

# Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

## Évaluation de pays

### BÉNIN

## Résumé Exécutif

**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 donateurs. 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 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 2005 et la prise en compte des priorités Gouvernementales inscrites dans la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) et les Orientations Stratégiques de Développement dans les stratégies d'assistance des donateurs, 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'Adjustement 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 adoptées en juin 2009. Cette nouvelle version sera validée en 2010, puis trans-

mise 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'ancre dans les habitudes de l'administration publique de sorte que les résultats soient liés 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 faitières 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 dédiée<sup>1</sup>. 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 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

<sup>1</sup> En dehors des problèmes de capacités qu'éprouve cette structure (DGIFD), la base de données y consacrée est désuète.

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 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
- 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.

### **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 ;