cadre de référence en matière de politiques économiques pour les différents régimes politiques, sont aussi l'unique cadre de dialogue entre le Gouvernement et les Partenaires. A ce titre, leur adoption par l'Etat bénéficiaire influe positivement sur l'évolution de l'aide. A cet élément, s'ajoutent la poursuite du désengagement de l'Etat du secteur productif entamée depuis 1990 avec les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS)⁵ et les nombreuses réformes liées aux efforts de modernisation du Port Autonome de Cotonou avec la construction de deux nouveaux quais, et ce dans le cadre de l'amélioration du climat des affaires dans le pays. La restructuration de la filière coton avec la création d'une nouvelle structure de gestion des réformes de la filière, la SODECO, l'élaboration et la mise en œuvre du plan de réformes pour l'amélioration des finances publiques, etc. sont autant de facteurs qui traduisent la volonté des autorités à mettre en œuvre les réformes et assurer un développement cohérent. Les performances économiques enregistrées en dépit des effets de quatre principales crises - énergétique, alimentaire, économique et financière mondiale- qui ont secoué la vie économique du pays, devraient faire engager

⁵ On note entre 2006 et 2009 la mise en concession et/ou la privatisation ou l'ouverture de capital de sociétés d'Etat telles que la Continental Bank-Bénin, l'Hôtel Croix du Sud, l'Industrie du Bois du Bénin (IBB), Bénin TELECOMS SA, la Société des Ciments d'Onigbolo (SCO), etc.

davantage les partenaires à soutenir le Bénin dans ses efforts de redressement économique. Ces réformes intervenues pour la plupart après la signature par le Bénin du protocole sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, ont en effet permis de passer le taux de croissance de 2,9% en 2005 à successivement 3,8% ; 4,2% et 5% de 2006 à 2008 avant la rechute de 2009 due aux répercussions des différentes crises, avec une croissance de 2,7%.

40. En ce qui concerne les mesures sociales, facteur très influent des mouvements d'aide, l'Etat béninois a résolument inscrit les secteurs de l'éducation, de la santé et d'accès à l'eau potable, voire de la microfinance dans ses priorités en adéquation aussi aux OMD. Cette attention particulière portée à ces différents secteurs et les résultats encourageants qu'on y observe ont eu beaucoup d'effets sur les apports d'aide au pays et continuent de constituer la préoccupation des bailleurs et partenaires au développement. Par exemple, entre 2000 et 2009, les dépenses affectées à ces secteurs ont évolué de plus de 75% en moyenne. Les résultats obtenus ont aussi suivi avec une nette amélioration du niveau du taux brut de scolarisation passant de 82,8% en 2000 à 104,27% en 2009. Au niveau de la santé, les résultats ont notamment rapport à la baisse du taux de mortalité infanto-juvénile qui est passé de 118,9% en 2001 à 97% en 2007 ; l'amélioration du ratio de mortalité maternelle passant de 473 morts à 179 morts pour 100000 naissances. Le taux de prévalence du VIH/SIDA est aussi passé de 4,1% en 2000 à 2% en 2009 contre une moyenne de 5% pour la zone Afrique. Toutefois, malgré les efforts déployés par l'Etat béninois, le taux d'incidence du paludisme simple est resté en légère hausse avec 11,8% en 2000 et 12,1% en 2009. Le taux d'accès à l'eau potable, 63,6% en 2007, est encore en dessous de la cible des 100% pour 2015. Convient-il aussi de souligner la politique de microcrédits aux plus pauvres ayant touché en 2009 plus de 174 766 bénéficiaires et qui a connu l'appui de certains bailleurs pour son impact sur la réduction de la pauvreté à travers l'autonomisation de la femme.

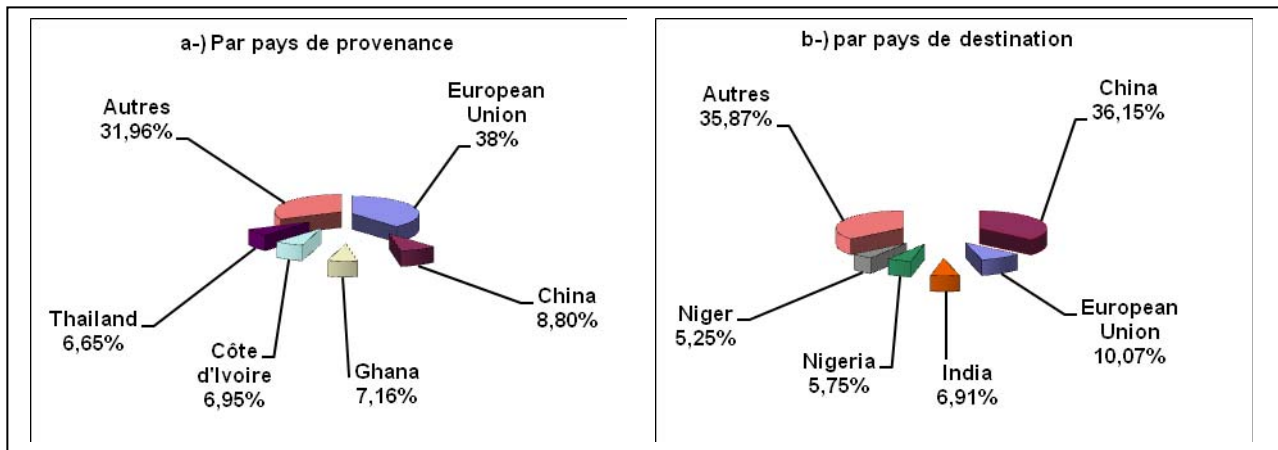
41. Pour les catastrophes naturelles au Bénin, l'étude réalisée par l'UNICEF-Bénin sur l'Etat des lieux et les perspectives sur la protection sociale au Bénin révèle que les principaux risques auxquels le pays est exposé sont la sécheresse, les inondations et l'avancée de la mer (l'érosion côtière). Leurs impacts sont très importants et se caractérisent par une dégradation des ressources naturelles, le déplacement des populations, les perturbations des activités économiques, surtout agricoles, et des coûts économiques et sociaux de plus en plus élevés. Le principal reste les inondations qui, non seulement contraignent les populations à se déplacer (le cas des inondations de 2008, 2009 et 2010 qui ont fait déjà plus de 20.000 sinistrés), mais également participent à la persistance de certaines maladies touchant en majorité les enfants. Le paludisme en est un exemple avec une incidence qui n'a pas pu être réduite depuis 2000. Ces inondations, rendant par ailleurs difficiles la circulation et l'exécution de la plupart des travaux d'infrastructures, ont souvent mérité une attention de la part des partenaires au développement du pays à travers les aides d'urgence directement aux populations ou en appui budgétaire au pays.

42. Aussi, la ratification par le Bénin de plusieurs protocoles d'accords internationaux conditionnant l'aide au participe –t-elle du renforcement du cadre partenarial de l'aide entre le Bénin et ses partenaires. Il s'agit par exemple de la signature du protocole d'accord sur l'atteinte des OMD en 2000, du protocole sur la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide et les protocoles d'accord pour le suivi du cadre macroéconomique avec les autorités du Fonds

Monétaire International (FMI), divers actes qui contraignent le Bénin au respect de certains critères favorables à l'aide, et engagent aussi les partenaires au respect de leurs engagements et au renforcement de leur soutien.

43. Par ailleurs, l'évolution des relations commerciales du Bénin avec le reste du monde a connu depuis 2004 un profond changement dans la structure de ses pays partenaires commerciaux.

Figure 2 : Principaux partenaires commerciaux du Bénin



Source : DGAE-Bénin

44. Il ressort de cette structure (voir Figure 2) que les relations commerciales du Bénin sont plus importantes avec la Chine et l'Union Européenne sur la période tant du point de vue des exportations que des importations. Ce constat laisse entrevoir une plus grande participation de ces pays aux appuis en faveur du développement du Bénin. Aussi, apparaît-il que le solde commercial du Bénin avec la Chine est excédentaire, ce qui devrait susciter l'intensification de la coopération entre les deux pays.

45. A l'encontre de tous ces facteurs qui ont eu ou qui ont des effets positifs sur la scène de l'aide au Bénin, il existe aussi des faits ou éléments à l'interne qui n'ont pas favorisé ou qui n'influencent pas positivement l'aide. Il s'agit entre autres (i) des réformes liées à la décentralisation avec le transfert des compétences qui peinent encore à se concrétiser. En sept (07) années d'expérimentation, les transferts de compétences n'ont été que partiels et les dernières élections communales de 2008 n'ont toujours pas encore connu leur aboutissement. Ce fait a pour conséquence une restriction des pouvoirs locaux dans leur rôle, ce qui ne favorise pas le développement de la coopération décentralisée. En outre, (ii) les votes successifs de lois de Finances par décret d'ordonnance entre 2007 et 2009 par l'exécutif ont mis à mal la crédibilité dans la gestion des fonds publics, constituerait un important frein au respect des engagements des donateurs.

46. Par ailleurs, certains faits à l'international ont également influencé ou sont susceptibles d'impacter l'aide accordée aux Pays en Développement (PED) dont le Bénin. En effet, l'environnement économique international marqué par une assez bonne tenue de la croissance mondiale dans la plupart des zones entre 2005 et 2007 devrait être de nature à

améliorer l'aide aux PED sur cette période. La croissance mondiale s'est affichée à la hausse en 2006 et 2007 avec respectivement des taux de 5,0% et 5,2%. Elle a été disparate d'une zone à une autre et est plus imputable à la zone asiatique des pays émergents qui affiche une moyenne de 9,5% de croissance sur les deux années (11,2% pour la Chine) contre 2,7% pour la zone Euro et 2,5% pour les Etats-Unis. Cet état de chose devrait induire une évolution à la hausse de l'aide plus prononcée pour les pays de la zone des pays émergents d'Asie, la Chine prioritairement en raison de ses relations de plus en plus étroites avec l'Afrique en général et le Bénin en particulier.

47. Toutefois, quelques événements majeurs sur le plan international ont été de nature à jouer contre l'amélioration de l'aide aux PVD en raison de leurs répercussions sur les finances publiques des pays donateurs. Il s'agit principalement des attentats du 11 septembre 2001 avec la montée du terrorisme depuis lors, les catastrophes naturelles liées aux inondations, cyclones, ouragans et incendies, auxquelles s'ajoutent les différentes crises -pétrolière, alimentaire, économique et financière internationales - intervenues entre 2000 et 2009 dans le monde et particulièrement aux Etats-Unis, en Europe et en Asie. Pour faire face à ces événements, la plupart des pays développés ont dû recourir à des mesures budgétaires drastiques qui se sont soldées par de lourdes conséquences sur leurs finances publiques.

I. 3 Aide soumise à la Déclaration de Paris et financement du développement

48. L'Aide Publique au Développement⁶ (APD) est l'ensemble des ressources qu'apportent les bailleurs de fonds, à des conditions souples ou sous forme de dons, pour soutenir le développement dans les pays qui en ont besoin. Ces ressources concourent au même titre que les ressources nationales et autres ressources externes mobilisées au financement du développement.

49. Quelle a été pour le Bénin la place de l'aide soumise aux principes de la Déclaration de Paris parmi les ressources grâce auxquelles le développement du pays est financé ? Quelles ont été les tendances avant et après 2005 ? Ces préoccupations trouveront leurs réponses à travers l'analyse de l'aide soumise à la Déclaration de Paris, l'importance de cette aide dans le total de l'aide publique au développement et dans le total des ressources mobilisées pour le financement du développement au Bénin.

50. Aide soumise à la Déclaration de Paris : Il est difficile de définir de manière exacte l'aide soumise à la Déclaration de Paris. Cette Déclaration se réfère plus aux principes devant faire de l'aide, une ressource extérieure acheminée dans de bonnes conditions et dont l'allocation et la gestion sont transparentes et optimales. De manière générale, l'aide soumise à la Déclaration de Paris est perçue comme une ressource extérieure dont le circuit est régi par les principes de l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

⁶ Le concept de l'aide n'a cessé d'évoluer dans le temps. Cette évolution a été plus remarquable pendant ces deux dernières décennies au cours desquelles plusieurs initiatives sont prises en vue du renforcement de l'environnement de l'aide : l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) ; les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ; la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ; le Programme d'Action d'Accra ; l'Initiative du Secrétaire Général des Nations Unies pour les OMD en Afrique, relative à la réalisation de l'engagement pris par le G8 à Gleneagles d'augmenter l'APD au profit des pays pauvres, etc. Ces faits sont autant d'éléments qui œuvrent pour l'amélioration de l'aide au développement en faveur des PED.

Encadré 2 : la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée en 2005 par plus d'une centaine de pays et organismes d'aide, définit les principes et les engagements auxquels les donateurs et les autorités des pays partenaires entendent se conformer pour faire en sorte que l'aide contribue aussi efficacement que possible à la concrétisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement et des autres objectifs convenus au niveau international. Elle s'appuie sur les enseignements tirés de l'expérience accumulée au fil des ans à propos des méthodes qui produisent des résultats, engageant les donateurs et les partenaires à appliquer des principes et pratiques exemplaires pour la gestion de l'aide et à pallier des défaillances qui persistent parfois depuis des décennies. Elle s'inscrit largement dans le prolongement de travaux antérieurs, et doit en particulier beaucoup aux accords conclus à Monterrey (2002), Rome (2003) et Marrakech (2004) (OCDE et Banque mondiale, 2005).

La première phase de l'évaluation avait pour but de faire le point des premières années de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de mars 2005 à la fin de 2007. Les résultats de cette première phase ont mis en lumière les progrès accomplis et les défis relevés dans le cadre de la mise en œuvre de cette Déclaration. Ainsi,

- en matière d'appropriation, toutes les évaluations des pays partenaires indiquent un renforcement des politiques et stratégies de développement nationales depuis 2005, au profit de l'appropriation.
- pour ce qui est de l'alignement sur les stratégies, on observe des progrès dans l'alignement des
- si les évaluations ne semblent pas indiquer de régression en termes d'harmonisation, elles n'indiquent pas non plus de tendance générale au progrès, exception faite du Code de conduite de l'Union européenne adopté en 2007 et jugé receler un fort potentiel de renforcement de l'harmonisation parmi ses États membres.
- en termes de responsabilité mutuelle, les efforts conjoints pour le suivi des progrès et la résolution des problèmes sont encore faibles.
- plusieurs évaluations ont mis en exergue le manque relatif d'attention et de progrès constaté dans la mise en œuvre du principe de gestion axée sur les résultats.
- plusieurs études ont montré la nécessité de renforcer les capacités statistiques et de les utiliser plus efficacement à la prise de décision.

Outre le rapport de synthèse, quatre études thématiques transversales ont été commandées pour la première phase de l'évaluation sur :

- «le renforcement des capacités statistiques»,
- «le déliement de l'aide et la Déclaration de Paris»,
- «l'applicabilité de la Déclaration de Paris dans les situations fragiles et de conflits» et
- «la Déclaration de Paris, l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement».

Toutes ces études sont terminées, à l'exception de la seconde partie de l'étude sur le déliement, qui est toujours en cours.

La première phase de l'évaluation était axée sur les enseignements pratiques tirés de la mise en œuvre et a contribué aux débats politiques sur l'efficacité de l'aide menés lors du 3e Forum de haut niveau tenu au Ghana en septembre 2008 et au sein d'autres forums.

La seconde phase sera davantage axée sur une analyse orientée vers les résultats ou *bilan*, qui sera

51. Le type de ressource se prêtant le mieux à ces exigences étant l'appui budgétaire et les appuis sous forme d'approches programme, ces formes d'aide sont considérées comme celles soumises à la Déclaration de Paris au Bénin. Depuis la signature par le Bénin du protocole d'accord sur la DP, l'aide soumise à la Déclaration de Paris ne prend en compte que les aides inscrites au budget-programme du pays et donc les appuis budgétaires. Leur évolution est présentée selon le tableau n°1.

Tableau 1: Evolution de l'aide soumise à la DP au Bénin (en milliards de FCFA)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Appuis budgétaires | 1,7 | 41,7 | 3,7 | 11,2 | 34,3 | 37,0 | 18,1 | 44,6 | 48,3 | 71,3 |
| Dons programmes | 1,7 | 21,5 | 3,7 | 4,9 | 14,8 | 11,9 | 18,1 | 18,3 | 30,4 | 48,6 |
| Prêts programmes | 0,0 | 20,3 | 0,0 | 6,3 | 19,5 | 25,1 | 0,0 | 26,3 | 17,9 | 22,7 |

Source TOFE/CSPEF/MEF

52. Sur la base des données du Tableau 1, on note une nette augmentation de l'aide soumise à la DP depuis la signature de ce protocole d'accord en 2005. On note certes une baisse remarquable en 2006, mais qui pourrait s'expliquer par les élections présidentielles et législatives qui ont eu lieu au cours de cette année et qui généralement appellent à la vigilance des bailleurs dans leurs appuis. Aucun prêt programme n'a été consenti au Bénin au titre de cette année. En somme, la Déclaration de Paris aurait donc amélioré le niveau des appuis budgétaires au Bénin.

Encadré 3: Aide budgétaire

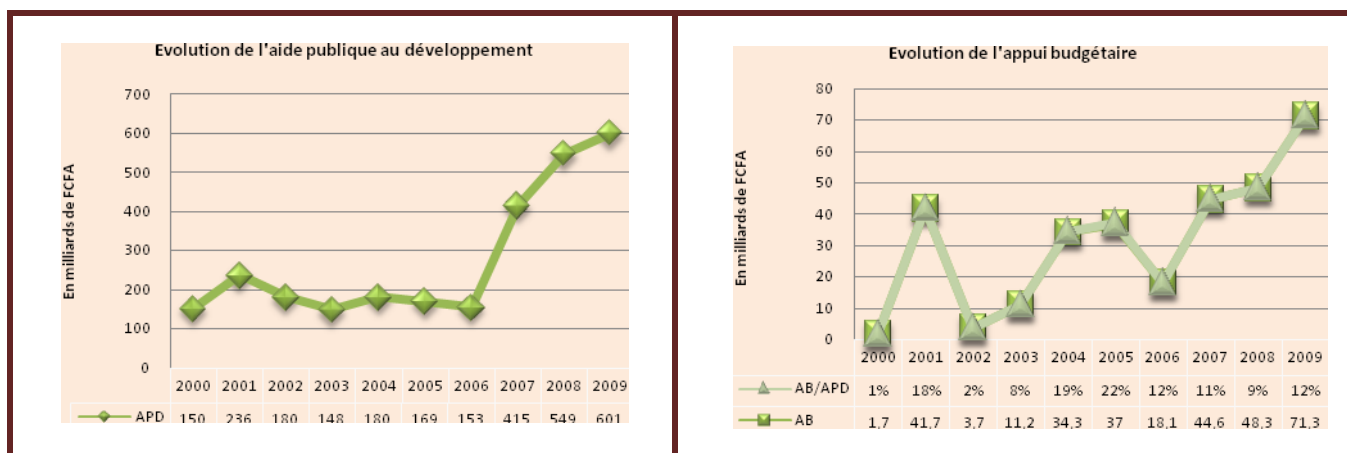
L'aide budgétaire (ou appui budgétaire) est une modalité de mise en œuvre de l'aide publique au développement qui consiste à apporter des aides financières aux Trésors des pays bénéficiaires. Ces aides permettent d'augmenter les ressources de l'Etat bénéficiaire pour exécuter **son propre budget selon ses propres procédures**. Les caractéristiques générales de l'appui budgétaire sont qu'il est directement fourni aux Gouvernements partenaires et qu'il s'intègre dans leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés et de comptabilité, et qu'il n'est pas relié à des activités de projets spécifiques. Tous les types d'appui budgétaire (qu'ils soient généraux ou sectoriels) consistent en un transfert forfaitaire de devises étrangères ; les différences portent sur les objectifs poursuivis ainsi que sur le niveau et l'axe du dialogue sur les politiques et enfin sur les conditions et résultats attendus.

Source LOUIS MICHEL (2008) « L'appui budgétaire Et si on essayait le respect et la confiance ? »

53. Aide Publique au Développement : Le concept de l'aide publique au développement est assez complexe à définir. Toutefois, pour le Comité d'Aide au Développement, l'APD représente l'ensemble des subventions ou prêts aux pays bénéficiaires dont l'objectif principal est la promotion du développement économique et du bien-être et qui, en cas de prêt, sont à des conditions financières de faveur. Dans la généralité, l'aide publique au développement est constituée des dons projets ; des dons programmes pour assistance macroéconomique ; des prêts pour différents projets et programmes d'investissement ; de la restructuration de dettes ; du rééchelonnement de dettes ; des allègements ou annulations de dettes ; de l'assistance technique des Partenaires Techniques et Financiers dans les domaines où le pays ne dispose pas ou suffisamment pas d'expertise pour conduire certains travaux.

54. En plus de ces différentes formes d'aides, il faut aussi mentionner l'aide alimentaire ainsi que l'assistance et le secours d'urgence qui, la plupart du temps, sont accordées principalement en dons. Selon les données du Ministère en charge du développement, l'Aide Publique au Développement a évolué au Bénin suivant une tendance fluctuante et baissière entre 2000 à 2006 et une tendance nettement haussière de 2006 à 2009. Cette dernière évolution pourrait être la conséquence de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin. Il importe de mentionner que le pays a bénéficié également sur la période de nombreuses aides dans le cadre de la gestion des crises récentes qui ont secoué le pays.

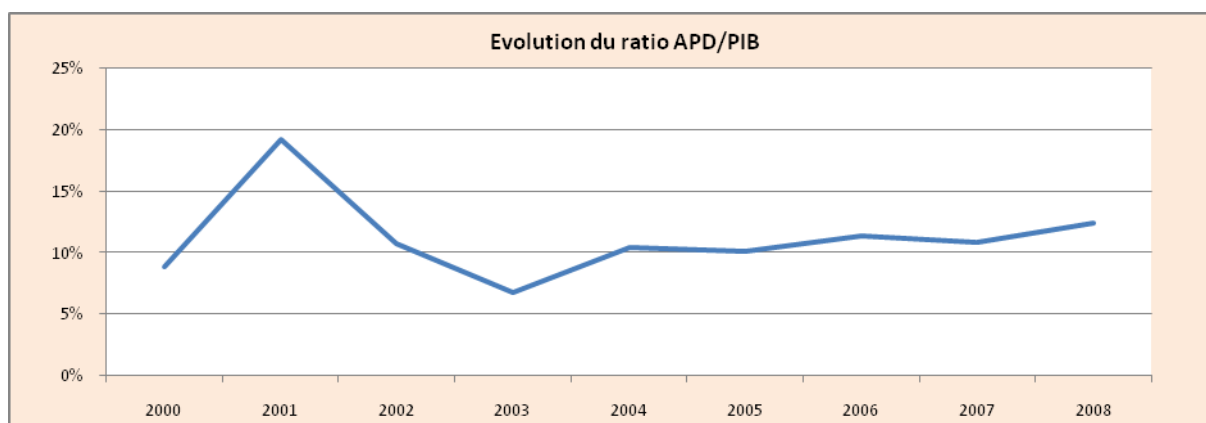
Figure 3 Evolution de l'aide publique au développement et de l'appui budgétaire au Bénin



Source DGFID/MPDEPP-CAG; CSPEF/MFE

55. Mais dans cette évolution, la part des appuis budgétaires s'est située dans une tendance assez fluctuante avec un taux relativement faible sur la période. Cette tendance erratique laisse toutefois remarquer une évolution à la hausse à partir de 2006. Quant au pourcentage de ces appuis budgétaires dans le total de l'APD, il a oscillé à partir de 2006 entre 9% et 12% contrairement à l'évolution antérieure où il peut fluctuer de 1% à 22%. Autrement, les partenaires techniques et financiers du Bénin maintiennent de plus en plus un rythme constant dans leurs appuis budgétaires. Il en est d'ailleurs de même pour la part des aides publiques au développement dans le PIB béninois comme l'illustre la figure 4

Figure 4 : Evolution du ratio APD/PIB



Source MEF/MPDEPP-CAG

56. En moyenne sur la décennie 2000-2009, le ratio APD/PIB est resté relativement stable et égal en moyenne à 11% en dehors du niveau exceptionnel de 19% enregistré en 2001, année où le Bénin a aussi connu sa plus forte croissance avec 6,2%.

57. Ces différents résultats renseignent aussi sur le fait qu'il reste encore une bonne partie des aides extérieures (au moins 80%) qui continue d'échapper aux principes de la DP.

58. Financement du Développement : Le financement du développement résulte des efforts de mobilisation de ressources que réalisent tous les agents économiques d'un pays pour faire face à leurs dépenses qu'ils soient des personnes physiques ou morales. En se fondant sur la comptabilité nationale, ces agents économiques peuvent être regroupés, de par leur fonction économique dominante, en sept (07) secteurs institutionnels : les ménages, les sociétés et quasi sociétés non financières (entreprises), les administrations publiques (Etat), les administrations privées, les sociétés financières, les institutions à but non lucratif (ONG) et le reste du monde. Il est difficile de cerner le financement des actions de développement réalisées au cours d'une année par toutes ces catégories d'agents économiques. Parmi ces dernières, l'Etat se révèle l'acteur du développement le plus important de par la nature stratégique de son intervention dans le processus du développement. Au moyen du budget de l'Etat, cet acteur est le seul qui organise et conduit le processus de développement dans un pays. De ce fait, le rapprochement entre l'aide soumise à la Déclaration de Paris et le financement des dépenses de l'Etat suffirait pour apprécier l'importance de ce type de l'aide dans le financement global du développement.

59. Dans l'état des lieux, au titre de l'évolution récente du financement des dépenses de l'Etat, on distingue deux principales composantes : les ressources intérieures manifestement insuffisantes pour couvrir les dépenses publiques et qui sont complétées par les ressources extérieures mobilisées.

60. L'analyse des données du tableau ci-après montre que les dépenses de l'Etat sont financées annuellement à environ 80% sur ressources internes et à 20% sur ressources externes sur la période 2000-2009. Parmi ces ressources externes, l'aide budgétaire prend de plus en plus de l'envergure. Hormis les données de 2001, le poids de l'aide budgétaire dans le financement des dépenses publiques a progressé de 1% en 2000 à 8% en 2004 en passant par 3% en 2003. Après l'année 2005 au cours de laquelle ce poids s'est stabilisé à 8%, une nouvelle tendance haussière a été enclenchée avec 4% en 2006 avant de passer à 9% en 2009.

Tableau 1: Financement des dépenses de l'Etat

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dépenses totales (en milliards de FCFA) | 322,3 | 353,2 | 382,0 | 426,3 | 429,5 | 455,5 | 483,9 | 585,6 | 684,7 | 805,4 |
| | <i>(Financement en pourcentage)</i> | | | | | | | | | |
| Ressources internes | 77% | 66% | 81% | 81% | 78% | 79% | 78% | 75% | 84% | 82% |
| Recettes totales | 83% | 80% | 83% | 82% | 82% | 84% | 86% | 94% | 85% | 71% |
| Variation d'arriérés** | -10% | 0% | -5% | 0% | -4% | -4% | 2% | 2% | -17% | -7% |
| Financement interne* | 4% | -14% | 3% | -1% | 1% | -1% | -10% | -21% | 16% | 18% |
| Ressources externes | 23% | 34% | 19% | 19% | 22% | 21% | 22% | 25% | 16% | 18% |
| Financement externe* | 23% | 34% | 19% | 19% | 22% | 21% | 22% | 25% | 16% | 18% |
| Aide projets | 23% | 23% | 18% | 16% | 16% | 15% | 13% | 19% | 10% | 10% |
| Appuis budgétaires | 1% | 12% | 1% | 3% | 8% | 8% | 4% | 8% | 7% | 9% |
| Autres*** | -1% | -1% | 0% | 0% | -2% | -2% | 4% | -1% | -1% | -1% |

Source CSPEF-DGAE/MFE

* Du solde budgétaire global base caisse

**Elargie à tous les postes de l'ajustement base caisse

***Amortissement dû, allègement de la dette et ajustement

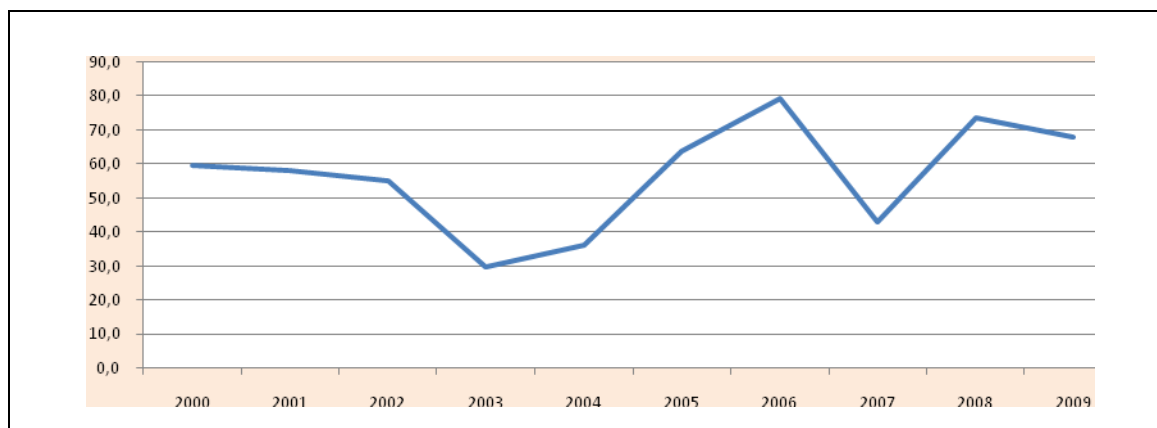
61. Il importe de noter que l'aide projets a régulièrement régressé sur toute la période en passant de 23% du financement total des dépenses publiques en 2000 à 10% seulement en 2009, excepté le niveau de ce ratio en 2007 qui s'écarte de la tendance. En somme, le passage de l'aide projets à l'aide soumise à la Déclaration de Paris se dénote aisément dans les tendances ci-dessus analysées.

62. Au niveau des investissements directs étrangers, ils sont restés assez stables entre 2000 et 2006 avec une moyenne de 26 milliards de FCFA avant de connaître un boom à partir de 2007 avec une moyenne de 82 milliards sur les trois dernières années⁷. Cette évolution serait liée au renforcement du cadre d'harmonisation de l'aide à partir de 2005 et à la volonté affichée du nouveau régime de 2006 à dynamiser le secteur privé et attirer les IDE.

63. Par ailleurs, les transferts de fonds de la diaspora béninoise participent d'une large part au développement du pays. Entre 2000 et 2009, le montant des transferts de fonds a évolué suivant la tendance de la figure 5. Les fonds de migrants ont augmenté en volume depuis 2005, mais restent assez erratique sur la décennie. Ils font en moyenne 4% du PIB sur la période 2000 à 2008 avec 3% en moyenne de 2006 à 2009.

⁷ Confère sstatistiques de la DGAE/MEF.

Figure 5 : Evolution des transferts de fonds de migrants béninois (en milliards de FCFA)



Source : DGAE/MEF

I. 4 Cadre partenarial de l'aide

64. Suite au Décret n°2008-721 du 22 décembre 2008 portant délimitation des compétences en matière de gestion de la dette publique, le cadre institutionnel de mobilisation de l'aide a connu une réorganisation. Ce décret confère au Ministre en charge des Finances le rôle de porte d'entrée de l'aide au Bénin. Ainsi le Ministre des Finances est seul compétent pour signer les accords de dons, de prêts, les subventions et dons sur délégation. Aussi, ce décret confère-t-il au Ministère en charge du Développement, l'identification des sources et les recherches de financement. Ainsi ce décret règle un important problème de coordination dans la mobilisation et la gestion des ressources extérieures. La gestion sectorielle de l'aide est assurée par des organes nationaux différents selon le type ou la nature de l'assistance. C'est ainsi que :

- le Ministère de l'Economie et des Finances gère la mobilisation et le suivi des appuis budgétaires à travers la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF), et a en charge les questions relatives à la gestion des prêts- projets à travers la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA);
- le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique gère l'aide d'urgence ;
- le Ministère Chargé de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale coordonne l'aide en capital et l'aide alimentaire ;

65. le Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur, conjointement avec le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale, gère l'Assistance technique et les Accords de coopération. A cet effet, il préside les commissions mixtes de coopération et les négociations inter-Gouvernementales.

66. Par ailleurs, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris est assurée au Bénin par la CSPEF et la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement (CCAD). A ce titre, la CSPEF a, entre autres, œuvré à la mise en place et au renforcement du dialogue entre le Gouvernement et ses donateurs par la mise en place des groupes thématiques conjoints (Gouvernement -Donneurs). Ces groupes ont pour mission de (i) partager des informations sur

les activités menées ou à mener dans le secteur concerné ; (ii) impulser la coordination, l'harmonisation et l'alignement des l'aide dans le secteur ; (iii) harmoniser les outils et les indicateurs de suivi - évaluation du secteur ; (iv) gérer de manière conjointe et harmonisée les missions et travaux analytiques ; (v) capitaliser les expériences et proposer le cas échéant des améliorations et ajustements des orientations stratégiques et des mécanismes de mise en œuvre ; (vi) préparer les revues sectorielles et conjointes à bonne date ; (vii) veiller au suivi des recommandations des revues sectorielles et conjointes.

67. Quant à la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement, elle assure d'une part, la coordination globale de l'aide par l'élaboration et la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Aide au Développement et d'autre part, par la mise en place d'un système intégré de gestion de l'Information sur l'aide au développement.

68. En dépit de ces dispositions, des problèmes réels subsistent encore dans le dispositif institutionnel de gestion de l'aide au Bénin. On note l'absence d'un système intégré de gestion de l'aide au développement. Les différentes enquêtes de l'OCDE⁸ ont révélé des écarts significatifs entre les apports d'aide que les différents partenaires déclarent avoir donné au Gouvernement béninois et ceux réellement comptabilisés dans le Budget Général de l'Etat. Conscient de cette situation, le Gouvernement a effectué en 2006 avec l'appui de l'UE une étude sur l'exhaustivité du Budget Général de l'Etat. Le Gouvernement s'est également engagé dans l'élaboration d'une politique nationale de l'aide au développement et à la mise place d'une plateforme intégrée de gestion de l'aide au développement.

69. Une analyse du volume de l'aide reçue par le Bénin faite à partir des statistiques de l'OCDE et des Rapports sur la Coopération pour le Développement (RCD) montre que le niveau de l'aide reçue par le Bénin est faible, en valeur absolue ou rapporté au RNB et à la population, en comparaison avec celui reçu par d'autres pays de l'UEMOA ou de la CEDEAO ; cependant, le Bénin se positionne dans la zone médiane. Le Bénin reçoit des aides sous forme d'appui budgétaire (par dons ou prêts), à hauteur d'environ 28,17%, et d'investissements (projets et programmes) à hauteur approximative de 71,83%. Le volume moyen de l'aide nette reçue de l'OCDE par le Bénin, rapporté au flux moyen de l'aide reçue par les huit (08) pays de l'UEMOA, reste modeste 10,99% en moyenne annuelle sur les cinq (05) ans d'analyse. Le Bénin se place en cinquième position après le Sénégal, le Burkina Faso, le Mali, et le Niger. Cette aide provient essentiellement de trois (03) grands groupes de partenaires techniques et financiers (donateurs) : les bilatéraux (39,60%), les multilatéraux (57,12%) et les Organisations Non Gouvernementales internationales (03,28%).

70. Les dix (10) premiers donateurs (selon les RCD Bénin) comprennent l'Union Européenne (désormais considérée comme bilatérale), l'Agence Internationale pour le Développement (AID), la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds Africain pour le Développement (FAD), l'Allemagne, le Danemark, les Etats Unis d'Amérique, la France, la Belgique. Certaines années, ce « peloton de tête » comprend les Pays Bas, la Suisse, la Chine.

⁸ Environ 34% des apports d'aides sont comptabilisés dans le Budget Général de l'Etat

II- EFFICACITE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT SOUS L'IMPULSION DE LA DECLARATION DE PARIS.

II. 1 Maîtrise du processus de développement national

71. En matière d'appropriation du processus de développement national, trois aspects ont été pris en compte par l'évaluation à savoir : i) le cadre de planification du développement, ii) l'alignement de l'aide sur les priorités nationales et iii) la mise aux normes internationales des systèmes de finances publiques, de passation des marchés et de reddition de comptes.

72. Emprise nationale sur la formulation des politiques de développement et leurs cadres d'opérationnalisation « *A travers la Déclaration de Paris, les pays bénéficiaires de l'aide dont le Bénin se sont engagés à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurer la coordination du processus de développement* ».

73. Deux volets sont pris en compte à ce niveau : (i) la formulation des politiques de développement, et (ii) l'opérationnalisation de ces politiques.

74. L'enquête 2007 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris réalisée au Bénin indique un niveau de performance moyen en matière de formulation des politiques et de leur déclinaison. Suivant la grille d'appréciation « A B C D E⁹ », le Bénin a obtenu la note C en 2007 comme en 2005. En effet, ces évaluations ont reconnu l'existence de stratégie nationale de développement modulée selon une emphase à long et moyen terme mais avec des difficultés de cohérence avec les stratégies sectorielles. La plupart des stratégies sectorielles ont été élaborées et adoptées avant l'élaboration de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté¹⁰ (SCRP 2007-2009) ; ce qui explique que les choix stratégiques opérés au niveau des ministères sectoriels sont parfois différents des options stratégiques de la SCR. Quelles sont donc les évolutions après 2007 ?

✓ Progrès et obstacles en matière de formulation des politiques de développement après 2007

75. Le cadre stratégique au niveau central est demeuré presque inchangé. On y distingue une vision à long terme « BENIN 2025 ALAFIA » à laquelle sont adossées des Orientations Stratégiques de Développement à moyen terme (OSD 2006-2011) et une stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP 2007-2009) qui a servi de cadre d'opérationnalisation à ces orientations. Les OMD sont intégrés tout au long de ce processus de planification du développement de même que les accords internationaux ratifiés par le Bénin.

76. La SCR 2007-2009 est arrivée à terme et le Gouvernement œuvre actuellement à l'élaboration d'une nouvelle stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté dont l'horizon est élargi à cinq ans contre trois ans pour les stratégies antérieures.

⁹ Grille à cinq scores (A étant le score le plus élevé et E le moins élevé).

¹⁰ La SCR 2007-2009 étant le cadre fédérateur des stratégies sectorielles au Bénin.

Encadré 4: Cadre stratégique du Bénin

Le cadre stratégique du Bénin part des aspirations des populations aux choix concertés de développement qui doivent servir de bréviaire à l'action publique. C'est dans ce cadre que les études nationales de perspectives à long terme ont été réalisées et ont débouché en 2000 sur la vision « BENIN 2025 ALAFIA ». En fonction de l'agenda des mandats présidentiels qui ont chacun une durée de cinq (05) ans, les différents régimes doivent cristalliser leurs ambitions respectives pour le développement du pays à travers un plan national de développement. Ce plan ou document d'orientations nationales doit permettre de réaliser une partie de la vision que le pays s'est donnée de sorte qu'au bout de cinq régimes, la vision projetée pour 2025 soit réalisée. La stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté sert ensuite de cadre d'opérationnalisation aux orientations nationales retenues par chaque régime. Les stratégies sectorielles bouclent ce cadre stratégique national en assurant une déclinaison de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté suivant les différents secteurs.

77. Au lendemain des résultats de l'enquête 2007 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris réalisée au Bénin, le Gouvernement s'est attelé avec le soutien de certains Partenaires Techniques et Financiers, à la mise en cohérence des stratégies des secteurs concernés (santé, éducation, transports, eau et énergie, agriculture, environnement, décentralisation). En vue de pérenniser cette activité, le Ministère en charge du développement a mis en place au sein de la Direction Générale des Politiques de Développement une nouvelle direction¹¹ en charge d'assurer principalement l'alignement des stratégies sectorielles sur le cadre stratégique de référence matérialisé par la Vision à long terme du pays – sa déclinaison en orientations stratégiques – et sa traduction en stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. La revue du processus de développement instituée par ce Ministère et qui est à sa troisième édition¹² permet d'évaluer la chaîne de Planification, de Programmation, de Budgétisation et de Suivi-évaluation (PPBS) des secteurs et d'œuvrer de manière continue au renforcement de la cohérence entre le cadre stratégique de référence et les stratégies sectorielles. Pour combler les problèmes de renforcement de capacités sur cette chaîne, le Gouvernement a recruté de nouveaux cadres et les a déployés essentiellement dans les structures en charge de la planification, de la programmation, des affaires financières et de suivi-évaluation.

78. En somme, le Gouvernement s'est efforcé depuis 2007 d'améliorer le cadre d'ensemble des politiques de développement et d'œuvrer à leur cohérence. Toutefois, le processus d'élaboration des différentes stratégies souffre encore d'une participation et d'une adhésion de toutes les parties prenantes même si des efforts louables ont été enregistrés en termes d'approche participative depuis l'élaboration de la SCRP 2 en 2006. En outre, la manière dont le Parlement est associé à la formulation des politiques de développement reste encore à améliorer pour assurer leur participation active. Certes, l'élaboration des politiques est du ressort de l'Exécutif mais pour que le Parlement soit en mesure de contrôler efficacement l'action du Gouvernement, il lui faut en amont être associé en tant qu'institution pour être mieux imprégné des choix stratégiques de

¹¹ La Direction des Etudes et Programmes Sectoriels (DEPS).

¹² Après celles de 2007 et 2008.

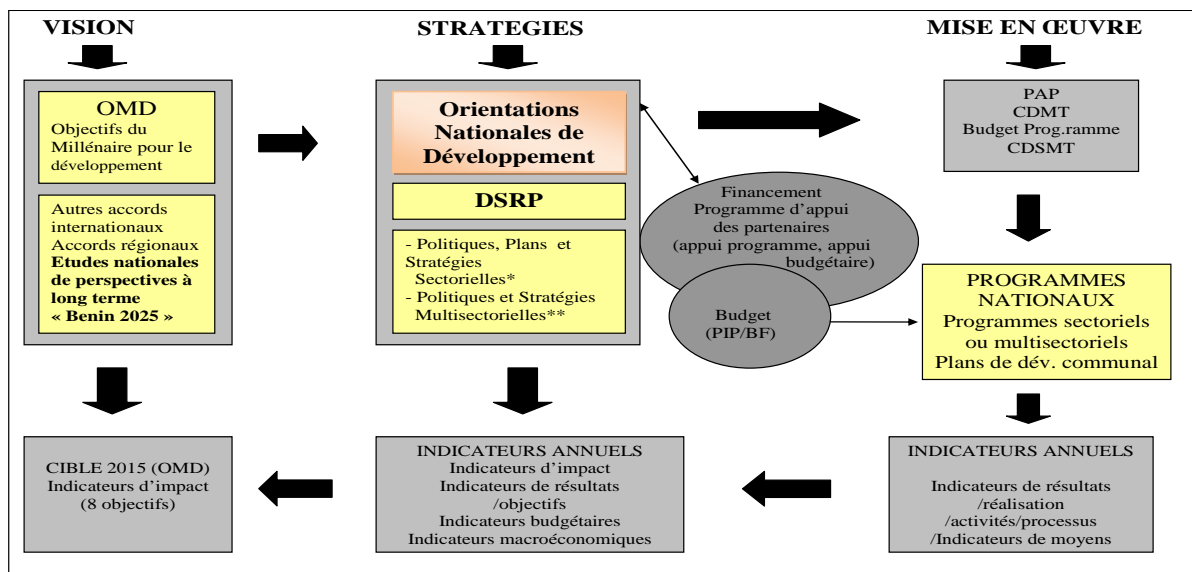
développement opérés dans l'intérêt des populations qu'il représente et par la même occasion, pouvoir mieux contribuer à ces choix.

79. L'aggravation de la pauvreté ces dernières années pourrait également trouver sa cause dans la faible synergie qui existerait entre les plans de développement communaux et la stratégie de réduction de la pauvreté. Le Gouvernement ayant perçu à juste titre cette défaillance, s'est engagé dans l'élaboration d'un agenda spatial de développement. Cette réponse du Gouvernement est louable mais ne doit écarter la nécessité de réfléchir à la mise en place d'une véritable approche régionale de réduction de la pauvreté. En effet, le cadre de décentralisation semble très faiblement exploité dans l'approche de réduction de la pauvreté au Bénin.

✓ **Progrès et obstacles en matière de mise en place des cadres d'opérationnalisation des politiques de développement.**

80. Le cadre stratégique ci-dessus est muni (Figure 6), pour son opérationnalisation, d'un certain nombre d'instruments de planification du développement tels que le Programme d'Actions Prioritaires (PAP), les Budgets-Programmes (BP), les Cadres de dépenses à moyen terme global et sectoriels(CDMT). Ainsi, au niveau global, la SCRП 2007-2009 a été assortie d'un PAP qui décline les choix stratégiques en actions concrètes de développement. Quant aux stratégies sectorielles, elles sont traduites en budgets-programmes. Il n'y a pas un seul Ministère qui ne dispose de budget-programme.

Figure 6: Schéma de déclinaison des stratégies de développement au Bénin



81. Le passage des stratégies aux programmes de développement présente certaines lacunes. L'appui budgétaire suppose entre autres, l'existence des priorités nationales bien établies et respectées dans le cadre de l'élaboration des lois de finances. Le Programme d'Actions Prioritaires est le premier instrument de déclinaison de la SCRП à travers lequel ces priorités doivent clairement apparaître. Son élaboration doit reposer sur une méthodologie claire qui priorise au niveau de chaque secteur, les mesures, programmes et projets structurants pour

s'attaquer véritablement aux problèmes de développement spécifiques à chaque domaine de la vie socio-économique. L'ancrage institutionnel est déterminant pour son aboutissement. L'approche doit viser l'intérêt des populations et non des gestionnaires de deniers publics. Le nombre de projets et programmes dans un secteur ne doit pas être taillé sur mesure, il doit correspondre à un optimum indispensable pour relever les défis de ce secteur.

82. Le PAP 2009-2011 n'a pas servi véritablement de cadre aux discussions budgétaires sur la période. Ceci est lié à une insuffisance de priorisation lors de l'élaboration de ce PAP. Tant que les nouvelles stratégies ne peuvent trouver de cadre d'opérationnalisation qu'à travers des projets et programmes existants taillés sur mesure, sans l'audace de les remettre en cause, d'en faire une véritable revue et d'en tirer ceux qui pourront effectivement continuer à servir de supports aux nouvelles stratégies et de les compléter par de nouveaux projets et programmes prioritaires, il sera difficile d'espérer des résultats tangibles à l'issue de l'horizon de mise en œuvre de ces stratégies. L'élaboration du prochain PAP devra être l'occasion de corriger ces lacunes.

83. Au niveau des secteurs, il existe parfois des budgets-programmes, donc des programmes sectoriels sans des stratégies auxquelles ils se rattachent. Ce constat est lié au retard dans l'actualisation des stratégies de certains secteurs ; ce qui laisse apparaître temporairement ce vide de cohérence entre les stratégies sectorielles et les programmes sectoriels devant assurer leur opérationnalisation.

84. Au niveau de l'opérationnalisation des programmes sectoriels, tous les ministères sont dotés de cadres de dépenses à moyen terme assurant ainsi une allocation inter-temporelle des ressources sur les priorités nationales. Pour des contraintes de ressources et certaines actions initialement non-prévues, ces cadres de dépenses ne sont pas bien pris en compte dans les budgets annuels.

85. Tous les outils annuels de déclinaison et de planification opérationnelle sont mis en place dans les secteurs. Il s'agit du plan de travail annuel, du plan de passation des marchés, du plan de consommation des crédits, du tableau de bord des indicateurs, etc.

Synthèse des jugements sur l'appropriation du processus de développement.

| <i>Aspects abordés</i> | Jugements | |
|---|--|---|
| | Progrès/Obstacles | Conclusion |
| <i>Formulation des politiques de développement</i> | D'importants progrès réalisés à partir de 2007 pour assurer la cohérence des stratégies sectorielles avec la SCRP. | Stratégie de développement opérationnelle |
| | Absence d'une véritable approche régionale en matière de stratégie de réduction de la pauvreté | Ancrage régional à parfaire |
| <i>Mise en place des cadres d'opérationnalisation des politiques de développement</i> | Tous les instruments de déclinaison sont mis en place. Progrès entamés avec la réforme PERAC ¹³ et renforcés après 2005 avec l'élaboration d'un Programme d'Actions Prioritaires pour décliner la SCRP 2007-2009. | Existence des instruments de déclinaison |
| | Problèmes de la qualité de ces instruments, faible priorisation au niveau du PAP 2007-2009 ; vide de cohérence entre parfois certains programmes sectoriels et les stratégies auxquelles, ils devraient être rattachés. | Cadre de priorisation à parfaire |
| | Tous les ministères sont munis de Budget-Programme et de CDMT mais ils ne sont pas entièrement pris en considération dans les budgets annuels pour des contraintes de ressources et des besoins improvisés. | |

¹³ Réforme des Dépenses Publiques appuyée par un Crédit d'Ajustement (Public Expenditure Reform Adjustment Credit, PERAC). Cette réforme a été initiée par la Banque mondiale et a permis de contribuer à hauteur de 20 millions de dollars à l'atteinte des objectifs visés pendant sa période de mise en œuvre, de 2001 à 2003.

86. Alignement de l'aide sur les priorités et les systèmes nationaux de finances publiques et de passation des marchés *A travers la Déclaration de Paris, les donateurs se sont engagés à « faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ».*

87. Deux aspects sont à distinguer (i) alignement de l'aide sur les priorités nationales et (ii) alignement sur les systèmes nationaux de finances publiques et de passation des marchés.

✓ Progrès et obstacles en matière d'alignement de l'aide sur les priorités nationales

88. Tous les acteurs rencontrés trouvent que l'aide s'aligne de plus en plus sur les priorités nationales. L'importance relative des appuis budgétaires à partir de 2005¹⁴ atteste d'une part de ce progrès. D'autre part, les stratégies d'assistance des donateurs se réfèrent de plus en plus aux OSD et à la SCRP et des OMD, c'est le cas notamment du « Country Assistance Strategy » de la Banque mondiale et du Programme Indicatif de l'Union Européenne. Deux obstacles majeurs sont cependant relevés l'un étant de la responsabilité du pays et l'autre de celle des donateurs. En effet, les raisons avancées ci-dessus relatives à la faible priorisation lors de l'opérationnalisation de la SCRP2 sont souvent mises en avant par les donateurs pour ne pas s'aligner entièrement là-dessus. Aussi, ils estiment que même souvent, les priorités identifiées sont mises de côté au profit des actions imprévues. Ceci ne les rassure pas de l'alignement total sur les priorités du pays. C'est d'ailleurs ce qui justifie à leurs yeux les conditionnalités auxquelles ils soumettent en partie leurs appuis.

89. Certains acteurs gouvernementaux rencontrés estiment que les donateurs ne s'alignent pas en réalité sur les priorités nationales du fait des domaines de concentration de leurs appuis. Ces domaines sont souvent scellés depuis les sièges des donateurs. Ceci fait que des appuis n'existent pas pour certaines priorités du pays bénéficiaire de l'aide. Même au niveau des appuis budgétaires, les conditionnalités pratiquées ne reflètent que ces domaines de concentration.

90. Les documents de stratégies pays des donateurs prennent effectivement en compte les priorités nationales. Ces stratégies d'intervention des donateurs reposent pour l'essentiel sur la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Elles sont discutées et arrêtées avec les structures Gouvernementales. Toutefois, l'horizon de mise en œuvre de ces stratégies va souvent au-delà de celui de la stratégie nationale ; ce qui ne favorise pas systématiquement l'arrimage de ces stratégies d'intervention sur les nouvelles stratégies nationales de développement.

✓ Progrès et obstacles en matière d'alignement de l'aide sur les systèmes nationaux de finances publiques et de passation des marchés

91. L'enquête 2007 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris réalisée au Bénin indique que l'alignement de l'aide reste encore très moyennement réalisé au Bénin. L'insuffisante qualité des systèmes nationaux et le risque de corruption empêchent les donateurs d'y recourir de façon généralisée et les incite à créer des structures parallèles de mise en œuvre des programmes.

¹⁴ Confère tableau relatif à l'évolution de l'aide soumise à la Déclaration de Paris.

92. Ce constat reste d'actualité au regard des entretiens réalisés auprès des donateurs dans le cadre de cette évaluation. Selon ces derniers, la corruption a pris des proportions inquiétantes et les fondamentaux en matière de finances publiques et de passation des marchés peinent à s'enraciner dans les habitudes.

93. Toutefois, on observe de la part de ces donateurs, un meilleur alignement de leurs aides sur les systèmes nationaux. L'importance de plus en plus accrue de l'aide budgétaire au détriment de l'aide projet témoigne de cette amélioration.

| Synthèse des jugements de l'alignement sur les priorités et les systèmes nationaux. | | |
|--|--|---|
| Aspects abordés | Jugements | |
| | Progrès/Obstacles | Conclusion |
| <i>Alignement de l'aide sur les priorités nationales</i> | Progrès importants en matière d'alignement de l'aide sur les priorités nationales appuis budgétaires plus importants après 2005 ; l'aide projets en régression sur toute la décennie. | Meilleur alignement que par le passé. |
| <i>Alignement de l'aide sur les systèmes nationaux de finances publiques et de passation des marchés</i> | Quelques progrès : l'aide est mieux alignée sur les systèmes nationaux que par le passé (importance des appuis budgétaires). Réticences des donateurs liées à la faible qualité des systèmes : l'indice de perception de la corruption étant en hausse (plus de corruption). | Réticences des donateurs à s'aligner sur les systèmes nationaux en raison de leur faible qualité. |

94. Mise aux normes internationales des systèmes nationaux de finances publiques, de passation des marchés et de reddition de comptes : « *Selon la Déclaration de Paris, l'alignement des donateurs sur les systèmes nationaux dépend de la qualité de ces derniers. Autrement, plus un pays bénéficiaire de l'aide souhaite voir les donateurs s'aligner sur ses systèmes et procédures, plus il est tenu de faire des réformes visant à mettre en place les bonnes pratiques en matière de finances publiques et des marchés publics. L'appui des donateurs est tout aussi indiqué pour aider les pays partenaires à renforcer leurs capacités dans ces domaines* ».

95. Les progrès enregistrés par le Bénin pour honorer ses engagements et les obstacles rencontrés à cet effet sont distinctement appréciés d'une part sur le plan des finances publiques et d'autre part sur le plan de la passation des marchés publics.

✓ **Progrès et obstacles en matière de réformes de finances publiques**

96. Les pratiques en matière de revue des finances publiques remontent à très longtemps au Bénin. Dans le cadre partenarial avec les Institutions de Bretton Woods, le pays est soumis à des revues périodiques de dépenses publiques. Avec la Déclaration de Paris, l'enquête pays réalisée en 2007, laquelle s'est appuyée sur les revues de dépenses existantes, a révélé des progrès très faibles et a conclu sur la nécessité d'améliorer les systèmes de finances publiques et de réduire le risque de corruption. En effet, le pays a obtenu la note 4,0 (« système moyennement solide ») pour la qualité de ses systèmes nationaux en 2005 selon l'évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) réalisée par la Banque mondiale. En 2006, ce score a régressé à 3,5 et également à 3,5 en 2007, 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. Les résultats de l'évaluation du système de gestion des Finances publiques en 2007 selon la méthodologie PEFA traduisent également la faible performance des systèmes de gestion des finances publiques.

97. Afin de remédier aux faiblesses relevées, un plan d'actions pour l'amélioration de la gestion des finances publiques a été élaborée par le Gouvernement. Les principaux résultats attendus de sa mise en œuvre sont (i) la sécurisation et l'amélioration des recettes intérieures, (ii) le renforcement et la meilleure articulation des composantes de la chaîne de la dépense pour une meilleure efficacité et absorption des crédits disponibles, y inclus le contrôle interne. Pour effectuer le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions, un organe de gestion de la réforme dénommé Unité de Gestion de la Réforme du Système de Gestion des Finances Publiques a été mis en place¹⁵. 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'Etat, a été déployé au niveau des douze départements. Cependant, toutes les dépenses prévues et réalisées sur ressources extérieures n'apparaissent pas de façon exhaustive dans le budget de l'Etat 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.

98. Sous l'effet conjugué de ces actions, les délais moyens de paiement des dépenses de l'Etat se sont améliorés par rapport à 2006 où ils étaient de 22,9 jours. Au cours de la période 2007-2009, ils sont passés à 10,1 jours en 2007, 15,6 en 2008 et à 19,5 jours en 2009, pour une cible de 24 jours fixée par la SCRP. La tendance à la hausse de cet indicateur traduit un relâchement dans les efforts qui ont induit la performance appréciable de 2007. Le taux d'utilisation des Ordres de Paiement (OP) a fortement régressé à 4,98% en 2009 contre 12,30 % en 2008 et 9,53% en 2007. Cette évolution qui a ramené le taux d'utilisation des OP en dessous de la cible fixée par la SCRP (8,0%) est liée à la décision du Gouvernement de limiter, au strict minimum, le recours aux OP. S'agissant du taux d'utilisation des régies d'avances, il s'est établi à 21,11% en 2009 contre 20,22% en 2008 alors que le recours en la matière doit être contenu en deçà de 8% selon la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

¹⁵ Cette structure est confrontée à des difficultés d'ancrage dans le cadre de son opérationnalisation.

Tableau 2: Evolution des indicateurs de progrès de la SCRП relatifs aux finances publiques

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|-------|-------|--------|
| Taux d'utilisation des Ordres de Paiement (en %) | 6,19 | 9,53 | 12,30 | 4,98% |
| Taux d'utilisation des régies d'avances (en %) | 11,8 | 15,97 | 20,22 | 21,11% |
| Délai moyen de paiement (en jours) | 22,9 | 10,1 | 15,6 | 19,5 |
| Taux d'exécution des dépenses courantes hors salaires base engagements (en %) | - | - | 80,92 | 88,35 |
| Taux d'exécution des dépenses d'investissement sur ressources propres (base engagements) | - | - | 61,62 | 50,02 |

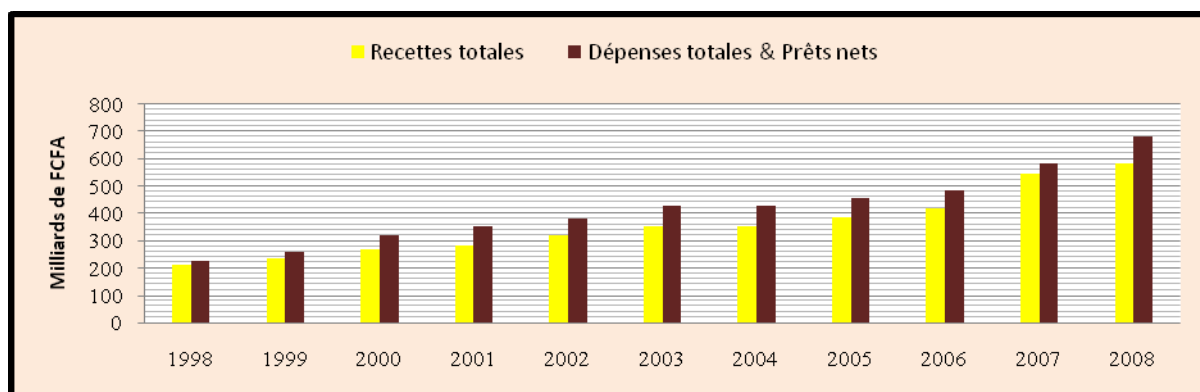
Source Rapport d'avancement 2009 de la SCRП, Juin 2010.

99. Le taux d'exécution des dépenses courantes hors salaires (base engagement) s'est améliorée passant de 80,92% en 2008 à 88,35% en 2009. Quand au taux d'exécution des dépenses d'investissement sur ressources propres, il s'est dégradé, passant de 61,62% en 2008 à 50,08% en 2009. Cette dégradation des taux d'exécution des dépenses d'investissement sur ressources propres s'explique d'une part par la faiblesse des capacités de la chaîne PPBS et d'autre part, par les mesures de régulation budgétaire destinées à contenir l'impact des crises récentes sur l'économie béninoise. En effet, la gestion de la crise alimentaire et énergétique a effrité les marges de ressources nationales et limité du coup la capacité financière de l'Etat à financer convenablement les investissements publics.

100. Au-delà du diagnostic de la situation des finances pour lequel l'appui des donateurs est déterminant, ces derniers aident également le pays à mettre en œuvre les mesures de réformes convenues. C'est le cas par exemple de la Commission Européenne, du Danemark, des Pays-Bas et de la Belgique, qui à travers un projet conjoint sous le leadership de la Commission européenne suivant des procédures FED, appuient la mise en œuvre du plan d'actions pour l'amélioration de la gestion des finances publiques ci-dessus évoqué. D'autres partenaires (KFW, BAD) interviennent également en dehors de ce projet conjoint.

101. En somme, sous l'effet des politiques publiques, les ressources de l'Etat se sont améliorées sur toute la décennie, ce qui a permis de financer des dépenses publiques de plus en plus ambitieuses (voir Figure 7).

Figure 7: Evolution des recettes et des dépenses sur la période 1998 à 2008



Source DGAE-CSPEF/MFE

102. Malgré les progrès enregistrés, le système national de finances publiques reste encore miné par (i) l'inadéquation entre le montant de la tranche annuelle de crédit allouée à certains projets et leur niveau de maturité et la mauvaise évaluation du calendrier de consommation des crédits ; (ii) l'arrêt périodique du SIGFIP et la clôture brusque des engagements avant la fin de la période habituelle ; (iii) les longs délais pour les opérations de report de crédits, de délégation de crédits et de transfert de ressources (aux communes) ainsi que pour la réallocation des crédits du PIP par nature de dépenses ; (iv) le paiement tardif des avances de démarrage ; (v) les retards dans l'obtention des avis de non objection au niveau de certains PTF et de façon générale la lourdeur des procédures des PTF ; (vi) l'abus dans l'utilisation de la procédure d'exécution d'urgence, notamment par le biais des OP ; (vii) des retards à tous les maillons de la chaîne de reddition des comptes du contrôle externe (DGTCP, Chambre des Comptes et Commission des Finances et des Echanges, de l'Assemblée Nationale).

103. La corruption est le facteur qui freine le plus les avancées en matière de finances publiques au Bénin. Ce phénomène est perçu aujourd'hui par toutes les franges de la population comme un véritable obstacle au développement socio-économique du pays. L'indice de perception de la corruption est en évolution défavorable pour le pays depuis 2006 en dépit des engagements pris par le Gouvernement à cet effet à travers les discours officiels. A titre d'illustration, les différents rapports de Transparency International sur la situation de la corruption dans le monde indiquent que de la 96^{ème} place avec 3,1 points en 2008, le Bénin est passé au 106^{ème} rang mondial en 2009 avec moins de 3 points et au 110^{ème} rang en 2010. Surclassé par des pays tels que le Cap vert, la Tunisie, le Rwanda, le Malawi, le Libéria, Djibouti, le Sénégal ou le Burkina Faso, le système financier béninois a connu de multiples dysfonctionnements révélés par différents scandales (CEN-SAD, placement financier) ajoutés à la corruption qui sévit dans les différentes administrations publiques.

104. L'atténuation de ce phénomène ne semble pas être facilitée par les contradictions parfois observées dans les réactions du Gouvernement en matière de lutte contre la corruption. Par exemple, le Conseil des ministres a sanctionné certains fonctionnaires sur la base de rapports des organes compétents de contrôle. Cependant les sanctions administratives n'ont pas suivi dans

la majorité des cas et certaines personnes sanctionnées ont été nommées à d'autres postes de responsabilité¹⁶.

✓ Progrès et obstacles en matière de réformes de passation des marchés

105. *La passation des marchés constitue un des principaux volets de l'alignement des donneurs sur les systèmes nationaux des pays bénéficiaires de l'aide. Les donneurs ne s'aligneraient entièrement sur les procédures nationales en matière de passation de marchés que si l'utilisation de celles-ci garantit la transparence, l'efficacité et l'efficience dans l'octroi des marchés publics. La confiance dans le système national de passation des marchés est donc déterminante pour un meilleur alignement de l'aide.*

106. Depuis l'évaluation en 1999 du système national de passation des marchés publics qui a relevé une série de dysfonctionnements, le Bénin n'a cessé d'œuvrer à la réforme de ce système. La plupart des dysfonctionnements ont été corrigés par la loi modificative n° 2004 du 27 Aout 2004, notamment en termes de rationalisation du cadre institutionnel ainsi que des procédures de passation des marchés et de réception des travaux. Cependant, les recommandations issues des différentes revues ont consacré la nécessité d'une réforme globale des marchés publics au plan communautaire. Cette réforme porte sur (i) le renforcement du cadre législatif et réglementaire ; (ii) l'amélioration de la performance des opérations de passation de marchés et des acteurs privés ; (iii) la réalisation d'Audit des marchés publics ; et (iv) le renforcement de l'Intégrité du système des marchés publics.

107. Dans le cadre législatif et réglementaire, avec l'avènement des directives 4 et 5 de l'UEMOA relatives aux marchés publics, les impératifs d'harmonisation dans l'espace UEMOA ont conduit à l'élaboration d'un nouveau Code des marchés publics et des délégations de service public voté en janvier 2009 et promulgué le 07 août de la même année. Ce nouveau code qui intègre les standards régionaux et internationaux vise trois (03) objectifs principaux : (i) accroître la concurrence ; (ii) rationaliser et moderniser les conditions de gestion de la dépense publique ; (iii) développer les contrôles et réduire l'arbitraire. En outre, un plan stratégique et opérationnel de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) a été élaboré et les acteurs de la chaîne du système des marchés publics ont été sensibilisés sur le nouveau code des marchés publics et de délégation de services publics.

108. Les textes d'application de ce nouveau code tardent à être pris. En attendant, une série de projets ont été mis en œuvre avec l'appui financier de l'Ambassade des Pays-Bas en vue de la modernisation des outils de passation des marchés publics. Il s'agit de l'élaboration des DAO et rapports types ; l'élaboration du Guide de l'acheteur public et du soumissionnaire ; l'élaboration du Manuel de procédures des marchés publics ; l'élaboration du Manuel de traitement des recours ; et la réalisation d'une étude de faisabilité du Système Intégré de Gestion des Marchés Publics (SIGMaP), dans la perspective de la mise en place d'un système moderne d'information et de suivi du système.

¹⁶ Confère Profil de gouvernance, actualisation 2009.

109. S'agissant de l'amélioration de la performance des opérations de passation de marchés et des acteurs privés, une série d'actions ont été mises en œuvre dans le sens du renforcement de la capacité opérationnelle de la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) et des acteurs à savoir l'élaboration du Plan Stratégique et Opérationnel (PSO) triennal 2009-2011 de la CNRMP ; la mise en place d'un système de management de la qualité avec l'objectif d'une certification à la norme ISO 9001/2008 ; la mise en place d'une Gestion Axée sur les Résultats (GAR) à la CNRMP et ses outils opérationnels ; l'élaboration d'un Plan Global de formation au profit des acteurs du système avec les modules de formation par acteurs; la mise en œuvre des actions de formation (formation des chefs/CPMP en décembre 2009, des SGM en février 2010) ; la conduite du programme des prestations de formations déléguées initiées par l'UEMOA ; la négociation de partenariats avec les Ecoles et Unités de Formation et Recherche (UFR) à l'effet de les encourager à la création des nouvelles filières en marchés publics; et les diverses actions de vulgarisation et de sensibilisation au profit de l'Administration Centrale et des Collectivités Locales.

110. Dans le cadre de la réalisation d'audits des marchés publics, un audit général du système au titre des exercices budgétaires 2001 et 2002 a été réalisé sur financement de la BAD. Cet audit s'est accompagné de la formation de quatre (04) Magistrats de la Chambre des Comptes, de quatre (04) Inspecteurs des finances sur les techniques d'audits en matière de procédures et de mécanismes de contrôle de la gestion des marchés publics.

111. En matière de renforcement de l'Intégrité du système des marchés publics, plusieurs actions de communication ont été initiées par le Gouvernement. Il s'agit notamment de la mise à jour d'un code d'éthique et de moralisation des marchés publics ; l'élaboration d'un recueil des infractions et sanctions qui devra faire l'objet d'une grande vulgarisation ; l'élaboration d'un recueil des décisions de l'ARMP. Par ailleurs, un plan global de communication a été élaboré.

112. Ces réformes en cours se reflètent déjà quelque peu à travers le délai moyen de passation des marchés publics qui s'est considérablement réduit au cours de ces deux dernières années (voir Tableau 4). Il importe toutefois de noter que la performance de 2009 est en régression par rapport à celle de 2008 en ce qui concerne cet indicateur. La chaîne de passation des marchés publics reste caractérisée par les lourdeurs administratives et la faible capacité des Cellules de Passation des Marchés Publics et des gestionnaires de crédits dans l'élaboration des Dossiers d'Appel d'Offres.

Tableau 3: Délai moyen de passation des marchés publics sur financement budget national (en jours)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------|------|------|------|------|
| Fournitures | 103 | 134 | 48 | 54 |
| Services | 121 | 155 | 26 | 62 |
| Travaux | 336 | 227 | 49 | 92 |

Source Rapport d'avancement 2009 de la SCRP, Juin 2010.

113. Les acteurs de la chaîne rencontrés estiment presque tous que la passation des marchés publics est sujette au clientélisme en raison du nombre de plus en plus impressionnant des marchés gré à gré. De plus, ils trouvent que la volonté politique de mettre de l'ordre n'existe non plus dans les faits du moment où les cas de délits en la matière ne sont pas punis. Les décisions de la CNRMP ne sont pas respectées et le Gouvernement reste muet sur ces genres de situation.

114. La plupart des donneurs rencontrés ont manifesté peu de confiance dans le système national de passation des marchés. Ils reconnaissent les efforts en cours et souhaitent une accélération des réformes.

Synthèse des jugements sur la mise aux normes des systèmes nationaux.

| <i>Aspects abordés</i> | Jugements | |
|---|---|--|
| | Progrès/Obstacles | Conclusion |
| <i>Réformes en matière de finances publiques</i> | <p>Peu de progrès enregistrés dans un environnement marqué par une série de crises (alimentaire et énergétique) ; mise en place d'un plan d'actions en vue de corriger les dysfonctionnements relevés par le PEFA réalisé en 2007 ; création d'une Unité de Gestion des Réformes pour coordonner la mise en œuvre efficace de ces actions.</p> <p>Les recettes sont en constante progression sur la période sous revue. Des obstacles majeurs jonchent le circuit de la dépense : le paiement tardif des avances, le blocage périodique du SIGFIP, la lourdeur des procédures des PTF, l'abus dans l'utilisation de la procédure d'exécution d'urgence, etc.</p> <p>Retard et lenteur dans la reddition de comptes de l'Etat.</p> <p>La corruption freine l'efficacité des réformes des finances publiques et de passation des marchés.</p> | <p>Réformes de finances publiques en cours</p> <p>Corruption galopante limite l'efficacité des réformes</p> <p>Volonté politique d'assainissement des finances publiques à renforcer</p> |
| <i>Réformes en matière de passation des marchés publics</i> | <p>Peu de progrès. Quelques réformes amorcées dans le cadre législatif et réglementaire et en conformité avec les dispositions de l'UEMOA et les standards internationaux. Nouveau Code des marchés publics et des délégations de service public voté et promulgué (en 2009), les textes d'application sont en cours d'adoption.</p> <p>Les décisions de CNRMP ne sont pas respectées.</p> <p>Les populations trouvent que les marchés publics sont caractérisés par le clientélisme et qu'ils constituent le nid de la corruption.</p> <p>Les donneurs accordent peu de confiance dans le système national de passation des marchés.</p> | <p>Réformes des marchés en conformité avec les standards internationaux et régionaux enclenchés</p> <p>Manque de confiance des acteurs dans le système</p> |

II. 2 Renforcement du cadre partenarial de l'aide du côté des bailleurs

115. Il porte sur l'appréciation de l'harmonisation du cheminement de l'aide par les bailleurs en vue de la rendre plus efficace. Quatre points font l'objet d'analyse dans cette évaluation. Il s'agit de la coordination entre donneurs de leurs appuis au développement, des réformes des politiques et procédures des donneurs, de la prévisibilité de l'aide publique au développement et la délégation des donneurs à leurs bureaux locaux.

116. Il convient de mentionner que des résultats de l'enquête de 2008, il ressort qu'après examen des préceptes de la Déclaration de Paris, notamment l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation, que c'est surtout au niveau de l'harmonisation que des progrès ont été réalisés depuis 2005.

✓ Progrès et obstacles en matière de coordination entre donneurs de leurs appuis au développement.

117. Conformément à la Déclaration de Paris et à travers le principe d'harmonisation, *« les donneurs s'emploient à mieux harmoniser leurs actions, à leur conférer une plus grande efficacité collective et à les rendre moins lourdes à gérer, notamment pour les pays dont les capacités administratives sont faibles, tels que les États fragiles. Ils mettent notamment en place, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement et la mise en œuvre des programmes de développement ».*

118. Ainsi, au cœur de ce principe se trouve l'utilisation efficiente et optimale des procédures et des dispositifs communs. La finalité étant de réduire ou d'enrayer en leur sein, les doubles emplois pour une gestion efficiente de leurs activités en vue d'une rentabilité assurée. Dans cette évaluation, ce principe devrait être opérationnalisé à travers cinq éléments (i) le recours accru aux avantages comparatifs des donneurs (forces relatives et complémentaires) sous la direction du Gouvernement, (ii) une plus grande division du travail à l'échelle nationale et sectorielle, (iii) une délégation plus forte aux donneurs « chefs de file » dans l'exécution des programmes d'activités ou tâches communes, (iv) une fragmentation réduite dans l'ensemble et (v) une fragmentation réduite au niveau des secteurs.

119. **Recours prononcé aux avantages comparatifs des donneurs (forces relatives et complémentaires) :** L'internalisation des avantages comparatifs des donneurs dans le cadre partenarial de l'aide est fortement tributaire de l'existence d'une vision claire du Gouvernement fondée sur ces avantages comparatifs assortie de stratégies d'amélioration et d'optimisation de la complémentarité des donneurs. Elle devrait se traduire en cas d'effectivité par une reprogrammation de l'aide en fonction des forces relatives des donneurs.

120. Dans la pratique, force est de constater, qu'il n'existe pas encore un tel cadre d'orientation opérationnel de l'aide de la part du Gouvernement. Cependant, pour pallier à ce vide, le Gouvernement s'est engagé dans l'élaboration d'une politique nationale de l'aide au développement assortie de mécanismes de mise en œuvre. L'élaboration de cette politique a été précédée par un état des lieux du financement du développement, de l'aide au développement et de la mise en œuvre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au Bénin. Si elle met

clairement en évidence les préférences du Gouvernement en matière de l'aide¹⁷, elle reste davantage à parfaire en ce qui concerne l'internalisation des avantages comparatifs des donateurs pour en assurer une mise en œuvre optimale.

121. De ce fait, la complémentarité au sein des donateurs n'est pas allée loin comme mentionné par l'OCDE¹⁸. Elle est restée plus à l'étape de la coordination. A cet effet, en dépit de l'absence de cette vision claire de la part du Gouvernement qui constitue à ne point en douter un facteur limitatif pour une meilleure efficacité de l'aide notamment en termes de résultats de développement, des progrès notables ont été enregistrés. Les donateurs disposent de cadres de dialogue et de mutualisation de la coopération, à travers les Groupes thématiques. Ces groupes sont présidés par un représentant de la partie nationale, tandis que le secrétariat technique est assuré par un bailleur de fonds chef de file. Au niveau opérationnel, certains secteurs bénéficient de dispositifs communs rassemblant plusieurs bailleurs de fonds. Si le fonctionnement de ces groupes était effectif, il devrait favoriser dans une certaine mesure quelques progrès en termes de reprogrammation ou de réorientation de l'aide en fonction des avantages comparatifs des donateurs.

¹⁷ Confère Encadré ci-dessous.

¹⁸ Elle suppose que chaque acteur concentre son aide sur des domaines dans lesquels il peut apporter le plus de valeur ajoutée en tenant compte de ce que font les autres. La complémentarité est donc la division du travail optimale entre les différents acteurs afin d'utiliser au mieux les ressources humaines et financières. Voir OCDE (2008d).

Encadré 5 : Objectifs spécifiques visés par la Politique Nationale de l'Aide au Développement

Pour opérationnaliser cet objectif général, le Gouvernement entend inscrire ses actions dans six (06) objectifs spécifiques qui sont les principales portes d'entrée dans la nouvelle ère de la Politique Nationale de l'Aide au Développement : (i) la clarification des besoins du Bénin en matière d'aide extérieure, (ii) l'élaboration et l'exécution des budgets-programmes sur la base des choix du Bénin en matière d'aide, (iii) l'amélioration des relations inter-gouvernementales et entre PTF et Gouvernement en matière de négociation et de mobilisation de l'aide, (iv) la dynamisation de la concertation technique et politique entre PTF et Gouvernement, (v) la modification/organisation des relations entre le Gouvernement et les Communes en matière de recherche, de négociation et de mobilisation de l'aide.

Clarification des choix du Bénin en matière d'aide : Le Gouvernement du Bénin, à travers sa nouvelle stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté et sa politique d'aide, souhaite recevoir prioritairement des différents partenaires, des apports sous formes de (i) appui budgétaire général, (ii) appui budgétaire sectoriel ou ciblé, (iii) approche programme (basket fund, SWAP, etc.) ; les types d'aide à réduire progressivement sont (i) l'aide projet, (ii) l'assistance technique. Enfin, les secteurs prioritaires ou devraient se concentrer l'aide sont ceux retenus par les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) et de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRCP).

Elaboration et exécution des budgets-programmes sur la base des choix du Bénin en matière d'aide : Au titre de l'élaboration et de l'exécution des budgets-programmes, sur la base des choix des types d'aide retenus ci-avant, la Politique Nationale de l'Aide au Développement retient l'organisation rationnelle par le Ministère en charge du Développement de l'assistance aux Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) et aux Directions des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) des ministères sectoriels dans l'élaboration harmonisée des politiques ou stratégies sectorielles de développement, en établissant notamment la cohérence entre les politiques ou stratégies sectorielles élaborées par les DPP des ministères sectoriels et les politiques ou stratégies nationales (OSD, SCRCP, PAP, etc.).

Amélioration des relations entre Partenaires Techniques et Financiers et Gouvernement en matière de négociation et de mobilisation de l'aide au développement : Les types d'aide retenus ci-avant et la progressivité voulue dans la mise en œuvre de ces choix contribuent à l'amélioration des relations entre les Partenaires Techniques et Financiers et le Gouvernement, en matière de négociation et de mobilisation de l'aide au développement, parce que les équivoques sont désormais levées autour de la base de la coopération internationale. Un accord sera passé entre le groupe des PTF et le Gouvernement pour confirmer la volonté politique de ce dernier et les dispositions favorables des premiers. Un manuel de procédures élaboré avec la contribution des PTF consignera les étapes du processus de recherche, négociation et mobilisation de l'aide au développement.

Amélioration des relations inter-Gouvernementales en matière de recherche, de négociation et de mobilisation de l'aide au développement : Au titre de l'amélioration des relations inter-Gouvernementales, la Politique Nationale de l'Aide au Développement prescrit l'amélioration de la solidarité inter-Gouvernementale, en vue d'améliorer la gouvernance interne au Gouvernement. Cette amélioration des relations inter-Gouvernementales passe par la désignation d'un ministre assurant le leadership, qui veillera particulièrement à cette question et à l'installation d'un système de communication électronique (Intranet Gouvernemental) entre la Présidence de la République et les Ministères, entre les Ministères eux-mêmes, de sorte à améliorer la circulation de l'information entre les membres du Gouvernement. Cet instrument facilite également la coordination Gouvernementale par le Ministre en charge de cette mission.

Dynamisation de la composante technique du cadre de concertation et de dialogue avec les Partenaires Techniques et Financiers : L'amélioration des relations inter-Gouvernementales est bénéfique et sert de catalyseur pour la dynamisation du cadre de concertation et de dialogue avec les PTF (au niveau politique et diplomatique), et du cadre de l'évaluation et du suivi de la consommation de l'aide à travers l'exécution des projets et programmes financés par ces fonds extérieurs. La Politique Nationale de l'Aide au Développement prescrit donc la dynamisation de la concertation technique au sein des groupes thématiques sectoriels par l'extension de l'expérience réussie du secteur eau, aux autres secteurs.

Modification/organisation des relations entre le Gouvernement et les Communes en matière de recherche, de négociation et de mobilisation de l'aide au développement : Les lois sur la décentralisation

énoncent clairement que l'Etat central apporte de l'assistance aux Communes. La Politique Nationale de l'Aide au Développement crée un cadre de concertation entre le Gouvernement et les Communes en matière d'élaboration de leur Plan Communal de Développement, notamment en matière de la Programmation de leurs projets et programmes de développement spécifiques, compris et/ou hors projets et programmes d'Etat à mettre en œuvre dans leur Commune.

Source Politique Nationale de l'Aide au Développement, MPDEPP-CAG

122. Une limite principale évoquée pour justifier cette faible complémentarité entre les donateurs est la non-harmonisation de leurs dispositifs de planification du financement (MPDEAP-CG, 2010). Il n'y a pas, non plus, de véritable programmation conjointe ; c'est le cas par exemple des agences du Système des Nations Unies qui disposent d'un plan stratégique conjoint (UNDAF) mais continuent de programmer de manière isolée. Si cette raison est effective et exogène au Gouvernement, il n'en demeure pas moins que l'orientation d'une stratégie de l'aide fondée sur les avantages comparatifs des donateurs par le Gouvernement constituerait en amont un moyen important pour amorcer et rendre effectif le principe d'harmonisation. Pour accélérer la mise en œuvre effective du principe d'harmonisation, il est donc souhaitable d'une part que le Gouvernement revisite sa politique nationale de l'aide en cours de finalisation en internalisant l'avantage comparatif des donateurs et d'autre part, que les donateurs fassent l'effort de convergence en ce qui concerne leurs dispositifs de planification et de programmation.

123. Division du travail : La division du travail est une composante fondamentale de la Déclaration de Paris, mais elle touche à des questions sensibles et est liée aux questions de l'avantage comparatif, de la spécialisation et de la coopération déléguée. La division du travail reste la manifestation intangible du recours à l'avantage comparatif des donateurs. Au sens des directives de l'OCDE, elle comporte cinq composantes principales : i) la complémentarité au niveau des donateurs ; ii) la complémentarité entre les différents secteurs ; iii) la complémentarité verticale ; iv) la complémentarité entre les modalités ; v) la complémentarité entre les instruments.

124. Au Bénin, la division de travail s'est plus traduite par *quelques progrès* d'une part, dans la complémentarité au niveau des donateurs et d'autre part, dans la complémentarité entre les modalités et les instruments. Comme mentionné plus haut, les donateurs n'ont pas encore adopté une stratégie d'assistance commune au pays, mais il est cependant noté un développement et une utilisation des dispositifs de « partenaires silencieux » et de « chef de file ». Les chefs de file sont désignés par les chefs de mission accrédités au Bénin. Mais ces efforts restent toutefois très limités. En effet, il n'est pas encore noté une expansion des dispositifs communs, seuls les secteurs de l'eau, de l'éducation et de la décentralisation bénéficient actuellement de cette modalité d'aide. Par ailleurs, la coopération déléguée au niveau des Partenaires Techniques et Financiers est pratiquement inexistante au Bénin.

Tableau 4: Chef de file de quelques groupes

| Groupe | Chef de file (2003-2005) | Chef de file (2007-2009) | Partenaires silencieux |
|------------------|--------------------------|--------------------------|---|
| Appui budgétaire | Union Européenne | Pays Bas | Banque Mondiale, Union Européenne, Banque Africaine de développement, Allemagne, Danemark, Suisse, France |
| Santé | Belgique | UNICEF | Belgique, UE, |
| Education | Coopération Suisse | Coopération Suisse | Banque Mondiale, Pays Bas, Allemagne |
| Agriculture | | Belgique | Allemagne |
| Eau | Danemark | Pays Bas | Danemark, Allemagne |
| Environnement | | Allemagne | France |
| Décentralisation | Union Européenne | Allemagne | UE, Belgique |

Source CSPEF

125. Il convient de faire remarquer que les administrations qui ont vocation à présider et animer ces groupes ne jouent pas toujours leur rôle et mettent trop en avant les bailleurs.

126. Par ailleurs, la division du travail s'est également manifestée dans la mise en place de certains dispositifs communs et particulièrement sur la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), où une complémentarité des donateurs a été notée sous le leadership du PNUD.

127. En ce qui concerne la consolidation des approches programmes et des dispositifs communs de mise en œuvre de l'aide, outre les appuis budgétaires directs, des baskets Funds tels que « Initiative Fast Track » pour le secteur de l'éducation ; « Pot Commun Eau Potable » dans le secteur de l'eau et « Fonds d'Appui au Développement des Communes » pour le domaine de la Décentralisation ont été mises en place. Aussi, le Gouvernement entend-il mettre en place, avec l'appui des PTF, un fonds commun pour le secteur de la santé, sous une forme d'approche programme. Cet appui sous la forme d'un COMPACT sera un engagement entre le Gouvernement et ses partenaires au développement, basé sur une vision commune et un financement conjoint, accru et prévisible, pour l'atteinte de résultats consensuels avec des critères de performance prédéfinis et un système de suivi-évaluation transparent.

Encadre 6: l'initiative Fast Track

L'Initiative FTI est un partenariat mondial réunissant des donateurs, des pays en développement, des institutions multilatérales et des organisations de la société civile, et vise à garantir à tous les enfants une éducation de base de qualité. Elle appuie actuellement le financement des plans d'éducation de 43 pays en développement, dont 25 pays d'Afrique subsaharienne, et a accordé à ce jour des aides financières d'un montant total de l'ordre de 2,2 milliards de dollars. Ces financements ont permis de former près de 330 000 enseignants, de construire 29 000 salles de classe et de distribuer plus de 200 millions de manuels scolaires.

La République du Bénin a obtenu un DON des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) intervenant dans le secteur de l'éducation de base dont la Banque mondiale (Don Education pour tous, Initiative du Fonds Catalytique de l'Initiative « Fast-Track »), le Royaume du Danemark (Programme d'Appui au Secteur de l'Education au Bénin), la KfW, l'Agence Française de Développement (AFD) et les Pays-Bas. Ces Partenaires Techniques et Financiers (PTF) appuient le Gouvernement du Bénin dans la mise en œuvre de sa Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP) et du Plan Décennal de Développement du Secteur Educatif (PDDSE) (2006-2015). Ces appuis visent à renforcer l'accès et en accroître la qualité de l'enseignement de base, renforcer les capacités de pilotage du système éducatif.

Le Programme "Fast-Track"/Fonds commun budgétaire, tout en visant de manière générale à contribuer à assurer l'Education pour tous d'ici à l'an 2015, permettra la réalisation des activités du Plan décennal de développement du secteur de l'Education jugées prioritaires.

La première composante du programme, dénommée "Amélioration de l'accès, de l'équité et de la rétention à l'école", se traduira par la réalisation d'infrastructures, notamment la construction ou la réhabilitation de 220 salles de classe à la maternelle, de 80 blocs de latrines et de 2.679 salles de classe au primaire.

Il sera également pris en compte, dans ce volet, la construction et l'équipement de 45 centres d'alphabétisation, l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme national de scolarisation des filles dans l'enseignement primaire, l'élaboration et la mise en œuvre d'un **programme d'action pour l'intégration scolaire des enfants à besoins spécifiques** et d'une politique d'alphabétisation et d'éducation des jeunes filles et des femmes.

Quant à la deuxième composante dénommée "Amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'alphabétisation", elle contribuera au renforcement de la qualification des enseignants et du personnel d'encadrement, à l'acquisition d'intrants pédagogiques, à l'introduction des langues nationales dans l'enseignement et au **renforcement de l'application des programmes d'études basés sur l'approche par compétences et des curricula de formation en éducation.**

La formation à l'obtention du Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique (CEAP) de 6.000 enseignants communautaires, le recyclage de 90% des enseignants, la dotation de 200 centres d'alphabétisation d'outils de formation et 2.128.000 manuels scolaires et de 20.000 guides de maître, sont entre autres résultats attendus de la deuxième composante de ce programme.

La troisième composante, elle, vise l'amélioration de la gestion pédagogique et institutionnelle, le renforcement des capacités des structures de gestion et de pilotage du système d'information et du plan décennal de développement du secteur de l'Education.

Elle se traduira par la participation à 100% des enseignants aux animations pédagogiques chaque année, l'atteinte par 70% des apprenants du seuil de compétence requis en mathématique, en lecture, en écriture et en Technologies de l'information et de la communication, la supervision de 100% des enseignants par le corps de contrôle et la réalisation d'un audit institutionnel.

Pour assurer une meilleure cohérence de leurs interventions, les PTF, à travers un DON, ont mis en place un

Financement Commun Budgétaire (FCB) destiné à financer certaines activités ciblées permettant d'atteindre plus efficacement l'objectif de l'amélioration de la qualité de l'enseignement de base et de contribuer à assurer l'éducation pour tous d'ici à l'an 2015, tel que contenu dans le PDDSE.2. Ce DON d'un montant de Quarante cinq milliards quatorze millions sept cent quatre vingt mille (45 014 780 000) francs CFA, sert à financer le coût du Programme FAST TRACK Initiative- Fonds Commun Budgétaire (FTI-FCB).

128. Enfin, l'on remarquera que l'harmonisation ne se traduit pas encore par une programmation conjointe inter bailleurs. A l'échelle du Système des Nations Unies, l'UNDAF constitue un pas important dans cette direction. L'UNDAF est un cadre stratégique d'harmonisation des interventions des agences du SNU. La programmation opérationnelle de ces interventions, quant à elle, continue de se faire séparément par chaque agence. Toutefois le programme commun en cours « Unis dans l'action » constituera la consécration de cette harmonisation en termes opérationnels.

129. Fragmentation de l'aide : La fragmentation excessive de l'aide (aux niveaux mondial, national et sectoriel) réduit son efficacité et impose une trop lourde charge aux bénéficiaires de nombreux pays et secteurs. Les donateurs peuvent s'entendre pour réduire le nombre de donateurs avec lesquels les pays doivent dialoguer sans diminuer le volume de l'aide. A cet égard, une division de travail entre les donateurs est indispensable pour réduire la fragmentation de l'aide, sans diminuer le volume afin d'optimiser l'efficacité globale de l'aide sur le développement. Au Bénin, la mise en place des groupes thématiques et sectoriels ont conduit à une réduction substantielle de la fragmentation globale et sectorielle de l'aide. En effet, ces groupes permettent aux donateurs et au Gouvernement d'harmoniser les appuis des divers donateurs et réduire la fragmentation de l'aide dans le secteur.

130. En l'absence d'une stratégie d'assistance commune des donateurs, le Gouvernement doit prendre le leadership en vue d'assurer le fonctionnement des Groupes thématiques sectoriels. En effet, le fonctionnement de ces groupes reste à améliorer. Si au sein de certains groupes comme (eau, éducation, décentralisation), la coordination se passe bien, des efforts restent à consentir par les donateurs et le Gouvernement pour une harmonisation et une coordination des actions dans les autres secteurs. Conscient de cette réalité, le Gouvernement a engagé avec l'accompagnement de certains partenaires (UE, PNUD et Pays-Bas) une réforme de dynamisation des groupes thématiques par l'élaboration des termes de référence et des cadres réglementaires et légaux pour chaque groupe.

131. Délitement accru de l'aide : Dans le cadre de la Déclaration de Paris, les donateurs et les pays partenaires se sont engagés à poursuivre les progrès en matière de déliement de l'aide. Selon les données des enquêtes de suivi de la DP, en 2005, près de 79 % de l'aide était déliée (donc 21 % était conditionnelle), mais aujourd'hui, 99 % soit la presque totalité de l'aide est déliée ce qui correspond à un progrès notable. Ce progrès apparent doit être nuancé car ce volume d'aide ne prend en compte que les donateurs membres de l'OCDE, les apports d'aide des donateurs dit émergents (appui des ONG, Fonds arabe et chinois ...) ne sont pas pris en compte dans ces

statistiques, du fait de la réticence de ces donneurs à répondre aux questions liées à la Déclaration de Paris.

132. En outre, l'harmonisation prend également la forme de processus partagés de suivi-évaluation. C'est ainsi que des revues annuelles conjointes entre bailleurs et partie nationale sont organisées à l'échelle des secteurs. Le processus est ensuite consolidé en une revue conjointe générale de la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, qui se tient maintenant en Juin, c'est-à-dire suffisamment tôt pour que les résultats puissent être reflétés dans l'élaboration du budget de l'année suivante. A cet égard, tout en saluant ce mécanisme conjoint de suivi-évaluation, certains partenaires rencontrés déplorent l'état général de la fonction statistique, caractérisée par une certaine lenteur et, subséquemment, produisant des données souvent en retard sur la réalité.

✓ Progrès et obstacles en matière de réformes des politiques et procédures des donneurs

133. Depuis la signature de la Déclaration de Paris, en mars 2005, beaucoup de réformes et de simplification des politiques et procédures ont été enregistrés au niveau des donneurs au Bénin. Ces réformes sont perceptibles surtout au niveau des donneurs membres de l'OCDE et signataires de la DP. Ces réformes concernent l'engagement de plus en plus croissant de ces donneurs à l'utilisation des modalités d'aide tels les appuis budgétaires, les approches programmes même si des réticences persistent au niveau de certains donneurs.

134. De plus, les donneurs ont amélioré leurs procédures pour une réduction du nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi. Lors de l'enquête de 2008, le niveau établi pour la coordination des missions effectuées par des donneurs est de 25%, en nette augmentation par rapport à 2006 (14 %), l'objectif de la Déclaration de Paris pour cet indicateur se situant à 40 %. Les efforts pour rationaliser les missions effectuées par les donneurs 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 sur la mise en œuvre de la SCRP. Ces dispositions sont consignées dans le protocole signé par les partenaires faisant de l'appui budgétaire.

135. 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 2008, bien qu'en augmentation sensible par rapport à celui de 2006, est encore inférieur à l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010 (66%).

136. Nonobstant ces progrès, on note sur le terrain des réticences (utilisation des dispositifs, les missions conjointes et travaux analytiques conjoints) à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau de certains donneurs notamment la Chine et les fonds arabes.

✓ Progrès et obstacles en matière de prévisibilité de l'aide publique au développement

137. Dans la Déclaration de Paris, « les donneurs s'engagent à fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances

convenues ». Tous les bailleurs de fonds rencontrés disposent d'un document pluriannuel de cadre de coopération signé avec le pays hôte, dans lequel les provisions de ressources sont mentionnées de manière indicative. L'exécution des ressources elle-même se fait sur la base de plans de travail annuels négociés entre le bailleur et l'Etat central ou les entités nationales concernées.

138. Cependant, il existe 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. A cela s'ajoute une situation de non enregistrement budgétaire des aides des donateurs. Une partie substantielle de l'aide ne transite pas par le budget général de l'Etat, comme en témoigne le nombre important de structures parallèles constaté ou le recours insuffisant aux procédures nationales. 42% seulement des aides au secteur public déboursées par les donateurs sont effectivement enregistrées dans le budget général de l'Etat.

139. Il importe donc de mettre en œuvre un mécanisme centralisé et harmonisé pour collecter l'information sur l'aide au développement, comme cela a été proposé dans le rapport sur l'exhaustivité du budget.

✓ **Progrès et obstacles en matière de délégation des donateurs à leurs bureaux locaux**

140. Au regard des interviews et à la lumière des pratiques des donateurs au Bénin, les progrès en termes de délégation de pouvoirs des donateurs à leurs bureaux locaux sont très insignifiants. Les grandes décisions viennent du siège. Toutefois, il est important de souligner que les dossiers et les décisions subséquentes sont techniquement préparés au niveau local par les techniciens des bailleurs et la partie nationale. Le niveau externe du bailleur ne fait que valider. Aussi, le nombre d'employés locaux faisant partie du personnel technique dans les bureaux de terrain a été renforcé pour la plupart des grands donateurs, et surtout ceux du groupe des partenaires apportant l'appui budgétaire. Chaque agence dispose d'expert local dans tous les domaines de coopération (macroéconomie, genre, infrastructure, etc.).

| <i>Synthèse des jugements sur l'harmonisation</i> | | |
|---|-------------------|------------|
| Aspects abordés | Jugements | |
| | Progrès/Obstacles | Conclusion |

| | | |
|---|--|--|
| <p><i>Coordination entre donneurs de leurs appuis au développement (recours prononcé aux avantages comparatifs des donateurs)</i></p> | <p>D'importants progrès réalisés à partir de 2007 pour assurer l'harmonisation. Toutefois, la complémentarité au sein des donateurs n'est pas allée loin comme mentionné par l'OCDE¹⁹. Elle est restée plus à l'étape de la coordination. Il apparaît nécessaire de procéder à une reprogrammation ou une réorientation de l'aide en fonction des avantages comparatifs des donateurs et que les donateurs fassent d'efforts de convergence en ce qui concerne leurs dispositifs de planification du financement.</p> | <p>Reprogrammation de l'aide en tenant plus compte des avantages comparatifs des PTF</p> <p>Planification opérationnelle entre PTF à intensifier</p> |
| <p><i>Division du travail</i></p> | <p><i>Quelques progrès</i> observés d'une part, dans la complémentarité au niveau des donateurs et d'autre part, dans la complémentarité entre les modalités et les instruments</p> <p>Cependant il n'est pas encore noté une expansion des dispositifs communs, seuls les secteurs de l'eau, de l'éducation et de la décentralisation.</p> | <p>Dispositifs communs entre PTF à intensifier</p> |
| <p><i>Fragmentation de l'aide</i></p> | <p>Quelques progrès observés à travers la mise en place des groupes thématiques et sectoriels ont conduit à une réduction substantielle de la fragmentation globale et sectorielle de l'aide</p> <p>On note aussi l'absence d'une stratégie d'assistance commune des donateurs.</p> | <p>Le Gouvernement doit prendre le leadership, assurer le fonctionnement des Groupes technique et thématique et renforcer le cadre partenarial de l'aide</p> |
| <p><i>Déliement accru de l'aide</i></p> | <p>Progrès importants notés car, en 2005, près de 79 % de l'aide était déliée (donc 21 % était conditionnelle). 99 % soit la presque totalité de l'aide est déliée ce qui correspond à un progrès notable. Ce progrès apparent doit être nuancé car ce volume d'aide ne prend en compte que les donateurs membres de l'OCDE, les apports d'aide des donateurs dit émergents (appui des ONG, Fonds arabes et chinois) ne sont pas inclus dans l'analyse.</p> | <p>Améliorer les statistiques sur le déliement de l'aide et encourager les partenariats gagnants-gagnants.</p> |
| <p><i>Réformes des politiques et procédures des donateurs</i></p> | <p>Quelques progrès par rapport à l'utilisation des modalités d'aide tels les appuis budgétaires, les approches programmes même si des réticences persistent au niveau de certains donateurs. Il est aussi noté une tendance évolutive vers les approches programmes contre les approches projets.</p> | <p>Réticences des donateurs par rapport aux réformes.</p> |

¹⁹ Elle suppose que chaque acteur concentre son aide sur des domaines dans lesquels il peut apporter le plus de valeur ajoutée en tenant compte de ce que font les autres. La complémentarité est donc la division du travail optimale entre les différents acteurs afin d'utiliser au mieux les ressources humaines et financières ». Voir OCDE (2008d).

| | | |
|---|--|---|
| <p><i>Prévisibilité de l'aide publique au développement</i></p> | <p>On peut noter une nette amélioration de la prévisibilité de l'aide par rapport à 2005 où la part des engagements enregistrés par le Gouvernement était de 53 %. Tous les bailleurs de fonds rencontrés disposent d'un document pluriannuel de cadre de coopération signé avec le pays hôte, dans lequel les provisions de ressources sont mentionnées de manière indicative. L'exécution des ressources elle-même se fait sur la base de plans de travail annuels négociés entre le bailleur et l'Etat central ou les entités nationales concernées</p> | <p>Améliorer les capacités de l'administration publique à mettre en œuvre les programmes et assurer une certaine cohérence entre les données enregistrées au niveau des PTF et ceux inscrits dans le Budget Général de l'Etat</p> |
| <p><i>Délégation de pouvoir</i></p> | <p>Les progrès en termes de délégation de pouvoirs des donneurs à leurs bureaux locaux sont très insignifiants. Les grandes décisions viennent du siège. Toutefois, il est important de souligner que le nombre d'employés locaux faisant partie du personnel technique dans les bureaux de terrain a été renforcé.</p> | <p>Il importe de rendre un peu plus autonome les bureaux locaux et mieux renforcer leurs capacités d'intervention pour accroître leur efficacité</p> |

II. 3 Renforcement du cadre partenarial et management des résultats de développement et reddition de comptes par le Gouvernement

141. Il s'agit de retracer du côté de la partie nationale les évolutions constatées sur le plan du renforcement de la collaboration avec les donneurs et sur le plan de la gouvernance et de la reddition de comptes vis-à-vis de l'ensemble des acteurs non étatiques. Cette collaboration passe par l'intégration des initiatives et programmes mondiaux dans les stratégies nationales de développement et des efforts constants à mettre en œuvre pour les réaliser. Cette collaboration intègre également le renforcement des capacités nationales de mise en œuvre des principes de gestion axée sur les résultats.

✓ Progrès et obstacles par rapport à l'intégration des initiatives et programmes mondiaux dans les stratégies nationales de développement

142. Une troisième génération de la SCRP est en cours de finalisation et porte sur l'horizon 2011-2015. Elle intègre les programmes et initiatives internationaux auxquels le Bénin a souscrits. A cet égard, elle a défini les actions à mener par le Gouvernement en vue d'intensifier la croissance économique afin d'accélérer la marche du Bénin vers la réalisation des OMD à l'horizon 2015. De manière spécifique, les initiatives et programmes mondiaux sont déclinés dans les stratégies sectorielles. En d'autres termes, le Bénin prend en compte, au-delà de sa vision, les axes stratégiques retenus au sein de l'Union Africaine, du NEPAD, de la CEDEAO et de l'UEMOA, ainsi que les principes de gouvernance retenus au niveau régional et sous-régional dans sa stratégie de réduction de la pauvreté (cf figure 6).

143. Il arrive souvent que le Gouvernement modifie son dispositif institutionnel dans la prise en compte des engagements internationaux et régionaux. C'est le cas pour le dispositif institutionnel mis en place au Bénin dans le cadre de l'évaluation par les pairs exercé dans le cadre du NEPAD. On peut aussi signaler entre autres, la création de la Cellule Nationale de Traitement de l'Information Financière sur le blanchiment d'argent (CENTIF) préconisée dans le cadre de l'UEMOA en vue de lutter contre le blanchiment d'argent au sein de l'espace.

144. Il convient de signaler que les accords et conventions internationaux et régionaux ne sont pas souvent disséminés à l'échelle de tous les cadres de manière à ce que systématiquement, ces derniers veillent à leur prise en compte dans les différents documents de politique et de stratégie qu'ils élaborent. Le ministère en charge du développement, à travers sa direction en charge de la planification stratégique a perçu ce vide qu'il avait initié en 2005 un projet de base de données sur tous les accords et conventions ratifiés par le pays. Cette initiative mérite d'être relayée et pérennisée.

✓ **Progrès et obstacles par rapport aux capacités nationales de mise en œuvre des principes de gestion axée sur les résultats.**

145. La Gestion Axée sur les Résultats en matière de développement est une approche visant une prise de décision fondée sur des observations factuelles, l'accent étant mis désormais non plus sur les moyens mis en œuvre mais sur la réalisation des objectifs définis.

146. Sur le plan technique, la GAR s'est matérialisée au Bénin avec la mise en place des budgets-programmes qui s'est effectuée avec l'appui de la Banque Mondiale. L'introduction des budgets-programmes a permis d'engager l'évaluation de la performance. Des cellules de suivi-évaluation ont été mises en place dans les ministères au sein des Directions de la Programmation et de la Prospective. Ces cellules sont chargées d'élaborer un rapport annuel de performance, qui doit comporter une évaluation sur la performance de chaque programme, en se fondant sur les indicateurs et en comparant les résultats aux objectifs. Certaines de ces cellules ont développé de bonnes pratiques en matière de suivi-évaluation. Ainsi, des budgets programmes assortis de matrices d'indicateurs de résultats sont élaborés au niveau des ministères sectoriels et mis en évidence par les PTF.

147. Sur le plan politique, le Gouvernement s'est engagé dans la systématisation et la légalisation de l'approche GAR. A cet effet, l'avant-projet de Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) a été finalisé et validé en février 2009. Elle a été mise en cohérence avec les nouvelles directives de l'UEMOA adoptées en juin 2009.

148. En outre, cette culture de l'évaluation des résultats est renforcée par les modalités de l'aide budgétaire. Au Bénin, l'appui budgétaire croissant tend à s'accompagner à la fois d'un effort de coordination des bailleurs et de conditions liées à la mise en œuvre de réformes des finances publiques.

149. L'adoption de la SCRP et son opérationnalisation par le CDMT et les budgets-programmes ont en effet convaincu un certain nombre de partenaires techniques et financiers du Bénin de soutenir la mise en œuvre de la stratégie du Gouvernement par le moyen d'un appui budgétaire. C'est ainsi que l'Union Européenne, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse ont décidé conjointement, en 2003, de fournir au Bénin un appui budgétaire général, dit Appui Budgétaire

Conjoint à la Réduction de la Pauvreté (ABC-RP). La Banque Africaine de Développement, depuis 2003, apporte au Gouvernement du Bénin l'appui financier de Programmes d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté. La Banque Mondiale fait de même, depuis 2004, à travers des Crédits d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PRSC).

150. Des indicateurs communs de résultat sont utilisés pour l'Appui Budgétaire Conjoint, présentés sous forme de matrice. L'appui budgétaire renforce l'apparition d'une culture de l'évaluation, étant donné que l'atteinte des objectifs fixés conditionne le versement des parts variables de l'appui budgétaire. Pour la période 2004-2006, le montant du programme triennal d'appui budgétaire conjoint non ciblé est très significatif, puisqu'il représente 78 millions d'euros.

151. La gestion axée sur les résultats en matière d'outil de développement est très difficile à maîtriser dans de nombreux domaines et en particulier dans le contexte des nouvelles modalités de l'aide. Au niveau organisationnel, le renforcement nécessaire de la culture de résultats requiert toute une série de réformes internes, et notamment une valorisation des ressources humaines, le développement des capacités des pays partenaires (y compris en matière de statistiques), le renforcement de l'évaluation, le resserrement des liens entre les résultats et le processus de planification et de budgétisation, et surtout la promotion du leadership et de la reddition de comptes.

152. Le défi aujourd'hui se situe dans la mise en place de mécanismes opérationnels proactifs²⁰ reliant les crédits de dépenses aux résultats. Les arbitrages budgétaires à l'occasion de la préparation du budget de l'Etat, notamment à travers les conférences sur le Programme d'Investissements Publics, ne suffisent plus aujourd'hui, au-delà des instruments de programmation budgétaire, pour garantir l'atteinte des résultats. Il importe de mettre en place un cadre intégré de revues à mi-parcours sur la gestion du portefeuille des projets de l'Etat de manière à procéder à des redéploiements de ressources en fonction des résultats enregistrés dans la mise en œuvre des programmes et projets de développement.

✓ Progrès et obstacles par rapport au système de reddition de compte.

153. Le Gouvernement du Bénin s'est efforcé ces dernières années à développer les pratiques visant à associer la société civile et le parlement aux engagements pris avec les donateurs. En termes de gestion de l'aide, les engagements pris par le Gouvernement avec les PTF sont bien partagés avec le parlement en ce qui concerne notamment les prêts, à travers le vote des lois et les ratifications des accords de prêts. S'agissant des dons, ceux qui sont acheminés sous la forme d'appui budgétaire, sont retracés dans le Budget Général de l'Etat, et donc soumis à l'approbation et au contrôle du parlement. Il en est de même pour les aides d'urgence.

154. Des efforts sont en cours pour l'amélioration des informations sur les apports d'aide. Avec la création de la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement (CCAD), le

²⁰ Au-delà des outils de programmation budgétaire que sont le budget-programme et le cadre de dépenses à moyen terme.

Gouvernement s'est engagé dans un processus transparent et ouvert à rendre l'information sur l'aide accessible à toutes les parties prenantes. Ainsi, les préoccupations récurrentes des acteurs de la société civile concernant l'impossibilité d'accéder aux informations des donneurs seront réglées avec la mise en place d'un système d'information accessible au public. Ce système se chargera de la coordination et du recensement exhaustif de toutes les formes d'aide apportées au Bénin.

155. En termes de reddition des comptes, le Bénin est également caractérisé par des retards importants dans le vote des lois de règlement. Cette situation n'encourage pas les donneurs à s'aligner sur les procédures nationales et à pratiquer l'appui budgétaire général²¹.

156. La reddition de comptes vis-à-vis des populations n'est pas assez développée au Bénin. Il n'existe pas un mécanisme structurel d'informations à l'égard de la population sur les dépenses publiques engagées en son nom et les résultats auxquels ces dépenses conduisent réellement. Le discours sur l'état de la nation²² est la seule occasion donnée à la population pour avoir les résultats du développement.

✓ Progrès et obstacles par rapport aux mécanismes de bonne gouvernance

157. Le renforcement de la qualité de la gouvernance est au cœur de la politique de développement du Bénin. Depuis 2006, le Gouvernement a entrepris de profondes réformes administratives et institutionnelles pour améliorer la qualité de la gouvernance et créer un environnement favorable à la croissance économique et au développement du Secteur Privé. Outre les efforts d'assainissement des finances publiques et du renforcement du système de passation des marchés publics, les principales actions ont concerné ; i) la lutte contre la corruption ; ii) la poursuite des actions de réforme de la fonction publique et iii) la promotion de la gouvernance concertée.

158. Lutte contre la corruption : Le Gouvernement a initié un instrument pour lutter contre le phénomène de la corruption, il s'agit de « l'infrastructure de l'éthique ». Cet instrument est un ensemble d'outils formels et informels créés pour gérer les normes qui devront régir la vie publique. Il est composé de huit éléments que sont i) l'engagement politique ; ii) le cadre juridique ; iii) les mécanismes efficaces pour assurer la transparence ; iv) les codes de conduite pratique ; v) les mécanismes de socialisation professionnelle²³ ; vi) les bonnes conditions d'emploi dans la fonction publique et dans le secteur privé ; vii) un organisme de coordination des questions d'éthique et viii) une société civile active dans la thématique de la lutte contre la corruption.

159. Aussi, des actions ont-elles été menées pour la promotion d'une culture de transparence dans la gestion des affaires. Pour ce faire, un code des valeurs et d'éthique de la Fonction Publique a été adopté en vue de la promotion des valeurs cardinales que sont l'éthique,

²¹ Le retard persistant dans le vote des lois de règlement a amené certains partenaires à être réticents à faire l'appui budgétaire général au Bénin, ainsi, le Danemark n'a pas décaissé l'appui budgétaire au titre de l'année 2009, les autres partenaires ont retenu, comme condition de décaissement des tranches variables de l'appui budgétaire, des progrès dans le vote des lois de règlement.

²² Cette disposition est prévue dans la constitution béninoise afin de contraindre le Chef de l'Etat à la fin de chaque année à faire le bilan de la gestion des affaires publiques devant la représentation nationale.

²³ On appelle socialisation professionnelle, le processus par lequel les fonctionnaires assimilent et transmettent la culture, les normes et les valeurs du service public.

l'intégrité, le patriotisme, le sens de l'intérêt général, le sens des responsabilités pour enrayer certaines pratiques peu vertueuses, telles que la corruption, l'opacité dans la passation des marchés, le détournement, le rançonnement, les malversations, la mauvaise gestion, l'impunité qui contribuent à la détérioration de l'image du pays et à la perte de crédibilité. Ce code est en cours de vulgarisation dans les Ministères et Institutions de l'Etat. Cette vulgarisation sera suivie d'un engagement individuel écrit des agents en vue de restaurer l'Autorité de l'Etat. En dépit de ces actions que mène le Gouvernement, la plupart des scandales financiers²⁴ que connaît le pays sont de nature à influencer sur l'atténuation de ce phénomène.

160. Modernisation de la fonction publique : Les développements récents dans le cadre de la modernisation de la fonction publique ont concerné i) le transfert de compétences en matière de gestion des carrières des agents de l'Etat ; ii) la modernisation de l'outil de gestion des ressources humaines de l'Etat ; iii) le Système de rémunération des agents de la Fonction Publique Béninoise.

161. S'agissant du transfert de compétences en matière de gestion des carrières des agents de l'Etat, le Gouvernement a engagé des actions de réformes se rapportant au transfert des compétences en matière de gestion des carrières des agents de l'Etat. Après le transfert des compétences aux ministères en charge de l'éducation, l'expérience est entrain de s'étendre au Ministère de la Santé et à celui de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Le processus, dans son évolution, est à l'étape d'évaluation des capacités (techniques et institutionnelles) de ces deux ministères en matière de gestion des ressources humaines.

162. En ce qui concerne, la modernisation de l'outil de gestion des ressources humaines de l'Etat, la période 2007-2009 est caractérisée par la mise en place du Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines de l'Etat. L'application de ce système dont l'étude de faisabilité est déjà réalisée permettra l'unification des deux bases de données sur les ressources humaines de l'Etat, celle de la solde au Trésor pour la paie et le Fichier Unique de Référence ; la maîtrise en temps réel des informations requises sur la carrière de chaque agent de l'Etat et de la masse salariale.

163. Par ailleurs, le Gouvernement s'est engagé à faire une révision du Système de rémunération des agents de la Fonction Publique béninoise. Pour ce faire, une étude a été lancée en vue de promouvoir une meilleure allocation des ressources budgétaires, et d'accroître l'équité dans la rémunération qui permet de motiver les agents de l'Etat.

164. La modernisation de la fonction publique ne saurait être effective tant que le processus de réformes administratives ne conduise à des résultats tangibles. Les bouleversements institutionnels qui naissent au lendemain des remaniements ministériels hypothèquent le fonctionnement normal de l'administration publique. A peine une situation d'équilibre est retrouvée quand d'autres remaniements ministériels interviennent. Le coût de ces bouleversements devrait revenir trop élevé pour le contribuable béninois. Il importe à l'avenir de définir les grandes missions de l'Etat de manière à en arriver à cerner le nombre de postes ministériels dont le pays a besoin et les transcrire dans la Constitution.

165. Promotion de la Gouvernance concertée : Dans ce cadre, la période 2007-2009 a été caractérisée par la mise en place du Haut Commissariat à la Gouvernance concertée et de

²⁴ Affaires ICC-Services, affaire CEN-SAD, etc.

l'Organe Présidentiel de Médiation. Leurs actions ont permis de i) développer la pratique de la participation des populations à la base aux questions de développement et ii) le règlement des litiges entre l'administration et les citoyens. Par ailleurs, une structure de veille sociale a été créée en vue de prévenir les tensions sociales. Pour renforcer le dialogue social, le Gouvernement a initié et rendu fonctionnelle une Commission Nationale Permanente de Négociation Collective Gouvernement/Centrales et Confédérations Syndicales.

Synthèse des jugements sur le renforcement du cadre partenarial et management des résultats de développement et reddition des comptes

| Aspects abordés | Jugements | |
|---|---|---|
| | Progrès/Obstacles | Conclusion |
| <i>Intégration des initiatives et programmes mondiaux dans les stratégies nationales de développement</i> | Quelques progrès enregistrés. Les différents programmes et initiatives internationaux auxquels le Bénin a souscrits sont pris en compte dans la SCR 3 qui est en cours de finalisation. Cependant, les accords et conventions internationaux et régionaux ne sont pas souvent disséminés à l'échelle de tous les cadres de manière à ce que systématiquement, ces derniers veillent à leur prise en compte dans les différents documents de politique et de stratégie qu'ils élaborent. | Réformes et modification du dispositif institutionnel en cours Nécessité de renforcer les capacités des cadres |
| <i>Capacités nationales de mise en œuvre des principes de gestion axée sur les résultats</i> | Quelques progrès marqués par la mise en place des budgets-programmes à travers la réforme PERAC et légalisation de l'approche GAR par l'avant-projet de Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Cependant les résultats escomptés ne sont pas atteints. | Nécessité de mettre en place des mécanismes opérationnels proactifs reliant les crédits de dépenses aux résultats |
| <i>Système de reddition de compte</i> | Quelques progrès enregistrés. Le processus d'élaboration de la SCR 3 a été l'occasion d'associer la société civile et le secteur privé. On note aussi l'amélioration des informations sur les apports d'aide avec la création de la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement (CCAD). Par contre des retards importants sont toujours observés dans le vote des lois de règlement | Accélérer le processus de vote de la loi de règlement et renforcer les capacités de contrôle des OSC |
| <i>Mécanismes de bonne</i> | Quelques progrès enregistrés. Des réformes administratives et | Intensifier la lutte contre la corruption et promouvoir la |

gouvernance

institutionnelles pour améliorer la qualité de la gouvernance et créer un environnement favorable à la croissance économique et au développement du Secteur Privé ont été mises en œuvre. En Outre des efforts d'assainissement des finances publiques et du renforcement du système de passation des marchés sont en cours. Cependant la lutte contre la corruption en générale et celle au sein de la fonction publique en particulier reste un défi majeur à relever.

gouvernance concertée, l'obligation de résultats et de compte rendu

II. 4 Mise en œuvre de la responsabilité mutuelle

166. A travers la Déclaration de Paris, les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. Une priorité essentielle pour les deux parties est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement.

167. Trois volets sont donc pris en compte en matière de responsabilité mutuelle à savoir les aspects spécifiques aux pays partenaires, ceux spécifiques aux donateurs et les aspects qui engagent les deux parties à la fois.

✓ Progrès et obstacles en matière de promotion de la responsabilité mutuelle du côté du Gouvernement

168. *Les pays bénéficiaires de l'aide sont tenus de renforcer en tant que besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets. Aussi ont-ils la responsabilité de faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement.*

169. Au Bénin, les parlementaires sont associés à l'élaboration des stratégies nationales de développement. L'Assemblée Nationale béninoise comprend en plus des élus et des fonctionnaires parlementaires commis aux tâches administratives, deux structures d'appui technique : la Cellule d'Analyse de Politiques de l'Assemblée Nationale (CAPAN²⁵) et l'Unité d'Analyse, de Contrôle et d'Evaluation du Budget (UNACEB). Ces deux structures sont en général impliquées dans les concertations techniques ouvertes à l'occasion de l'élaboration des stratégies de développement national. C'est pareil pour les partenaires techniques et financiers ainsi que la société civile et le secteur privé qui sont également associés par le Gouvernement dans la formulation des stratégies de développement. Le niveau d'implication de ces acteurs dans

²⁵ Cette cellule est financée par l'African Capacity Building Fund.

l'évaluation de l'état d'avancement de ces stratégies de développement est comparable à celui éprouvé dans la formulation de ces stratégies.

170. Toutefois, il importe de noter que la forme que prend l'implication de ces acteurs est souvent limitée. L'implication des parlementaires dans l'élaboration des stratégies de développement devrait être formelle. Ceci requiert une invitation formelle à l'Assemblée Nationale à cet effet. Les commissions parlementaires pourraient être amenées à faire un état des lieux et des propositions de mesures qui devraient être prises en compte dans l'élaboration des stratégies de développement national. Aussi bien que le Gouvernement, le parlement ne voit souvent pas la nécessité de cette contribution étanche, estimant que c'est à l'Exécutif de définir sa politique de développement.

171. L'implication de la société civile et du secteur privé ne se limite généralement qu'au niveau central. Les faitières de ces organisations de la société civile et du secteur privé ne sont pas souvent associées au niveau local. Cette faiblesse est liée à l'approche d'élaboration des stratégies de développement national qui reste trop centralisée. Dans une approche régionale d'élaboration de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté où chaque région devrait être dotée de sa stratégie, ces faitières seraient davantage mieux impliquées dans les choix stratégiques de leur région. Ceci leur donnerait également un pouvoir d'action plus large dans le sens d'une participation plus active à la mise en œuvre des stratégies de développement national.

172. En situation de chocs devant conduire à des modifications de certains choix stratégiques, il importe que le Gouvernement associe les autres acteurs du développement. En face de la crise alimentaire, énergétique et financière, le Gouvernement a eu à prendre des mesures de défiscalisation qui ont coûté en 2008 en moyenne 65 milliards FCFA au budget national. Les partenaires techniques et financiers ont été invités par la suite à appuyer cette option du Gouvernement. Presque eux tous ont décliné l'offre alors que dans une approche concertée de la décision, ils devraient sentir leur responsabilité mutuelle engagée.

✓ **Progrès et obstacles en matière de promotion de la responsabilité mutuelle du côté des bailleurs**

173. *Les donneurs devraient fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens.*

174. Les donneurs fournissent comme ils le peuvent les informations sur leurs apports d'aide au Bénin. Le système d'information sur l'aide mérite d'être réorganisé dans tout son ensemble. Le dernier rapport sur la coopération du développement date de 2006 et la base de données permettant d'élaborer ce rapport est dans un état désuet. Ceci pose un problème de traçabilité des apports d'aide au Bénin qui en principe peut être résolu si les PFT décident effectivement de fournir à bonne date ces informations.

✓ **Progrès et obstacles en matière de promotion de la responsabilité mutuelle par les deux parties conjointement.**

175. *Les deux parties s'engagent à évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat.*

176. D'importants progrès sont réalisés ces dernières années dans le cadre de l'évaluation conjointe et du dialogue qui est au cœur de cette évaluation. Une expérience d'évaluation conjointe a été expérimentée lors de la revue annuelle du DSRP en 2007. Au-delà des concertations de base en vue de cette évaluation, l'aide mémoire a été conjointement rédigé par les deux parties. Depuis lors, cette expérience s'est poursuivie et se consolide d'année en année.

177. En outre, l'efficacité du dialogue entre le Gouvernement et les PTF²⁶ s'est améliorée au fil du temps et le dialogue est régulièrement animé. Mais la qualité de ce dialogue reste à améliorer. En effet, le dialogue devient pesant pour le Gouvernement quand les missions des partenaires techniques et financiers 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 de chaque mission. 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, les PTF inscrivent de façon unilatérale, d'autres conditionnalités. Cette situation pose un problème de fond pour la programmation budgétaire. Elle rend vulnérable l'exécution même du budget.

III. CONTRIBUTION DE L'AIDE AUX RESULTATS DE DEVELOPPEMENT

178. Cette contribution a été analysée à deux niveaux : (i) sectoriel en vue de mettre en évidence à l'échelle sectorielle l'incidence des changements induits par la mise en œuvre de la DP et (ii) national en vue d'apprécier l'influence de la DP sur les résultats de développement dans leur ensemble.

III.1 Vue d'ensemble du niveau sectoriel

179. Dans le cadre de l'évaluation, deux secteurs ont été retenus. Il s'agit de la santé pour toutes les évaluations. Le second secteur, celui de l'eau a été retenu par le Groupe National de Référence.

²⁶ Il importe de noter qu'au Bénin, la Coopération Suisse a initié plusieurs études visant à évaluer le cadre de dialogue et de responsabilité mutuelle et à s'appuyer sur les recommandations en vue de promouvoir ce cadre.

III.1.1 Application des principes de la Déclaration de Paris dans les secteurs de la santé et de l'eau

III.1.1.1 Cas de la santé

180. La situation sanitaire en République du Bénin est caractérisée par un taux de morbidité élevé et un environnement en constante dégradation. La mise en œuvre des différentes stratégies et actions retenues par le Ministère de la Santé et qui ont bénéficié d'un soutien affirmé des Partenaires au développement du secteur a permis d'obtenir quelques acquis importants dont l'amélioration sensible des indicateurs de santé.

181. Il importe de mettre en relief les changements apparus grâce aux réformes liées à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans le secteur. Ces changements ont été appréciés par rapport aux cinq principes de cette Déclaration : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

182. Dans le cadre de l'appropriation, le secteur a une maîtrise parfaite de son cadre stratégique. En vertu des dispositions de la Constitution Béninoise qui garantit les droits des citoyens à la santé, le secteur a pris l'habitude depuis des décennies d'élaborer une politique nationale qui sert de socle à toutes les interventions dans le pays en matière de santé. C'est dans cette tradition que s'inscrit l'édition en cours du Plan National de Développement de la Santé (PNDS 2009-2018). Il a été élaboré après un long processus puisque celui-ci a démarré en 2006²⁷ et s'inscrit dans la Perspective à long terme Bénin 2025 et dans les Orientations Stratégiques de Développement OSD 2006-2011 et la Déclaration du Millénaire dans son objectif d'assurer un accès universel aux services de santé et une meilleure qualité des soins afin d'atteindre les OMD. Par ailleurs, il tient compte des recommandations des Etats Généraux de la Santé de novembre 2007 qui ont donné la vision suivante pour le secteur de la santé « *Le Bénin dispose en 2025 d'un système de santé performant basé sur des initiatives publiques et privées, individuelles et collectives, pour l'offre et la disponibilité permanentes de soins de qualité, équitables et accessibles aux populations de toutes catégories, fondées sur les valeurs de solidarité et de partage de risques pour répondre à l'ensemble des besoins de santé du peuple béninois.* »

183. Ce plan a été opérationnalisé, pour une première phase, par le Plan Triennal de Développement (PTD) 2010-2012 (juin 2010). A cet égard, il faut souligner que le PTD ainsi d'ailleurs que le Cadre de Dépenses à Moyen Terme 2010-2012 (juin 2010) qui définit les prévisions et besoins de financement du PTD ont été élaborés à partir des analyses effectuées avec l'outil Marginal Budgeting for Bottlenecks (MBB) afin de préciser, pour les 3 prochaines années, les priorités afin d'atteindre les OMD en matière de santé, et ce après avoir identifié les goulots d'étranglement limitant les progrès au regard de ces objectifs. Aussi, le PTD est-il focalisé sur les paquets d'intervention à haut impact (PIHI) reconnus comme ayant un effet avéré sur la

²⁷ Mise en place du Comité d'Orientations, composé, selon le texte, des représentants des ministères sectoriels, des partenaires techniques et financiers, de la société civile et des acteurs du secteur de la santé (syndicat, ordre, etc.).

mortalité et permettant ainsi d'accélérer l'atteinte des OMD tels que déterminés à partir du modèle MBB.

184. Ce plan sert donc de référence sur la période à la programmation des actions du secteur à travers la pratique des budgets programmes. Ces derniers doivent permettre en effet, une meilleure allocation des ressources, une gestion efficace de ces ressources afin d'atteindre les résultats attendus et une responsabilité plus accrue du gestionnaire.

185. En dépit de ce cadre stratégique du secteur clairement tracé et bien articulé, la transposition dans la réalité est ce qui pose d'énormes problèmes au secteur. Le leadership du secteur dans la conduite d'une vision claire de mise en œuvre de ce cadre stratégique est insuffisamment affirmé au point où les partenaires techniques n'hésitent pas parfois à prendre le devant pour un certain nombre d'initiatives directes en faveur des populations. Comme mentionné plus haut, les Etats généraux de 2007 ont clairement indiqué la nécessité de réorganisation du ministère de la santé et de tout le système de santé. La revue des performances du secteur de la santé en 2008 confirme jusqu'à quel point le secteur était désorganisé. Les progrès enregistrés dans le secteur sont principalement dus aux programmes verticaux. Les grèves qui se sont déroulées tout au long de l'année 2008 ont eu des conséquences négatives sur le fonctionnement des services. La Commission européenne s'est en grande partie désengagée du secteur "Santé". Le démarrage du projet santé 9ème FED ne devrait se concentrer que sur la signature d'un contrat de service avec l'Institut Régional de Santé Publique pour une recherche action basée sur les zones sanitaires, ainsi qu'un appui institutionnel complémentaire aux actions des autres PTF, après analyse de l'évolution du contexte et des appuis des autres partenaires, principalement la Belgique et la Banque Mondiale. La revue des performances de 2009 montre une persistance des problèmes du secteur. Les difficultés internes au secteur relevées par cette revue sont (i) le récurrent problème du retard dans l'élaboration du plan de passation des marchés du secteur ; (ii) les grèves perlées qui ont pesé sur l'ensemble de l'administration publique et particulièrement sur le secteur de la santé tout au long de l'année 2009 ; (iii) l'indisponibilité d'informations sur les ressources extérieures ; (iv) la non maîtrise des actions des partenaires ; (v) l'insuffisance de personnel qualifié motivé et disponible surtout en zones rurales et éloignées ; (v) l'insuffisance de matériel roulant et vieillissement du parc automobile.

186. Cependant, le secteur de la santé dispose d'un bon mécanisme de suivi-évaluation. Ce dispositif est mis en place à travers le Comité de Suivi/Evaluation des Projets Programmes (CNEEP) et les Comités Départementaux de Suivi de l'Exécution et d'Evaluation des Projets/Programmes (CDEEP) qui sont les antennes départementales du CNEEP.

187. Dans le cadre de l'alignement des donateurs sur les priorités du secteur et les systèmes nationaux, quelques avancées ont été enregistrées notamment en ce qui concerne l'utilisation des canaux nationaux de finances publiques et de passation de marché par les PTF pour la construction des infrastructures. Par contre les activités relatives à l'organisation des ateliers de formation et des missions de supervision sont soumises encore dans la majeure partie des cas aux procédures des PTF. En outre, la plupart des décisions financières et administratives restent liées au siège. Cet état de choses influe sur le niveau de réalisation des activités étant

entendu que les périodicités budgétaires ne sont pas arrimées comme l'illustre le cas des rounds trimestriels au niveau du Fonds mondial.

188. Quant à la partie nationale, d'énormes efforts restent à déployer en vue de mettre aux normes ses procédures notamment en ce qui concerne le délai de passation de marché et le circuit de la dépense. Parmi les problèmes soulevés par la revue des performances du secteur réalisée en 2009, la plupart sont liées à la faible qualité du système de finances publiques et de passation des marchés. Ces problèmes sont (i) la limitation et l'insuffisance des postes de saisie sur le SIGFIP dans les préfectures ; (ii) le chargement partiel ou tardif des crédits ; (iii) la fermeture intempestive du SIGFIP ; (iv) la lourdeur des procédures d'exécution des marchés publics ; (v) les blocages répétés et précoces du SIGFIP avant même les dates d'arrêt des opérations ; (vi) le retard dans le paiement des décomptes ; (vii) la non-exhaustivité du SIGFIP (renseigné partiellement) ; (viii) la non-disponibilité des taux de consommation sur les ressources extérieures ; (ix) le retard et la non-vulgarisation des informations relatives au répertoire des prix.

189. En somme, l'alignement des donneurs dans le secteur de la santé n'est pas encore très perceptible, du fait de l'absence d'une approche sectorielle. Toutefois l'appui fragmenté des partenaires se base sur le PNDS. La signature actuelle du Compact devrait renforcer non seulement l'harmonisation des PTF mais aussi un alignement accru et suivi sur la stratégie de développement du secteur sanitaire.

190. Sur le plan de l'harmonisation entre les donneurs, on note quelques avancées dans le secteur de la santé. Une division du travail a été réalisée entre les partenaires techniques et financiers du secteur en fonction de leurs domaines respectifs d'assistance. Ces partenaires tiennent des réunions périodiques pour harmoniser leurs points de vue et mieux coordonner leurs interventions sous le leadership d'un Chef de file. Le choix de leur site et de leur champ d'intervention sont motivés par la nécessité de concentrer les efforts dans des zones sanitaires défavorables en matière de niveau des indicateurs de santé. Il y a aussi la recherche de synergie entre partenaires notamment les agences du Système des Nations Unies (OMS, UNICEF, ONUSIDA, Banque Mondiale...).

191. L'élaboration du PTD et du PNDS a conduit le gouvernement à s'engager pour la signature du Compact. En effet, depuis 2008 avec l'appui principalement de l'OMS et de l'UNICEF, le Bénin s'est engagé pour participer à l'initiative Partenariat International pour la Santé (IHP+). Ainsi suite à l'adhésion du Bénin à l'IHP+ (signature du pacte mondial) et à la participation à la réunion régionale inter-pays sur l'IHP+ et l'HHA (Harmonisation pour la Santé en Afrique) à Bamako en juin 2009, les autorités ont opté pour la signature d'un COMPACT (pacte national) et ont donc œuvré pour remplir les conditions à cette signature (existence d'un PNDS, PTD, CDMT). Le document « Pacte National entre le Gouvernement du Bénin et ses partenaires techniques et financiers le Compact » a été finalisé en fin juin 2010 en partenariat avec l'ensemble des PTF et le « Protocole d'accord du Compact relatif à la mise en œuvre du PTD 2010-2012 en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement » devrait être signé prochainement (signataires prévus OMS, UNICEF, UNFPA, Banque mondiale, Belgique). Ceci correspond en quelque sorte à un « endossement » par les partenaires

des documents PNDS/PTD/CDMT. Par ailleurs, il faut également signaler qu'un processus de suivi-évaluation autour du Compact et du PTD appuyé sera mis en œuvre.

192. Le Compact favorisera l'approche sectorielle et la mise en place de financement conjoint sous le leadership du Ministère de la santé et ainsi de renforcer la mise en place d'un cadre conjoint de suivi-évaluation. Aussi, le lancement de l'approche sectorielle remonte-t-il pour les autorités à l'adhésion à l'IHP+ et le démarrage effectif de celle-ci, coïnciderait avec la signature du Compact.

193. Les acteurs rencontrés estiment que certains partenaires mettent plus de diplomatie que du pragmatisme dans leur soutien aux actions du secteur. Le cas de la Chine a été cité comme cas de coopération où les fruits sont visibles.

194. En outre, les éléments existent déjà depuis plusieurs années (2004) pour refléter le dialogue sectoriel. En effet, un chef de file des partenaires reconnu par les autorités a été mis en place (actuel chef de file, l'UNICEF), des réunions de coordination (plus ou moins régulières) ont été instituées et une revue sectorielle annuelle organisée sous l'égide du Ministère de la santé avec la participation de l'ensemble des acteurs du secteur, revue sectorielle qui conduisait à des recommandations communes prises en compte dans un aide mémoire ou des « actes de la revue sectorielle ».

195. Pour capitaliser ces expériences, le secteur tient à jour une carte d'intervention de ses partenaires techniques et financiers. Il est à mentionner que les procédures des partenaires imposent des calendriers de travail qui ne coïncident pas souvent avec ceux du secteur. C'est le cas du Fonds Mondial où les rounds se mènent trimestriellement ; ce qui ne correspond pas au calendrier de revue du secteur. Les promesses financières ne sont souvent pas respectées par les PTF ; ce qui rend imprévisibles leurs soutiens au secteur et qui entraîne parfois un faible taux d'exécution du budget du secteur.

196. Dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, les progrès ne sont pas perceptibles dans le secteur. Les acteurs du secteur ont une bonne compréhension des enjeux liés à la pratique de gestion axée sur les résultats dans laquelle le secteur s'est lancé depuis 2001²⁸ mais les difficultés de transposition prennent le dessus. La GAR a fait l'objet d'une attention particulière avec l'élaboration et l'actualisation périodiques des Budgets programmes, des Comptes Nationaux de la Santé pour fournir des données statistiques fiables sur la situation sanitaire au Bénin, des plans annuels de travail, des plans de passation des marchés, des plans de consommation des crédits, etc. Par ailleurs, les différents coordonnateurs en charge des projets du secteur reçoivent une lettre de mission assortie d'indicateurs en vue de faciliter les évaluations et les comptes rendus. Une culture comportementale de résultats s'enracine dans le secteur. Les acteurs maîtrisent de mieux en mieux les notions et principes de la GAR. Mais la transcription en actes concrets pose problème au vu des difficultés de tous ordres qui concourent à la désorganisation du secteur. Les acteurs rencontrés se demandent comment expérimenter la GAR dans un contexte où les moyens sont mis à disposition à compte-goutte. Les autorisations de dépense ne respectent plus les programmations du secteur, les marchés publics sont régis par des

²⁸ Le secteur de la santé fait partie des ministères pilotes avec lesquels l'expérience de la gestion axée sur les résultats a démarré en 2001 sous l'impulsion de la réforme PERAC.

procédures irréalistes et mal gérées. Les mécanismes de motivation et d'émulation se déconnectent des mérites des acteurs. Toutes les personnes interviewées s'accordent pour reconnaître que le moteur s'essouffle alors qu'on devrait être à la phase de croisière en matière de gestion axée sur les résultats dans le secteur.

197. Sur le plan de la responsabilité mutuelle, les pratiques se maintiennent et ne dépassent guère le cadre habituel. Chaque année, le secteur élabore et envoie son rapport de performance à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. La recevabilité mutuelle s'applique de façon périodique à travers la tenue de deux réunions semestrielles entre le Ministre de la Santé et les représentants au plus haut niveau des PTF intervenant dans le secteur. En outre, une réunion conjointe de performance pour le suivi évaluation des plans d'activités est organisée de façon annuelle et dirigée par le Ministre. Des rapports périodiques sont aussi élaborés de part et d'autre ou de façon conjointe pour apprécier la mise en œuvre des activités.

198. Un Protocole d'accord (Compact) vient d'être signé entre le Gouvernement et les PTF. Ce compact porte essentiellement sur un certain nombre d'engagements concernant d'une part le Gouvernement, d'autre part les PTF et enfin les deux parties de façon conjointe.

Tableau 5: Matrice d'évaluation de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris dans le secteur de la Santé

| | Appropriation | Alignement | Harmonisation | Gestion Axée sur les Résultats | Responsabilité Mutuelle |
|-----------------------------|--|---|---|---|---|
| Progrès enregistrés | <ul style="list-style-type: none"> • Cadre stratégique du secteur maîtrisé • Plan décennal de Développement du Secteur de la Santé, décliné en un Plan triennal de Développement soutenu ensuite par un Cadre de dépenses à Moyen Terme • Prise en compte des spécificités du genre et les indigents dans les stratégies du secteur | <ul style="list-style-type: none"> • Progrès importants en ce qui concerne l'utilisation des canaux nationaux de finances publiques et de passation de marché par les PTF pour la construction des infrastructures. | <ul style="list-style-type: none"> • Avancées notables dans le secteur, les différents PTF tiennent des réunions périodiques pour harmoniser leurs points de vue et mieux coordonner leur plan d'intervention sous le leadership d'un Chef de file. • Choix de sites et des champs d'intervention motivés par la nécessité de concentrer les efforts dans des zones sanitaires précises, la recherche de synergie entre partenaires notamment les agences du Système des Nations Unies (OMS, UNICEF, ONUSIDA, Banque Mondiale...) et le faible niveau des indicateurs de santé. | <ul style="list-style-type: none"> • Attention particulière accordée à la GAR avec la mise en place des Budgets programmes ; l'élaboration et l'actualisation périodiques des Comptes Nationaux de la Santé pour fournir des données statistiques fiables sur la situation sanitaire au Bénin. • Les différents coordonnateurs en charge des projets du secteur reçoivent une lettre de mission assortie d'indicateurs en vue de faciliter les évaluations et les comptes rendus. | <ul style="list-style-type: none"> • Tenue de deux réunions semestrielles entre le Ministre de la Santé et les représentants au plus haut niveau des PTF intervenant dans le secteur. • Réunion conjointe de performance pour le suivi évaluation des plans d'activités organisée de façon annuelle et dirigée par le Ministre. • Des rapports périodiques élaborés de part et d'autres ou de façon conjointe pour apprécier la mise en œuvre des activités. • Existence d'un Protocole d'accord actuellement en cours de signature avec les PTF. |
| Obstacles rencontrés | <ul style="list-style-type: none"> • Influence de certains PTF qui tendent à remettre le leadership national en cause en fonction de leurs priorités et de leurs mandats | <ul style="list-style-type: none"> • Les ateliers de formation et des missions de supervision sont soumises encore dans la majeure partie des cas aux procédures des PTF. • La plupart des décisions financières et administratives dépendent du siège. | <ul style="list-style-type: none"> • Certaines zones restent encore marginalisées sur le plan national (département de la Donga). | <ul style="list-style-type: none"> • Le non respect des promesses financières par les PTF (prévisibilité) ce qui entraîne parfois un faible taux d'exécution du budget. | <ul style="list-style-type: none"> • Retard persistant dans la production de lois de règlement |

| | | | | | |
|--------------------------|---|--|--|--|---|
| <p>Conclusion</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Progrès importants en matière d'appropriation dans le secteur cependant l'influence et les mandats spécifiques des PTF constituent parfois des obstacles. | <ul style="list-style-type: none"> • La partie nationale doit accentuer ses efforts en vue de mettre aux normes, ses procédures notamment en ce qui concerne le délai de passation de marchés à travers la prise des décrets d'application du nouveau code des marchés. | <ul style="list-style-type: none"> • Des Progrès importants en matière d'harmonisation dans le secteur sont réalisés. Cependant les avantages comparatifs des PTF doivent être mieux pris en compte afin de couvrir le territoire national de façon plus équitable. | <ul style="list-style-type: none"> • Les différents outils sont mis en place mais leur utilisation efficiente nécessite une meilleure valorisation des ressources humaines et un meilleur arrimage entre la stratégie sectorielle et celle nationale. • La prévisibilité des ressources à allouer par les PTF doit être améliorée. | <ul style="list-style-type: none"> • Des Progrès importants en matière de redevabilité mutuelle dans le secteur sont réalisés. La signature diligente et la mise en œuvre cohérente du protocole d'accord entre les autorités du secteur et les PTF contribuera à consolider cet acquis. |
|--------------------------|---|--|--|--|---|

III.1.1.2 Cas de l'eau

199. Il convient de faire ressortir dans le secteur de l'eau les changements impulsés à partir de 2005 grâce à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les évolutions constatées ne sont pas de même ampleur par rapport aux cinq principes de cette Déclaration.

200. Sur le plan de l'appropriation, le secteur a fait d'énormes progrès avec notamment l'adoption et la mise en vigueur de sa politique nationale de l'eau depuis 2009. Toutes les parties prenantes ont été associées à l'élaboration de cette politique. La «Loi sur l'eau» transmise à l'Assemblée Nationale en juillet 2007 a été votée le 28 octobre 2010 par le Parlement. Cependant, la Politique Nationale d'Assainissement (PNA) ainsi que le Code d'hygiène publique et la stratégie de promotion de l'hygiène et de l'assainissement (PHA) doivent être actualisés dans une vision plus globale tenant compte de l'ensemble des problématiques²⁹ et acteurs.

201. La problématique sectorielle de l'approvisionnement en eau potable (AEP) s'organise principalement autour de deux entités. La desserte en eau potable pour les zones rurales et semi-urbaines relève de la Direction Générale de l'Eau (DG-eau) du Ministère de l'énergie et de l'eau (MEE) tout en s'inscrivant dans le cadre de la décentralisation. Les objectifs en la matière se déclinent essentiellement en une augmentation équitable et durable de l'accès à des points d'eau potable mais à un coût optimisé pour les populations, collectivités et Etat. Les stratégies s'appuient sur le renforcement de la décentralisation du processus de décision au profit des communes qui se doivent de planifier à partir de la demande des usagers et sur une politique de professionnalisation de la gestion et de l'entretien des adductions d'eau villageoise avec une participation financière des usagers à cet effet. Par ailleurs, le cadre de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) doit veiller à garantir une disponibilité de l'eau en quantité acceptable afin de satisfaire tous les usages. Quant à l'approvisionnement en eau potable (ainsi que le traitement des eaux usées) dans les zones urbaines et périurbaines, il est de la responsabilité de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), opérateur public sous la tutelle du MEE.

202. La politique nationale en milieu rural est, opérationnalisée, depuis 2004, à travers des Budgets Programme par objectif (BPO) qui permettent d'avoir une approche cohérente pour la programmation puis le suivi évaluation des actions menées et des résultats obtenus. Chaque programme du secteur est confié à un chef de file qui en coordonne la mise en œuvre. L'existence d'une cellule de passation des marchés et d'une cellule de suivi-évaluation opérationnelles dans le secteur facilite aux chefs de file, l'exercice de leur fonction. En fonction des résultats des évaluations du secteur, les coordonnateurs des projets sont de plus en plus des cadres avertis et très expérimentés dans la coordination des activités axée sur les résultats. Le budget Programme de la Direction Générale de l'Eau 2008-2010 est en phase avec les projections sectorielles pour l'atteinte des OMD. Des rapports d'exécution (rapports de performance) sont régulièrement présentés. Notons que les BPO prennent en charge progressivement l'ensemble des actions/investissements mené par les communes et les autres acteurs (ONG, etc.) et que des BPO communaux devraient être prochainement élaborés.

²⁹. Assainissement individuel ou « institutionnel », assainissement rural et urbain, pollution

203. Il importe toutefois de noter que la durée des projets du portefeuille du secteur va généralement au-delà de huit (08) ans contrairement à la durée normale fixée dans les documents initiaux de ces projets. Cette situation est liée entre autres à la capacité d'absorption des ressources mises à la disposition du secteur. Pour les acteurs dudit secteur, ce sont les difficultés procédurales tant au niveau des systèmes nationaux de finances publiques et de passation des marchés qu'au niveau du dispositif des PTF qui expliquent en grande partie cette situation. La loi portant gestion de l'eau est en souffrance à l'Assemblée Nationale. L'aide mémoire conjoint des PTF et de certains secteurs dont celui de l'eau indique que le niveau de planification et de recrutement des ressources humaines de la Direction Générale de l'Eau aux niveau central et déconcentré ne répond pas aux besoins et aux évolutions du secteur. Les initiatives du secteur de l'eau en matière de décentralisation ne sont pas suffisamment concertées avec le Ministère de tutelle pour assurer une prise en compte pertinente de la programmation sectorielle dans les plans de développement communal.

204. Le pilotage stratégique et opérationnel de l'AEP urbain est effectué par la SONEB, à travers le Plan prévisionnel de développement de l'entreprise (PPDE) (sur 5 ans). Le PPDE a été élaboré sur base de la Stratégie nationale de l'alimentation en eau potable en milieu urbain (2006-2015) et doit permettre à la SONEB « d'assurer de façon efficace sa mission de service public eau dans la perspective des OMD ».

205. Dans le cadre de l'alignement des donateurs sur les priorités du secteur et les systèmes nationaux, quelques progrès sont notés. Afin d'assurer la pérennité et l'hygiène des points d'eau, un système conjoint de gestion entre le Ministère en charge de l'Eau, les PTF et la municipalité a été mise en place et s'appuie essentiellement sur des contrats de délégation de gestion des adductions d'eau signés entre les communes et des structures fermières. Ainsi, au 31 décembre 2009, il a été mis en service plus de 200 contrats d'affermage entre les communes et des structures fermières.

206. Le processus de transfert des compétences aux communes est amorcé à travers tous les programmes d'hydraulique en cours d'exécution. Bien que les communes ne soient encore suffisamment impliquées dans le processus de passation de marché au niveau déconcentré, elles deviendront à moyen terme responsables de tout le processus de réalisation de points d'eau. C'est l'objectif que s'est fixé le secteur à travers le PPEA. Des ressources financières sont transférées à 8 communes en 2010 en vue de la réalisation de 58 FPM soit pour environ 20% des prévisions financières pour la réalisation des points d'eau sur ce programme à titre expérimental.

207. La passation des marchés au niveau d'une seule commune demeure peu économique sur le plan financier et administratif vu le petit volume des marchés. La nouvelle loi sur l'intercommunalité dispose des solutions pour faciliter la mutualisation des ressources financières des communes.

208. Les PTF de manière générale apportent donc leurs concours sur la base de la programmation effectuée en s'appuyant de mieux en mieux sur les canaux et procédures nationales. Toutefois les interventions des acteurs non étatiques (ONG nationales et internationales, acteurs de la coopération décentralisée) ne sont pas bien cernées et parfois ne cadrent pas avec les priorités du secteur quand bien même elles sont pertinentes.

209. En matière d'harmonisation des procédures des partenaires, les pratiques sont édifiantes dans le secteur. Un dialogue politique, considéré comme constructif³⁰ sur la problématique eau et assainissement de base s'est installé autour de la configuration organisationnelle actuelle dans le cadre du groupe sectoriel « eau et assainissement ». Placé sous l'égide de la DG-eau (AEP en zone rurale), il couvre également l'AEP urbain avec la SONEB et l'assainissement avec la DHAB/MS. Le chef de file des PTF du secteur de l'eau est actuellement les Pays-Bas. Globalement, le secteur de l'eau apparaît comme l'un des secteurs où il existe une bonne coordination et une harmonisation des actions des PTF. Cette bonne coordination a conduit aux bons résultats enregistrés dans ce secteur qui fait partir des secteurs où l'atteinte des OMD est probable. La mise en place du pot commun Eau, et d'un appui budgétaire ciblé sur le secteur de l'eau constitue une preuve de la bonne harmonisation des actions des donateurs dans ce secteur.

210. Toutefois, il est relevé par certains, la nécessité d'avoir une intégration institutionnelle entre le secteur de l'eau et celui de l'assainissement et une coordination gouvernementale globale en ces matières, compte tenu des réalités et des interdépendances. Ceci ne semble pas actuellement d'actualité. Quoiqu'il en soit, il existe un réel besoin de renforcement du pilotage au niveau des secteurs de l'eau et plus encore de l'assainissement afin de permettre des avancées cohérentes et prenant en compte l'ensemble des aspects dans ces domaines.

211. Dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, la plupart des outils sont en place mais c'est au niveau de la mise en œuvre que des problèmes se posent. Le secteur est muni d'un cadre stratégique décliné en budget-programme. Ce dernier ne comporte qu'un nombre limité de programmes mettant en exergue les indicateurs et leurs cibles avec les objectifs spécifiques du secteur et les extrants attendus. La chaîne d'impact est donc clairement définie au sein du secteur. La pratique des lettres de missions permet de lier un contrat de performance entre le Ministre et les chefs de projets et coordonnateurs de programmes. Le cadre de dépenses à moyen terme du secteur permet d'avoir une visibilité des ressources sur les programmes du secteur et les objectifs qui leur sont assignés. Cependant l'imprévisibilité qui caractérise les ressources des donateurs met en cause la fiabilité de ces cadres de dépenses à moyen terme. L'allocation des ressources n'est pas toujours reliée aux performances enregistrées. Les passerelles entre la Direction de la Programmation et de Suivi-Evaluation de la Direction Générale de l'Eau et la Direction en charge de la programmation à l'échelle du Ministère ne sont tangibles ; ce qui crée une entorse à la fluidification de la chaîne de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation dans le secteur. En outre, il existe des difficultés au sein du secteur en ce qui concerne la budgétisation et la programmation des charges récurrentes des projets.

212. Sur le plan de la responsabilité mutuelle, quelques progrès sont perceptibles dans le secteur. A l'instar de la plupart des secteurs du pays, la pratique de revue sectorielle conjointe est développée dans le secteur de l'eau. Elle précède la revue annuelle conjointe du DSRP qui en est dépendante pour rendre compte des évolutions dans tous les secteurs. Ainsi, le dialogue

³⁰. Il s'est traduit par la mise en place de fonds communs partenaires pour appuyer la mise en œuvre des politiques/stratégies définies dans le secteur.

sectoriel Gouvernement-Partenaire et acteurs de la société civile s'articule autour de réunions régulières (tous les deux mois) des principaux intervenants et une revue sectorielle annuelle. Cette dernière a notamment pour objectifs d'évaluer l'exécution des budgets-programme de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement de base ainsi que des plans prévisionnels de développement de la SONEB, revue à laquelle participe les principaux acteurs de ces secteurs (service de l'Etat aux niveaux central et déconcentré, communes, secteur privé, société civile, PTF). Cette revue donne lieu à un aide mémoire conjoint cosigné (Ministres de l'énergie et de l'eau, de la santé et chef de file PTF) qui fait notamment état des principaux enjeux pour ces secteurs. Cet aide mémoire présente les engagements des deux parties pour le développement du secteur Eau

213. En outre, plusieurs audits techniques et financiers ont été réalisés sur différents programmes au cours de l'année 2009. Il s'agit des audits réalisés sur les programmes BAD, Pot Commun Initiatives Eau, PADSEA II. Ces différents audits externes ont abouti à des recommandations diverses dont la mise en œuvre a été entamée afin d'améliorer les performances du secteur.

214. Aussi, dans le souci d'améliorer l'efficacité et la transparence dans le secteur, la Direction Générale de l'Eau, la Société Nationale de l'Eau du Bénin et la Direction de Hydraulique et d'Adduction du Bénin ont procédé, en remplacement de la « mission de terrain », à l'exécution d'un audit technico financier de la qualité de mise en œuvre du BPO 2009 et du programme d'investissement de la SONEB par un cabinet d'audit externe. Par ailleurs, des activités préparatoires de mise à jour de la comptabilité du programme PHPA ont eu lieu et ont permis d'apprêter les différents documents comptables pour l'audit externe demandé par la BOAD.

Tableau 6: Matrice d'évaluation de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris dans le secteur de l'eau

| | Appropriation | Alignement | Harmonisation | Gestion Axée sur les Résultats | Responsabilité Mutuelle |
|-----------------------------|---|--|--|---|---|
| Progrès enregistrés | <ul style="list-style-type: none"> • Secteur doté depuis 2009 d'un document de politique nationale de l'eau (PNE) adopté en Conseil des Ministres. • Le projet de texte devant régir le futur Conseil National de l'Eau est déjà rédigé. • La loi portant gestion de l'eau est votée le 28 octobre 2010 par l'Assemblée Nationale. | <ul style="list-style-type: none"> • Système de gestion conjoint DG eau-PTF et municipalité mis en place et basé essentiellement sur des contrats de délégation de gestion des adductions d'eau signés entre les communes et des structures fermières., Plus de 200 contrats d'affermage mis en service au 31 décembre 2009 entre les communes et des structures fermières. • Processus de transfert des compétences aux communes amorcé à travers tous les programmes d'hydraulique en cours d'exécution. | <ul style="list-style-type: none"> • Une division du travail a été réalisée entre les partenaires techniques et financiers du secteur en fonction de leurs domaines respectifs d'assistance • Les partenaires tiennent des réunions périodiques pour harmoniser leurs points de vue et mieux coordonner leurs interventions • Des partenariats silencieux se développent dans le secteur sous le leadership d'un Chef de file (Pays-Bas pour l'initiative Pot Commun Eau Potable) | <ul style="list-style-type: none"> • Les outils nécessaires à l'exécution de la GAR sont en place (cadre stratégique, CDMT, budget-programme). • La pratique des lettres de missions permet de lier un contrat de performance entre le Ministre et les chefs de programmes et coordinateurs de projets intervenant dans le secteur | <ul style="list-style-type: none"> • Organisation de la revue sectorielle conjointe qui précède la revue annuelle conjointe du DSCR • Réalisation des audits techniques et financiers sur différents programmes au cours de l'année 2009 (BAD, Pot Commun Initiatives Eau, PADSEA II) |
| Obstacles rencontrés | <ul style="list-style-type: none"> • Le Conseil National de l'Eau (CNE) n'est pas encore mis en place faute de sa création par des textes réglementaires, la loi n'étant pas encore votée par la Représentation Nationale. | <ul style="list-style-type: none"> • Les ateliers de formation et des missions de supervision sont soumises encore dans la majeure partie des cas aux procédures des PTF. • La plupart des décisions financières et administratives dépendent du siège. • La passation des marchés au niveau d'une seule commune demeure peu économique sur le plan financier et administratif, vu le petit volume des marchés. La nouvelle loi sur l'intercommunalité dispose des solutions pour faciliter la mutualisation des ressources financières des communes. | <ul style="list-style-type: none"> • Les programmes opérationnels et les plans d'action continuent d'être élaborés séparément par les différentes agences • Rigidité du mandat spécifique des PTF • La plupart des décisions restent liées au siège | <ul style="list-style-type: none"> • Le budget véhiculé par la loi de finances ne reflète pas les budgets-programmes élaborés au niveau des secteurs • L'imprévisibilité qui caractérise les ressources des donateurs met en cause la fiabilité de ces cadres de dépenses à moyen terme • Les passerelles entre la Direction de la Programmation et de Suivi-Evaluation de la Direction Générale de l'Eau et la Direction en charge de la programmation à l'échelle du Ministère ne sont tangibles | <ul style="list-style-type: none"> • Retards persistant dans la production de lois de règlement |
| Conclusion | <ul style="list-style-type: none"> • Progrès importants en matière d'appropriation dans le secteur | <ul style="list-style-type: none"> • Efforts de mise aux normes des procédures en passation de marché attendus au plan national. | <ul style="list-style-type: none"> • Des efforts importants sont notés | <ul style="list-style-type: none"> • Les différents outils sont mis en place mais leur utilisation efficace nécessite une meilleure valorisation des ressources humaines et une bonne qualité de collaboration entre les services en charge du suivi évaluation | <ul style="list-style-type: none"> • Des Progrès importants en matière de redevabilité mutuelle dans le secteur sont réalisés. |

| | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|
| | | | | de la Direction Générale de l'Eau et ceux du Ministère de tutelle | |
| | | | | <ul style="list-style-type: none">• La prévisibilité des ressources à allouer par les PTF doit être améliorée | |

III.1.2. Effets sur les résultats de développement

215. Les progrès et obstacles relevés ci-dessus ont eu des impacts variés dans les secteurs concernés. Ces impacts sont aussi tangibles que non tangibles.

III.1.2.1. Cas du secteur de la santé

216. Les données disponibles ne permettent pas d'établir une relation directe de cause à effet entre les résultats du développement et les mutations qui se sont opérées dans le secteur et qui sont relatées ci-dessus.

217. De manière générale, on note une amélioration des performances du secteur sur la période sous-revue même si elles demeurent insuffisantes. On note une meilleure fréquentation des soins de santé (46,3% en 2009 contre 38% en 2003), une réduction drastique des décès maternels (de 224 à 137 entre 2003 et 2008 pour 100000 naissances vivantes) et une réduction du taux de prévalence du VIH/Sida parmi les femmes enceintes (2,2% en 2003 à 1,7% en 2007). Quant à la couverture vaccinale et le ratio habitants par médecin, les performances atteintes ne sont toujours pas maintenues.

218. Au-delà des progrès enregistrés à travers ces résultats de développement, d'autres changements s'observent directement au niveau du secteur. L'approche sectorielle se met progressivement en place dans le secteur. L'approche du budget programme s'enracine d'année en année. L'effort de relier les résultats de développement aux ressources se fait sentir de plus en plus. L'élaboration du budget annuel se réalise en référence au cadre de dépenses à moyen terme du secteur. La revue sectorielle offre l'occasion aux acteurs de faire le point des progrès enregistrés et rechercher les causes des obstacles rencontrés.

219. En plus des progrès visibles dans le secteur et qui s'observent dans les résultats de développement, les populations à la base bénéficient davantage des soins de santé. Ceci se dénote progressivement dans le temps dans la capacité d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Il y a davantage de chances que les OMD en matière de santé soient atteints au Bénin mais la vitesse de progression est encore faible et n'est pas systématiquement reliée aux performances du secteur car ces dernières sont très faibles et ne peuvent donc pas justifier les pas de progression enregistrés. La tendance des OMD est à coup sûr induite par des changements qui s'opèrent dans le secteur de la santé. On sent très peu ces changements à travers l'évolution des variables intermédiaires du secteur. Il y a présomption que le secteur privé contribue énormément à la tendance des OMD au Bénin.

| Constats (Résultats prévus versus résultats obtenus) | Contribution de l'aide à ce secteur | Effets de la Déclaration de Paris sur la relation d'aide | Jugements |
|---|--|--|--|
| <p>Situation des OMD dans le secteur</p> <p>OMD1 Éliminer l'extrême pauvreté et la faim Volet « Situation nutritionnelle » Indicateur 1.8 Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evolution stationnaire de 2001 à 2006 : 23% • Evolution en deça mais de plus en plus rapprochée du sentier des OMD <p>OMD4 Réduire la mortalité infantile Indicateur 4.2 Taux de mortalité infantile.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baisse tendancielle de 1990 à 2006 105‰ en 1990, 90‰ en 1996 et 75‰ en 2006 • Vitesse de déclin lente en raison de la composante néotale (légère divergence de plus en plus prononcée par rapport au sentier OMD) <p>OMD5 Améliorer la santé maternelle Indicateur 4.1 Taux de mortalité maternelle.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baisse tendancielle de 1990 à 2006 397 décès en 2006 contre 498 pour 100.000 naissances vivantes en 1996 • Faible vitesse de rattrapage (allure convergente depuis 1995 mais toujours éloignée du sentier OMD) <p>OMD6 Situation du VIH/SIDA, du paludisme et d'autres maladies Indicateur 6.1 Taux de prévalence du VIH chez les femmes enceintes de 15 à 24 ans.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baisse tendancielle de 1995 à 2008 1,8% en 2008 contre environ 8% en 1995 • Bonne vitesse de progression (allure totalement confondue au sentier OMD) | <p>Part de l'aide dans le budget du secteur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allocation de plus en plus croissante en faveur du secteur 42,7 en 2004, 50,4 en 2006 et 62,2 en 2007 (en milliards de FCFA) • Baisse tendancielle du taux d'exécution budgétaire 79% en 2005, 60,5% en 2006, 47,2% en 2007, 41,3% en 2008 et 30,6% en 2009 (base engagement) <p>Tendances des variables intermédiaires du secteur (conjecture des incidences)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux de couverture vaccinale fluctuante entre 2007 et 2009 96% en 2007, 94,2% en 2008 et 98% en 2009 ; • Stabilité du nombre de zones sanitaires fonctionnels entre 2007 et 2009 26% sur la période ; • Taux de fréquentation des services de santé pour les enfants de 0-5ans 83,3% en 2007, 73,1% en 2008 et 76,1% en 2009 ; • Taux d'accouchements assistés par du personnel médical ou paramédical 82% en 2007 et 2008 ; 77,7% en 2009. | <p>Changements imputables aux réformes de la Déclaration de Paris</p> <p>Gestion du secteur : appropriation, mise aux normes des systèmes et gestion axée sur les résultats</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secteur muni d'un bon cadre stratégique mais les difficultés d'opérationnalisation de ce cadre se manifestent à travers une dégradation continue du taux d'exécution budgétaire ; • Problème de prévisibilité des ressources extérieures dans le secteur associé à l'influence trop grande de certains partenaires techniques et financiers ; • Existence d'outils et de méthodes pour une programmation pluriannuelle dans le secteur mais l'absence d'une bonne coordination fait que le dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation fonctionne très peu ; • Difficulté à mettre en place une véritable approche sectorielle en raison du manque du leadership dans le secteur. <p>Cadre partenarial : harmonisation et alignement sur les priorités du secteur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un groupe technique conjoint au sein duquel les partenaires techniques et financiers échangent sur les préoccupations du secteur. Ce groupe fonctionne très peu en raison du manque d'initiative des responsables du secteur ; • Inégale répartition des partenaires techniques et financiers dans les zones d'intervention : certaines zones se retrouvent délaissées (cas du département de la Donga). <p>Dialogue dans le secteur : responsabilité mutuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un cadre de dialogue entre acteurs du secteur (gouvernement, partenaires, société civile, secteur privé). Mais ce cadre n'est pas assez fonctionnel pour l'instant. • Dialogue non élargi pour l'instant à tous les acteurs : seul le dialogue avec les partenaires est tenu. | <p>Peu de progrès au niveau du secteur</p> <p>Y a davantage de chances que les OMD en matière de santé soient atteints au Bénin mais la vitesse de progression est encore faible et n'est pas systématiquement relié aux performances du secteur car ces dernières sont très maigres ces dernières années et ne peuvent donc pas justifier les pas de progression enregistrés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La tendance des OMD est à coup sûr induite par des changements qui s'opèrent dans le secteur de la santé ; • On sent très peu ces changements à travers l'évolution des variables intermédiaires du secteur ; • Il y a présomption que le secteur privé contribue énormément à la tendance des OMD au Bénin. |

III.1.2.2. Cas du secteur de l'eau

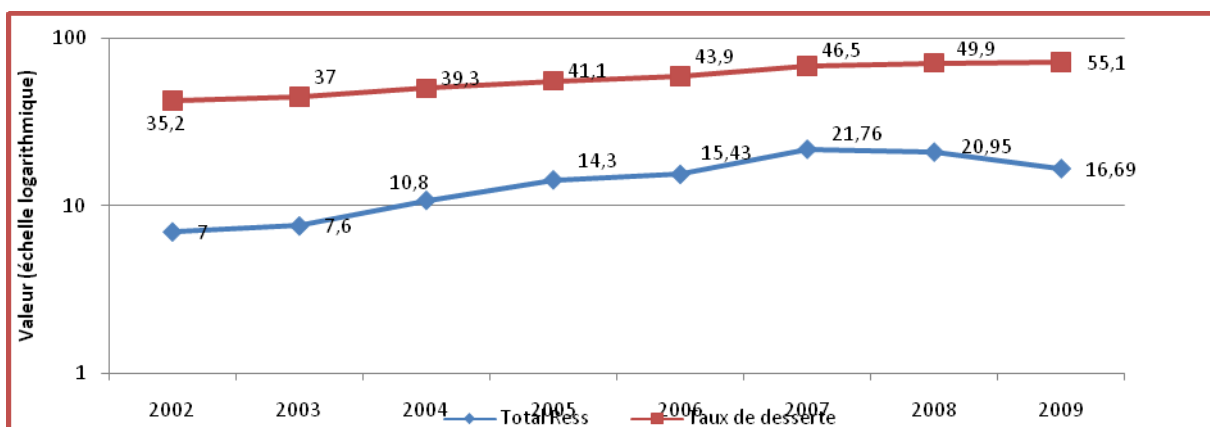
220. Grâce aux multiples efforts de mobilisation dans le secteur, les ressources externes se sont constamment accrues entre 2006 et 2009, de 5,4 milliards à 9,5 milliards, soit un peu moins du double dans l'intervalle de trois ans alors qu'on avait assisté à une baisse de ces ressources entre 2004 et 2006. Cette amélioration des ressources se reflète également dans la tendance des réalisations physiques (ouvrages neufs et réhabilitations) sur la période 2002-2009. Le taux de réalisation physique est resté largement au dessus du taux de réalisation financière sur toute la période. Le taux de réalisation physique est de 80% en moyenne depuis 2005 contre 50% pour le taux de réalisation financière sur la même période.

221. En effet, entre 2002 et 2004, la Direction Générale de l'Eau a doublé sa capacité annuelle de création de points d'eau et entre 2007 et 2009, ce rythme de réalisation a été triplé par rapport à 2002. A partir de 2007, le seuil des 1800 équivalents points d'eau par an a été dépassé, contre un total d'environ 600 équivalents points d'eau construits par an entre 2002 et 2003.

222. Au niveau des résultats de développement en matière de l'eau, la tendance est à l'amélioration en ce qui concerne les performances dudit secteur. Les indicateurs de l'approvisionnement en eau potable sont en nette progression et supérieurs aux valeurs cibles annuelles fixées. En effet, le taux de desserte en milieu rural a progressé de 11 points entre 2006 et 2009, passant de 44% en 2006 à 55,1% à fin 2009, avec 46,5% en 2007 et 49,9% en 2008. Le taux de desserte en milieu urbain est de 56,8% en 2009 contre une prévision de 57%. En 2008, ce taux était de 53,8% et en 2007, de 52%. Ces légers écarts sont essentiellement dus aux retards constatés dans la réalisation des branchements d'eau, en relation avec les délais des procédures de passation de marchés publics.

223. L'évolution du taux de desserte pour la période 2002-2010 illustre l'impact des actions de développement du secteur sur l'atteinte des OMD. On constate que si le rythme des financements et des réalisations, se maintient suivant la même tendance, les OMD pourraient être ainsi atteints et le taux de desserte de 67,3% pourrait être dépassé à l'horizon 2015.

Figure 8: Evolution du taux de desserte en milieu rural et semi-urbain, période 2002-2009



Source Direction Générale de l'Eau

224. Au niveau du secteur, une nouvelle dynamique se met en place. Un système de gestion conjoint entre le secteur et les PTF est innové avec pour fondement des contrats de délégation de gestion des adductions d'eau signés entre les communes et des structures fermières. Certaines compétences sont en train d'être transférées aux communes. Ces mutations en cours dans le secteur sous l'impulsion de la Déclaration de Paris, contribuent à l'amélioration enregistrée en ce qui concerne les résultats du développement dans le domaine de l'eau.

BONNE PRATIQUE

« Gestion communautaire de l'eau et mise en place des points d'eau à accès collectif »

Cette initiative vise à améliorer et à étendre la couverture en eau potable à une frange importante de la population.

Malgré les efforts consentis par l'Etat et les partenaires techniques et financiers, force est de constater une disparité très grande entre régions d'une part et entre catégories socio-économiques d'autre part, en ce qui concerne l'accès à l'eau potable.

L'expérience a fait la preuve de sa réussite dans les communes pilotes et est aujourd'hui généralisée à toutes les communes et les départements du Bénin. Ce qui de l'avis des acteurs locaux et des PTF a contribué largement à l'atteinte des taux de desserte et de couverture en eau potable actuelle grâce à une meilleure gestion des points d'eau, la diminution des pannes des infrastructures.

Pendant longtemps, la mise en place des infrastructures de desserte en eau potable est faite sans que la gestion ne fasse l'objet d'une attention particulière. Cette situation a fait que, le plus souvent, l'infrastructure est mal entretenue et tombe en panne sans qu'il n'y ait personne pour s'occuper de sa réparation. C'est pour remédier à cette situation que la communauté s'est organisée en comité de gestion de point d'eau.

Dès que l'infrastructure est installée, un comité de gestion de l'eau est mis en place de façon consensuelle sous la supervision de l'Association de développement du village et/ou des autorités locales. Ce comité est constitué d'au moins trois membres. Il assure la collecte des redevances au niveau du village, garde la trésorerie et engage les fonds pour la réparation, le suivi et l'entretien de l'ouvrage.

Dans la plupart des villages où cette organisation est en place, le taux de panne a baissé et les points d'eau collectifs sont mieux entretenus. Cela assure une fourniture régulière d'eau potable aux populations bénéficiaires de l'infrastructure. Il arrive même que des villages, lorsque leur trésorerie le permet, négocient et obtiennent la

Source Rapport Spécial sur la réalisation des OMD au Bénin, Revue 2000+10 des Assemblées Générales des Nations-Unies, mai 2010.

225. En somme, le rythme de progression du taux de desserte en eau potable au Bénin est assez soutenu depuis une décennie et est en liaison avec la dynamique qui se met en place dans le secteur. Cette dynamique est en partie imputable aux mutations au niveau du cadre partenarial, elles-mêmes liées à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les mutations impulsées du secteur doivent s'inscrire davantage dans l'esprit de la Déclaration de Paris.

| Constats (Résultats prévus versus résultats obtenus) | Contribution de l'aide à ce secteur | Effets de la Déclaration de Paris sur la relation d'aide | Jugements |
|---|--|--|---|
| <p><i>Situation en eau dans le pays</i></p> <p>Eau potable en milieux rural et semi-urbain Indicateur taux de desserte en eau potable rural et semi urbain</p> <ul style="list-style-type: none"> Evolution croissante de 2002 à 2009 35,2% en 2002, 41,1% en 2005 et 55,1% en 2009 <p>Eau potable en milieu urbain Indicateur taux de desserte en eau potable en milieu urbain</p> <ul style="list-style-type: none"> Evolution croissante de 2007 à 2009 56,8% en 2009 contre 52% en 2007 | <p><i>Part de l'aide dans le budget du secteur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Allocation de plus en plus croissante en faveur du secteur 7 en 2002, 14,3 en 2005, 21,76 en 2007 et 16,69 en 2009 (en milliards de FCFA) En moyenne, bonne progression du taux d'exécution budgétaire 55,1% en 2005, 45,6% en 2006, 41,9% en 2007, 50,2% en 2008 et 63,84% en 2009 Part des ressources extérieures dans le budget 71,43% en 2002, 78,53% en 2005 et 78,61% en 2009 Taux d'exécution sur ressources extérieures 94,72% en 2003, 55,12% en 2005 et 72,33% en 2009 Taux d'exécution sur ressources internes 94,8% en 2003, 55,0% en 2005 et 32,5% en 2009 <p><i>Tendances des variables intermédiaires du secteur (conjecture des incidences)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Nombre de nouveaux EPE construit entre 2002 à 2009 555 en 2002, 800 en 2005 et 1716 en 2009 ; Nombre d'EPE réhabilités entre 2002 et 2009 251 en 2002, 1111 en 2005 et 2064 en 2009 ; Taux de panne de point d'eau de 2007 à 2009 13% en 2007, 11,1% en 2008 et 10,2% en 2009 ; Longueur de collecteurs construits (en mètre linéaire) 4292 en 2007, 1353 en 2008 et 6906 en 2009. | <p><i>Changements imputables aux réformes de la Déclaration de Paris</i></p> <p>Gestion du secteur : appropriation, mise aux normes des systèmes et gestion axée sur les résultats</p> <ul style="list-style-type: none"> Secteur muni d'un bon cadre stratégique et existence d'une dynamique d'opérationnalisation de ce cadre même si cette tendance n'est pas encore généralisée dans le secteur. Cette dynamique se traduit par une bonne exécution budgétaire comparativement à d'autres secteurs ; Le cadre réglementaire et de collaboration entre acteurs du secteur est tracé avec la loi portant gestion de l'eau adoptée à l'Assemblée Nationale ; Le transfert de compétences s'opère dans le secteur même si le rythme est insuffisant, cas des programmes d'hydrauliques ; La transition vers une approche sectorielle est enclenchée mais l'insuffisante valorisation des ressources humaines au sein du secteur freine la dynamique. <p>Cadre partenarial harmonisation et alignement sur les priorités du secteur</p> <ul style="list-style-type: none"> Existence d'un groupe technique conjoint au sein duquel les partenaires techniques et financiers échangent sur les préoccupations du secteur. Ce groupe fonctionne assez bien, ce qui permet déjà d'enregistrer des partenariats silencieux dans le secteur ; Existence d'une certaine rigidité au niveau du mandant des partenaires techniques et financiers difficulté à s'aligner aisément sur les priorités du secteur. <p>Dialogue dans le secteur : responsabilité mutuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> Existence d'un cadre de dialogue entre acteurs du secteur (gouvernement, partenaires, société civile, secteur privé). Mais ce cadre fonctionne moyennement. Dialogue de plus en plus ouvert envers les communautés. | <p><i>Quelques progrès au niveau du secteur</i></p> <p><i>Le rythme de progression du taux de desserte en eau potable au Bénin est assez soutenu et est en liaison avec la dynamique qui se met en place dans le secteur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Cette dynamique est en partie imputable aux mutations au niveau du cadre partenarial, elles-mêmes liées à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ; Les mutations impulsées du secteur doivent s'inscrire davantage dans l'esprit de la Déclaration de Paris. |

III. 2 Vue d'ensemble du développement

226. La vue d'ensemble du développement porte sur trois préoccupations. Il s'agit d'abord de vérifier si les priorités sont mieux établies au regard des besoins des plus pauvres, y compris les femmes et les filles, ensuite si la capacité institutionnelle est renforcée à tous les niveaux et enfin si le pays a une gamme de modalités de l'aide définie comme optimale et respectée par les PTF.

III.2.1 Impact de l'aide publique au développement sur les groupes vulnérables.

227. Il s'agit ici de vérifier si les priorités sont mieux établies au regard des besoins des plus pauvres, y compris les femmes et les filles. De façon spécifique, cette appréciation porte sur les préoccupations ci-après : (i) Est-ce que davantage d'analyses et de données désagrégées sont disponibles sur les pauvres et les groupes exclus, y compris sur les femmes et les jeunes filles ?, (ii) Est-ce que les politiques de développement et sa planification tiennent davantage compte des enjeux entourant l'extrême pauvreté, l'exclusion et l'égalité homme-femme ? (iii) Est-ce que le dispositif institutionnel pour traiter plus globalement les questions de pauvreté extrême, d'égalité homme-femme et d'exclusion est plus efficace ? et enfin (iv) Est-ce que davantage de ressources sont attribuées aux efforts pour lutter contre l'extrême pauvreté, favoriser l'égalité homme-femme et résorber l'exclusion ?

228. **Disponibilité de données désagrégées et d'analyses sur les pauvres et les groupes exclus, y compris les femmes et les jeunes filles :** Par rapport aux données sur les groupes vulnérables et à l'analyse de l'extrême pauvreté, de l'exclusion et de l'égalité des sexes, des efforts très importants ont été réalisés dans ce domaine à travers les séries d'enquêtes sur les conditions de vie des ménages réalisées par le Gouvernement notamment à partir de 2006. Ainsi, au-delà des analyses sur l'évolution de la pauvreté de façon générale, une attention particulière a été accordée aux pauvres extrêmes.

229. Ainsi, des résultats publiés par l'INSAE (2007, 2009), il ressort que lorsqu'on considère le seuil de 1 dollar par jour, le nombre de personnes disposant de moins d'un dollar par jour est estimé à 51,6% en 2007 contre 70,5% en 2006, soit une baisse de 19,1%. Ainsi, en 2007, un peu plus de la moitié de la population béninoise appartient à la classe des pauvres extrêmes et est à dominance rurale. L'ampleur de cette forme de pauvreté est cependant plus faible, lorsqu'on considère le seuil de pauvreté déduit directement de la distribution des dépenses de consommation. La proportion de pauvre extrême est estimée à 20% et n'a pas connu de variation par rapport à 2006.

Tableau 7: Ampleur de la pauvreté extrême selon les zones de résidence

| Milieu de Résidence | Incidence de la pauvreté extrême | Incidence de pauvreté | Pourcentage de la population disposant de moins d'un dollar |
|---------------------|----------------------------------|-----------------------|---|
|---------------------|----------------------------------|-----------------------|---|

| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 |
|----------|------|------|------|------|------|------|
| Urbain | 16,8 | 16,9 | 34,8 | 28,3 | 54,4 | 34,3 |
| Rural | 21,8 | 21,7 | 38,5 | 36,1 | 79,8 | 61,5 |
| Ensemble | 20,0 | 20,0 | 37,2 | 33,3 | 70,5 | 51,6 |

Source Estimation à partir d'EMICOV 2006 et 2007

230. L'ampleur de la pauvreté varie également selon les caractéristiques socio-économiques des ménages. En effet, lorsqu'on considère le sexe du chef de ménage, l'extrême pauvreté est plus importante chez les hommes (53,5%) que chez les femmes (42,6%).

Tableau 8 : Ampleur de la pauvreté extrême selon le sexe du chef de ménage

| Sexe | Incidence de la pauvreté extrême | | Incidence de pauvreté monétaire | | Pourcentage de la population disposant de moins d'un dollar | |
|----------|----------------------------------|------|---------------------------------|------|---|------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 |
| Masculin | 20,9 | 20,9 | 37,4 | 34,7 | 71,1 | 53,5 |
| Féminin | 15,3 | 15,6 | 36,1 | 26,5 | 67,3 | 42,6 |
| Ensemble | 20,0 | 20,0 | 37,2 | 33,3 | 70,5 | 51,6 |

Source Estimation à partir d'EMICOV 2006 et 2007

231. Vue sous l'angle des ménages appartenant au noyau dur de la pauvreté³¹, la proportion de la population souffrant de l'extrême pauvreté est estimée à 7,8% en 2007 contre 11,43% en 2006, soit une baisse de 3,63 points (INSAE, 2009). Ainsi, les ménages de cette classe représentent moins du dixième de la population de pauvres en 2007. Il s'agit des ménages qui sont pauvres sans ambiguïté, puisqu'ils ont à la fois de faibles dépenses de consommation, des mauvaises conditions de vie et des privations en actifs.

232. En ce qui concerne la pauvreté et le genre, les données collectées ont permis de révéler que le taux de pauvreté est plus faible au niveau des ménages dirigés par les hommes qu'au niveau de ceux dirigés par les femmes. Ainsi, en 2002, l'indice de pauvreté non monétaire des ménages dirigés par les hommes s'établissait à 45% contre 33% pour les ménages dirigés par une femme. Les femmes chefs des ménages pauvres sont en forte proportion veuves, divorcées ou séparées (environ 45%). S'agissant de la pauvreté monétaire, on note 1,09 fois plus de pauvres dans les ménages dirigés par les hommes. Ces faits indiquent qu'il est bénéfique d'autonomiser les femmes. Ceci est de nature à justifier les politiques mises en œuvre pour réduire les inégalités dont les femmes sont victimes.

233. De même, les questions d'exclusion et d'égalité des sexes ont été appréhendées à travers l'éducation, l'emploi et la santé. Ainsi, il est noté que le Taux Brut de Scolarisation (TBS) dans le primaire qui était de 82,8% en 2000 est passé à 94% en 2005. Sur la même période, le taux brut de scolarisation (TBS) des filles et des garçons a progressé pour passer respectivement de 67,9% à 83% et de 97,2% à 104%. Ainsi, l'écart entre les filles et les garçons diminue considérablement car le nombre d'élèves filles pour 100 élèves garçons a connu une nette amélioration, passant de 67 en 2000 à 80 en 2005. En 2008, les performances ont été

³¹ Ceux qui cumulent la pauvreté monétaire et non monétaire

remarquables, car le taux brut de scolarisation, d'après le rapport d'avancement sur la mise en œuvre de la SCRP (2009) est de 104% (contre une cible de 102%) et le taux brut de scolarisation des filles est de 99% (contre une cible de 96%). Si cette tendance est maintenue, la norme (une fille pour un garçon) pourrait être atteinte à l'horizon 2015.

234. Dans le même ordre d'idées, des progrès ont été réalisés sur le plan de l'alphabétisation car le taux d'alphabétisme des femmes de 15 ans et plus a augmenté de 5,9 points de 1992 (16%) à 2002 (21,9%). En 2002, le taux d'alphabétisme des femmes de 15 à 24 ans est évalué à 31,4% contre 56,2% chez les hommes. En 2007, ce taux est estimé à 50% contre 72,4% chez les hommes. Cette progression demeure modeste par rapport au rythme d'évolution au niveau du sentier des OMD.

235. Aussi faut-il mentionner qu'avec le concours des PTF notamment l'UNICEF, la Banque Mondiale et la Coopération Suisse, des études ont été réalisées sur les groupes vulnérables. Ainsi, un état des lieux de la protection sociale a été réalisé en 2010 par l'UNICEF et la Banque Mondiale est en train de lancer une autre étude complémentaire sur les filets sociaux. Une exploitation judicieuse de ces études permettra de mieux étoffer les stratégies du Gouvernement à l'endroit de ces cibles et d'en assurer une meilleure opérationnalisation.

236. *Au regard de ces éléments, on peut dire qu'il y a eu des avancées notables en termes d'analyses et de production de données désagrégées sur les pauvres et les groupes exclus, y compris les femmes et les jeunes filles au Bénin.*

237. Mais, au regard des informations disponibles, il n'apparaît pas aisé de mettre directement en relief les relations entre l'aide et les résultats observés. Mais du moment où ces résultats provisoires sont observés dans le contexte de la Déclaration de Paris, il est possible de mentionner qu'ils sont dans une certaine mesure influencés par la relation d'aide à travers l'assistance financière et technique apportée par les PTF dans le cadre de l'élaboration des stratégies de développement. S'agissant des effets de la Déclaration de Paris sur la relation d'aide, ils sont divers et s'illustrent notamment par le recours aux dialogues et la mise en place de groupes conjoints.

238. Prise en compte des questions de l'extrême pauvreté, l'égalité homme-femme et l'exclusion dans les politiques de développement et la planification : Il s'agit ici de vérifier d'une part si, les stratégies sectorielles et nationales contiennent des données désagrégées par région, sexe, groupes exclus, etc. et d'autre part, que les interventions au niveau des politiques, des stratégies, des programmes et des secteurs ciblent ces catégories de ménages ?

239. Comme mentionné dans la section précédente, des avancées notables en termes d'analyses et de production de données désagrégées sur les pauvres et les groupes exclus, y compris les femmes et les jeunes filles aussi bien au niveau central que décentralisé (cf SCRP, Documents de stratégie sectorielle, et Plans de développement communal) sont constatées.

240. En ce qui concerne les politiques, depuis les années 90, la volonté de l'Etat béninois à promouvoir une politique de protection sociale orientée notamment sur les couches vulnérables est fondamentalement affirmée à travers la vision à long terme Bénin 2025 Alafia, les Orientations Stratégiques du Développement (OSD), la Déclaration de Politique de Population (DEPOLIPO) et les Stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP), qui

constituent le cadre d'opérationnalisation des OSD. Le Gouvernement a aussi adopté le PSNPS 2004-2013, qui s'occupe principalement du volet « action sociale » de la protection sociale, et quelques stratégies sectorielles font référence à des mesures qui ont un caractère de protection sociale dans les secteurs sociaux, tels que l'éducation et la santé.

241. La vision à long terme Bénin 2025 Alafia proclame que « le Bénin est, en 2025, un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social » (République du Bénin, 2000). Cette vision découle des études nationales de perspectives à long terme réalisées par le Bénin en 2000 avec l'appui financier du PNUD. Elle tire son essence du constat de quatre décennies caractérisées par l'absence d'amélioration sensible du revenu national et la détérioration des conditions de vie des populations malgré l'important volume d'investissements et de programmes de coopération mis en œuvre et l'analyse des aspirations d'ordre économique, social, politique, environnemental, culturel et technologique collectées auprès des populations.

242. Ainsi, dans le cadre de la protection sociale et de la promotion de la femme, des actions ont été menées, notamment la gratuité de l'enseignement primaire pour les filles, la promotion de l'accès des filles aux bourses d'excellence, l'adoption et la mise en œuvre des textes et lois relatifs à la protection des enfants et en particulier, des filles dans les établissements scolaires et les centres d'apprentissage.

243. De même, pour tenir compte des disparités régionales, la région est également prise en compte dans les stratégies de développement. Ainsi, en matière de sécurisation des zones vulnérables, des projets et programmes ont été mis en œuvre pour; (i) moderniser l'agriculture et améliorer l'accès des populations aux services sociaux essentiels ; (ii) désenclaver les zones par le développement de pistes de desserte rurales ; (iii) prévenir et résoudre les problèmes dûs à la transhumance ; et (iv) assurer la maîtrise de l'urbanisation et de la gestion des villes. Et en matière de la promotion du développement communautaire, le Gouvernement a réalisé les schémas directeurs locaux d'aménagement de quelques villages pilotes pour rendre opérationnel le programme national de développement communautaire.

244. En ce qui concerne l'exclusion, différentes mesures sont mises en œuvre. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la promotion de l'emploi et du renforcement des capacités des pauvres, le Gouvernement a mis en place l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) et a renforcé les structures de promotion de l'emploi. Les mesures de facilitation de l'accès au crédit ont porté, entre autres, sur le domaine de la microfinance où des avancées importantes ont été faites, notamment à travers le renforcement des capacités des acteurs des institutions concernées, l'appui à la création de la Banque Régionale de Solidarité (BRS) et de son antenne locale béninoise, la mise en place du fonds de soutien à la microfinance, et l'amélioration du cadre juridique et réglementaire des institutions de microfinance.

245. Entre autres mesures prises par le Gouvernement pour enrayer le phénomène d'exclusion sociale, est cité le fonds sanitaire annuel d'un (01) milliard de franc CFA retenu dans le budget du Ministère de la Santé pour rendre les services sanitaires gratuits aux personnes

incapables de supporter les frais des soins médicaux. Malgré ces améliorations, l'efficacité du fonds reste assez limitée par rapport au niveau de pauvreté et aux barrières financières d'accès aux soins. Au cours de l'année 2007, seulement 10.932 personnes ont bénéficié de ce fonds, dont 3.276 enfants et 4.715 femmes.

246. En outre, la politique gouvernementale en matière de protection sociale identifiée pour la période 2007-2009, a pour but la promotion de la famille (point de départ de la formation de l'individu à la vie sociale, de sa préparation à l'acquisition du savoir, du savoir-faire et du savoir-être), l'autonomisation de la femme, la réduction des inégalités entre les sexes, la protection et le développement de l'enfant, le renforcement de la protection sociale et la promotion des mutuelles de santé.

247. La promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes est basée sur (i) l'amélioration du code foncier en permettant à la femme d'avoir accès à la terre ; (ii) la facilitation de l'accès des femmes, surtout les pauvres, à la micro finance ; (iii) l'alphabétisation fonctionnelle en français ; et (iv) la formation en gestion comme mesure d'accompagnement du micro crédit.

248. La promotion des mutuelles de santé suppose de (i) promouvoir la micro-assurance, (ii) créer des mesures incitatives pour l'installation des mutuelles de santé ; (iii) encourager les mutuelles communautaires de santé ; et (iv) sensibiliser la population sur les avantages d'une appartenance à une mutuelle de santé.

249. Ces progrès enregistrés sont cependant difficile pour les raisons avancées plus haut, à lier à l'aide. Mais du moment où ces résultats provisoires obtenus sont observés dans le contexte de la Déclaration de Paris, ils sont certainement influencés par la relation d'aide à travers l'assistance financière et technique apportée par les PTF dans l'élaboration des produits intermédiaires utilisés par exemple dans le processus de rédaction de la SCRP. *Par conséquent, quelques progrès sont enregistrés depuis 2005 en termes de contribution de l'aide à ces résultats. Il en est de même pour les effets de la Déclaration de Paris sur la relation de l'aide.* Ces effets peuvent provenir d'une influence transversale de la relation d'aide.

250. Sur la base de ce qui précède, *il est possible de dire que quelques progrès ont été enregistrés dans la façon d'établir les priorités* au regard des besoins des personnes les plus pauvres, y compris les femmes et les filles (pendant la période 2005-2010, comparée à la période 2000-2004). Les principales raisons et explications qui justifient cette tendance sont notamment, la faible intégration des données désagrégées par région, sexe et groupes exclus dans les stratégies sectorielles et nationales et une meilleure prise en compte des dimensions région, sexe et groupes dans les stratégies sectorielles et nationales.

251. **Dispositif institutionnel plus efficace pour traiter plus globalement les questions de pauvreté extrême, d'égalité homme-femme et d'exclusion.** Il porte ici sur le cadre optimal requis (mécanismes, institutions, nombre d'employés) dans le traitement global de la pauvreté extrême, l'égalité homme-femme et l'exclusion. En dehors des initiatives sectorielles et locales, le dispositif de suivi de la SCRP, constitue le cadre privilégié pour donner une photographie de la pauvreté extrême et des questions relatives au genre et à l'exclusion.

252. Des évaluations des deux dernières générations de la SCRP, des dialogues avec les PTF et les groupes thématiques, il est ressorti clairement des difficultés dans le fonctionnement du dispositif de suivi mis en place dans la production systématique des données et statistiques sur les pauvres extrêmes, l'égalité homme-femme et l'exclusion. Le suivi des indicateurs, le suivi statistique du développement et le suivi des programmes et projets, ne sont pas suffisamment synchronisés et intégrés dans le processus de suivi de la SRP. En conséquence, la production et la publication de statistiques liées à la pauvreté extrême, l'égalité homme-femme et l'exclusion ne sont pas systémiques.

253. Toutefois, des efforts ont été faits et portent notamment sur la production d'un Tableau de Bord Social (TBS) mais qui pour l'instant reste partiel. Si cette situation peut s'expliquer par le manque de moyens financiers, elle relève aussi de la faible implication des sectoriels en raison des problèmes de capacités au sein des ministères (ressources humaines mais surtout la question de budgétisation adéquate). Aussi, le niveau décentralisé n'est pas encore suffisamment actif.

254. Pour pallier à ces insuffisances, le Gouvernement s'est fixé comme objectifs de (i) mieux responsabiliser les ministères sectoriels ainsi que les structures centrales de production des statistiques dans les différents domaines d'activités ; et (ii) simplifier le dispositif institutionnel de coordination afin de mieux synchroniser le suivi technique avec le suivi administratif. Le Gouvernement est aussi engagé à faire fonctionner les structures décentralisées de suivi afin d'améliorer l'appropriation de la SCRP par les populations, le processus participatif et de ce fait, renforcer la qualité des services et l'efficacité des politiques et programmes.

255. Dans le même ordre d'idées, les PTF à travers par exemple la corbeille commune mise en place ont contribué à assurer le financement du plan de travail de l'Observatoire pour le Changement Social (OCS) en charge de l'évaluation dans le dispositif de suivi. Ceci traduit la contribution de l'aide dans le renforcement des mécanismes institutionnels et laisse entrevoir un impact positif de la DP sur la relation d'aide en matière de renforcement des mécanismes institutionnels.

256. *En conséquence, la Déclaration de Paris a renforcé davantage l'efficacité du dispositif institutionnel dans le traitement global de la pauvreté extrême, l'égalité homme-femme et l'exclusion mais des efforts restent encore à faire pour faciliter la circulation de l'information entre les différents organes. De ce point de vue, quelques progrès ont été réalisés.*

257. Davantage de ressources relatives à la lutte contre l'extrême pauvreté, l'exclusion et en faveur de l'égalité des sexes : Il porte sur les niveaux des allocations budgétaires et des dépenses attribuées à la lutte contre l'exclusion et en faveur de l'égalité homme-femme? le niveau des priorités qui, dans les stratégies et budgets du pays, reflète un réel souci à l'égard des pauvres et de l'égalité homme-femme?

258. Par rapport au niveau des allocations budgétaires et des dépenses attribuées à la lutte contre l'exclusion et en faveur de l'égalité homme-femme, il convient de préciser que de plus en plus, les prévisions de dépenses sont favorables aux ministères sectoriels dont les actions

touchent dans une certaine mesure ces catégories de personnes. Ainsi, certains ministères sectoriels ont pu dépasser la cible (9,2%) en 2007 en matière de taux d'accroissement de leurs allocations budgétaires. C'est le cas du MS (14,5%), MMEE (23%), MEMP (15,6%) et MESFTP (27,5%).

259. En 2008, les secteurs prioritaires de la santé (63,87%) et de l'enseignement maternel et primaire (68,82%) ont dépassé le taux cible d'exécution des dépenses d'investissement financés sur budget national fixé à 60%. L'analyse du Cadre des Dépenses à Moyen Terme permet de constater notamment que les secteurs sociaux constituent les plus prioritaires et leur importance s'est sensiblement accrue de 2007 à 2009. Ils représentent 30,6% des dépenses totales en 2007, 30,7% en 2008 et 31,2% en 2009. Dans cette catégorie, l'éducation mobilise plus de 19% sur la même période et le secteur de la santé absorbe entre 9 et 10%.

260. Ainsi, les dépenses au titre des Programmes de Santé publique sont en nette croissance soit 24,02 milliards de FCFA en 2007, 30,31 milliards de FCFA en 2008 et 34,44 milliards de FCFA en 2009. Au niveau de ce secteur, le sous-secteur de la Santé maternelle mobilise 3,14 milliards de FCFA en 2007, 3,54 milliards de FCFA en 2008 et 3,62 milliards de FCFA en 2009.

261. Les Dépenses du secteur Genre sont estimées à 2,81 milliards de FCFA en 2007, 3,97 milliards de FCFA en 2008 et 4,86 milliards de FCFA en 2009. Le montant prévu pour l'éradication de la violence à l'égard des femmes 0,81 milliards de FCFA en 2007, 0,98 milliards de FCFA en 2008 et 1,04 milliards de FCFA en 2009. En ce qui concerne l'aide à l'insertion des filles dans le marché du travail, les dépenses y afférentes sont estimées à 0,53 milliards de FCFA en 2007, 0,79 milliards de FCFA en 2008 et 1,01 milliards de FCFA en 2009.

262. *Sur la base du principe d'alignement de la Déclaration de Paris, les différentes évolutions des allocations budgétaires des secteurs prioritaires prouvent que le contexte de la Déclaration de Paris est favorable à un meilleur financement des stratégies sectorielles prioritaires. Ainsi quelques progrès sont enregistrés.*

263. Ainsi, on peut avancer que *quelques progrès* ont été enregistrés dans les allocations budgétaires dans la lutte contre la pauvreté. Aussi, la Déclaration de Paris a contribué à certaines améliorations de manière quelque peu importante (secteurs sociaux).

264. En ce qui concerne le niveau des priorités au niveau des stratégies et budgets nationaux au regard de la réduction de la pauvreté et la recherche de l'égalité des sexes, il est mis en évidence à travers l'opérationnalisation des politiques en particulier des SCRP. Il transparaît dans le PAP qui est constitué de programmes sectoriels et de programmes spécifiques répartis par axe et domaine.

265. Aussi, la priorisation des actions liées à la réduction de la pauvreté et la recherche de l'égalité des sexes, peut être de façon secondaire être appréciée à travers le Programme d'Investissement Publics (PIP). De l'analyse de la répartition du PIP gestion 2008 par axe stratégique et par domaine de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté met en évidence les progrès réalisés dans ce cadre. Elle permet de retenir ce qui suit i) l'axe stratégique n°1 Accélération de la croissance qui arrive en deuxième position bénéficie d'une prévision financière de 86,73 milliards de FCFA, soit 23,47% du PIP gestion 2008. Les sous-axes/domaines

concernés sont la stabilisation du cadre macroéconomique, la dynamisation du secteur privé, la diversification de l'économie, la promotion de l'intégration régionale et internationale. ii) l'axe stratégique n°2 Développement des infrastructures occupe la première place avec une prévision de 122,26 milliards de FCFA, soit 33,08% du PIP gestion 2008. Les sous-axes/domaines concernés sont les infrastructures de transport, l'énergie, les mines et les infrastructures hydrauliques et d'assainissement. iii) l'axe stratégique n°3 Renforcement du capital humain vient en troisième position avec une prévision financière de 80,68 milliards de FCFA, soit 21,83% du PIP gestion 2008. Les sous-axes/domaines concernés sont la promotion d'une éducation de développement, le renforcement de la formation professionnelle, l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de santé et de nutrition, le renforcement de la protection sociale. iv) l'axe stratégique n°4 Promotion de la bonne gouvernance qui occupe la cinquième position bénéficie d'une prévision financière de 26,91 milliards de FCFA, soit 7,28% du PIP gestion 2008. Les sous-axes/domaines concernés sont l'accélération des réformes administratives, le renforcement de l'Etat de droit et des libertés individuelles. v) l'axe stratégique n° 5 Développement équilibré et durable de l'espace national vient en quatrième position avec une prévision financière de 52,96 milliards de FCFA, soit 14,33% du PIP gestion 2008. Les sous-axes/domaines concernés sont le développement durable régional et local, l'émergence des pôles de développement et de croissance, l'environnement, la gestion des ressources naturelles et le cadre de vie.

| Modalité d'analyse des résultats de développement | Synthèse des Jugements | | | Jugement Global |
|---|---|--|--|---|
| | Constats | Contribution de l'aide | Effets de la DP sur la relation d'aide | |
| Disponibilité de données et Analyse de l'extrême pauvreté, de l'exclusion et de l'égalité des sexes | Avec les différentes enquêtes réalisées par l'INSAE (EMICOV et autres), beaucoup d'avancées sont notées en termes d'analyses et de données désagrégées sur les pauvres et autres groupes cibles | Difficile à spécifier. Mais du moment où ces résultats provisoires sont observés dans le contexte de la Déclaration de Paris, il est possible de mentionner qu'ils sont dans une certaine mesure influencés par la relation d'aide à travers l'assistance financière et technique apportée par les PTF à travers les différentes étapes de l'élaboration des stratégies de développement, notamment la SCRP. | Quelques progrès avec l'implication des parties prenantes aux dialogues Gouvernement-Partenaires. Mais, nécessité d'approfondissement | Au regard de cette modalité, quelques progrès sont notés et s'expliquent par des efforts du gouvernement dans la collecte des données avec le concours des PFT et une meilleure participation des acteurs dans l'élaboration des stratégies. |
| Prise en compte des questions d'extrême pauvreté, d'égalité homme-femme et d'exclusion dans les politiques de développement | Quelques progrès liés à la prise en compte des dites questions dans les stratégies sectorielles et dans la SCRP au niveau national, mais manque de données désagrégées liées à ces dimensions | Jugement difficile à porter sur la relation directe entre l'aide et les résultats. Cependant, quelques progrès à travers l'appui financier des PTF dans l'élaboration de la SCRP | Quelques progrès d'influence transversale de la DP en matière d'intégration des données désagrégées dans l'élaboration des politiques. | Quelques progrès dans le processus d'établissement des priorités nationales avec la prise en compte des dimensions région, sexe et groupe, mais faiblesse de données désagrégées |
| Dispositif institutionnel plus efficace pour traiter plus globalement les questions de pauvreté extrême, d'égalité homme-femme et d'exclusion ? | Quelques progrès dans la mise en place et le renforcement du dispositif institutionnel de traitement global de la pauvreté extrême et autres. Mais, difficultés de la production systématique et la circulation des informations entre les différents organes | Progrès importants avec la corbeille commune des PTF pour le financement du plan de travail de l'OCS, et les mécanismes institutionnels mentionnés dans la SCRP | Progrès importants, mais dans un contexte d'effet transversal au regard des résultats sur le plan institutionnel depuis 2005. | Progrès importants dans le fonctionnement du dispositif institutionnel en place et sa simplification. Et forte contribution de la DP aux améliorations notées |
| Davantage de ressources attribuées aux efforts pour lutter contre l'extrême pauvreté, favoriser l'égalité homme-femme et résorber l'exclusion ? | Quelques progrès sont enregistrés dans les évolutions des allocations budgétaires des secteurs prioritaires. Quelques progrès dans la définition des niveaux de priorités avec le souci de corriger l'élaboration du PAP de manière à pouvoir le chiffrer et l'évaluer | Contribution assez remarquable de l'aide dans les améliorations obtenues au niveau des allocations budgétaires des secteurs prioritaires. Quelques progrès importants en raison des efforts consentis par les PTF dans l'amélioration de la conception du PAP. | Progrès importants en raison de l'impact de la mise en œuvre du principe d'alignement de la DP | Quelques progrès dans les allocations budgétaires dans la lutte contre la pauvreté avec la prise en compte des objectifs de réduction de la pauvreté et autres dans les politiques de développement et d'amélioration de la méthode d'élaboration du PAP. |

III.2.2 Impact de l'aide publique au développement sur les capacités institutionnelles et le capital social

266. Il s'agit de savoir si la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a permis d'accroître de façon durable et à tous les niveaux, les capacités institutionnelles et le capital social en vue du développement.

267. Il est question ici que les dispositifs soient efficaces et que l'on vise une bonne gouvernance et une gestion au quotidien des projets/programmes et non solliciter forcément l'appui d'un bailleur de fonds pour obtenir des résultats concluants. Il convient de prendre en compte le cadre institutionnel national existant, les activités menées par le Bénin et soutenues par le donneur(en cas de besoin), les capacités et les résultats durables obtenus pour apprécier la nécessité d'un développement des capacités ou non.

268. Constats et résultats obtenus grâce à l'intervention des donateurs : Depuis la transition vers un système démocratique en 1990, le Bénin a été appuyé par les PTF pour entreprendre des réformes économiques. Principalement, le Ministère en charge du Plan et du développement a été renforcé par le PNUD, pour élaborer le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP I).

269. A la demande du Gouvernement béninois, les Ambassades royales du Danemark et des Pays-Bas, la Coopération Suisse et l'U.E., se sont engagées conjointement à soutenir le Gouvernement dans la mise en œuvre de sa stratégie contre la pauvreté formalisée dans le DSRP1. Ce soutien se fait à travers un programme triennal d'appui budgétaire conjoint non ciblé d'un montant de 78 millions d'euros sur la période 2004-2006. L'approche commune vise à augmenter l'efficacité de l'aide par une harmonisation du dialogue avec le Gouvernement béninois.

270. En application de ce cadre conjoint, les partenaires ABC-RP ont décaissé en 2004 et 2005 au total 39,24 millions d'euros. Dans le cadre de la revue en fin de parcours, le Bénin a bénéficié d'une allocation supplémentaire de 22,4 millions d'euros dont 17,4 affectés à l'appui budgétaire global pour l'année 2008.

271. La mise en place d'un cadre de référence d'intervention (DSRP I, 2003-2005), a permis à chaque PTF d'intervenir selon les priorités nationales. La prise en compte des OMD est également une plateforme commune pour les bailleurs de fonds et constitue ainsi un bon indicateur pour apprécier la complémentarité de l'aide.

272. Renforcement du Leadership du Gouvernement : Le leadership du Gouvernement et la coordination de l'aide font défaut dans la mise en œuvre de l'aide au développement. A cet effet, le Gouvernement s'est engagé à travers le Plan d'Actions sur l'efficacité de l'aide élaboré conjointement avec les PTF i) renforcer la coordination de l'aide basée sur les priorités nationales et son leadership ; ii) améliorer la transparence, l'efficacité et la responsabilité dans la gestion des ressources affectées au développement ; iii) consolider les approches programmes et des dispositifs communs de mise en œuvre de l'aide ; iv) harmoniser la

gestion des missions des partenaires techniques et des travaux analytiques en vue de réduire des coûts y afférents.

273. Le nouveau dispositif institutionnel participatif comprend quatre niveaux : national, sectoriel, départemental et local. Le Comité de pilotage est une instance d'orientation présidée par le Ministre d'Etat en charge du Développement et comprenant tous les autres Ministres. Le Comité Gouvernement-PTF est co-présidé par le Ministre d'Etat en charge du Développement et un Représentant des PTF. Il constitue l'Organe privilégié de dialogue entre le Gouvernement et les PTF. Entre autres Cellules sont intégrées à cet organe la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) et l'autre la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement (CCAD). La première joue le rôle de suivi de l'appui budgétaire entre autres ; la seconde est chargée entre autres, de la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Aide au Développement.

274. Dans leur état actuel, toutes les structures en charge de la mise en œuvre du suivi et de l'évaluation des actions attestant de l'efficacité de l'aide au Bénin, et partant de l'efficacité du développement, ont besoin d'être renforcées en moyens matériels, logistiques et humains pour jouer pleinement leur rôle.

275. Renforcement des Capacités des Acteurs Non Etatiques : Il porte sur le secteur privé, la société civile et les communautés locales.

276. *Le secteur privé :* Il est le catalyseur de l'économie béninoise. Son soutien favorisera la mise aux normes des produits béninois et l'amélioration de ce qui a trait à l'environnement des affaires. Un projet (Projet d'appui au secteur privé) a été initié dans ce sens pour une durée de 3 ans à partir de 2006. L'objectif est, à travers le renforcement des Associations professionnelles représentatives du secteur privé, d'améliorer le dialogue partenariat secteur public-privé et leur offre de services d'appui aux entreprises associées.

277. Dans le domaine de la Culture, le Programme de Soutien aux Initiatives Culturelles Décentralisées pour une durée de 3 ans à partir de 2006, a pour objectif l'émergence et le renforcement durable des capacités des acteurs culturels, la structuration et l'organisation de ce secteur.

278. *La société civile :* Dans le domaine de l'appui à la Société Civile, le Programme pour les Organisations de la Société Civile Appuyées et Renforcées (OSCAR) démarré en 2006, a pour objectif une meilleure prise en compte des Acteurs Non Etatiques dans le processus décisionnel et la mise en œuvre des Politiques et Programmes de Développement dans tous les secteurs de la vie économique et sociale du pays. Le programme vise particulièrement à renforcer les capacités des OSC en matière de gestion, d'organisation collective et d'influence sur les politiques. Pour la pérennisation de ses activités, OSCAR a mis en place en août 2007, le Centre de Ressources National (CRN). Dès sa création, un processus a été mis en branle pour l'Appropriation du CNR par les OSC. Le CRN s'est doté d'un statut juridique et des organes de gestion pour devenir la maison de la Société Civile en juillet 2008. La Maison de la Société Civile (MdSC) est une Association faîtière de référence dont la mission consiste à renforcer les OSC en matière de capacités techniques, d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes et politiques de développement. Elle est soutenue entre autres par l'UE, l'Ambassade Royale du Danemark, l'Ambassade de France, l'Association Française des Volontaires du Progrès.

279. Les activités et les résultats obtenus se présentent comme il suit :

- mise à disposition de toutes les OSC d'un Centre de documentation doté d'équipements informatiques et d'une connexion internet (la fréquentation pour les recherches individuelles est passée de 50 visites par mois au démarrage à près de 120 actuellement) ;
- organisation de sessions d'information des OSC sur les principaux programmes de développement mis en œuvre dans le pays et de cours de formation technique grâce à la mobilisation de compétences pour la plupart de programmes mis en œuvre dans le passé (la fréquence de ces activités est passée de 5 à 6 par mois au démarrage à près de 30 actuellement) ;
- organisation d'événements thématiques (semaine internationale de la femme, journée de l'enfant africain, etc.) en cofinancement avec les OSC bénéficiaires (certains de ces événements ont regroupé plus de 500 personnes dans les locaux de la MdSC sur plusieurs jours) ;
- mise en place avec l'Unité de Gestion du Programme (UGP) de 6 points d'appui locaux chargés de relayer sur l'ensemble du territoire national, les informations en provenance du Centre de Ressources.

280. Il est inscrit en fin 2008, 530 OSC et réseaux d'OSC. Enfin, un travail de rapprochement avec les différents PTF intervenant dans le domaine du renforcement des capacités des OSC a été entrepris.

281. Suivant les principes de la Déclaration de Paris et dans le souci d'assurer une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des Programmes et Projets financés par les ressources extérieures, le Gouvernement du Bénin, en concertation avec les organisations concernées, a décidé de regrouper l'ensemble des appuis spécifiques aux OSC et aux acteurs culturels à travers un seul et unique Programme intitulé Programme Société Civile et Culture (PSCC).

282. Dans ce contexte et selon le principe de l'alignement, les appuis de l'Allemagne aux OSC sont principalement mis en œuvre par le DED pour le renforcement des capacités et la GTZ pour l'implication dans la mise en œuvre des programmes sectoriels. Le Programme Gouvernance et Droits de la Personne du Danemark comprend plusieurs volets d'appuis aux OSC. La Belgique dispose d'un fonds pour des microréalisations à l'attention des OSC et implique ponctuellement ces dernières dans la mise en œuvre de programmes et projets. La France fait de même et dispose du Fonds Social de Développement qui permet aux OSC d'accéder à des financements importants. Les Pays-Bas s'appuient régulièrement sur des OSC pour la réalisation de ses Programmes et Projets, notamment dans le domaine de la Gouvernance. D'autres PTF soutiennent les OSC béninoises à travers des actions incluses dans le cadre de programmes ciblant des régions ou des thématiques spécifiques.

283. *Développement des Capacités des Communautés Locales (Cas des ONG):* Il est à particulariser les actions des ONG, parce que le plus souvent leurs expériences et résultats bien que générateurs de valeur ajoutée à l'économie, ne sont pas souvent capitalisés et vulgarisés dans la perspective de créer des effets d'entraînement.

284. En particulier dans le domaine de l'environnement, pour une synergie des actions, afin de favoriser des échanges et le partage de bonnes pratiques, les ONG se sont constituées au sein d'un réseau dénommé SALEM. Cette initiative a été bien appréciée aussi bien par le Gouvernement que d'autres partenaires comme le PNUD.

285. Le Plan d'Action du Programme de Pays pour la période 2009-2013 du PNUD-BENIN, met l'accent sur le développement des capacités des communautés locales en vue d'une préservation de l'environnement et d'une meilleure adaptation aux changements climatiques. Dans ce sens, les ONG ont été exhortées à « davantage concourir au développement local avec les autorités communales par l'identification assez précise des besoins spécifiques locaux, l'appui au montage technique et la mise en œuvre des projets de développement, le renforcement des capacités des acteurs à la base et la mobilisation communautaire ».

286. Au Bénin, trente (30) ONG bénéficient depuis 2007 de l'appui du PMF/FEM dans les domaines de la préservation de la biodiversité, des changements climatiques, des eaux internationales, de la dégradation des terres et des polluants organiques.

287. Au regard de toutes les actions menées et des résultats obtenus au niveau des structures de Coordination de l'Administration publique, du Secteur Privé, des OSC ou des Acteurs Non Etatiques, l'intervention des PTF conformément aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au Développement, a permis de conclure que l'appropriation est assurée à certains égards au niveau des structures nationales, l'harmonisation et l'alignement (appui harmonisé pour le développement des capacités) à travers des dispositifs d'intervention communs se pratiquent de mieux en mieux par des PTF-ABC. Cependant, il est constaté que pour une Coordination de l'aide rassurante et un leadership du Gouvernement confirmé à tous les niveaux, il faut renforcer et développer les capacités des structures et du personnel en charge de la gestion de l'aide et celle particulièrement de la coordination des ressources extérieures.

288. Pour l'instant, la capacité institutionnelle n'est pas renforcée à tous les niveaux, les capacités administratives sont partiellement améliorées. Les OSC sont mieux connues sur l'échiquier national et plus renforcées que par le passé. Elles sont outillées de manière à participer activement au développement du pays, grâce à leur dénombrement et l'assistance technique des PTF, chacun dans le secteur qui est le sien et souvent actuellement dans des dispositifs communs d'intervention des donateurs. D'importants progrès ont été faits dans presque tous les secteurs de développement. Le développement des capacités demeure donc le principal objectif à poursuivre au-delà de l'appropriation du pays pour souhaiter atteindre des résultats concluants du partenariat Bénin-PTF.

III.2.3 Impact de l'évolution des modalités de l'aide sur le développement

289. Au Bénin, une Politique Nationale de l'Aide au Développement a été élaborée et est en attente de validation par toutes les parties prenantes au niveau national. La préférence du Bénin est prioritairement à l'appui budgétaire global et accessoirement à l'appui budgétaire ciblé. Toutefois, la typologie des formes d'aides reçues par le Gouvernement du Bénin, et retracée dans les Rapports de Coopération pour le Développement (RCD), comporte cinq (05) grandes formes d'assistance (i) la coopération technique, qui se subdivise en coopération technique autonome et en coopération technique liée aux projets, (ii) les projets d'investissement, (iii) l'aide budgétaire ou aide aux programmes, (iv) l'aide alimentaire, et (v) l'assistance et le secours d'urgence.

290. **La Coopération Technique :** elle absorbe, en moyenne annuelle, sur la période 2000 à 2006, 34,13% du volume d'aide reçue par le Bénin ; c'est donc au moins le tiers de l'aide allouée au Bénin par les donateurs qui finance des dépenses à leur profit direct ou indirect. La

coopération technique autonome consomme environ 90% du montant alloué à la coopération technique et les 10% environ restants vont à la coopération technique liée à des projets. Les principaux secteurs bénéficiaires de ce type d'assistance sont (i) la santé (environ 30,5%), (ii) l'administration du développement (environ 20,5%), (iii) la mise en valeur des ressources humaines (environ 13,3%), (iv) l'agriculture, la foresterie et la pêche (environ 9,6%), (v) le développement social (environ 8,5%), (vi) le développement régional (environ 6,7%). Les partenaires qui interviennent souvent sous ce type d'assistance sont (i) l'AID, (ii) les USA, (iii) l'Union Européenne, (iv) l'UNICEF, (v) la France, (vi) la Belgique, (vii) les Pays-Bas, (viii) le Danemark, (ix) l'Allemagne, (x) la Suisse, (xi) le DED, (xii) la SNV, (xiii) l'OMS, (xiv) le Canada, (xv) l'UNFPA, et (xvi) le FAD.

291. Projets d'investissement (Aide projet) : ils absorbent, en moyenne annuelle, sur la période 2000 à 2006, 40,0% de l'aide reçue par le Bénin ; ce niveau est sans doute encore insuffisant pour satisfaire tous les besoins en infrastructures socioéconomiques de base nécessaires au Bénin, à l'émergence économique. Les projets d'investissement sont financés à hauteur de 65% par des dons et de 35% par des prêts. Les principaux secteurs qui ont bénéficié de ce type d'assistance sont (i) le développement social, (ii) les transports, (iii) l'agriculture, la foresterie et la pêche, (iv) la mise en valeur des ressources humaines, (v) l'énergie, (vi) la santé, (vii) les ressources naturelles, et (viii) le développement régional. Les partenaires qui se sont intéressés, en général, à ce type d'assistance sont (i) le Danemark, (ii) les Pays-Bas, (iii) le FAD, (iv) la BID, (v) l'AID, (vi) l'Allemagne, (vii) l'Union Européenne, (viii) la BADEA, (ix) le FIDA, (x) la BOAD, (xi) l'OFID, (xii) la Chine, (xiii) les Fonds Nordiques.

292. Aide budgétaire/Aide aux programmes : elle absorbe, en moyenne annuelle, sur la période 2000 à 2006, 22,67% du volume de l'aide au développement reçue au Bénin. L'aide budgétaire est directement mobilisée et gérée par le Ministère en charge des Finances. Les donateurs qui contribuent de façon substantielle à ce type d'assistance sont (i) l'Union Européenne, (ii) les Pays-Bas, (iii) la France, (iv) la BAD, (v) le Danemark, (vi) la Banque mondiale, (vii) la coopération suisse.

293. Aide alimentaire : elle absorbe, en moyenne annuelle, sur la période 2000 à 2006, 2,5% de l'aide reçue par le Bénin. L'aide alimentaire et l'assistance/secours d'urgence est entièrement financée sous forme de dons. Les partenaires qui financent cette assistance sont le Programme Alimentaire Mondial et le CRS.

294. Assistance et secours d'urgence : elle absorbe, en moyenne annuelle, sur la période 2000 à 2006, 0,7% de l'aide reçue par le Bénin. L'assistance et le secours d'urgence sont entièrement financés sous forme de dons. Les donateurs qui contribuent à ce type d'assistance sont le HCR, le PAM et l'Union Européenne.

295. Au total, la SCRP qui constitue le document référentiel de dialogue entre le Gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers, a servi d'instrument de mobilisation et de coordination des ressources extérieures, elle a contribué au renforcement de la coordination de l'aide basée sur les priorités nationales et le leadership du Gouvernement. Elle a été également l'instrument de consolidation des approches programmes et des dispositifs communs de mise en œuvre de l'aide (Initiative Fast Track pour le secteur de l'éducation ; Pot Commun Eau Potable

dans le secteur de l'eau et du Fonds d'Appui au Développement des Communes FADEC pour le secteur de la décentralisation).

III.2.4 Vue d'ensemble de l'impact de la Déclaration de Paris sur les résultats de développement

296. L'influence de l'aide sur les résultats de développement peut également être appréciée à partir des indicateurs globaux de développement. Toutefois, cette appréciation semble être limitée du fait qu'il n'est pas possible de ressortir les effets directs de l'implication de l'aide publique au développement et aussi que l'ampleur ou la portée des résultats peuvent être dus aux différents chocs subis par le Bénin.

297. Ainsi, on peut noter une stagnation de l'indice du développement humain avant et après la mise en œuvre de la DP. Par rapport à la pauvreté et à l'inégalité, il est seulement noté une baisse sensible de l'incidence de la pauvreté et de l'indice d'inégalité entre 2006 et 2007. La non-disponibilité des données pour les autres périodes ne permet pas de porter un jugement crédible. En ce qui concerne le taux de croissance, il est apparu plus faible pendant la mise en œuvre de la DP. Cette situation peut en partie s'expliquer par les différentes crises survenues au cours de cette période. Mais dans le même temps, le taux d'investissement privé extérieur a connu une légère hausse comparée à la période qui a précédé la mise en œuvre de la DP. Ce résultat suggère que le Bénin a présenté un contexte favorable à l'attraction des investissements directs étrangers (IDE).

298. Aussi, il est noté une certaine amélioration du taux brut de scolarisation et du ratio de mortalité maternelle. Ces résultats bien que ne pouvant pas être directement liés à la DP, peuvent en partie lui être imputés au regard des diverses assistance (financière et technique) et dialogues qu'elle a engendrés.

Tableau 9: Indicateurs globaux de développement

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 00-04 | 05-09 |
|--|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| Incidence de pauvreté | | 37,4 | 33,2 | | | | |
| Indice d'inégalité | | 0,53 | 0,43 | | | | |
| Indice de Développement Humain | 0,44 | 0,47 | 0,44 | 0,44 | | 0,45 | 0,45 |
| Taux de croissance réelle du PIB (%) | 2,9 | 3,8 | 4,2 | 5 | 2,7 | 4,5 | 3,8 |
| Taux d'investissement privé national (%PIB) | 9 | 11,6 | 12,4 | 12,7 | | 9,01 | 11,4 |
| Taux d'investissement privé extérieur (%PIB) | 1,6 | 1,2 | 5 | 2,8 | 1,5 | 2,18 | 2,74 |
| Taux brut de scolarisation (%) | 94,8 | 92,99 | 98,48 | 104,3 | 109 | 89,4 | 99,9 |
| Ratio de mortalité maternelle (%0000 naissances) | 230 | 397 | 179 | | | 295,5 | 268,6 |
| Prévalence du SIDA chez les femmes enceintes | 2,1 | 2 | 1,7 | 1,8 | 2 | 2,88 | 1,92 |
| Mortalité infanto Juvénile (%0) | 102,9 | 100,8 | 97 | | 77 | 77 | 64,3 |

Source : INSAE, 2009

IV. CONCLUSION

Au regard des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase 2, au Bénin, les leçons suivantes sont tirées.

IV.1 LECONS APPRISES

IV.1 .1 Défis de l'efficacité de l'aide sous l'impulsion de la Déclaration de Paris.

299. Amélioration des systèmes nationaux : La faiblesse de la mobilisation de l'aide, le défi d'ordre communicationnel, la capacité d'absorption de l'aide, la permanence du dialogue entre les acteurs de la chaîne de l'aide, l'effectivité de l'opérationnalité du mécanisme de gestion et du suivi-évaluation sont des points nécessaires à l'amélioration du système de coordination de l'aide.

300. Choix d'une meilleure stratégie de financement du Développement : L'analyse du financement du développement, a fait apparaître des limites tant dans la gestion des ressources existantes que dans des capacités de mobilisation des ressources complémentaires adaptées aux besoins et conditions de l'économie nationale. Les ressources internes sont insuffisantes et leur mobilisation constitue un défi à relever. Les ressources externes exigent pour leur part la création d'un environnement favorable et attrayant.

301. Mise en place d'un cadre attractif de l'aide : La nécessité d'enrayer tous les maux qui minent l'assainissement des finances publiques et qui galvaudent la corruption s'impose au Gouvernement pour mettre en confiance tous les acteurs du développement en particulier les donateurs qui aujourd'hui ont besoin d'être rassurés sur la bonne utilisation de l'aide.

302. Affirmation du Leadership du Gouvernement : L'environnement de la gestion et de la coordination de l'aide souffre d'un leadership. Cette situation devra être résolue le plus tôt possible afin de compter le Bénin parmi les Pays qui mettent efficacement en œuvre la Déclaration de Paris.

303. Cadre définissant les préférences du Gouvernement : Certaines formes d'aide sont de moins en moins adaptées, face à la problématique du développement du pays. Le défi aujourd'hui est de mettre en valeur les compétences nationales existantes. Ceci remet en cause la pertinence de la coopération technique qui mérite d'être reconsidérée dans une approche de besoin minimal. En conséquence, la politique de l'aide du pays devrait refléter clairement la préférence du Bénin pour l'aide budgétaire.

304. Concrétisation des promesses d'aide : La nécessité de créer un cadre partenarial dynamique à travers lequel le Gouvernement met en confiance les donateurs en vue de les amener à honorer réellement leurs engagements en termes d'apport d'aide.

305. Mobilisation plus accrue de l'aide : Le Bénin doit désormais considérer comme un défi, la mobilisation de l'aide pour le financement du développement.

306. Traçabilité de l'aide au développement : L'optimisation de l'aide dépend entre autres de la capacité à cerner les flux ou les informations relatifs à l'aide. Il importe donc qu'une plateforme de gestion de l'information y afférente soit développée.

307. Mise en place d'un outil communicationnel au service de l'efficacité de l'aide : Une stratégie de communication est souhaitée pour faciliter la circulation de l'information interne et externe, c'est-à-dire entre ministères ou acteurs nationaux traitant de l'aide au développement, Gouvernement-PTF.

308. Capacité d'absorption de l'aide : La tendance à la baisse du taux d'exécution du budget général de l'Etat ces dernières années devient de plus en plus préoccupante. Ceci relève l'urgence à s'attaquer aux problèmes qui empêchent de consommer les ressources disponibles. Il s'agit notamment de la non maîtrise des procédures nationales et de celles des PTF, la lourdeur administrative, la non transparence dans la passation des marchés publics, etc.

309. Dialogue productif entre les acteurs de la chaîne de l'aide : Un dialogue constructif et ouvert entre toutes les parties prenantes s'impose. Il doit s'inscrire dans le cadre des revues prévues par un protocole entre les PTF et le Gouvernement.

310. Mécanismes de Gestion et de Suivi-Evaluation Basé sur les Résultats : Le défi en matière de GAR est de passer de l'approche théorique à un système cohérent d'opérationnalisation des divers outils jusqu'ici capitalisés. Il s'agit de concevoir un cadre pratique de liaison entre l'allocation des ressources et l'obtention des résultats de développement.

IV.1.2 De la Déclaration de Paris aux résultats de développement

311. Avec l'appui technique et financier des donateurs, des efforts louables ont été effectués par le Gouvernement dans :

- la collecte des données à grande échelle permettant de disposer des statistiques sur les groupes vulnérables et de tenir compte davantage de leurs besoins dans l'élaboration et la planification des politiques et stratégies de développement ;
- l'accroissement des ressources relatives à la lutte contre l'extrême pauvreté, l'exclusion et l'égalité des sexes ;
- le renforcement des capacités institutionnelles tant au niveau du secteur public, qu'à l'endroit du secteur privé et des organisations de la société civile ;
- l'élaboration d'une Politique Nationale de l'Aide au Développement qui spécifie clairement les préférences du Bénin en termes des modalités de l'aide ;
- L'amélioration de certains indicateurs de développement : indices de pauvreté et d'inégalité entre 2006 et 2007 ; taux de croissance du PIB entre 2006 et 2008 ; taux brut de scolarisation à partir de 2007, prévalence du VIH/SIDA chez les femmes enceintes entre 2005 et 2009, etc.

IV. 1. 3 Déclaration de Paris et mutations du cadre de gestion de l'aide

312. La Déclaration de Paris a renforcé la nécessité pour le Bénin de se doter d'un cadre optimal de gestion de l'aide. La quête de cette optimalité a amené les autorités nationales à mettre en place une cellule dédiée exclusivement et efficacement à la coordination de l'aide. Cette structure aussitôt rendue fonctionnelle, a engagé le pays dans l'élaboration de sa politique

nationale de l'aide. La finalisation et l'adoption de cette politique ne suffiront pas pour mettre un terme aux mutations nécessaires à l'optimalité recherchée. Il importe aussi que le Gouvernement mette en œuvre les moyens appropriés pour opérationnaliser cette politique. Le rôle de chaque acteur de la chaîne de l'aide mérite d'être définitivement clarifié de manière à rendre évidente la contribution de chacun à la fluidification de la chaîne de l'aide au Bénin.

IV.1.4 Importance de l'aide soumise à la Déclaration de Paris dans le financement du développement.

313. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin, a permis le développement des approches sectorielles, au détriment de l'aide projet et de l'assistance technique. Ainsi les secteurs clés tel que l'éducation, l'eau, la santé et la décentralisation bénéficient des appuis suivant des approches programmes. Le volume d'aide soumise à la Déclaration de Paris (appui budgétaire général et cible, approche programme) a connu depuis 2005 une évolution positive, nonobstant les réticences de certains partenaires à utiliser ces modalités d'aides. De plus, des avancées notables ont été notées dans la gestion des missions conjointes.

IV.2 RECOMMANDATIONS

314. L'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, phase 2, a permis de disposer d'éléments d'appréciation pour juger de la pertinence et de l'efficacité de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin, de mettre en exergue son incidence en matière d'efficacité de l'aide et de développement.

315. Au regard de l'aperçu général de l'exécution des cinq principes au niveau national, les recommandations qui suivent sont formulées.

| Acteurs | Tâches/Recommandations | Structure(s) responsable(s) de l'exécution |
|--------------|---|---|
| GOUVERNEMENT | <ul style="list-style-type: none"> Valider la Politique Nationale de l'Aide au Développement (PNAD) conformément au souhait des PTF | CCAD et autres acteurs de la gestion de l'aide |
| | <ul style="list-style-type: none"> Élaborer un Plan d'Actions de mise en œuvre de la PNAD (CCAD/MPDEPP-CAD); | CCAD |
| | <ul style="list-style-type: none"> Faire prendre un décret pour nommer le Ministre leader en charge de la Coordination de l'aide au développement | CCAD |
| | <ul style="list-style-type: none"> Repréciser par un décret, les attributions des acteurs de la chaîne de l'aide au développement | CCAD ; CSPEF |
| | <ul style="list-style-type: none"> Redynamiser et renforcer les capacités du système Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi (PPBS) en vue de rendre les | CSPEF, CCAD, DGIFD, DGSP, DGP, OCS, CAA, DGB, DOIF, DE, |

| | | |
|--------------------|--|---|
| | outils de l'efficacité de l'aide plus performants | Toutes les DPP |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Inciter par des moyens de sensibilisation et de formation, les parlementaires à voter à bonne date, les lois de règlement et les lois de finances en vue d'améliorer la Gestion des Finances Publiques (GFP) | Ministère en charge des Institutions, MEF |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la gouvernance pour une Administration au service du développement (réforme de la Fonction Publique, promotion d'une culture de transparence au niveau de tous les acteurs de développement, assainissement du système juridique et judiciaire) | MRAI, MFE, MJLDH |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Investir dans les travaux d'analyse, d'information sur l'aide au développement en associant les médias. | Ministère en charge de la communication, HAAC, ODEM |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Encourager et renforcer les capacités de gestion des femmes bénéficiaires de microcrédits, notamment celles des milieux ruraux afin d'améliorer durablement l'efficacité de l'aide au développement | Ministère en charge de la microfinance, Ministère en charge de la famille |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Créer et soutenir un réseau de communication et de circulation des informations sur l'aide au développement (Gouvernement-PTF, et les Acteurs de l'Aide : Gouvernement-OSC, Gouvernement-Collectivités Locales, Gouvernement-Secteur Privé, Gouvernement-Autres Structures ANE, Gouvernement-Pays de la CEDEAO/UEMOA, Gouvernement-CAD/OCDE) | CCAD |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place et soutenir une base de données relative au suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement | CCAD |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les moyens d'accès à l'eau potable à moindre coût pour tous et spécialement pour les populations de base | ONG, les Communes, la DGE |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Accélérer le développement local en vue d'améliorer les conditions de vie des populations et rendre attractifs les espaces ruraux | Les Communes, le MDGLAT et ONG |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Dynamiser le partenariat public-privé en les associant à l'élaboration des politiques, programmes et projets de développement | MC, MPME |
| PARTENAIRES | <ul style="list-style-type: none"> • Assouplir les conditionnalités de mise en œuvre | PTF |

| | | |
|--------------------------|---|-----|
| TECHNIQUES ET FINANCIERS | de l'aide au développement en vue d'augmenter le taux d'absorption de l'aide | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Soutenir et accroître les outils de facilitation de l'autonomisation de la femme. | PTF |
| | <ul style="list-style-type: none"> Aider à renforcer le capital humain (santé, éducation, formation, emploi,...) en vue de l'atteinte des OMD | PTF |
| | <ul style="list-style-type: none"> Aider à faire prendre des initiatives relatives aux activités génératrices de revenus, ce qui facilitera l'atteinte de réduction de la pauvreté dans un délai appréciable ; c'est le cas au Bénin du « Programme de microcrédits aux plus pauvres » qui a permis à un nombre important de femmes de sortir de la misère (635 311 bénéficiaires sur 3ans :2007-2010) | PTF |

IV.3 PERSPECTIVES

316. Au regard des résultats obtenus et face à la multiplicité des problèmes de développement du Bénin, les ressources intérieures publiques et privées sont insuffisantes. A cela s'ajoutent les différentes crises - alimentaire, énergétique, économique et financière - qui sévissent plus en plus aux niveaux mondial et international.

317. Dans ce contexte, l'aide publique au développement ne peut que suivre une tendance à la baisse. A ce rythme, quelles mesures faut-il prendre en termes de mobilisation et de gestion des ressources en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ?

318. Le Bénin a opté d'entretenir de bonnes relations avec ses voisins et particulièrement avec le grand voisin du Nigéria et ensuite les pays de la sous-région pour relever les défis de développement. Il a retenu d'agir avec détermination pour poser des actes qui, un jour, l'écartera de la dépendance de l'aide extérieure.

319. Pour l'instant, ses capacités financières sont insuffisantes face aux dépenses dont le niveau n'est pas à la hauteur des recettes nationales.

320. Actuellement, les programmes de développement du pays sont orientés vers la réduction de la pauvreté et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

321. Pour atteindre ces objectifs, le Bénin a procédé en 2007 à l'évaluation du coût total du financement de son développement dans les secteurs clés ci-après : Agriculture, Education, Genre, Santé, Eau et Assainissement, Energie et Infrastructures de transport. Il est retenu pour la période 2007-2015, 5782,4 milliards FCFA, soit des dépenses moyennes annuelles de 642,5 milliards FCFA. Or, la mobilisation des ressources au titre des Programmes d'Investissement Publics (PIP) sur la période 2003-2005 n'a rapporté en moyenne que 148 milliards FCFA par an ; l'effort requis de mobilisation de ressources (intérieures et extérieures) pour la réalisation des OMD représente plus de 4 fois leur niveau récent (Document de plaidoyer de la SCRP II, novembre 2007).

322. Dans le cas du Bénin où l'option prise est d'arriver à une émergence économique à moyen terme, le développement exige plus de ressources financières que par le passé, pour couvrir des charges appelés par les investissements structurants. Du fait de ressources intérieures insuffisantes, le Gouvernement a recours à des ressources étrangères notamment les dons et prêts. Les types d'aide affectés au financement des secteurs de développement retenus sont : aide budgétaire/aide aux programmes, aide pour les projets d'investissement, aide pour la coopération, aide alimentaire, assistance et secours d'urgence. Tenant compte de cette multiplicité d'aide accordée au pays, il est à affirmer que la pertinence de l'aide est sans ambages et son efficacité atteste les résultats issus du financement de l'économie du Bénin.

323. Dans ce contexte de rendre l'aide plus efficace, le Gouvernement s'emploiera à - réactiver le dispositif de dialogue entre les donateurs, à travers la consolidation des groupes techniques thématiques conjoints sur la base des priorités définies dans la SCRP ; dans ce cadre, il sera organisé i) des revues sectorielles annuelles conjointes, ii) une revue annuelle de la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Aide au Développement ;

324. - un Plan d'Actions conjoint entre le Gouvernement et les donateurs et relatif à la mise en œuvre de la PNAD sera élaboré. Le Gouvernement entend à travers ce Plan d'Actions i)

renforcer la coordination de l'aide basée sur les priorités nationales et le leadership du Gouvernement ; ii) améliorer la transparence, l'efficacité et la responsabilité dans la gestion des ressources affectées au développement (iii) consolider les approches programmes et les dispositifs communs de mise en œuvre de l'aide, iv harmoniser la gestion des missions des PTF et des travaux analytiques en vue de réduire les coûts y afférents.

325. Au total, le Bénin s'engage à travers son groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF), la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement (CCAD) et autres Structures de gestion de l'aide, à continuer de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'Actions d'Accra. Dans cette optique, les Autorités béninoises ont manifesté leur volonté ferme de rendre compte des conclusions de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP), phase 2, dans leur pays à l'occasion du quatrième Forum de Haut Niveau (FHN) sur l'efficacité de l'aide qui aura lieu à Busan (Corée du Sud) en 2011.

326. Les réformes de gestion et de coordination de l'aide au développement entamées par le Gouvernement béninois seront poursuivies en vue de garantir la pérennité des engagements pris aux niveaux mondial et régional d'une part, le respect des principes et objectifs de la Déclaration de Paris, d'autre part. Nous rassurons la Communauté internationale de notre soutien à évaluer en permanence les progrès réalisés dans ce cadre.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Banque Mondiale (janvier 2009), Stratégie d'assistance au pays, AID, période AF 2009-2012

CEDEAO-Bénin (janvier 2008), Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, rapport d'évaluation du Bénin, rapport d'évaluation pays n°6,

Coopération Suisse (2008), Learning Assessment.

OCS (2006), 1^{er} Rapport Départemental sur les Objectifs du Millénaire

Bénin-UE (11 juillet 2007), Convention de financement entre l'UE et le Bénin sur l'Initiative Eau dans les Centres semi-urbains sur le 9^{ème} FED

Bénin-UE, (2010), Convention de financement entre le Bénin et la Commission Européenne pour le Programme Société Civile et Culture en 2010 sur le 10^{ème} FED

Ministère en charge de la microfinance (janvier 2006), Document de Politique de Développement de la micro finance au Bénin

UE (2008), Document de Stratégie Pays et Programme Indicatif National 2008-2013 de l'Union Européenne

Bénin (avril-mai 2010), Etat des lieux du financement du développement, de l'aide au développement et de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au Bénin

Bénin (.....), Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (NLTPS-BENIN) Alafia Bénin 2025

UNFPA (2009), Plan d'Action du 7^{ème} Programme de Coopération entre le Gouvernement du Bénin et l'UNFPA (2009-2013)

Ministère en charge du développement (juin 2010), Point des réalisations du ministère en charge du développement de 1960 à 2010, version préliminaire

Bénin (2006), Profil Gouvernance du Bénin.

Bénin-Coopération Danoise (Avril 2008), Rapport d'évaluation conjointe du programme danois de pays du Bénin 1990-2006

Bénin, (décembre 2006) Rapport d'évaluation des appuis budgétaires 2005 et 2006

Bénin (juillet 2008), Rapport de l'Evaluation de la mise en œuvre de la

Déclaration de Paris – Première Phase.

Bénin-PTF (octobre 2008), Revue annuelle conjointe 2008 de l'appui budgétaire conjoint (ABC) au Bénin : évaluation de l'apprentissage.

Coopération Suisse (2010), Evaluation citoyenne de la gouvernance locale dans sept communes du Borgou et capitalisation des acquis du programme ASOSC.

FED-Bénin (2006), Profil Gouvernance du Bénin.

FMI/PNUD, Bénin (août 2007), Impact de la crise financière et économique mondiale sur le développement économique et social du Bénin

MDEF (2006), Orientations Stratégiques de Développement 2006-2011

MEF (2008), Rapport d'enquête 2008 sur les indicateurs de la Déclaration de Paris

MFE (avril 2007, Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté 2007-2009,

MFE (mai 2010), Lettre d'intention, mémorandum de politique économique et financière et protocole d'accord technique

Ministère en charge de la Microfinance (2008), Document de Politique de Développement de la micro finance au Bénin

Ministère en charge du Plan de YEMEN (septembre 2006), Aid Policy Paper

MPDEPP-CAG (2010), Politique nationale de l'aide au développement (en cours de finalisation)

MPDEPP-CAG (février 2009), Stratégie d'opérationnalisation et de déclinaison en plans d'investissements sectoriels de la vision Bénin 2025, Agenda vers une économie émergente, rapport final,

MPDEPP-CAG (juillet 2010), Revue annuelle du processus de gestion du développement, rapport général de l'édition 2009.

MPDEPP-CAG (Juin 2010), Point des réalisations du ministère en charge du développement de 1960 à 2010, Version préliminaire

MPDEPP-CAG (mai 2010), Rapport national d'évaluation de la mise en œuvre du programme d'actions de Bruxelles en faveur des PMA pour la décennie 2001-2010, version provisoire.

Observatoire de Lutte contre la Corruption (2008), Le livre blanc sur l'état de la corruption au Bénin.

OCDE (2009), Efficacité de l'aide, rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

PNUD, Bénin (septembre 2004), L'expérience du Burkina Faso en matière de coordination de l'aide publique au développement.

PNUD, Bénin Rapport sur le développement humain au Bénin

PTF, Bénin (mai 2010), Aide mémoire conjoint dans le secteur de l'eau, de l'énergie et de la santé.

SNU, MPDEPP-CAG (mai 2010), Rapport spécial sur la réalisation des OMD au Bénin, revue 2000+10 de l'Assemblée générale des Nations Unies

Social Watch Bénin (mars 2010), 5eme rapport alternatif

UNDAF (2009-2013), Plan cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement du Bénin

Union Européenne (2008), Document de Stratégie Pays et Programme Indicatif National 2008-2013

ANNEXES

ANNEXE 1 : Liste des personnes et structures rencontrées

| N° | Noms & prénoms | Fonction | Institution |
|----|-----------------------------|---|---------------------------------|
| 1 | Dr MAMA DJIMA Abdoulaye* | Haut Conseiller de la République, Vice-président | Conseil Economique et Social |
| 2 | LAOUROU Grégoire * | Président de la Commission des Finances | Assemblée Nationale |
| 3 | HOUNKPE Mathias* | Politologue à la CAPAN | Assemblée Nationale |
| 4 | GADO Mohammed* | Secrétaire Technique | CSPEF/MEF |
| 5 | GBEDJI Gilbert* | Chargé de Programme | Cellule FED/MEF |
| 6 | PADONOU BASSA Jocelyne* | Directrice de la Dette Publique | CAA/MEF |
| 7 | KORA BATA Pascal | Directeur de la Planification et de la Programmation | MS |
| 8 | DOREGO Dominique | Direction de la Planification et de la Programmation | MS |
| 9 | DOVI Paul* | Directeur de la Prospection des Financements | DGFID |
| 10 | DJOSSOU Aristide* | Assistant du Secrétaire Technique | CSPEF/MEF |
| 11 | YAMKALLA Ismaël | Chef Service | CAA/MEF |
| 12 | LOKOSSOU Innocent* | Directeur des Etudes et Programmes Sectorielles | DGPD/MPDEPP-CAG |
| 13 | KOUKPO Mathieu | Directeur de la Prospective et de la Programmation Stratégique | DGPD/MPDEPP-CAG |

| | | | |
|----|-------------------------|--|--|
| 14 | BALARO Grégoire | Expert Macro-économiste | CAPAN/Assemblée Nationale |
| 15 | GNANSOUNOU Sosthène | Economiste Principal | CAPOD/MPDEPP-CAG |
| 16 | DOSSOU Charles | Economiste | DUE |
| 17 | DOUBOGAN O. Yvette | Chargée de Programme | COOP. SUISSE |
| 18 | ALLOUGBIN Moukadamou | Coordonnateur de la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement | CCAD/MPDEPP-CAG |
| 19 | KOUDJO Marius S. | Chargé de Programme | Cellule FED/MEF |
| 20 | PADONOU Médard Djidjoho | Responsable Suivi-Evaluation | Cellule Nex/MPDEPP-CAG |
| 21 | DADJO Eric * | Chargé de Programme | Coopération Suisse |
| 22 | BARBE Jean * | Chef de la section, « Social et Bonne Gouvernance » | Délégation de la Commission Européenne |
| 23 | HOUNDEGAME Arnaud* | Responsable Suivi et Evaluation | UNICEF-BENIN |
| 24 | HUYSEN Sven* | Représentant | Coopération Technique Belge |
| 25 | DEGBE Sylvain* | Economiste principal | Ambassade Royale de Danemark |
| 26 | MOHNS Sara* | Chargée de Projet ACMERP | GTZ |
| 27 | Malan Olivier* | Economiste Principal | PNUD |
| 28 | ALOFA Janvier* | Economiste national | PNUD |
| 29 | KLISSOU Pierre* | Représentant Assistant | FNUAP |
| 30 | Nourou DIA* | Economiste Principal | Banque Mondiale |

| | | | |
|----|--------------------|---|--|
| 31 | HOUNTONDJI Gaston* | Chargé de Projets | Agence Française de Développement |
| 32 | YESSOUFOU Razack* | Chargé de la Coopération Internationale | CCIB |
| 33 | Jean BARBE | Chef de la section, « Social et Bonne Gouvernance » | Délégation de la Commission Européenne |
| 34 | Jan VLAAR | Chef de la Coopération | Ambassade du Royaume des Pays Bas |
| 35 | Olivier MALAN | Economiste Principal | PNUD |
| 36 | Marie HEUTS | JPO | PNUD |

ANNEXE 2 : Matrice des Principes et des Indicateurs dédiés

Tableau 11 : Matrice des Principes et des Indicateurs dédiés

| | Critères | Performances sur les critères |
|----|---|--|
| 1. | <p><i>Existence de stratégies de développement opérationnelles</i> — Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Le Bénin dispose d'une Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ SCRP/Génération 1 échue ▪ SCRP/Génération 2 échue ▪ SCRP/Génération 3 en cours de formulation 2. <i>Au niveau sectoriel, toutes les composantes de l'économie ne sont pas au même niveau en termes de planification</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Education, Santé et Eau, la Gestion des Finances publiques sont donnés comme les secteurs les mieux pourvus d'une vision stratégique ▪ Agriculture, Fonction publique, par exemple, sont moins avancés en terme de vision |
| 2. | <p><i>Des systèmes nationaux fiables</i> — Nombre de pays partenaires dotés de systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Système de Gestion des Finances Publiques jugé peu satisfaisant par les bailleurs</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Budget 2010 serait surestimé de 20% ▪ En 2009, contradiction déséquilibrante entre recettes en baisse de 1% et dépenses en hausse de 17,6% ▪ Dérapages budgétaires de 7% sur les budgets annexes non affectés au détriment des budgets sociaux sur l'exercice 2009 (Rapport d'avancement SCRP, Juin 2010) ▪ Taux d'exécution budgétaire faible 40% dans les Transports et Travaux publics ; 55% dans la Santé ; 60% dans l'Agriculture ; 50% pour toutes les dépenses en capital financées sur ressources internes ▪ Budgets-programmes élaborés par les Ministères sectoriels non reflétés par la loi de finances ▪ Objectifs d'appui budgétaires de certains bailleurs ne peuvent être atteints à cause de la faiblesse du système ▪ Contrôle à priori encore lourd quoi qu'en cours d'allègement ▪ Contrôle a posteriori encore carrent comme l'atteste les lois de règlement en souffrance gestions 2005 à 2009. 2. <i>Système de passation de marché jugé inefficace</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Décaissements non satisfaisants sur certaines ressources de bailleurs (AFD qui positionne 30,8 millions d'Euro/an pour un décaissement effectif de 6 millions environ ; fonds commun de l'Education ne démarre pas non plus véritablement) ▪ Prolifération des procédures exceptionnelles de paiement 172 milliards d'ordres de paiements émis dans ce cadre entre 2006 et 2009, dont 60% ne sont pas régularisés (Aide-mémoire Revue conjointe, juin 2010) |

| | | |
|----|--|---|
| | réformes dans le but d'atteindre cet objectif. | <p>3. Réformes initiées mais n'avancent pas pour le moment</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programme de Réforme de la Gestion des Finances Publiques élaboré et Unité de Gestion mise en place en 2009, mais toujours pas opérationnelle ▪ Nouveau Code des marchés publics en attente de décrets d'application depuis 2009 |
| 3. | <p><i>Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales —</i></p> <p>Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public</p> <p>qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires</p> | <p>1. Cohérence générale des programmes d'aide avec les contenus de la Stratégie Nationale de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Partenaires sont parties prenantes dans la formulation de la SNCRP ▪ Cadres stratégiques de coopération des bailleurs de fonds sont négociés avec la partie nationale (administrations et démembrements de la société civile confondues) <p>2. Comptabilisation des ressources de coopération dans le budget national (SCRP 2007-2009)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 113.0 milliards de FCFA pour 2007 ▪ 132.1 milliards de FCFA pour 2008 ▪ 146.5 milliards de FCFA pour 2009 |
| 4. | <p><i>Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné —</i> Pourcentage de l'aide fournie par les</p> <p>donneurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les</p> <p>stratégies nationales de développement des pays</p> <p>partenaires.</p> | <p>Il existe un effort concerté et coordonnés des partenaires au développement pour renforcer les capacités nationales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Illustration Unité de Gestion mise en place pour aider le Gouvernement à exécuter le Plan d'amélioration de la Gestion des Finances Publiques ▪ D'autres illustrations existent dans le secteur de l'Education, de l'Eau, par exemple |
| 5. | <p><i>Utilisation des systèmes nationaux de gestion des</i></p> <p><i>finances publiques —</i> Pourcentage des</p> <p>donneurs et des</p> <p>apports d'aide utilisant les systèmes de gestion</p> | <p>1. Entre 25% et 40% des ressources de bailleurs suivants sont des appuis budgétaires directs Banque Mondiale, Union Européenne, Suisse, Pays Bas, AFD, Danemark</p> <p>2. Sur les appuis sectoriels ciblés (projets et programmes) aussi, les 11 PTF rencontrés utilisent, par fois dans des proportions atteignant 95%, le système national de gestion des finances publiques</p> <p>3. Il faut toutefois souligner que tous les partenaires rencontrés jugent le système national de gestion des finances publiques peu performant, ce qui expliquerait d'ailleurs la faiblesse de certains niveaux d'appui budgétaire</p> |

| | |
|--|---|
| <p>des finances publiques des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.</p> | |
| <p>6. <i>Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés</i> — Pourcentage des donneurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tous les bailleurs rencontrés utilisent les procédures nationales de passation de marché pour la majorité des acquisitions, sauf un qui dispose d'une plateforme internationale d'achat lui permettant de miner ses coûts. 2. D'une manière générale, pour les audits et évaluations externes, d'une part, les recrutements d'experts internationaux, d'autre part, les bailleurs n'utilisent pas les procédures nationales de passation de marché 3. Tout en marquant leur disposition à utiliser le système national de passation de marché, les bailleurs le jugent très peu efficace, en termes de temps et de coûts 4. Les bailleurs regrettent aussi que le nouveau Code des Marchés Publics adopté en 2009 n'ait toujours pas de décrets d'application pour sa mise en œuvre |

| | | |
|-----|---|--|
| 7. | <p><i>Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles</i> —</p> <p>Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Il n'existe pratiquement plus d'unités parallèles de mise en œuvre de projets et programmes 2. Les Unités existantes ne sont plus parallèles mais intégrées aux structures nationales elles-mêmes 3. Dans certains cas, ce sont les structures nationales elles-mêmes qui exécutent directement ; c'est le cas de la Direction Générale de l'Eau 4. Il faut aussi faire remarquer que les bailleurs de fonds rencontrés se plaignent du peu d'efficacité et d'engagement montrés dans ce cadre par les structures nationales, ce qui freine l'avancement des programmes (cas, par exemple, du Fonds commun de l'Education) |
| 8. | <p><i>L'aide est davantage prévisible</i> —</p> <p>Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tous les bailleurs de fonds rencontrés disposent d'un document pluriannuel de cadre de coopération signé avec le pays hôte, dans lequel les provisions de ressources sont mentionnées de manière indicative 2. L'exécution des ressources elle-même se fait sur la base de plans de travail annuels négociés entre le bailleur et l'Etat central ou les entités nationales concernées. |
| 9. | <p><i>L'aide est non liée</i> —</p> <p>Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Aucun des bailleurs rencontrés n'a fait cas d'aide liée. 2. Une Agence du Système des Nations Unies a indiqué acquérir ses équipements lourds au niveau de sa plate forme internationale d'achat qui lui assure des acquisitions coût-avantageuses |
| 10. | <p><i>Utilisation de procédures ou dispositifs communs</i> —</p> <p>Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tous les bailleurs rencontrés sont parties prenantes à des initiatives inter bailleurs de coopération partagée <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cas de l'Appui budgétaire ▪ Cas du Fonds commun de l'Education ▪ Cas de l'Eau ▪ Cas de la Santé ▪ Etc. 2. Par ailleurs les bailleurs sont organisés en Groupes thématiques de coopération présidés par le Gouvernement et ayant des chefs de files PTF qui en assurent le Secrétariat technique ; ces Groupes sont des cadre de partage, de mutualisation et de construction de synergies de coopération |
| 11. | <p><i>Encourager les analyses conjointes</i> —</p> <p>Pourcentage a) de missions sur le terrain et/ou b) de travaux analytiques par pays, y compris les études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Une revue conjointe Gouvernement-bailleurs-société civile et autres partenaires sur la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté est organisée en Juin 2. Missions de suivi-évaluation des bailleurs de fonds entrent en contact avec les autres bailleurs parties prenantes ou actifs dans le secteur, tout en gardant un caractère d'initiative spécifique des bailleurs initiateurs 3. Il n'existe pas encore de véritable cadre de programmation inter bailleurs 4. Le Plan cadre des Nations Unies (UNDAF) que les agences du SNU ont en partage est un référentiel stratégique, tandis que les programmes opérationnels et leurs plans d'action continuent d'être élaborés séparément par les différentes agences |

| | | |
|-----|---|---|
| 12. | <p><i>Cadres orientés vers les résultats</i> — Nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne a) les stratégies nationales de développement et b) les programmes sectoriels.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté axés sur des objectifs de développement bien identifiés, et assortie d'une matrice de d'indicateurs de résultats 2. Des budgets programmes assortis de matrices d'indicateurs de résultats sont élaborés au niveau des ministères sectoriels 3. Budget véhiculé par la loi de finances n'est pas un budget par objectifs et ne reflète pas les budgets-programmes élaborés au niveau des secteurs |
| 13. | <p><i>Responsabilité mutuelle</i> — Nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Revues sectorielles conjointes bailleurs de fonds-partie nationale organisées après avoir été préparées par des études ou des processus de collecte de données 2. Revue conjointe globale, bailleurs de fonds-partie nationale, sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, organisée juin dans la suite des revues sectorielles 3. Retards persistant dans la production de lois de règlement |

ANNEXE 3 : Matrice opérationnelle de l'évaluation remplie

Réponse à la question de base N°1 « Quels sont les facteurs importants qui ont eu un impact sur la pertinence et la mise en œuvre de la Déclaration

de Paris ? Quels effets la Déclaration pourrait avoir sur l'efficacité de l'aide et les résultats obtenus en matière de développement ? »

| 1.a) Quelles sont les principales caractéristiques du pays qui ont été les plus pertinentes dans le cadre de la mise en œuvre de la DP ? | | |
|--|---|--|
| Modalité d'analyse de l'état de pauvreté et de développement | Tendance des principaux indicateurs | Jugement et explications |
| i) Développement humain, conditions sociales et état de la pauvreté, y compris l'égalité entre les sexes. | <ul style="list-style-type: none"> Indice du développement humain (PNUD) (0,45 en 2008 contre 0,57 en 2005) incidence égale à 33% selon EMICOV 2007 contre 29,3 en 2003 cf rapport PNUD sur l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des OMD au Bénin l'Indice de la participation des femmes (IPF) est de 0,454 en 2006 contre 0,354 en 2004 | <ul style="list-style-type: none"> Au regard des évolutions des indicateurs, les progrès pour cette modalité sont faibles sous la période de mise en œuvre de la Déclaration de Paris |
| ii) Principaux enjeux, tendances, caractéristiques économiques | <ul style="list-style-type: none"> le PIB/Habitant est passé de 352,10 € en 2005 à 492 € en 2009, soit une augmentation de 8,74% sur la période Selon <i>Doing Business</i>, le Bénin est classé 172^{ième} en 2009 contre 139^{ième} en 2005 Selon <i>Global Competitiveness Report</i>, 2005-2010, le Bénin est classé 103^{ième} en 2009 contre 108^{ième} en 2007 le solde commercial s'est dégradé avec -8.82% du PIB en 2005 et -11,75% en 2009 | Au plan économique, les progrès sont assez lents et se situent même dans une tendance à la dégradation. En témoignent les performances commerciales et au plan de la compétitivité |
| iii) Gouvernance et fragilité (la primauté du droit, une législature qui fonctionne et le respect des droits de la personne sont vraisemblablement parmi les principales conditions) | Indicateurs non disponibles pour le Bénin | |

| | | |
|---|--|--|
| iv) Stratégies nationales de développement ³² (SND) | <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un document de vision du développement : Bénin Alafia 2025 depuis 2000, et les stratégies sont déclinées dans les SCRP (2001-2003; 2005-2007; 2007-2009 et 2011-2015 en cours de finalisation) et les OSD à partir de 2007] • Grandes priorités de la SND basées sur les cinq grands axes de la SCRP | Les progrès depuis 2005 sont importants à ce niveau en raison de la conception et validation de plusieurs documents de stratégies tant au niveau national que sectoriel |
| v) Organisation du gouvernement; gestion de l'aide et décentralisation. | <ul style="list-style-type: none"> • En ce qui concerne le rôle de chaque acteur, le Gouvernement assure les conditions et la canalisation de l'aide dans le pays; la société civile joue un rôle de veille dans l'utilisation judicieuse des APD tandis que la société civile est dans le rôle de répondant des réformes et mesures stimulées par l'aide. • Il existe un document de Politique Nationale de l'Aide au Développement qui en cours de validation (en 2010) • La décentralisation est opérationnelle au Bénin depuis 2003 et est régie par la loi N° _____. Deux élections démocratiques se sont déroulées au niveau décentralisé en République du Bénin. | Quelques progrès sont à noter pour cette modalité. Seulement qu'il reste beaucoup à améliorer dans la gestion de l'aide et dans le transfert des compétences au niveau décentralisé. |
| vi) Schémas externes et nationaux de mobilisation des ressources | <ul style="list-style-type: none"> • Impôts et taxes, emprunts obligataires; bons de trésors, etc.) • Selon les Stat sur le développement international (OCDE) l'APD est passée de 347 millions de \$US en 2005 à 641 millions de \$US en 2008, soit une augmentation absolue de plus de 84% • Principaux acteurs du développement au Bénin : dans le rang des PTF, on note prioritairement l'UE, l'AID, la BOAD, le PNUD, le FAD, l'Allemagne, les USA, la France, la Belgique et le Danemark | Depuis 2005, on note une amélioration importante dans l'évolution des aides au Bénin tandis qu'au niveau interne, les performances demeurent encore faibles |
| 1b) Quels sont les principaux événements qui, à l'échelle nationale et internationale, ont influé sur les priorités de la Déclaration de Paris et d'Accra dans le pays, et de quelle manière ? | | |
| Priorités politiques et réformes au niveau des politiques, de la gouvernance, décentralisation | - Élections (présidentielles, législatives et communales) régulières et démocratique, avec alternances politiques en 2006 à la tête du pays | Les progrès sont très importants sur ce plan |
| Situation économiques; changement à l'échelon macroéconomique tant sur le plan national qu'international, p. ex. crise financière, y compris des changements dans les pays donateurs, qui influent sur les apports d'aide à venir | - situation économique marquée par plusieurs crises - énergétiques; sociales; alimentaire; économiques et financières internationales; | Les progrès sont relatifs en ce sens que les performances économiques du Bénin ont évolué à un rythme assez erratique |
| instabilité civile, catastrophes naturelles ou | - les inondations répétitives et annuelles depuis 2005 faisant | On note un impact assez important des catastrophes naturelles. (cf Rapport au I-2) |

³² Le terme de Stratégie nationale de développement (SND) est utilisé ici dans le sens que lui donne la Déclaration de Paris; à savoir qu'elle comprend des stratégies de réduction de la pauvreté et d'autres stratégies cruciales du même ordre, ainsi que des stratégies sectorielles et thématiques.

| | | |
|---|---|---|
| causées par l'homme. | plusieurs déplacés et sinistrés, et détruisant plusieurs récoltes | pour plus de détail) |
| Changements radicaux dans les relations avec les principaux donateurs, les nouveaux arrivés | Au titre de nouveaux donateurs, on note de plus en plus la présence des partenaires asiatiques tels que la Chine, l'Inde, etc. | Lesdits changements restent encore sans importance, mais se situent dans une perspective assez pertinente à impacter à l'avenir |
| Les catalyseurs nationaux ou internationaux, p. ex. le prochain Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide | Sommet d'accra sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris; le 3 ^{ème} forum de haut niveau annoncé pour 2011 sur l'efficacité de l'aide, etc. | Les influences sont assez importantes en raison de l'engagement que les indicateurs évoqués ont suscité chez les différents acteurs dans l'amélioration des relations d'aide. |
| 1c) Quelle est la place de l'aide soumise aux principes de la DP parmi toutes les sources de financement du développement et les ressources ? Quelles ont été les tendances depuis les premiers temps jusqu'à 2005, et depuis ? | | |
| i) Les tendances enregistrées avant et après la DP dans les parts et les éléments de l'Aide publique au développement, au regard du financement du développement et de la mobilisation des ressources nationales (y compris les investissements privés, les recettes commerciales, les transferts de fonds, etc.) | <p>le ratio APD/PIB est resté en moyenne stable et égal à 11% du PIB sur les deux périodes 2000-2004 et 2005-2009</p> <p>Apports financiers par l'entremise de programmes Sud-sud (Non Disponible)</p> <p>Recettes commerciales (confère solde de la balance courante en % du PIB au 1.a)</p> <p>Recettes provenant de transferts de fonds ont augmenté en volume après 2005, mais restent relativement stables en % du PIB (4%) entre 2000 et 2008</p> <p>Investissements du secteur privé national sont resté presque stables au niveau interne tandis que les IDE ont augmenté légèrement, passant de 2,18% du PIB sur la période 2000-2004 à 2,74% du PIB entre 2005-2009</p> | <p>On note en général une légère augmentation de l'aide depuis 2005, tant du point de vue de l'aide globale que de l'aide budgétaire qui est en l'occurrence celle soumise à la Déclaration de Paris.</p> <p>Le même constat est noté au niveau des IDE</p> |
| ii) Comment les relations entre le gouvernement et la gamme des donateurs et des agences ont-elles évolué; quelle est la nature des relations (étroites ou pas) et leur importance ? Comment sont les relations avec les nouveaux arrivés ou les nouvelles sources de financement du | Existence d'un décret, n°2008-721 du 22 décembre 2008 portant structuration des compétences en matière d'aide au Bénin et organisant les relations entre le Gouvernement et les donateurs | Progrès importants avec le décret voté |

| | | |
|--|---|---|
| développement ? | | |
| Comment est organisée l'exécution du programme d'aide, p. ex. existe-t-il un ministère fort chargé de la coordination, est-ce qu'il y a une stratégie conjointe d'aide ? Quelles principales modalités utilise-t-on ? | Deux principaux ministères interviennent dans l'exécution du programme d'aide : le ministère des finances qui mobilise et assure la gestion financière ; et le MCDPEAP qui affecte les ressources aux projets et les met en exécution (cf Décret n°2008-721 du 22/12/2008 pour plus de détail) | |
| Quel est le type et la part des apports d'APD auxquels on applique en réalité les principes de la DP ? | 21% des APD en 2005 et 15% en 2008 Au Bénin, l'aide soumise à la Déclaration de Paris est perçue essentiellement sous forme d'Appuis budgétaires directs | On note une légère augmentation de la part des aides soumises à la DP depuis 2005. |
| 1d) Qui sont les principaux acteurs, dans le pays et parmi ses partenaires de développement, qui prennent les grandes décisions en matière d'aide ? De quelle manière sont-ils influencés par les engagements pris dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra (PAA), notamment en ce qui a trait à leurs autres priorités et incitations ? | | |
| i) Chronologie des principales décisions prises par le gouvernement partenaire et par les donateurs/agences qui touchent le niveau et la nature de l'APD | A ce niveau, on distingue les événements liés aux recommandations issues du sommet de Accra, et aux dispositions internes au Bénin visant à mettre en place le Document National de Politique de l'Aide. L'Annonce du 3 ^{ème} sommet de haut niveau sur l'efficacité de l'aide est aussi à inscrire à ce volet | |
| ii) Identification des principaux décideurs. Schémas des objectifs clés, des intérêts, capacités, priorités et motivations des principaux acteurs de part et d'autre de la relation d'aide dans ce pays, au regard des engagements pris dans la DP et du PAA. Tenir compte de l'évolution des relations avec les principaux donateurs, le parlement, le gouvernement et le financement décentralisé, la société civile, les organisations représentant les femmes et les groupes exclus, le secteur privé et les médias. | Les principaux donateurs du Bénin sont l'UE, l'AID, la BOAD, le PNUD, le FAD, l'Allemagne, les USA, la France, la Belgique et le Danemark. Ils influencent fortement les décisions en collaboration avec le Gouvernement. | Les délégations de pouvoirs n'ont pas évolué outre mesure. Mais, il manque un leadership du Gouvernement béninois dans les prises de décision |
| iii) Répartition et cohérence entre décisions prises par l'AC des donateurs/des agences et de manière décentralisées par les bureaux de terrain | | |
| iv) Qui assume directement la responsabilité de la mise en œuvre de la DP au sein du gouvernement | La mise en œuvre de la DP au sein du Gouvernement est assurée directement par le MEF, et particulièrement au niveau de la | |

| | | |
|--|---|---|
| national ? | CSPEF | |
| v) Combien de donateurs sont actifs et quelle part d'aide chacun procure-t-il ? Quel est le degré de concentration de la communauté du donneur (c.-à-d. la portion d'aide fournie par le tiers supérieur, le tiers médian et le tiers inférieur des contributeurs selon le volume) ? | | |
| vi) Qui sont les donateurs perçus comme les cinq plus importants? Pourquoi ? Quelles ressources institutionnelles et financières consacrent-ils à la mise en œuvre des priorités de la DP dans le pays ? | Les cinq principaux donateurs du Bénin sont l'UE, l'AID, la BOAD, le PNUD, le FAD. | |
| vii) Quels sont les mécanismes parlementaires, publics, et de la société civile permettant de surveiller l'affectation des ressources budgétaires et de l'aide ? | Les mécanismes existants au niveau parlementaire sont entre autres : - Le vote du budget Général de l'État par l'Assemblée Nationale - le vote des lois de règlement par l'AN Quant à la Société civile, il n'existe pas de mécanisme spécifique | A ce niveau, quelques progrès sont à noter, notamment dans les votes de lois de règlement. Mais, ces progrès sont contrastés par les votes successifs du budget par décret d'ordonnance |
| 1e) Jusqu'à quel point et dans quels domaines les principes de la DP ont-ils été appliqués ? | | |
| i) Comment les différents principes de la DP ont-ils été interprétés, calibrés et mis en œuvre dans le pays ? Depuis quand ont-ils été mis en œuvre dans le pays ? (p. ex. avant 2005 ou plus tard) | Au Bénin, avant 2005, il existait déjà une structure qui s'occupait de la gestion de l'aide, notamment la Direction de la Coordination des Ressources Extérieures (DCRE) du Ministère du Développement, mais ce serait notamment avec la DP que les différents principes vont être le plus mis en œuvre | |
| ii) Quels ont été les énoncés officiels et les changements qui ont entouré la mise en œuvre de la DP (plan de mise en œuvre, politique de gestion de l'aide, rapports d'étape, consultations sur, p. ex., le PAA, etc.) ? | Un plan d'action pour la mise en œuvre de la DP a été élaboré à la suite du sommet d'Accra et est mis en œuvre par la CSPEF, structure en charge de la DP au Bénin. | Pas de plan officiel de gestion de l'aide avant 2005. Ainsi, les progrès après 2005 sont importants sur ce plan |
| <i>Conclusions sur la Déclaration de Paris mises en contexte</i> | | |

| | |
|---|--|
| <p>A. État et pertinence de l'appui de l'efficacité de l'aide :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Engagement politique/adhésion • Preuve du niveau d'intérêt et d'engagement à l'égard de l'appui de l'efficacité de l'aide parmi les principaux intervenants | <p>Adhésion initiale à l'appui de l'efficacité de l'aide et son application</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Adhésion et application assez limitées</i> <p>Preuve d'un intérêt et d'un engagement soutenus à l'égard de l'appui de l'efficacité de l'aide</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Intérêt et engagement assez importants</i> |
| <p>B. De 2005 à 2010, quels ont été les principaux facteurs qui ont influé sur la manière dont l'aide fonctionnait ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Forum d'Accra ? - Changements dans le milieu de l'aide (donneurs, acteurs gouvernementaux, lois et règlements entourant l'aide) - Changements dans le contexte national (changement politique, instabilité, facteurs politico-économiques, changement de gouvernement, catastrophes naturelles, changement du profil démographique, etc.) - Changements dans le contexte international (instabilité économique, impacts des changements climatiques, etc.) | <ul style="list-style-type: none"> - <i>l'affirmation des puissances asiatiques sur la scène de l'aide (l'exemple de la Chine et de l'Inde)</i> - <i>la bonne tenue de la démocratie au Bénin</i> - <i>les catastrophes naturelles tant à l'interne qu'à l'externe</i> - <i>les changements climatiques qui ont une énorme pression sur le budget des pays donateurs consacré à l'environnement et aux problèmes climatiques</i> |
| <p>C. Degré de l'adoption/de la mise en œuvre des principes de la DP et explication</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels ont été les facteurs clés influant sur le degré de l'adoption /mise en œuvre ? • Y a-t-il des signes de tensions entre les principes, ou de compromis sur certains principes ? <p>Au niveau national, manifeste t'on un intérêt envers de nouvelles approches (pas directement associées à la Déclaration de Paris) pour améliorer l'efficacité de l'aide et lance t-on des initiatives dans ce sens ?</p> | <p>-</p> |

Réponse à la Question de base no 2. « Jusqu'à quel point la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle amélioré l'efficacité de la mise en œuvre de l'aide, la gestion et l'utilisation de l'aide, et a-t-elle donné lieu à de meilleurs partenariats ? » (Processus et résultats intermédiaires)

| Modalité d'analyse de l'état de pauvreté et de développement | Tendance des principaux indicateurs | Jugement et explications |
|--|---|--|
| A- APPROPRIATION | | |
| i) Stratégies nationales et cadres opérationnels <u>plus solides</u> | <p>3. <i>Le Bénin dispose d'une Stratégie nationale de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ SCRP/Génération 1 échue ▪ SCRP/Génération 2 échue ▪ SCRP/Génération 3 en cours de formulation <p>4. <i>Au niveau sectoriel, toutes les composantes de l'économie ne sont pas au même niveau en termes de planification</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Education, Santé et Eau, la Gestion des Finances publiques sont donnés comme les secteurs les mieux pourvus d'une vision stratégique ▪ Agriculture, Fonction publique, par exemple, sont moins avancés en terme de vision <p>5. <i>En termes d'ancrage entre le budget national et les stratégies et actions de la SND, des efforts restent à faire</i></p> <p>6. <i>La prise en compte du volet environnemental dans les stratégies n'a commencé véritablement qu'avec la SCRP3 en cours de finalisation</i></p> <p>7. <i>Le leadership du Gouvernement en matière de coordination de l'aide reste faible</i></p> | <p>Au total, quelques progrès sont à noter et il reste surtout à assurer un ancrage régional et à parfaire le cadre de priorisation.</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>ii) Un <u>meilleur</u> alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires contribue à renforcer les capacités</p> | <ol style="list-style-type: none"> 4. Entre 25% et 40% des ressources de bailleurs suivants sont des appuis budgétaires directs : Banque Mondiale, Union Européenne, Suisse, Pays Bas, AFD, Danemark 5. Sur les appuis sectoriels ciblés (projets et programmes) aussi, les 11 PTF rencontrés utilisent, parfois dans des proportions atteignant 95%, le système national de gestion des finances publics 6. Tous les 11 bailleurs rencontrés utilisent les procédures nationales de passation de marché pour la majorité des acquisitions, sauf un qui dispose d'une plateforme internationale d'achat lui permettant de miner ses coûts 7. D'une manière générale, pour les audits et évaluations externes, d'une part, les recrutements d'experts internationaux, d'autre part, les bailleurs n'utilisent pas les procédures nationales de passation de marché 8. Illustration : Unité de Gestion mise en place pour aider le Gouvernement à exécuter le Plan d'amélioration de la Gestion des Finances Publiques | <p>Au total, en ce qui concerne l'alignement, quelques progrès sont enregistrés. Meilleur alignement que par le passé, mais les domaines de concentration des donneurs sont perçus comme un frein, de même que leur réticence à utiliser les systèmes nationaux jugés de faible qualité.</p> |
| <p>iii) Des mesures et des normes bien <u>définies</u> de performance et de reddition de compte pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation de marchés, des normes fiduciaires et de l'évaluation environnementale, conformément aux pratiques exemplaires généralement acceptées, et mise en application rapide et généralisée de celles-ci</p> | <ol style="list-style-type: none"> 4. <i>Système de Gestion des Finances Publiques jugé peu satisfaisant par les bailleurs</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Budget 2010 serait surestimé de 20% ▪ En 2009, contradiction déséquilibrante entre recettes en baisse de 1% et dépenses en hausse de 17,6% ▪ Dérapages budgétaires de 7% sur les budgets annexes non affectés au détriment des budgets sociaux sur l'exercice 2009 (Rapport d'avancement SCRIP, Juin 2010) ▪ Taux d'exécution budgétaire faible : 40% dans les Transports et Travaux publics ; 55% dans la Santé ; 60% dans l'Agriculture ; 50% pour toutes les dépenses en capital financées sur ressources internes ▪ Budgets-programmes élaborés par les Ministères sectoriels non reflétés par la loi de finances ▪ Objectifs d'appui budgétaires de certains bailleurs ne peuvent être atteints à cause de la faiblesse du système ▪ Contrôle à priori encore lourd quoi qu'en cours d'allègement ▪ Contrôle a posteriori encore carrent comme l'atteste les lois de règlement en souffrance : gestions 2005 à 2009 5. <i>Système de passation de marché jugé inefficace</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Décaissements non satisfaisants sur certaines ressources de bailleurs (AFD qui positionne 30,8 millions d'Euro/an pour un décaissement effectif de 6 millions environ ; fonds commun de | <p>- Quelques progrès en matière des réformes de finances publiques. Mais, une corruption galopante limite l'efficacité des réformes</p> <p>- Peu de progrès par contre en ce qui concerne les réformes en matière de passation des marchés publics. Nécessité d'instauration d'un climat de confiance entre les acteurs dans le système, et de mise en conformité du système avec les normes internationales.</p> |

| | | | |
|---|--|--|---|
| | | <p>l'Education ne démarre pas non plus véritablement)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prolifération des procédures exceptionnelles de paiement : 172 milliards d'ordres de paiements émis dans ce cadre entre 2006 et 2009, dont 60% ne sont pas régularisés (Aide-mémoire Revue conjointe, un 2010) | |
| B Bâtir des partenariats de développement plus efficaces et davantage ouverts | | | |
| iv. <u>Moins</u> de doubles emplois dans les efforts des donateurs et activités rationalisées pour optimiser la rentabilité | Recours accru aux avantages comparatifs des donateurs (forces relatives et complémentaires), sous la direction du gouvernement | | <i>D'importants progrès</i> réalisés à partir de 2007 pour assurer l'harmonisation. Mais nécessité de reprogrammation de l'aide en tenant plus compte des avantages comparatifs des PTF. Aussi la planification opérationnelle entre PTF est à intensifier |
| | Plus grande « division du travail » ³³ à l'échelle nationale et sectorielle | | <i>Quelques progrès</i> observés d'une part, dans la complémentarité au niveau des donateurs et d'autre part, dans la complémentarité entre les modalités et les instruments. Mais les dispositifs communs entre PTF restent à améliorer |
| | Les donateurs « chefs de file » se voient davantage déléguer l'exécution de programmes, d'activités ou de tâches | | Progrès très insignifiants. Il faut doter les bureaux locaux de moyens et renforcer leurs capacités d'intervention pour accroître leur efficacité |

³³ Voir la définition fournie dans le Glossaire (Extranet).

| | | | |
|---|--|---|--|
| | Fragmentation réduite, dans l'ensemble | | <i>Quelques progrès.</i> Seulement le Gouvernement doit prendre le leadership et assurer le fonctionnement des Groupes technique et thématique et renforcer le cadre partenarial de l'aide |
| | Fragmentation réduite au sein des secteurs | | |
| | Déliement accru de l'aide | | <i>Progrès importants.</i> Et il reste à améliorer les statistiques sur le déliement de l'aide et encourager les partenariats gagnants- gagnants. |
| v. <u>Réforme</u> et <u>simplification</u> des politiques et procédures des donneurs, attitude plus coopérative | Signes manifestes des réformes et de la simplification des politiques et procédures dans les opérations de donneurs particuliers | <p>3. Tous les 11 bailleurs rencontrés sont parties prenantes à des initiatives inter bailleurs de coopération partagée :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cas de l'Appui budgétaire ▪ Cas du Fonds commun de l'Education ▪ Cas de l'Eau ▪ Cas de la Santé ▪ Etc. <p>4. Par ailleurs les bailleurs sont organisés en Groupes thématiques de coopération présidés par le Gouvernement et ayant des chefs de files PTF qui en assurent le Secrétariat technique ; ces Groupes sont des cadre de partage, de mutualisation et de construction de synergies de coopération</p> | Quelques progrès dans les secteurs de l'eau, de l'éducation, et de la décentralisation qu'il importe d'encourager à d'autres secteurs. |
| | Dispositions communes ou harmonisées parmi les donneurs au niveau du pays | Ces dispositions existent, mais restent limitées à un nombre relativement faible de secteurs | Quelques progrès à renforcer |
| | Incidatifs renforcés en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et de l'orientation des résultats | | |
| vi. <u>Meilleure</u> prévisibilité des engagements pluriannuels au regard des apports d'aide aux pays partenaires engagés. [Est-ce que la nature des conditionnalités a été modifiée pour appuyer l'appropriation, conformément à l'engagement pris dans le PAA (para. 25)] | | <ul style="list-style-type: none"> • Nette dégradation de la prévisibilité de l'aide par rapport à 2005 où la part des engagements enregistrés par le Gouvernement était de 53% • Le Bénin a subi depuis 2005 une seule évaluation conjointe de la gestion de l'aide en 2008. | Très peu de progrès en ce qui concerne la prévisibilité de l'aide au Bénin |
| vii. Délégation <u>suffisante</u> de pouvoir au personnel de terrain des organismes donneurs, et attention donnée aux incitations pouvant | | <ul style="list-style-type: none"> • Personnel très insignifiant et à taux de roulement non inchangé | Aucun progrès n'est enregistré à ce niveau |

| | | |
|--|---|--|
| favoriser des partenariats efficaces entre les donateurs et les pays partenaires | | |
| viii. Intégration <u>suffisante</u> des initiatives et programmes mondiaux dans les plans d'action nationaux d'ensemble du pays partenaire | <ul style="list-style-type: none"> Les SND tels la SCRIP, les OSD, etc, et les stratégies sectorielles s'inscrivent dans la logique des clauses internationales | Quelques progrès non négligeables sont notés depuis 2005 |
| ix. <u>Meilleure capacité</u> des pays partenaires à planifier, gérer et mettre en œuvre des stratégies nationales axées sur les résultats | <ul style="list-style-type: none"> Une revue conjointe gouvernement-bailleurs-société civile et autres partenaires sur la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté est organisée en Juin Missions de suivi-évaluation des bailleurs de fonds entrent en contact avec les autres bailleurs parties prenantes ou actifs dans le secteur, tout en gardant un caractère d'initiative spécifique des bailleurs initiateurs Il n'existe pas encore de véritable cadre de programmation inter bailleurs Le Plan cadre des Nations Unies (UNDAF) que les agences du SNU ont en partage est un référentiel stratégique, tandis que les programmes opérationnels et leurs plans d'action continuent d'être élaborés séparément par les différentes agences Unité de Gestion mise en place pour aider le Gouvernement à exécuter le Plan d'amélioration de la Gestion des Finances Publiques D'autres illustrations existent : dans le secteur de l'Education, de l'Eau, par exemple | <i>Quelques progrès</i> notamment sur le plan de la gestion axé sur les résultats par le Bénin et en termes de soutien conjoint accru dans les secteurs de l'eau, et de l'éducation. Mais les interventions en ressources des donateurs ne sont toujours pas de nature à encourager une telle façon de faire |
| C Obtenir des résultats de développement et en rendre compte | | |
| xa. Les pays et les donateurs ont <u>amélioré</u> leurs systèmes respectifs de reddition de compte auprès de leurs citoyens et de leurs parlements | <ul style="list-style-type: none"> Le rôle du parlement dans le contrôle est resté assez terne en raison des divergences accrues entre les parlementaires : justification par les nombreuses ordonnances successives prises pour l'exécution des budgets par le chef de l'Etat Les rapports annuels d'apports d'aides au niveau des bailleurs ne sont jamais rendus publics | <ul style="list-style-type: none"> - Peu de progrès pour le rôle du parlement dans le contrôle - Aucun progrès en ce qui concerne la publication des rapports d'apports d'aide par les bailleurs |
| xb) Les progrès enregistrés par rapport au Programme d'action d'Accra (para. 24) relativement à la transparence et à la | <ul style="list-style-type: none"> Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté axés sur des objectifs de développement bien identifiés, et assortie d'une matrice de d'indicateurs de résultats | Quelques progrès sont notés. Il reste à articuler les budgets avec les stratégies en place |

| | | |
|---|--|---|
| responsabilité d'obtenir des résultats sur le plan du développement | <ul style="list-style-type: none"> • Des budgets programmes assortis de matrices d'indicateurs de résultats sont élaborés au niveau des ministères sectoriels • Budget véhiculé par la loi de finances n'est pas un budget par objectifs et ne reflète pas les budgets-programmes élaborés au niveau des secteurs | |
| xi. <u>Moins</u> de corruption et <u>plus</u> de transparence, favorisant l'appui de la part du public et la mobilisation et l'affectation efficaces des ressources | <ul style="list-style-type: none"> • Des réformes administratives et institutionnelles pour améliorer la qualité de la gouvernance et créer un environnement favorable à la croissance économique et au développement du Secteur Privé ont été mises en œuvre. En Outre des efforts d'assainissement des finances publiques et du renforcement du système de passation des marchés sont en cours. Cependant la lutte contre la corruption en générale et celle au sein de la fonction publique en particulier reste un défi majeur à relever. | Quelques progrès sont à noter. Mais, il faut intensifier la lutte contre la corruption et promouvoir l'obligation de résultats et de compte rendu |
| <i>Conclusions sur les effets de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris :</i> | | |
| <p>A. Faire état des progrès réalisés à l'égard des 3 éléments de la Question 2, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Amélioration de l'efficience de la mise en œuvre de l'aide</i> • <i>Amélioration de la gestion et de l'utilisation de l'aide ; degré de changement, facteurs contributifs (pourquoi ?) et validité</i> • <i>Partenariats améliorés (plus ouverts et plus efficaces)</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Quelques progrès • Quelques progrès • Aucun progrès | |

Question de base no 3. « Est-ce que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a renforcé la contribution de l'aide aux résultats visés dans le développement durable ? Comment ? » (Résultats du développement)

3-a) VUE D'ENSEMBLE DU NIVEAU SECTORIEL

3a) Réponse à « Est-ce que les résultats ont été améliorés dans des secteurs particuliers grâce à l'application des principes de la DP ? »

(Confère Tableau 8 et Tableau 19 sur la Matrice d'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris respectivement dans le secteur de l'eau et de la santé dans le rapport d'évaluation)

VUE D'ENSEMBLE DU DEVELOPPEMENT

3-b) Réponse à la question « Est-ce que la mise en œuvre de la DP aide les pays à mieux établir les priorités au regard des besoins [au-delà de la pauvreté du revenu] des plus pauvres, y compris les femmes et les filles ? »

| Modalité d'analyse des résultats de développement | Synthèse des Jugements sur | | | Jugement Global |
|---|---|--|--|---|
| | Les efforts internes au pays | Contribution de l'aide | Effets de la DP sur la relation d'aide | |
| Analyse de l'extrême pauvreté, de l'exclusion et de l'égalité des sexes | Avec les différentes enquêtes réalisées par l'INSAE (EMICOV et autres), beaucoup d'avancées sont notées en termes d'analyses et de données désagrégées sur les pauvres et autres groupes cibles | Peu de progrès enregistrés depuis 2005 en raison du non fonctionnement des GT et la faiblesse dans l'harmonisation du PAP et de la SCRP, et l'intégration du PAP au processus budgétaire | Quelques progrès avec l'implication des parties prenantes aux dialogues Gouvernement-Partenaires. Mais, nécessité d'approfondissement | Au regard de cette modalité, quelques progrès sont notés et s'expliquent par une meilleure participation des acteurs, les progrès dans les secteurs sociaux, mais qui rime avec la faible portée de la réduction de la pauvreté |
| Prise en compte des questions d'extrême pauvreté, d'égalité homme-femme et d'exclusion dans les politiques de développement | Quelques progrès liés à la prise en compte desdites questions dans les stratégies sectorielles et dans la SCRP au niveau national, mais manque de données désagrégées liées à ces dimensions | Jugement difficile à porter sur la relation directe entre l'aide et les résultats. Cependant, quelques progrès à travers l'appui financier des PTF dans l'élaboration de la SCRP | Quelques progrès d'influence transversale de la DP en matière d'intégration des données désagrégées dans l'élaboration des politiques. | Quelques progrès dans le processus d'établissement des priorités nationales avec la prise en compte des dimensions région, sexe et groupe, mais faiblesse de données désagrégées |
| Interventions au niveau des politiques, des stratégies, des programmes et des secteurs | Quelques progrès en raison de l'utilisation plus fréquente de l'approche participative dans l'élaboration des stratégies, mais contrastée par le faible ancrage du PAP et du CDMT. | Idem | Influence transversale de la DP avec quelques progrès dans la prise en compte des données désagrégées dans les politiques, mais inexistence de données spécifiques | Quelques progrès dans l'établissement des priorités en rapport aux diverses dimensions, mais difficulté dans l'évaluation du PAP en raison de son faible ancrage au CDMT |
| Niveau requis de mécanismes et institutions en place dans le traitement global de la pauvreté extrême, l'égalité homme-femme et l'exclusion | Quelques progrès dans la mise en place et le renforcement du dispositif institutionnel de traitement global de la pauvreté extrême et autres. Mais, difficultés de circulation de | Progrès importants avec la corbeille commune des PTF pour le financement du plan de travail de l'OCS, et les mécanismes institutionnels | Progrès importants, mais dans un contexte d'effet transversal au regard des résultats sur le plan institutionnel depuis 2005. | Progrès importants dans le fonctionnement du dispositif institutionnel en place et sa simplification. Et forte contribution de la DP aux |

| | l'info entre les différents organes | mentionnés dans la SCRIP | | améliorations notées |
|---|--|--|---|---|
| Niveau des allocations budgétaires et des dépenses relatives à la lutte contre l'extrême pauvreté, l'égalité homme-femme et l'exclusion | Quelques progrès sont enregistrés dans les évolutions des allocations budgétaires des secteurs prioritaires | Contribution assez remarquable de l'aide dans les améliorations obtenues au niveau des allocations budgétaires des secteurs prioritaires | Progrès importants en raison de l'impact de la mise en œuvre du principe d'alignement de la DP | Quelques progrès dans les allocations budgétaires dans la lutte contre la pauvreté avec la prise en compte des objectifs de réduction de la pauvreté et autres dans les politiques de développement |
| Niveau des priorités au niveau des stratégies et budgets nationaux au regard de la réduction de la pauvreté et la recherche de l'égalité des sexes | Quelques progrès dans la définition des niveaux de priorités avec le souci de corriger l'élaboration du PAP de manière à pouvoir le chiffrer et l'évaluer | Quelques progrès importants en raison des efforts consentis par les PTF dans l'amélioration de la conception du PAP | Depuis 2005, progrès importants dans les résultats provisoires en matière de renforcement des mécanismes institutionnels pour induire le processus de formulation des priorités de développement | Quelques progrès enregistrés en général pour cette modalité. Des efforts d'amélioration de la méthode d'élaboration du PAP sont notés. Toutefois, ce PAP reste non chiffré et donc difficile à évaluer. |
| 3c) Est-ce que la mise en œuvre de la DP a permis d'accroître de façon durable et à tous les niveaux les capacités institutionnelles et le capital social pour relever les défis que pose le développement ? Pourquoi, comment et où, et quels sont les effets ? | | | | |
| Renforcement des capacités administratives des acteurs du développement, y compris les OSC | Peu de progrès sont réellement fait par les pouvoirs locaux dans le cadre du renforcement des capacités administratives. Les efforts ont essentiellement constitué à la mise en place des structures ou institutions | En termes d'apport de l'aide, des progrès non négligeables sont à noter. Dans la plupart des secteurs de développement, les PTF ont contribué au renforcement des capacités des acteurs en vue de leur autonomisation dans la gestion des projets et programmes. De même, les capacités logistiques sont nettement renforcées et témoignent dans une certaine mesure de l'efficacité des actions des bailleurs | Depuis 2005, quelques progrès sont observés en ce qui concerne la contribution des PTF au renforcement des capacités des acteurs étatiques ou non. Les principaux résultats sont notés au niveau des activités de planification, de suivi évaluation des administratifs, et à celui des OSC | Dans leur état actuel, quelques progrès sont notés et nécessitent d'être renforcés sur le plan du renforcement en moyens matériels, logistiques et humains pour permettre aux structures de jouer pleinement leur rôle. Aussi, le leadership du Gouvernement reste à renforcer. |
| Amélioration de l'habileté à consulter les intervenants et à les rendre compte | | | La contribution des aides sous la DP est restée tern e ce qui concerne cette modalité | Peu de progrès sont à noter et il urge que le Gouvernement y met une attention particulière |

| | | | | |
|---|--|--|---|--|
| Amélioration du travail par l'entremise de partenariats et de réseaux | | | | |
| Capacité d'apprendre en agissant | Le Gouvernement béninois ainsi que les autres acteurs du Développement ont eu beaucoup de progrès sur ce plan | Quelques progrès sont à noter sur ce plan. Les bailleurs, en effet, ont pris l'habitude de laisser la conception et la mise en œuvre de plus en plus de projets à l'initiative des acteurs locaux, ce qui favorise l'amélioration des capacités d'apprendre par la pratique | Sous la DP, cette contribution de l'aide est plus renforcée, mais demeure insuffisante | Quelques progrès qui interpellent les PTF à davantage faire confiance aux acteurs nationaux et le Gouvernement à assurer et renforcer son leadership |
| Capacité améliorée d'élaborer des plans globaux de décentralisation et de les mettre en œuvre | Des initiatives dans ce sens sont à signaler et se traduisent par l'élaboration des plans de Développement Communaux (PDC). Cependant il reste à assurer l'ancrage de ces plans avec les stratégies nationales | Des apports non moins importants sont à signaler par les bailleurs sur le plan de décentralisation. L'élaboration de la PONADEC ainsi que le soutien des bailleurs aux initiatives communales de protection de l'environnement et d'élaboration des plans de développement sont à mettre à l'actif des PTF | Même constat que dans le cas des bailleurs en général, seulement qu'il faut souligner que la contribution des PTF à la décentralisation s'est fait plus sentir sous la mise en œuvre de la DP | Quelques progrès qui méritent d'être améliorés par le soutien aux communes dans l'amélioration de la qualité de leur PDC, leur mise en cohérence avec les stratégies nationales et le renforcement de leur capacité humaine dans la mise en œuvre. |
| Capacité améliorée de concevoir et de mettre en œuvre des règlements efficaces | | | | |
| Capacité améliorée de mettre en place des politiques et d'effectuer un suivi stratégique | | | | |
| Capacité améliorée en matière d'évaluation et de rapport | Les structures ou institutions sont mises en place et travaillent à l'amélioration de la qualité des travaux. Cependant, les capacités restent encore à renforcer | Les partenaires au développement ont toujours participé au renforcement des capacités des cadres de l'administration en suivi-évaluation et d'élaboration de rapport. Plusieurs types de formations, tant à l'interne qu'à l'externe sont régulièrement financées au profit des cadres | Sous l'impulsion de la DP, plus de projets sont initiés et financés par les PTF en vue du renforcement des capacités des cadres dans tous les domaines du développement. | Quelques progrès indiscutables. Mais, il reste que les moyens logistiques suivent et que les recyclages soient suivis |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | béninois pour le renforcement de leur capacité | | |
|--|--|---|--|--|

ANNEXE 4 : Equipe de réalisation

L'étude a été menée par le cabinet CESS-Consulting sous la supervision de la Coordonnatrice de l'OCS et du Groupe National de Référence

| | NOM & PRENOMS | OBSERVATION |
|----|--|--|
| 1 | SUPERVISION | |
| 1 | Mme ODJOUBE Justine | Coordonateur de l'Evaluation Nationale |
| 2 | CONSULTANTS | |
| 3 | SOUMARE Issouf | Contrôle de qualité |
| 4 | PADONOU Stanislas | Evaluateur, Chef de mission |
| 5 | MEDEDJI Damien | Evaluateur |
| 6 | DADE Augustin | Evaluateur |
| | FAYE Cheick | Evaluateur (régional) |
| 7 | YAI Armand | Assistant de recherche |
| 8 | DEGUENONVO Fructueux | Assistant de recherche |
| | HOUEDOKOU Wilfried | Assistant de recherche |
| | MEMBRES DU GROUPE NATIONAL DE REFERENCE | |
| 9 | PNUD, | PTF |
| 10 | DANIDA | PTF |
| 11 | Coopération Suisse, | PTF |
| 12 | GTZ | PTF |
| 13 | Union Européenne | PTF |
| 14 | Ambassade des Pays-Bas | PTF |
| | SOCIETE CIVILE | |
| 15 | CCIB | Société civile |
| 16 | Représentant des syndicats : CSTB | Société civile |
| 17 | ANCB, , | Société civile |

| | | |
|-----------------------|----------------|----------------|
| 18 | ONG BETTER AID | Société civile |
| ADMINISTRATION | | |
| 19 | CSPEF | Administration |
| 20 | OCS | Administration |
| 21 | DGIFD | Administration |
| 22 | CCAD | Administration |
| 23 | DGSPP | Administration |
| 24 | BEPP | Administration |
| 25 | DGB | Administration |
| 26 | CFED | Administration |
| 27 | DPP/MEMP | Administration |
| 28 | DPP/MS | Administration |
| 29 | DPP/MEE | Administration |
| 30 | DPP/MAEP | Administration |
| 31 | DPP/MJLDH | Administration |
| 32 | DPP/MDGLAT | Administration |
| 33 | DPP/MESRS | Administration |
| 34 | DPP/MAEIAFBE | Administration |

